

# Topvoorzieningen

Verdiepingsrapport  
30 September 2015



### Topvoorzieningen

Verdiepingsrapport

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen

30 September 2015

**Auteurs:** Tom Storme<sup>1</sup>, Evert Meijers<sup>2</sup>, Michiel van Meeteren<sup>1</sup>, Joren Sansen<sup>1</sup>, Erik Louw<sup>2</sup>, Jorn Koelemaij<sup>1</sup>, Kobe Boussauw<sup>3</sup>, Ben Derudder<sup>1</sup>, Frank Witlox<sup>1</sup>.

**Cartografie:** Joren Sansen<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universiteit Gent, Vakgroep Geografie (SEG)

<sup>2</sup> Technische Universiteit Delft, OTB

<sup>3</sup> Vrije Universiteit Brussel, Cosmopolis - Vakgroep Geografie

De studie werd begeleid door:

Afdeling Onderzoek en Monitoring

### colofon

**Verantwoordelijke uitgever:** Ruimte Vlaanderen

**Vormgeving cover:** Reclamebureau Artex

**Bronverwijzing:** Storme, T., Meijers, E., van Meeteren, M., Sansen, J., Louw, E., Koelemaij, J., Boussauw, K., Derudder, B. & Witlox, F., (2015), Verdiepingsrapport Topvoorzieningen, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

# Inhoudstafel

<b>DEEL 1</b>	<b>VERDIEPINGSRAPPORT TOPVOORZIENINGEN</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>INLEIDING/LEESWIJZER</b>	<b>10</b>
1.1	INLEIDING	10
1.2	SITUERING VAN DE OPDRACHT EN LEESWIJZER	10
<b>2</b>	<b>LITERAATUURSTUDIE TOPVOORZIENINGEN</b>	<b>12</b>
2.1	INLEIDING	12
2.2	CONSUMENTENSTEDEN EN HET BELANG VAN VOORZIENINGEN VOOR STEDEN	12
2.3	MODELLEN VAN DE RUIMTELIJKE SPREIDING VAN VOORZIENINGEN	14
2.3.1	De kiezende consument?	14
2.3.2	Centrale-plaatsenmodel: microfundering	15
2.3.3	Centrale plaatsensmodel: Ruimtelijke implicaties	17
2.4	TENDENSEN IN VOORZIENINGEN	18
2.5	GERELATEERDHEID VOORZIENINGEN	20
2.6	BORROWED SIZE EN NETWERKEN	22
2.6.1	Borrowed size als alternatief voor concentratie	22
2.6.2	Het concept borrowed size	23
2.6.3	Bewijs voor borrowed size en agglomeration shadows	24
2.6.4	Borrowed size door netwerken op hoger ruimtelijk schaalniveau dan de regio	30
2.7	TOT SLOT: NAAR EEN THEORETISCHE DEFINITIE VAN EEN 'TOPVOORZIENING'	33
<b>3</b>	<b>KLOOFANALYSE TOPVOORZIENINGEN</b>	<b>36</b>
3.1	INLEIDING	36
3.2	MODELMATIGE KLOOFANALYSE	36
3.2.1	Inleiding	36
3.2.2	Data en werkwijze	37
3.2.3	Resultaten	39
3.2.4	Totaalbeeld	45
3.3	BENCHMARK-KLOOFANALYSE	45
3.3.1	Inleiding	45
3.3.2	Opzet analyse	46
3.3.3	Sport	47
3.3.4	Toerisme	47
3.3.5	Cultuur	48
3.3.6	Totaalbeeld	49
3.4	KLOOF VOLGENS DE SECTOREN ZELF	50
3.4.1	Inleiding	50
3.4.2	Synthese kloofanalyse interviews	50
3.4.3	Totaalbeeld	51
3.5	CONCLUSIE KLOOFANALYSES	51
<b>4</b>	<b>TOPVOORZIENINGEN: PERSPECTIEF VANUIT DE SECTOREN</b>	<b>53</b>
4.1	INLEIDING	53
4.2	METHODE	53
4.3	SECTORAAL PERSPECTIEF SPORTSECTOR	54
4.3.1	Structuur van de sector	54
4.3.2	Sectorspecifieke definities van topvoorzieningen	55
4.3.3	Reflectie van de sector op onze definities	56
4.3.4	Ruimtelijke impact van sectoraal beleid	56
4.3.5	Relatie met andere sectoren in de topvoorzieningenstudie	57
4.3.6	Overige randbemerkingen	57

4.4	SECTORAAL PERSPECTIEF TOERISECTOR .....	58
4.4.1	Structuur van de sector.....	58
4.4.2	Sectorspecifieke definities van topvoorzieningen .....	59
4.4.3	Reflectie van de sector op onze definities .....	60
4.4.4	Ruimtelijke impact van sectoraal beleid .....	60
4.4.5	Relatie met andere sectoren in de topvoorzieningenstudie .....	61
4.4.6	Overige randbemerkingen .....	61
4.5	SECTORAAL PERSPECTIEF CULTURSECTOR .....	62
4.5.1	Structuur van de sector.....	62
4.5.2	Sectorspecifieke definities van topvoorzieningen .....	63
4.5.3	Reflectie van de sector op onze definities .....	64
4.5.4	Ruimtelijke impact van sectoraal beleid .....	64
4.5.5	Relatie met andere sectoren in de topvoorzieningenstudie .....	65
4.5.6	Overige randbemerkingen .....	66
4.6	SECTORAAL PERSPECTIEF KENNISSECTOR .....	66
4.6.1	Structuur van de sector.....	66
4.6.2	Sectorspecifieke definities van topvoorzieningen .....	68
4.6.3	Reflectie van de sector op onze definities .....	70
4.6.4	Ruimtelijke impact van sectoraal beleid .....	70
4.6.5	Relatie met andere sectoren in de topvoorzieningenstudie .....	71
4.6.6	Overige randbemerkingen .....	71
4.7	SECTORAAL PERSPECTIEF ZORGSECTOR .....	72
4.7.1	Structuur van de sector.....	72
4.7.2	Sectorspecifieke definities van topvoorzieningen .....	73
4.7.3	Reflectie van de sector op onze definities .....	74
4.7.4	Ruimtelijke impact van sectoraal beleid .....	76
4.7.5	Relatie met andere sectoren in de topvoorzieningenstudie .....	79
4.7.6	Overige randbemerkingen .....	79
4.8	SYNTHESE: SECTORSPECIFIEKE PERSPECTIEVEN .....	79
<b>5</b>	<b>NAAR CONTEXTSPECIFIEKE, OPERATIONELE DEFINITIES VAN TOPVOORZIENINGEN .....</b>	<b>85</b>
5.1	INLEIDING .....	85
5.2	UITGANGSPUNT: EEN LIJST MET FUNCTIONELE INDICATOREN .....	85
5.3	STAP 2: ZOEKTOCHT NAAR STATISTISCHE INDICATOREN.....	86
5.4	STAP 3: OPZOEKEN VAN RELEVANTE DATA .....	89
5.5	STAP 4: HET ONDERSCHIED TUSSEN TOP EN SUBTOP.....	90
5.6	STAP 5: OPMAKEN VAN EEN ATLAS DER TOPVOORZIENINGEN .....	91
5.7	STAP 6: OPSTELLEN VAN EEN TOPVOORZIENINGEN-INDEX IN ELKE SECTOR.....	92
5.8	SLOTOPMERKING BIJ DE ATLAS EN DE INDEX .....	93
<b>6</b>	<b>RUIMTELIJKE ANALYSE VAN (SUB-)TOPVOORZIENINGEN IN VLAANDEREN EN BRUSSEL .....</b>	<b>94</b>
6.1	INLEIDING .....	94
6.2	CLUSTERS EN ZWAARTEPUNTEN IN DE SPREIDING VAN TOPVOORZIENINGEN .....	94
6.2.1	Observaties voor de sector cultuur .....	94
6.2.2	Observaties voor de sector sport .....	95
6.2.3	Observaties voor de sector toerisme .....	95
6.2.4	Observaties voor de sector zorg .....	96
6.2.5	Observaties voor de sector kennis .....	96
6.3	DE BETEKENIS VAN HET METROPOLITAAN KERNGEBIED VOOR HET VOORZIENINGENAANBOD.....	96
6.4	SPREIDING VOORZIENINGEN OVER VERSCHILLENDE TYPEN STEDEN.....	101
6.5	TOPVOORZIENINGEN EN KRITISCHE MASSA .....	104
6.5.1	Gehanteerde bereikbaarheidsmaten .....	104
6.5.2	Bereikbaarheid van kennisvoorzieningen .....	104
6.5.3	Bereikbaarheid van cultuurvoorzieningen .....	107

6.5.4	Bereikbaarheid van zorgvoorzieningen.....	109
6.5.5	Bereikbaarheid van sportvoorzieningen .....	111
6.5.6	Bereikbaarheid van toeristische voorzieningen .....	113
6.6	CONCLUSIE.....	115
<b>7</b>	<b>LITERATUUR .....</b>	<b>116</b>
<b>DEEL 2</b>	<b>BIJLAGEN.....</b>	<b>123</b>
BIJLAGE 1	INTERVIEWPROTOCOL TOPVOORZIENINGEN - SECTOR TOERISME.....	123
1.1	INLEIDING .....	123
1.2	FASE 1. OPENINGSVRAGEN.....	123
1.3	FASE 2. TRANSITIEVRAGEN .....	125
1.4	FASE 3. SLEUTELVRAGEN.....	126
1.5	FASE 4. CONCLUSIE.....	126
BIJLAGE 2	OVERZICHT VAN OPERATIONELE DEFINITIES TOPVOORZIENINGEN PER SECTOR .....	127
BIJLAGE 3	INDICATORGEWICHTEN VOLGENS DE SECTOR .....	130
BIJLAGE 4	AFBAKENING VAN HET METROPOLITAAN KERNGEBIED .....	134

## ***Lijst van tabellen***

Tabel 2.1 Mate van gerelateerdheid tussen voorzieningen in middelgrote Europese steden .....	21
Tabel 2.2. Relatieve belang van stedelijke omvang, regionale connectiviteit en (inter)nationale connectiviteit voor specifieke metropolitane functies .....	31
Tabel 3.1. Verklarend model aanwezigheid kunst galerieën .....	40
Tabel 3.2. Scores van het Metropolitaaan Kerngebied op de verklarende variabelen.....	41
Tabel 3.3. Omvang benchmark-steden op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (inwoners). .....	46
Tabel 4.1 Samenvatting sectorale beelden topvoorzieningen.....	82
Tabel 5.1: Overzicht van functionele indicatoren om topvoorzieningen in vijf sectoren te operationaliseren .....	88
Tabel 6.1 Verschillen in vereiste kritische massa en bereikbaarheid tussen top en subtop kennissector .....	106
Tabel 6.2. Verschillen in vereiste kritische massa en bereikbaarheid tussen top en subtop culturele sector .....	108
Tabel 6.3 Vereiste kritische massa voor verschillende typen ziekenhuizen .....	110
Tabel 6.4. Verschillen in vereiste kritische massa en bereikbaarheid tussen top en subtop sport sector .....	111
Tabel 6.5. Verschillen in vereiste kritische massa en bereikbaarheid tussen top en subtop sector toerisme .....	113

## **Lijst van figuren**

Figuur 2.1: Fragment uit het Drie Systemenmodel .....	16
Figuur 2.2. De dimensies van borrowed size .....	24
Figuur 2.4 Mate van functionele integratie in typen metropolitane regio's .....	28
Figuur 2.5 Effecten van toenemende functionele integratie tussen steden op borrowed size* .....	28
Figuur 2.6. Verband tussen functionele samenhang en prestatie qua metropolitane functies . .....	30
Figuur 2.7. Het voordeel van schaalvergroting voor groei in metropolitane functies in steden van oplopende omvang* .....	32
Figuur 2.8. Het voordeel van betere regionale netwerkconnectiviteit voor groei in metropolitane functies in steden van oplopende omvang.....	32
Figuur 2.9. Het voordeel van betere (inter)nationale netwerkconnectiviteit voor groei in metropolitane functies in steden van oplopende omvang.....	33
Figuur 3.1. Tekorten en surplussen op het gebied van Cultuur (% meer/minder dan verwacht) .....	42
Figuur 3.2. Tekorten en surplussen op het gebied van Sport (% meer/minder dan verwacht).....	42
Figuur 3.3. Tekorten en surplussen op het gebied van Wetenschap (% meer/minder dan verwacht) .....	43
Figuur 3.4. Tekorten en surplussen op het gebied van de bedrijfsleven (% meer/minder dan verwacht).....	43
Figuur 3.5. Tekorten en surplussen op het gebied van Toerisme (% meer/minder dan verwacht) .....	44
Figuur 3.6. Tekorten en surplussen op het gebied van Vervoer (% meer/minder dan verwacht).....	44
Figuur 3.7. Score van sportindicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde .....	47
Figuur 3.8. Score van toerisme indicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde .....	48
Figuur 3.9. Score van cultuur indicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde .....	49
Figuur 6.1 Betekenis van het Metropolitane Kerngebied voor culturele voorzieningen. ....	97
Figuur 6.2 Betekenis van het Metropolitane Kerngebied voor kennis-gerelateerde voorzieningen. ....	98
Figuur 6.3 Betekenis van het Metropolitane Kerngebied voor voorzieningen in de zorgsector .....	99
Figuur 6.4 Betekenis van het Metropolitane Kerngebied voor voorzieningen in de toerismesector. ....	100
Figuur 6.5 Spreiding culturele voorzieningen over typen gemeenten.....	101
Figuur 6.6 Spreiding kennisvoorzieningen over typen gemeenten.....	102
Figuur 6.7 Spreiding zorgvoorzieningen over typen gemeenten. ....	102
Figuur 6.8 Spreiding van sportvoorzieningen over typen steden .....	103
Figuur 6.9 Spreiding van toeristische voorzieningen over typen steden. ....	103
Figuur 6.10. Gemiddelde, minimale en maximale OV-bereikbaarheid universiteiten en hogescholen. ....	105
Figuur 6.11 Grootte vestigingsplaats en bereikbaarheid (weg) kennisinstellingen. ....	105
Figuur 6.12. Gemiddelde omvang vestigingsplaats en directe ommeland topvoorzieningen cultuur .....	107

Figuur 6.14. OV-bereikbaarheid verschillende typen ziekenhuizen.....	110
Figuur 6.15. Gemiddelde omvang vestigingsplaats en directe ommeland topvoorzieningen sport.....	112
Figuur 6.16 Bereikbaarheid per openbaar vervoer topvoorzieningen in de sport. ....	112
Figuur 6.17 Gemiddelde omvang vestigingsplaats en directe ommeland topvoorzieningen toerisme.....	114



# DEEL 1 VERDIEPINGSRAPPORT TOPVOORZIENINGEN

---

# **1 Inleiding/Leeswijzer**

---

## **1.1 Inleiding**

Dit deelrapport bevat de analyses die zijn gemaakt in het kader van de 'Studieopdracht Topvoorzieningen'. Deze opdracht, uitgeschreven door Ruimte Vlaanderen, is uitgevoerd door een consortium van de Universiteit Gent, de Vrije Universiteit Brussel en de Technische Universiteit Delft. Naast dit verdiepingsrapport resulteerde de studie ook in een 'Syntheserapport Topvoorzieningen' en een 'Atlas der Topvoorzieningen' (hierna: atlas). In het syntheserapport worden de hoofdconclusies van het onderzoek uiteengezet en van daaruit beleidsaanbevelingen geformuleerd. De atlas bevat kaartbeelden van voorzieningenniveaus in Vlaanderen en Brussel, voor de vijf bestudeerde sectoren (sport, cultuur, toerisme, kennis en zorg). Dit verdiepingsrapport is expliciet bedoeld als een uitvoerige toelichting en verantwoording van de krijtlijnen die in het syntheserapport zijn getrokken. Voor een beknopte samenvatting en hoofdlijnen verwijzen we dan ook naar de synthese.

## **1.2 Situering van de opdracht en leeswijzer**

De Vlaamse regering ambieert om van Vlaanderen een aantrekkelijke en concurrentiële vestigingsplaats te maken in het stedelijk netwerk van de Noordwest Europese Delta, dat onder andere Londen, Parijs, de Randstad en het Ruhrgebied omvat. Recent onderzoek heeft aangetoond dat het Vlaamse Metropolitane Kerngebied door haar strategische ligging en leefbare polycentrische structuur een aantal troeven in handen heeft om een belangrijke knooppuntfunctie op te nemen binnen deze grotere Europese regio. In dat kader erkent ze het belang om te beschikken over topvoorzieningen, oftewel "gespecialiseerde voorzieningen met internationale allure". Het slim ontwikkelen van topvoorzieningen is één van de strategieën waarop het territoriaal kapitaal van het Vlaamse Metropolitane Kerngebied gevaloriseerd kan worden. Een aantal belangrijke onderzoeksvragen staan een strategisch ruimtelijk beleid vooralsnog in de weg. Daarom deze studie.

Deze verdiepingsstudie bestaat uit zes hoofdstukken, die elk een aantal relevante onderzoeksvragen beantwoorden. Hieronder wordt de structuur van het verdiepingsrapport kort toegelicht.

In het tweede hoofdstuk wordt op basis van de wetenschappelijke literatuur een theoretisch kader rond het concept 'topvoorziening' gebouwd. Dat theoretisch kader licht het belang van voorzieningen in steden en polycentrische regio's toe, gaat dieper in op de ruimtelijke relaties tussen voorzieningen en sluit af met een algemene en theoretische definitie van topvoorzieningen.

Hoofdstuk drie illustreert de grootte van de kloof tussen het topvoorzieningenaanbod in het Metropolitane Kerngebied op drie manieren. Dat gebeurt tweemaal in een internationale context en op basis van verschillende kwantitatieve analyses. Enerzijds door toetsen van het waargenomen voorzieningenniveau van het Metropolitane Kerngebied aan het verwachte, modelmatig voorzieningenniveau in een Europese context. Anderzijds door het voorzieningenniveau te gaan vergelijken met andere, maar vergelijkbare metropolitane regio's Berlijn, Barcelona, Madrid, Milaan en de Randstad. De derde kloofanalyse baseert zich op een kwalitatieve analyse, waar respondenten uit verschillende sectoren de ruimtelijke potenties van het huidige voorzieningenniveau toelichten.

Hoewel die internationale kloofanalyses suggereren dat Belgische en Vlaamse steden relatief goed voorzien zijn van metropolitane functies, is het nog onduidelijk hoe dat precies binnen de Vlaamse en Brusselse context gepercipieerd wordt. Het vierde hoofdstuk zoomt daarom in op Vlaanderen en Brussel, en biedt voor elke sector voldoende context over het huidige en gewenste voorzieningenaanbod. De analyse zelf bestaat uit *desk research* (studie van wetenschappelijke artikels, beleidsdocumenten, etc.) en kwalitatief onderzoek (het organiseren van

groepsinterviews in elke sector). Hoofdstuk vier geeft bijgevolg antwoord op de rol van spreiding en concentratie binnen elke sector en geeft een eerste idee van hoe het voorzieningenaanbod telkens geoperationaliseerd kan worden.

Hoofdstuk vijf bouwt verder uit de inzichten van de voorgaande hoofdstukken om contextspecifieke, operationele definities van topvoorzieningen uit te werken. Doel is om een exhaustieve lijst van topvoorzieningen binnen elke sector op kaart te zetten. Naast een inventarisatie van topvoorzieningen, is het ook de bedoeling om zoveel mogelijk subtopvoorzieningen mee te nemen. Slechts daarna kan ingegaan worden op het potentieel voor *borrowed size* effecten en waar er veeleer *agglomeration shadows* over het aanbod worden geworpen. Het vijfde hoofdstuk licht daarom de stappen toe om tot een atlas met kaartbeelden te komen. De atlas zelf is een apart document bij deze studie.

Het zesde hoofdstuk geeft uiteindelijk de ruimtelijke analyse van het topvoorzieningenaanbod weer. Dit betreft een ruimtelijke interpretatie van de kaartbeelden uit de voorzieningenatlas, waarbij een aantal samenvattende kaarten per sector op gemeenteniveau gepresenteerd worden. Daarnaast leggen we een link met het project over kritische massa door de bereikbaarheid van het (top-)voorzieningenaanbod te analyseren. Deze analyses werden gevoerd met het oog op het opstellen van beleidsaanbevelingen.

## 2 Literatuurstudie Topvoorzieningen

---

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van wetenschappelijke inzichten vanuit de literatuur en uit recent onderzoek ten aanzien van topvoorzieningen. Meer concreet wordt ingegaan op het belang van voorzieningen voor steden (paragraaf 2.2), theoretische modellen van de spreiding van voorzieningen over de ruimte (paragraaf 2.3), tendensen in de ruimtelijke spreiding en aanwezigheid van verschillende soorten voorzieningen (paragraaf 2.4), de gerelateerdheid van voorzieningen – d.w.z. welke komen vaak geclusterd voor? – in paragraaf 2.5, en een verkenning van de literatuur over de vraag of een stel van nabij (maar ook ver weg) gelegen steden gezamenlijk een hoger peil aan topvoorzieningen kan organiseren (paragraaf 2.6). Daarbij worden recente inzichten over bijvoorbeeld netwerkeffecten en *'borrowed size'* gepresenteerd. Bij elkaar brengt dit overzicht ons tot de theoretische definitie van een topvoorziening in paragraaf 2.7 en voorziet zij in een onderbouwing en afwegingskader hoe in concrete gevallen deze theoretische definitie geoperationaliseerd kan worden.

### 2.2 Consumentensteden en het belang van voorzieningen voor steden

Vanouds werden steden gezien als centra van (fysieke) productie. Bedrijven produceerden goederen in steden omdat agglomeratievoordelen de productie daar efficiënter maakte. Dit wakkerde migratie, en dus verdere verstedelijking, aan. De tijden zijn echter veranderd. Bedrijven zijn steeds meer *footloose* geworden, minder afhankelijk van grote kwantitatieve arbeidsvoorraden, en hun producten steeds meer divers. Werknemers werden veel heterogener in termen van inkomen, consumptievoorkeuren en opleiding, waardoor de nadruk bij het bestuderen van steden steeds meer is komen te liggen op de rol van steden als plaatsen van consumptie. Steden ontlenen hierbij hun economische kracht aan deze consumptie van bewoners en bezoekers, en dus relatief minder aan de productie van bedrijven. Vanuit deze gedachte wordt tegenwoordig vaak gesproken van *'consumer cities'* (consumentensteden). Het idee van consumentensteden gaat echter veel verder terug dan de huidige ruimtelijk economen ons doen geloven. Reeds in de 19e eeuw begrepen de regenten van veel hoofdsteden al dat ze het primair van voorzieningen moesten hebben, om de daar geconcentreerde aristocratie, zoals de top van het leger, de politiek en diplomaten van vermaak te voorzien (zie bijvoorbeeld Meijers et al., 2014a, m.b.t. Den Haag). En waar de huidige hausse aan literatuur over consumentensteden leunt op het werk van de Harvard econoom Ed Glaeser, was het de geograaf Ullman die al in 1954 een relatie tussen *'amenities'* en regionale groei legde. Hij omschreef *amenities* als "pleasant living conditions" (119). Glaeser et al. (2001) leggen in hun artikel over consumentensteden ook de link met *amenities* en stellen dat grote steden op vier manieren de consumptie fundamenteel verhogen. Ten eerste zijn er in deze steden diensten en goederen te koop die elders niet verkrijgbaar zijn, zoals bijvoorbeeld een opera of specifieke restaurants. Ten tweede kunnen grote steden bepaalde esthetische charmes hebben, zoals bijvoorbeeld de architectuur in Parijs. Ten derde bieden grote steden publieke voorzieningen zoals gespecialiseerde scholen die er niet zijn in kleinere steden. Ten vierde biedt de relatief hoge dichtheid in grote steden grote interactiemogelijkheden die niet optreden in kleinere steden.

Let wel, het begrip *'amenities'* heeft in de Engelstalige literatuur een bredere betekenis dan voorzieningen. In veel studies valt ook het klimaat en het landschap hieronder. Wat precies wordt verstaan onder *amenities* verschilt bovendien van studie tot studie, wat de vergelijkbaarheid van de resultaten niet ten goede komt. In het vervolg hanteren we het begrip 'voorzieningen' wanneer er specifiek gesproken wordt over wat we in het Nederlands onder voorzieningen vatten, en *'amenities'* wanneer de bredere definitie aan de orde is.

Er zijn verschillende studies die stellen dat steden sneller groeien naarmate er meer en betere *amenities* zijn (zie o.a.: Duranton en Puga, 2014; Partridge, 2010). Vaak wordt daarbij het functioneren van arbeidsmarkten afgezet tegen of vergeleken met de aanwezigheid van *amenities*. Zo schat Shapiro (2006) dat ongeveer 60% van de groei van Amerikaanse steden (gemeten via in-migratie) verklaard kan worden via menselijk kapitaal (*human capital*) en inkomens-gerelateerde factoren en dat ongeveer 40% is toe te schrijven aan verschillen in kwaliteit van leven (*quality of life*), waaronder ook *amenities* worden gerekend. Over de precieze rol van *amenities* zien we wel een verschil tussen studies uit de Verenigde Staten en uit Europa (Niedomysl en Clark, 2014), en de rol van *amenities* bij het verklaren van de groei van steden is lastig te duiden aangezien arbeidsmarkten en *amenities* vaak aan elkaar gerelateerd zijn. Adamson et al. vonden in 2004 al aanwijzingen voor het bestaan van zogenaamde '*skill-based urban amenities*' die waarschijnlijk de bekendere '*skill-based agglomeration economies*' overstijgen (zie ook: Ferguson et al., 2007). Dalmazzo en De Blasio (2011) vatten dit mooi samen naar aanleiding van hun onderzoek in Italiaanse steden: "*...the sources of urban attractiveness, especially for the more educated, have to do both with better chances to find a satisfactory job in a large labour market, and with the wide availability of consumption amenities. In particular, the highly educated seem to benefit more from a better working environment, the consideration people have for their job, the wide array of urban shopping possibilities and cultural amenities made available by the concentration of cinemas, theatres, and museums*" (p. 523). Daarmee lijkt het niveau van *amenities* een belangrijke bron van wat 'territoriaal kapitaal'. Territoriaal kapitaal is een begrip dat in Europese onderzoeks- en beleidskringen gebruikt wordt om de unieke combinatie van lokaal beschikbare ruimtelijke condities te identificeren. Het mandje van 'territoriaal kapitaal' geeft daarmee een stedelijke regio haar comparatief voordeel en beïnvloedt haar economische potentie (zie Tóth, 2014, voor een overzicht). Maar als we spreken over territoriaal kapitaal spelen ook andere dimensies (idem, voor een overzicht) een rol dan slechts de aanwezige consumptieve dimensies van de stedelijke regio. Ook de industriële structuur en de arbeidsmarkt behoren tot dat pakket.

De vraag of *amenities* belangrijker zijn dan de arbeidsmarkt bij het verklaren van groei van steden, is volgens vele auteurs nog niet definitief beantwoord (zie bijvoorbeeld Kemeny en Storper, 2012; van Meeteren et al. 2013). Wel staat vast dat *amenities* in de loop van de tijd steeds belangrijker zijn geworden bij de verklaring van deze groei. Om welke *amenities* het precies gaat is een veel belangwekkender vraag. Zoals aangegeven hanteren de vele uitgevoerde onderzoeken heel uiteenlopende definities van *amenities*, waardoor het begrip veel op een black box lijkt (Niedomysl en Clark, 2014). Een trend in het onderzoek is wel dat in navolging van Glaeser et al. (2001) en Florida (2002) er meer belangstelling is gekomen voor 'man-made' *amenities* zoals cultuur, restaurants, winkels, musea e.d., die steeds belangrijker zijn geworden als onderdeel van het vestigingsklimaat voor zowel bedrijven als (hoog opgeleide) werknemers.

Glaeser et al. (2001) laten voor de VS zien dat de aanwezigheid van restaurants en live concerten significant gerelateerd is aan bevolkingsgroei (een verband dat door de auteurs ook in Frankrijk werd gevonden). Het aantal kunstmusea is dat niet, terwijl het aantal bioscopen en bowlingbanen per capita juist negatief gerelateerd is aan de bevolkingsgroei. Glaeser et al. verklaren dit verschil door te wijzen op verschillen in opleidingsniveau. In 2006 stelden Glaeser en Gottlieb dat stedelingen significant meer geneigd zijn kunstmusea, bioscopen en concerten te bezoeken en naar bars en restaurants gaan. Daarentegen doen stedelingen weer minder aan '*home entertainment*'. In grotere steden zijn dus niet alleen meer van dergelijke voorzieningen, hun bewoners maken daar ook nog eens meer gebruik van. Borck (2007) concludeerde min of meer hetzelfde voor Duitsland.

Een aantal soorten voorzieningen zijn diepgaander onderzocht. Waldfoegel (2008) en Schiff (2014) concluderen beide dat het aantal restaurants per capita toeneemt met de stadsgrootte in de VS. Schiff stelt verder vast dat naarmate steden groter worden en hun dichtheid toeneemt ook de variëteit aan restaurants toeneemt. Ook zijn

er verbanden vastgesteld met het aantal ziekenhuisbedden per capita (Buch et al., 2014) en opera gebouwen (Flack et al., 2011).

Juist omdat *amenities* een breed begrip is, hanteren veel onderzoekers door hen zelf samengestelde indexen. Florida (2002) stelde een '*coolness index*' op waarmee hij het culturele en uitgaansleven probeerde te meten en waarin onder andere het aantal bars, nachtclubs, kunstgalerieën en musea per capita is verwerkt. Florida brengt deze index niet in verband met de stedelijke groei maar met de aanwezigheid van wat hij talent noemt (wat dan weer benaderd wordt met 'hoger opgeleiden'). Hiertussen blijkt inderdaad een hoge correlatie te zijn. Echter, dit vertaalt zich niet in een significante samenhang tussen '*coolness*' en de aanwezigheid van *high-tech* industrie, terwijl talent op zich wel significant samenhangt met deze industrie. Blijkbaar heeft high-tech talent behoefte aan andere *amenities* dan die in de *coolness index*. Clark (2004) hanteerde een '*constructed amenity index*' gebaseerd op het aantal opera's, Starbucks winkels, *juice bars*, museums, natuurvoedingswinkels en fietsevenementen en stelde vast dat *amenities* inderdaad bijdragen aan groei. Clark concludeert echter ook dat verschillende *amenities* bijdragen aan groei van verschillende bevolkingsgroepen. De aanwezigheid van '*constructed amenities*' ('man made') is vooral verbonden aan afgestudeerden in het hoger onderwijs, terwijl natuurlijke *amenities* (klimaat en landschap) meer is verbonden met ouderen. Wanneer beide typen *amenities* rijkelijk voorhanden zijn blijkt dit samen te gaan met technische patenten hetgeen weer wijst op relatief veel bewoners met hoge technische opleidingen.

Samenvattend kan gesteld worden dat er veel aanwijzingen zijn voor een positief verband tussen voorzieningen en stedelijke groei. Dit verband is er vooral voor hoger opgeleiden. Enige kanttekeningen kunnen wel geplaatst worden. Zo gaat deze relatie waarschijnlijk niet op voor alle steden. Partridge et al. (2010) stellen dat dit verband niet opgaat voor de allergrootste steden in de VS, terwijl Duranton en Puga (2014) concluderen dat niet alle steden groeien via het hetzelfde groeipad. Daarnaast stelt Boualam (2014) dat de effecten van cultuur in steden in economische termen (prijzen en productiviteit) niet duidelijk zijn en nog wel eens kunnen tegenvallen.

## **2.3 Modellen van de ruimtelijke spreiding van voorzieningen**

### **2.3.1 De kiezende consument?**

Uitgangspunt in de consumentenstadliteratuur is de 'kiezende consument'. Centraal staat het idee dat de consument een woon- en werkplaats uitzoekt op basis van de kwaliteit van leven in een bepaalde stad: in eerste instantie volgt het werk de mensen en niet andersom (Storper en Scott, 2009). Het niveau van *amenities* speelt binnen dat perspectief een belangrijke rol in het aantrekken van mensen waarna die *amenities* op hun beurt weer meer draagvlak krijgen om zichzelf te reproduceren. Steden concurreren dan met elkaar op basis van hun voorzieningenniveau om meer, en vaak hele specifieke groepen (kennisswerkers) aan te trekken. De theorie gaat er dan wel van uit dat mensen mobiel en verhuisbereid (willen) zijn, een aanname die in de Amerikaanse context misschien steekhoudt maar die in de Europese (Andreotti et al., 2015) en ook uitgesproken in de Belgische (De Decker 2008; 2011; van Meeteren et al. 2015a) context genuanceerder ligt. Het dichtbij familie en sociale netwerken wonen, in huizen die soms al generaties lang in de familie zijn, en een weerstand tegen migratie, in het bijzonder naar grote steden, is een belangrijke culturele en institutionele component (De Decker, 2008, 2011; Kesteloot en De Maesschalk, 2001; Meeus en De Decker, 2013) waar elk beleid in Vlaanderen ten alle tijden rekening mee zal moeten houden voor een succesvolle –economisch én ecologisch duurzame– evolutie van de verstedelijking.

Ook het idee dat werk *footloose* is en hoogopgeleide mensen volgt past in dezelfde 'kosmopolitische' manier van denken die op gespannen voet staat met (grote delen van) de Noordwest-Europese sociologische context (Hall en Soskice, 2001; vergelijk Peck en Theodore, 2007). Ook hangt het succes van een stedelijke regio

evenzeer nog altijd samen met het vermogen van stedelijke regio's om productiemilieus te huisvesten waar goederen en diensten worden geproduceerd die de rest van de wereld ook wil hebben (Scott, 2012; Storper en Scott, 2009). Hierdoor ontstaat een kip en ei-probleem: als maar een klein deel van de mensen daadwerkelijk aan het model van de 'vrij kiezende consument' voldoet dat centraal staat bij de consumentenstad literatuur dan is het lokale draagvlak voor voorzieningen van (potentiële) consumenten die al in de regio wonen minstens zo belangrijk. Het zal immers op basis van dat lokale draagvlak moeten zijn waarmee de initiële voorzieningen in stand gehouden moeten worden die op haar beurt internationale kenniswerkers aantrekken (zie Markusen en Schrock, 2009; van Meeteren et al., 2013). Een groeispiraal van voorzieningen die mensen aantrekken (het ei) zal dus altijd uiteindelijk moeten voortkomen uit iets dat lokaal tot ontwikkeling is gekomen (de kip).

### **2.3.2 Centrale-plaatsenmodel: microfundering**

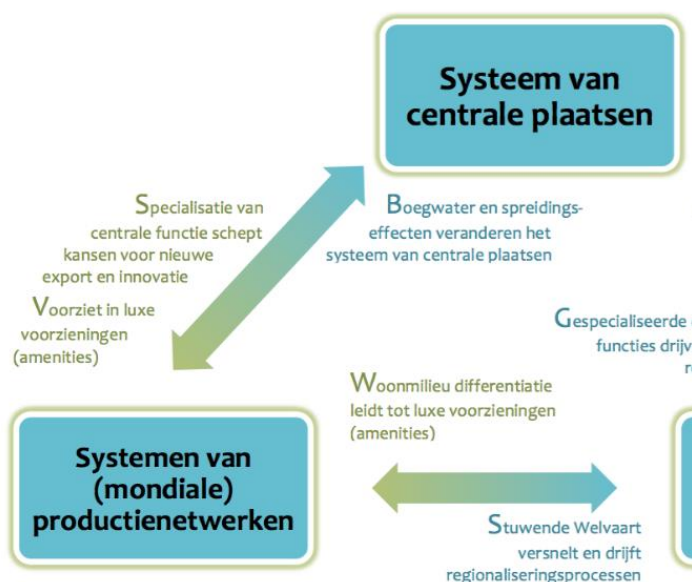
Als we dat lokale draagvlak nader doordenken dan komen we al snel bij de traditie van centrale-plaatsentheorieën uit waarvoor een interpretatie op basis van de theorie van Christaller, (die van Saey, 1990), in de diepte voor het Steunpunt Ruimte is uitgewerkt (zie van Meeteren et al., 2013). Centrale plaatsentheorie<sup>1</sup> bouwt op een tweetal microfunderingen: 1) dat er een minimaal aantal consumenten nodig is om een voorziening te laten bestaan (ondergrens, of 'threshold') en 2) dat er een (gemiddeld genomen) maximale inspanning (in tijd, afstand of geld) is die een consument wil doen eer ze het goed niet betrekken of een substituuut zoeken ('de bovengrens'): als er geen boekwinkel in de buurt is zal je eerder geneigd zijn het boek online te bestellen. Bovengrenzen en ondergrenzen kunnen sterk uiteenlopen tussen producten en diensten en macroeconomische contexten. De ondergrens is gerelateerd aan de kosten van het in stand houden van een voorziening en hangt dus sterk samen met de schaal van de voorziening, de bovengrens hangt samen met consumentenvoorkeuren. Er zijn dus voorzieningen denkbaar met lage ondergrens en hoge bovengrens en *vice versa*. Een denkbeeldig voorbeeld van het eerste (lage ondergrens, hoge bovengrens) is een Michelin sterrenrestaurant: je hebt weinig (koopkrachtige) klanten nodig om hem voort te laten bestaan en die klanten komen van ver. Een denkbeeldig voorbeeld van het tweede vindt men bij grootschalige detailhandel: veel klanten, lage marges. Ook de lage ondergrens, lage bovengrens combinatie is goed voorstelbaar en speelt bijvoorbeeld bij veel etnische restaurants: best interessant om je in de Congolese keuken te verdiepen maar alleen als je er niet 50 kilometer voor hoeft te reizen. Bijgevolg hebben veel van dergelijke restaurants vaak een trouwe (etnische, lokale) klantenbasis die ervoor zorgt dat de voorziening aan het keuzepalet van de kosmopolitische kenniswerker kan worden toegevoegd (zie Zukin, 2010, over het belang van dergelijke 'authenticiteit' voor succesvolle steden). Dit spel van onder- en bovengrenzen zorgt ervoor dat er niet alleen in hogere bevolkingsdichtheden meer voorzieningen kunnen bestaan (aan meer ondergrenzen wordt lokaal voldaan) maar ook de variëteit groter is (aan meer combinaties van boven en ondergrens wordt voldaan). Grotere steden kennen meer complementaire voorzieningen en bieden ruimte voor specialisatie wat het voorzieningenniveau ('amenity value') weer verhoogt (zie ook Lambooy, 1969; van der Meulen, 1979; Saey, 1990). Theoretisch gezien kunnen er in het voorzieningenniveau wel *borrowed size* effecten (zie hieronder in Sectie 2.6) optreden waarbij de ene plaats draagvlak van de ander leent in het aanbieden van een complementair voorzieningenpakket (mits er aan beide bovengrenzen voldaan is). In de praktijk echter blijkt een dergelijke metropoolvorming op het gebied van voorzieningen niet uit zichzelf tot stand te komen (Burger et al., 2014; Meijers et al., 2014b).

---

<sup>1</sup> Als we het vanaf hier over centrale-plaatsentheorie hebben, refereren we aan de interpretatie van Saey, (1990) door van Meeteren et al (2013).

Binnen dit spel kan de rationeel handelende ondernemer voor twee locatiestrategieën kiezen. Saey (1990) beschrijft deze handelingsperspectieven met de termen 'Lösch Maxime', en 'Hotelling Maxime' naar de ruimtelijk economen die dat perspectief in hun theorieën centraal gezet hebben. De ondernemer kan proberen de markt te monopoliseren door de enige aanbieder van een bepaalde voorziening te zijn in een regio, in dat geval wil je zo ver mogelijk weg van je concurrenten zitten en je verzorgingsgebied zo groot mogelijk maken; ofwel, het maximaliseren van de ondergrenzen in het totale systeem. Dit leidt tot spreiding van voorzieningen. Evenwel, kan de ondernemer er ook voor kiezen om zo dicht mogelijk bij een grote hoeveelheid klanten te gaan zitten, wat vaak betekent dat je je pal naast je concurrenten lokaliseert. In dat tweede geval optimaliseer je de bovengrens, net als Hotellings ijsjesverkopers. Welke strategie het meest rationeel is, is afhankelijk van de synergie tussen gerelateerde vestigingen (zie sectie 2.5 voor een nadere empirische uiteenzetting van het samengaan van voorzieningen). Men zou verwachten dat gerelateerde voorzieningen met een hoog specialisatieniveau (denk typisch aan exclusieve restaurants, juweliers, kunsthandels) samen clusteren terwijl aanbieders van generieke producten (supermarkten) een voorkeur hebben om de ruimte te monopoliseren. Immers, de kunsthandel kan makkelijk specialiseren ten opzichte van concurrenten maar de klanten moeten van ver komen, terwijl een supermarkt een generieke functie is waar mensen niet ver voor willen reizen. Evenwel, vanuit het perspectief van topvoorzieningen en *amenity value* zou het beleid een voorkeur moeten hebben voor Hotelling-type ondernemingen en ondernemers: zij zorgen immers in hun onderlinge concurrentie voor innovatieve voorzieningen en aanbod die juist daarom een bovenlokale uitstraling hebben. Het is deze laatste dynamiek waarin het systeem van centrale plaatsen direct verband houdt met de concurrentieposities van metropolitane regio's in internationaal perspectief en daarmee naadloos koppelt aan de consumentenstad literatuur: een centrale plaatsensysteem kan dusdanig gespecialiseerd worden en internationaal bijzonder zijn dat het internationale toerisme en migratiestromen op gang brengt (zie Markusen en Schrock, 2009). In de terminologie zoals die voor het Steunpunt Ruimte ontwikkeld is: het systeem van centrale plaatsen werkt dan in een positieve spiraal in op de positie van een stedelijke regio in de systemen van mondiale productienetwerken (Figuur 2.1).

**Figuur 2.1: Fragment uit het Drie Systemenmodel.**



Bron: van Meeteren et al., 2013.



### **2.3.3 Centrale plaatsenmodel: Ruimtelijke implicaties**

Bekender dan haar microfunderingen, zijn de kaartbeelden van centrale-plaatsentheorie die haar ruimtelijke implicaties oproept: de bekende hexagonale patronen die generaties geografiestudenten als gestaalde wijsheid tot zich genomen hebben. Als je de ruimtelijke implicaties van de bovengenoemde microfunderingen in isolatie theoretisch doordenkt dan ontstaat er inderdaad een systeem van nederzettingen waarin duidelijke discrete drempels in het voorzieningenniveau aan te duiden zijn. Kleinere plaatsen hebben doorgaans een lager voorzieningenniveau en grotere plaatsen een hoger, en men zou verwachten dat er een regelmaat te ontdekken is in de frequentie en ruimtelijke afwisseling van plaatsen van een lager en hoger voorzieningsniveau<sup>2</sup>. Omdat de microfunderingen die hierboven beschreven zijn heel moeilijk –en in het verleden nog moeilijker– te meten zijn heeft men vanaf de jaren 1960 centrale-plaatsen systemen vooral gemeten in termen van de uitrustingscore van steden en gemeenten (Berry en Pred, 1965). Hierbij gaat men er vanuit dat de bevolkingsdichtheid met een bepaald niveau van voorzieningen correleert, vaak zonder die aanname nog te toetsen, en construeert men een stedelijke hiërarchie op basis van tellingen van uitrustingscores. De Belgische stedelijke hiërarchie wordt sinds 1965 op deze manier uitgerekend en geactualiseerd (Van der Haegen et al., 1982, Van Hecke, 1998, Loopmans et al., 2011; vergelijk Saey, 1973; 1979; 1981; 1990; Saey en Litaer, 1980, 1981). Uit deze zeer minutieuze vragenlijsten van uitrustingscores van gemeenten waar jaren aan gewerkt werd ontstond een vijfdelige gemeentetypologie van uitrustingscores waar de Stedelijke hiërarchie van België op gebaseerd is (Zie Van Hecke; 1998). De niveaus zijn, van minst naar meest uitgeruste plaats:

1: Plaats die niet voldoet in de dagelijkse behoeften.

2: Plaats die wel voldoet in de dagelijkse behoeften.

3: Het kleinstedelijk niveau: of "het centrum of de kleine stad waarheen de inwoners van uw plaats zich wenden om voldoening of betere voldoening te bekomen voor niet alledaagse aankopen, meer gevarieerde ontspanning, gezondheidszorg, secundair onderwijs".

4: Het regionaalstedelijk niveau of "Welke is de belangrijkste stad (desnoods buiten de landsgrenzen gelegen), waarheen de inwoners zich begeven voor "belangrijke aangelegenheden" (speciale aankopen, grote sportgebeurtenissen, theaters, gespecialiseerde klinieken, hoger onderwijs).

5: Het grootstedelijk niveau of " Welke is de grote stad waarvan de inwoners zich afhankelijk voelen en waar men naartoe gaat in uitzonderlijke omstandigheden. (de grote stad kan dezelfde zijn als de 'belangrijke stad in de vorige vraag' en kan maar moet niet Brussel zijn).

Het onderscheid tussen 'grootstad', 'regionale stad' en 'kleinstad' is door de jaren heen diep in de Vlaamse planning verankerd geraakt en dient ook als ophangpunt in het RSV (1997). Ook het BRV in opmaak hanteert een drieledige stedelijke typologie (stedelijke regio's, knooppuntsteden, verzorgende steden), waarin de niveaus van uitrusting nog altijd sterk overeenkomen met de oude driedeling maar waar men dit koppelt aan een niveau van openbaar-vervoersvoorziening. Loopmans et al. (2011) gebruikt een iets verfijndere onderverdeling in drieën voor het kleinstedelijk gebied, daar die studie expliciet ten doel had de verschillen tussen kleinsteden te duiden.

Uit een dergelijke typologische indeling volgt al snel de intuïtieve associatie tussen 'grootstad' en 'topvoorziening' die we juist in dit onderzoek proberen open te breken. Alhoewel er ontegenzeggelijk een verband is tussen de bevolkingsdichtheid en de mogelijkheden om een centrale functie van een hoge

---

<sup>2</sup> We houden het vertoog hier beknopt: uitgebreider uiteenzettingen vindt men terug in Christaller (1933[1966]; Saey (1990); en van Meeteren et al. (2013).

specialisatie te realiseren (een 'topvoorziening'), is dit verband niet meer dan een tendentie en zijn er genoeg situaties theoretisch denkbaar, uiteengezet in dit rapport, die afwijkingen en uitzonderingen op die tendentie logisch verklaren. Bijvoorbeeld, het feit dat toeristen als tijdelijke bewoner bijdragen aan het consumptieniveau en daarmee het draagvlak van centrale functies versterken is door Belgische geografen reeds lang onderschreven (Wayens en Grimmeau, 2003; Grimmeau, 2006).

Een ander gevolg van de, meer om praktisch dan om theoretische redenen genomen (zie Saey, 1973), aanname dat de bevolking correleert met de uitrustingsstructuur is dat de centrale-plaatsenstructuur wordt gezien als belangrijk sturend mechanisme voor de bevolking en dat daarmee de nederzettingengeografie een doordruk is van de centrale plaatsensstructuur. In Christaller (1966) [1933] werd reeds gewaarschuwd dat de centrale-plaatsenstructuur niet gelijk geschakeld mag worden aan het kaartbeeld van de bevolkings- en nederzettingenspreiding. Deze waarschuwing is echter vooral in de centrale-plaatsenstudies van de jaren 1960 (zie Berry en Pred 1965) en in de subdiscipline van de *regional science* tot op de dag van vandaag onvoldoende gehoord. Hier leidt het 'beperkt vinden van hexagonalen en hiërarchie' nog altijd tot beweringen dat centrale plaatsentheorie niet langer geldig zou zijn (bijv. Camagni en Salone 1993). Echter, de mate waarin de centrale-plaatsenstructuur in de evolutie van de nederzettingenstructuur doordrukt is door de tijd heen variabel en was in de middeleeuwen het sterkst (zie Hohenberg en Hollen Lees [1985]1995) en om die reden vinden we in de vroeg verstedelijkte Vlaamse provincies deze doordruk dan ook het sterkste terug (Saey, 1979; Van Nuffel en Saey, 2005). Deze doordruk lijkt ook met de tijd minder sterk te worden. Saey en Van Nuffel (2003) waarschuwen reeds dat Christallers centrale plaatsentheorie als determinerend principe voor verdere verstedelijking steeds minder geldingskracht had. Een trend die we in de parallel aan deze studie uitgevoerde studie 'Kritische Massa' doortrekken, al zien we daar ook indicaties dat er nieuwe centrale plaatsen lijken te ontstaan.

Al met al kunnen we hieruit concluderen dat centrale-plaatsentheorie nog altijd een fundament voor een stedelijk subsysteem is (zie van Meeteren et al., 2013) en zij lijkt zeker een deelverklaring te geven waarom sommige plaatsen wel topvoorzieningen kunnen realiseren en anderen niet. Dat neemt niet weg dat we de centrale-plaatsenstructuur steeds moeilijker kunnen 'lezen' in het stedelijk landschap doordat centraliteiten en dus centrale plaatsen langzaam zich verplaatsen, ze 'lopen' (zie van Meeteren et al. 2013). Daarbovenop veranderen drempelwaarden door de tijd heen en is de selectie van sociale activiteiten waar een centrale plaats voor nodig is ook niet door de tijd heen gelijk (Preston, 1985). Het is voor een studie naar ontwikkelingskansen van topvoorzieningen dus ook cruciaal om zicht te houden in trends en tendensen aangaande het voorzieningenaanbod.

## **2.4 Tendensen in voorzieningen**

Het toekomstig aanbod van voorzieningen wordt direct beïnvloedt door brede maatschappelijke en economische trends. Schaalvergroting en (ruimtelijke) concentratie zijn hierbij sleutelwoorden, maar ook de toenemende betekenis van het internet als verkoopkanaal. Schaalvergroting doet zich in tal van publieke en private voorzieningen voor en gaat vaak gepaard met concentratie. Een goed voorbeeld hiervan zijn ziekenhuizen. In de afgelopen decennia is het aantal daarvan zowel in België als in Nederland teruggelopen. Een belangrijke reden hiervoor is dat ziekenhuizen er naar streven veel medisch specialismen aan zich te binden, waardoor hun verzorgingsgebied groter moet zijn (Meijers, 2007a). De kosten van een topvoorziening handhaven in een medisch specialisme (apparatuur, personeel) leidt er in de praktijk vaak toe dat men probeert een ruimtelijk monopolie te bewerkstelligen over een groot territorium om de hoge kosten te rechtvaardigen. In de praktijk betekent dit dat ziekenhuizen zijn gaan fusioneren en dat er per ziekenhuisorganisatie steeds vaker gespecialiseerde vestigingen ontstaan. Met andere woorden, voor deze specialisatie is schaalvergroting een

voorwaarde. Ook bij (Nederlandse) hogescholen zien we een schaalvergroting door fusies. Op het niveau van de vestigingen is de trend naar specialisatie echter niet waarneembaar. Op dit niveau willen hogescholen juist een zo divers mogelijk aanbod aan studies aanbieden dichtbij potentiële studenten wat hen beter in staat stelt om daarmee studenten te werven (Meijers, 2007a). Dit kan deels verklaard worden uit het feit dat de meerkost voor het aanbieden van een generieke opleiding op meerdere plaatsen bij scholen veel lager is (uitgezonderd technische opleidingen die geavanceerde apparatuur vragen) (De Craene en van Meeteren, 2014). Deze studenten lijken om financiële redenen steeds minder geneigd om op kot te gaan, maar blijven vaker thuis wonen. De inspanning die een hogeschool-student wil doen om de hogeschool te bereiken is dus beperkt (wat gevolgen heeft voor de 'bovengrens', zoals uiteengezet in paragraaf 2.3.2).

Schaalvergroting is ook een belangrijke ontwikkeling in de detailhandel. Deze ontwikkeling gaat hand in hand met de toename van het aantal filiaalvestigingen en de afname van het aantal zelfstandige winkeliers. Schaalvergroting uit zich op twee manieren. Zowel de omvang van de bedrijven neemt toe (vooral meer bedrijven met meerdere filialen) als de gemiddelde winkelgrootte (oppervlak per vestiging). In Nederland waren rond 2010 de winkels bijvoorbeeld acht keer groter dan veertig jaar daarvoor (Evers, 2011). Winkels in binnensteden zijn desondanks nog altijd een belangrijk onderdeel van de daar aanwezige voorzieningen. Evers et al. (2014) noemen echter vier trends die de winkelfunctie van binnensteden onder druk zetten:

- De opkomst van internetwinkelen (*e-commerce*). Als percentage van de totale winkelomzet is het internetwinkelen nog betrekkelijk gering, maar dit percentage stijgt in een continu tempo. Bovendien zijn de winkelbranches die in de binnenstad gevestigd zijn gevoeliger voor internet dan bijvoorbeeld winkels met levensmiddelen. De trend dat diverse internetwinkels een fysiek verkooppunt openen biedt hiertegen wel wat tegenwicht.
- Daling van het aantal passanten in binnenstedelijke winkelstraten. Deze ontwikkeling houdt mogelijk verband met de opkomst van het internetwinkelen.
- Daling van de vloerproductiviteit door de aanhoudende groei in winkelmeters en een onevenredige groei in omzet.
- Onzekere opvolging bij kleine zelfstandige winkeliers

Het zijn echter niet alleen deze ontwikkelingen die de aantrekkelijkheid van het binnenstedelijk winkelapparaat bepalen. Van de toegenomen filialisering wordt wel beweerd dat dit binnensteden minder aantrekkelijk maakt. Volgens Evers et al. (2014) is dit een niet bewezen stelling omdat belangrijke winkelketens vaak veel bezoekers trekken en er geen relatie is tussen filialisering en winkelleegstand in binnensteden. Ook verschaalt de variëteit aan winkels in binnensteden maar heel langzaam.

Musea in grote steden zijn vaak belangrijke (toeristische) trekpleisters. Ze worden dan ook steeds vaker ingezet bij *city branding*. Het museum zelf (het Louvre in Parijs), een thematische tentoonstelling (Late Rembrandt voorjaar 2015 in Rijksmuseum Amsterdam) of het gebouw (Guggenheim in Bilbao) zijn een soort boegbeeld van de stad. Een trend bij dit soort grote en vermaarde musea is dat ze satelliet vestigingen openen waarmee ze de toegang tot hun collectie willen vergroten, het toerisme en de lokale economie willen steunen, een breder publiek willen bereiken en hun eigen '*brand*' willen versterken.<sup>3</sup> Satellietvestigingen kunnen zich bevinden in een ander land maar ook in een andere regio in het land van vestiging of op een strategische locatie in de regio waar men al gevestigd is zoals een vestiging op een luchthaven.

---

<sup>3</sup> <http://pie.pascalobservatory.org/pascalnow/pascal-activities/news/concept-satellite-museums-regional-development> (geraadpleegd op 20 mei 2015).

## 2.5 Gerelateerdheid voorzieningen

Veel (top)voorzieningen gedijen beter in de nabijheid van andere voorzieningen, deels omdat ze dezelfde soort klandizie delen, deels doordat ze vaak gecombineerd worden in één keten van complementaire activiteiten (bijvoorbeeld uit eten gaan en een bezoek aan het theater). Anderzijds zou je je kunnen voorstellen dat er voorzieningen zijn die elkaar slecht verdragen (bijvoorbeeld 'motorcrossterrein' en 'fijnproeversfestival'). Je zou verwachten dat bij voorzieningen waar complementariteit optreedt het Hotelling Maxime zou primeren en bij niet-complementaire voorzieningen het Lösch Maxime. Welke voorzieningen 'passen' bij elkaar? Hier blijkt opvallend weinig wetenschappelijke literatuur over te zijn. De binnen het NAPOLEON-project (van Oort et al., 2015) gebruikte database biedt evenwel uitkomst. Aangezien grotere steden vaak het hele palet aan voorzieningen herbergen (nagenoeg alle voorzieningen correleren significant met elkaar als we alle steden meenemen), en zodoende nauwelijks meer te zeggen valt welke bij elkaar passen, is ervoor gekozen om te kijken welke topvoorzieningen samen voorkomen in steden die qua grootte niet alle topvoorzieningen kunnen herbergen, namelijk de Europese stedelijke agglomeraties met tussen de 100.000 en 250.000 inwoners (N=315). Tabel 2.1 geeft de resultaten weer.

Uit Tabel 2.1 is op te maken dat een aantal voorzieningen mogelijk beter functioneren wanneer deze bij elkaar in de ruimte geplaatst zijn. Althans, ze komen vaker samen voor in de zin dat de ruimtelijke spreiding ervan overeenkomt met dat van andere voorzieningen. Het gaat wat te ver om alle samenhangen te duiden, maar bijvoorbeeld NGOs vestigen zich graag in nationale bestuurszetels, nabij gouvernementele internationale organisaties (Taylor en Derudder, 2015) en daar zijn ook vaak universiteiten. In plaatsen waar zij gevestigd zijn zitten vaak ook galerieën en veel andere culturele voorzieningen. Universiteiten en culturele voorzieningen komen ook vaak samen voor, en ook dienstverlenende commerciële bedrijven (*Advanced Producer Services-APS*) zitten daar vaak. Toerisme en cultuur gaan bijvoorbeeld ook veel samen. Muziekevenementen, galerieën en toonaangevende sportevenementen vinden we ook vaak in dezelfde plaatsen. Een aantal voorzieningen lijkt meer geïsoleerd te kunnen functioneren. Voorbeelden van voorzieningen die blijkbaar goed op zichzelf kunnen staan zijn Europese organisaties. Dit lijkt opvallend genoeg ook te gelden voor de hoofdkantoren van grote multinationals, maar hier wreekt zich dat onze selectie van alleen kleine/middelgrote steden de spoeling dun maakt en de meeste hoofdkantoren juist in grote metropolen met heel veel andere voorzieningen te vinden zijn.

Tabel 2.1 Mate van gerelateerdheid (ruimtelijke clustering) tussen voorzieningen in middelgrote Europese steden van 100-250 K inwoners (N=315; Pearson correlatiecoëfficiënten). Rood = correlatie boven 0,4; Geel = overige significante correlaties (bij 99% betrouwbaarheidsniveau)

	National capital	EU institutions	International organisations	NGOs	IXP-points	Rail connectivity	Seaport	Airport	Top 500 universities	International research collaborations	Total assets of banks	Top 500 firm HQs	APS offices	Exhibition capacities of fairs	International congress	UNESCO World Heritage Sites	Michelin stars	Theaters	Opera	Galleries	Music events	Art exhibitions	Public art installations	High-level sport events	Sports stadium	
National capital	1																									
EU institutions	-.008	1																								
International organisations	.666**	-.009	1																							
NGOs	.471**	-.015	.706**	1																						
IXP-points	-.008	-.012	-.009	-.015	1																					
Rail connectivity	.098	.002	.121*	.109	-.007	1																				
Seaport	-.010	-.015	-.011	-.018	-.014	-.011	1																			
Airport	-.007	-.010	-.008	-.013	.014	.197**	-.012	1																		
Top 500 universities	.117*	.004	.291**	.508**	.192**	.255**	-.045	.002	1																	
International research collaborations	-.010	-.016	-.011	-.019	-.015	.078	-.019	-.013	.045	1																
Total assets of banks	.195**	.015	.183**	.111*	-.027	.157**	-.032	-.014	.164**	.010	1															
Top 500 firm HQs	.030	-.021	.093	.052	-.020	.071	-.025	-.010	.058	.102	.016	1														
APS offices	.203**	.001	.163**	.171**	.202**	.247**	-.025	-.002	.335**	.095	.222**	.085	1													
Exhibition capacities of fairs	.168**	.272**	.097	.085	-.025	.096	-.030	.000	.103	.001	.103	.247**	.152**	1												
International congress	.105	-.024	.097	.339**	.110	.052	.010	.004	.301**	.012	.033	-.011	.347**	.116*	1											
UNESCO World Heritage Sites	.142*	-.038	.223**	.132*	-.036	.204**	.011	.008	.156**	.026	.097	.059	.049	.163**	.107	1										
Michelin stars	.123*	.058	.158**	.149**	-.020	.223**	-.010	-.002	.238**	.025	.071	-.026	.130*	.112*	.137*	.413**	1									
Theaters	.028	.080	.133**	.064	.115*	.165**	.018	-.040	.164**	.054	.141*	-.052	.300**	.155**	.226**	.195**	.158**	1								
Opera	.094	-.056	.155**	.108	.059	.253**	.056	-.008	.207**	.044	.177**	-.038	.185**	.024	.250**	.292**	.175**	.392**	1							
Galleries	.448**	-.013	.675**	.477**	-.001	.148	-.006	-.010	.213**	-.005	.193**	.135	.280**	.086	.128*	.166**	.246**	.138*	.218**	1						
Music events	.273**	.051	.416**	.278**	-.025	.181**	-.024	-.004	.280**	.094	.209**	.104	.325**	.195**	.151**	.191**	.261**	.233**	.241**	.659**	1					
Art exhibitions	-.013	.141*	-.014	-.024	-.019	.080	.028	-.006	.118*	-.025	.098	-.026	.102	.214**	.054	.052	.127*	.116*	-.002	.038	.155**	1				
Public art installations	.068	-.049	.119*	.143*	.034	.273**	-.042	.027	.296**	.093	.128*	.152**	.317**	.134*	.209**	.202**	.254**	.159**	.325**	.220**	.407**	.263**	1			
High-level sport events	.612**	-.026	.571**	.390**	-.024	.150**	.023	.002	.105	-.031	.157**	.044	.258**	.191**	.095	.187**	.114*	.123*	.116*	.407**	.304**	.013	.160**	1		
Sports stadium	.237**	.045	.188**	.108	.084	.082	.034	-.023	.156**	-.009	.133	.174**	.244**	.215**	.142	.144*	.122*	.258**	.175**	.152**	.187**	.075	.176**	.291**	1	

## 2.6 Borrowed size en netwerken

### 2.6.1 Borrowed size als alternatief voor concentratie

*Borrowed size*<sup>4</sup> is een belangrijk concept aan het worden in de Nederlandse beleidspraktijk. Het vertrekpunt in Nederland lijkt ook sterk op de Vlaamse uitgangspositie: de steden zijn betrekkelijk klein vanuit internationaal perspectief en lijken daardoor minder potentieel te hebben om de agglomeratievoordelen die samenhangen met massa en dichtheid te organiseren. Nederlandse adviesorganen zoals het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2012) en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI, 2014a), maar ook de OESO (2014) stellen dat dit tot een verslechtering van de concurrentiepositie zal leiden. Het heeft ertoe geleid dat het versterken van de agglomeratiekracht één van de meest urgente vraagstukken is geworden voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling.

Ruimtelijk gezien zijn er een tweetal strategieën hiervoor denkbaar. Een mogelijke oplossing is de verdere sterke groei van individuele steden of beter nog één enkele stad tot ware metropolen, maar de ruimtelijke en budgettaire mogelijkheden daartoe zijn beperkt en dit staat bovendien haaks op de maatschappelijke krachten die mede hebben geleid tot de bestaande polycentrische stedelijke structuur. Bovendien kan die polycentrische stedelijke structuur zelf als een *unique selling point* worden gezien, want een dergelijke structuur kan zeer concurrerend zijn door de betere balans tussen agglomeratievoor- en nadelen (Meijers en Burger, 2009; 2010). We moeten ons zodoende zeker niet blindstaren op de agglomeratievoordelen die minder aanwezig zijn in een polycentrische structuur (Meijers, 2008; Meijers en Burger, 2010; Burger et al., 2014), maar juist ook aandacht hebben voor agglomeratienadelen, waarvan er vergelijkenderwijs waarschijnlijk minder zijn in meer polycentrische stedelijke structuren dan in een grote metropool.

Een meer haalbare optie om het gebrek aan agglomeratiekracht te compenseren, is volgens het PBL, de RLI en de OESO inzetten op *borrowed size* in netwerken van plaatsen. Netwerken kunnen in theorie een substituut zijn voor de voordelen van nabijheid (Johansson en Quigley, 2004). Of dit daadwerkelijk zo is, moet echter nog blijken. Want ondanks de intuïtieve aantrekkingskracht van een concept als *borrowed size*, is het tegelijkertijd ook een van de minst duidelijke concepten, moeilijk te operationaliseren en daardoor empirisch nog nauwelijks onderbouwd. Dat betekent dat veel actoren het concept kunnen gebruiken op een manier die voor hen relevant is, maar dit vergroot niet noodzakelijkerwijs de efficiëntie en effectiviteit van strategieën gericht op het behalen van agglomeratievoordelen in een netwerk van steden. Daarbij kan de terminologie van netwerken in de Vlaamse of Nederlandse context voor verwarring zorgen. In contexten zoals de VS, maar ook grotendeels in Frankrijk, waarin er discrete functioneel stedelijke gebieden af te bakenen zijn rond stedelijke knopen, is intuïtief duidelijk (correct afbakenen is nog iets anders) waar de agglomeratie ophoudt en het netwerk begint. Echter, in Vlaanderen, Nederland of in de Duitse Rijndelta zien we vaak 'dakpaneffecten' (zie Gottmann 1961; Lang & Knox, 2009): functioneel stedelijke regio's liggen over elkaar heen. Of we deze tussenvorm het beste als een agglomeratie of als een netwerk beschouwen zal afhangen van de schaal van de voorziening die we willen bestuderen en de gekozen methode om het te onderzoeken<sup>5</sup>. Centrale-plaatsentheorie leent zich

---

<sup>4</sup> We hadden moeite hier een goede Nederlandse vertaling aan te geven en hanteren daarom de Engelse term.

<sup>5</sup> Een andere discussie, parallel aan deze, die we hier verder niet uitwerken, heeft betrekking op de 'aard van een netwerk'. Is een netwerk een 'teken des tijds' en een nieuw maatschappelijk fenomeen zoals in de utopische jaren 1990 wel gedacht werd in ruimtelijke kringen en ontwikkelen we naar een 'netwerksamenleving' (zie Castells, 2000; in Vlaanderen was het RSV en het ruimtelijk-economisch denken sterk door deze ideeën geïnspireerd, zie Albrechts en Livois, 2004; Cabus en Vanhaverbeke, 2006). Of is een netwerk één perspectief te midden van anderen waarmee we fenomenen kunnen begrijpen.

methodologisch slecht voor een abstractie in netwerken, het perspectief van de *consumentenstad* beter. Evenwel verwachten we in plaatsen met veel dakpaneffecten nog meer *borrowed size* effecten en kansen op complementariteit tussen plaatsen dan in 'zuivere' netwerksituaties.

In deze sectie gaan we allereerst in op het concept '*borrowed size*' (2.6.2). Vervolgens kijken we naar de empirische onderbouwing ervan (2.6.3). Waar *borrowed size* de nadruk op nabijheid tot andere steden legt, is er ook een literatuur die nadruk legt op het belang van interactie in netwerken over grotere afstanden. Deze wordt behandeld in paragraaf 2.6.4.

## **2.6.2 Het concept *borrowed size***

Het concept '*borrowed size*' is bedacht door de bekende Amerikaanse econoom en planner William Alonso (1973). In een paper over de voor- en nadelen van het beperken van de groei van steden (dat laatste werd toen door sommigen gepropageerd!), stipt hij het zijdelings aan. *Borrowed size* verwijst naar de situatie dat in het bijzonder kleine steden die gelegen zijn in een groter metropolitaan gebied het beter doen doordat ze zelf weinig agglomeratienadelen (congestie, hoge vastgoedprijzen, criminaliteit etc.) kennen, maar wel toegang hebben tot de agglomeratievoordelen van grotere buursteden. Alhoewel hij het primair heeft over steden binnen de Megalopolis (het stedelijk gebied tussen Boston en Washington, waar ook de notie van dakpaneffect dus uit afkomstig is (Gottmann, 1961), stelt hij dat het ook voor Vlaanderen een relevant fenomeen is. Alonso schrijft hierover: *borrowed size "is also quite visible, although virtually unstudied, in certain European urban patterns, such as those of Germany and the Low Countries, whose cities, quite small by our [American –red] standards, apparently achieve sufficient scale for the functioning of a modern economy by borrowing size from each other."* (Alonso, 1973: 200).

Ondanks dat Alonso geen concrete definitie geeft, kunnen er een aantal karakteristieken van *borrowed size* uit zijn korte beschrijving worden gedistilleerd. Deze vier karakteristieken zijn dat a) in het bijzonder kleine steden die b) gelegen zijn in een groter metropolitaan gebied het c) beter doen doordat ze d) toegang hebben tot de agglomeratievoordelen van grotere buursteden.

Een moderne interpretatie van *borrowed size*

De originele uitgangspunten van Alonso lijken in veel opzichten niet langer houdbaar. Er is geen bewijs dat het alleen aan kleine steden is voorbehouden, net zomin als dat je alleen kan lenen van dichtbij gelegen bureaus – 'verre vrienden' bieden in theorie ook kansen, zeker door mondialisering en internationalisering. Bovendien zijn zowel de term '*borrowed*' als de term '*size*' weinig nauwkeurig. '*Borrowed*' maakt niet duidelijk wie nu van wie leent – er is een verschil tussen lenen en uitlenen. Maar vooral '*size*' is onnauwkeurig – zo zijn er vele verschillende agglomeratievoordelen (zie ook Ponds en Raspe, 2015; van Meeteren et al., 2015b) en de mogelijkheden om die te lenen variëren nogal. Het gaat ons inziens vooral om de zogenaamde urbanisatievoordelen, maar daarbinnen zijn ook weer verschillen. Alonso (1973:200) blijft ook vaag: het zou gaan om "*a small city or metropolitan area exhibiting some of the characteristics of a larger city if it is near other population concentrations*". Wil je *borrowed size* onderzoeken, moet je dus op zoek naar een ontkoppeling tussen de omvang van een plaats en een bepaald kenmerk van die plaats, én deze ontkoppeling moet dan ook nog worden veroorzaakt door de positie van deze plaats ten opzichte van andere (grotere) plaatsen. De vraag is dan wat deze kenmerken precies zijn. Alonso noemt zelf performance-gerelateerde indicatoren, zoals inkomen

---

In de eerste benadering wordt de stad fundamenteel iets anders in het huidig tijdsgewricht. In de tweede benadering gaat het niet over wat de stad is en kan deze heel goed hetzelfde gebleven zijn, maar benadrukken we nieuwe methoden waarmee we de stad beter kunnen begrijpen. Dit rapport kadert in dat tweede perspectief.

per hoofd van de bevolking en de groei van de bevolking. Meer recente benaderingen gaan uit van functies of sectoren (Hesse, 2014; Phelps et al., 2001) of (top)voorzieningen (Burger et al., 2015; Meijers et al., 2015a). *Borrowed size* valt zodoende uiteen in een functionele benadering ('borrowed function') en een performancegerelateerde benadering ('borrowed performance'), zie Figuur 2. Beiden kunnen samenvallen, maar niet per se. Wellicht dat een stadje nabij Brussel minder voorzieningen (functies) heeft dan je op basis van haar grootte zou mogen verwachten, maar door de nabijheid van Brussel wel sneller groeit en welvarender is (performance). Dit patroon van *borrowed function* en *borrowed performance*, en in het bijzonder de relaties ertussen, verdient verder onderzoek. Het zou immers goed kunnen dat plaatsen die wellicht geen of weinig topvoorzieningen hebben, toch van hun nabijheid (of verbondenheid) tot andere plaatsen die deze wel hebben weten te profiteren.

#### Agglomeration shadows

Een stad kan natuurlijk net zo goed minder presteren of minder functies hebben dan verwacht gegeven de omvang. Wanneer dit te wijten is aan de aanwezigheid van andere steden nabij kunnen we geïnspireerd door Krugman's schaduweffecten spreken van een '*agglomeration shadow*': competitie van buursteden beperkt de ontwikkelingsmogelijkheden van een stad. *Agglomeration shadows* zijn daarmee de tegenhanger van *borrowed size*. Samengevat geeft Figuur 2 de dimensies van *borrowed size* weer.

**Figuur 2.2. De dimensies van borrowed size.**

Dimensies borrowed size		Relatie omvang-functies	
		Minder functies dan verwacht	Meer functies dan verwacht
Relatie omvang <-> performance	Mindere performance dan verwacht	<i>Agglomeration shadow</i>	<i>Borrowed function</i>
	Betere performance dan verwacht	<i>Borrowed performance</i>	<i>Borrowed size (function &amp; performance)</i>

### 2.6.3 Bewijs voor borrowed size en agglomeration shadows

Om onduidelijke redenen heeft Alonso's concept de eerste decennia nauwelijks aandacht getrokken. Pas met het werk van Phelps (1998; 2004) en collega's (Phelps et al., 2001) werd het begrip onderdeel van een theoretisch kader om economische ontwikkelingen in *edge cities*<sup>6</sup> en andere suburbane plaatsen te duiden. Desondanks stelt Phelps (2004: 980) dat alhoewel het concept *borrowed size* 'intuitively appealing in its simplicity' is, het nog altijd 'difficult to pin down analytically' blijft, en, 'its utility remains to be demonstrated'. Meijers (2007b; 2008) bespreekt het concept specifiek in de context van polycentrische metropolitane gebieden. Anderen, in bijzonder Partridge en collega's (2008; 2009) hebben vanuit een andere insteek voor dit onderwerp relevante kennis geleverd. In plaats van *borrowed size* gebruikten zij de verwante term '*positive agglomeration spillovers*' om de positieve effecten van een ligging nabij grote steden te duiden. We focussen

<sup>6</sup> Dit zijn steden in een perifeer gebied – op afstand van een grotere stad - met een concentratie van economische functies en voorzieningen. Zie ook verwijzingen elders naar 'postsuburbia' (Bontje, 2004).



hier op bewijs ten aanzien van een drietal belangrijke premissen van het *borrowed size* concept, namelijk de vraag of het vooral voorkomt in meerkernige of polycentrische stedelijke gebieden, op de vraag of er hierdoor een betere balans tussen agglomeratievoor- en nadelen is, en wat nu eigenlijk de drijvende kracht achter *borrowed size* is, is dat nabijheid tot andere steden, connectiviteit ermee of daadwerkelijke interactie?

#### *Meerkernige en polycentrische stedelijke regio's?*

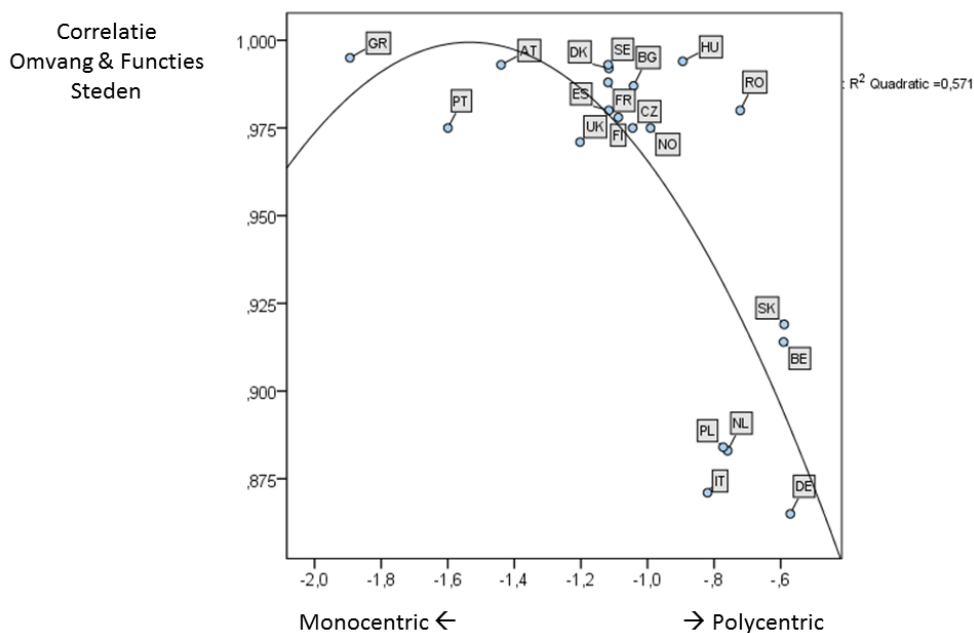
Afgaande op Alonso zou *borrowed size* voorbehouden zijn aan meerkernige en/of polycentrische stedelijke regio's: buursteden zijn immers nodig. Het bewijs voor het bestaan van dergelijke *borrowed size* effecten in de wetenschappelijke literatuur is mager. Recent toonden Brezzi en Veneri (2014) aan dat meerkernigheid (het hebben van meerdere steden binnen een metropolitane regio) niet tot een betere regionale performance leidt in de vorm van een hoger inkomen per hoofd van de bevolking in de OESO-landen. Analyses in het kader van het NAPOLEON-project bevestigen dit (Van Oort et al., 2015), alhoewel polycentriciteit op productiviteitsgroei wel een positief effect heeft. Het simpelweg hebben van buursteden, en daarmee de mogelijkheid om 'size' te 'borrowen', is dus niet voldoende. Een polycentrische regio (een meerkernige regio waar de steden weinig voor elkaar onderdoen) heeft zelfs een negatief effect op de performance (Brezzi en Veneri, 2014). Dat strookt met eerder onderzoek waaruit blijkt dat regio's met daarin steden van min of meer gelijke grootte minder agglomeratievoordelen weten te organiseren. In plaats daarvan is er sprake van een duplicatie van laagwaardigheid (Meijers, 2008). Partridge et al., (2009) vinden ook dat er sprake is van schaduweffecten in dergelijke polycentrische regio's. Overigens, of dit nu gelijk betekent dat er geen sprake is van *borrowed size* valt te bezien: dat wordt immers op stedelijke en niet op regionale schaal gemeten volgens Alonso. Het kan zijn dat sommige steden wel beter presteren dan hun omvang doet vermoeden, maar dat dit ten koste gaat van andere, omliggende steden waardoor er op regionaal niveau een 'minnetje' overblijft.

Kijken we naar dit stedelijke schaalniveau, dan vinden we dat het bewijs voor *borrowed size* in meerkernige, dan wel polycentrische stedelijke regio's tegenstrijdig is. Er is vooral onderzoek gedaan naar '*borrowed performance*'. Erickcek en McKinney (2006) vinden dat steden die gelegen zijn in een grotere metropolitane regio met daarin ook andere steden niet beter presteerden in de jaren negentig dan geïsoleerd gelegen steden. Echter, Polèse en Shearmur (2006) toonden aan dat de werkgelegenheid en de bevolking in de afgelopen decennia juist sneller groeiden in kleinere steden die dichtbij een andere stad lagen, en juist minder snel groeiden in geïsoleerd gelegen steden. Partridge en collega's (2008) tonen aan dat afstand een rol speelt. Steden die verder weg gelegen zijn van grotere steden groeien minder snel. Zij stellen dat dit negatieve effect toeneemt: "*despite declines in transport costs, technological advances in communication and the dispersion of manufacturing to low-cost locations, the economic costs of remoteness appear to be increasing.*" (Partridge et al., 2008: 753). Dobkins en Ioannides (2001), die bevolkingsgroei in het Amerikaanse stedelijke systeem bestuderen over een veel langere periode, vinden dat afstand tot andere steden lang niet altijd verklarend is voor deze groei. Wel zien ze dat de kans groot is dat een stad groeit als omliggende steden ook groeien.

In hoeverre komt *borrowed size* juist voor in meerkernige of polycentrische metropolitane regio's? Zoals eerder beargumenteerd is er sprake van *borrowed size* wanneer er een ontkoppeling is tussen de omvang van een plaats en een bepaald kenmerk van die plaats, in ons geval de aanwezigheid van metropolitane functies. Deze disconnectie kan veroorzaakt worden door de positie van deze plaats ten opzichte van andere (grotere) plaatsen. In hoeverre heeft de ligging in een meerkernige stedelijke regio (het hebben van buursteden) en in een polycentrische stedelijke regio (het hebben van buursteden die min of meer vergelijkbaar zijn qua omvang) invloed op die disconnectie van omvang en functie? In het NAPOLEON onderzoek (Meijers, 2015) werd gevonden dat het hebben van buursteden niet automatisch tot *borrowed size* leidt. Er is geen lagere correlatie tussen omvang en functie in steden met buursteden dan voor steden zonder buursteden. Ook al zijn er bureaus waaraan kracht ontleend kan worden, dan wordt dit nog niet duidelijk in een grotere ontkoppeling van omvang

en functie. Anders is het voor steden met buurstedes die onderdeel uitmaken van een polycentrische stedelijke regio. We zien veel vaker een disconnectie tussen de omvang en functies van steden wanneer deze in een polycentrische stedelijke regio liggen ( $r = 0,686$ ) dan voor steden met buurstedes gelegen in een monocentrische stedelijke regio ( $r = 0,943$ ). Op basis hiervan kunnen we stellen dat *borrowed size* vooral voorkomt in polycentrische stedelijke regio's. In andere woorden: tussen steden van (min of meer) vergelijkbare omvang. Dit gaat zelfs op op landsniveau. Figuur 2.3 toont aan dat *borrowed size* meer voorkomt in polycentrische landen, zoals Duitsland, Italië, Litouwen, Polen, Zwitserland, Slowakije, Nederland en uiteraard België. Alonso had het dus goed gezien in 1973.

**Figuur 2.3 Borrowed size in polycentrische versus monocentrische landen\*.**



\*landen met minimaal tien stedelijke agglomeraties.

Kortom: *borrowed size* komt meer voor in polycentrische stedelijke systemen. Veel Vlaamse steden maken deel uit van dergelijke regio's (zie van Meeteren et al., 2015a, het Metropolitane Kerngebied is een van de meest polycentrische stedelijke regio's in Europa). Zij zullen eerder kritische massa en functies van elkaar lenen dan steden die deel uitmaken van monocentrische stedelijke regio's of van steden die geïsoleerd liggen.

#### *Balans tussen agglomeratievoor- en nadelen?*

De balans tussen agglomeratievoor- en nadelen varieert van plek tot plek (Camagni et al., 2013) en is daarmee een belangrijke verklaring voor het vestigingsgedrag van bedrijven (Polèse en Shearmur, 2006). Ook particulieren maken de afweging tussen de voor- en nadelen die een locatie biedt. Steden dichtbij andere (en zeker grotere) steden, hebben een andere aantrekkingskracht dan steden die geïsoleerd liggen. De inwoners van deze steden profiteren van de voordelen van de grote stad in de buurt, maar hebben minder last van de nadelen. De nadelen variëren van criminaliteit tot een ongezonde(re) leefomgeving (geluidshinder, uitstoot van fijnstof) tot hogere vastgoedprijzen.

Kleinere steden kunnen profiteren van zogenaamde *crowding out* processen in hun grotere buurstad. Bedrijven die erg op loonkosten en in het bijzonder grond- en vastgoedprijzen letten (zoals *medium-tech* bedrijven en ruimte-intensieve bedrijven) zoeken hun heil in kleinere buurstedes (Henderson, 1997; Polèse en Shearmur, 2006). Voor Phelps et al. (2001) is dit waar het *borrowed size* concept om draait: de relatie tussen lokale

voordelen van een kleinere stad (lagere vastgoedprijzen, minder congestie) en de voordelen van grotere nabijgelegen steden zoals een grote arbeids- en afzetmarkt, gespecialiseerde dienstverlening en kennis, meer consumptiemogelijkheden, die beschikbaar komen door transacties en interacties tussen de steden. Voor veel bedrijven volstaat toegang tot dergelijke agglomeratievoordelen, zonder er bovenop te zitten (Parr, 2002).

*Drijvende kracht: nabijheid, connectiviteit en interactie*

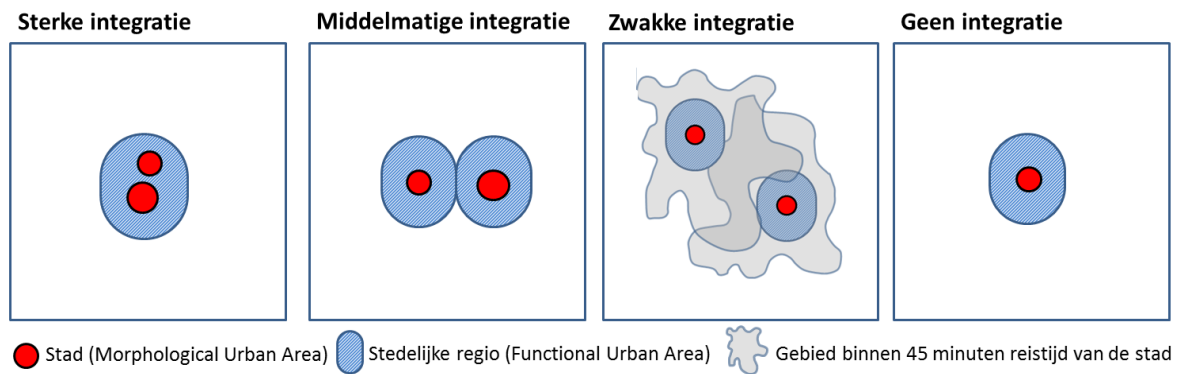
Het zal duidelijk zijn dat de ontwikkelingsperspectieven van met name kleine en middelgrote steden afhangen van hun positie ten opzichte van andere (in ieder geval ook grotere) steden. Partridge en collega's (2008) stellen in dit verband dat de standaard lokale economische ontwikkelingsfactoren wel een rol spelen, maar dat deze rol beïnvloed wordt door a) de afstand tot nabijgelegen grotere stedelijke regio's en b) de eigen positie in het stedelijk systeem. Iedere kilometer verder van steden die meer te bieden hebben, leidt tot meer *population growth penalties*, zoals zij het noemen.

Je kunt je afvragen in hoeverre afstand bepalend is. Afstand speelt waarschijnlijk alleen een rol omdat het interactie belemmert. Phelps (1998) benadrukt juist het belang van interactie voor *borrowed size*. Interactie is "*both a measure of, and the mechanism enabling, borrowed size*" (Phelps et al., 2001: 615). Gegeven het belang van interactie, en het gegeven dat interactie de sleutel tot het ontstaan van agglomeratievoordelen is, vinden Polèse en Shearmur (2006) dat men het zelfs beter kan hebben over *borrowed agglomeration economies* dan over *borrowed size*. Hoe dan ook, het feit dat interactie van belang is, maakt dat er wellicht een grens zit aan de mogelijkheden om 'size te borrowen' van andere steden. Een drempel van één uur is geopperd door Polèse en Shearmur (2006: 372): "[w]ithin the one-hour travel-time range, face-to-face contacts can still be maintained with the neighbouring metropolis, but without incurring the congestion costs of an intrametropolitan location." Phelps en collega's (2001) nemen als uitgangspunt de tijd die gespecialiseerde arbeidskrachten bereid zijn te reizen. Willen bedrijven nog profiteren van een grote arbeidsmarktpool in een naburige stad, dan zullen gespecialiseerde arbeidskrachten bereid moeten zijn om de afstand ertussen af te leggen.

Hesse (2014: 6), die de situatie van Luxemburg stad bestudeerde, stelt echter dat "*...borrowing size or significance no longer relies on physical proximity between the cities, but on embeddedness in overarching networks between and within polycentric city-regions, via corporate relations, market pervasion and, last but not least, information and communication networks.*" Met andere woorden, volgens hem is netwerkconnectiviteit belangrijker dan nabijheid. Verderop zullen we zien dat dit erg afhankelijk is van het type metropolitane functies dat bestudeerd wordt. Zo gaat Hesse geheel voorbij in zijn definitie aan de rol die de arbeidsmarkt -die per definitie als buitengrens de pendeltijd hanteert- speelt als domein waar *borrowed size* een belangrijke rol speelt (van Meeteren, 2015b).

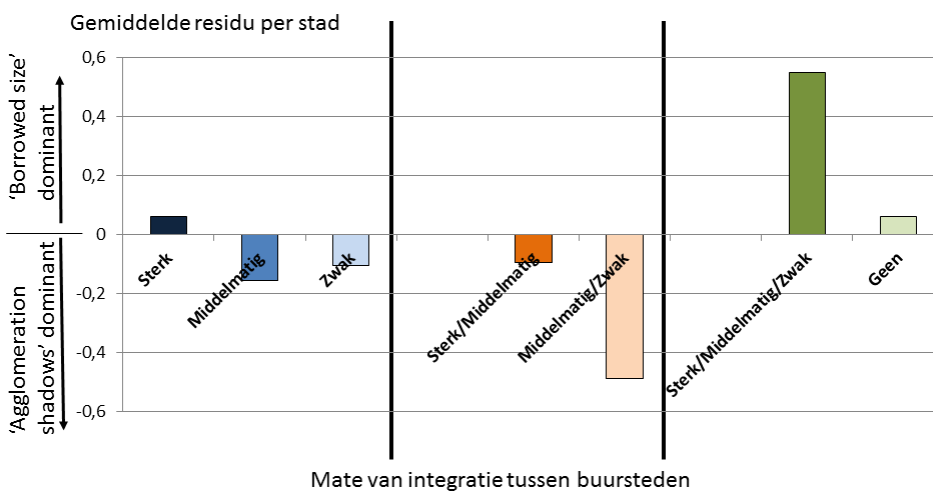
In diverse ESPON projecten (1.1.1 en 1.4.3) zijn verschillende soorten metropolitane regio's afgebakend, mede op basis van de mate van functionele samenhang daarbinnen. De mate van samenhang kan als 'sterk' worden aangeduid als twee buursteden gelegen zijn in het hetzelfde functioneel stedelijk gebied (*Functional Urban Area* FUAs). Deze FUAs zijn afgebakend op basis van woon-werkrelaties. De mate van integratie is 'middelmatig' als het gaat om aangrenzende maar niet overlappende arbeidsmarktgebieden (zogenaamde polyFUA's). De relatie met buursteden is 'zwak' als deze steden wel nabij liggen (binnen 45 minuten), maar niet geïntegreerd zijn, dus in het geval van een *Potential Integration Area* (PIA). Zie figuur 2.4.

**Figuur 2.4** Mate van functionele integratie in typen metropolitane regio's.



In het Napoleon-onderzoek is gekeken of deze mate van integratie van invloed is op de aanwezigheid van stedelijke functies. Wanneer we deze aanwezigheid voorspellen aan de hand van omvang (en country dummies) dan blijft er een residu over, namelijk het verschil tussen de voorspelde aanwezigheid van stedelijke functies en het daadwerkelijke aantal stedelijke functies. Van *Borrowed size* (of beter: *borrowed function*) is sprake wanneer dit residu positief is, van *agglomeration shadows* wanneer er sprake is van een negatief residu. Als sterke integratie tot meer *borrowed size* leidt, verwachten we dat het gemiddelde residu per stad in een sterk geïntegreerde regio (FUA) hoger is dan in een middelmatig sterk geïntegreerde regio (polyFUA), en zeker hoger dan in een zwak geïntegreerde regio (PIA). Figuur 2.5 presenteert de samenhang tussen functionele integratie en *borrowed size*.

**Figuur 2.5** Effecten van toenemende functionele integratie tussen steden op *borrowed size*\*.



\*(gemiddelde overschot of tekort aan metropolitane functies per stad in regio's met sterke, middelmatige en zwakke functionele integratie)

Blauwe staven: Veel van de steden hebben meerdere buursteden waarmee ze een verschillende mate van functionele integratie hebben. Om een zo zuiver mogelijk beeld te krijgen, werden eerst de steden die slechts één mate van integratie met andere steden kennen geselecteerd (de drie blauw gekleurde kolommen links). We zien hier dat steden die sterker functioneel met elkaar zijn geïntegreerd gemiddeld genomen *size borrowen*: er is een positief residu. Dat wil ook zeggen dat het netwerk van steden meer metropolitane functies heeft dan verwacht. In metropolitane regio's die minder sterk zijn geïntegreerd, is sprake van een negatieve score; hier domineren *agglomeration shadows*. Dit suggereert dat sterkere integratie tussen steden in metropolitane regio's de negatieve effecten van onderlinge concurrentie teniet kan doen. Door sterkere integratie, d.w.z. meer

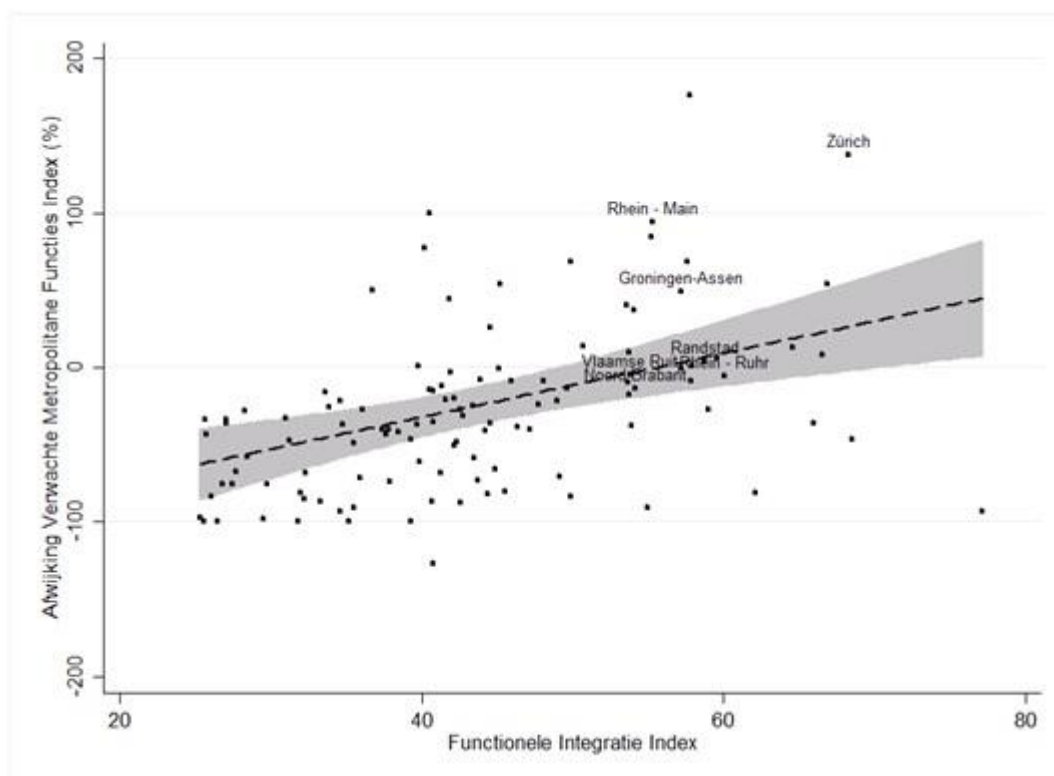
interacties, kan een *agglomeration shadow* omgedraaid worden naar een positief *borrowed size* effect. Daadwerkelijke functionele integratie is dus essentieel voor het ontstaan van netwerkkracht.

Oranje staven: Wanneer we steden met zowel sterke als middelmatig sterke relaties vergelijken met steden die alleen middelmatige of zwakke relaties met omliggende steden hebben (rood/oranje gekleurde balken in het midden van 5), zien we een vergelijkbaar resultaat. Hier overheersen *agglomeration shadows*, maar deze zijn fors sterker in het geval van alleen middelmatige of zwakke relaties met andere steden. Dit is opnieuw een indicatie van het positieve effect van interacties tussen steden, al moeten we enigszins voorzichtig zijn omdat we niet precies de balans tussen de sterke/middelmatige en middelmatige/zwakke relaties per stad kennen.

Groene staven: Tot slot werden twee extreme situaties vergeleken. Aan de ene kant steden met veel relaties, variërend van sterke tot middelmatige tot zwakke. En aan de andere kant steden die helemaal geen relaties hebben. Deze laatste situatie is niet noodzakelijkerwijs negatief. Integendeel, er is sprake van een positief residu. Een verklaring hiervoor is weer dat isolatie beschermt tegen competitie. Het kan ook zijn dat er een soort institutioneel *borrowed size*-effect is, aangezien deze plaatsen waarschijnlijk een centrumfunctie vervullen voor hun (betrekkelijk lege) ommeland, die dan mogelijk vanuit de overheid wordt gefinancierd. Die isolatie betekent echter ook dat steden niet kunnen profiteren van *borrowed size* effecten oftewel netwerkkracht. Zoals we in de kolom voor steden met allerlei soorten relaties zien, is het potentiële voordeel van die relaties vele malen groter.

Kortom: het gaat niet zozeer om nabijheid of connectiviteit, maar om daadwerkelijke functionele integratie tussen steden. Dit is de drijvende kracht achter positieve *borrowed size* effecten. Dit werd nog eens bevestigd in een andere analyse, specifiek gericht op polycentrische metropolitane regio's, waarvan de Vlaamse Ruit er één was. Het bleek dat naarmate er een sterkere functionele samenhang is tussen de steden (gemeten aan de hand van de efficiëntie van weg- en spoorverbindingen en de frequentie van treinservices) in een polycentrisch gebied, deze meer metropolitane functies, waaronder dus topvoorzieningen, weten te organiseren (Meijers et al., 2015b), zie Figuur 2.6. De mate van bestuurlijke integratie (liggen de steden in hetzelfde bestuurlijke gebied?) en culturele integratie tussen de steden (waar de Vlaamse Ruit zeer laag op scoorde) bleken weinig uit te maken. Er werd zelfs vastgesteld dat naarmate er meer bestuurlijke fragmentatie is (in het bijzonder op provinciaal niveau), er meer metropolitane functies lijken te zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de domeinen cultuur en kennis/wetenschap. Mogelijk is hier sprake van (historische) beleidsconcurrentie; iedere bestuurseenheid wil zijn eigen theater of kennisinstelling. Dit betreft niet toevallig grotendeels publiek gefinancierde functies. Culturele samenhang heeft op de meeste soorten metropolitane functies, inclusief de totaalindex, geen effect. Wel zien we dat een taalbarrière een positief effect heeft op de aanwezigheid van culturele functies. Een mogelijke verklaring is dat deze functies zich primair richten op het eigen taalgebied, en er sprake is van duplicatie. Culturele homogeniteit van de steden (in cultureel opzicht vergelijkbare steden), heeft juist een positief effect op de aanwezigheid van sportfuncties. Het zorgt er wellicht voor dat men gezamenlijk makkelijker een bid voor een groot sportevenement weet te organiseren, zoals bijvoorbeeld in het cultureel homogene Ruhrgebied te zien is.

**Figuur 2.6. Verband tussen functionele samenhang en prestatie qua metropolitane functies (topvoorzieningen).**



#### **2.6.4 Borrowed size door netwerken op hoger ruimtelijk schaalniveau dan de regio**

Tot op heden keken we naar het voorkomen van *borrowed size* op metropolitane schaalniveau, maar er zijn geen dwingende redenen waarom *borrowed size* beperkt zou blijven tot het metropolitane of stadsregionale schaalniveau, ook al hebben we gezien dat het zich met name voordoet in polycentrische stedelijke regio's met veel interactie. Als interactie de sleutel tot *borrowed size* is, dan moeten we rekening houden met het feit dat interacties niet bepaald beperkt zijn tot metropolitane regio's, al hebben bepaalde interacties –zoals op de arbeidsmarkt- daar hun zwaartepunt. Ten opzichte van de tijd waarin Alonso zijn ideeën ontvouwde, is de wereld veel sterker vervlochten geraakt (mondialisering). Ook netwerkconnectiviteit/interactie op (inter)nationale schaal kan daardoor samenhangen met *borrowed size*. Ook bijvoorbeeld toeristen van buiten de eigen (metropolitane) regio dragen bij aan het draagvlak voor voorzieningen. Doordat deze mensen niet gebonden zijn aan een woonlocatie in relatie tot de consumptie kunnen toerismestromen bij uitstek door middel van netwerken gemodelleerd worden. Dit illustreert dat verschillende typen agglomeratievoordelen kunnen op verschillende schaalniveaus worden geleend, en voor urbanisatievoordelen lijkt het metropolitane schaalniveau het belangrijkste, waar 'tijdelijke bewoners' zoals toerisme wel degelijk aan de stedelijke massa kunnen bijdragen. Overigens kunnen steden ook *agglomeration shadows* over grote afstanden werpen.

Binnen het NAPOLEON project is daarom gekeken of een goede inbedding in netwerken (netwerkconnectiviteit) leidt tot meer top voorzieningen en andere metropolitane functies. Van oudsher is de aanwezigheid hiervan afhankelijk van omvang van de plaats, maar het is niet meer alleen omvang dat bepalend is. Gekeken werd naar de aanwezigheid van hoogwaardige metropolitane functies op het terrein van internationale organisaties, het bedrijfsleven, kennis/wetenschap, sport en cultuur (Burger et al., 2015). Geconcludeerd werd dat:

- a) Zowel de omvang als de inbedding van steden in (inter)nationale netwerken bepalen de aanwezigheid van metropolitane functies in stedelijke gebieden;

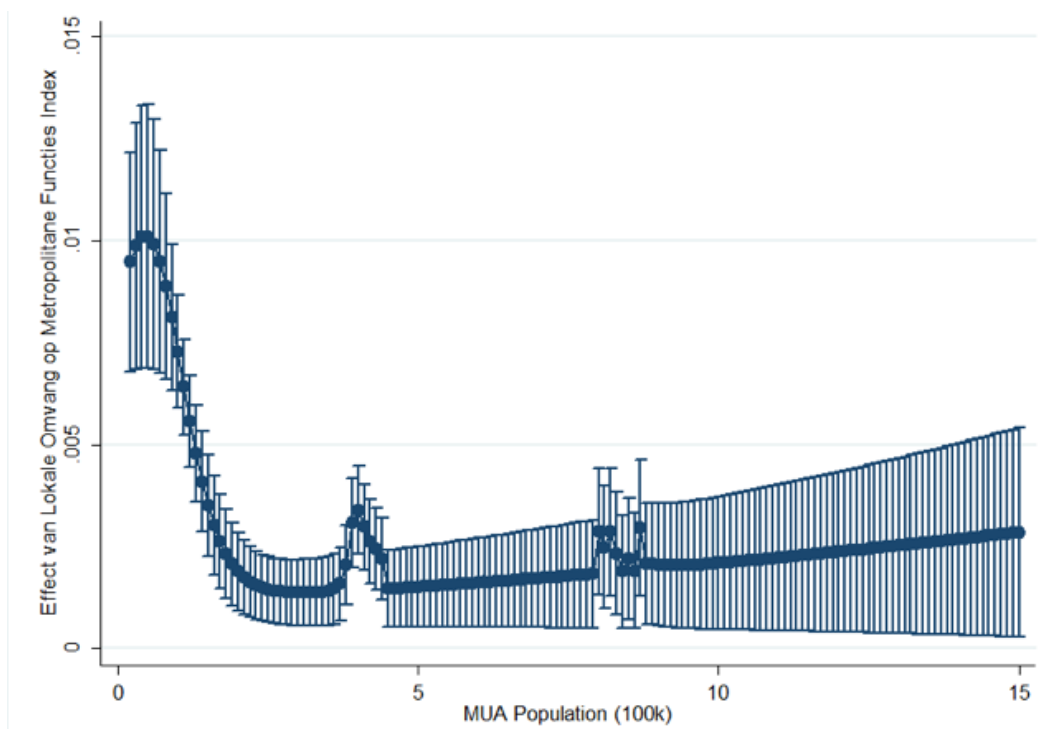
- b) Inbedding in regionale netwerken vertaalt zich niet noodzakelijkerwijs in een hoger niveau van metropolitane functies; Dit komt doordat het effect ervan positief is voor grote steden, maar negatief voor kleine steden, zie Figuur 2.8.
- c) Het effect van stedelijke omvang op de aanwezigheid van metropolitane functies is over het algemeen groter dan het effect van netwerkinbedding (ca. 2.5x zo groot).
- d) Het relatieve belang van lokale omvang en netwerkinbedding is echter wel afhankelijk van het type metropolitane functie waarnaar gekeken wordt. Terwijl omvang van belang is voor de aanwezigheid van alle metropolitane functies, speelt netwerkinbedding vooral een rol voor de aanwezigheid van metropolitane functies op het gebied van het bedrijfsleven, internationale organisaties en kennis/wetenschap. Voor de laatstgenoemde functies is netwerkinbedding zelfs belangrijker dan de stedelijke omvang. Tabel 2.2 presenteert detail.
- e) In het bijzonder kleine en middelgrote steden kunnen hun metropolitane functies, waaronder topvoorzieningen, vooral versterken door fysiek te groeien (een toename in omvang). Grotere steden kunnen juist relatief meer profiteren van een toename van de regionale en (inter)nationaal netwerkinbedding (zie Figuren 2.8 en 2.9).

**Tabel 2.2. Relatieve belang van stedelijke omvang, regionale connectiviteit en (inter)nationale connectiviteit voor specifieke metropolitane functies.**

Metropolitane functie	Lokale Omvang	Regionale Connectiviteit	(Inter)Nationale Connectiviteit
Internationale organisaties	+	0	++
Top-500 multinationals	+	0	++
Financiële dienstverlening	+	0	++
Zakelijke dienstverlening	+	-	++
Capaciteit congres- en tentoonstellingsfaciliteiten	+	0	++
Top-500 universiteiten	++	0	0
Internationale conferenties	+	-	++
Patenten	+	-	++
Culturele voorzieningen	++	-	+
Culturele evenementen	++	0	0
Sportvoorzieningen	++	0	0
Sportevenementen	++	-	0

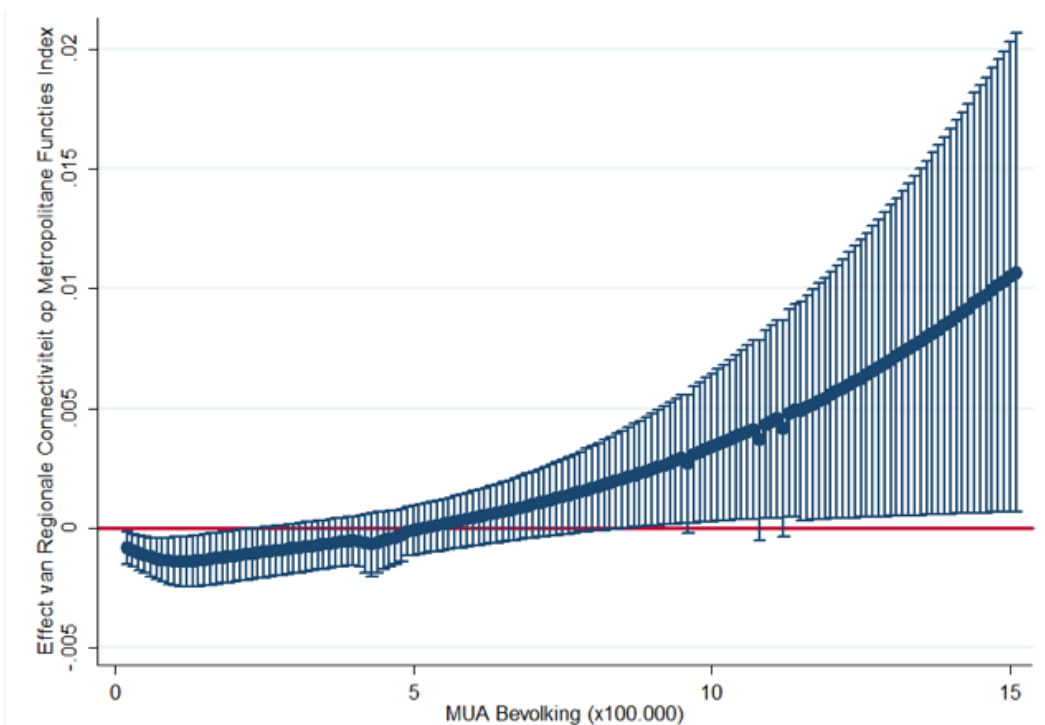
De rangorde (++ of +) van effecten is bepaald door te analyseren in welke mate de index voor de afzonderlijke functies toeneemt wanneer lokale omvang, regionale connectiviteit en (inter)nationale connectiviteit van een stad van het 25<sup>e</sup> naar het 75<sup>e</sup> percentiel zouden stijgen.

**Figuur 2.7.** Het voordeel van schaalvergroting voor groei in metropolitane functies in steden van oplopende omvang\*.



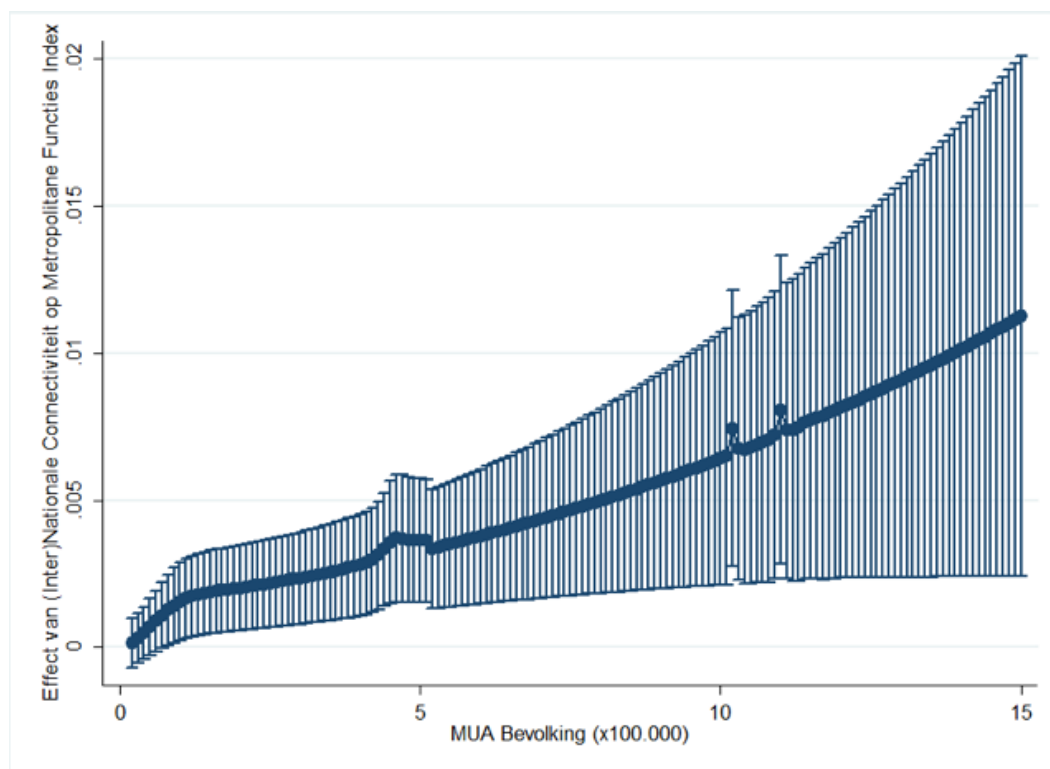
\*MUA= Morphological Urban Area; dus de stedelijke agglomeratie

**Figuur 2.8.** Het voordeel van betere regionale netwerkconnectiviteit voor groei in metropolitane functies in steden van oplopende omvang.





**Figuur 2.9. Het voordeel van betere (inter)nationale netwerkconnectiviteit voor groei in metropolitane functies in steden van oplopende omvang.**



## **2.7 Tot slot: naar een theoretische definitie van een 'topvoorziening'**

De theoretische en empirische resultaten die in dit rapport uiteen gezet zijn geven deels invulling aan de stelling, onder meer geformuleerd door McCann en Acs (2011) en Ni en Kresl (2010), dat nationale en internationale bereikbaarheid tegenwoordig belangrijker zijn voor de prestaties van steden dan de omvang van de stad zelf. Het aantakken aan internationale stromen van bezoekers en bewoners speelt een belangrijke rol in de concurrentiekracht van stedelijke regio's. Topvoorzieningen kunnen een stedelijke omgeving aantrekkelijker maken voor deze mobiele mensen en bedrijvigheid. In het toetsingskader van de nota 'Topvoorzieningen in het Metropolitane Kerngebied' staat de 'internationale allure' van voorzieningen in de vorm van buitenlandse bezoekers en/of samenwerkingsverbanden centraal (Ruimte Vlaanderen, 2014). Topvoorzieningen zijn dus – in tegenstelling tot 'gewone' voorzieningen – niet enkel afhankelijk van hun lokale inbedding in een topografisch gedefinieerd of Christalleriaans verzorgingsgebied.

Evenwel moet de reikwijdte van die stelling in de Europese context wel gekwalificeerd worden. 1) Grosso modo is de Europeaan een stuk minder mobiel en verhuisbereid dan bijvoorbeeld inwoners van de VS. 2) De stad als consumptiemilieu speelt een rol in haar competitieve positie maar er is in de wetenschap veel discussie of de competitieve positie echt gedetermineerd wordt door het consumptiemilieu: in welke richting loopt de causaliteit?. In dergelijke gevallen is het voor beleidsadvies van belang uit te gaan van complexere causaliteit, co-evolutie en padafhankelijkheid. Ofwel, het stimuleren van topvoorzieningen in het Metropolitane Kerngebied is zeker een zinvol beleidsdoel, maar men moet er geen panacee als ontwikkelingsmodel van verwachten en men

moet het belang van lokale inbedding en lokaal gebruik van de voorziening meenemen om de duurzaamheid van de voorziening te kunnen garanderen.

Binnen de denkpiste van een dichotoom onderscheid tussen topvoorziening en niet-topvoorziening, die gezien moet worden als 'heuristisch denkmodel' en niet als keihard criterium, is het voortbestaan en aanbod van die 'gewone' voorzieningen enkel en alleen afhankelijk van een lokale massa of lokaal draagvlak. In dat geval spreekt men eenvoudigweg van agglomeratie-effecten. De grootte van het 'lokale' verzorgingsgebied is dan weer afhankelijk van de voorziening/dienst zelf. Het lokaal verzorgingsgebied van een lagere school strekt zich bijvoorbeeld vaak niet voorbij een gemeentegrens, terwijl het lokale verzorgingsgebied van een universiteit vaak meerdere provincies omvat. Bovendien is het zo dat hoe meer gespecialiseerd een voorziening is en dus hoe kleiner de kans dat er gelijke voorzieningen in de buurt te vinden zijn, hoe groter het 'lokale' verzorgingsgebied.

Daaruit volgt dat topvoorzieningen niet noodzakelijk de grootste voorziening in een sector zijn. Topvoorzieningen zijn niet per definitie grootschalig. Topvoorzieningen zijn vaak dermate gespecialiseerd dat ze gebruikers uit internationale netwerken aantrekken. Bij wijze van voorbeeld: een zorgvoorziening die zich heeft gespecialiseerd in een zeldzame ziekte en in die hoedanigheid tot de wereldtop behoort, kan best een internationaal verzorgingsgebied hebben zonder 'groot' te zijn. Het ruime verzorgingsgebied volgt uit de mate van specialisatie en het niet-alledaagse karakter van de voorziening.

Topvoorzieningen opereren 'bovenlokaal' door gebruikers ver uit hun traditionele, geografisch bepaalde verzorgingsgebied – vaak internationale stedelijke netwerken - aan te trekken. Dat betekent dat bepaalde mensen bereid zijn om meer afstand af te leggen dan normaal om van die voorzieningen gebruik te maken. Dat doen mensen niet zomaar. Dat doen ze omdat die voorziening een bovenlokale uitstraling geniet en voorziet in een behoefte die niet, of onvoldoende lokaal ingevuld wordt. Deze voorzieningen creëren met andere woorden door hun lokale kwaliteit zogeheten 'netwerkeffecten'. Dergelijke netwerkeffecten spelen een belangrijke rol in de doelstellingen van dit onderzoek, omdat ze die 'internationale allure' weergeven. Netwerkeffecten maken dus inherent deel uit van een definitie van topvoorzieningen.

Op basis van bovenstaande, stellen wij volgende theoretische definitie van een topvoorziening voor:

'Een topvoorziening is een voorziening waarvan de lokale inbedding een dusdanige kwaliteit realiseert dat ze een bovenlokale uitstraling geniet. Ze bouwt bovendien op een bovenlokaal draagvlak om haar grootschaligheid of mate van specialisatie te behouden'.

De lokale inbedding en het bovenlokale draagvlak co-evolueren dus.

Rest nog de vraag wat 'bovenlokaal' dan precies betekent. Het moge duidelijk zijn dat hier verwezen wordt naar een niveau waar extra afstand minder een rol gaat spelen. Bovenlokaal verwijst naar niet-alledaagse, niet-routinematige verplaatsingen.

In een Vlaamse context - bijgevolg ook als uitgangspunt van deze studie – kan in dat verband verder een onderscheid gemaakt worden tussen subtop- en topvoorzieningen:

'Een topvoorziening in een Vlaamse context is een voorziening waarvan de lokale en gewestelijke inbedding een dusdanige kwaliteit realiseert dat ze een bovengewestelijke uitstraling geniet. Ze bouwt bovendien op een bovengewestelijk draagvlak om haar grootschaligheid of mate van specialisatie te behouden'.

'Een subtopvoorziening in een Vlaamse context is een voorziening waarvan de lokale inbedding een dusdanige kwaliteit realiseert dat ze een bovenlokale – echter niet bovengewestelijke - uitstraling geniet. Ze bouwt bovendien op een bovenlokaal draagvlak om haar grootschaligheid of mate van specialisatie te behouden'.

Subtopvoorzieningen zijn potentiële topvoorzieningen, omdat ze de potentie hebben om een ruimer gebied te gaan bedienen door verder te gaan specialiseren of doordat de huidige specialisatiegraad onderbenut is. In dat laatste geval kan inbedding in internationale netwerken ook de kwaliteit van het lokale aanbod beter waarborgen. Topvoorzieningen zijn echter ook potentiële subtopvoorzieningen, als het aanbod of de mate van specialisatie gaat verschromelen. Edoch ontstaat die specialisatie in een topvoorziening wel vaak uit "lokale of in ieder geval routinematige concurrentie," dat wil zeggen het Hotelling Maxime. Een topvoorzieningenbeleid moet daarmee dus nooit uitdraaien op de 'toewijzing van ruimtelijke-monopolies aan bepaalde voorzieningen die toevallig goed gelegen zijn'. Topvoorzieningen ontstaan uit diversiteit en concurrentie-type Hotelling, niet uit allocatie door overheden— tenzij men bereid is om door middel van belastinggeld een voorziening boven haar eigen draagvlak te handhaven of een ruimtelijk monopolie ontstaan vanuit het Lösch Maxime te doorbreken.

De mate van inbedding is verder context- en sectorspecifiek. Zo toont recent onderzoek bijvoorbeeld aan dat een lokaal draagvlak veel belangrijker is voor sport- en cultuurvoorzieningen dan voor functies gerelateerd aan bedrijvigheid, internationale organisaties en wetenschap. Voor die laatste topvoorzieningen geldt dat ze meer afhankelijk zijn van een goede inbedding in netwerken dan van een grote kritische massa lokaal (Meijers et al., 2015a).

## **3 Kloofanalyse Topvoorzieningen**

---

### **3.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk gaat na in hoeverre het potentieel voor topvoorzieningen dat aanwezig is in Vlaanderen, en meer in het bijzonder in het Metropolitane Kerngebied, ook daadwerkelijk benut wordt. Dit potentieel wordt door meerdere factoren bepaald, maar de belangrijkste is uiteraard de omvang van de bevolking. Heeft Vlaanderen en het Metropolitane Kerngebied het niveau aan topvoorzieningen dat je zou mogen verwachten op basis van de dichtheid en verspreiding van de bevolking?

Getracht is deze vraag op drie verschillende manieren te beantwoorden. In de eerste plaats door een nadere analyse van een database die gemaakt is in het kader van het 'NAPOLEON' project (Van Oort et al., 2015) en die op zijn beurt weer samengesteld is uit databases van het Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR, 2011), Eurostat en ESPON. Deze geeft gedetailleerd de locatie en spreiding van een groot aantal topvoorzieningen over Europa weer. Hoewel er geen voorzieningen uit de zorgsector opgenomen werden in deze studies, is het wel mogelijk om de sectoren "transport" en "bedrijfsleven" te analyseren. Deze database stelt ons in staat zo nauwkeurig mogelijk een bepaald niveau aan voorzieningen in een bepaalde sector te voorspellen en dit te vergelijken met het daadwerkelijke topvoorzieningenpeil. De modelmatige kloofanalyse wordt gepresenteerd in sectie 3.2.

De tweede benadering om tot een antwoord te komen maakt gebruik van de meest recente data over topvoorzieningen zoals specifiek voor dit project verzameld en gekarteerd in de topvoorzieningenatlas. Voor zover deze gegevens ook beschikbaar zijn voor andere Europese metropolen van ongeveer vergelijkbare omvang is nagegaan hoe het Metropolitane Kerngebied verhoudingsgewijs scoort. Het interessante hierbij is dat er vergeleken wordt met metropolitane regio's die gedomineerd worden door één enkele grote stad, zoals Berlijn, Milaan, Barcelona en Madrid, wat iets kan zeggen over de gevolgen van de fragmentatie van de stedelijke structuur in Vlaanderen. Ook de Randstad Holland is meegenomen in deze analyse, juist vanwege de overeenkomende polycentrische stedelijke structuur. Voor deze benchmarkanalyse waren geen data uit de kennis- en zorgsector beschikbaar. De analyse wordt gepresenteerd in sectie 3.3.

De derde benadering is meer kwalitatief van aard. In de gesprekken met vertegenwoordigers van de verschillende sectoren van (top)voorzieningen in Vlaanderen is ook gevraagd naar de ruimte die zij zien om het voorzieningenpeil in Vlaanderen nog verder op te schroeven. Indien er nog aanzienlijke verbetering mogelijk is dan kan dit ook opgevat worden als een kloof. Deze bondige analyse is te vinden in sectie 3.4. Sectie 3.5 trekt conclusies.

### **3.2 Modelmatige kloofanalyse**

#### **3.2.1 Inleiding**

Reeds eerder is een verkennende studie gedaan naar de aanwezigheid van topvoorzieningen in Vlaanderen (Meijers, 2013). Daaruit werd geconcludeerd dat met name de grote steden Brussel en Antwerpen, maar ook Gent, Leuven en Mechelen, gemiddeld genomen meer metropolitane functies herbergen dan we zouden mogen verwachten gezien de omvang van deze stedelijke agglomeraties. Met uitzondering van Brussel, dat op alle soorten metropolitane functies beter dan verwacht lijkt te scoren, geldt voor de overige genoemde steden dat er in een aantal domeinen ook wel minder metropolitane functies aangetroffen werden dan verwacht, maar dat werd gecompenseerd door 'plussen' in andere domeinen. De kleinere steden binnen Vlaanderen leken juist wat minder te scoren op metropolitane functies (ze lagen in de 'agglomeration shadow'), maar hebben door de

korte afstanden wel toegang tot die functies in nabijgelegen grotere steden (*borrowed size*). Er werd ook gekeken naar de mate waarin een aantal 'samenwerkende stedelijke regio's' hun kritische massa wisten om te zetten in draagvlak voor metropolitane functies. Het Metropolitaan Kerngebied was geen van deze regio's, maar een kleinere versie ervan werd meegenomen, namelijk de as Antwerpen-Brussel. Hiervoor werd geconcludeerd dat er in zijn geheel meer metropolitane functies waren dan verwacht mocht worden in een regio van die omvang, maar dat er ook tekorten waren op het gebied van culturele en sport topvoorzieningen.

Bij dit soort analyses wordt de uitkomst sterk bepaald door de wijze waarop het model wordt vormgegeven, en welke data gebruikt wordt. De goede scores kwamen met name door uitschieters op het gebied van politiek-bestuurlijke functies (Brussel) en op het gebied van transport (Antwerpen). Niet direct zaken waarvoor de regionale kritische massa van het Metropolitaan Kerngebied doorslaggevend is. Daarnaast werd er alleen gekeken naar de relatie tussen omvang van stedelijke agglomeraties en de metropolitane functies die daar aanwezig zijn. Verondersteld mag worden dat andere factoren ook een rol spelen in het tot stand komen van metropolitane functies/topvoorzieningen. Bovendien werd er in het vorige rapport gebruik gemaakt van geaggregeerde variabelen, bijvoorbeeld alle culturele en sportvoorzieningen bij elkaar. Het patroon voor specifieke soorten topvoorzieningen kan echter sterk afwijken van het patroon voor de sector als geheel.

Dit deel van de kloofanalyse gaat dan ook dieper en nauwkeuriger in op de aanwezigheid van topvoorzieningen in het Metropolitaan Kerngebied. We geven allereerst een overzicht van de gebruikte methode en data, vervolgens bespreken we de resultaten.

### **3.2.2 Data en werkwijze**

De werkwijze bestaat uit twee stappen.

In de eerste stap wordt het best passende model gezocht met daarin die variabelen die zo goed mogelijk de aanwezigheid van metropolitane functies in alle Europese stedelijke agglomeraties bepalen. Zodoende wordt voor ieder type topvoorziening (of metropolitane functie) nagegaan met welke regressievergelijking de aanwezigheid ervan zo goed mogelijk voorspeld kan worden. We doen dit op basis van een dataset met daarin alle stedelijke agglomeraties in de voormalige EU15, met daarbij ook steden in Noorwegen en Zwitserland (ergo, Oost-Europese steden zijn buiten beschouwing gelaten). Een stedelijke agglomeratie is een aaneengesloten bebouwd stedelijk gebied, en kan zodoende uit meerdere gemeenten die aan elkaar gegroeid zijn bestaan. De afbakening van deze agglomeraties is afkomstig van een ESPON project (ESPO 1.4.3).

In de tweede stap zijn de op deze manier voor enkele steden verkregen regressievergelijkingen toegepast op de waarden van het uit meerdere steden bestaande *polycentrische* Metropolitane Kerngebied. Met andere woorden, we kijken in hoeverre het Metropolitane Kerngebied functioneert als ware het één enkele stad. Heeft het Metropolitane Kerngebied het niveau topvoorzieningen/metropolitane functies behorende bij haar omvang en andere kenmerken? Verschillen tussen de op basis van dit statistische model verwachte waarden en daadwerkelijke waarden van het Metropolitaan Kerngebied geven dus de kloven (tekorten dan wel redundanties) weer.

Het model: verklarende (controle)variabelen

Uiteraard is de belangrijkste verklarende variabele voor de aanwezigheid van topvoorzieningen/metropolitane functies de omvang van stedelijke agglomeraties:

- Omvang stedelijke massa.
- In tegenstelling tot de eerste verkenning uit 2013 zal nu echter voor een groter aantal invloeden worden gecontroleerd dan alleen omvang. Wanneer we iets willen zeggen over de invloed van de

regionale ruimtelijke structuur op de aanwezigheid van topvoorzieningen, dan zullen we moeten controleren voor invloeden van buitenaf. Steeds meer onderzoek toont aan dat de inbedding van steden in allerlei soorten internationale netwerken (bedrijven, kapitaal, informatie, mensen, goederen) sterk bepalend is voor het presteren van die steden (Taylor en Derudder, 2015; Bel en Fageda, 2008; Neal, 2013), in sommige gevallen zelfs belangrijker dan lokale factoren zoals bijvoorbeeld omvang (McCann en Acs, 2011; Meijers et al, 2015). Zeker internationale stromen van mensen dragen bij aan het draagvlak voor topvoorzieningen – congresbezoekers, toeristen, zakelijke reizigers vergroten allemaal tijdelijk het lokale draagvlak. Daarom wordt er nu gecontroleerd voor de internationale inbedding van steden in dergelijke netwerken bij het bepalen van het verwachte niveau aan topvoorzieningen. Een drietal variabelen worden hiervoor gebruikt:

- Positie van de stad in passagiersstromen via vliegverkeer;
- Een index voor toerisme (bepaald aan de hand van het aantal Michelinsterren van de stad als toeristische bestemming en het voorkomen van werelderfgoed)
- Een index die de positie van een stad in internationale politiek-bestuurlijke netwerken aangeeft (gebaseerd op aanwezigheid van Europese instituties en internationale organisaties)
- Politieke centra weten doorgaans ook van oudsher meer topvoorzieningen aan zich te binden. Hoofdsteden zijn visitekaartjes naar de buitenwereld toe, en bovendien zijn ze qua economische structuur vaak *'consumer cities avant la lettre'*, wat zich uit in traditioneel veel investeringen om de daar aanwezige aristocratie, buitenlandse diplomaten, regenten en ambtenarij te plezieren. Een dummyvariabele (dat wil zeggen: kent waarden 0 en 1) vangt dit effect:
  - Hoofdstad –dummy
  - Er zijn ook aanzienlijke verschillen tussen de voorzieningenniveaus van verschillende landen. Dit heeft veelal te maken met het welvaartspeil, maar ook culturele verschillen spelen hierin mee. We beperkten onze database om die reden tot alleen stedelijke agglomeraties in de voormalige EU15 (+Noorwegen en Zwitserland). We ondervangen dit verder door middel van de volgende variabelen:
    - Country dummies
    - GDP per capita
    - Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat voor de kritische massa (draagvlak) een inwoner van een stedelijke agglomeratie meer bijdraagt dan een inwoner uit het omliggende 'landelijke' gebied. Het is dan ook zaak om dit onderscheid te maken.
    - Omvang achterland (= bevolking buiten de stedelijke agglomeratie, maar in het functionele arbeidsmarktgebied van een stad).

Kortom, in hoeverre heeft het Metropolitane Kerngebied de topvoorzieningen en andere functies die je zou mogen verwachten in een enkele (hoofd)stad van ruim 3,075 miljoen mensen en een functioneel achterland van 1,955 miljoen inwoners, met het bijbehorende welvaartsniveau (GDP per capita €33.400) en met een dergelijke sterke internationale netwerkinbedding (politiek-bestuurlijk; toerisme; vliegbewegingen)?

Het model: te verklaren variabelen

De analyses van de aanwezigheid van (inter)nationale metropolitane functies en topvoorzieningen zijn gebaseerd op data samengesteld door het Duitse Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Bonn. De database vormt de basis voor het rapport 'Metropolitan Areas in Europe' (BBSR, 2011). De database

bevat informatie over de ruimtelijke spreiding van 26 topvoorzieningen/metropolitane functies en de data is verzameld voor één jaar in de periode 2004-2009, meestal 2008. De BBSR database is door ons gekoppeld aan diverse ESPON databestanden en bevolkingsgegevens van Eurostat. Daarbij hebben we een aantal indexen opgesteld, die een samenvoeging zijn van voorzieningen dan wel functies per sector. Daarnaast is er sprake van een optelsom van die deelindexen, wat de totaalindex oplevert. Een compleet overzicht van deze voorzieningen/functies wordt gegeven in de volgende paragraaf wanneer we de resultaten bespreken. De BBSR database heeft een beperktere collectie variabelen per sector dan in de in de bij dit rapport horende atlas. Voor de atlas zijn een groot aantal gedetailleerde variabelen voor Vlaanderen verzameld waar geen internationaal vergelijkende data voor beschikbaar is. Dat geldt bijvoorbeeld voor alle voorzieningen in de zorgsector. Een verklaring voor het ontbreken van zorgvoorzieningen in die internationale databanken is wellicht het feit dat zorgsystemen sterk lokaal ingebed zijn en derhalve moeilijk vergelijkbaar zijn. Ook is het zo dat in de atlas in sommige gevallen voor hetzelfde fenomeen de gedetailleerder indicator is verkozen boven het geaggregeerde beeld uit de BBSR databank. Dit speelt bijvoorbeeld bij de indicatoren 'musea, en muziekevenementen' uit de sector cultuur. Het beeld dat uit deze eerste kloofanalyse oprijst moet dus gecontrasteerd worden met de tweede en derde kloofanalyse en de analyse van de topvoorzieningenatlas (zie het aparte document 'Atlas der Topvoorzieningen').

### **3.2.3 Resultaten**

In stap 1 van deze kloofanalyse zijn 34 regressievergelijkingen (*Ordinary Least Squares*) opgesteld die zo goed mogelijk de spreiding van topvoorzieningen/metropolitane functies over het Europese stedelijk systeem verklaren. Hieronder in Tabel 3.1 geven we daarvan één voorbeeld (kunst galerieën met internationale betekenis) om de werkwijze te verduidelijken.

**Tabel 3.1. Verklarend model aanwezigheid kunst galerieën.**

Verklarende variabelen	Kunstgalerieën (verklaarde variabele)
(Constante)	-1,1102
Stedelijke massa (x1000)	0,0082
Achterland (x1000)	-0,0001
Hoofdstad (dummy)	2,5751
Inbedding in internationale politiek-bestuurlijke netwerken	0,0727
Inbedding in (inter)nationale vervoersstromen (vliegtuig)	0,0115
Toerisme	0,0143
BNP per hoofd van de bevolking	-0,0037
Landen dummy Oostenrijk	1,3457
Landen dummy Zwitserland	3,5879
Landen dummy Duitsland	0,9690
Landen dummy Denemarken	0,7288
Landen dummy Spanje	0,3286
Landen dummy Finland	0,3274
Landen dummy Frankrijk	0,3640
Landen dummy Griekenland	-0,5802
Landen dummy Italië	0,6371
Landen dummy Luxemburg	-0,3542
Landen dummy Nederland	0,7874
Landen dummy Noorwegen	0,4968
Landen dummy Portugal	-0,0560
Landen dummy Zweden	0,2325
Landen dummy Verenigd Koninkrijk	0,1499
Landen dummy Ierland	-0,0866
F	125,906
R	0,811
<i>Adjusted R<sup>2</sup></i>	0,653
N	1528



Toelichting bij de tabel: De aanwezigheid van kunst galerieën wordt uitstekend voorspeld aan de hand van ons model: zo'n twee derde van de variantie in de spreiding van kunstgalerieën wordt verklaard door onze verklarende variabelen (*adjusted R<sup>2</sup>* is 0,65), en het regressiemodel als geheel is dan ook significant (F). Verklarende variabelen die significant zijn worden met een groene kleur aangegeven. Donkergroen duidt op zeer grote significantie ( $p < 0.01$ ), lichter groen op een significantieniveau  $p < 0,05$ . De niet gearceerde regressiecoëfficiënten zijn niet significant, kortom hebben geen statistisch significante verklarende kracht. Voor de aanwezigheid van kunst galerieën zijn zodoende de stedelijke massa, de inbedding in politiek-bestuurlijke netwerken en toerisme van belang, terwijl ook hoofdsteden significant meer galerieën kennen. Daarnaast is er één landen dummy significant, en in dit geval positief. Dit wil zeggen dat Zwitserse steden significant meer galerieën kennen dan Belgische steden (de referentiegroep). Met de andere landen zijn er geen significantie verschillen.

In de tweede stap zijn de scores van het Metropolitaan Kerngebied op de verklarende variabelen (zie Tabel 3.2) vermenigvuldigd met de regressie-coëfficiënten, en rekening houdend met de constante levert dit een verwachte waarde op. Uiteraard scoort het Metropolitaan Kerngebied '0' op alle landendummies.

**Tabel 3.2. Scores van het Metropolitaan Kerngebied op de verklarende variabelen.<sup>7</sup>**

Variabele	Verwachte waarde
Stedelijke massa (x1000)	3075
Achterland (x1000)	1955
Hoofdstad (dummy)	1
Inbedding in internationale politiek-bestuurlijke netwerken	104,51
Inbedding in (inter)nationale vervoersstromen (vliegtuig)	21,1462
Toerisme	255,47
BNP per hoofd van de bevolking	33,4

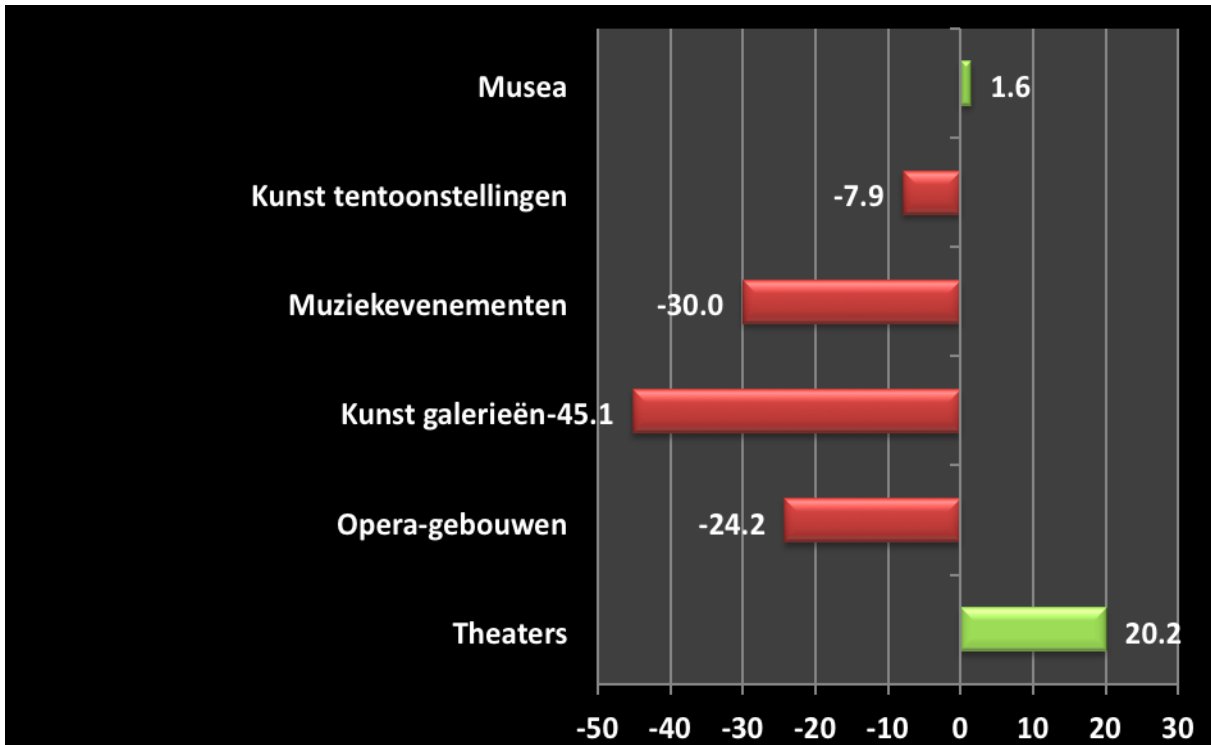
De voorspelde waarde voor het Metropolitaan Kerngebied voor de aanwezigheid van kunstgalerieën is hiermee 37,79. Echter, de daadwerkelijke waarde in het Metropolitaan Kerngebied is 20,74. Met andere woorden, er is sprake van een tekort (kloof) van 45,1%. Er zijn 45% minder galerieën dan verwacht. We hadden dus bijna twee keer zoveel galerieën verwacht in het Metropolitaan Kerngebied dan er nu zijn.

Hieronder geven we de percentages meer/minder dan verwacht per sector weer. We beginnen met de topvoorzieningen op het gebied van cultuur (Figuur 3.1), Sport (Figuur 3.2) en Wetenschap (Figuur 3.3). Verder presenteren we scores voor de metropolitane functies op het gebied van de economie/het bedrijfsleven (Figuur 3.4), toerisme (Figuur 3.5) en vervoer (Figuur 3.6). Let op, de lengte van de staven zijn niet vergelijkbaar tussen

<sup>7</sup> Uitgegaan is van een aangepast ESPON classificatie van de Vlaamse Ruit, met daarin de *Functional Urban Areas* van Brussel, Antwerpen, Gent, Leuven, Herentals en Sint-Niklaas. De daarin gelegen stedelijke agglomeraties zijn Brussel, Antwerpen, Mechelen, Gent, Leuven, Herentals, Sint-Niklaas, Aalst en Oudenaarde. Deze demarcatie van het Metropolitaan Kerngebied volgt de (ruime) ruimtelijke contouren van het Metropolitaan Kerngebied in Vlaanderen zoals die zijn uitgetekend in het rapport van het Steunpunt Ruimte "Metropoolvorming in België en Vlaanderen" (van Meeteren et al., 2015a, zie bijlage 4 voor nadere uiteenzetting).

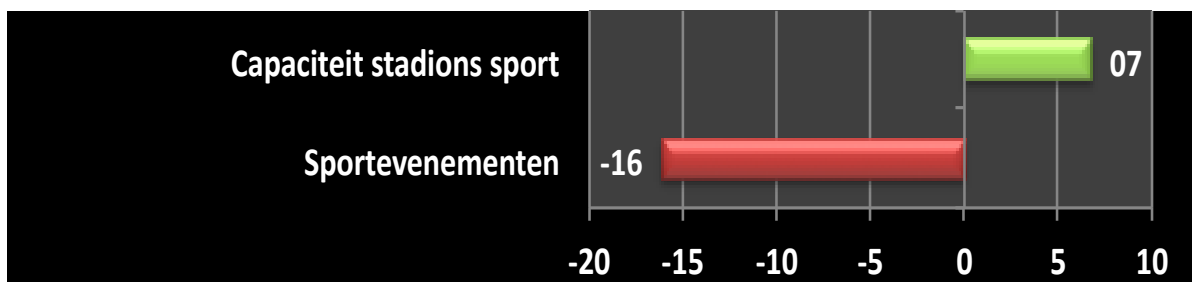
de figuren – de assen verschillen. Vervoer is verder opgeknipt omdat opname van containeroverslag in dezelfde figuur met de andere indicatoren er anders toe zou leiden dat de verschillen daartussen moeilijk te zien zouden zijn, omdat containeroverslag zo'n uitschieter is.

**Figuur 3.1. Tekorten en surplusen op het gebied van Cultuur (% meer/minder dan verwacht).**



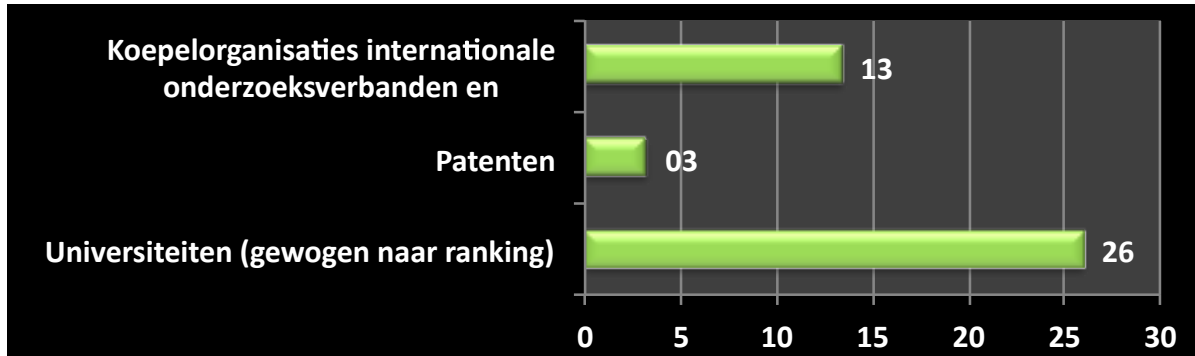
Het Metropolitane Kerngebied kent minder culturele evenementen dan verwacht zou mogen worden van een metropolitane gebied. Er zijn minder muziekevenementen en kunsttentoonstellingen dan je zou verwachten in een hoofdstedelijke metropool van deze omvang (en netwerkinbedding en welvaartspeil). Ook kunst galerieën zijn er veel minder dan verwacht, zoals we eerder al in ons voorbeeld zagen. Opera's ten slotte zijn ook minder aanwezig. Kijken we naar de pluspunten, dan zien we dat er ruim 20% meer theaters zijn. Wellicht wordt dit juist bevordert door de meerkernige structuur van het Metropolitane Kerngebied en de concurrentie tussen steden; iedere stad zijn eigen theater. Er zijn ongeveer evenveel musea als we zouden mogen verwachten, we noteren een klein plusje.

**Figuur 3.2. Tekorten en surplusen op het gebied van Sport (% meer/minder dan verwacht).**



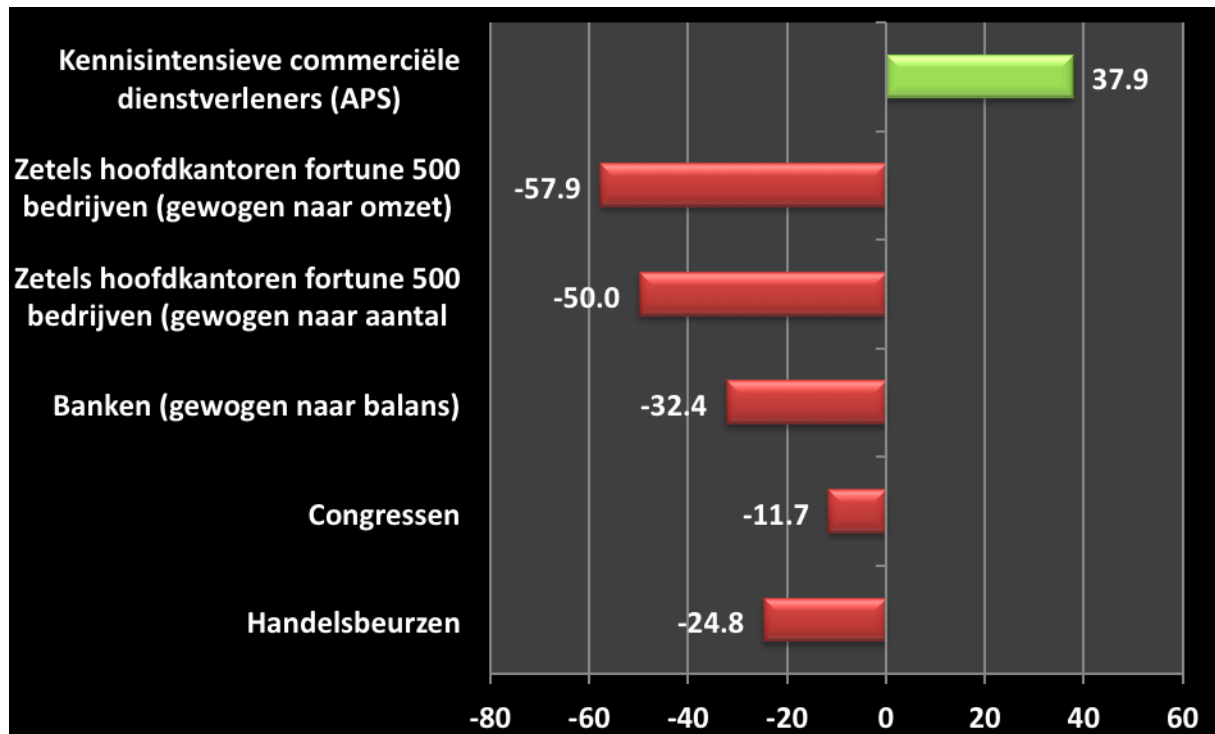
Het Metropolitane Kerngebied kent minder sportevenementen dan verwacht mag worden, ruim een zesde minder. Daar staat tegenover dat de faciliteiten ervoor wel aanwezig lijken, de capaciteit in sportstadions is groter dan verwacht werd.

**Figuur 3.3. Tekorten en surplusen op het gebied van Wetenschap (% meer/minder dan verwacht).**



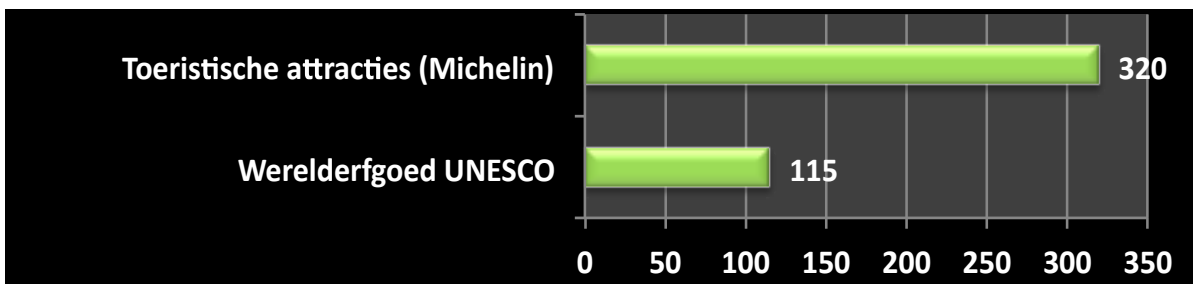
Het Metropolitane Kerngebied doet het uitstekend op het gebied van wetenschap. Zo tellen de universiteiten mee op internationale schaal, is het meer dan evenredig het decor voor internationale samenwerkingen in onderzoek, en ligt het aantal patenten iets boven wat verwacht had mogen worden.

**Figuur 3.4. Tekorten en surplusen op het gebied van de bedrijfsleven (% meer/minder dan verwacht).**



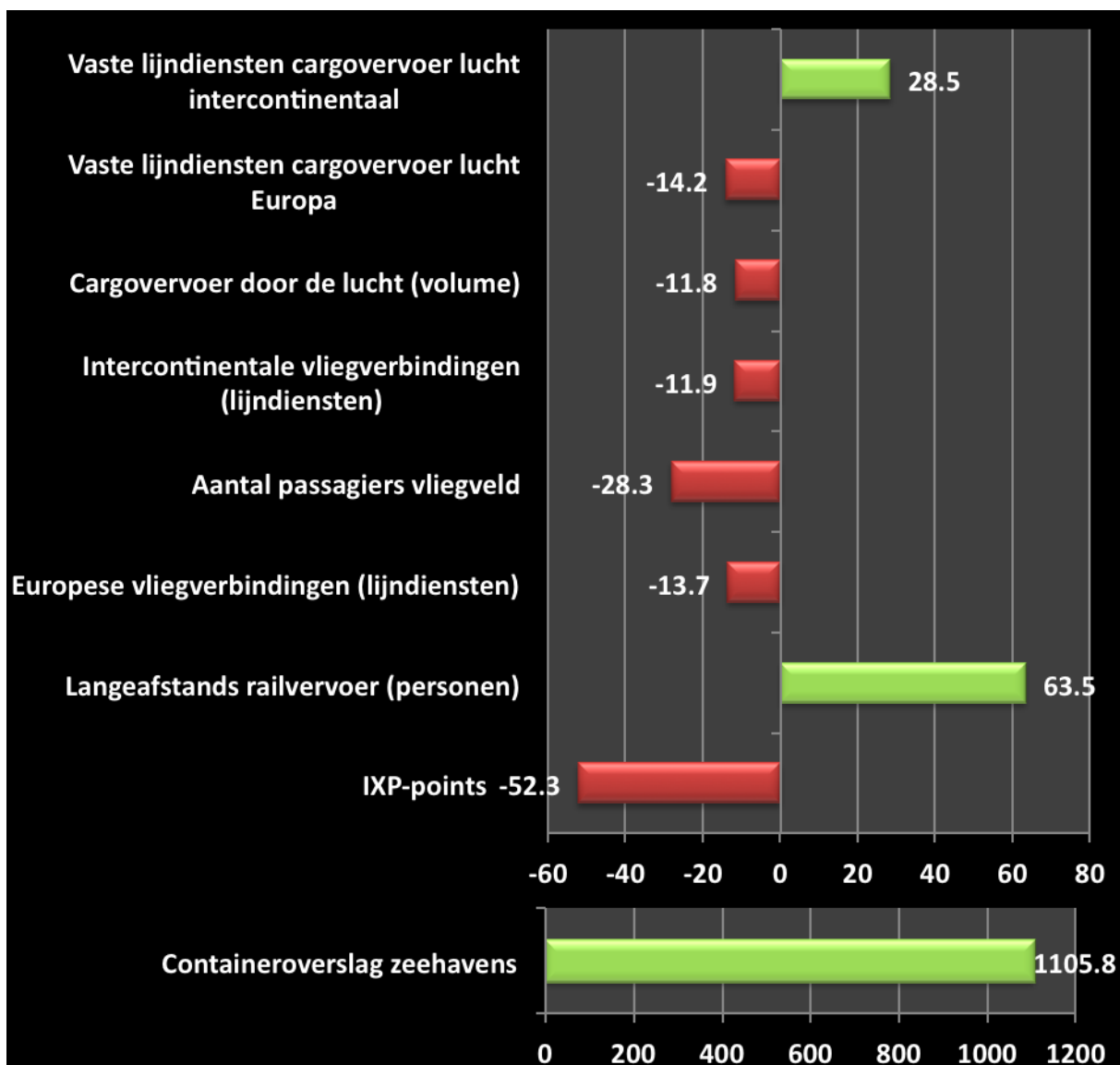
Waar het Metropolitane Kerngebied duidelijk in achter blijft bij andere metropolen is de aanwezigheid van hoofdkantoren van grote multinationals. Het aantal daarvan is slechts de helft van wat verwacht mag worden. Ook de financiële sector is kleiner dan verwacht, en op het gebied van congressen en handelsbeurzen zijn er ook flinke tekorten. Wel zijn veel bedrijven in de sector van kennisintensieve dienstverleners (*Advanced Producer Services, APS*) gevestigd in het Metropolitane Kerngebied. Aanzienlijk meer dan verwacht. Dit kan ook verband houden met de aanwezigheid van veel publieke instellingen.

**Figuur 3.5. Tekorten en surplussen op het gebied van Toerisme (% meer/minder dan verwacht).**



Waar het Metropolitaaan Kerngebied in uitblinkt is in attractiviteit voor toeristen. De rijke historie van het gebied komt tot uiting in de aanwezigheid van het nodige werelderfgoed en er zijn ruim 4x zoveel toeristische attracties dan verwacht zou mogen worden (+320%). Overigens is ‘toerisme’ uiteraard niet meegenomen als controlevariabele bij het bepalen van de verwachte waarden voor toerisme.

**Figuur 3.6. Tekorten en surplussen op het gebied van Vervoer (% meer/minder dan verwacht).**



Op het gebied van vervoer (zie Figuur 3.6) is er natuurlijk de enorme uitschieter bij containeroverslag, met meerdere van de grootste Europese zeehavens gelegen in het Metropolitaan Kerngebied. Ook de langeafstandsverbindingen per spoor zijn goed ontwikkeld. Waar het enigszins aan schort zijn vliegverbindingen (personenvervoer). Mogelijk komt dit doordat aangrenzende metropolitane regio's ook de nodige vliegvelden hebben die goed bereikbaar zijn (Charles de Gaulle, Schiphol) wat een deel van de Vlaamse markt bedient. Een andere interpretatie is dat er nog behoorlijk veel groeipotentieel is voor de Vlaamse luchthavens. Overigens is 'Inbedding in (inter)nationale vervoersstromen (vliegtuig)' uiteraard niet meegenomen als controlevariabele bij het bepalen van de verwachte waarden voor vervoer.

### **3.2.4 Totaalbeeld**

Wanneer we kijken naar de gemiddelde afwijking per sector (het gemiddelde van de indicatoren in de figuren hierboven), dan zien we dat dit varieert van grote plussen (toeristisch potentieel: + 218%; vervoer: +118%) tot kleinere uitschieters (wetenschap: +14%), tot kleine tekorten (sport: -5%) en aanzienlijke tekorten (cultuur: -14%; economie:-23%). Opvallend is dat de gedetailleerde uitsplitsing naar indicatoren i.p.v. indexen per sector toch een veel genuanceerder beeld opleveren. Deze totaalbeelden verhullen dat het beeld bij de meeste sectoren, uitgezonderd toerisme, toch aanzienlijk varieert.

## **3.3 Benchmark-kloofanalyse**

### **3.3.1 Inleiding**

Waar de voorgaande kloofanalyse zich baseerde op een dataset van topvoorzieningen/metropolitane functies met gegevens verzameld voor een jaar uit de periode 2004-2009, zijnde meestal 2008, is ten behoeve van de voorzieningenatlas opnieuw dezelfde data verzameld voor een aantal indicatoren, maar dan voor de stand van zaken anno 2015. Uiteraard was het binnen het bestek van deze opdracht niet mogelijk om dit voor alle Europese landen opnieuw te doen, maar tijdens de loop van het traject is besloten een additionele benchmark-analyse te doen door deze gegevens wel ook te verzamelen voor een aantal qua grootte vergelijkbare metropolitane regio's. Op basis van bevolkingsstatistieken voor diverse geografische afbakeningen is gekozen voor een viertal steden die qua omvang het meest vergelijkbaar zijn met het Metropolitaan Kerngebied. Dit betreft niet de omvang van de grootste agglomeratie zelf, die 2.5-3.5 keer zo groot zijn dan de grootste agglomeratie in het Metropolitaan Kerngebied (Brussel), maar de omvang van het metropolitane gebied is wel vergelijkbaar, liggend tussen de 4 en ruim 5 miljoen, zie Tabel 3.3. Dit betreffen Madrid, Berlijn, Milaan en Barcelona. Het aardige van de benchmark hiermee is dat dit dus van zichzelf grote metropolen zijn, terwijl het Metropolitaan Kerngebied een verzameling van kleinere agglomeraties bevat. De vergelijking met deze steden raakt zodoende ook aan de vraag in hoeverre deze verzameling kleinere agglomeraties eenzelfde voorzieningenpeil weet te organiseren als metropolitane regio's waar de bevolking geconcentreerd is in één enkele stad. Op verzoek is verder ook de Randstad toegevoegd aan deze benchmark, juist ook om te zien hoe het Metropolitaan Kerngebied zich verhoudt tot een gebied met een vergelijkbare ruimtelijke structuur (tot op zekere hoogte).

**Tabel 3.3. Omvang benchmark-steden op verschillende ruimtelijke schaalniveaus (inwoners).**

Stad	Morphological Urban Area (MUA)	Functional Area (FUA)	Urban PolyFUA (elkaar rakende FUAs)	Bevolking bereikbaar binnen 45 min
Brussel	1.475.000	2.639.000	5.103.000	6.489.000
Parijs	9.591.000	11.175.000	-	10.853.000
Londen	8.256.000	13.709.000	-	11.202.000
Madrid	4.955.000	5.263.000	-	5.280.000
Berlijn	3.776.000	4.016.000	-	4.709.000
Milaan	3.698.000	4.136.000	6.011.000	7.516.000
Barcelona	3.659.000	4.251.000	4.251.000	4.443.000

### 3.3.2 Opzet analyse

De gegevens zijn verzameld door zoveel mogelijk dezelfde internationale bronnen aan te houden als oorspronkelijk door de BBSR (2011) zijn gebruikt. Aangezien zorg hierin niet werd meegenomen wordt deze sector ook hier buiten beschouwing gelaten. Verder waren wij vanwege data-beschikbaarheid genoodzaakt om ons te beperken tot de een drietal sectoren die centraal staan in dit onderzoek, zijnde sport, toerisme en cultuur. De precieze databronnen staan vermeld in de metadatafiches die zijn opgenomen in het volume "Atlas der Topvoorzieningen". Uiteindelijk zijn de volgende indicatoren geselecteerd:

#### Sport

- Capaciteit sport stadions.
- Aantal belangrijke sportevenementen bij atletiek, tennis, voetbal en zwemmen vanaf 2000.

#### Toerisme

- Totaal aantal Michelin sterren voor plaatsen als geheel.
- Totaal aantal sterren voor bezienswaardigheden.
- Aantal bezienswaardigheden met drie sterren.
- Unesco werelderfgoed sites.

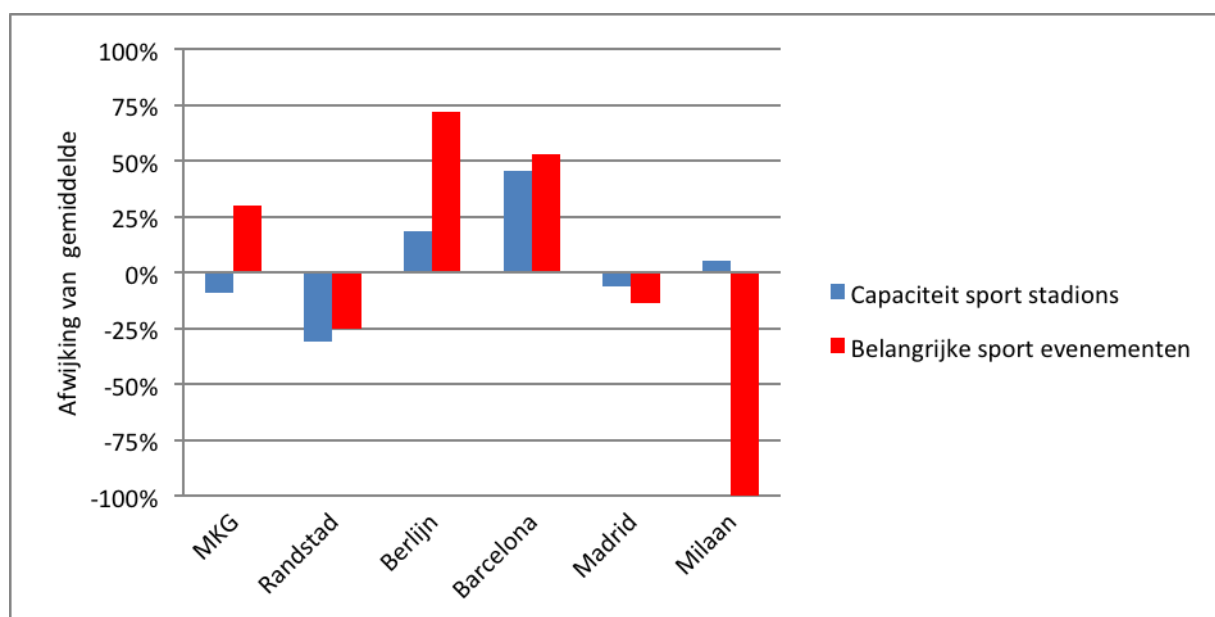
#### Cultuur

- Aantal filmfestivals (2013-2014).
- Aantal galerieën.
- Aantal musea.
- Aantal internationale art fairs (2011 tot en met 2014).
- Aantal internationale art fairs 2014.
- Aantal tentoonstellingen (medio mei 2015).

Omdat verwacht mag worden dat grotere stedelijke gebieden meer voorzieningen herbergen dan kleinere, en onze benchmarksteden licht verschillen in omvang, is gecorrigeerd voor het aantal inwoners door het aantal voorzieningen uit te drukken in het aantal per 1 miljoen inwoners (bij de capaciteit van stations plaatsen per 1000 inwoners). De vergelijking tussen de gebieden is uitgevoerd door deze scores per voorziening te vergelijken met de 'overall' score van de zes gebieden in totaal. Dit 'overall' gemiddelde is op nul gesteld. Vervolgens is berekend hoeveel procent de score van ieder stedelijk gebied per voorziening afwijkt van dit 'overall' gemiddelde, en dit is weergegeven in de figuren 3.7 (sport), 3.8 (toerisme) en 3.9 (cultuur).

### 3.3.3 Sport

**Figuur 3.7. Score van sportindicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde (=0) aantal per 1 miljoen inwoners.**



Ten aanzien van de sport scores Berlijn en Barcelona zowel bij de capaciteit van de stations als het aantal sportevenementen boven het gemiddelde. De sportstadions in het Metropolitane Kerngebied hebben een capaciteit van 69 plaatsen per 1000 inwoners, wat 9% onder het gemiddelde van de benchmarksteden ligt. Hiermee scoort het Metropolitane Kerngebied duidelijk beter dan de Randstad. Ten aanzien van het aantal sportevenementen scoort het Metropolitane Kerngebied boven het gemiddelde. Hierbij moet wel bedacht worden dat het om kleine aantallen gaat (18 in totaal) en er in Milaan sinds 2000 geen belangrijke atletiek-, tennis-, voetbal- en zwemevenementen zijn gehouden, een uitschieter die een sterke invloed op dit gemiddelde heeft. In alle andere gebieden waren het er 3 of 4. In absolute aantallen zijn er dus weinig verschillen.

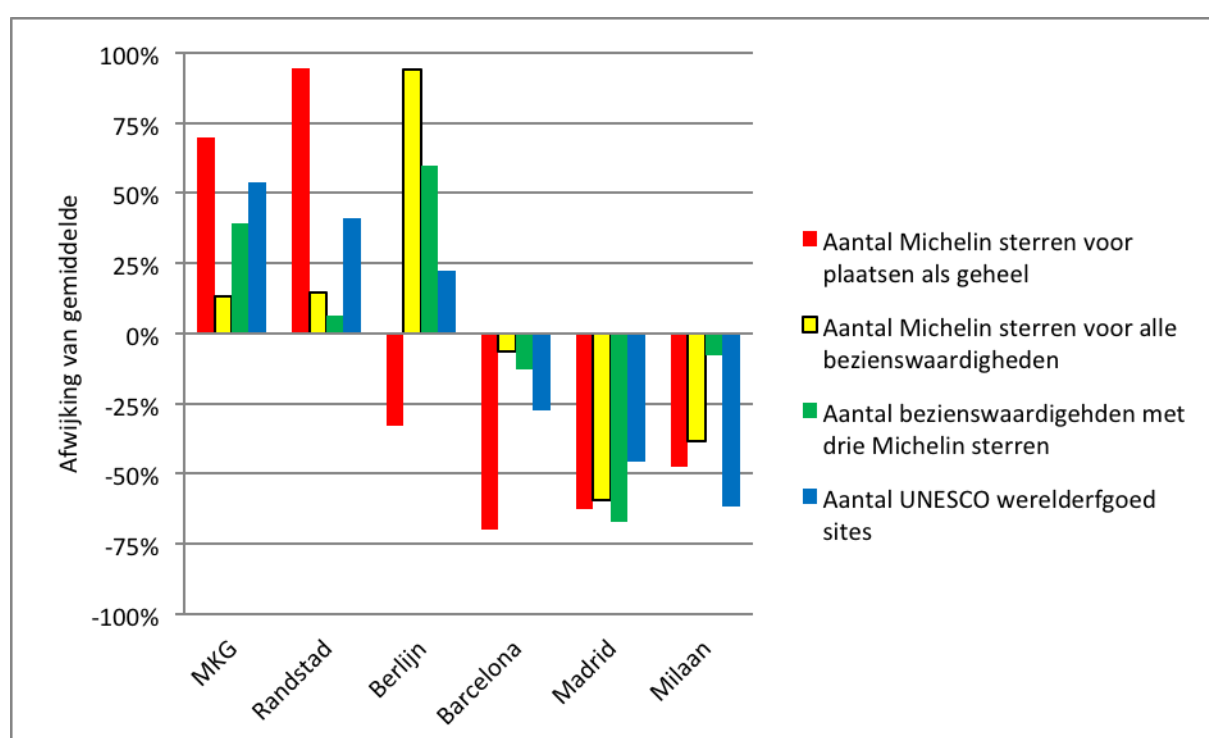
### 3.3.4 Toerisme

Qua toeristisch potentieel scoort het Metropolitane Kerngebied goed ten opzichte van de Randstad, Berlijn, Barcelona, Madrid en Milaan. Voor alle vier de indicatoren scoort ze boven het gemiddelde. Opvallend is dat Barcelona, Madrid en Milaan bij alle indicatoren lager scoren dan het gemiddelde, terwijl het Metropolitane Kerngebied en de Randstad bij alle indicatoren boven het gemiddelde scoren. Bij de score op de indicator 'aantal Michelin sterren voor plaatsen als geheel' speelt de stedelijke structuur van de gebieden een belangrijke rol. Het Metropolitane Kerngebied en de Randstad worden gekenmerkt door een polynucleaire structuur waarbij meerdere steden ieder voor zich een aantal Michelin sterren hebben. In Berlijn, Barcelona, Madrid en Milaan zijn er bijna geen andere steden en kan de score derhalve niet hoog zijn.

Bij de meting van de afzonderlijke bezienswaardigheden gaat deze redentatie niet op en zien we andere verschillen. Berlijn blijkt de koploper te zijn wanneer het gaat om het aantal bezienswaardigheden en het aantal topbezienswaardigheden met drie sterren per miljoen inwoners. Berlijn heeft 51 sterren per miljoen inwoners, terwijl het Metropolitaan Kerngebied en de Randstad er ieder 30 hebben. Dit is overigens nog steeds meer dan het overall gemiddelde van 26. Bij het aantal bezienswaardigheden met drie sterren scoren zowel het Metropolitaan Kerngebied als Berlijn ruim boven het gemiddelde, terwijl de Randstad, Barcelona en Milaan dicht bij het gemiddelde scoren. Madrid scoort verhoudingsgewijs laag.

Ten aanzien van het aantal UNESCO werelderfgoedsites scoort het Metropolitaan Kerngebied het hoogst. Hier gaat het om kleine aantallen. In de Randstad zijn zes van dergelijke sites in het Metropolitaan Kerngebied 5, maar door de grotere bevolkingsomvang van de Randstad scoort deze regio 0,8 sites per miljoen inwoners terwijl het Metropolitaan Kerngebied 0,9 scoort.

**Figuur 3.8. Score van toerisme indicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde (=0) aantal per 1 miljoen inwoners.**



### 3.3.5 Cultuur

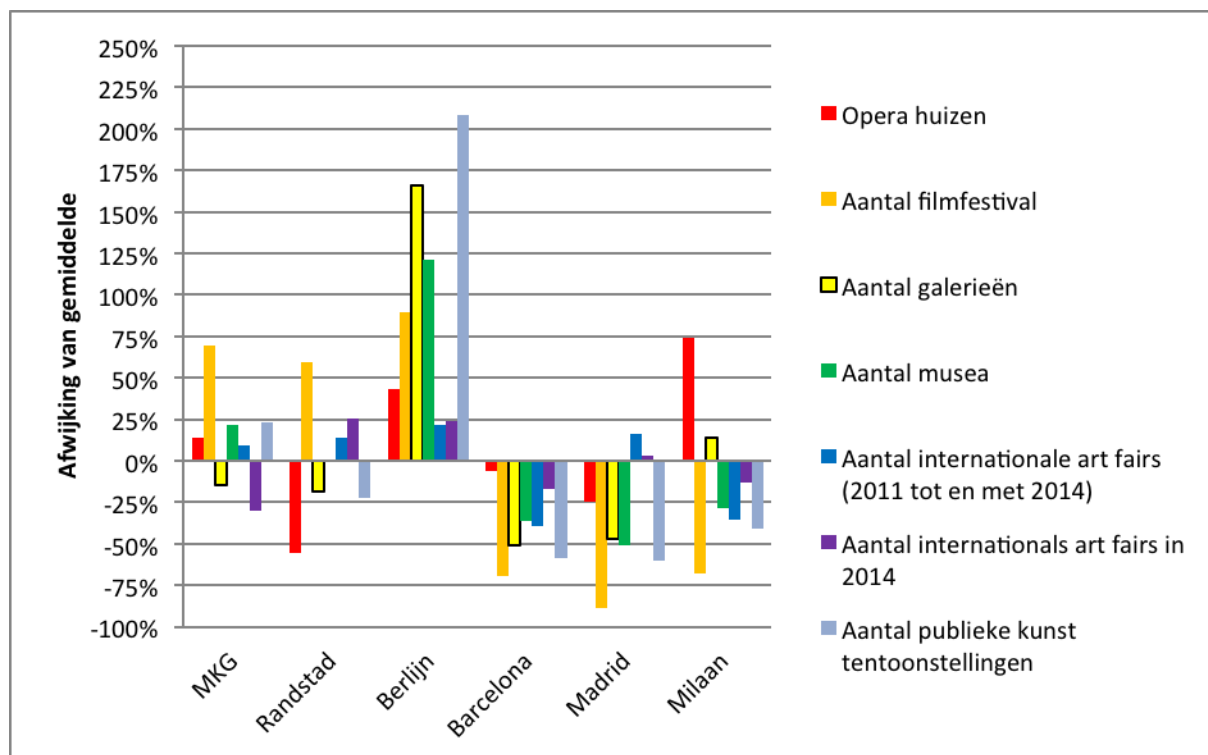
Bij de cultuurindicatoren blijkt dat Berlijn in alle gevallen boven het gemiddelde scoort. Zeer hoog scoort Berlijn met (kunst)tentoonstellingen, galerieën en musea. Opvallend is verder dat Barcelona, Madrid en Milaan bij bijna alle cultuurindicatoren lager scoren dan het gemiddelde. Alleen Milaan scoort hoog bij het aantal operahuizen, maar hier gaat het om lage aantallen in absolute zin (al is Italië natuurlijk wel de bakermat van de opera). Zo heeft Milaan vier operahuizen en de Randstad maar één.

Het Metropolitaan Kerngebied scoort wisselend op de verschillende indicatoren. In het algemeen is de score hoger dan die van Barcelona, Madrid en Milaan, maar beduidend lager dan die van Berlijn. Relatief goed (bovengemiddeld) scoort het Metropolitaan Kerngebied met filmfestivals, musea en (kunst)tentoonstellingen. Relatief slecht scoort het Metropolitaan Kerngebied met het aantal internationale art fairs in 2014. Dit is



opvallend omdat het Metropolitaan Kerngebied met aantal internationale art fairs van 2011 tot en met 2014 wel boven het gemiddelde scoorde. Verder scoort het Metropolitaan Kerngebied ook onder het gemiddelde ten aanzien van het aantal galerieën (49 per miljoen inwoners), maar deze score ligt altijd nog hoger dan die voor de Randstad (47 per miljoen inwoners), Barcelona(28) en Madrid (31).

**Figuur 3.9. Score van cultuur indicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde (=0) aantal per 1 miljoen inwoners.**



### 3.3.6 Totaalbeeld

Op basis van de hier gebruikte gegevens blijkt het Metropolitaan Kerngebied redelijk goed te scoren voor wat betreft topvoorzieningen. Even grote metropolen als Madrid en Milaan doen het, een enkele kleine uitzondering daargelaten, meestal minder goed. Voor wat betreft de andere steden is het beeld genuanceerder. Op cultuurgebied kan geen van de benchmarksteden tippen aan Berlijn. Op toeristisch gebied heeft Berlijn ook sterke troeven in handen, al scoort het Metropolitaan Kerngebied hier ook bij de besten. Een nuancering is op zijn plaats. Alhoewel het toeristisch potentieel van het Metropolitaan Kerngebied groter lijkt dan dat van bijvoorbeeld Barcelona, staat die laatste stad wel in de top 10 van meest bezochte steden ter wereld (volgens Forbes Magazine en gebaseerd op creditcard gegevens), iets wat geen van de steden in het Metropolitaan Kerngebied lukt. Qua sport springen Berlijn en Barcelona er dan weer uit, en bevindt het Metropolitaan Kerngebied zich in de midden categorie. Focussen we op de vergelijking met die andere polycentrische metropool, de Randstad, dan lijken de scores voor het Metropolitaan Kerngebied redelijk vergelijkbaar, met een positieve uitschieter bij sport. Deze benchmark-analyse geeft geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is van grote tekorten in topvoorzieningen, met uitzondering van de kloof met Berlijn.

## **3.4 Kloof volgens de sectoren zelf**

### **3.4.1 Inleiding**

Met de sectoren zorg, toerisme, sport en cultuur zijn interviews gehouden teneinde hun interpretatie van wat topvoorzieningen in hun sector zijn te leren kennen (zie ook Hoofdstuk 4). Voorzover er ruimte was binnen het korte tijdsbestek van de interviews is (beperkt) ook de internationale vergelijking van deze sectoren aan de orde gekomen. Het bleek dat niet alle sectoren zich in een zelfde mate met het buitenland vergelijken. Tijdens het gesprek met de cultuursector is er niet of nauwelijks over de cultuursector buiten Vlaanderen gesproken. Wel wordt gewezen op de bijzonder goede spreiding van de cultuurvoorzieningen over Vlaanderen. Bij de andere drie sectoren is er wel gesproken over het buitenland. Opvallend daarbij was dat de situatie in Nederland altijd wel een keer als vergelijkingsmateriaal ter sprake kwam. Hieronder geven we een korte synthese van de informatie uit de interviews.

### **3.4.2 Synthese kloofanalyse interviews**

Bij de zorgsector speelt de internationale vergelijking maar zeer beperkt. Niet hoe goed de sector scoort ten aanzien van het buitenland is belangrijk, maar hoe toegankelijk deze voor de inwoners van Vlaanderen en Brussel is. Als er al sprake is van 'internationalisering' van de vraagkant dan zijn het grenseffecten (klandizie vanuit Nederland). Internationalisering heeft meer te maken met een koppeling aan de kennissector in de vorm van het onderdak bieden aan goede onderzoeksgroepen en het internationaal publiceren. Wanneer er toch met het buitenland wordt vergeleken dan bestaat de indruk dat het niveau (qua kwaliteit en spreiding) van de zorgvoorzieningen in Vlaanderen vergelijkbaar is met grote steden als Berlijn, Londen of Parijs.

Bij de sectoren sport en toerisme heeft de internationale vergelijking meer interesse dan in de zorg. Bij toerisme speelt daarin mee dat het een hoog competitief element heeft en dat bij toerisme ook elementen van sport (grote evenementen) en cultuur zijn terug te vinden. Opvallend is dat men vindt dat Vlaamse steden en topvoorzieningen tot de wereldtop behoren, maar dat men vermoedt dat dit in de perceptie niet zo is. Als voorbeeld wordt genoemd dat Gent volgens de Lonely Planet 'the best hidden city of Europe' wordt genoemd. Dit ongedaan maken wordt als een grote uitdaging gezien (in overdrachtelijke betekenis en geldend voor heel Vlaanderen). Meertaligheid kan daarbij een troefkaart zijn. Al met al wordt erkend dat de Vlaamse steden zich niet kunnen meten met die paar grote metropolen waar je aan twee weken nog niet genoeg hebt om alles te zien, maar dat het prima meedraait in de groep van steden daaronder.

Binnen de sector sport ziet men duidelijke verschillen met het buitenland. Ten aanzien van de beschikbaarheid van accommodaties behoort Vlaanderen tot de top: de spreiding van accommodaties is bijzonder goed. Men stelt dat Vlaanderen daarin toonaangevend in is: bijna iedereen kan in de buurt sporten. Die aandacht voor de breedtesport lijkt wel consequenties te hebben voor de topsport. Waar Vlaanderen duidelijk minder op scoort zijn de sportinfrastructuur in de vorm van voorzieningen om grootschalige sportevenementen te organiseren en trainingsfaciliteiten voor topsport. Wat dat betreft zou Vlaanderen spelen in 'de derde afdeling'. Ook wijst men er op dat in bijvoorbeeld Nederland de sportclubs vaak grootschaliger zijn, wat betere voorwaarden lijkt te scheppen voor het bereiken van een topniveau. Ook investeringen lijken minder gefragmenteerd in het buitenland, wat leidt tot betere (top)faciliteiten. Er wordt gewezen op het gebrek aan een sportinfrastructuurtraditie, zeker ook bij de overheid. Het is bovendien vaak moeilijk om bestaande kleinschalige faciliteiten op een hoger plan te brengen. Daar komt immers heel wat bij kijken: veiligheidsvoorschriften, parkeermogelijkheden creëren, nauwelijks ruimte voor meer tribunes, etc. België is een van de landen die bijzonder goed vertegenwoordigd is in allerlei internationale sportbonden wat kan helpen om de nodige ambities voor het organiseren van grote evenementen kan versterken.

Het probleem van het moeilijk kunnen opwaarderen van bestaande faciliteiten speelt ook in de cultuursector. Veel faciliteiten staan midden in een stedelijke omgeving. Toch is dit iets waar beleid zich op zou moeten focussen: het uitbreiden en opwaarderen van de aanwezige infrastructuur. Het beeld binnen de sector is dat qua kwaliteit en internationale uitstraling Vlaanderen reeds op een hoog niveau zit, maar dat verdere ontwikkelingen binnen de sector worden beperkt door de inadequaat en zelfs erbarmelijke infrastructuur. De spreiding van culturele topvoorzieningen over een veelheid aan steden heeft consequenties voor de zichtbaarheid en uitstraling ervan. Aan de uitstraling van het Louvre kan bijvoorbeeld echt niet getipt worden. Samenwerken en clusteren wordt door de sector noodzakelijk geacht om internationaal te kunnen groeien.

### **3.4.3 Totaalbeeld**

Het algemene beeld wat uit de verschillende gespreken naar voren komt, is dat de basis van het voorzieningenniveau in Vlaanderen ten aanzien van de zorg, sport, toerisme en cultuur op een internationaal hoog niveau staat, maar dat de echte top ontbreekt omdat de politiek de nadruk legt op een gelijkmatige bereikbaarheid van de voorzieningen voor de bevolking. Dit geldt in het bijzonder voor de zorg, sport en cultuur.

## **3.5 Conclusie kloofanalyses**

Doel van de kloofanalyses is om de huidige situatie ten aanzien van het voorzieningenpeil te vergelijken met een potentieel mogelijk en gewenst niveau van voorzieningen. Naast de eerdere gedetailleerde conclusies getrokken in voorgaande paragrafen kunnen we een aantal overkoepelende uitspraken doen. Daarbij ligt de nadruk op de sectoren die centraal staan in het onderzoek<sup>8</sup>, en is op de zorgsector alleen het laatste punt van toepassing:

- Het voorzieningenpeil in Vlaanderen en Brussel ligt gemiddeld genomen op een redelijk hoog niveau. Op een aantal punten behoort dit peil tot de Europese top (toeristisch potentieel; kennis), op een aantal punten kan het duidelijk niet tippen aan de grootste Europese metropolen (cultuur). Met name die laatste sector, cultuur, lijkt gebaat bij ruimtelijke concentratie, wat dan tevens zijn weerslag heeft op toerisme.
- Het Metropolitaan Kerngebied weet onvoldoende zijn kritische massa (meer dan 5 miljoen inwoners) te vertalen in topvoorzieningen zoals culturele evenementen (muziek; kunsttentoonstellingen), en culturele faciliteiten als opera's en kunstgalerieën. Ook het aantal sportevenementen is minder dan verwacht mag worden voor een metropool van 5 miljoen inwoners. Ook congressen en handelsbeurzen worden minder georganiseerd dan verwacht. De connectiviteit door de lucht is minder dan je op basis van de vraag binnen de regio zou vermoeden.
- Daar staat tegenover dat het Metropolitaan Kerngebied het beter dan verwacht doet met betrekking tot kennis-gerelateerde voorzieningen (zoals universiteiten), het aantal theaters en connectiviteit per rail. Toeristische aantrekkingskracht is al genoemd. Ook voorzieningen voor bedrijven, zoals de aanwezigheid van veel 'advanced producer services', d.w.z. kennisintensieve gespecialiseerde dienstverleners op het gebied van bijvoorbeeld accountancy, financiën, reclame etc. zijn ruim vertegenwoordigd.
- Het beeld dat uit de interviews oprijst is dat er in Vlaanderen een sterke traditie is die zorgt dat veel voorzieningen dichtbij de mensen gerealiseerd worden (zorg, sport, scholen etc.). Er zijn daardoor veel, maar vaak ook kleinschalige voorzieningen. De traditionele focus op de breedte lijkt soms haaks te

---

<sup>8</sup> Daarmee zaken als goederenvervoer en hoofdkantoren van multinationals buiten beschouwing latend.

staan op de mogelijkheden voor het ontwikkelen van een topniveau, zeker waar het grootschalige topfaciliteiten betreft in de cultuur en sportsector. Met name ook in die sectoren is er volgens de sector sprake van onbenut potentieel.

## 4 Topvoorzieningen: Perspectief vanuit de sectoren

---

### 4.1 Inleiding

Het onderzoek naar Topvoorzieningen heeft expliciet als doel om verschillende sectoren aan elkaar en aan de ruimte te relateren. Vijf sectoren werden voor deze studie voorgedragen: de sport-, cultuur-, toerisme-, kennis- en zorgsector. Een uitgangsprincipe van dergelijk onderzoek is dat er elementen te definiëren zijn die de sectoren overschrijden. In andere woorden, aspecten die geldig zijn voor meerdere sectoren tegelijk, en waarmee sectoren onderling te vergelijken zijn. Dit overschrijdende principe aardt zich in de ruimte. We kunnen verwachten dat de ruimtelijke concentratie en spreiding van voorzieningen een invloed zal hebben op zaken als het aanbod, de kwaliteit, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van voorzieningen (Hoofdstuk 2). Ook zouden we verwachten dat er sectoroverschrijdende synergiën mogelijk zijn tussen voorzieningen in de sector. Dit kan gaan om polyvalente infrastructuur (bv. het Sportpaleis in Antwerpen waar vooral concerten worden gegeven), maar ook om koppeling: een culturele voorziening is ook een toeristische attractie, sportevenementen trekken volk, de zakelijk congressganger moet ook ergens eten. Verder manifesteren zich in de ruimte ook de contradicties rond topvoorzieningen, en dan vooral het spanningsveld tussen spreiding en concentratie. Toerisme kan een beleidsstrategie zijn om economisch zwakkere streken te ontwikkelen, maar dat zijn niet per definitie de plaatsen waar toeristen naartoe getrokken worden. Geniet het de voorkeur om schaarse middelen te besteden aan een enkele topvoorziening die ver weg van veel gebruikers gelegen is of vinden we een soberder voorziening in de buurt belangrijker? In een aantal sectoren is deze discussie onmiddellijk evident: één olympisch zwembad of meerdere lokale zwembaden? Drie buurtcentra of een regionaalstedelijk theater? Een topuniversiteit of verschillende subtoppers? Deze discussies zijn bovendien fundamenteel: je kunt elke euro maar één keer uitgeven, en de wenselijkheid van spreiding of concentratie is van geval tot geval verschillend. Daarmee zijn deze discussies ook politiek getint. Wetenschappers kunnen slechts aandragen op welke terreinen de gemaakte keuzes leiden tot kloven (Hoofdstuk 3), waar mogelijke (sectoroverschrijdende) synergiën behaald kunnen worden, en waar de maatschappelijke (immateriële) kosten van concentratie of spreiding aanzienlijk kunnen zijn, bijvoorbeeld doordat toegankelijkheid in gevaar komt (cf. de zorgsector). Om onze analyses over topvoorzieningen te kunnen kaderen in dit gamma van kansen en bedreigingen is kennis over beleid en praktijk binnen elke sector die bestudeerd wordt cruciaal. Dit hoofdstuk legt verslag van de resultaten van de sectorale en beleidsanalyses die om die reden uitgevoerd zijn.

### 4.2 Methode

De sectorale perspectieven zijn langs twee wegen onderzocht. Allereerst is er voor elke sector (sport, toerisme, cultuur, kennis en zorg) *deskresearch* uitgevoerd om zicht te krijgen op het sectorale beleid, de relevante actoren, het ruimtelijk denken binnen de sectoren en het beleid aangaande topvoorzieningen. De bevindingen uit deze onderzoeksfase zijn vervolgens per sector getoetst in groepsinterviews. Deze groepsinterviews, waarin ook een toetsing van delen van de atlas (Hoofdstuk 5) en de kloofanalyse (Hoofdstuk 3) plaatsvond, werden georganiseerd door de sectorale contactpersoon die onderdeel is van de stuurgroep van dit onderzoek.

De contactpersonen (en stuurgroepleden) waren:

- Voor de sector toerisme: Mevr. Mia Lammens, Toerisme Vlaanderen.
- Voor de sector sport: Dhr. Stijn Boons, Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media, Vlaamse Overheid.
- Voor de sector zorg: Dhr. Christophe Cousaert, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Vlaamse Overheid.

- Voor de Sector Cultuur: Dhr. Peter Jolling, Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media, Vlaamse Overheid.

Voor de sector kennis was er geen lid van de stuurgroep voorhanden. In overleg met de opdrachtgever is daarom besloten de toetsing van de indicatoren van de kennissector te laten plaatsvinden binnen het academisch netwerk van de onderzoekers.

Aan elke contactpersoon werd gevraagd om een sectorbrede 'klankbordgroep' samen te stellen van experts binnen de sector, waarmee het groepsinterview afgenomen kon worden. De groepsinterviews hadden een semi-open karakter dat ons in staat stelde door te vragen op belangrijke sectorspecifieke dimensies. Bij wijze van voorbeeld is in bijlage 1 een interviewprotocol bijgevoegd (in dit geval die van de sector toerisme). Nadat de bedoeling van het groepsinterview werd toegelicht, werden de leden van de klankbordgroep gestimuleerd te discussiëren over wat zij als een topvoorziening binnen hun sector zouden beschouwen. Daarna werden de resultaten uit die discussie geconfronteerd met de theoretische definitie (in de Vlaamse context) zoals we deze in dit onderzoek gehanteerd hebben (zie Hoofdstuk 2). Dit resulteerde in een duidelijk perspectief om de abstracte, theoretische definitie te concretiseren binnen de sector. Naast de atlasverificatie en kloofanalyse werd per sector ook nog een lijst met vragen opgesteld die onduidelijkheden uit het *desk research* moest ophelderen. De interviews duurden ongeveer twee uur, werden met toestemming van de respondenten opgenomen en getranscribeerd, maar zijn vanwege het open-gesprekskarakter (Chatham House principe) van de groepsinterviews niet publiek.

Het *deskresearch* en de interviews zijn hieronder per sector samengevat rondom een zestal thema's die de belangrijkste discussies rond topvoorzieningen kaderen: 'structuur van de sector'; sectorspecifieke definities van topvoorzieningen; reflectie van de sector op onze definities; ruimtelijke impact van sectoraal beleid; relatie met de andere sectoren in de topvoorzieningenstudie. Elk sectoraal verslag is opnieuw voorgelegd aan de klankbordgroep voor feedback en deze is zoveel mogelijk verwerkt in de tekst. Nadat we hieronder (secties 4.3 tot en met 4.7) elke sector apart bespreken, geeft sectie 4.8 een synthese en vergelijking van de verschillende sectoren.

### **4.3 Sectoraal perspectief sportsector**

#### **4.3.1 Structuur van de sector**

De notie van sportvoorzieningen, en dus ook topvoorzieningen in de sector sport kunnen op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd. Wanneer men sportvoorzieningen in kaart wil brengen dient men bijvoorbeeld allereerst een onderscheid te maken tussen het 'beoefenen' en het 'bekijken' van sport. Dit zijn twee heel verschillende typen recreatie die beide een dimensie zijn van het voorzieningenaanbod in de 'sport' en zodoende beide kunnen gelden als voorbeelden van het consumeren van sportvoorzieningen. Bovendien kan er daarnaast ook nog onderscheid gemaakt worden tussen vaste sportvoorzieningen, waarbij te denken valt aan infrastructuur zoals stadions of arena's, en tijdelijke evenementen, zoals wiel- of hardlooptwedstrijden. Bij het afbakenen van de grens van 'een topvoorziening in de sportsector' dient dan ook kritisch te worden nagedacht op basis van welke criteria dit zou moeten worden bepaald.

In recente beleidsnota's vanuit de sportsector valt op dat veruit de meeste aandacht uitgaat naar het faciliteren van laagdrempelige sportinfrastructuur en voorzieningen die erop gericht zijn zoveel mogelijk inwoners van Vlaanderen in beweging te krijgen. Daarnaast is er een concrete ambitie om de topsportinfrastructuur in Vlaanderen te moderniseren en uit te breiden, met als uiteindelijk doel om in de toekomst meer succes te oogsten op internationale evenementen als de Olympische Spelen. Zodoende moet de sportsector bijdragen aan de herkenning, de visibiliteit en het imago van Vlaanderen in het buitenland. In de beleidsnota 'Sport 2014-

2019', samengesteld door het kabinet van Philippe Muyters, Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport, is er een hoofdstuk gewijd aan het creëren van een ideaal topsportklimaat. De ambitie wordt uitgesproken om de topsportwerking per sporttak verder te centraliseren en uit te bouwen in een van de drie topsportcentra in Vlaanderen, te weten Gent, Antwerpen en Leuven. De bedoeling is dat deze drie centra zich exclusief op een of meerdere specifieke sporten gaan richten. Voor deze plannen heeft men zich laten inspireren door voorbeelden uit omliggende landen, waar topsport faciliteiten vaak veel meer gecentraliseerd, en dus ook – per sporttak- meer gespecialiseerd zijn.

Op het gebied van 'sport bekijken' lijkt er geen eenduidige visie te zijn wat betreft de ruimtelijke spreiding hiervan op het schaalniveau van Vlaanderen als geheel. De grote voetbalstadions en arena's in Vlaanderen zijn overigens vrijwel zonder uitzondering gemeente- of provincie eigendom (zoals het Sportpaleis in Antwerpen). Toen Vlaanderen samen met Nederland een *bid* indiende voor het WK Voetbal van 2018 waren er plannen om een groot aantal nieuwe stadions te gaan bouwen. Deze zouden gerealiseerd moeten worden door middel van publiek-private samenwerking. Toen dit WK echter aan Rusland werd toegewezen zijn deze plannen weer in de ijskast beland. De Ghelamco Arena in Gent is het enige grote nieuwe stadion dat de afgelopen jaren geheel nieuw in Vlaanderen is gebouwd (alhoewel anderen zoals Stayen in Sint-Truiden wel ingrijpend gemoderniseerd zijn), en is grotendeels gefinancierd geweest door een private partij.

Er kan gesteld worden dat het idee van topvoorzieningen binnen de sector zeker wel leeft, maar dat het lastig te bepalen is hoe een topvoorziening in de sport precies te definiëren valt. Wanneer de bepaling van een topvoorziening gebaseerd wordt op basis van internationale uitstraling en –bezoekers, dreigen voorzieningen van minder populaire sporten zoals duiken, BMX of muurklimmen buiten de categorisering te vallen, terwijl deze toch dermate specifiek zijn dat ze duidelijk een bovengewestelijke uitstraling hebben en gebruikers aantrekken die bereid zijn hier ver voor te reizen. Het is dus aangewezen om ook in de sportsector een 'topvoorziening niet automatisch te associëren met kwantiteit en schaal – Ook in een nichesport kan een regio als Vlaanderen immers leidend zijn.

#### **4.3.2 Sectorspecifieke definities van topvoorzieningen**

Op basis van het groepsinterview met experts binnen de sportsector (dd. 3 juli 2015) blijkt ook dat vanuit sectoraal perspectief het niet eenvoudig is om 'een topvoorziening' in de sport te definiëren. Ook vanuit de sector wordt er benadrukt dat er een onderscheid gemaakt dient te worden tussen beoefenaars en bezoekers wanneer het gaat om het 'consumeren van sport.' Als vaste voorzieningen worden voetbalstadions genoemd, waarbij overigens direct de ruimtelijke impact die zij met zich meebrengen wordt benadrukt. Daarnaast wordt echter ook het belang van kleinschaligere topvoorzieningen aangehaald. Er wordt een voorbeeld gegeven van een gymnastiekhal, die wellicht geen grote mensenmassa's aantrekt maar wat wel een trainingsfaciliteit voor topsporters is, of een ijsbaan, waar er maar weinig van zijn in Vlaanderen en die om die reden een uitzonderlijk karakter heeft.

Binnen het interview werd erop gewezen dat we voor het definiëren van topsportvoorzieningen ook moeten kijken naar clustervorming: "Indien je accommodaties afzonderlijk bekijkt, kun je zeggen dat iets geen topvoorziening is. Maar juist door het samen aanwezig zijn van verschillende accommodaties, kan het cluster wel een topvoorziening zijn, door de mogelijkheid van combineren." Multifunctionele clusters waar verschillende sporten beoefend kunnen worden kunnen dus ook een topvoorziening zijn.

Uiteindelijk is volgens de sector de kwaliteit van een voorziening heel belangrijk, evenals het bovenlokale verzorgingsgebied. Bij een topvoorziening is het belangrijk dat er een breed draagvlak voor is en dat het niet alleen aanspreekt bij de inwoners van een bepaalde gemeente of stad. Echte topvoorzieningen hebben

bovendien een internationaal draagvlak. Verder worden internationale evenementen genoemd als voorbeelden van een topvoorziening.

### **4.3.3 Reflectie van de sector op onze definities**

Vanuit de sector wordt er aangegeven dat het soms ingewikkeld is om concepten als 'bovenlokaal' te omschrijven. Een stad als Antwerpen is een geheel ander schaalniveau dan een gemeente als Westkapelle. Uiteindelijk blijkt de moeilijkheid van definities vooral betrekking hebben op het onderscheid tussen *lokale* (die hier geen voorwerp van onderzoek zijn) en subtopvoorzieningen. Vanuit een voorzieningenperspectief, dat in het interview duidelijk het meest centraal staat, is die discussie zeer belangrijk. Het aantal echte topvoorzieningen is beperkt en gekend, maar wanneer het gaat om allocatie van schaarse middelen is het onderscheid *lokaal/subtopvoorziening* veel actueler en gevoeliger.

Uiteindelijk komen veel in de sector opgebrachte elementen terug in de theoretische definitie. Voorbeelden zijn het belang van bovengewestelijke draagvlak en het belang van kwaliteit. De (sector overschrijdende) operationele definitie van topvoorzieningen komt minder overeen met de accenten van de sector wanneer het gaat over de waarde die gehecht wordt aan de mate waarin een bepaalde voorziening in de Vlaamse context uniek is: dit betekent in veel gevallen iets anders dan lokale inbedding, maar wordt door de sector zelf wel nadrukkelijk aangehaald als een factor van bovengewestelijke uitstraling. Vanuit het perspectief van de voorzieningen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld evenementen) is de internationale uitstraling beperkt tot een paar heel specifieke niches.

### **4.3.4 Ruimtelijke impact van sectoraal beleid**

Binnen de sportsector wordt er ingezet om betere voorzieningen te realiseren op het gebied van trainingsfaciliteiten en opleidingscentra voor topsporters en topsporttalent. Ten behoeve van het realiseren van hoogwaardige faciliteiten wordt er expliciet gekozen voor de concentratie van trainingscentra. Was er een aantal jaar geleden nog het plan om een groot gecentraliseerd topsportcentrum te gaan ontwikkelen, is momenteel het beleid om de trainingsinfrastructuur voor topsporters zoveel mogelijk te spreiden tussen Gent, Antwerpen en (in iets mindere mate) Leuven. Hierbij wordt iedere sport 'toebedeeld' aan een van deze drie clusters, op basis van historisch gegroeide expertise en specialisatie: zo is Antwerpen het centrum voor tennis, terwijl Gent de beste voorzieningen biedt voor gymnasten. Op dit moment zijn er al grote Bloso-centra aanwezig in deze steden, maar de bedoeling is dat dit beleid van ruimtelijke concentratie op drie centraal gelegen plaatsen de komende jaren nog verder uitgebreid zal worden. Om dit beleid op een goede en efficiënte manier uit te kunnen voeren wordt er in de Beleidsnota Sport 2009 – 2014 geopperd om voor 2016 een Vlaams loket voor topsport te hebben opgericht.

Uit het interview komt naar voren dat er in Vlaanderen een duidelijke traditie bestaat van een kleinschalig verenigingsleven. Hierdoor zijn verenigingen of voorzieningen met een bovenlokale uitstraling relatief schaars, zeker wanneer je dit vergelijkt met andere landen zoals Duitsland of Nederland. Die sterke lokale inbedding zorgt ervoor dat het voorzieningenaanbod zeer versnipperd is: elk dorp zijn eigen gymnastiekhal en elke vereniging zijn eigen voetbalterrein. Een lange traditie van 'uitsmeren' van geld over het Vlaams territorium staat substantiële investeringen in grootschaliger en/of hoogwaardiger infrastructuur in de weg, zeker in de huidige kwetsbare economische conjunctuur. Het opwaarderen van bestaande infrastructuur is in de sportsector niet evident: immers, je ontwerpt een voorziening met een bepaalde capaciteit integraal, je kunt dat moeilijk in stukjes uitbouwen.

De sterke lokale inbedding heeft haar evenknie in de relatief grote macht van lokale actoren (op gemeenteniveau) in de Vlaamse context. Die invloed heeft vooral betrekking op 'traditionele', kleinschalige



sportaccommodaties. Daarnaast is er het tussenniveau, namelijk de provincies, die bovenlokaal georiënteerd waren en vaak ook domeinoverschrijdend beleid voerden, en zich dus ook veel bezighielden met recreatie en toerisme. Met de herijking van de provinciale verantwoordelijkheden in het vooruitzicht leven er in de sector zorgen hoe de verantwoordelijkheid voor bovenlokale en domeinoverschrijdende zaken in de toekomst voldoende aandacht zal krijgen. De Vlaamse overheid is vooral verantwoordelijk voor infrastructuur, en dus voor de topvoorzieningen. Op alle schaalniveaus spelen ook private partijen een rol bij de totstandkoming van bepaalde infrastructuur. Dit blijkt ook uit de eerdergenoemde Beleidsnota, waarin staat: “Samenwerking en cofinanciering moeten sleutelbegrippen zijn bij de realisatie van bovenlokale projecten.”

De wisselwerking met Wallonië en Brussel is in het interview slechts zeer beperkt aan bod gekomen, wat logisch volgt uit het feit dat sportbeleid een gemeenschapsbevoegdheid is. Onder meer omdat in internationaal perspectief sportbonden en federaties nog vaak op het niveau van landen georganiseerd zijn, bestaan er wel degelijk nationale instituties op Belgisch niveau waar bestuurders uit de verschillende gewesten onderling coördineren. Internationale samenwerking bestaat in zoverre dat de beleidsmakers regelmatig buitenlandse sportcomplexen bezoeken om inspiratie op te doen voor het Vlaamse beleid. Het gezamenlijke WK *bid* met Nederland een aantal jaren geleden is tevens een voorbeeld van internationale samenwerking. Het is echter niet zo dat sportvoorzieningen voor topsporters worden gedeeld met buurlanden zoals Nederland, het interview gaf daarvoor geen indicatie.

#### **4.3.5 Relatie met andere sectoren in de topvoorzieningenstudie**

Er bestaat vrij veel overlap tussen ‘vaste sportvoorzieningen’ en andere sectoren. Immers worden veel grootschalige sportvoorzieningen niet louter – en soms zelfs maar beperkt – voor sportdoeleinden gebruikt. Voorbeelden hiervan zijn vooral de grote arena’s, zoals het Sportpaleis in Antwerpen en stadions, zoals de Ghelamco Arena, die behalve voor sportevenementen ook regelmatig gebruikt worden voor concerten. Er is dus op het niveau van infrastructuur een duidelijke relatie met de infrastructuur van de sectoren cultuur en toerisme. Ook andersom speelt bijvoorbeeld de Flanders Expo in Gent een rol in sportevenementen.

Ook voor de losse evenementen kan dit argument opgaan: zo is de Ronde van Vlaanderen primair een sportevenement/voorziening, maar zet het Vlaanderen ook cultureel op de kaart en dient het daarmee ook de toeristische sector. Ook vanwege de vele recreatieve wielertoeristen die de Ronde ieder jaar trekt wordt laatstgenoemde sector door middel van dit evenement bediend. Ook voor een evenement als de marathon van Brussel, geldt dat er sprake is van enige overlap, aangezien dit indirect ook een *city marketing event* is die de stad op een aantrekkelijke manier op de kaart zet en zodoende meer toeristen hoopt aan te trekken. Verder kan een mooie golfbaan ook een impuls geven aan toerisme, dus ook hier is sprake van (indirecte?) overlap tussen sectoren. Intrinsiek zijn er ook raakvlakken met de kennis en zorgsectoren. De relatie tussen de topsportinfrastructuur en de gezondheidswetenschappen is evident en speelt ook in het ruimtelijk beleid een belangrijke rol. Expliciet is de relatie met de zorgsector niet ter sprake gekomen.

#### **4.3.6 Overige randbemerkingen**

Men is binnen de sector sport wel bezorgd dat een nadruk op 'topvoorzieningen' andere belangrijke sportfuncties kan verdringen. Meer bepaald, men hoedt zich voor een politiek-gemotiveerde ruimtelijke herverdeling van zeer schaarse middelen op basis van dit onderliggend onderzoek. Tegelijkertijd is er vanuit de sector zeker interesse in een beleid dat onnodige duplicatie van voorzieningen tegengaat en weerwerk kan bieden tegen een diepgewortelde neiging om het geld in de sportsector 'uit te smeren'. Op dit moment is een substantiële investering in een enkele topvoorziening redelijk ongekend in de Vlaamse context. Tegelijkertijd is het belangrijk in het oog te houden dat het lokale voorzieningenaanbod in Vlaanderen zeer goed ontwikkeld is,

waardoor sportaccommodaties voor eenieder toegankelijk zijn. Dit is de positieve keerzijde van het 'uitsmeerbeleid' dat, alhoewel het niet de focus is van onderliggend onderzoek, wel waardevol kan zijn.

## **4.4 Sectoraal perspectief toerimesector**

### **4.4.1 Structuur van de sector**

De toeristische sector is er logischerwijs één met vele belanghebbenden. Alhoewel toeristische producten doorgaans in de markt worden gezet door private ondernemers en uitbaters, hebben ook gemeentelijke, provinciale en gewestelijke overheden hun belangen. Toerisme hangt sterk samen met *city marketing* en er zijn grote inkomsten en *multiplier* effecten aan verbonden. Dit maakt de toeristische infrastructuur bij uitstek een collectief goed. Om al deze spelers goed samen te laten werken is overkoepelende organisatie belangrijk. Deze rol wordt in Vlaanderen gespeeld door Toerisme Vlaanderen. Toerisme Vlaanderen, opgericht in 2004, is een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid van de Vlaamse overheid (Toerisme Vlaanderen, 2012). Zij is een zogeheten 'DMO' (*destination marketing organization*), maar met een breed mandaat (Toerisme Vlaanderen, 2014). De rol van Toerisme Vlaanderen is het best te omschrijven als een regisseur in de toeristische sector. Men werkt samen met stedelijke, regionale en provinciale toeristische diensten. Daarbij houdt Toerisme Vlaanderen zich bezig met de promotie van (toeristische producten rond) Vlaanderen in het buitenland, zowel in gevestigde als opkomende markten en speelt ze een belangrijke rol in de kennisontwikkeling rond toerisme. Verder is de organisatie ook actief in productmanagement en projectfinanciering om op die manier de kwaliteit van het toeristisch product te verhogen en heeft Toerisme Vlaanderen ook aantal directe investeringen in toeristisch patrimonium (zie Toerisme Vlaanderen 2012, 2014; Vlaamse Regering 2012).

Lange tijd was toeristische promotie een gemeenschapsbevoegdheid, wat impliceerde dat voor Brussel meerdere organisaties de regisseurrol hadden. In Brussel speelt *Wallonie-Bruxelles Tourisme* een analoge rol aan Toerisme Vlaanderen voor de Franstalige gemeenschap (Wallonie-Bruxelles Tourisme, 2015). Daarnaast bestaat er ook nog *Visit Brussels*, dat in 2001 is ontstaan uit de samenvoeging van TIB (Toerisme Informatie Brussel) en Brussel Congres. *Visit Brussels* wordt bestuurd door Brusselse overheden die belang hebben bij toeristische promotie: het Brussels Hoofdstedelijk gewest, de stad Brussel, de andere Brusselse gemeenten en de gemeenschappen ([www.visitbrussels.be](http://www.visitbrussels.be)). In de praktijk betekende dit voor Brussel fragmentatie van de toeristische promotie en de kennis over toerisme in Brussel, terwijl de stad wel een van de belangrijkste toeristische aantrekkingspolen van het land is. Naast de met de gemeenschappen geassocieerde toeristische attracties is in Brussel ook een belangrijk deel van het federale toeristisch-relevante patrimonium gevestigd, denk aan de kunstberg. Daarbij trekken ook de Europese en internationale instituties veel bekijks. Bij de zesde staatshervorming is overeengekomen dat toerisme van de Gemeenschappen naar de Gewesten overgeheveld wordt wat betekent dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest politiek verantwoordelijk wordt voor de toeristische promotie van het Gewest. Tegelijkertijd blijven de gemeenschappen een verantwoordelijkheid hebben voor toerisme en blijven volledig verantwoordelijk voor allerlei domeinen die met toerisme gerelateerd zijn: cultuur, sport, openluchtlevens, en vrije-tijdsbeleving (Vlaamse Regering, 2013a). De staatshervorming zou gedurende 2015 vorm moeten krijgen, en voor de samenwerking tussen het Brussels Gewest en de gemeenschappen wordt gesproken over samenwerkingsovereenkomsten (Vlaamse Regering, 2013a). Dit maakt dat het speelveld voor Toerisme in Brussel nu in volle beweging is en het voorsnog onduidelijk is hoe het eindresultaat eruit gaat zien. Ook de rol voor *Visit Brussels* is nog niet helder: men is in afwachting hoe de Brusselse regering haar nieuwe mandaat gaat vormgeven (Visit Brussels 2015). Maar ook in de nieuwe situatie, en juist in de Belgische complexiteit, blijft het cruciaal dat regieactoren verbindingsen leggen en handhaven tussen diverse publieke en private belanghebbenden.

Toerisme Vlaanderen, en wellicht haar Brusselse evenknie in wording, is hiermee een spil tussen de diverse overheidslagen en de private sector. In de Vlaamse context spelen drie toeristische profielen een belangrijke rol in het denken over toeristische producten. Deze profielen, 'de kunststeden', 'de kust' en 'de Vlaamse regio's' hebben een lange geschiedenis als beleidsinstrument (Toerisme Vlaanderen, 2000) en vertegenwoordigen relatief duidelijk afgebakende deelmarkten en typen toerisme (idem). De kunststeden zijn hierbinnen formeel georganiseerd door middel van een gezamenlijke VZW. De 'kunststeden' is het product met verreweg het meest internationale profiel. Zij bestaat formeel uit de steden Antwerpen, Brugge, Gent, Leuven en Mechelen terwijl Brussel informeel mee aanzit om te coördineren. Binnen de VZW wordt toeristisch beleid afgestemd en wordt gezocht naar complementariteit tussen het aanbod in de diverse kunststeden. Daarnaast spelen de provincies een belangrijke rol in het toeristisch beleid, onder meer door het opstellen van strategische plannen. In het profiel 'de kust' speelt 'Westtour', het autonome toerismebedrijf van de provincie West-Vlaanderen hier een rol. Bij de Vlaamse regio's, dat vooral het meer groene verblijfstoerisme representeert, zitten meer actoren aan tafel, maar ook zij hebben hun krachten gebundeld in een vzw waarmee zijn het verblijfstoerisme in de Vlaamse regio's simuleren.

#### **4.4.2 Sectorspecifieke definities van topvoorzieningen**

Vanuit het perspectief van de sector zijn er een aantal dimensies die een topvoorziening definiëren. Allereerst speelt de mate waarin en de manier waarop het toeristisch aanbod in de markt gezet wordt als geheel een rol. Dit kan op basis van verschillende geografische 'merk' entiteiten: individuele steden, het Vlaams gewest of België. Vlaanderen heeft er voor gekozen om de naam van het Gewest in de markt te zetten als merk (Vlaamse Regering, 2012, 2014a), maar men zoekt altijd naar koppelingen met bekender merken, 'Brugge' waaraan men het merk 'Vlaanderen' koppelt.. Voor de subsidieverlening zoekt men daarbij vaak naar gebiedsoverschrijdende thema's ("De Vlaamse Meesters" en "Gastronomie" zijn komende thema's, de "Eerste Wereldoorlog" was er ook een) waarin men die Vlaamse identiteit naar voren kan schuiven. Een dergelijke promotie op een meer abstract niveau is voor het optimaliseren van de bezoekers en opbrengsten uit toerisme een uitdaging. Het spanningsveld tussen het optimaliseren van een herkenbare bestemming en het creëren van een internationaal nog relatief onbekend merk "Vlaanderen" werd vanuit de sector onderschreven. Een handicap hier was dat sommige 'deelbestemmingen', bijvoorbeeld 'Brugge', een grotere bekendheid genieten dan de Vlaamse hoofdbestemming. Een betere afstemming van productmarktcombinaties is in toekomstig beleid reeds voorzien.

Vanuit de sector was er een sterke overeenstemming over het potentieel van Vlaanderen en Brussel om topvoorzieningen te herbergen: de kwaliteit en kwantiteit van erfgoed, musea en cultuur zijn enorm. Wel is het een uitdaging om dat potentieel te valoriseren, door het manoeuvreren van de complexe Belgische bestuurlijke realiteit, die ook met zich meeneemt dat middelen nog altijd erg versnipperd zijn. In deze context werd de nadruk voor een topvoorzieningenbeleid ook gelegd op de kwaliteit van de onthaalinfrastructuur, de marketing en de promotie. Als de ontvangst van de toerist in orde is, draagt dat aanzienlijk bij aan het bereiken van het topvoorzieningenpotentieel.

Maar naast deze 'voorzieningen' ligt de nadruk bij topvoorzieningen in de toeristische sector natuurlijk bij de 'attracties'. Een topvoorziening in de toeristische sfeer is dan in de eerste plaats iets dat tot de verbeelding spreekt, ongeacht haar schaal: "kijk maar hoe klein Manneken Pis is"; op welke plaatsen neem je een selfie? Een topvoorziening ('attractie') in de toeristische sector wordt dus primair gedefinieerd door de consument van die voorziening: hoe is de emotie? Is de ervaring iets om over op te scheppen - 'braggable'? Het verzorgen, verbeteren, en vermeerderen van die consumptiebeleving is essentieel voor het denken over topvoorzieningen binnen de sector.

### **4.4.3 Reflectie van de sector op onze definities**

De operationele definities rond de studie topvoorzieningen leggen de nadruk op een tweetal elementen: "de bovengewestelijke uitstraling" en de "lokale inbedding". Met de nadruk op het belang van consumptie is bovengewestelijke uitstraling vrij duidelijk te rijmen met de definitie zoals deze binnen de toeristische sector gehanteerd wordt. Wat is de uitstraling van een toeristisch merk? (waar kent men welk 'brand') en in welke markten zet die merkbekendheid zich om in een daadwerkelijk bezoek? Bovengewestelijke en internationale uitstraling zijn dan al snel bovengewestelijke en internationale stromen toerisme. Dit zorgt er wel voor dat dié delen van de toeristische infrastructuur die vooral voor binnengewestelijk toerisme en recreatie worden gebruikt minder van toepassing worden in de definitie van topvoorzieningen, alhoewel ze wel degelijk voor grote bezoekersstromen kunnen zorgen.

Bij de reflectie van de sector op het element 'lokale inbedding' werd de nadruk gelegd op het belang van een bepaald soort authenticiteit. Sommige toeristische producten, denk aan de Gentse feesten, passen in hun lokale identiteit, resoneren met wat er bijzonder is aan die plaats en roepen ook een grote betrokkenheid en fierheid bij de lokale bevolking op. Dat maakt ook dat die toeristische ervaring eigenlijk niet goed te kopiëren valt naar een andere plaats zonder dat het een belangrijk deel van zijn belevingswaarde verliest. Hiermee past de sectorale definitie van de toeristische sector zelf dus wonderwel in de door ons gedefinieerde operationele definitie van lokale inbedding en draagvlak. Dat draagvlak speelt een belangrijke rol in de toeristische sector: niet alleen voor de duurzaamheid maar ook voor de kwaliteit van veel toeristische producten.

### **4.4.4 Ruimtelijke impact van sectoraal beleid**

Het belang van de toeristische sector voor de economie wordt door de Vlaamse regering onderstreept. Naast het voorzien in de promotionele infrastructuur in binnen- en buitenland wordt ruimtelijke sturing aan het beleid vooral gegeven door middel van impulssubsidies. Deze impulssubsidies, toegekend aan ondernemingen maar ook aan overheden, volgden de afgelopen jaren de logica van de drie macroproducten (kust, kunststeden, en Vlaamse regio's) waar op jaarbasis een aantal thematische luiken aan toegevoegd werden ([www.toerismevlaanderen.be](http://www.toerismevlaanderen.be)). Aangezien deze macroproducten gezamenlijk het volledige Vlaamse territorium bestrijken, deden de subsidies dat ook (Vlaamse Regering, 2012). Dit zorgde ervoor dat het beleid de facto een spreidingsbeleid inhield waarin men mede probeerde plaatsen toeristisch aantrekkelijk te maken die nog niet per definitie heel veel toeristen trokken. In de laatste beleidsnota (Vlaamse Regering, 2014a) wordt duidelijk sterker de nadruk gelegd op het uitbouwen van de 'Vlaamse Kroonjuwelen'. Hierin wordt een "absolute focus [...] gelegd [...] op dossiers waarin Vlaanderen zich onderscheidt van zijn toeristische concurrenten. (Vlaamse Regering 2014a, p.6). Men lijkt dus een topvoorzieningenbeleid voor te staan. Concreet betekent het dat de impulssubsidies worden geconcentreerd op 'hefboomprojecten'. De nota maakt gewag van "hefboomprojecten die passen binnen de strategie van de (macro-) bestemming en die de kernattracties van de deelbestemmingen versterken. Liever dan de schaars geworden middelen te verkrumelen over talrijke kleinschalige projecten, kies ik [de minister] ondubbelzinnig voor investeringen in krachtige hefboomprojecten die een internationale 'reason to come' toevoegen aan het bestaande aanbod. Met gerichte investeringen in topbelevingen, wil ik de belangrijkste troeven van Vlaanderen en de deelbestemmingen nog beter in de verf zetten." (Vlaamse Regering, 2014a, p.18). Een hefboomproject is gedefinieerd als "een project dat, vertrekkende vanuit de positionering van Vlaanderen en zijn deelbestemmingen ten aanzien van de concurrentie, en vanuit de vraag en de verwachting van potentiële bezoekers, het toeristisch aanbod in Vlaanderen naar een kwalitatief hoger niveau brengt. Het is een reden voor de buitenlandse toerist om naar Vlaanderen te komen of om er langer te verblijven en het creëert een duurzaam multiplicatoreffect. Dit laatste betekent dat dankzij het hefboomproject, als duurzaam

effect, meer overnachtingen gerealiseerd worden die extra omzet en extra werkgelegenheid voor een langere periode genereren.” (Toerisme Vlaanderen 2015, p.4).

Vanuit de interviews met de sector bleek dat in ieder geval binnen de macroproducten er ook interstedelijk 'borrowed size' effecten speelden. Daguitstapjes naar Brugge vanuit Brussel komen vaak voor en ook in de andere kunststeden weet men mee te liften op de meer bekende topbestemmingen. Een stad als Gent heeft baat bij de aantrekkingskracht van een nog bekendere stad als Brugge. Wel gaf men aan dat het te ver verdunnen van die effecten, en het eraan verwante uitsmeren van schaars geld, het ontwikkelen van topvoorzieningen kan afremmen.

#### **4.4.5 Relatie met andere sectoren in de topvoorzieningenstudie**

De sector toerisme heeft evidente relaties met de andere sectoren in de topvoorzieningenstudie. Om te beginnen levert de internationale activiteit in de andere sectoren een sterke toeristische multiplier op. Dit uit zich nog het sterkste in de wereld van conferenties, beurzen en congressen (de 'MICE' —*meetings, incentives, conferences and exhibitions*—sector). Bezoekers aan een internationale bijeenkomst bezoeken als toerist vaak nog attracties en maken van de lokale horeca gebruik (Vlaamse Regering, 2012). Iets vergelijkbaars zien we in de sportsector, waar de bezoekers aan grote sportevenementen ook toeristen zijn. Dergelijke evenementen dragen ook weer bij aan de naamsbekendheid van de toeristische infrastructuur in België, Brussel en Vlaanderen wat op haar beurt herhalingsbezoeken op langere termijn kan voortbrengen. Voorzieningen en/of bestemmingen in de sport- en cultuursectoren zijn daarbij ook directe toeristische attracties, denk maar aan musea, theaters, opera's, festivals, concerten of buitensport. Het toeristisch domein is dus bij uitstek sectoroverschrijdend.

#### **4.4.6 Overige randbemerkingen**

De draagkracht van toeristische voorzieningen is een belangrijk thema waarover binnen de toeristische sector veel debat heerst. Vanaf wanneer genereren bijkomende bezoekersstromen disproportioneel veel overlast? Er wordt aangegeven dat het niet makkelijk is om toeristenstromen aan te trekken, maar dat het nog veel moeilijker is om ze te reguleren als ze er eenmaal zijn. In Brugge werd 'de sleutel van de stad' grotendeels overhandigd aan de bezoeker, maar de druk begint ook voelbaar te worden in een stad als Gent. Ook bij toerisme is er dus een punt te identificeren waarin schaalnadelen een rol gaan spelen in het verder ontwikkelen van topvoorzieningen. Goede planning en marktsegmentering zijn hierin van levensbelang, wat op haar beurt weer een grote verantwoordelijkheid legt bij de regiefunctie. Bij het thema draagkracht speelt de ruimtelijke ordening op lokaal niveau ook een rol. In hoeverre zijn de toeristen geconcentreerd in een specifiek centrum, en in hoeverre zijn ze meer verspreid over het weefsel van de stad?

Vanuit de sector wordt aangegeven dat binnen Vlaanderen de steden fysiek heel dicht bij elkaar liggen, wat een grote potentie geeft tot meekoppeling, *borrowed size* en complementariteit. Brussel en Antwerpen liggen niet veel verder uit elkaar dan Heathrow en de Docklands in London. Men merkt echter wel op dat de reis tussen twee plaatsen wel ervaren wordt als een interstedelijke verplaatsing, en dat ook de manier waarop de infrastructuur is georganiseerd daar een rol in speelt.

Vanuit de sector kwam de bemerking dat er bestuurlijke stroperigheid bestond om snel topvoorzieningen te realiseren. Vergunnings- en beroepsprocedures duren lang, zeker waar het om ruimtelijke ingrepen gaat. Het zorgvuldig, maar tegelijkertijd sneller tot beslissingen komen aangaande het opwaarderen van voorzieningen in de sector wordt binnen de sector als een belangrijke tekortkoming in het huidige beleid gezien.

## **4.5 Sectoraal perspectief cultuursector**

### **4.5.1 Structuur van de sector**

Vlaanderen heeft bij de vorming van de federale staat via verschillende staatsvormingen gaandeweg een aantal gewest- (grondgebonden) en gemeenschapsbevoegdheden (persoonsgebonden) gekregen. In 1970 werd de bevoegdheid over cultuur als eerste toegewezen aan de Vlaamse gemeenschap, daarvoor was er enkel een Vlaamse Cultuurraad die adviseerde over culturele aangelegenheden (Van der Hoeven, 2012). Sinds 1970 voert Vlaanderen dus een autonoom cultuurbeleid, in afstemming met het Europees beleid of dat van andere gemeenschappen. Vlaams minister van cultuur, media, jeugd en Brussel Sven Gatz is sinds juli 2014 bevoegd voor het beleidsdomein cultuur. Zijn beleidsnota voor de periode 2014-2019 (Vlaamse Regering, 2014b) vormt het richtinggevend beleidsdocument voor deze regeerperiode met de belangrijkste visies en strategische doelstellingen.

Van der Hoeven (2012) typeert het Vlaamse cultuurbeleid als een tweesporenbeleid, met een organisatorisch onafhankelijke ontwikkeling van enerzijds de kunsten en anderzijds het sociaal-cultureel werk, en zelfs als een driesporenbeleid, toen na het millennium met het erfgoeddecreet het roerende erfgoed ook bij het cultuurbeleid werd ondergebracht. Die onafhankelijke ontwikkeling reflecteert zich in uiteenlopende ruimtelijke patronen wat betreft de culturele infrastructuur. We plaatsen de ruimtelijke gevolgen van het beleid binnen de drie luiken (sociaal-cultureel werk, kunsten & cultureel erfgoed) achtereenvolgens in historisch perspectief.

#### *Sociaal-cultureel werk*

Vanaf 1970 gaf Vlaanderen voornamelijk prioriteit, ook in financiële zin, aan het sociaal-cultureel werk. Eind jaren '60 was het culturaanbod sterk geconcentreerd, verouderd en verzuild en bovendien niet voor iedereen toegankelijk. Subsidies werden toegekend op basis van kwantiteit, waardoor de grote verzuilde verenigingen verzekerd waren van ondersteuning terwijl nieuwe en kleinere initiatieven weinig mogelijkheden werden toebedeeld (Van der Hoeven, 2012). Een nieuw leidinggevend principe "cultuureducatie" vertaalde zich in een roep om democratisering (Badisco et al., 2008). Vanaf de jaren 70 werd er dan ook geopteerd om een horizontale benadering toe te passen, door middel van een geografisch spreidingsbeleid dat zich uitte in een netwerk van Culturele Centra met een polyvalente infrastructuur, al waren die nog steeds sterk verbonden met het plaatselijke verzuilde verenigingsleven. Via een aanbodgerichte aanpak werd Cultuur zo verspreid door die dichter bij de mensen te brengen. De verspreiding van cultuurcentra ging hand in hand met de toegenomen mobiliteitsmogelijkheden in de jaren zestig, de stadsvlucht en resulterende verneveling van het Vlaamse landschap (Davidts & Delbeke, 2007). De vraag rees echter of dergelijk geografisch spreidingsbeleid erin slaagde de cultuurparticipatie van alle sociale groepen, inclusief de lagere, te verhogen. Onderzoek naar vrijetijdsbesteding wees uit dat er naargelang geslacht, status en context grote verschillen waren (van der Hoeven, 2012). Vanaf de jaren 80 hanteerde men, wat betreft de cultuurcentra, dan ook een meer vraaggerichte aanpak, waarbij het 'horizontale' democratiseringsideaal werd omgevormd naar een verticale variant: cultuurparticipatie. De op de lange termijn gerichte ontwikkelingsvisie van de jaren zeventig moest wijken voor een vraaggericht beleid met kortlopende interventies. Tijdens de regeerperiode van Anciaux (2000-2004, 2005-2009) werd cultuurparticipatie het sleutelwoord waarbij de focus nadrukkelijk werd gelegd op het vergroten van de vraag. Het Participatiedecreet, ingevoerd in 2006, was gericht op het opzetten van participatie-initiatieven van allerhande kansengroepen (Anciaux, 2007).

#### *Kunstenbeleid*

Vanaf de jaren '80 werd een diversifiëring van het cultuurbeleid merkbaar. Als tegenreactie op het eenzijdige en traditionele kunstenaanbod in de gespreide cultuurcentra en de geprivilegieerde subsidiering van grote

kunsthuisen zoals het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten in Antwerpen en het Koninklijk Ballet van Vlaanderen, ontstond een alternatief kunstencircuit dat zich focuste op kwaliteit en vernieuwing (Elias, 2000). Die nieuwe kunstencentra kwamen pas in 1993 in aanmerking voor subsidies dankzij het Podiumkunstendecreet waarbij nieuwe vormen als dans, bewegingstheater, muziektheater en kunstencentra erkend werden. In 2006 verving het Kunstendecreet het Podiumkunstendecreet. Het betrof een kaderdecreet waarin een groter aanbod aan kunsten die voordien niet werden gesubsidieerd, zoals popmuziek, musical en circus, ook worden opgenomen. Het kunstenbeleid sinds de jaren 80 wordt dus gekenmerkt door de focus op kwaliteit, vernieuwing en de productie van kunst en de toenemende diversiteit van het kunstenaanbod.

#### *Cultureel-erfgoedbeleid*

Het cultureel-erfgoedbeleid vóór 2004 was in Vlaanderen voornamelijk gericht op musea. Vanaf 1958 bestond er een regeling voor kunstmusea die niet onder de Belgische staat vielen. Pas vanaf 1998 werd een bredere definitie van musea opgenomen in het Vlaams Museumdecreet (Van der Hoeven, 2012). Sinds 2000 wordt een breder cultureel-erfgoedbeleid gevoerd, gericht op ondersteuning van musea, culturele archiefinstellingen, erfgoedbibliotheken en dienstverlenende expertisecentra. Voor wat betreft erkenning en subsidiëring is dit geregeld in een overkoepelend Cultureel-erfgoeddecreet van 2012. Omdat lokale besturen historisch altijd belangrijke beheerders/inrichtende macht van cultureel erfgoedinstellingen zijn, is het cultureel-erfgoedbeleid meer uitgebouwd als een complementair beleid met steden en gemeenten en provincies. De Vlaamse Gemeenschap ondersteunt ook het lokale en provinciale cultureel-erfgoedbeleid (erfgoedconvenants).

#### *Huidige ontwikkelingen*

De verschillen tussen het kunstenbeleid (de kunstencentra) en het sociaal cultureel beleid (cultuurcentra) lijken sinds de jaren '90 kleiner zijn te worden. Culturele centra worden gestimuleerd om meer vanuit eigen initiatief te werken en het geïntegreerde cultuurbeleid van Anciaux heeft de samenwerking en aldus de kloof tussen de twee beleidsdomeinen doen verkleinen. Bij de kunstencentra nam de aandacht voor publiekswerking toe; er wordt met andere woorden, net zoals bij de cultuurcentra een meer vraaggerichte aanpak gehanteerd. De convergerende beleidsdomeinen zorgen er evenwel voor dat de concurrentie tussen cultuur- en kunstencentra toeneemt en de druk om een eigen positie in het kunstlandschap op te nemen, wordt vergroot (Van der Hoeven, 2012).

Het blijvend belang van cultuurparticipatie en cultuureducatie wordt eveneens benadrukt in de beleidsnota. Er is erkenning van een groeiende diversiteit en heterogeniteit, en de dreigende uitsluiting van bepaalde minderheidsgroepen. De sociale ongelijkheid weerspiegelt zich ook in de deelname aan cultuur, met een participatiedeficit van deze groepen als gevolg (Beleidsnota, 2014-2019).

### **4.5.2 Sectorspecifieke definities van topvoorzieningen**

De beleidsnota maakt meermaals gewag van het belang van internationale uitstraling maar onderkent ook de waarde van lokale inbedding, de uitdagingen in verband met de huidige besparingsmaatregelen in acht nemend. Dit geeft het spanningsveld en de ambivalentie tussen spreiding en specialisatie weer:

“De internationale dimensie is een integraal en onlosmakelijk deel van het cultuurbeleid, en vormt vandaag één van de kritische succesfactoren voor professionalisering, duurzame carrièreopbouw en de leefbaarheid van kunstenaars en organisaties. Tegelijk is de kwaliteit van ons cultureel landschap een bijzonder grote troef voor onze internationale positionering en uitstraling. Internationaal werken is een kritische succesfactor voor de leefbaarheid van de kunsten. In heel Europa werd sterk bespaard op internationale werking waardoor buitenlandse presentatiemogelijkheden steeds beperkter worden. De sterke lokale vernetwerking van culturele

infrastructuur is een troef voor het kunstenveld, maar ook lokaal zoekt men meer inkomsten en dus grotere publieken.”

### **4.5.3 Reflectie van de sector op onze definities**

Uit het interview bleek dat er wat onduidelijkheid was over de termen ‘internationale uitstraling’ en ‘lokale inbedding’. Uit het interview bleek dat het definiëren van topvoorzieningen, en het leggen van de grens met subtopvoorzieningen binnen de culturele sector niet altijd eenvoudig is. Een eerste moeilijkheid stelt zich bij culturele centra, die hoofdzakelijk lokale bevoegdheden zijn en dus snel over het hoofd gezien worden bij het definiëren van topvoorzieningen. Er zijn er echter, zoals de Warande, die bovenlokaal opereren en dus een grotere uitstraling genieten. Anderzijds kunnen grotere cultuurcentra een groot publiek aantrekken maar hebben niet per definitie altijd een bijzondere internationale uitstraling of prominente kwaliteitsdimensie. Of andersom kunnen kleinschalige festivals met hoge specialisatiegraad bijvoorbeeld van een hoge internationale kwaliteit zijn. Bij het definiëren van topvoorzieningen zou dus eerst kwaliteit en internationale uitstraling moeten bekeken worden en vervolgens naar schaal. De mate waarin men internationale uitstraling laat doorwegen in de definitie zal effect hebben op het uiteindelijke totaal aantal topvoorzieningen. Er rezen ook vragen op hoe men dit in de praktijk kan meten, de overlap met de toeristische sector in gedachte houdend. De sector wees er op dat lokale inbedding niet per se een leidinggevend criterium hoefde te zijn bij de definitie, al streeft het beleid tegenwoordig wel naar een grotere lokale inbedding bij kunsthuzen die zich in eerste instantie vooral geprofileerd hebben op internationaal niveau. De lokale inbedding is een belangrijke factor voor de duurzaamheid van een instelling, maar daarmee maakt het nog geen topvoorziening. Een tweede probleem tekent zich af bij polyvalente structuren wanneer een overlap tussen sectoren mogelijk is. De Ghelamco-arena wordt bijvoorbeeld gebruikt voor meerdere doeleinden en musea en podia kunnen zowel voor de toeristische als de culturele sector van belang zijn.

### **4.5.4 Ruimtelijke impact van sectoraal beleid**

De uniforme spreiding van cultuurcentra in het Vlaamse landschap is nog steeds duidelijk aanwezig, al krijgen lokale overheden steeds meer autonomie over het gevoerde cultuurbeleid. Een bekritiseerd gevolg van de geografische spreiding was de onderbediening van het cultuuraanbod in de centrumsteden. Het decreet op het lokaal cultuurbeleid (2001) vergroot het belang van gemeenten met een grotere stedelijkheidsgraad en vormt bovendien een eerste stap richting de overheveling van bevoegdheden voor meer lokale autonomie. Het kunstenbeleid, dat zich richtte op kwaliteit en de productie van kunst, was fundamenteel anders dan het gespreide beleid voor het sociaal-cultureel werk waar publieksaantallen een belangrijk criteria vormde bij de toewijzing van subsidies. Als tegenreactie gingen enkele grotere cultuurcentra, die ook een kwalitatieve benadering prefereerden, zich meer gaan specialiseren (Schramme 2007). Anderzijds waren er ook kunstencentra, zoals De Werf of de Vooruit, die zich verantwoordelijk voelden voor een gehele regio en het spreidingsbeleid (zowel de functionele interpretatie als de ruimtelijke), net als de cultuurcentra, op zich namen.

De rol van de Vlaamse overheid bij het lokale beleid wordt meer coördinerend en ondersteunend. Gemeenten moeten dankzij het Planlastendecreet minder plan- en rapporteringsverplichtingen vervullen. Sectorale plannen, zoals het cultuurbeleidsplan werden afgeschaft en geïntegreerd in de lokale strategische meerjarenplanning. Bovendien zullen de provincies ontheven worden van persoonsgebonden bevoegdheden. Initiatieven inzake cultuur zullen dus worden ondergebracht bij de Vlaamse overheid of bij de lokale besturen (Vlaamse Regering, 2014b). Die overheveling van provinciale bevoegdheden naar lokale is voor sommige grotere cultuurcentra met een groot werkingsgebied een uitdaging. Volgens Van der Hoeven (2012) zitten culturele centra vaak in een ‘spagaat’ tussen kunstspreiding (over gemeenten heen) en lokale gemeenschapsbevordering.



Het geografisch netwerk van kunstcentra krijgt een belangrijke rol toebedeeld, aldus Gatz (Vlaamse Regering, 2014b): “De instellingen van de Vlaamse Gemeenschap, de grote kunsthuizen en de hoogkwalitatieve kleine en middelgrote organisaties vervullen een belangrijke rol als fijnmazig net, als artistieke hub, als geografisch gespreide basisinfrastructuur om uit te dragen wat van belang is: de canon maar ook jong talent. Ze hebben de verantwoordelijkheid om startende kunstenaars te steunen en jonge initiatieven een podium te geven. Ik pleit dus voor meer vrijheid voor de kunstenaar en meer verantwoordelijkheid voor minder instellingen.”

In plaats van te streven naar een homogene verdeling van cultuur over het Vlaamse grondgebied tendeert het cultuurbeleid nu naar een grotere differentiatie. Het regeerakkoord 2014-2019 vermeldt dat de grote kunstinstellingen de topambassadeurs zijn van Vlaanderen en dat ze, in het belang van een groeiende internationale uitstraling, meer armslag verdienen. Zij excelleren en zijn toonaangevend op vlak van kwaliteit en management en bieden Vlaams talent ontplooiingskansen aan.

De sector gaf aan dat het typische horizontale spreidingsbeleid voornamelijk in werking is gesteld voor de cultuurcentra. De cultuurcentra moesten instaan voor een zo breed mogelijk aanbod aan cultuur voor de lokale gemeenschap, en die keuze staat in spanning tot de ontwikkeling van topvoorzieningen. Er bestaan wel enkele grotere cultuurcentra, bijvoorbeeld aan de Brusselse rand die kunnen meedingen op topniveau, maar die zijn eerder beperkt in aantal. Een topvoorzieningenbeleid zou eerder ingang vinden bij de kunsten en het cultureel erfgoed, waar een grotere diversificatie en specialisatie aanwezig is. In deze deelgebieden vind men de geografische component minder relevant, en denkt men eerder aanbodgericht: kwaliteit en internationale uitstraling is hier van groter belang. Erfgoed is bijvoorbeeld historisch gegroeid op basis van oorspronkelijk private collecties en instellingen naar een naar een publiek beheer door steden gemeenten, provincies en de Vlaamse overheid. In dit geval is dus nooit sprake geweest van spreiding of concentratie.

De sector legt de nadruk op inhoud eerder dan geografische locatie. Het talent van de kunstenaar of de kwaliteit van het werk zorgt voor een topvoorziening, ongeacht waar die tentoonstelling nu precies plaatsvindt. Echter, als een link met de locatie gevonden kan worden komt die topvoorziening dan weer echt tot zijn recht.

De overheveling van de provinciale taken naar het lokale en Vlaamse niveau loopt, aldus de sector, niet probleemloos. Lokale overheden hebben vaak niet het overzicht dat provincies wel konden behouden en die intermediaire structuren waren noodzakelijk om de samenwerking tussen gemeenten in stand te houden. In plaats van provincies ontstaan daarom intergemeentelijke samenwerkingsverbanden om het regionaal cultuurbeleid levend te houden (van 5 provincies naar 23 cultuurregio's). Provincies hadden bijvoorbeeld veel bevoegdheden voor het bouwen van nieuwe infrastructuren, echter vele van deze projecten liggen nu stil.

De sector omschrijft de intergewestelijke samenwerking en de samenwerking met het federale niveau als beperkt. In de erfgoedsector is er enige samenwerking maar dan is die ad hoc en weinig structureel. Er is wel een Vlaamse beleidsvisie aangaande culturele projecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en daar wordt, wanneer nodig, wel over gecommuniceerd. Er bestaat er ook nog een federale beleidsvisie, waarin de grote cultuurhuizen als Bozar ook worden opgenomen.

#### **4.5.5 Relatie met andere sectoren in de topvoorzieningenstudie**

De sector wees op de soms sterke overlap tussen verschillende sectoren en daarmee ook de moeilijkheid om sommige infrastructuren aan te wijzen als een topvoorziening binnen één enkele sector. De Ghelamco-arena en het Sportpaleis in Antwerpen zijn hier de klassieke voorbeelden met dergelijk polyvalente infrastructuur. De overlap met de toeristische sector is veelal ook onduidelijk aangezien een grote internationale uitstraling vaak ook een directe weerslag heeft op de mate van toeristische interesse. Wel is het zo dat vanuit cultureel perspectief andere dimensies benadrukt worden om 'top' te kwalificeren dan men bij bijvoorbeeld toerisme zou

hanteren: immers speelt bij cultuurbeleid de intrinsieke kwaliteit van een cultuurproduct een grote rol in de toewijzing van middelen. Daarnaast is er een, verder niet besproken, raakvlak tussen de cultuursector en de kennissector: een cultuursector is onlosmakelijk verbonden met de kwaliteit van kunstopleidingen. Daarnaast, speelt het cultuuraanbod een belangrijke rol in de 'amenity value' van plaatsen.

#### **4.5.6 Overige randbemerkingen**

De sector wees er op dat het topvoorzieningenbeleid zich in eerste instantie moet focussen op het uitbreiden en opwaarderen van aanwezige infrastructuur. Qua kwaliteit en internationale uitstraling zit Vlaanderen reeds op een hoog niveau, echter, soms worden verdere ontwikkelingen binnen de sector beperkt door een slechte fysieke infrastructuur. Echter, sommige topvoorzieningen, zoals de AB, zitten vanwege hun lokale inbedding vast op een locatie (woonwijk) waar uitbreiding niet meteen is aangewezen. De sector wijst er op dat de capaciteit van topvoorzieningen lang niet altijd verhoogd kan worden, en dat voorzieningen die een topkwaliteit realiseren soms al aan hun maximale schaal zitten – zeker zonder ingrijpende investering.

Andere ruimtelijk ingrepen kunnen ook bijdragen om topvoorzieningen naar een hoger niveau te tillen. Bepaalde clusters van voorzieningen zijn misschien wel ruimtelijk nabij, maar zijn niet op elkaar afgestemd. Door een kleine ruimtelijke ingreep kun je topvoorzieningen aan elkaar koppelen. Via het combineren van onthaalbureaus voor het bezoeken van attracties, het inrichten van een 'museumplein' tussen bijvoorbeeld het MSK en SMAK of het installeren van bepaalde wandelroutes kan nog heel wat groeimarge gerealiseerd worden. Ook de ontsluiting met het openbaar vervoer kan nog sterk verbeterd worden. Het afschaffen van nachttreinen is bijvoorbeeld erg nefast voor muziekcentra met een groot ruimtelijk bereik. In Vlaanderen is de cultuursector geografisch sterk verspreid en daarom ook erg divers. Een nadeel is dat we daarom nooit de uitstraling kunnen hebben van een instelling als het Louvre. Samenwerken en clusteren is dus noodzakelijk om internationaal te kunnen groeien.

### **4.6 Sectoraal perspectief kennissector**

#### **4.6.1 Structuur van de sector**

De kennissector behelst zowel de domeinen onderwijs als onderzoek. De twee zijn sterk met elkaar verbonden, maar worden hier toch apart toegelicht, omdat ten aanzien van topvoorzieningen verschillende dimensies van belang zijn.

##### *Luik onderzoek - wetenschapsbeleid in Vlaanderen en België*

Wetenschappelijk onderzoek is grotendeels gewestmaterie en valt onder de bevoegdheid van Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport Philippe Muyters (beleidsdomein Economie, Innovatie en Wetenschap). In beleidsdocumenten wordt de ambitie duidelijk dat Vlaanderen in een Europese, en zelfs een gemondialiseerde kenniseconomie moet kunnen meedraaien met de top. Wetenschap en innovatie worden naar voren geschoven als 'groeimotor' of 'cruciale hefboom' van de economie. Volgens de beleidsnota 2014-2019 van minister Muyters zorgen wetenschap en innovatie ervoor dat een regio internationaal competitief blijft en dat rechtvaardigt investeringen in een excellente kennisbasis en in Europese, internationale en interregionale samenwerking (Vlaamse Regering, 2014c). Een dergelijke positie is geheel in lijn met de Europese visie op onderzoek en innovatie.

De Vlaamse overheid stimuleert niet alleen de traditionele kennisinstellingen (i.e. universiteiten en hogescholen), maar ze richten ook strategische onderzoekscentra (SOCs) op met het oog op het creëren van voldoende kritische massa rond specifieke, toekomstgerichte technologieën (zie Vlaamse Regering, 2014c). Dat gebeurt meer specifiek door enerzijds een bundeling van universitaire toponderzoeksgroepen, en die anderzijds

te laten interageren met private actoren (industrie en andere instellingen). Er zijn in Vlaanderen zes SOCs, waarvan vier 'oude': het IMEC (nano-technologieën voor ICT), iMinds (digitaal onderzoek), VITO (technologisch onderzoek) en het VIB (biotechnologie). Er zijn ook twee nieuwe SOCs, namelijk het SIM (Strategisch Initiatief Materialen) en het CMI (Centrum voor Medische Innovatie).

Naast het Vlaams beleid bestaat er ook een federaal wetenschapsbeleid (Belspo), dat behoort tot de bevoegdheden van staatssecretaris Elke Sleurs. Naast het subsidiëren van een reeks onderzoeksprogramma's en het leveren van een bijdrage aan het *European Space Agency*, vallen ook tien federale wetenschapsinstellingen onder haar bevoegdheid, en dit in de volgende domeinen:

- Kunst ( o.a. Musea voor schone kunsten)
- Ruimte (o.a. KMI, Sterrenwacht)
- Natuur (o.a. Museum voor Midden-Afrika)
- Documentatie (o.a. Rijksarchief, Koninklijke Bibliotheek)

#### *Luik onderwijs - het Vlaams hoger onderwijslandschap*

##### *Opdeling voorzieningen voor hoger onderwijs*

In België zijn de gemeenschappen bevoegd voor onderwijs, het is immers een persoonsgebonden materie. De federale overheid is in principe enkel bevoegd voor het bepalen van de leerplicht, het vastleggen van de minimumvoorwaarden voor het behalen van een diploma en de pensioenregeling van het onderwijspersoneel.

Enkel instellingen voor hoger onderwijs die bij de Vlaamse overheid geregistreerd zijn, mogen erkende bachelor- en masterdiploma's uitreiken<sup>9</sup>. De universiteiten en hogescholen—de traditionele instellingen—zijn *ambtshalve geregistreerde instellingen*. Tot die categorie behoren daarnaast ook instellingen voor post-initieel onderwijs, zoals de Vlerick Management School. Een bijzondere instelling is de transnationale Universiteit Limburg (tUL), die via de Universiteit Hasselt deel uitmaakt van de groep van Vlaamse universiteiten.

*Niet-ambtshalve geregistreerde instellingen* worden geregistreerd op basis van een uitgebreid dossier, waarbij onder andere hun financiële solvabiliteit dient aangetoond en een samenwerkingsakkoord met andere instellingen moet worden afgesloten. Er zijn in Vlaanderen vier van dergelijke geregistreerde instellingen die geaccrediteerde opleidingen van bachelor of master mogen aanbieden, maar die niet gefinancierd worden door de overheid.

Ten slotte zijn er de 'hogere instituten' en 'andere instellingen voor schone kunsten'. Beide bieden de mogelijkheid om artistiek talent verder te ontplooiën (vb. audiovisuele en beeldende kunst, muziek en dramatische kunst, etc.).

##### *Recente hervorming van het hoger onderwijs: de associaties*

Het hoger onderwijs in Vlaanderen krijgt in grote lijnen vorm door Europese ontwikkelingen en de uitkomsten van het Bolognaproces. Deze engagementsverklaring, ondertekend door 31 Europese ministers van onderwijs in 1999, heeft als doel een eengemaakte Europese hogeronderwijsruimte te vormen. Het moet intra-Europese mobiliteit van studenten stroomlijnen en vergemakkelijken. De bachelor-masterstructuur is een rechtstreeks gevolg van dat hervormingsproces.

---

<sup>9</sup> Een volledig overzicht van geregistreerde instellingen is terug te vinden op de website van het hogeronderwijsregister ([www.hogeronderwijsregister.be](http://www.hogeronderwijsregister.be)).

Specifiek voor Vlaanderen, resulteerde dat vanaf academiejaar 2013-2014 eveneens tot een toegenomen samenwerking tussen hogescholen en universiteiten in *associaties*. Een associatie is een samenwerkingsovereenkomst tussen één universiteit en één of meerdere hogescholen om de wisselwerking tussen onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te bevorderen en meer specifiek om de academische hogeschoolopleidingen verder te *academiseren*. Die term komt voort uit het Structuurdecreet van 2003<sup>10</sup>.

De associaties hervormen het hoger onderwijs naar een andere binaire structuur: professioneel gerichte opleidingen aan hogescholen enerzijds en academisch gerichte opleidingen aan zowel universiteiten en hogescholen anderzijds. Hogescholen mogen enkel academische opleidingen aanbieden als ze onderdeel zijn van een associatie met een universiteit. Zes academische hogeschoolopleidingen werden ondertussen geïntegreerd in de academische opleidingen van universiteiten (zie het decreet betreffende de integratie van academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten). Uitzonderingen hierop zijn de Hogere Zeevaartschool en de academische kunstopleidingen. Die laatste blijven binnen de hogescholen in een zogeheten 'School of Arts'. Er zijn in Vlaanderen vijf associaties, rond de vijf universiteiten.

#### **4.6.2 Sectorspecifieke definities van topvoorzieningen**

##### *Vlaamse definities van topvoorzieningen: verdeelsleutels voor financiering*

Bij het toewijzen van werkingsmiddelen aan kennisinstellingen wordt door de Vlaamse overheid reeds impliciet een onderscheid tussen top en subtop gemaakt. De Vlaamse regering heeft sinds de Bolognaverklaring de financiering van hogescholen en universiteiten losgekoppeld van evoluties in studentenaantallen. Het nieuwe financieringsmodel—in voege sinds begin 2008— heeft betrekking op de basisfinanciering of 'eerstegeldstroom', de zogenaamde BOF-middelen. Dat zijn werkingsuitkeringen die gewone uitgaven voor onderwijs, onderzoek en dienstverlening dekken, maar slechts een deel van de totale financiering zijn. In de praktijk dekken deze middelen vooral de kosten van het personeel in vaste dienst. De middelen van de eerstegeldstroom worden als een *lump sum* aan de instellingen beschikbaar gesteld.

Universiteiten en hogescholen verwerven ook inkomsten via zelfstandige publieke organisaties zoals het FWO of IWT (tweedegeldstroom), op de private markt (toegepast en vraaggestuurd onderzoek: de derdegeldstroom) of via studiegelden en schenkingen. Hogescholen halen ongeveer 80% van hun budget uit werkingsuitkeringen, terwijl dat voor universiteiten slechts 48% is. Universiteiten halen nog eens 30% van hun inkomsten uit de tweede en derde geldstroom en nog eens 9% uit contractonderzoek met en voor bedrijven (Vlaams Parlement, 2010). Daarbij moet opgemerkt worden dat relatief gezien de eerstegeldstroom aan belang verliest. Onderzoek op basis van de tweede- en derdegeldstroom maakt het onderzoekslandschap competitiever.

Één van de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid die via een goed gekozen financieringsmodel gerealiseerd moet worden is om de *doelmatigheid en rationalisering van het aanbod* te stimuleren. De Vlaamse regering beschouwt namelijk de hoeveelheid aan gelijkaardige opleidingen en de weinig doelmatige spreiding ervan als belangrijke zwaktes van het onderwijslandschap (De Kock & Vercruyse, 2009). Meer specifiek, de spreiding van instellingen en opleidingen zou niet in verhouding zijn met de wetenschappelijke capaciteit. De overheid tracht daarom het aanbod te rationaliseren via een alternatief financieringsmodel (De Kock & Vercruyse, 2009).

---

<sup>10</sup> Het decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.

Het financieringsmodel voor universiteiten heeft zowel aandacht voor onderwijs- als onderzoeksactiviteiten. Voor het bepalen van onderwijsactiviteiten, worden in hoofdzaak volgende indicatoren gebruikt (uit: De Kock & Vercruyse, 2009):

- Aantal opgenomen studiepunten;
- Het aantal verworven studiepunten;
- Het aantal uitgereikte masterdiploma's;

Op vlak van onderzoek gaat het in hoofdzaak om:

- Het aantal doctoraten;
- Het aantal uitgereikte academische bachelor- en masterdiploma's binnen de associaties;
- Het aantal publicaties, citaties en *proceedings*;
- Het aantal patenten en spin-offs;

Internationale definities: positie in rangschikkingen en het Leuven Communiqué

Vaak gebruikte internationale benchmarks om universiteiten te gaan vergelijken, zijn internationale rangschikkingen zoals de *Shanghai ranking*<sup>11</sup> of de rangschikking gepubliceerd door de *Times*<sup>12</sup>. Eerstgenoemde wordt ook gebruikt in het bepalen van topvoorzieningen in de BBSR Databank die ook in dit onderzoek is gebruikt. Voor de definitie van top- en subtopvoorzieningen kunnen dergelijke rangschikkingen meegenomen worden in de analyse. Elke ranking heeft net andere zwaartepunten waardoor de posities van universiteiten iets verschillen. In de toelichting van de Atlas (Hoofdstuk 5) gaan we hier nader op in.

In het '*Leuven Communiqué*' hebben de Europese onderwijsministers in het kader van het Bologna proces een aantal alternatieve indicatoren geselecteerd om de kwaliteit van het hoger onderwijs in Europa te meten, namelijk de toegang en het studiesucces (de sociale dimensie), een studentgericht onderwijs, de transparantie, internationalisering en mobiliteit, het vermogen om levenslang leren te stimuleren, de tewerkstellingscapaciteit en een adequate financiering (Vlaams Parlement, 2010). Op basis van die indicatoren doet Vlaanderen het blijkbaar niet slecht:

'Het aantal afgestudeerden in het hoger onderwijs in Vlaanderen komt volgens internationale indicatoren overeen met het Europese gemiddelde, zij het dat wij op basis van deze statistieken momenteel nog meer afgestudeerden van hogescholen en minder van universiteiten hebben dan gemiddeld. Het percentage onderzoekers is hoger dan het EU-27 gemiddelde en de research output in Vlaanderen, gemeten op basis van het aantal publicaties per 10.000 inwoners, hoort bij de hoogste in heel Europa. Onze onderzoekers nemen actief hun plaats in internationale onderzoeksnetwerken in. Ten slotte scoren de tewerkstellingspercentages van Vlaamse afgestudeerden ook prima in een internationale context.' (Uit: Vlaams Parlement, 2010).

Er zijn niettemin ook minpunten:

'De minpunten die Vlaanderen krijgt in een grondig rapport van de Europese Unie zijn: zware administratieve belasting van het academisch personeel, het niet snel genoeg en niet voldoende valoriseren van producten

---

<sup>11</sup> Officieel de Academic Ranking of World Universities (ARWU). De ranking wordt op jaarbasis gepubliceerd door de Shanghai Ranking Consultancy, vandaar zijn officiële naam. Meer informatie over de methodologie van de berekening in 2014: <http://www.shanghairanking.com/ARWU-Methodology-2014.html>

<sup>12</sup> Officieel de Times Higher Education World University Ranking (THE).

(bijvoorbeeld middels octrooien), stagnatie van de internationale mobiliteit en te weinig aandacht voor uitmuntendheid op vlak van onderwijs en voor levenslang leren.' (Uit: Vlaams Parlement, 2010).

### **4.6.3 Reflectie van de sector op onze definities**

In de kennissector werd er in het kader van deze studieopdracht geen groepsinterview georganiseerd. Wel hebben meerdere onderzoekers ervaring met de discussies rond de kwaliteit van het hoger onderwijs en daar ook over gepubliceerd (AGORA 2014-1). Gebruik makende van die ervaring, en op basis van vergelijkbare debatten in de kennissector kon een oordeel over de sector geveld worden.

Zo werd een relevant debat over spreiding en concentratie in de kennissector in 2014 in Nederland gevoerd. Dat gebeurde in verschillende opiniestukken in De Volkskrant, waar het ging over de wenselijkheid van één of enkele topuniversiteit(en) (zie van der Meulen, 2014; Bal & Halffman, 2014). Net zoals Vlaanderen/België gaat het om een kleine regio met een hoge dichtheid van kennisinstellingen. Aanleiding van het debat was een stuk van Barend van der Meulen (hoofd van de afdeling *Science System Assessment* van het Rathenau Instituut) waar vertrokken werd van de vatsstelling dat Nederlandse universiteiten tot de subtop behoren, maar dat er geen één echt in de top van internationale rangschikkingen staat. Hij stelde daarom voor om één of twee universiteiten de nodige middelen te bezorgen die nodig waren om effectief door te stoten tot de top van de internationale rangschikkingen. Dat voorstel werd door enkele van zijn collega-academici gecounterd, omdat dat onder meer zou kunnen leiden tot een verschraling van het aanbod (zie Bal & Halffman, 2014; Schouten, 2014). De middelen (geld, talent) om een topuniversiteit te creëren en te behouden, zouden hoogstwaarschijnlijk 'weggezogen' worden uit andere instellingen. Dat zou – erg gelijklopend met de situatie in de Verenigde Staten – leiden tot een toenemende ongelijkheid, een landschap met één, hoogstens een paar toppers, maar een groot aantal kleintjes (Bal & Halffman, 2014; Schouten, 2014).

Schaal blijkt erg belangrijk te zijn om in de rangschikkingen als 'top' eruit te komen: op regionaal schaalniveau is meteen duidelijk dat Nederlandse universiteiten wel allemaal tot de subtop behoren in die rangschikkingen. Bovendien blijkt dat Nederlands onderzoek ook tot de top behoort in een aantal subdisciplines. Het loont met andere woorden de moeite om het volledige landschap te gaan beoordelen, eerder dan de aandacht te vestigen op enkelingen binnen het systeem. Niet anders dan in een land als Nederland, scoort het Vlaams universitair landschap over de volle breedte en behoort het op enkele deelgebieden ook tot de internationale top.

Interessant is om te gaan kijken op het niveau van de opleidingen. Er bestaan generieke, algemene opleidingen, maar net zo goed hooggespecialiseerde opleidingen voor nichemarkten (vb. luchtvaart). Die kleine opleidingen kunnen ook erg relevant zijn voor de arbeidsmarkt en van belang zijn voor bepaalde bedrijfssectoren.

De overheidsboodschap om te gaan rationaliseren en optimaliseren hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat kleinere opleidingen geschrapt moeten worden. Mits een goede samenwerking tussen instellingen zou het opleidingsaanbod breed gehouden kunnen worden. Echter, het huidig financieringsmodel werkt eerder concurrentie in de hand. Veel middelen, creativiteit en energie wordt besteed aan het rekruteren/werven van studenten uit verschillende regio's, want dat loont in termen van basisfinanciering.

### **4.6.4 Ruimtelijke impact van sectoraal beleid**

Bedoeling van de recente hervorming van het kennislandschap in associaties was om een eenduidige en transparante structuur vast te leggen tussen het opleidingsaanbod aan universiteiten en hogescholen. Opleidingen die voorheen afzonderlijk georganiseerd werden, worden '*generationaliseerd*' binnen de associaties, met als argumentatie dat dit versnippering van onderzoeksmiddelen tegen zou gaan. Zo hoeft bijvoorbeeld niet dezelfde onderzoeksinfrastructuur uitgebouwd te worden aan hogescholen als aan universiteiten. Bovendien is in Vlaanderen het aantal hogeronderwijsinstellingen dat dezelfde opleidingen aanbiedt groot - deze concurrentie

wordt als onwenselijk gezien; alhoewel hier ook een ander perspectief op mogelijk is (zie De Craene & Van Meeteren, 2014). De rationalisering moet er bijgevolg voor zorgen dat verwante opleidingen bij verschillende instellingen sterker geprofileerd worden. Het is niet de bedoeling om opleidingen en studenten ook fysiek te gaan verplaatsen (zie Kock & Vercruyse, 2009). Van oudsher zijn hogescholen namelijk iets meer ingebed in de streek - lokaal of regionaal verankerd - en hebben ze als opdracht mee te helpen aan de ontwikkeling van de regio. Dat heeft een impact op het soort opleidingen dat wordt aangeboden en de inhoud ervan.

Rationalisatie is een proces dat vertrekt vanuit twee doelstellingen (zie Kock & Vercruyse, 2009): (i) *Efficiëntie en doelmatigheid*: concentratie van opleidingen teneinde schaalvoordelen te realiseren. Minder opleidingen betekent minder versnippering en dus een grotere doelmatigheid. Vermijden van overmatig duplicerend en overlappend aanbod omwille van concurrentie. (ii) *Kwaliteitsverhoging*: het opleidingsaanbod laten aansluiten bij reëel aanwezig academisch potentieel en onderzoekszwaartepunten in instellingen. Er is een beperkt academisch potentieel in Vlaanderen en niet alle opleidingen sluiten aan bij excellent onderzoek.

Beide doelstellingen zijn echter zo algemeen verwoord dat niemand daar niet akkoord mee kan gaan. Het loont daarom ook de moeite om stil te staan bij wat rationalisatie *niet* is (zie Kock & Verscheuren, 2009). Rationalisatie mag bijvoorbeeld niet leiden tot:

- *een vermindering van de toegankelijkheid*: regionale aanwezigheid zou de participatie verhogen, terwijl het verhogen van afstand vooral de rekrutering van kwetsbare doelgroepen hypothekeert. Kock & Verscheuren (2009) stellen daarom voor om voor professionele bachelors en sommige academische bachelors geografische spreiding te blijven garanderen, terwijl voor masters rond een aantal onderzoekszwaartepunten sterke concentratie kan optreden.
- *veel unieke opleidingen met een monopolie*. Om concurrentie aan te wakkeren zou er van de meeste opleidingen minstens twee moeten aangeboden worden binnen het Vlaamse hoger onderwijslandschap.

Vraag is of het spel tussen spreiding en concentratie van opleidingen, inmiddels aangeboden door een oligopolie van instellingen, in termen van specialisatie meer kwaliteit kan realiseren?

#### **4.6.5 Relatie met andere sectoren in de topvoorzieningenstudie**

Er zijn relaties tussen de kennissector en alle andere sectoren in de topvoorzieningenstudie denkbaar. Dit begint al bij de functie van de kennissector om mensen op te leiden die werkzaam zijn in de andere sectoren: sportwetenschappen, toerismewetenschappen, zorg, culturele disciplines, maar op enkele plaatsen werden nog explicieter connecties aangetroffen gedurende het onderzoek. Allereerst is er een belangrijke symbiotische relatie met de zorgsector, waar een gelijkaardig rationalisatieproces plaatsvindt met een noodzakelijke keuze tussen centraal en decentraal beleid. Er is een directe link tussen medisch-wetenschappelijk onderzoek en medische interventies. Vanuit de interviews bleek dat deze (niet zozeer geografische) link tussen kennisinstelling en zorginstelling cruciaal is voor innovatie en topkwaliteit in de zorg. Een tweede belangrijke relatie ligt tussen de kennis en de toeristische sector. De kennissector brengt door haar aard een grote internationale mobiliteit op gang in de vorm van samenwerkingen, conferenties, seminars, workshops. Deze mobiliteit heeft haar weerslag in het gebruik van de zakelijk-toeristische (MICE) infrastructuur.

#### **4.6.6 Overige randbemerkingen**

Belangrijk om rekening mee te houden, is dat de klemtoon van deze analyse ligt op instellingen van hoger onderwijs, en meer specifiek universiteiten en hogescholen. De kennissector kan echter ook een stuk ruimer opgevat worden. Immers, de kennis die op kennisinstellingen geproduceerd wordt, wordt vaak in het

bedrijfsleven gevaloriseerd. Dit bedrijfsleven zelf spendeert ook weer aanzienlijke sommen aan Research & Development (R&D) en zijn daar sterk afhankelijk van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Overheden zijn in hun kennisvalorisatie beleid (bijvoorbeeld: Vlaamse Regering, 2011) ook altijd sterk bezig om deze verbanden verder te versterken. Strategische onderzoekscentra kaderen in dit beleid. Een aantal van deze dimensies (SOC's, patenten) hebben we in de analyses meegenomen. Het viel echter buiten de reikwijdte van deze studie om in detail in te gaan op de zeer gecompliceerde relatie tussen kennissector en bedrijfsleven.

## **4.7 Sectoraal perspectief zorgsector**

### **4.7.1 Structuur van de sector**

Het spectrum aan welzijns- en gezondheidsvoorzieningen ('cure' en 'care') is heel breed, gaande van universitaire, algemene en psychiatrische ziekenhuizen, ouderenvoorzieningen en voorzieningen voor personen met een beperking tot voorzieningen bijzondere jeugdbijstand, crèches, centra algemeen welzijnswerk en centra voor de geestelijke gezondheidszorg. Bovendien zijn de bevoegdheden over deze voorzieningen verdeeld over het federale en het gemeenschapsniveau en is er gelet op de zesde staatshervorming veel in beweging.

Topvoorzieningen definiëren in de zorgsector is dan ook niet evident, rekening houdend met de diversiteit aan opdrachten die de verschillende sectoren en voorzieningstypes binnen het beleidsdomein WVG (Welzijn, Volksgezondheid en Gezin) hebben. Binnen dat beleidsdomein bestaat er ook de nodige professionele schroom om over 'topvoorziening' te spreken omdat een voorziening altijd top is in een deelaspect van haar opdracht en quasi nooit over de volledige lijn. Rekening houdend met de ruimtelijke invalshoek van dit onderzoek en op basis van het gesprek met de sector bleek dat we enkel ziekenhuizen kunnen weerhouden als potentiële 'topvoorzieningen', o.a. omwille van hun schaalgrootte en hun internationale uitstraling. Andere welzijns- en gezondheidsvoorzieningen hebben zelden of nooit een 'uitstraling' die verder gaat dan Vlaanderen. Om die redenen wordt er in de verdere tekst voornamelijk ingegaan op de situatie van de ziekenhuizen.

De persoonsgebonden aangelegenheden, zoals de zorgverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, de gezondheidsopvoeding, de preventieve gezondheidszorg en bijstand aan personen, is volgens de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen (1980) gemeenschapsmaterie. Met de zesde staatshervorming werden op 1 juli 2014 een aantal bijkomende bevoegdheden overgeheveld van de federale overheid naar de gemeenschappen (bv. ziekenhuisinfrastructuur). Die laatste krijgen daarbij meer verantwoordelijkheid en zeggenschap. De Vlaamse Gemeenschap is bijgevolg bevoegd voor een breder spectrum aan zorgvoorzieningen, waaronder de organisatie van eerstelijnsgezondheidszorg, ouderenvoorzieningen, psychiatrische verzorgingstehuizen, categorale ziekenhuizen en beschut wonen (Vlaamse Regering, 2013).

De federale overheid is onder andere verantwoordelijk voor het subsidiëren van de werkingskosten van algemene en universitaire ziekenhuizen en voor het opstellen van de basisnormen voor gezondheidszorg, zowel programmerings- als erkenningsnormen. In het Koninklijk Besluit van 24 december 1980 worden bijvoorbeeld een aantal programmatienormen vastgelegd voor Belgische ziekenhuizen. Deze normen beogen een goede geografische spreiding van het aanbod enerzijds, en een beperkte ontwikkeling van bepaalde diensten anderzijds. Er wordt ook nadruk gelegd op het feit dat het zorgaanbod in verhouding moet staan tot inwonersaantallen.

De komende legislatuur staan er zowel op Vlaams (Vlaamse Regering, 2014d) als op federaal niveau (Federale Regering, 2015) grondige hervormingen op stapel, waaronder een nieuw financieringssysteem van zowel de werking als de infrastructuur van de ziekenhuizen. Beide beleidsniveaus streven naar een duidelijker afbakening van de taken tussen basis-, referentie en hooggespecialiseerde zorg gekoppeld aan een betere samenwerking in netwerken. Dit streven is niet nieuw en maakt dat overheidsmiddelen efficiënter en doelgerichter worden



ingezet om beter in te spelen op de noden van de zorgvrager. Over de juiste aanpak van de nieuwe ziekenhuisfinanciering is nog veel onderzoek en overleg nodig en de invoering van de hervorming zal dan ook stapsgewijs gebeuren. Ruimtelijke aspecten – en meer specifiek de keuze tussen spreiding (decentraal aanbod) en concentratie (centraal aanbod) – spelen een belangrijke rol in dit beleid in wording, waardoor een aanzienlijk deel van het sectoraal overleg ook op de inhoud van dit nieuwe plan focuste terwijl de exacte uitkomst van dat proces nog onduidelijk is.

De Vlaamse overheid classificeert ziekenhuizen in drie types:

- Algemene ziekenhuizen, gekenmerkt door een brede waaier aan pathologieën voor patiënten in een acute fase van hun ziekteproces
- Centra voor geestelijke gezondheidszorg
- Psychiatrische ziekenhuizen, psychiatrische verzorgingstehuizen en beschut wonen

Daarnaast zijn er nog categorale (niet-acute zorg) en universitaire ziekenhuizen. Die laatste bieden basiszorg, maar leiden ook artsen op, verrichten wetenschappelijk onderzoek en ontwikkelen nieuwe technologieën (Callens en Peers, 2008).

Traditioneel wordt het zorglandschap opgedeeld in eerste-, tweede- en derdelijnszorg (Sermeus *et al.*, 2009): De eerstelijnszorg (vb. huisartsen, tandartsen, kinesitherapeuten) is rechtstreeks toegankelijk en stelt initiële diagnoses. Zij verwijzen door naar de tweede- of derdelijnsgezondheidszorg. De tweedelijnsgezondheidszorg omvat de ‘basiszorg’, aangeboden in algemene ziekenhuizen of door gespecialiseerde professionals (bv. psycholoog, psychiater). Er is verder ook derdelijnsgezondheidszorg die complexe of gespecialiseerde zorg omvat. Dit betreft universitaire ziekenhuizen, die als *last resort* functioneren (Sermeus *et al.*, 2009). Universitaire of academische ziekenhuizen krijgen door de overheid extra taken opgelegd (bv. transplantatiezorg) en moeten aan andere normen voldoen.

Ziekenhuizen kunnen al dan niet gefusioneerd, gegroepeerd of onderverdeeld in associaties zijn. Bij elk van deze samenwerkingsverbanden staat schaalvergroting centraal en heeft de Belgische wetgeving een juridische kader ontwikkeld. Een *fusie* is een “samenvoeging van meerdere autonome ziekenhuizen tot een nieuwe entiteit met één beheerder en met één erkenning. De verschillende campussen kunnen zich wel op verscheidene vestigingsplaatsen bevinden” (Sermeus *et al.*, 2009, 18). Het Vlaamse ziekenhuislandschap werd een tijdlang gekenmerkt door fusies, maar volgens Kips *et al.* (2014) loopt die fusiegolf nu op zijn einde. Een *groepering* is een “juridisch geformaliseerd samenwerkingsverband tussen ziekenhuizen” (Sermeus *et al.*, 2009, 18). Groeperingen pogen de kwaliteit van het zorgaanbod te optimaliseren door complementair te zijn op vlak van zorgaanbod, disciplines en uitrustingen. Zo kunnen artsen bijvoorbeeld hun werkzaamheden uitvoeren in verschillende ziekenhuizen binnen de groep. Een *associatie* is flexibeler dan bovenstaande samenwerkingsverbanden, maar is ook gericht op de gemeenschappelijke exploitatie van diensten, functies, afdelingen, etc. (Sermeus *et al.*, 2009).

Een recenter samenwerkingsverband tussen de zorgvoorzieningen vertrekt vanuit een netwerkperspectief. Daarbij ligt de nadruk op het uitwisselen van expertise en het efficiënter inzetten van middelen, zowel tussen ziekenhuizen onderling en tussen ziekenhuizen en andere zorginstellingen (zie oa. Federale Regering, 2015). Een meer uitvoerige bespreking van zorgnetwerken komt hieronder aan bod.

#### **4.7.2 Sectorspecifieke definities van topvoorzieningen**

Uit het groepsinterview met de sector bleek dat het allerm minst gangbaar is om binnen de zorgsector over ‘topvoorzieningen’ te spreken. Er was consensus dat de term vanuit het perspectief van de zorg al snel een

elitaire connotatie heeft. Al concurreren instellingen in de zorg wel degelijk, bijvoorbeeld als het gaat over het aantrekken van patiënten, voorzieningen in de zorgsector profileren zichzelf liever als 'verantwoord sociaal ondernemer' dan als 'topvoorziening.'

Tijdens het groepsinterview kwamen een aantal criteria naar voren waar een topvoorziening in de zorgsector zou moeten aan voldoen. Een aantal daarvan komen overeen met de definities voor topvoorziening zoals die in dit onderzoek opgesteld zijn.

Zo moet allereerst het zorgaanbod kwalitatief hoogstaand zijn en een zekere schaalgrootte hebben. Die schaalgrootte is volgens de respondenten belangrijk om flexibel te kunnen inspelen op maatschappelijke tendensen en verwachtingen. Een topvoorziening heeft voldoende ruimte om innovatief te zijn, om te kunnen zoeken naar nieuwe dienstverleningsvormen die nauw aansluiten bij maatschappelijke noden. Een topvoorziening moet zich daarbij niet enkel zien als uitvoerder van regelgeving, maar moet ook initiatief kunnen nemen om met nieuwe innovaties te experimenteren en te adopteren waar zo'n dienstverlening nog niet reglementair vastgelegd is. In dat opzicht is een topvoorziening een 'pionier'. Om die rol te kunnen vervullen moeten topvoorzieningen kunnen inspelen op reële noden en onderling afspraken kunnen maken om die nood zo goed mogelijk in te vullen. Daarnaast is het voor een topvoorziening van belang een mate van wetenschappelijke onderbouwing in te bouwen in hun dagdagelijkse werking. Dat vraagt om een sterke koppeling met de kennissector. Op dat vlak valt nog terrein te winnen. Deze wetenschappelijke onderbouwing moet volgens de respondenten wel in dienst staan van de zorgopdracht en niet louter op een deelaspect (bv. om aan PR te doen).

Een topvoorziening in de zorgsector is daarnaast goed geïntegreerd in één of meerdere netwerken. Dat is noodzakelijk om te kunnen inzetten op zorgcontinuïteit, waarbij de patiënt – en niet de voorziening - centraal staat. Daarmee wordt bedoeld dat de opeenvolging van interventies in verschillende zorgvoorzieningen nauwer op elkaar aansluiten, bijvoorbeeld op basis van verwijs- en terugverwijsafspraken tussen zorginstellingen. Het ziekenhuis is in dat opzicht louter een schakel in de hele zorgketen, waar het uitgangspunt de behoefte van de patiënt is (Kips *et al.*, 2014).

### **4.7.3 Reflectie van de sector op onze definities**

#### *Reflectie op theoretische definities*

Vanuit ruimtelijk oogpunt is het onderscheid binnen de zorgsector tussen de opdrachten 'cure' en 'care' van belang. 'Cure' is voornamelijk intensief en gericht op de korte termijn. Bijgevolg speelt de afstand van de voorziening tot de woonplaats minder een rol. Voor een kwalitatieve, kortdurende behandeling of programma blijken mensen namelijk bereid om langere afstanden af te leggen, ook over de grenzen heen. Cure leent zich bijgevolg ook meer tot buitenlandse werving. Zorgvoorzieningen met een cure-opdracht zouden zich dus makkelijker bovengewestelijk kunnen profileren dan bijvoorbeeld de 'care' opdracht.

Bij de opdracht 'care' is lokale inbedding veel belangrijker. Typische voorbeelden zijn de woonbehoeften van ouderen en gehandicapten. Een gezin met een mindervalide kind heeft baat bij zorg dichtbij huis, om de belasting voor de familie beheersbaar te houden. Care-voorzieningen moeten bijgevolg kunnen inspelen op wijzigende, lokale maatschappelijke behoeften. Zo kan onder invloed van vergrijzing de zorgvraag bijvoorbeeld wijzigen (bv. een toename van het aantal chronische behandelingen).

Volgens de respondenten is het onderscheid tussen beide opdrachten (cure en care) echter niet altijd even duidelijk. In de geestelijke gezondheidszorg bijvoorbeeld is de tijd die nodig is om de behandeling goed uit te voeren, afhankelijk van persoon tot persoon. Bovendien moeten personen die geen lokaal sociaal netwerk

hebben de kans krijgen om zo'n netwerk op te bouwen, in een lokale gemeenschap waar men daar voor open staat.

Deze studieopdracht focust in hoofdzaak op die zorgvoorzieningen met 'internationale allure' of een 'bovengewestelijke uitstraling', wat meteen strenge selectiecriteria blijken te zijn in de zorgsector. Het lijkt erop dat in de zorgsector de internationale dimensie een stuk minder speelt dan bij de andere sectoren uit deze studieopdracht, zeker waar het de relatie tot patiënten aangaat. *Sensu strictu* resteren al snel grootschalige voorzieningen met een cure-opdracht, en dus meer specifiek de algemene en universitaire ziekenhuizen. Er zijn weliswaar hooggespecialiseerde care-centra, maar die hebben volgens de respondenten vooral een gewestelijke uitstraling, geen bovengewestelijke.

Bovenlokale uitstraling komt dan vooral voort uit leereffecten door koppeling van een voorziening aan een kennisinstelling. Die koppeling zorgt er bijvoorbeeld voor dat een bepaald succesvol zorgmodel of –methode getransponeerd wordt. Een sterkere ondersteuning van de relatie met de kennissector kan in die zin nog veel uitstraling genereren. Deze relatie hoeft echter niet ruimtelijk gearticuleerd te zijn. Co-locatie is niet noodzakelijk: kennisinstelling en zorginstelling zitten in de Vlaamse ruimtelijke context dicht genoeg bij elkaar.

#### *Reflectie op operationele definities*

Aan de respondenten werd gevraagd hun mening te geven over de geschiktheid van de statistische indicatoren 'beddenaanbod', 'aantal buitenlandse patiënten' en 'aantal artsen' om top van subtop te onderscheiden bij ziekenhuizen uit de tweedelijns- en derdelijnsgezondheidszorg.

Volgens de respondenten zijn dergelijke oefeningen over alle ziekenhuizen heen niet relevant. Er is op zijn minst een verdere classificatie nodig, die verder gaat dan de voorgestelde opdeling tussen tweede- en derdelijnsgezondheidszorg. Dat onderscheid blijft volgens hen teveel aan de oppervlakte. In het plan van Maggie De Block (Federale Regering, 2015) staat ook dat het beddenaanbod van ziekenhuizen "geen goede indicator meer is van hun globale capaciteit noch van hun activiteitenmix" (12). Ziekenhuizen zijn geëvolueerd naar "medisch-technologische expertisecentra" binnen een groter geheel (idem, 12). In het kader van deze studieopdracht zou het volgens de respondenten wenselijk zijn geweest de ziekenhuizen eerst te gaan clusteren op basis van hun zorgopdracht of -programma (basiszorg, medio-complexe zorg, complexe zorg) en daarna pas statistische indicatoren te gaan toepassen (bv. beddenaanbod, aantal artsen).

De respondenten beaamen verder dat de aanwezigheid van topartsen in een bepaalde pathologie een positief effect kan hebben op het volledige ziekenhuis. Het kan daarom een beleid zijn van ziekenhuizen om topartsen binnen te halen. Echter, louter de hoeveelheid specialisten binnen een pathologie aanwenden als indicator voor specialisatie is geen goed idee om topvoorzieningen te gaan bepalen. Ook hier is vooreerst het onderscheid tussen programma's wenselijk. Bovendien heeft een ziekenhuisdirectie weinig of niets te zeggen over hoe artsen zich in de poule organiseren (bv. artsen met een gelijkaardige specialisatie toelaten). Artsen zijn autonoom en ook footloose: als ze verhuizen, dan nemen ze vaak hun patiënten met zich mee. De respondenten stellen daarom voor om het aantal ingrepen binnen een bepaalde (gespecialiseerde) pathologie of sector te gebruiken als indicator.

Dergelijke oefeningen bleken binnen het tijdsbestek van de studieopdracht niet meer mogelijk. Soortgelijke oefeningen zullen niettemin gebeuren in het kader van de hervorming van het ziekenhuislandschap (Federale Regering, 2015). Het is van belang om de tekortkomingen van de gekarteerde indicatoren afdoende te erkennen (Zie de toelichtingen bij de kaartbeelden in de atlas) en deze allereerst te vergelijken met de meer gedetailleerde plannen in wording van de Vlaamse en federale overheid. Om deze redenen zullen we hieronder uitgebreider

dan bij de andere sectoren ingaan op dit zorgbeleid-in-wording opdat onze beknopte analyse daarmee op de correcte wijze kan worden vergeleken.

#### **4.7.4 Ruimtelijke impact van sectoraal beleid**

Uit internationale cijfers (zie Kips et al., 2014) blijkt dat het zorgaanbod in Vlaanderen ruim en relatief goed gespreid is en de kwaliteit van de dienstverlening zeer goed. Dit werd door de respondenten onderschreven. Ruimtelijk gezien zijn de voorzieningen goed geïntegreerd in hun lokale context. Volgens de respondenten zou het huidige niveau van voorzieningen in Vlaanderen en Brussel wel hoger kunnen worden door goed ruimtelijk beleid. Het ruimtelijk aspect wordt volgens hen door de overheid nog te weinig meegenomen in de zorgbeleid. Er wordt meer bepaald tot op heden nog te weinig vanuit een netwerkperspectief naar voorzieningen gekeken, althans als het op financiering en erkenningen aankomt. Een kentering lijkt echter in de maak: zowel de federale als de Vlaamse overheid stellen in hun beleidsteksten vanuit efficiëntie-overwegingen en dus de betaalbaarheid van de zorg in het achterhoofd steeds meer een netwerkperspectief voor.

In zijn beleidsnota 2014-2019 spreekt Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeuren gewag over “een Vlaamse blauwdruk waarin de algemene krijtlijnen voor regionale samenwerking tussen de zorgaanbieders wordt [sic] uitgetekend. [...] We streven ernaar dat de ziekenhuizen een collectieve verantwoordelijkheid opnemen om, enerzijds, duur en inefficiënt overaanbod van onder meer hoogtechnologische en hooggespecialiseerde zorg en, anderzijds, lacunes in het aanbod voor chronische zorg te vermijden. Daarom willen we een regeling uitwerken waarbij we hoogtechnologische en hooggespecialiseerde zorg organiseren in gespecialiseerde centra die ingebed zijn in een klinisch netwerk. Deze Vlaamse blauwdruk zal, binnen de federaal bepaalde krijtlijnen en programmatieregels en in overleg met de sector, concreet invulling krijgen op een regionaal niveau, via regionale ziekenhuisplannen. Elk ziekenhuis zal ook een eigen Zorgstrategisch Plan opmaken waarin de regionale afstemming duidelijk aangegeven wordt” (Vlaamse Regering, 2014d, 32).

In een zorgstrategisch plan wordt niet alleen de eigen zorgopdracht (scherp) afgebakend, maar worden ook afspraken gemaakt met andere sociale ondernemingen, zowel binnen de zorgzone (= geografisch afgebakende regio) als binnen het zorgnetwerk (gelijkaardige voorzieningen). Het is niet efficiënt en betaalbaar om elke zorgopdracht in elke voorziening aan te bieden. Daarvoor is bovenlokale afstemming vereist. Bij wijze van voorbeeld: als een ziekenhuis volop inzet op korte verblijven in een dagziekenhuis, dan kan dat een impact hebben op dichtbij gelegen voorzieningen in de ouderenzorg, waar misschien plaats moet zijn voor revalidatie en kortverblijf om mensen voor te bereiken op een zelfstandige terugkeer naar hun thuisomgeving. Doel van dat netwerkperspectief is om collectief een antwoord te bieden op complexe problematieken en af te bakenen welke voorzieningen welke gespecialiseerde problematieken op zich nemen. Daarbij zal rekening gehouden worden met de reeds aanwezige competenties en expertise (Federale Regering, 2015).

Naargelang de aard van de zorgopdracht zal een ziekenhuis lid zijn van één of meerdere netwerken. Een strikt geografische heroriëntering van het zorglandschap – i.e. een top-down, meerjarig strategische netwerkzorgplan voor heel België - ligt open ter discussie en de toepassing ervan zal verder onderzocht worden (Federale Regering, 2015: 10). Het gewenste “zorglandschap 2025” wordt tegen het einde van 2016 uitgetekend.

Om een efficiënt zorgaanbod op federaal niveau te bewerkstelligen, moeten – niet verschillend van de visie op Vlaams niveau - individuele zorgopdrachten gerationaliseerd worden, zowel binnen de ruimte, als binnen de sector. Er worden daarvoor in eerste instantie verschillende zorgvormen naar voren geschoven, die op het spectrum tussen de opdrachten ‘basis- of proximale zorg’ en ‘gespecialiseerde of referentiezorg’ gelegen zijn:

“Basis- of proximale zorg omvat het meer algemene en frequenter voorkomende deel van het zorgspectrum. Het is zorg die binnen een redelijke afstand van de woonplaats van elke patiënt moet kunnen aangeboden worden, om redenen van bv. noodzaak tot snelle interventie (dringende hulpverlening) of omdat de patiënt de zorg heel frequent moet krijgen, of omdat het gaat om frequent voorkomende routinezorg die geen dure infrastructuur behoeft (die dus efficiënt op vele plaatsen kan aangeboden worden). Deze basiszorg wordt in vele ziekenhuizen aangeboden, maar hoeft niet noodzakelijk in elke voorziening beschikbaar te zijn” (Federale Regering, 2015: 12).

“De “referentiezorg” daarentegen wordt, per definitie, op een beperkter aantal plaatsen aangeboden, vanuit kosten- of kwaliteitsoverwegingen. Voor deze referentiezorg moeten de ziekenhuizen onderling samenwerken in en tussen netwerken. Redenen voor concentratie van zorg op een beperkter aantal plaatsen zijn bv. het (zeer) zeldzaam of complex karakter van de pathologie, de nood aan schaarse, zeer gespecialiseerde en/of multidisciplinaire expertise, of het gebruik van dure apparatuur, die slechts voor een beperkt aantal patiënten nuttig is. Voor de referentiezorg zullen ziekenhuizen zeker moeten samenwerken in en tussen netwerken” (Federale Regering, 2015: 12).

Verder wordt in het nieuwe plan een adequate geografische spreiding van beide soorten zorgopdrachten benadrukt, die rekening houdt met de spreiding van de inwoners en de budgettaire mogelijkheden. De concentratie of spreiding van zorgvormen zal geëvalueerd worden “op basis van evidence-based gegevens, rekening houdend met o.a. de prevalentie en incidentie van de aandoeningen, de beschikbare technologieën, de nood aan continuïteit, evidentie over volume-outcome relaties, ...)” (Federale Regering, 2015, 9). De plannen van de federale regering sluiten dus goed aan op de wensbeelden rondom topvoorzieningen zoals deze ons door de sector werden voorgespiegeld. Zorgnet Vlaanderen stelt in eerste instantie acht ijkpunten voor in de keuze tussen decentraliseren (spreiding) en centraliseren (concentratie) van het zorgaanbod (zie Kips et al., 2014, 14). Hier worden die criteria kort geschetst:

- Manpower: generieke functies vs. supergespecialiseerde functies;
- Technologie: ondersteunende vs. gespecialiseerde rol; goedkope vs. dure technologie;
- Kritische massa. Wanneer kwaliteit door ervaring en volume sterk wordt beïnvloed, is concentratie aangewezen;
- Prevalentie. Veelvoorkomende vs. zeldzame ziektes
- Graad van planbaarheid en inschatting van het risico voor de patiënt;
- Mobiliteit van de patiënt. Een beperkte mobiliteit en dus beperkte toegankelijkheid veronderstelt een grotere spreiding van het aanbod;
- Aanrijtijden van dringend vervoer. Een korte aanrijtijd vereist spreiding;
- Continuïteit van de zorg. Residentiële zorg en spoeddiensten moeten 24/7 aangeboden kunnen worden, in tegenstelling tot ambulante zorgen;

Het vernieuwde ziekenhuisconcept, waar de nadruk dus ligt op het type zorgopdracht, zal in de praktijk leiden tot een nieuwe ziekenhuisfinanciering, waarbij het type financiering (prestatiegericht of via een forfaitsysteem) afhangt van het soort zorg dat aangeboden wordt. De onderliggende gedachte van de nieuwe ziekenhuisfinanciering op federaal niveau is om meer kwaliteit en meer efficiëntie in het zorgaanbod te realiseren en daarmee ook tegemoet te komen aan nieuwe zorgnoden (Federale Regering, 2015). Één van de speerpunten van het voorstel is zorginstellingen veel meer te laten samenwerken in (supra-)regionale care & cure netwerken. Zij integreren instellingen die zowel basiszorg, medio-complexe als complexe zorg aanbieden. Dure technologie wordt dan niet langer toegewezen aan individuele ziekenhuizen, maar veeleer aan het

netwerk. In eerste instantie worden drie clusters van patiëntengroepen onderscheiden, waarvoor het financieel risico door het ziekenhuis, dan wel de overheid gedragen wordt (zie Federale Regering, 2015, 21):

- Laagvariabele, goed voorspelbare en weinig variërende zorg

“Voor de financiering van deze patiënten wordt de prijs vooraf vastgelegd en deze is onafhankelijk van het reële zorgproces voor de individuele patiënt. Indien méér zorg verleend wordt per patiënt dan standaard voorzien, wordt het risico gedragen door het ziekenhuis.”

- Mediumvariabele of middelmatig complexe zorg

“Deze groep van patiënten krijgt zorg, die op een medisch verantwoorde wijze en binnen herkenbare en definieerbare grenzen varieert. Voor iedere pathologiegroep en rekening houdend met de zorgzwaarte wordt prospectief een marge bepaald, waarbinnen de reëel verstrekte zorg (verantwoord) kan variëren en dus gefinancierd mag worden. Het financiële risico wordt voor deze groep gedeeld tussen overheid en ziekenhuis.”

- Niet voorspelbare, op maat gemaakte, hoogvariabele zorg:

“De verantwoorde reëel verstrekte zorg dient te worden vergoed. Het financiële risico voor deze groep ligt niet zozeer bij de ziekenhuizen en de zorgverstrekkers, maar vooral bij de overheid.”

De respondenten beamen dat zorgexpertise opbouwen een werk van lange adem is, waardoor het zorgaanbod niet overal even hoogstaand kan zijn. Een beperkt aantal voorzieningen zou dan ook de (financiële) ruimte moeten krijgen om in te zetten op de kleinere doelgroepen, die voor kwalitatieve, gespecialiseerde zorg bereid zijn om lange afstanden af te leggen.

De respondenten zijn het erover eens dat er eerst een kader moet opgesteld worden dat de mogelijkheid biedt aan voorzieningen om in dialoog te gaan, met als doel om uiteindelijk gezamenlijk het zorgaanbod te optimaliseren. Dat komt overeen met de visie van Zorgnet Vlaanderen, waar voor ‘sociaal ondernemerschap’ als uitgangspunt gepleit wordt: “de overheid bepaalt de doelen en de krijtlijnen, de sector en de professionals nemen het initiatief om een passend antwoord te geven op de geformuleerde behoeften” (Kips et al., 2014, 10). Binnen dat kader moeten er volgens de respondenten kansen zijn voor voorzieningen om zich te heroriënteren. Dat is alvast een geschiktere werkwijze dan voorzieningen eenvoudigweg te erkennen omdat ze aan de normen voldoen, en hen dan te laten samenwerken om een maatschappelijke nood op te lossen.

De overheid creëert daarvoor overlegorganen. In de geestelijke gezondheidszorg zijn dat platformen, in de sector personen met een handicap zijn dat de regionale overlegorganen. Interessant bij die laatste is het concept “zorgregie”, waar overlegd wordt hoe een patiënt met een specifieke nood best geholpen kan worden en in functie daarvan wordt een visie uitgewerkt.

Het moge duidelijk zijn dat de verschillende overheden de nadruk leggen op samenwerking tussen zorgvoorzieningen. Daarbij plaatsen de respondenten echter ook een drietal kanttekeningen:

Eerst en vooral hebben de verschillende sectoren (binnen de sector zorg) aparte administraties, die zich los van elkaar blijken te ontwikkelen. Samenwerking gaat bijgevolg moeizaam en beperkt zich vooralsnog tot het lokale schaalniveau en op initiatief van sociale ondernemers zelf: een ziekenhuis heeft bijvoorbeeld veel baat bij samenwerking met lokale partners in de thuiszorg of ouderenzorg. Een switch naar meer samenwerking tussen verschillende sectoren op het bovenlokale niveau gebeurt veel minder omdat de overheid daar nog te weinig incentives toe geeft.

Ten tweede verloopt samenwerking tussen private en publieke actoren eveneens moeizaam. Meer specifiek, een overname van een publieke instelling door een privépartner wordt vaak met argusogen bekeken. Volgens de

respondenten worden dergelijke overnames te allen tijde vermeden, zelfs wanneer publieke voorzieningen het financieel moeilijk hebben. Plaatselijke politieke respondenten hebben nog steeds een invloed en in die zin spelen politieke partijen nog steeds hun rol in de hele organisatie van het zorglandschap. Men kan zich de vraag stellen of dat binnen de kerntaken van een lokaal bestuur horen.

Bovendien gebeuren samenwerkingen met de Franstalige gemeenschapsvoorzieningen (de Franstalige gemeenschap in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Waals Gewest) slechts in de marge. In sommige aspecten is door de historisch gegroeide divergentie in beleid en prioriteit de gemeenschapsgrens hoger dan de landsgrens. De barrière is bovendien zelfs zo hoog, dat samenwerking op dit moment volgens de respondenten energieverlies zou betekenen. Internationale samenwerking, vooral op het gebied van kennisuitwisseling, lijkt makkelijker tot stand te komen.

#### **4.7.5 Relatie met andere sectoren in de topvoorzieningenstudie**

Zoals hierboven reeds aangehaald, is er een belangrijke relatie tussen de zorg- en kennissector. Ook gezondheidszorg is kennisintensief, zeker als het hooggespecialiseerde zorg betreft. Meer nog, het is net de koppeling met onderzoeksgroepen die aan een zorgvoorziening internationale allure geeft. Gelijkaardig aan de kennissector is verder dat een 'top' ontwikkelen vaak een elitair stigma genereert. Het concept 'topvoorziening' roept naast een beeld van innovatie ook beelden van uitsluiting en ontoegankelijkheid op, iets wat in de beleidsvoering voldoende aandacht dient te krijgen. Omdat consumptie van zorg veel minder geïnternationaliseerd is dan bij de andere onderzochte sectoren is de relatie met andere sectoren, die vooral een consumptieve expressie hebben, minder evident.

#### **4.7.6 Overige randbemerkingen**

Het feit dat deze studieopdracht parallel verliep met een transitie en discussie binnen de sector over de hervorming van het zorglandschap en de ziekenhuisfinanciering, maakt het spreken over 'topvoorzieningen' in de context van de zorg al snel tot een politiek statement. De term ligt daarom vandaag binnen de sector erg gevoelig. Er was voorafgaand aan het interview de vrees dat deze studieopdracht de lopende hervormingsagenda zou kunnen beïnvloeden. Vanuit die bezorgdheid raadt het onderzoeksconsortium de nodige voorzichtigheid aan bij de kaartbeelden die geproduceerd werden. Zij hebben nooit de intentie en precisie gehad om uitspraken op een dergelijk detailniveau mogelijk te maken.

De respondenten gaven nog aan dat ruimte (en ruimtelijke ordening) ook op een andere manier mee kan spelen bij het opstellen van een zorgvisie. Een deel van de huidige zorginfrastructuur (in kloosters of hospitalen) is het resultaat van historische ontwikkelingsdynamieken, verbonden aan een plaats. De wil om een meer optimaal, ruimtelijk beleid te voeren botst soms met die historische context. Daarnaast speelt ook de cultureel-ruimtelijke context mee in de articulatie van het zorgaanbod. Sommige behandelingen vragen om een ruimtelijke seclusie (in plaats van integratie) die in een hoogstedelijke context niet evident is. Anderzijds, is lokale inbedding cruciaal. Een psychiatrisch centrum heeft bijvoorbeeld een lokale ruimtelijke impact waar andere bestuursorganen en diensten op ingespeeld dienen te zijn.

### **4.8 Synthese: sectorspecifieke perspectieven**

Tabel 4.1 geeft zeer gecondenseerd de sectorale beelden weer op de zes thema's die we voor topvoorzieningen geïdentificeerd hebben. Een dergelijke tabel stelt ons in staat om per thema (of rij) na te gaan wat de overeenkomsten en verschillen tussen de sectoren zijn. Een aantal opvallende bevindingen:

- Bij alle sectoren nemen we een trend waar van spreidingsbeleid in het verleden naar meer concentratie vandaag. Vroeger was beleid eerder gericht op toegankelijkheid, tegenwoordig steeds meer op

prestatie. Deze ontwikkeling wordt in sommige gevallen als positief ervaren: er lijkt ruimte te komen om ambitieuzere, en meer internationale voorzieningen neer te zetten, in plaats van het 'uitsmeren' van middelen over het terrein. Dat laatste leidt vaak tot duplicatie van voorzieningen en wordt als weinig efficiënt aanzien. Tegelijkertijd echter wordt er benadrukt dat de focus op schaal als criterium voor topvoorzieningen ertoe kan leiden dat het aanbod verschaalt. Nichevoorzieningen, die in hun eigen veld een topvoorziening zijn, kunnen worden weggedrukt. In de kennissector speelt dit bijvoorbeeld in discussies rond de financiering van kleinere, gespecialiseerde opleidingen, in de sport- en cultuursector waren vergelijkbare zorgen hoorbaar. Bovendien staan sectoren soms wantrouwig tegen nieuwe en 'efficiëntere' financieringsmodellen, omdat ze mogelijks een besparingsoefening maskeren.

- Meerdere sectoren (en expliciet de sport- en de zorgsector) uitten hun zorgen over 'de effecten van onderzoek naar topvoorzieningen'. Brengt een nadruk op topvoorzieningen niet de toegankelijkheid van voorzieningen in gevaar, waar Vlaanderen in het verleden altijd sterk op inzette en hoog op scoorde? De, onder de respondenten van de zorgsector gedeelde, notie van 'topvoorzieningen' als elitair concept moet hierin gekaderd worden. De vraag moet telkens gesteld worden wie er precies baat bij een topvoorzieningenbeleid heeft.
- Paradoxaal genoeg valt de toegenomen nadruk op het realiseren van topvoorzieningen samen met het vergroten van de autonomie van lokale overheden (gemeenten). Meerdere sectoren (cultuur, sport) geven aan dat dit risico's met zich meebrengt voor de duurzaamheid van intergemeentelijke projecten; een schaalniveau die topvoorzieningen bijna per definitie hebben. Er zal nagedacht moeten worden hoe die grotere gemeentelijke autonomie omgezet kan worden in verstevigde samenwerking tussen gemeenten en niet tot concurrentie. Anders dreigt er hernieuwde duplicatie in plaats van ontwikkelingspotenties voor topvoorzieningen. Juist in de sector waar wel een sterke regisseur op een hoger schaalniveau aanwezig is, de toeristische sector in de vorm van Toerisme Vlaanderen, zien we dat er succesvolle aanzetten zijn van intergemeentelijke samenwerking. Echter is ook hier de toekomst onzeker. Toerisme Vlaanderen gaat zich in de toekomst meer concentreren op projecten van bovenlokaal belang, waardoor ook daar de regierol op lokaal niveau bottom-up tot stand zal moeten komen.
- Over de sectoren heen was het echter opvallend hoe relatief weinig er samengewerkt werd, en kennis aanwezig was over, de andere gewesten en de federale staat. Zeker waar het gemeenschapsbevoegdheden betreft (sport, cultuur) lijken de andere Belgische gewesten niet of nauwelijks een rol te spelen. Ook in Brussel, waar strategische krachtenbundeling met federale en Franstalige instellingen evident lijkt, werd maar verrassend weinig gerapporteerd over structurele samenwerking. Bij uitzondering vond die ad hoc plaats. Uit de interviews kwam de indruk naar voren dat samenwerken met landen als Nederland, Duitsland of Frankrijk meer voor de hand lag dan met Wallonië.
- Er zijn sterke symbiotische relaties tussen cultuur, toerisme en sport. Deze sectoren hebben alle in hoge mate betrekking op 'consumptie' van voorzieningen. Cultuurvoorzieningen en sportevenementen zijn een belangrijke bron van toerisme en de toeristen dragen weer bij aan het draagvlak van die voorzieningen. Ook is er vaak sprake van gedeelde infrastructuur. Deze drie sectoren hebben dus een belangrijk effect op het totale niveau van *amenities* (Hoofdstuk 2) waarmee de regio als geheel aantrekkelijker zou worden voor mensen en bedrijven van buitenaf. De ruimtelijke articulatie van deze drie sectoren samen is daarmee meer dan de som der delen. Indirect werken die *amenities* ook weer in



op de kennissector: het geeft een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor kenniswerkers die op haar beurt het draagvlak voor de *amenities* weer verhogen.

- Meerdere sectoren, in het bijzonder de cultuur- en toerisme sector waarschuwen voor bovengrenzen aan voorzieningen, in die zin dat het verder uitbouwen van bestaande voorzieningen ook ongewenste neveneffecten met zich mee kan brengen. Het lokale draagvlak voor verder ontwikkelen van toeristische attracties kent bijvoorbeeld een bovengrens, omdat teveel toeristen op sommige plaatsen ook een storend effect kunnen hebben. Het aantal bezoekers van een museum opdrijven, is binnen de (historische) context, infrastructuur en omgeving lang niet altijd even makkelijk. Het versterken van een cluster van voorzieningen, of de bekendheid van de ene voorziening gebruiken om anderen te versterken kan dan uitkomst bieden.
- Tot slot kwam er meerdere malen naar voren dat er met gepast ruimtelijk beleid in enge zin vaak nog veel terrein te winnen was binnen sectoren en zeker tussen sectoren. Het goed verbinden van culturele en toeristische polen was het meest genoemde voorbeeld. Complementariteit tussen voorzieningen creëren, vereist derhalve ook inspanningen uit andere beleidsvelden (bv. mobiliteit). Bij het organiseren van ruimtelijke clustering, dient ook aandacht te zijn voor de inrichting van de publieke ruimte rondom voorzieningenclusters en de informatievoorziening en onthaalinfrastructuur.

**Tabel 4.1 Samenvatting sectorale beelden topvoorzieningen.**

Aspect	Sport	Toerisme	Cultuur	Kennis	Zorg
<b>Structuur van de sector</b>	Nadruk van beleid ligt op 'sport beoefenen'. Hierin is de duale ambitie om zowel de laagdrempeligheid van faciliteiten in stand te houden als het niveau van de topsport te verhogen.	Regierol in Vlaanderen voor Toerisme Vlaanderen. Toekomst precieze structuur Brussel nog onduidelijk na zesde staatshervorming. Sterke netwerkorganisaties in Vlaanderen. Goede samenwerking met Brussel en de Kunststeden VZW.	Tendentie naar geïntegreerd vraaggestuurd beleid in een van oudsher meer gefragmenteerd, institutioneel landschap.	Wetenschap is gewestmaterie, onderwijs gemeenschap. Ontwikkeling naar hybride publiek-private vormen en instituten in onderzoek, Bolognaproces cruciaal in onderwijs.	- Nieuw federaal beleid ('Plan De Block') gaat een grote invloed hebben op financiering sector en het zorglandschap.  - Associatie en netwerkvorming tussen zorgaanbieders.
<b>Sectorspecifieke definities</b>	Bovenlokale uitstraling is belangrijker dan schaal in het definiëren van de 'top'. Kleinschalige niches kunnen internationaal vermaard zijn. Clusters van subtopvoorzieningen maken samen een topvoorziening.	Toeristische topattracties zijn het hart van de toeristische topvoorzieningen.  - Marketing en onthaalinfrastructuur zijn belangrijke dimensies van de topinfrastructuur. Hier wel spanning tussen de merken 'Brugge/Brussel/Gent', 'Vlaanderen' en 'België'.	Navigeren tussen sterke lokale inbedding (is troef maar kostbaar) en de noodzakelijkheid van internationale inbedding en professionalisering.	Sinds Bologna (meetbare) kwaliteit belangrijker in financiering onderzoek en onderwijs. Rationalisering onderwijs. Grotere rol private financiering.	- Hoogwaardige kwaliteit en de schaalgrootte om flexibel te zijn.  - Heeft middelen en expertise om pionier te zijn in zorginnovaties.  - Netwerkindegratie stelt patiënt en niet voorziening centraal.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Reflectie sector op definities</b></p>	<p>Het aantal topvoorzieningen is gekend, wanneer het gaat om allocatie van schaarse middelen is het onderscheid <i>lokaal / subtopvoorziening</i> veel actueler en gevoeliger. Unicité van voorziening is een belangrijke voorwaarde voor bovenlokale uitstraling.</p>	<p>'Bovengewestelijke uitstraling past goed in het denken in uitstraling van toeristische merken ('brands').</p> <p>- 'Authenticiteit' en draagkracht onder de bevolking zijn belangrijke elementen van 'lokale inbedding'.</p>	<p>In de cultuursector moet de koppeling tussen schaal en kwaliteit altijd kritisch bekeken worden. Kleinschalige lokale initiatieven kunnen een grote intrinsiek-culturele waarde hebben, en internationale kleinschalige niches zijn vaak belangrijke topvoorzieningen.</p>	<p>- Gevaar van polarisatie tussen winnaars en verliezers.</p> <p>- Er zijn zorgen dat de relatief hoge kwaliteit van de subtop uit het zicht raakt.</p> <p>- Rationalisering kan leiden tot verschraving in het (niche) aanbod.</p>	<p>- De term 'topvoorziening' heeft uit zorgperspectief een elitaire connotatie.</p> <p>- Onderscheid tussen 'cure' en 'care' cruciaal. 'Care' laat zich lastig verantwoord centraliseren.</p> <p>- Internationaal patiënten werven is in veel subsectoren niet evident, internationaal kennisdelen wel.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Ruimtelijke impact beleid</b></p>	<p>-Expliciete keuze voor concentratie topsportinfrastructuur.</p> <p>-Sterke inbedding in het lokale verenigingsleven bemoeilijkt opschaling.</p> <p>- Lokale inbedding zorgt voor tendentie van 'uitsmeren middelen'.</p>	<p>Sturing door middel van impulssubsidies. Gaandeweg hebben die subsidies zich geëvolueerd van spreiding van middelen (vaak naar economisch zwakkere regio's) naar focus op sterken d.m.v. 'hefboomprojecten'.</p>	<p>Traditie van spreiding en groeiende lokale autonomie zijn uitdagingen voor lokale afstemming en topvoorzieningenbeleid. Samenwerking met de Federale staat en de andere Gewesten vaak 'ad hoc en weinig structureel'.</p>	<p>Vraag is of het spel tussen spreiding en concentratie van opleidingen, inmiddels aangeboden door een oligopolie van instellingen, in termen van specialisatie meer kwaliteit kan realiseren.</p>	<p>- Kwaliteit en spreiding zorg is zeer adequaat.</p> <p>- Nieuw zorgplan in wording (De Block) lijkt een sterke hertekening van spreiding en concentratie in zorglandschap door te trekken.</p> <p>- Samenwerken cruciaal tussen actoren, mogelijkheden voor intergewestelijke samenwerking worden beperkt geacht.</p>

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Relatie met andere sectoren</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Polyvalentie van sommige voorzieningen (stadions).</li> <li>- Sportevenementen en sport beoefenen hebben ook belangrijke cultuur en toeristische dimensies.</li> <li>- Link met kennissector over sportwetenschap.</li> </ul>	<p>Sport en cultuurvoorzieningen en evenementen zijn ook (potentiële) Toeristische attracties. Koppeling met de kennis en zorgsector vooral via 'zakelijk toerisme'. (conferenties, meetings en beurzen, 'MICE').</p>	<p>Culturele infrastructuur en voorzieningen zijn een belangrijke <i>amenity</i> en daarin flankerend aan topvoorzieningen in de toeristische en kennissector. Sommige voorzieningen zijn polyvalent met sport en toerisme (Sportpaleis, festivals).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Symbiotische relatie met zorg.</li> <li>- Kennissector kweekt specialisten in andere sectoren.</li> <li>- Kennissector voedt toerismesector en heeft baat bij het aantrekken van kenniswerkers door '<i>amenities</i>'.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Symbiotische relatie met kennissector (onderzoek, onderwijs).</li> <li>- Relaties met de andere sectoren zijn minder evident.</li> </ul>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Overige randbemerkingen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is zorg dat de aandacht voor 'top' aandacht voor toegankelijkheid basisvoorzieningen verdringt.</li> <li>- Aandacht voor de negatieve gevolgen van geld uitsmeren in relatie tot de topsportinfrastructuur positief.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Draagkracht bij de bevolking van toeristische infrastructuur is een zorg in de sector.</li> <li>- Infrastructuur tussen plaatsen belangrijk in koppelen toeristische producten.</li> <li>- Bestuurlijke stroperigheid en ondernemerschap bijten soms.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sommige topvoorzieningen hebben een duidelijke bovengrens qua schaal.</li> <li>- Hoge financiële drempels voor het opwaarderen van (sub)topvoorzieningen.</li> <li>- Meerwaarde mogelijk in (ruimtelijke) koppeling en samenwerking, en verbindingen tussen plaatsen versterken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In deze studie is de relatie tussen kennissector en bedrijfsleven relatief onderbelicht gebleven.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Door de transitie die de sector nu doormaakt, wordt een verkennende studie zoals 'topvoorzieningen' politiek gevoelig geacht.</li> <li>- Zorgvisies kunnen wel degelijk baat hebben bij een meer ruimtelijke bril, deze is van oudsher minder sterk ontwikkeld. Of topvoorzieningen het gepaste kader ervoor is, geeft meer twijfel.</li> </ul>

## **5 Naar contextspecifieke, operationele definities van topvoorzieningen**

---

### **5.1 Inleiding**

In hoofdstuk 2 werd op basis van de wetenschappelijke literatuur de volgende abstracte definitie gespecificeerd op Vlaanderen van (sub)topvoorzieningen voorgesteld:

‘Een topvoorziening in een Vlaamse context is een voorziening waarvan de lokale en gewestelijke inbedding een dusdanige kwaliteit realiseert dat ze een bovengewestelijke uitstraling geniet. Ze bouwt bovendien op een bovengewestelijk draagvlak om haar grootschaligheid of mate van specialisatie te behouden’.

‘Een subtopvoorziening in een Vlaamse context is een voorziening waarvan de lokale inbedding een dusdanige kwaliteit realiseert dat ze een bovenlokale – echter niet bovengewestelijke - uitstraling geniet. Ze bouwt bovendien op een bovenlokaal draagvlak om haar grootschaligheid of mate van specialisatie te behouden’.

Deze theoretische definities hebben een hoog abstractieniveau en overstijgen bewust een sectorspecifiek perspectief. Eén van de sleutelvragen van deze studieopdracht luidt niettemin: hoe wordt een topvoorziening *in de praktijk* gedefinieerd, en meer specifiek: in de Vlaamse en Brusselse context en in vijf verschillende sectoren (sport, cultuur, toerisme, kennis en zorg)?

Om daar een gepast antwoord op te formuleren, werd bij de aanvang van elk groepsinterview (zie Hoofdstuk 4) aan respondenten gevraagd hoe zij een ‘topvoorziening’ binnen hun sector zien en in hoeverre de theoretische definitie in hun sector stand hield. We boden het veld daarbij voldoende ruimte om in dialoog te gaan over delen van de theoretische definitie, en indien nodig aspecten ervan te benadrukken of af te zwakken. Het is namelijk niet ondenkbaar dat het belang en de betekenis van verschillende delen (zoals bv. ‘lokale inbedding’ of ‘bovenlokale uitstraling’) per sector gaan variëren. Die sectorspecifieke invulling speelde – samen met vergelijkbare analyses uit het buitenland – mee in het opstellen van sectorspecifieke definities. In secties 5.2, tot en met 5.5 wordt de totstandkoming van operationele definities verder toegelicht. Het top- en subtopvoorzieningenaanbod van elke indicator werd nadien gekarteerd (zie sectie 5.6). Deze kaartlagen werden daarna gewogen door sleutelpersonen uit de sectoren en geïntegreerd in vijf synthesebeelden, één per sector. Deze procedure wordt uiteengezet in sectie 5.7. De resulterende kaartbeelden geven een totaalbeeld van de ruimtelijke spreiding van voorzieningen in elke sector. De sectorale notities (Hoofdstuk 4) bieden de nodige (beleids-)context bij de kaartbeelden.

### **5.2 Uitgangspunt: een lijst met functionele indicatoren**

De theoretische definitie moet vertaald of ‘geoperationaliseerd’ worden voor de vijf sectoren die in de offertevraag genoemd worden. Dit operationaliseren kan gebeuren op basis van functionele en statistische indicatoren (Loopmans et al., 2011: 4). Functionele indicatoren verwijzen naar ‘types van voorzieningen’, die doorgaans geen directe empirische referent hebben (bv. ‘derdelijnsgezondheidszorg’). Ze kunnen pas geoperationaliseerd worden aan de hand van concrete, ruimtelijk variërende indicatoren, dit zijn de statistische indicatoren die de functionele indicatoren ‘meetbaar’ maken. Het volgende voorbeeld uit Loopmans et al (idem) illustreert de relatie tussen functionele en statistische indicatoren: zij stellen dat je ‘het belang van het secundair onderwijs [...kunt...] meten aan de hand van het aantal scholen (Departement Onderwijs), maar ook via de tewerkstelling (RSZ) of het aantal leerlingen (Departement onderwijs). Om elke functionele indicator zo goed mogelijk te meten wordt daarom, indien mogelijk, gebruik gemaakt van meer dan één statistische

indicator. Zodoende worden eventueel andere aspecten meegenomen in de statistische analyse en worden onvolkomenheden die in elke dataset zitten ook verzwakt door een zekere compensatie.' In deze studieopdracht volgen wij dezelfde logica.

Het startpunt is telkens om een aantal types voorzieningen – de 'functionele' indicatoren - die in aanmerking komen om als top beschouwd te worden in elke sector op te lijsten.

Daarvoor is de nodige contextkennis vereist, die werd afgeleid uit wetenschappelijke publicaties, overheidswebsites en beleidsdocumenten. Voor de primaire selectie van types relevante voorzieningen en indicatoren werd gewerkt met de voorzieningendatabank van het Duitse Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (zie ook Meijers, 2013). De BBSR-databank werd aangelegd vanuit de ambitie het voorzieningenaanbod van verschillende, Europese metropolitane regio's onderling met elkaar te vergelijken. Ook inzichten uit de studie voor de selectie van de kleinstedelijke gebieden in Vlaanderen (Loopmans et al., 2011) en haar voorgangers (bv. Van Hecke, 1997) werden geconsulteerd. De resulterende lijsten van voorzieningen werden zo goed mogelijk aangevuld met Vlaamse en Brusselse opdelingen van voorzieningen, afgeleid uit *desk research* en gesprekken met (leden van) de stuurgroep. Zo was het oorspronkelijk de bedoeling om data over theaters in Vlaanderen en Brussel in te winnen, maar werd doorheen de opdracht de opdeling van de beleidsadministratie (i.e. een opdeling in het kader van het Kunstendecreet) overgenomen.

Belangrijk om weten is dat vertrokken werd van een basislijst, maar dat deze gedurende de volledige studieopdracht continu bijgewerkt werd in functie van de beschikbare data, suggesties van de sectoren, en contextspecifieke opdelingen van voorzieningen. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van data die leden van de stuurgroep en hun netwerk konden aandragen. Hierdoor werd de uiteindelijke databank van voorzieningen en andere indicatoren een stuk gedetailleerder dan de uitgangsdatabank van de BBSR die – vanwege de mogelijkheid tot internationaal vergelijken – in de kloofanalyse (hoofdstuk 3) centraal bleef staan.

### **5.3 Stap 2: zoektocht naar statistische indicatoren**

Voor elke functionele indicator moet bepaald worden waaraan een voorziening moet voldoen om binnen die sector als top beschouwd te worden. Om dat subjectieve oordeel zo goed mogelijk te onderbouwen, worden (combinaties van) relevante, statistische indicatoren toegevoegd. Ook het opstellen van deze lijst was een continu proces, waar indicatoren werden toegevoegd of geschrapt in functie van de beschikbare data. De volledige lijst met statistische indicatoren is terug te vinden in bijlage 2. In sommige gevallen is die indicatorgroep geaggregeerd per gemeente, maar waar mogelijk is die op het niveau van de voorziening zelf.

Elke statistische indicator kreeg eveneens een hiërarchische, verkorte naamgeving (zie ook bijlage 2). Deze bestaat minimaal uit een hoofdletter en een getal, in sommige gevallen aangevuld met een kleine letter. De hoofdletter verwijst naar de sector waartoe de indicator behoort (vb. S voor Sport), het getal refereert naar de functionele indicator. In sommige gevallen bestaat de functionele indicator uit meerdere statistische indicatoren, dan verwijst de kleine letter naar de precieze statistische indicator. Het gebruik van referentienamen laat toe om makkelijk de link te maken tussen de kaartbeelden, metadatafiches en GIS-bestanden.

Een vijftal statistische indicatoren worden zowel bij de cultuur- als bij de toerismesector vermeld. Het gaat om erfgoedmusea, kunstmusea, niet-museale erfgoedattracties, muziekfestivals en UNESCO werelderfgoed. De eerste drie worden door Toerisme Vlaanderen in hun Attractiedatabank verzameld. Het onderzoeksconsortium is van mening dat deze indicatoren zowel een topvoorziening in de cultuur- als in de toerismesector kan zijn,

vandaar de beslissing om ze bij beide sectoren op te nemen. De data en kaartlagen zijn echter een exacte kopie van elkaar, waardoor de referentienaam niet verschilt.

**Tabel 5.1: Overzicht van functionele indicatoren om topvoorzieningen in vijf sectoren te operationaliseren**

SPORT	TOERISME	CULTUUR	KENNIS	ZORG
Sport stadions	Toeristische attractie volgens Michelin	Filmfestival	Innovaties	Tweedelijnsgezondheidszorg (basiszorg ziekenhuizen)
Sport arena's	UNESCO werelderfgoed	Galerieën	Onderzoek en onderwijs aan universiteiten (volgens internationale rankings)	Derdelijnsgezondheidszorg (Last resort functie - academische ziekenhuizen)
Belangrijke topsportevenementen	Sightseeing attracties volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Internationale kunstbeurzen	Onderzoek aan universiteiten (volgens Vlaamse financiering)	Hooggespecialiseerde zorg
Organisatie Olympische Spelen sinds 1948	Zoo, Dieren-, Thema en Pretparken volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Publieke kunsttentoonstellingen	Onderzoek aan andere wetenschappelijke instellingen (zonder die voor hoger onderwijs)	
Topsport faciliteiten	Wetenschap en Natuur attracties volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Opera	Omvang van instellingen voor hoger onderwijs	
Grootschalige sportevenementen voor een breed publiek	Recreatieparken en waterplezier volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Receptieve activiteiten (voorstellingen, tentoonstellingen)	Internationalisering van studentenpopulatie van instellingen van hoger onderwijs	
	Erfgoedmusea volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Grote Producties	Internationale uitwisseling van studenten tussen instellingen van hoger onderwijs	
	Kunstmusea volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Erfgoedmusea volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Onderwijs aan universiteiten (volgens Vlaamse financiering)	
	Niet-museale erfgoedattracties volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Kunstmusea volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Hooggespecialiseerde opleidingen	
	Attractieplaats voor zakelijke doeleinden	Niet-museale erfgoedattracties volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen		
	Attractieplaats voor toeristische doeleinden	Muziekfestivals		
	Toeristische trekpleister volgens buurlanden			
Toeristische Trekpleister volgens EU-landen en Zwitserland				
Toeristische trekpleister volgens landen buiten de EU				
Muziekfestivals				



## 5.4 Stap 3: opzoeken en opschonen van data

Deze studieopdracht had niet de ambitie om zelf gegevens te verzamelen, maar trachtte zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande databronnen. Die data werden vaak voor uiteenlopende doeleinden verzameld, en verschilden op drie vlakken, namelijk op vlak van het *ruimtelijk bereik* van de data-inzameling, de *fijnmazigheid* van de gegevens en de *betrouwbaarheid* van de datasets.

Op vlak van *ruimtelijk bereik*, hebben we idealiter databanken ter beschikking die op zijn minst gegevens voor zowel Vlaanderen als Brussel bevatten. Voor de internationale kloofanalyse was het bovendien noodzakelijk om internationaal vergelijkbare data terug te vinden. De BBSR-databank bleek daarom een uitstekend vertrekpunt, al kon het consortium niet beschikken over de absolute cijfers die voor die studie werden gebruikt. Aan de hand van de voor dat rapport gebruikte bronnen konden absolute gegevens van een aantal indicatoren in een aantal sectoren (bijvoorbeeld niet in de zorgsector) wel opgezocht worden. Deze data werden aan een kritische evaluatie onderworpen en per sector aangevuld met nieuwe bronnen over voorzieningenniveaus in Vlaanderen en Brussel. Een belangrijk nadeel van de BBSR-data, is namelijk dat ze vaak noch contextspecifiek, noch erg fijnmazig zijn. Daarom was aanvullende data noodzakelijk. Bij het verzamelen van contextspecifieke gegevens op het niveau van Vlaanderen en Brussel kreeg het onderzoek consortium hulp van de leden van de stuurgroep van deze studieopdracht en in een latere fase van respondenten uit het groepsinterview. Dit had evenwel tot gevolg dat er voor veel indicatoren precieze data beschikbaar was voor het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap, maar niet of nauwelijks voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de Franstalige Gemeenschap (de attractiedatabank van Toerisme Vlaanderen is hier een voorbeeld van). Voor de sectoren toerisme en cultuur zijn er daarom significante tijdsinvesteringen gedaan om de kwaliteit van de data voor Brussel zoveel mogelijk in lijn te krijgen met de data voor Vlaanderen. Voor de sectoren Sport, Zorg en Kennis was eenzelfde aanvullende dataverzameling binnen het bestek van dit onderzoek niet mogelijk. Dit betekent dat, alhoewel Brussel vaak zeer sterk scoort op het voorzieningenniveau, er vanuit gegaan moet worden dat de data van Brussel per definitie van mindere kwaliteit is en het resulterend kaartbeeld wellicht onderrepresentatief is voor het feitelijke voorzieningenniveau van Brussel.

*Fijnmazigheid*, of mate van detail, heeft betrekking op de eenheid waarop de data werden ingezameld. Het kleinste detailniveau is dat van de voorzieningen zelf. Uitgangspunt van de atlas was om de voorzieningen te karteren op voorzieningenniveau, als adresdata voorhanden was of het aantal voorzieningen te overzien bleef, zodat locatiedata manueel kon worden toegevoegd (bv. sportstadions, tweedelijnsgezondheidszorg). Als het totale aantal te karteren voorzieningen te groot was (bv. galerieën) of de precieze locatiegegevens van voorzieningen ontbraken (bv. hotelovernachtingen), dan werd er een voorzieningengehalte of –uitrusting op gemeenteniveau bepaald. Data van Brusselse gemeenten werden geaggregeerd in één ‘gewestelijke eenheid’ met NIS-code 21.000. Hetzelfde werd gedaan voor Brugge en Zeebrugge. Voor één kaart, met patentdata van het *European Patent Office*, waren de gegevens enkel beschikbaar op het NUTS-3 niveau, wat voor Vlaanderen en Brussel het niveau van arrondissementen impliceert.

De *accuraatheid of betrouwbaarheid* van de data kan ook verschillen, afhankelijk van de bron die de data heeft geleverd. Om geschikte data te vinden, was het in sommige gevallen noodzakelijk om (internationale) websites af te schuimen (cf. *artifacts.net* in de cultuursector) of zelf handmatig data op te zoeken (vb. bezoekersaantallen van Brusselse musea of festivals).

De zoektocht naar geschikte, secundaire databronnen, die op elk van deze variabelen hoog scoren was geen sinecure en stootte op een aantal barrières. Bestuurlijke fragmentatie is er één van. Federale en regionale beleidsadministraties (en regionale administraties onderling) zamelen binnen één sector zelden gelijkaardige data in. Dat gebeurt eerder ad hoc en hangt af van de precieze doeleinden (bv. subsidiëring,

beleidsvoorbereiding, etc.). Het onderzoeksconsortium kan zich bovendien niet van de indruk ontdoen dat de 'muur' tussen beleidsadministraties (zowel inter-sectoraal als inter-gewestelijk en naar het federale niveau toe) heen erg hoog is. Dat betekent meer concreet dat een administratie zelden op de hoogte is van de data die op andere niveaus worden verzameld. Dat probleem speelde binnen een aantal sectoren zelfs binnen één en dezelfde beleidsadministratie. Ook het gewenste niveau van detail kan gaan verschillen. Bij wijze van voorbeeld: studentenaantallen worden in de Databank Hoger Onderwijs verzameld per vestigingsplaats, maar dat hoeft niet noodzakelijk de plek te zijn waar de lessen gegeven worden. Het hoeft geen betoog dat de analyse beter wordt naarmate de betrouwbaarheid, fijnmazigheid en ruimtelijk bereik van de data beter is.

Alle beperkingen van de data werden per indicator opgelijst in een metadatafiche. Als de sector van mening was dat belangrijke voorzieningen nog steeds ontbraken in de analyse, dan werd daar verslag van gedaan in de sectorale analyse. Het onderzoeksconsortium raadt aan om bij elk kaartbeeld uit de atlas ook de metadatafiche ernaast te nemen.

Teneinde een complete lijst van topvoorzieningen mee te nemen in de analyse, was het in twee gevallen wenselijk om een eigen definitie van specialisatie op te stellen. Dat was zo voor de indicatoren "hooggespecialiseerde zorg" en "hooggespecialiseerde opleidingen". De geleverde data gingen nog een bijkomende bewerking door, die in de metadatafiches toegelicht wordt.

Ten slotte moet opgemerkt worden dat één en dezelfde voorziening in verschillende functionele indicatoren vervat kan zitten. Naast het dubbeltellen van voorzieningen in de cultuur- en toerimesector (C1, C3, C4 en C5), zijn er wat dat betreft nog twee mogelijkheden: overlap binnen één sector en overlap tussen verschillende sectoren. Een concreet voorbeeld van de eerste overlap zijn de indicatoren voor musea. Toerisme Vlaanderen kon ons helpen aan zeer gedetailleerde gegevens over de locatie en het bezoek van toeristische attracties waaronder kunst- en erfgoedmusea. De cultuursector had een lijst met erkende kunst- en erfgoedmusea waar vanwege die erkenning een 'stempel van kwaliteit' van overheidswege op zit. Beide indicatoren overlappen sterk, maar zijn niet identiek. In de index van de cultuursector zijn ze daarom allebei opgenomen. Voorbeelden van de tweede categorie zijn het Koning Boudewijnstadion waar niet enkel voetbal wordt, maar waar er ook concerten plaatsvinden. Een grote wielerronde is een belangrijk sportevenement, maar kon ook ondergebracht worden in de sectoren cultuur en/of toerisme. De raakvlakken tussen topvoorzieningen die in verschillende sectoren werden reeds besproken in de sectorale analyses.

## **5.5 Stap 4: het onderscheid tussen top en subtop**

De daaropvolgende stap bestond erin een drempelwaarde vast te leggen om per indicator top- van subtopvoorzieningen te onderscheiden. Dat oordeel loopt bij de ene voorziening ook vlotter dan bij de andere. Zo is UNESCO werelderfgoed quasi per definitie een topvoorziening, terwijl het minder voor de hand ligt om een keuze te maken tussen verschillende erfgoedmusea. Het is nooit de intentie geweest om een exhaustieve lijst van subtopvoorzieningen op te nemen in de analyse, maar wel zeker alle topvoorzieningen, en 'twijfelgevallen', mee te nemen. Het onderscheid tussen top en subtop kon op twee manieren gemaakt worden:

- Een kwalitatief waardeoordeel. Dit kwam eerder voor als er in een indicator slechts een beperkt aantal voorzieningen was, waarbij quasi per definitie ervan uitgegaan kon worden dat het een topvoorziening betrof. Voorbeelden zijn universitaire ziekenhuizen in de zorgsector of de instellingen van de Vlaamse Gemeenschap in de cultuursector.
- Een oordeel op basis van de data. Een dergelijke drempelwaarde kon vastgesteld worden als er data per indicator (bijvoorbeeld aantal bezoekers) op het niveau van de voorziening beschikbaar was. Een alternatief is het optellen van het aantal voorzieningen van een specifiek type in een gemeente en dan

kijken welke gemeenten qua totale uitrusting als topvoorzieningsgemeente scoort. Het bepalen van een kwantitatieve drempelwaarde ligt in veel gevallen niet voor de hand en is bijgevolg relatief arbitrair. Dat is ook één van de redenen waarom deze studie verschillende statistische indicatoren tracht mee te nemen.

In theorie zijn er in een centrale-plaatsensysteem duidelijke, discrete drempels in het voorzieningenniveau aan te duiden. Met andere woorden: de datadistributie vertoont trapsgewijze sprongetjes tussen verschillende datapunten. Een algoritme dat die verschillende klassen zo goed mogelijk tracht te vatten, is het Natural Breaks algoritme van Jenks. Dat algoritme is ontwikkeld om 'natuurlijke breekpunten' (*natural breaks*) in die distributie te identificeren. Zo'n natuurlijk breekpunt zou het onderscheid tussen top en subtop kunnen vatten.

Echter, wanneer in de data één of meerdere uitschieters terug te vinden zijn, dan is een klasse-indeling volgens het Jenks-algoritme in twee klassen weinig relevant: het algoritme stopt de uitschieters bijna automatisch in een aparte klasse. De gehanteerde oplossing hier was om op de datalagen verschillende klasse-indelingen uit te voeren (voor 2, 3, 4 en 5 klassen), en de meest zinvolle te kiezen om het onderscheid tussen top en subtop te maken. Dit vroeg om een handmatige interventie, maar gaf wel de mogelijkheid sector kennis mee te laten wegen in het kaartbeeld. Ook de gebruikte manier om top van subtop te onderscheiden, wordt telkens in de metadatafiche toegelicht.

Dat maakt het onderscheid tussen top- en subtopvoorzieningen tamelijk subjectief. Daarom werd er telkens een overleg gepleegd met actoren uit de sector om wat meer context te bieden en hun oordeel over de indicatoren te horen. Daarbij worden verschillen uitgevlakt als er meerdere indicatoren worden gecombineerd. Voor de uiteindelijke index speelde het voorgestelde onderscheid tussen top- en subtopvoorziening per indicator verder ook geen rol.

Het resultaat zijn van stap 4 zijn contextspecifieke, operationele definities van topvoorzieningen in Vlaanderen en Brussel.

## **5.6 Stap 5: opmaken van een atlas der topvoorzieningen**

Deze operationele definities werden gekarteerd in een GIS-omgeving, op de schaal van Vlaanderen (zie de 'Atlas der Topvoorzieningen' bij deze studie). Het levert een atlas op die bestaat uit 61 kaartbeelden. Het onderzoeksconsortium raadt aan om bij elk kaartbeeld uit de atlas ook de metadatafiche ernaast te nemen.

Het doel van deze studieopdracht was een ruimtelijke analyse uitvoeren van het voorzieningenniveau in Vlaanderen en Brussel. Daartoe werden gegevens uit uiteenlopende databronnen gecombineerd, die derhalve slechts toelaten om een ruimtelijke analyse op een kleinschalig niveau uit te voeren. Het is allerminst de opzet geweest om louter naar scores van individuele voorzieningen te kijken. Bovendien was het ook nooit de bedoeling afdoende gegevens te verzamelen over de *subtopvoorzieningen* in Vlaanderen en Brussel. Het onderzoek had bovendien met vijf zeer diverse sectoren in twee gewesten/gemeenschappen een brede focus waardoor diepte-analyses op het niveau van individuele voorzieningen altijd te grofkorrelig uitvallen. Dit betekent dat de resultaten van dit onderzoek veruit de meeste zeggingskracht hebben als indicatoren in samenhang met elkaar worden gezien. De individuele kaartbeelden moeten daarom met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. Dat geldt zeker voor de kaartbeelden uit de zorgsector, waar de respondenten tijdens het groepsinterview aangaven dat een andere opdeling en meer diepgaandere cijfers nodig zijn om topvoorzieningen te definiëren. Het Agentschap Zorg & Gezondheid stelde gegevens ter beschikking, maar die lieten geen diepere analyse toe.

Hoewel bij vele afzonderlijke datalagen een kritische bemerking te maken valt, is het eigenlijk alleen in het Brusselse waar een systematischer geografische ondervertegenwoordiging van meerdere voorzieningen te verwachten is. Evenwel kan op het niveau van een enkele indicator niet uitgesloten worden dat er belangrijke voorzieningen over het hoofd gezien zijn of zijn onder- of overgewaardeerd.

## **5.7 Stap 6: Opstellen van een topvoorzieningen-index in elke sector**

Om de samenhang tussen de verschillende indicatoren binnen een sector te bekijken, is gekozen om een index op te stellen die een goede indicatie geeft van het voorzieningenniveau op gemeenteniveau binnen die sector. Die index is een gewogen combinatie van individuele indicatoren/kaartbeelden. Het resulterende kaartbeeld laat voor elke sector zien hoe de voorzieningenstructuur in Vlaanderen en Brussel ruimtelijk georganiseerd is.

In een dergelijke index wordt dus niet aan elke indicator hetzelfde gewicht gegeven, maar wordt het relatieve belang van elke indicator meegenomen. Hoe relevanter een indicator, hoe zwaarder hij doorweegt in de totale index. Daarom werd aan de respondenten - het team samengesteld door de stuurgroepleden dat ook deelnam aan het groepsinterview (Hoofdstuk 4) - ook gevraagd om anoniem en individueel elke indicator te gaan scoren op een schaal van 1 (minst relevant) tot 6 (meest relevant). Bij het scoren van de indicatoren konden de respondenten over de metadatafiches en kaartbeelden beschikken. Deze werkwijze liet toe om ook binnen elke sector de diverse perspectieven adequaat mee te nemen. Alle toegekende gewichten staan in bijlage 3 opgelijst.

Om het uiteindelijke aandeel van elke indicator in de totale index te bepalen, werden twee stappen doorlopen. In de eerste stap kregen alle functionele indicatoren (aantal = N) in een bepaalde sector eenzelfde gewicht ( $1/N$ ) toegekend. Zijn er meerdere statistische indicatoren (aantal = M) voor één functionele indicator, dan werd dat gewicht verder verdeeld onder die indicatoren ( $1/NM$ ). Het resulteert in een 'relatief gewicht' (RG) per statistische indicator (zie tabellen in bijlage 3). Daarna werd in een tweede stap het relatieve aandeel van de indicator in de totaalindex berekend door de gemiddelde score van de respondenten te vermenigvuldigen met het relatieve gewicht van de indicator, en de proportie te berekenen van die indicator binnen de sector (zie waarde 1% in tabellen van bijlage 3). Het zorgt er bijvoorbeeld voor dat 'toeristische trekpleisters volgens het aantal aankomsten van toeristen' (9,8%) een stuk sterker doorweegt in de topvoorzieningenindex dan 'bezoekersaantallen van recreatieparken en waterplezierattracties' (1,6%).

De resulterende gewichten werden vermenigvuldigd met absolute cijfers (op gemeenteniveau), gestandaardiseerd (waarde tussen 0 en 1) en opgeteld. Het resulterende cijfer werd opnieuw gestandaardiseerd om een eenheidsloze, sectorspecifieke index te verkrijgen.

Bij de indexen horen nog de volgende opmerkingen:

- In de kennissector werd geen groepsinterview georganiseerd. Die gewichten zijn afkomstig van respondenten uit het netwerk van het onderzoeksconsortium, die via mail werden gecontacteerd. Zes respondenten hebben hun advies teruggemild.
- Eén indicator werd niet meegenomen in een index, namelijk 'innovaties', omdat die data enkel op het niveau van arrondissementen beschikbaar waren. Uit de score van respondenten uit de kennissector blijkt niettemin dat die wel relevant is.
- Bij de index van toerisme heeft het onderzoeksconsortium achteraf alsnog beslist om de indicator "muziekfestivals" mee te nemen in de index, omdat de relevantie van die voorzieningen tijdens het interview naar voren geschoven werd. Als wegingsfactor werd gekozen om de gemiddelde waarde '3,5' mee te nemen.

- Een aantal respondenten uit de cultuur, kennis- en zorgsector kozen ervoor om (aan bepaalde indicatoren) geen score toe te kennen (NA in de tabellen van bijlage 3), omdat zij van mening waren dat ze dat onvoldoende konden onderbouwen of de indicator zelf niet genoeg kenden.

## **5.8 Slotopmerking bij de atlas en de index**

We benadrukken nadrukkelijk dat interpretaties op het niveau van individuele indicatoren hooguit kunnen fungeren als startpunt voor verder onderzoek. Gezien de brede waaier aan onderzochte voorzieningen en de gefragmenteerde kennis en data is het onvermijdelijk dat er voorzieningen die wellicht een kandidaat voor een topvoorziening zouden zijn buiten het zicht zijn gebleven. De resulterende kaartbeelden geven dus vooral een geaggregeerd beeld waar vanuit men voorzichtig moet zijn met conclusies aan individuele voorzieningen toeschrijven. Het onderzoeksconsortium erkent het gevaar dat de kaartbeelden een eigen leven gaan leiden. Daarom wordt uitdrukkelijk verwezen naar de metadatafiches en werd getracht telkens de nodige nuanceringen toe te voegen.

## **6 Ruimtelijke analyse van (sub-)topvoorzieningen in Vlaanderen en Brussel**

---

### **6.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de manier waarop top- en subtopvoorzieningen over de Vlaamse en Brusselse ruimte zijn verspreid. Dat gebeurt op twee manieren. Vooreerst worden de kaartbeelden uit de voorzieningenatlas visueel geanalyseerd. Daarna worden de onderliggende gegevens met behulp van statistische programma's geanalyseerd. Alle analyses refereren aan de kaartbeelden zoals die zijn verzameld in de 'Atlas der topvoorzieningen', dat als apart volume bij dit rapport hoort.

De visuele analyse identificeert ruimtelijke clusters van voorzieningen: waar liggen de zwaartepunten en in welke mate zijn top- en subtopvoorzieningen geconcentreerd? Deze vragen worden behandeld in sectie 6.2. De statistische analyse ligt in het verlengde hiervan en gaat na in welke mate top- en subtopvoorzieningen binnen of buiten het Metropolitane Kerngebied gelegen zijn (Sectie 6.3) en in welk type steden top- of subtopvoorzieningen te vinden zijn (Sectie 6.4). Tot slot gaan we na in hoeverre kritische massa van belang is voor topvoorzieningen en of dit verschilt voor top- en subtopvoorzieningen (Sectie 6.5). Het moge duidelijk zijn dat dit hoofdstuk belangrijke verbanden legt tussen het onderzoek naar topvoorzieningen enerzijds en het onderzoek naar kritische massa anderzijds.

### **6.2 Clusters en zwaartepunten in de spreiding van topvoorzieningen**

De belangrijkste observaties op basis van de kaartbeelden in de atlas worden per sector puntsgewijs opgesomd en toegelicht.

#### **6.2.1 Observaties voor de sector cultuur**

- Er is een groot verschil in de ruimtelijke spreiding van cultuurvoorzieningen tussen de verschillende indicatoren. Bovendien kan binnen één en dezelfde indicator spreiding en clustering tegelijk voorkomen. Erfgoedmusea (C3) zijn daarvan een typisch voorbeeld: hun aanbod is goed verspreid over Vlaanderen, maar er zijn duidelijke clusters in Brussel en Brugge. Hetzelfde geldt voor muziekkfestivals (C8), die voornamelijk geclusterd zijn op de as Gent – Antwerpen – Leuven.
- Veel cultuurvoorzieningen binnen het Metropolitane Kerngebied concentreren zich op de assen Antwerpen – Brussel/Leuven en in mindere mate op de assen Antwerpen – Gent en Brussel – Gent. Topvoorzieningen komen duidelijke minder voor in de provincie Limburg, het zuidelijk deel van de provincie West-Vlaanderen en de oostelijke helft van de provincie Antwerpen.
- Topvoorzieningen concentreren zich vooral in de (grote) steden. Bij de indicator 'concerten' (C15) is een heel mooi Christalleriaans patroon terug te vinden, met een duidelijke stedenhiërarchie. Bovenaan staan Brussel, Antwerpen en Gent. Op de tussenliggende assen en richting het westen en oosten van deze driehoek liggen steden van een kleiner niveau.
- Subtopvoorzieningen zijn over het algemeen veel meer gespreid in de cultuursector. In tegenstelling tot enkele andere sectoren in deze studie, is de gelijkmatige ruimtelijke spreiding van subtopvoorzieningen in de cultuursector opmerkelijk.
- Voor elke door ons gedefinieerde indicator uit de cultuursector geldt dat er een topvoorziening in Brussel, Antwerpen en Gent gelegen is. Gemeenten waar bijna elke culturele topvoorziening vertegenwoordigd is, zijn Brugge en Leuven.

Tezamen genomen lijkt er zich een 'Vlaamse Vlieger' af te tekenen: De vierhoek Antwerpen – Gent – Brussel-Leuven met een uitloper naar Brugge die soms doorloopt naar Oostende. Die vlieger gaat niet of

slechts in mindere mate op voor festivals (C8) en UNESCO-werelderfgoed (C1). Een aantal grote festivals zijn minder gebonden aan grote steden (of worden geweerd door potentieel overlast), terwijl UNESCO-werelderfgoed een duidelijk historische grondslag heeft.

### **6.2.2 Observaties voor de sector sport**

- Ook bij sport geldt dat er een groot verschil is in de ruimtelijke spreiding van voorzieningen. De zes kaartbeelden verschillen in hoge mate van elkaar. Dat hoeft niet te verbazen voor indicatoren als 'sportstadions' (S1) en 'sportarena's' (S2), die voorzieningen complementeren elkaar voor een stuk. Dat het kaartbeeld in sterke mate verschillend is voor de twee statistische indicatoren die 'belangrijke topsportevenementen' meten, is op het eerste zicht verrassend. De verklaring is echter te zoeken in de breedte van de sportsector. De ene indicator (S3a) neemt een aantal niche-sporten mee (bv. BMX, roeien en rolstoelrugby zijn ook Olympische Sporten), waar gespecialiseerde, maar geen grootschalige infrastructuur voor nodig is. Deze sportvoorzieningen bevinden zich niet noodzakelijk in steden. De andere indicator (S3b) focust op de tien *grootste* sporten. Daar is het beeld eerder diffuus, met zowel spreiding als concentratie.
- Van ruimtelijke clustering binnen de sportsector is weinig sprake. Uit de kaartbeelden valt niet af te leiden dat (sub-)topvoorzieningen beter vertegenwoordigd zouden zijn binnen het Metropolaan Kerngebied. Sportvoorzieningen in de Westhoek ontbreken duidelijk. Enkel bij de indicator 'Topsport faciliteiten' (S4) is een clustering op de as Antwerpen – Brussel waar te nemen.
- Subtopvoorzieningen zijn niet noodzakelijk meer gespreid over Vlaanderen dan topvoorzieningen. Afgezien van sportstadions en sportarena's blijken topvoorzieningen in de sport zich niet of weinig te concentreren in grote steden.
- Geen van de drie grote steden Antwerpen, Gent en Brussel heeft voor alle typen voorzieningen de top binnen hun gemeente. Leuven heeft bovendien relatief weinig top- en subtopvoorzieningen in de sport.

### **6.2.3 Observaties voor de sector toerisme**

- De operationele definities van de toerismesector gaan zeer breed, wat zich uit in grote verschillen tussen verschillende typen voorzieningen. Er lijkt een tweedeling te bestaan tussen aan de ene kant commerciële voorzieningen (sightseeing attracties (T2), recreatieparken (T5), dierentuinen en pretparken (T3) en erfgoed/musea (C1, C3, C4, C5) aan de andere kant.
- De commerciële topvoorzieningen zijn niet of nauwelijks gekoppeld aan de grote steden en zijn ruimtelijk erg gespreid over Vlaanderen. Dat geldt zowel voor commerciële top- als subtopvoorzieningen. Brugge en Gent hebben een duidelijk cluster bij 'sightseeing' (attracties) (T2), maar scoren bij andere commerciële voorzieningen nauwelijks.
- Bij de opdeling van toeristische attracties volgens Michelin (T1a, T1b, T1c) is een duidelijke concentratie van topvoorzieningen in de grote steden waarneembaar. Michelin telt ook musea mee, waardoor de verschillende kaartbeelden van erfgoed en musea sterk overeenkomen met de opdeling van Michelin. Zwaartepunten zijn Brussel, Brugge, Antwerpen en Gent. Het voorzieningenaanbod in Leuven is relatief gezien ondervertegenwoordigd. Subtopvoorzieningen binnen deze categorie komen meer verspreid voor.
- De toeristische plaatsen gemeten volgens het aantal aankomsten van buitenlandse toeristen (T8, T9, T10) zijn duidelijk de grote steden, zowel voor vakantie (T6) als zakelijk (T7) toerisme. Bij de vakantiebestemmingen zijn er – niet onverwacht - twee extra clusters waar te nemen: de kust (gehele kuststrook) en de provincie Limburg. De aantrekkingskracht van Limburg is wellicht te wijten aan de aanwezigheid van enkele grote vakantieparken. Zakelijk toerisme concentreert zich rondom Brussel (en richting luchthaven) en verder in Antwerpen, Gent, Brugge, Kortrijk, Mechelen, Leuven en Hasselt. Andere bestemmingen worden veel minder vaak aangedaan.

- Als de toeristenstromen opgesplitst worden in drie groepen, i.e. uit de buurlanden (T8), de EU (T9) of de rest van de wereld (T10), dan zou verondersteld kunnen worden dat toeristen uit de buurlanden naast de grote steden ook nog de typische vakantiebestemmingen (zowel de kust als de vakantieparken in Limburg) aandoen. Dat beeld verandert voor toeristen binnen en buiten de EU, die louter nog naar de (grote) steden reizen. Inwoners van de EU reizen in hoofdzaak naar de cluster rond Brussel – Zaventem en dat is gelinkt aan de rol van Brussel als Europese hoofdstad en de vele EU-instellingen. Europese toeristen bereiken naast de grote steden ook nog de kleinere steden Oostende, Kortrijk en Hasselt. Dat laatste geldt niet meer voor toeristen buiten Europa.

#### **6.2.4 Observaties voor de sector zorg**

- Er is een verschil in de ruimtelijke spreiding van zorgvoorzieningen tussen de functionele indicatoren tweede- (Z1a, Z1b, en Z1c) en derdelijnsgezondheidszorg (Z2a, Z2b en Z2c). Dit is te verklaren omdat derdelijns gezondheidszorg (universitaire ziekenhuizen) ook tweedelijnsgezondheidszorg levert.
- Zoals aangegeven in de sectorale analyse in hoofdstuk 4 hebben beide soorten voorzieningen een andere functie: zorgvoorzieningen van de tweedelijnsgezondheidszorg bieden vooral basiszorg aan. Die basiszorg – zowel top als subtop – is ruimtelijk erg gespreid in Vlaanderen en volgt de bevolkingsspreiding. Er is een klein cluster van tweedelijnsvoorzieningen in Antwerpen en in Hasselt/Genk.
- Derdelijnsgezondheidszorg verwijst naar de complexere, meer gespecialiseerde zorg die enkel aangeboden wordt in universitaire ziekenhuizen. Die bevinden zich in de nabijheid van universiteiten en dus geconcentreerd in de grote steden Antwerpen, Gent, Brussel en Leuven. Merk op dat de cijfers voor Brussel onvolledig zijn. Over het Erasmusziekenhuis, het universitair ziekenhuis van de Franstalige ULB, waren namelijk geen gegevens beschikbaar.
- De kaartbeelden op basis van aantallen buitenlandse (en dus niet-Belgische) patiënten, zowel bij tweede- als bij derdelijnsgezondheidszorg – vertonen duidelijk grenseffecten. De onderliggende data tonen ook aan dat die absolute aantallen erg beperkt zijn. De respondenten uit de groepsinterviews lichtten reeds toe dat in de zorgsector rekruteren van patiënten in het buitenland niet gangbaar is.
- De specialisatie-index op voorzieningenniveau combineert voorzieningen uit de tweede- en derdelijnsgezondheidszorg. Die hooggespecialiseerde zorg bevindt zich duidelijk in de grote steden. De subtopvoorzieningen zijn meer gespreid.

#### **6.2.5 Observaties voor de sector kennis**

- In het algemeen kan gesteld worden dat voorzieningen in de kennissector erg geconcentreerd zijn in de grote steden. Dat geldt voor alle indicatoren. Het gewicht van de universiteiten K.U. Leuven en Universiteit Gent komt in het merendeel van de indicatoren ook duidelijk naar voor.
- De top is gelokaliseerd in de steden Antwerpen, Gent, Brussel en Leuven. De subtop is meer gespreid dan de top, maar is ook geclusterd in steden. Er is een top/subtop cluster in/rond Hasselt. In de provincie West-Vlaanderen is weinig tot geen top aanwezig, maar is er een subtopcluster in Kortrijk.
- In internationale (en Vlaamse) rangschikkingen (K2a-K2f en K3) scoren Leuven en Gent beter dan Antwerpen en Brussel. Merk op dat de Franstalige Brusselse kennisinstellingen niet meegenomen worden in de Vlaamse financieringsleutels.

### **6.3 De betekenis van het Metropolitane Kerngebied voor het voorzieningenaanbod**

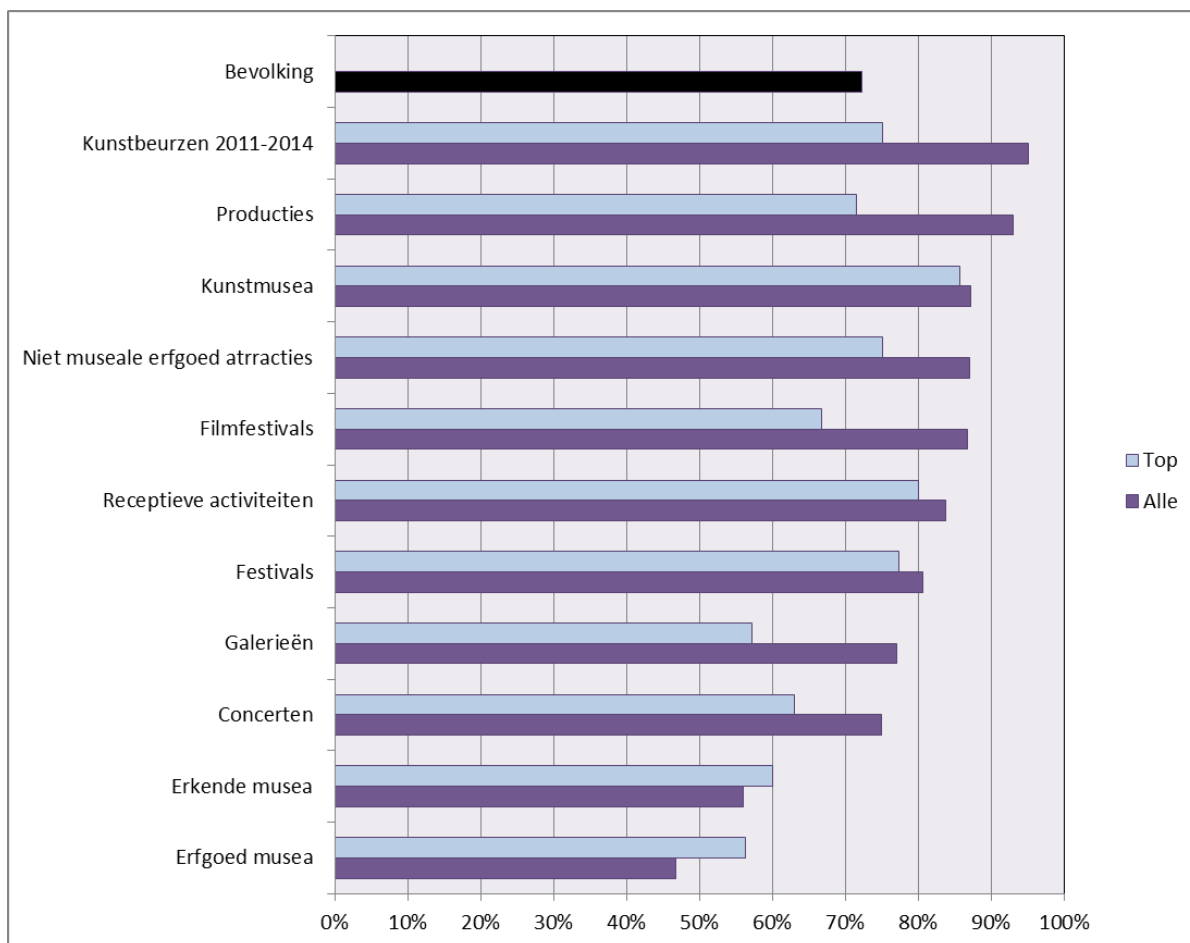
In deze sectie gaan we na in hoeverre de diverse voorzieningen die centraal staan in deze studie gelokaliseerd zijn in het Vlaams Metropolitane Kerngebied dat centraal staat in de parallelstudie 'Kritische Massa'. Het



Metropolitaan Kerngebied moet daarvoor in eerste instantie afgebakend worden. Dat gebeurde voor deze studie op dezelfde wijze als in het rapport *Metropoolvorming in België en Vlaanderen van het Steunpunt Ruimte* (van Meeteren *et al.* 2015a). Die werkwijze wordt nader toegelicht in bijlage 4. Dit is bewust een ruime afbakening, waar 5,4 miljoen mensen wonen, wat neerkomt op 72% van de inwoners van Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Figuur 6.1 geeft de betekenis weer van het Metropolitaan Kerngebied voor de cultuursector. Waar het betekenisvol is wordt er een onderscheid gemaakt tussen ‘alle voorzieningen’ (dus top en de geïdentificeerde subtop) en enkel de ‘topvoorzieningen’. Bij kunstmusea (C4) bijvoorbeeld is ‘alle voorzieningen’ gebaseerd op het aantal bezoekers van alle kunstmusea en de spreiding van kunstmusea over het Metropolitaan Kerngebied en daarbuiten. Bij ‘top’ kunstmusea gaat het om de ligging van die kunstmusea die op basis van bezoekersaantal tot de top moeten worden gerekend. We verwijzen naar de metadatafiches in de voorzieningenatlas voor verdere toelichting over elke indicator. Volgende grafieken geven in procentuele aantallen weer in hoeverre de voorzieningen binnen het Metropolitaan Kerngebied zijn gelegen.

**Figuur 6.1 Betekenis van het Metropolitaan Kerngebied voor culturele voorzieningen.**

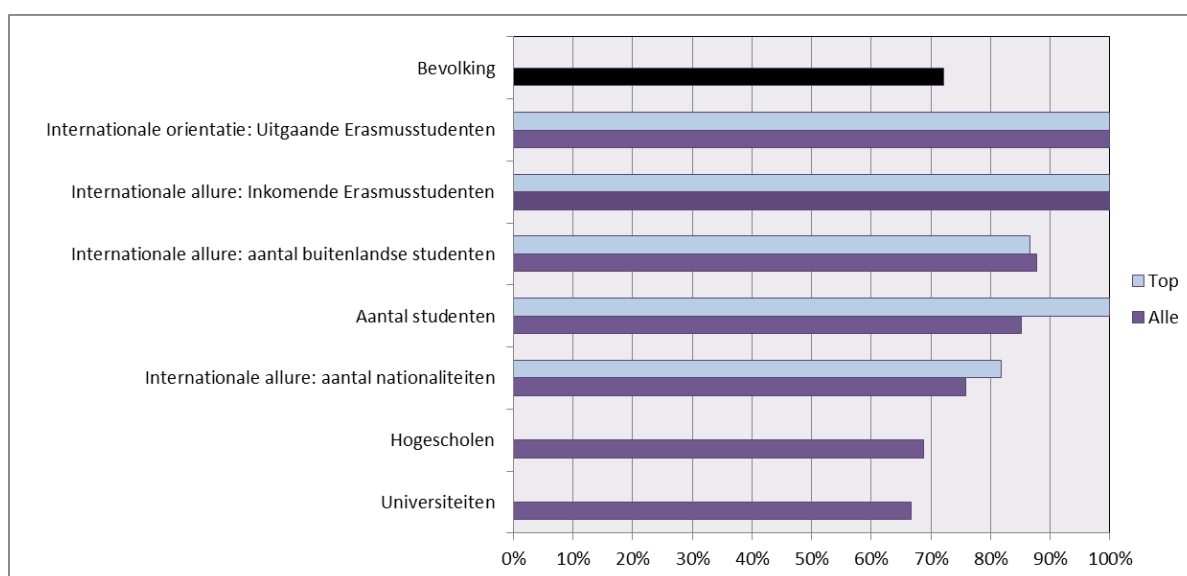


We zien dat het Metropolitaan Kerngebied doorgaans een groter aandeel in de culturele voorzieningen heeft dan dat haar aandeel in de bevolking is (zwarte balk). 95% van alle internationale kunstbeurzen (C11a, C11b) vonden bijvoorbeeld plaats in het Metropolitaan Kerngebied. Ook culturele producties, kunstmusea, niet-museale erfgoedattracties, filmfestivals en door het Kunstendecreet gesubsidieerde (‘receptieve’) activiteiten

(C14) vinden we sterk geconcentreerd in het Kerngebied. De uitzondering hier zijn de erkende (C2) en erfgoed (C3) musea, die we relatief meer vinden buiten het Metropolitaaan Kerngebied. Dit kan een indicatie zijn van het feit dat de betekenis van het gebied buiten het Metropolitaaan Kerngebied in het verleden groter was dan vandaag. Wat verder opvalt, is dat de scores op 'alle' (d.w.z. aan de hand van bezoekersaantallen) vrijwel altijd hoger is dan op 'top' voor het Metropolitaaan Kerngebied, al heeft dit deels met de wijze van definiëren van 'top' te maken. Waar mogelijk is dit gedaan aan de hand van bijvoorbeeld bezoekersaantallen of een andere indicator, maar soms zijn plaatsen als geheel tot 'top' bestempeld op basis van het aantal culturele voorzieningen in die plaats (o.a. het geval bij galerieën, concerten, kunstbeurzen). In dat geval telt bijvoorbeeld Brussel evenveel mee als bijvoorbeeld Mol, wat de getallen enigszins vertekend. Het interessante is dat van die voorzieningen die relatief veel voorkomen buiten het Metropolitaaan Kerngebied (de musea), juist de topvoorzieningen relatief vaker voorkomen binnen het Metropolitaaan Kerngebied.

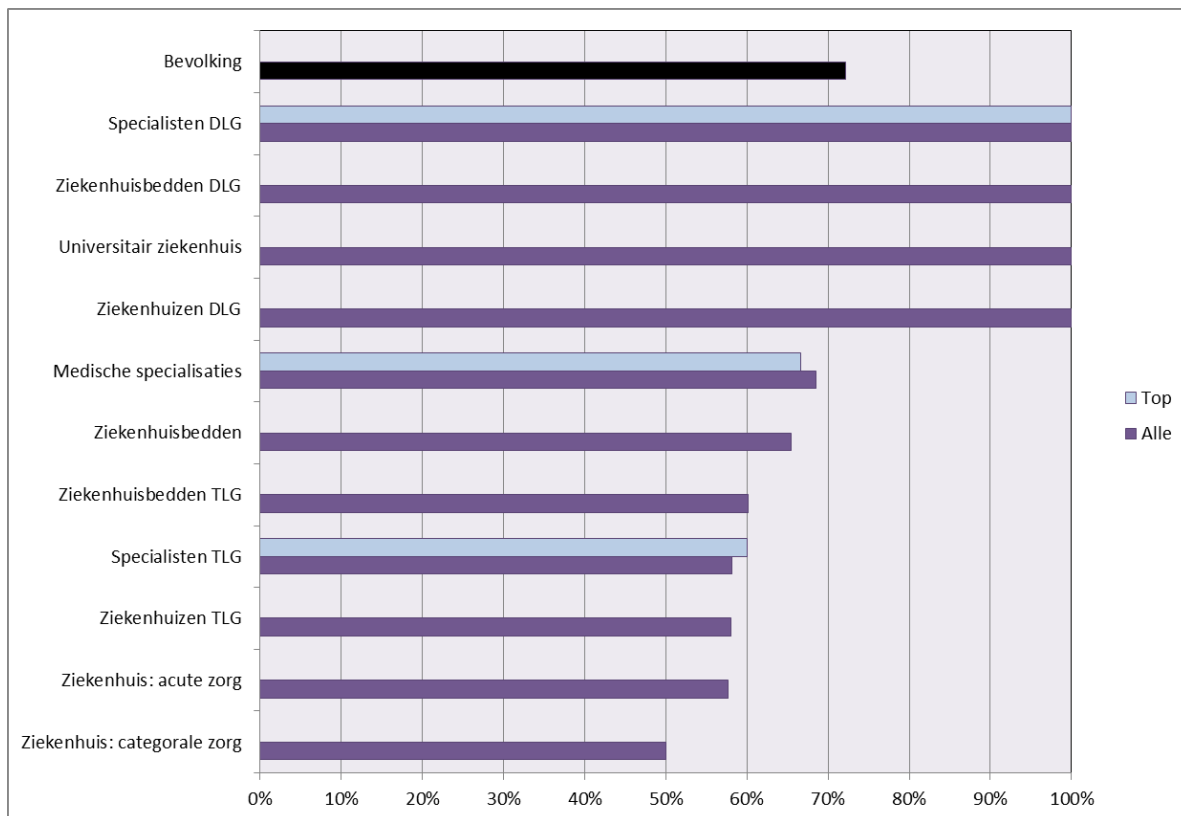
Figuur 6.2 geeft dezelfde getallen, maar dan voor de kennissector.

**Figuur 6.2 Betekenis van het Metropolitaaan Kerngebied voor kennis-gerelateerde voorzieningen.**



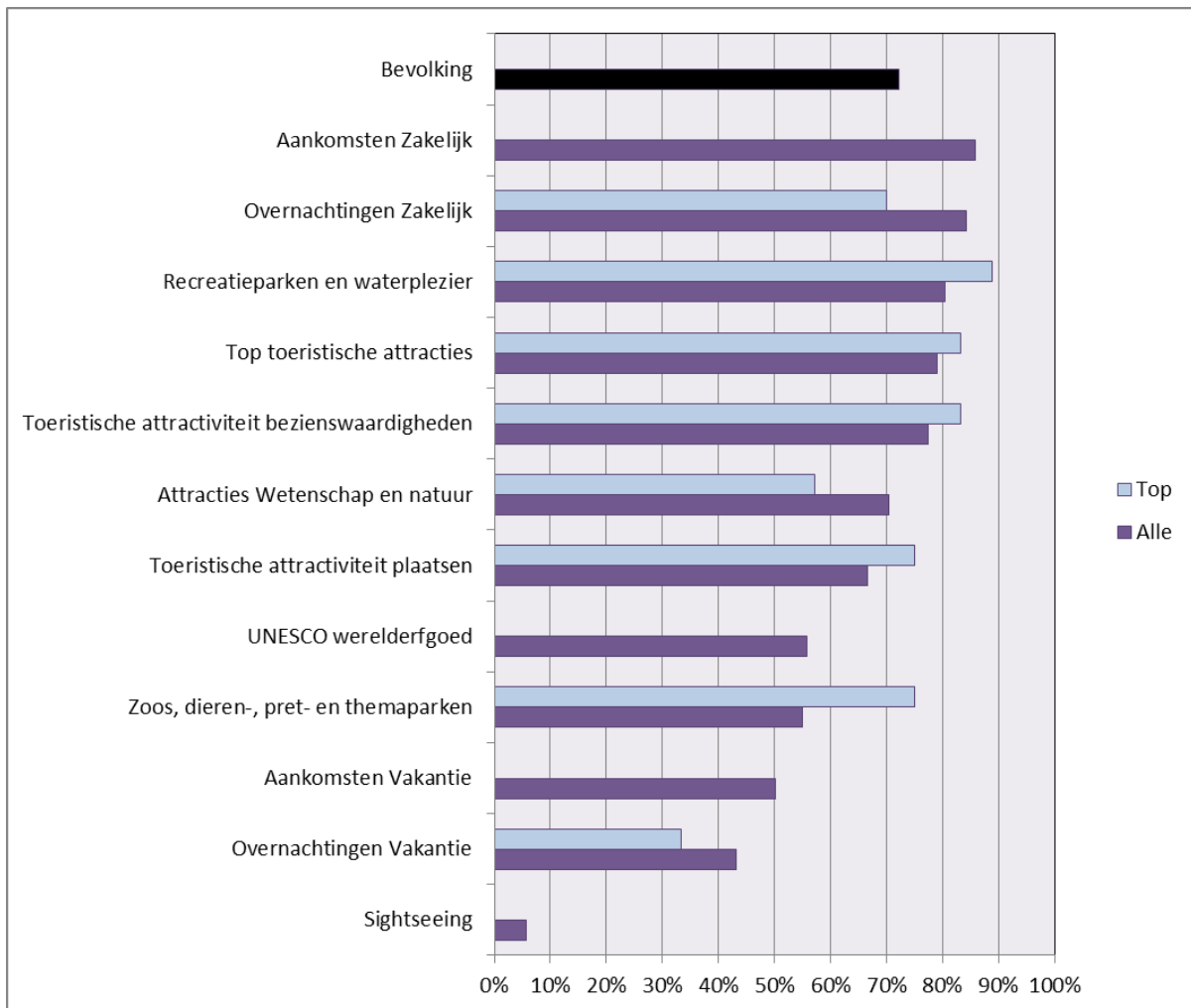
Hoewel hogescholen en universiteiten niet in absolute zin, maar wel in relatieve zin vaak voorkomen buiten het Metropolitaaan Kerngebied, is het duidelijk dat de meest internationaal georiënteerde en grootste kennisinstellingen wel in het Metropolitaaan Kerngebied te vinden zijn.

**Figuur 6.3 Betekenis van het Metropolitaan Kerngebied voor voorzieningen in de zorgsector.**



Alle derdelijnsgezondheidszorg (Z2a, Z2b,Z2c: universitaire ziekenhuizen) is geconcentreerd binnen het Metropolitaan Kerngebied. Tweedelijnsgezondheidszorg (Z1a, Z1b, Z1c) vinden we relatief meer buiten het Metropolitaan Kerngebied dan men op basis van de bevolkingsspreiding zou verwachten. Wel is het zo dat universitaire ziekenhuizen ook basiszorg bieden, wat niet weerklinkt in deze cijfers. Echter, er zijn relatief weinig ziekenhuisbedden in het Metropolitaan Kerngebied. En alhoewel het Metropolitaan Kerngebied ruim 72% van de bevolking herbergt is slechts 50% van de categorale ziekenhuizen er gevestigd. Het aantal identificeerbare gespecialiseerde pathologieën (Z3) ligt ook iets lager dan verwacht.

**Figuur 6.4 Betekenis van het Metropolitaan Kerngebied voor voorzieningen in de toerismesector.**



Het beeld bij toeristische voorzieningen is verdeeld. Sommige voorzieningen hebben hun zwaartepunt in het Metropolitaan Kerngebied, andere juist erbuiten. Ook zien we een opmerkelijk verschil in aankomsten en overnachtingen van vakantiegangers (T7) enerzijds (buiten het Metropolitaan Kerngebied) en zakelijke reizigers (T6) anderzijds (sterk geconcentreerd in het Metropolitaan Kerngebied). Ruimte-intensieve attracties zoals dierentuinen en pretparken (T3) vinden we ook relatief meer buiten het Metropolitaan Kerngebied. Net als bij erfgoedmusea (C3), vinden we ook UNESCO werelderfgoed (C1) relatief meer buiten het Metropolitaan Kerngebied. De belangrijkste toeristische trekpleisters zijn volgens Michelin (T1a, T1b, T1c) wel meer dan evenredig in het Metropolitaan Kerngebied geconcentreerd. Sightseeing (T2) is een apart geval, dat nagenoeg afwezig lijkt in het Metropolitaan Kerngebied.

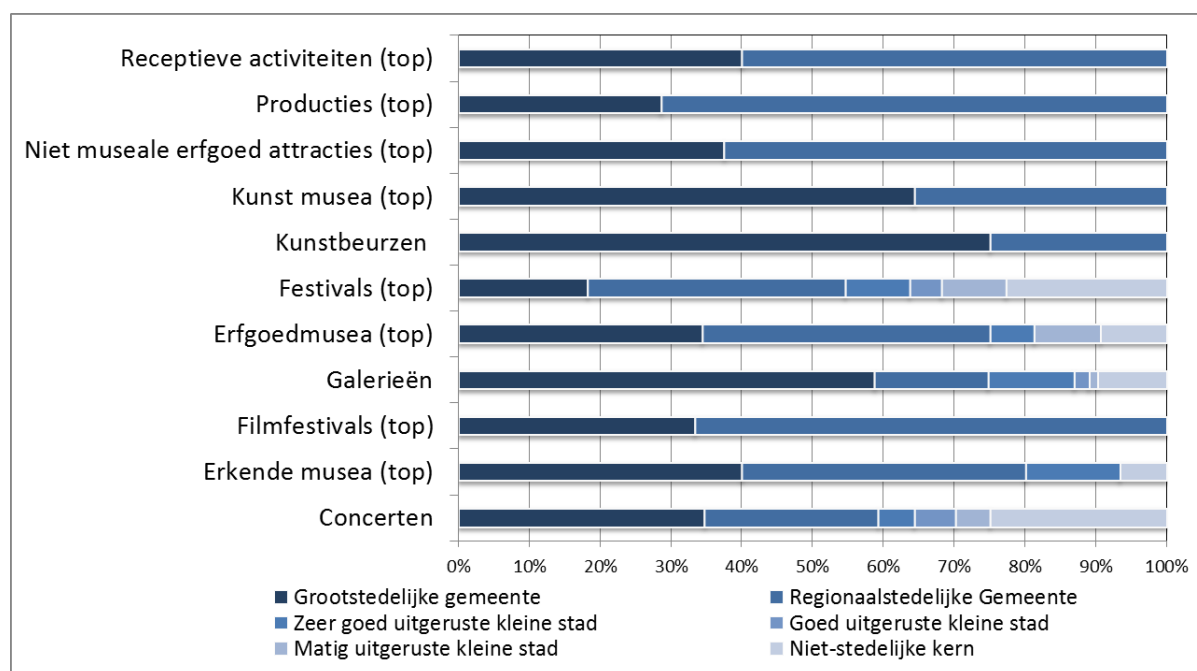
Het geheel overziend, en op specifieke uitzonderingen na, lijkt het zo dat het Metropolitaan Kerngebied een zwaartepunt is voor culturele en kennisgerelateerde voorzieningen, alsmede voor complexe zorg, terwijl algemene zorg en sport juist meer buiten het Metropolitaan Kerngebied te vinden zijn. Let wel, dit laatste is relatief – in absolute zin speelt het Metropolitaan Kerngebied nagenoeg altijd een belangrijke rol, maar dat kan ook haast niet anders wanneer het 72% van de bevolking huisvest. Het beeld in de toeristische sector is gemengd. Dat is voor een deel te wijten aan de positie van toeristische trekpleister Brugge die buiten onze definitie van het Metropolitaan Kerngebied gelegen is.

## 6.4 Spreiding voorzieningen over verschillende typen steden

Deze sectie relateert de bevindingen aan de klassieke typologie van Vlaamse kernen/gemeenten (zie Hoofdstuk 2) waar Loopmans et al (2011) de laatste iteratie van is. Deze typologie is gebaseerd op het uitrustingsniveau van gemeenten, waar vervolgens een hiërarchie in is aangebracht. Er worden (in Loopmans et al., 2011) in afnemende volgorde op de rangschikking zes typen stedelijkheid onderscheiden in Vlaanderen: groot- en regionaalstedelijke gemeenten, zeer goed uitgeruste, goed uitgeruste en matig uitgeruste kleinstedelijke gemeenten en niet-stedelijke gemeenten. De typologie is gebaseerd op een brede definitie van voorzieningen, waarbij ook basisvoorzieningen werden opgelijst. De zorgsector omvat bijvoorbeeld medische, maatschappelijke en sociale zorg. Ook de volgende, brede categorieën werden opgenomen: sport, recreatie en horeca; diensten met loketfunctie; overheidsfuncties; cultuur; onderwijs; verkeersfunctie; en, de detailhandelsfunctie.

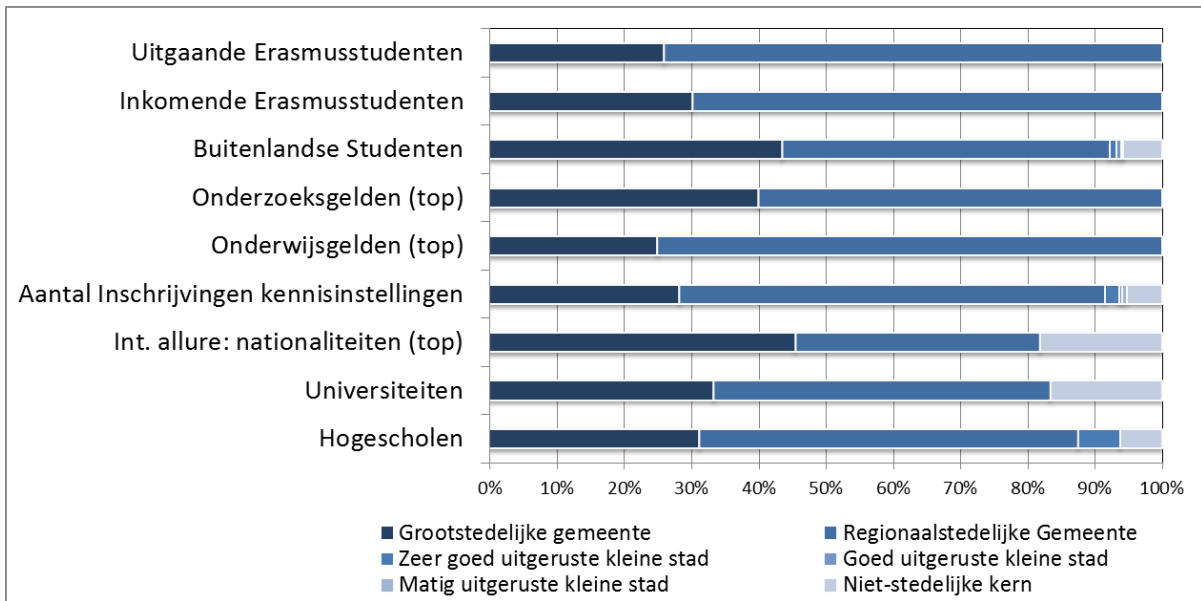
Aangezien voorzieningen ten grondslag liggen aan deze typologie, is het logisch te verwachten dat onze topvoorzieningen eerder in de groot- en regionaalstedelijke gemeenten te vinden zijn. Echter, zoals de literatuurstudie al aantoonde, kunnen dergelijke voorzieningen door 'borrowed size'-processen ook in kleinere gemeenten voorkomen, mits deze dan wel weer onderdeel zijn van een groter stedelijk gebied. Daar wordt in sectie 6.5 specifiek ook aandacht aan besteed. Hier gaan we eerst na in welke typen gemeenten topvoorzieningen voorkomen. Figuur 6.5 geeft de verdeling van culturele voorzieningen over de zes typen stedelijkheid, figuur 6.6 doet dit voor de kennissector, figuur 6.7. voor de zorg, figuur 6.8 voor sport en de toeristische sector ten slotte, wordt weergegeven in figuur 6.9.

**Figuur 6.5 Spreiding culturele voorzieningen over typen gemeenten.**



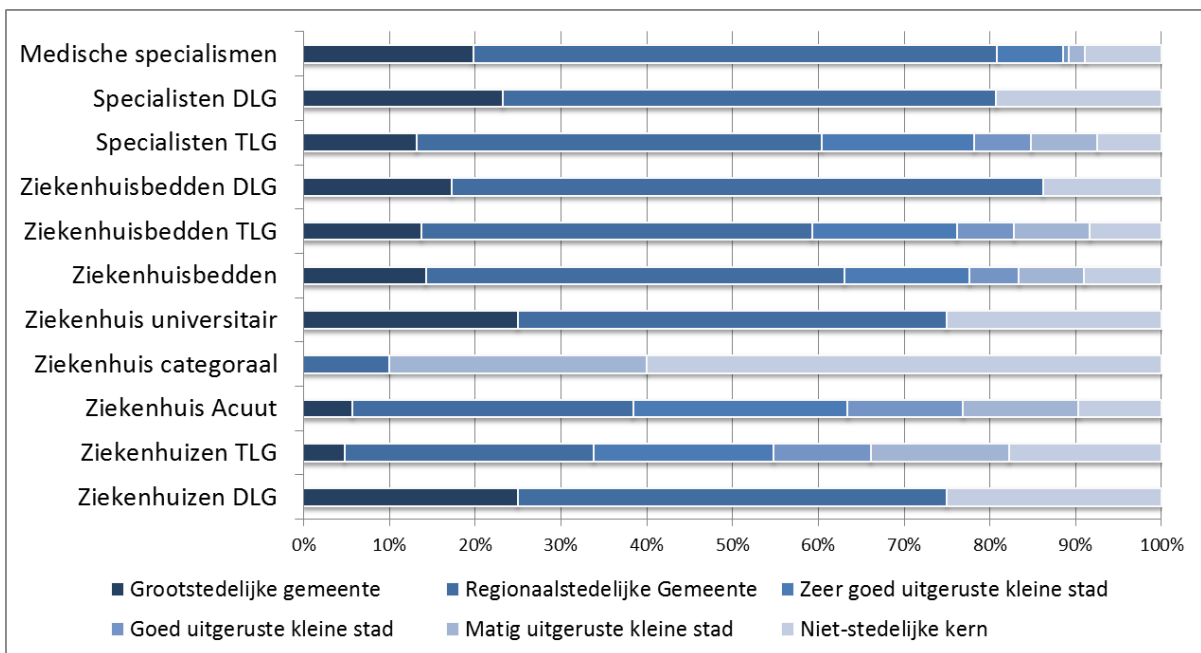
Culturele topvoorzieningen zijn grotendeels voorbehouden aan grootstedelijke en regionaalstedelijke gemeenten. Uitzonderingen zijn vooral concerten en festivals, die wel vaker voorkomen in andere gemeenten.

**Figuur 6.6 Spreiding kennisvoorzieningen over typen gemeenten.**



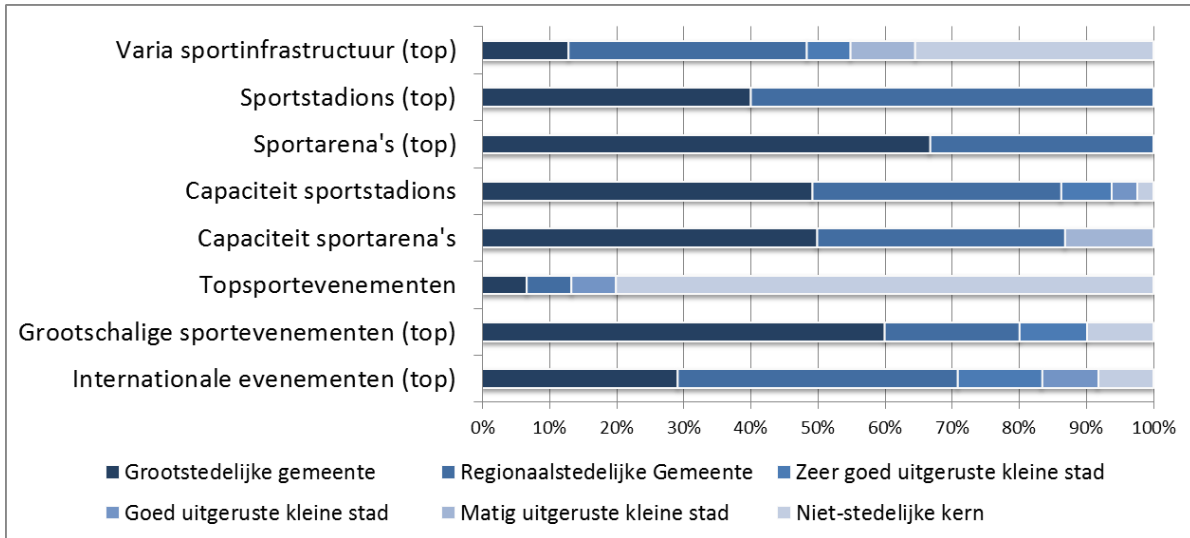
Alhoewel grootstedelijke gemeenten hun partij meeblazen, is de kennissector toch vooral te vinden in regionaalstedelijke gemeenten, ongetwijfeld speelt de aanwezigheid van de KU Leuven in een regionaalstedelijke gemeente hier een belangrijke rol in. Kleinere steden spelen nauwelijks een rol.

**Figuur 6.7 Spreiding zorgvoorzieningen over typen gemeenten.**



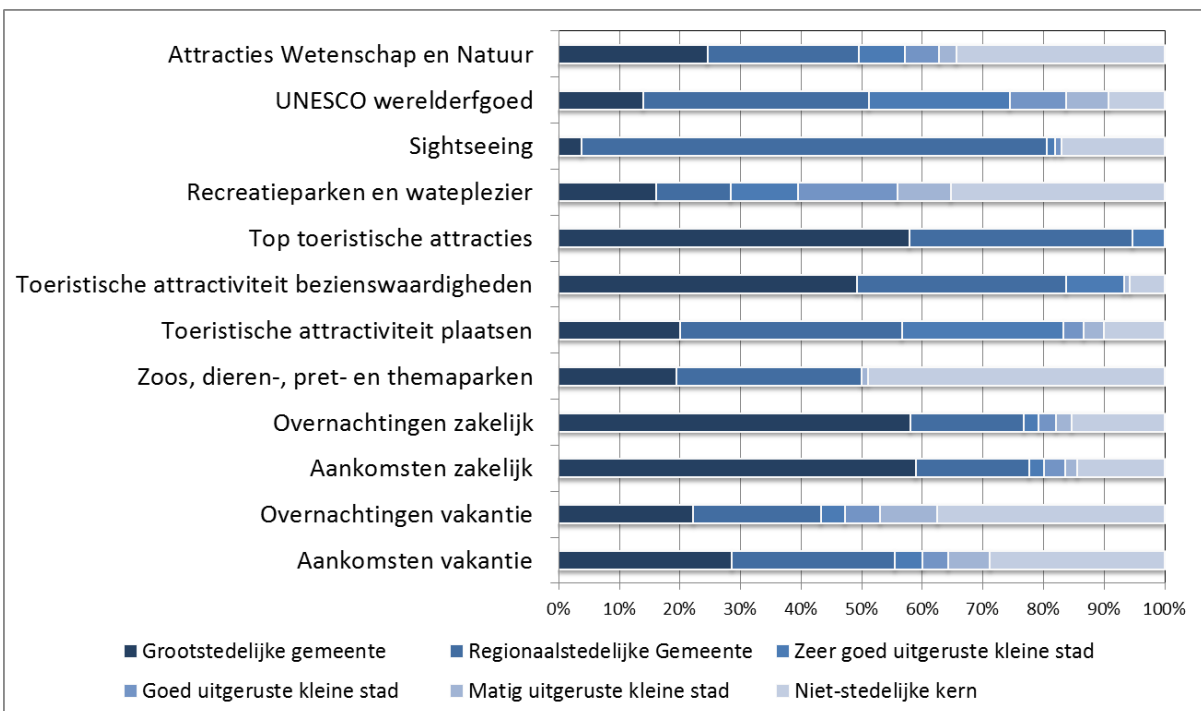
Ook voor de zorgsector spelen de regionaalstedelijke gemeenten een grote rol. Wel wordt de situatie wat vertekend doordat het Universitair Ziekenhuis Antwerpen in een niet-stedelijke kern gelegen is (Edegem) die feitelijk gewoon onderdeel uitmaakt van de grootstedelijke Antwerpse agglomeratie. Opmerkelijk is dat categorale ziekenhuizen juist een voorkeur hebben voor kleinere, niet-stedelijke kernen.

**Figuur 6.8 Spreiding van sportvoorzieningen over typen steden.**



Waar de voorgaande sectoren een vrij duidelijk patroon te zien gaven, lijkt dit te ontbreken voor de sportsector. We zien dat de extremen in de typologie hier goed scoren: sportinfrastructuur vinden we veel in de grootstedelijke gebieden, terwijl topsportevenementen vrijwel allemaal in niet-stedelijke gebieden plaatsvinden: blijkbaar houdt men in Vlaanderen van het organiseren van sporten die buiten de stad plaatsvinden, denk bijvoorbeeld aan wielrennen.

**Figuur 6.9 Spreiding van toeristische voorzieningen over typen steden.**



Het beeld bij voorzieningen in de toerismesector is zeer divers. We vinden zowel een belangrijke rol voor grootstedelijke gemeenten (top toeristische attracties, zakelijke overnachtingen), maar ook juist voor niet-

stedelijke gemeenten (zoo, pret- en themaparken, overnachtingen voor vakantie, attracties wetenschap en natuur, recreatieparken en waterplezier). De regionaalstedelijke gemeenten hebben bij toerisme ook nog een redelijk aandeel, maar de overige categorieën, de kleinere steden, spelen nauwelijks een rol.

## **6.5 Topvoorzieningen en kritische massa**

In deze sectie wordt de relatie gelegd tussen de studies topvoorzieningen en kritische massa door middel van een nadere analyse van het bereikbaarheidsprofiel van topvoorzieningen, en de kritische massa die blijkbaar nodig is voor topvoorzieningen om te kunnen functioneren. Concreet zullen een aantal vragen beantwoord worden. In de eerste plaats stelt zich de vraag hoe belangrijk kritische massa is voor verschillende typen topvoorzieningen. Het is niet onwaarschijnlijk dat voor de ene topvoorziening een ligging op een locatie van waaruit veel mensen bediend kunnen worden belangrijker is dan voor andere topvoorzieningen. Dit raakt ook aan de vraag of topvoorzieningen voorbehouden zijn aan grotere steden, of ook in kleinere plaatsen kunnen voorkomen. In de tweede plaats kijken we of topvoorzieningen op andere plekken gelegen zijn dan subtopvoorzieningen. Strikt genomen mag je verwachten dat topvoorzieningen een grotere markt moeten bedienen om rendabel te kunnen functioneren, en dus op beter bereikbare plekken gelegen zijn. We maken daarbij onderscheid tussen bereikbaarheid via het openbaar vervoer en bereikbaarheid over de weg. Alvorens per sector deze vragen te beantwoorden wordt kort uiteengezet hoe de bereikbaarheid per weg en openbaar vervoer is berekend.

### **6.5.1 Gehanteerde bereikbaarheidsmaten**

De bereikbaarheid over de weg is nagegaan door met behulp van GIS-software de reisafstanden tussen de centroïden van gemeenten in Vlaanderen en Brussel te meten, daarbij gebruik makend van het wegennet. Vervolgens is dit gekoppeld aan de meest recente bevolkingsstatistieken, waardoor voor iedere gemeente bekend is hoeveel mensen er binnen een bepaalde tijd bereikt kunnen worden. Die 'bepaalde tijd' is gedefinieerd als 15 minuten, 30 minuten, 45 minuten en 60 minuten.

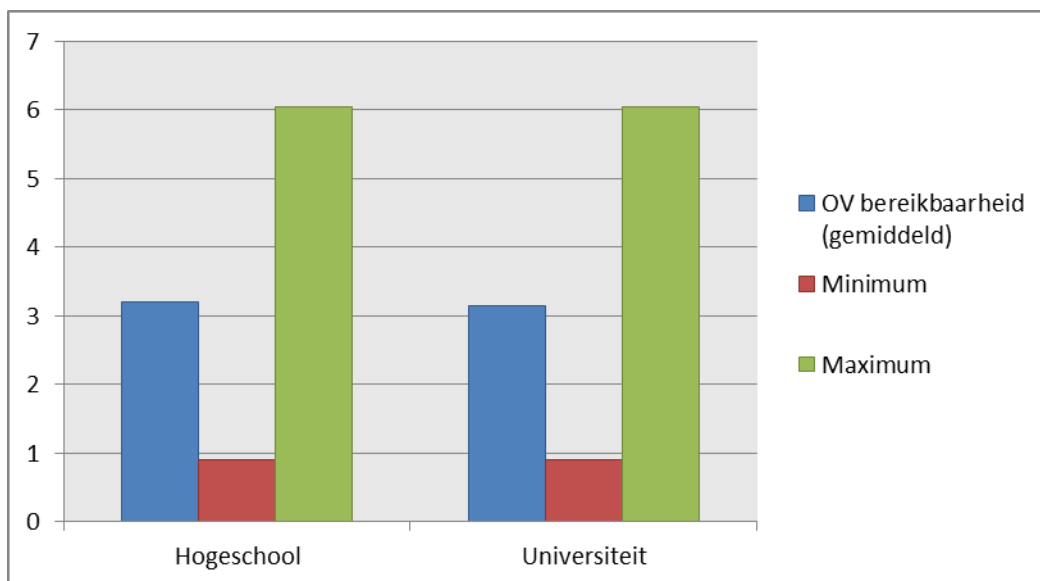
Eenzelfde netwerkanalyse via GIS-software voor het openbaar vervoer als die van de weg is een erg tijdrovende oefening. Daarom werd geopteerd om de OV-bereikbaarheidsmaat uit de SUM-Research studie 'Stedenstructuur Vlaanderen' (2013) over te nemen. Daarin werd de bereikbaarheid gemeten voor 100 (van de in totaal 308) Vlaamse gemeenten, geselecteerd op basis van de 'Selectie van kleinstedelijke gebieden in Vlaanderen' van Loopmans et al. (2011) en aangevuld met 10 gemeenten met een hoge OV-connectiviteitsgraad. De OV-bereikbaarheidsmaat (oftewel 'knooppuntwaarde') werd berekend aan de hand van drie deelindicatoren (aantal hoofdlijnen, graad van het treinstation en de bereikbaarheid van grote steden). De waardes zijn zodanig herverdeeld dat de totaalsom van alle 100 gemeenten voor de hoofdindicator 1 gelijk is aan 100. Voor een meer gedetailleerde bespreking verwijzen we naar de studie van SUM-Research (2013)

### **6.5.2 Bereikbaarheid van kennisvoorzieningen**

Het belangrijkste onderscheid tussen kennisinstellingen is dat tussen universiteiten en hogescholen. Allereerst is gekeken hoe goed bereikbaar beide zijn per openbaar vervoer (Figuur 6.10).

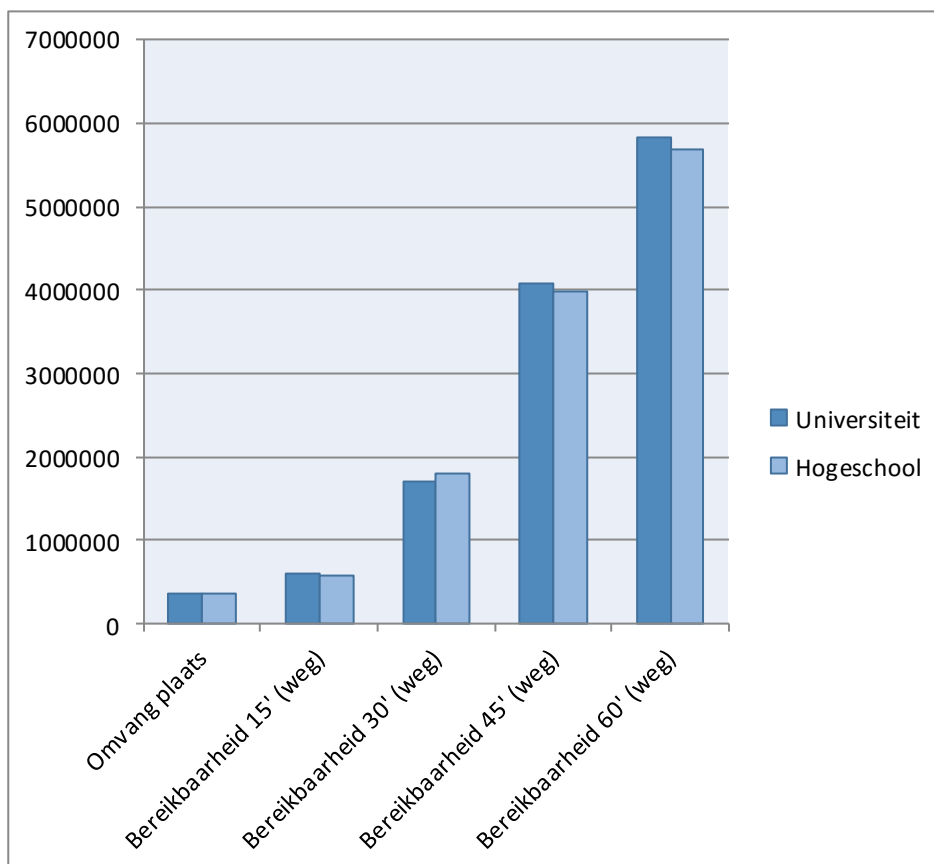


**Figuur 6.10. Gemiddelde, minimale en maximale OV-bereikbaarheid universiteiten en hogescholen.**



Het bereikbaarheidsprofiel van hogescholen en universiteiten verschilt nauwelijks van elkaar. De gemiddelde bereikbaarheid per openbaar vervoer is vrijwel gelijk. Toch zien we ook hier grote verschillen binnen de groep hogescholen en universiteiten, waarvan sommigen zeer goed bereikbaar zijn (6 is het maximum) en anderen vrij beperkt (een score onder de 1). Figuur 6.11 geeft de bereikbaarheid over de weg weer.

**Figuur 6.11 Grootte vestigingsplaats en bereikbaarheid (weg) kennisinstellingen.**



Uit Figuur 6.11 komt wederom naar voren dat, ook wanneer we kijken naar de bereikbaarheid over de weg, de gemiddelde bereikbaarheid van universiteiten en hogescholen niet veel verschilt. Voor een deel is dit ook logisch, veel steden met universiteiten huisvesten ook een of meerdere hogescholen. Hun verzorgingsgebieden zijn gemiddeld genomen vrij groot: binnen 45 minuten zijn zo'n 4 miljoen mensen bereikbaar. Mogelijk is het wel zo dat het moeilijk is om een top-hogeschool of universiteit te realiseren op plekken met weinig kritische massa. Tabel 6.1 gaat dit na. Het verschil tussen top en subtop loopt hier niet parallel met universiteit=hogeschool, maar wordt op basis van andere criteria gedefinieerd.

**Tabel 6.1 Verschillen in vereiste kritische massa en bereikbaarheid tussen top en subtop kennissector.**

	Omvang plaats (gemiddeld, x1000)	Minimale omvang (x1000)	Bereikbaarheid weg 15' (x1000)	Bereikbaarheid weg 45' (x1000)	OV- bereikbaarheid
Criterium: Aantal buitenlandse studenten					
Top (N=15)	437	19	668	4415	3,5
Subtop (N=33)	171	8	368	3593	2,1
Criterium: Aantal nationaliteiten					
Top (N=5)	406	19	643	4228	3,4
Subtop (N=40)	181	8	370	3670	2,2
Criterium: Aantal studenten					
Top (N=9)	402	98	608	4851	3,6
Subtop (N=39)	137	8	327	3470	2,0
Criterium: Toegewezen onderwijsgelden					
Top (N=4)	276	98	466	4889	3,4
Subtop (N=18)	370	19	614	3823	3,2

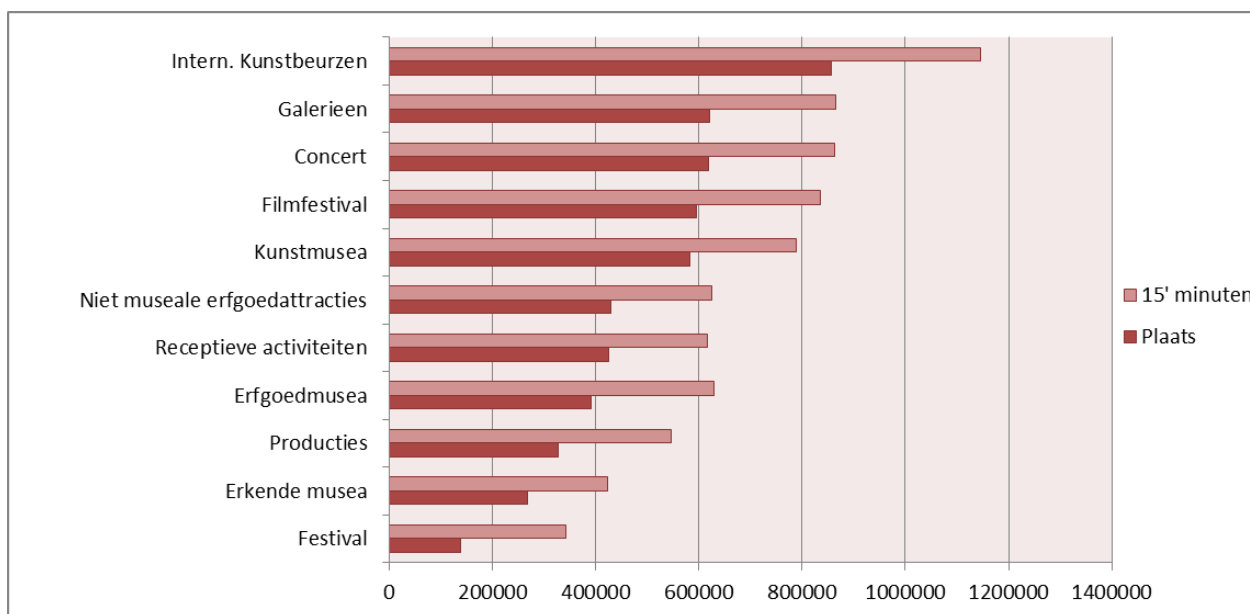
Top en subtop kunnen op vele manieren gedefinieerd worden bij kennisinstellingen (zie de metadatafiches in de voorzieningenatlas). Het eerste wat opvalt, is dat topvoorzieningen in plaatsen gelegen zijn die gemiddeld zo'n 2 à 3 keer zo groot zijn als de vestigingslocaties van subtopvoorzieningen. Kijken we met een iets ruimere blik, dus naar het gebied dat binnen 15 minuten reistijd gelegen is vanaf de voorziening, dan zien we dat topvoorzieningen nog steeds in een twee keer zo groot verzorgingsgebied liggen dan subtopvoorzieningen. Uiteraard wordt het verschil kleiner als we de grens verder optrekken, maar ook bij 45 minuten reistijd blijft de conclusie in stand dat topvoorzieningen een grotere kritische massa vereisen dan subtopvoorzieningen in de kennissector. Ook qua bereikbaarheid per openbaar vervoer zien we dat topvoorzieningen aanmerkelijk beter bereikbaar zijn. Er is één uitzondering op het hier geschetste beeld, en dat is de top qua onderwijsgelden. Daarvan zitten er twee in Gent, wat het hiervoor geschetste patroon enigszins nuanceert. Overigens kunnen

zowel top- als subtopvoorzieningen in betrekkelijk kleine plaatsen voorkomen, echter zijn dit altijd kleine plaatsen in de directe nabijheid van andere steden (zie het verschil tussen de minimale omvang van een plaats en het aantal mensen dat binnen 15 minuten bereikbaar is).

### 6.5.3 Bereikbaarheid van cultuurvoorzieningen

Figuur 6.12 geeft een rangorde in de kritische massa vereist voor culture voorzieningen.

**Figuur 6.12. Gemiddelde omvang vestigingsplaats en directe ommeland (binnen 15' bereikbaar) topvoorzieningen cultuur.**



De kritische massa vereist voor culture voorzieningen verschilt aanzienlijk. De massa vereist voor internationale kunstbeurzen is bijna vijf keer zo groot als voor een erkend museum, en nóg groter voor festivals. Galerieën, concerten, filmfestivals en kunstmusea lijken ook beter te gedijen in een grote stad. De overige culturele voorzieningen zitten daar tussenin. Figuur 6.12 maakt geen onderscheid in top- en subtopvoorzieningen, iets wat wel gedaan wordt in tabel 6.2.

**Tabel 6.2. Verschillen in vereiste kritische massa en bereikbaarheid tussen top en subtop culturele sector.**

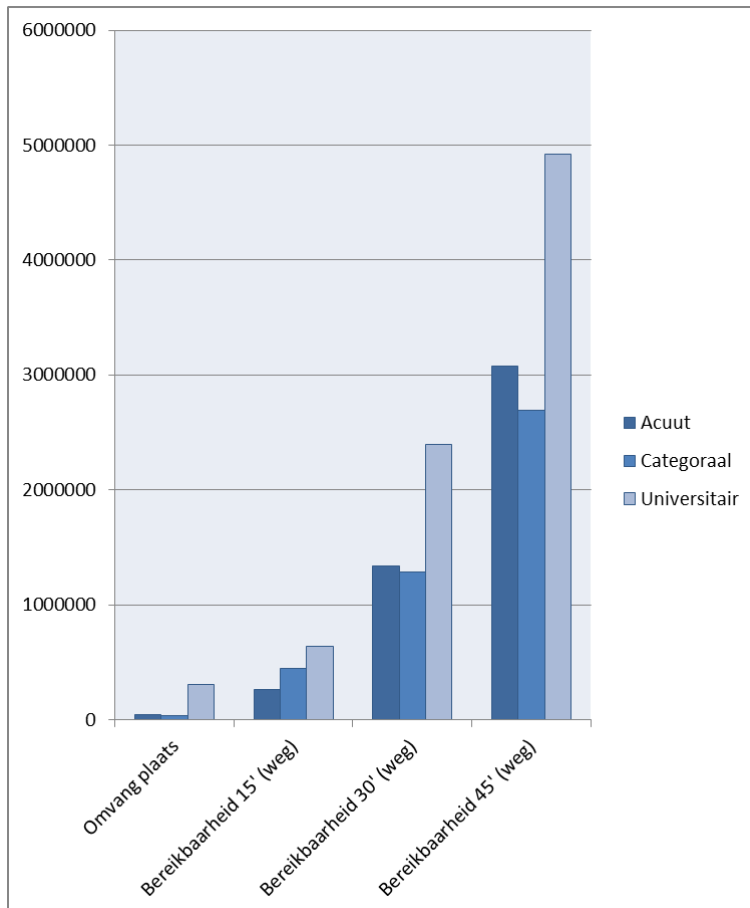
	Omvang plaats (gemiddeld; x1000)	Minimale omvang (x1000)	Bereikbaarheid weg 15' (x1000)	Bereikbaarheid weg 45' (x1000)	OV- bereikbaarheid
<b>Criterion: Erfgoedmusea</b>					
Top (N=32)	391	12	629	3475	2,8
Subtop (N=115)	139	3	301	2818	1,4
<b>Criterion: Erkende musea</b>					
Top (N=15)	268	12	423	3462	2,3
subtop (N=29)	99	5	309	3547	1,6
<b>Criterion: Kunstmusea</b>					
Top (N=14)	581	118	789	4475	3,9
subtop (N=30)	228	5	466	3621	2,1
<b>Criterion: Niet museale erfgoedattracties</b>					
Top (N=16)	429	70	625	4309	3,5
Subtop (N=34)	128	4	307	3736	2,0
<b>Criterion: Receptieve activiteiten</b>					
Top (N=5)	425	98	617	4258	3,5
Subtop (N=24)	37	8	247	3174	0,9
<b>Criterion: Festival</b>					
Top (N=22)	137	9	342	3829	1,5
Subtop (N=66)	80	7	259	3023	1,2

In tabel 6.2 wordt voor een veelheid aan typen culturele voorzieningen een onderscheid gemaakt tussen top- en subtopvoorzieningen. Ook hier zien we weer dat topvoorzieningen gelegen zijn in gebieden met een grotere kritische massa. Niet alleen zijn de vestigingsplaatsen zelf vaak zo'n drie keer groter (soms zelfs tien keer, zoals bij receptieve activiteiten), ook het aantal mensen dat binnen 15 dan wel 45 minuten bereikt kan worden is bijna altijd opmerkelijk groter. Topvoorzieningen zijn dus centraler gelegen binnen Vlaanderen. Ook hier zien we weer dat sommige culturele voorzieningen voor kunnen komen in kleine plaatsen, ook de topvoorzieningen, maar dat dit dan wel weer gecompenseerd wordt door een ligging in een groter stedelijk gebied. OV-bereikbaarheid is belangrijk voor de culturele topvoorzieningen, ze zijn tot wel twee keer zo goed bereikbaar als subtopvoorzieningen.

#### 6.5.4 Bereikbaarheid van zorgvoorzieningen.

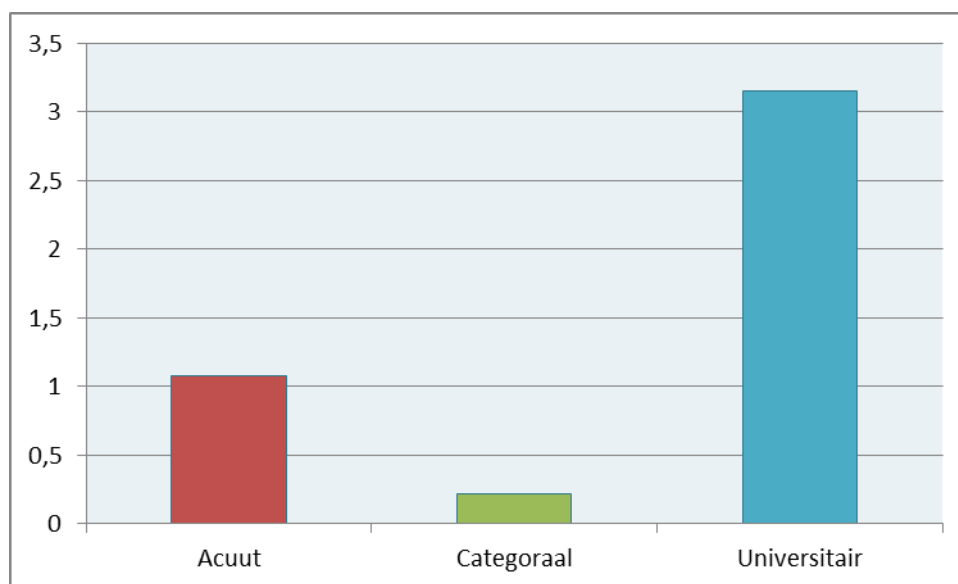
De meest voor de hand liggende onderverdeling in ziekenhuizen is naar het type zorg dat geboden wordt: acute zorg in algemene ziekenhuizen, categorale ziekenhuizen en universitaire ziekenhuizen. Deze drie vereisen zeer verschillende kritische massa's, zie figuur 6.13.

**Figuur 6.13. Omvang en bereikbaarheid vestigingsplaats verschillende typen ziekenhuizen.**



Universitaire ziekenhuizen vereisen een grote kritische massa om goed te kunnen functioneren. Ze zijn dan ook centraal gelegen binnen Vlaanderen en Brussel. Binnen drie kwartier reistijd kennen ze zelfs een potentieel verzorgingsgebied van bijna 5 miljoen mensen. Ook qua bereikbaarheid per openbaar vervoer springen universitaire ziekenhuizen er uit (Figuur 6.14). Opvallend is hier de lage score van categorale ziekenhuizen.

**Figuur 6.14. OV-bereikbaarheid verschillende typen ziekenhuizen.**



Tabel 6.3 geeft nadere gegevens over de vereiste minimale kritische massa voor de drie typen ziekenhuizen.

**Tabel 6.3 Vereiste kritische massa voor verschillende typen ziekenhuizen.**

		Omvang (x1000)		
		Minimaal	Maximaal	Gemiddeld
Acuut	Plaats	7	98	37
	15 minuten	45	1545	239
Categoriiaal	Plaats	12	70	27
	15 minuten	75	1561	556
Universitair	Plaats	21	1155	381
	15 minuten	305	1512	801

Ook in deze figuur is opvallend dat categorale ziekenhuizen vaak in kleinere plaatsen gelegen zijn (gemiddeld 27.000 inwoners tegen 37.000 voor algemene ziekenhuizen en 381.000 voor universitaire ziekenhuizen). Dit zijn dan wel vaak kleine plaatsen binnen een verder behoorlijk verstedelijkt gebied (gemiddeld meer dan een half miljoen inwoners). Acute, algemene zorg is, uiteraard om een goede toegang te garanderen voor de bevolking, meer gespreid, en ook gelegen in kleinere verzorgingsgebieden (gemiddeld kan men bijna een kwart miljoen mensen bereiken, maar een achterland van slechts 45.000 inwoners komt ook voor).

### 6.5.5 Bereikbaarheid van sportvoorzieningen

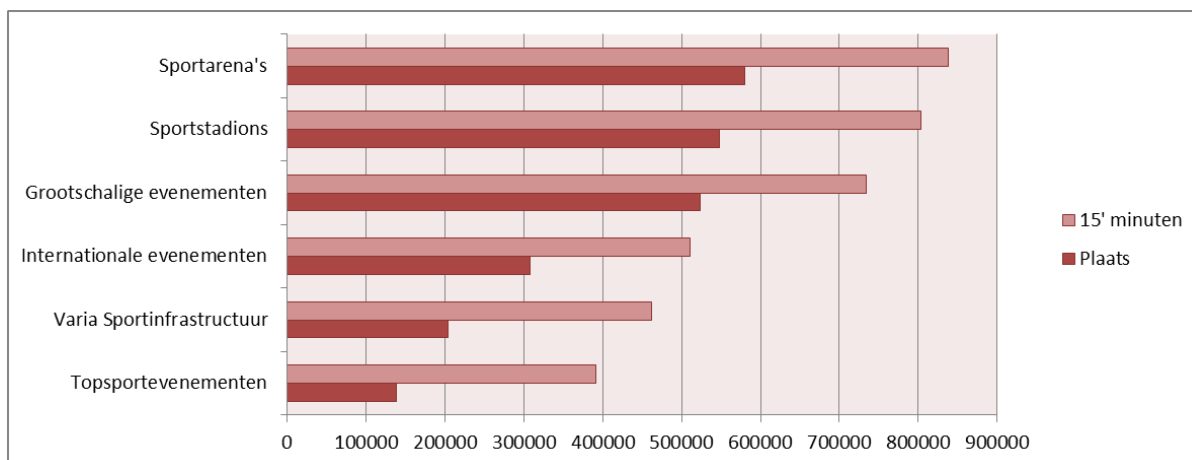
Het belang van kritische massa voor sportvoorzieningen is weergegeven in tabel 6.4.

**Tabel 6.4. Verschillen in vereiste kritische massa en bereikbaarheid tussen top en subtop sport sector.**

	Omvang plaats (gemiddeld; x1000)	Minimale omvang (x1000)	Bereikbaarheid weg 15' (x1000)	Bereikbaarheid weg 45' (x1000)	OV-bereikbaarheid
<b>Internationale evenementen</b>					
Top (N=24)	308	25	510	3153	2,4
Subtop (N=50)	139	9	391	3220	1,4
<b>Grootschalige evenementen</b>					
Top (N=10)	523	21	734	4129	3,4
Subtop (N=12)	149	17	328	4031	2,1
<b>Sportarena's</b>					
Top (N=3)	579	76	838	4360	3,8
Subtop (N=7)	175	15	319	3374	2,1
<b>Sportstadions</b>					
Top (N=5)	548	65	803	3743	3,5
Subtop (N=9)	272	24	461	3675	2,2
<b>Varia Sportinfrastructuur</b>					
Top (N=31)	204	9	462	3673	1,8
Subtop (N=112)	102	6	305	3269	1,2

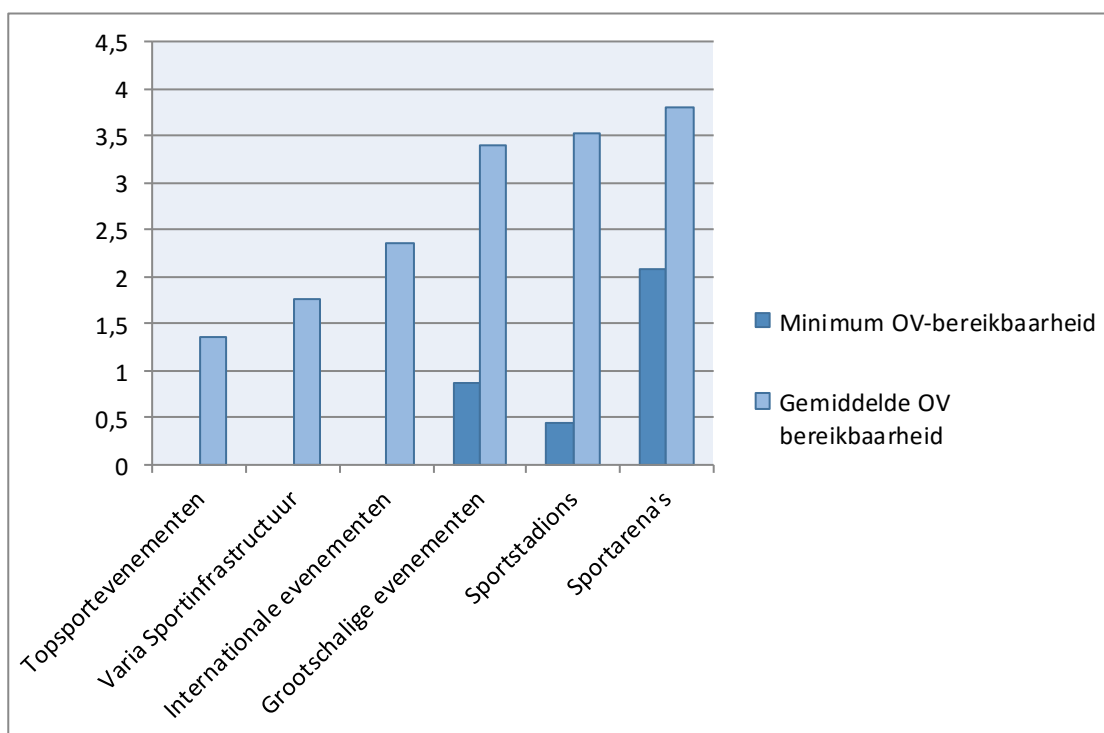
Hoewel vrijwel alle sportvoorzieningen ook in kleine plaatsen voorkomen (met uitzondering van sportarena's en sportstadions), zien we wel dat de topvoorzieningen op sportgebied in gemiddeld behoorlijk grotere steden te vinden zijn dan de subtopvoorzieningen (een factor 2 à 3 keer zo groot). De zeer diverse groep 'varia sportinfrastructuur' even buiten beschouwing latend, lijkt een grote kritische massa het meest belangrijk voor sportarena's, gevolgd door sportstadions, grootschalige evenementen en tot slot internationale evenementen (zie ook figuur 6.15). Ook bij sportvoorzieningen zien we weer een groot verschil in de OV-bereikbaarheid tussen topvoorzieningen en subtopvoorzieningen. De eerste categorie zien we veel meer voorkomen op goed bereikbare plekken.

**Figuur 6.15. Gemiddelde omvang vestigingsplaats en directe ommeland (binnen 15' bereikbaar) topvoorzieningen sport.**



Figuur 6.16 geeft de minimale en gemiddelde ov-bereikbaarheid weer van topvoorzieningen in de sport.

**Figuur 6.16 Bereikbaarheid per openbaar vervoer topvoorzieningen in de sport.**



Topsportevenementen (ook internationale) worden op plekken georganiseerd die soms niet met het openbaar vervoer bereikbaar zijn. Grootchalige evenementen en sportarena's kunnen niet zonder een redelijke tot goede bereikbaarheid per openbaar vervoer.



### 6.5.6 Bereikbaarheid van toeristische voorzieningen

Ook voor de toeristische sector kijken we weer naar het verschil in kritische massa en bereikbaarheid tussen top- en subtopvoorzieningen (Tabel 6.5), rangschikken we het belang van kritische massa specifiek voor topvoorzieningen (figuur 6.17) en analyseren we het belang van bereikbaarheid per openbaar vervoer (figuur 6.18).

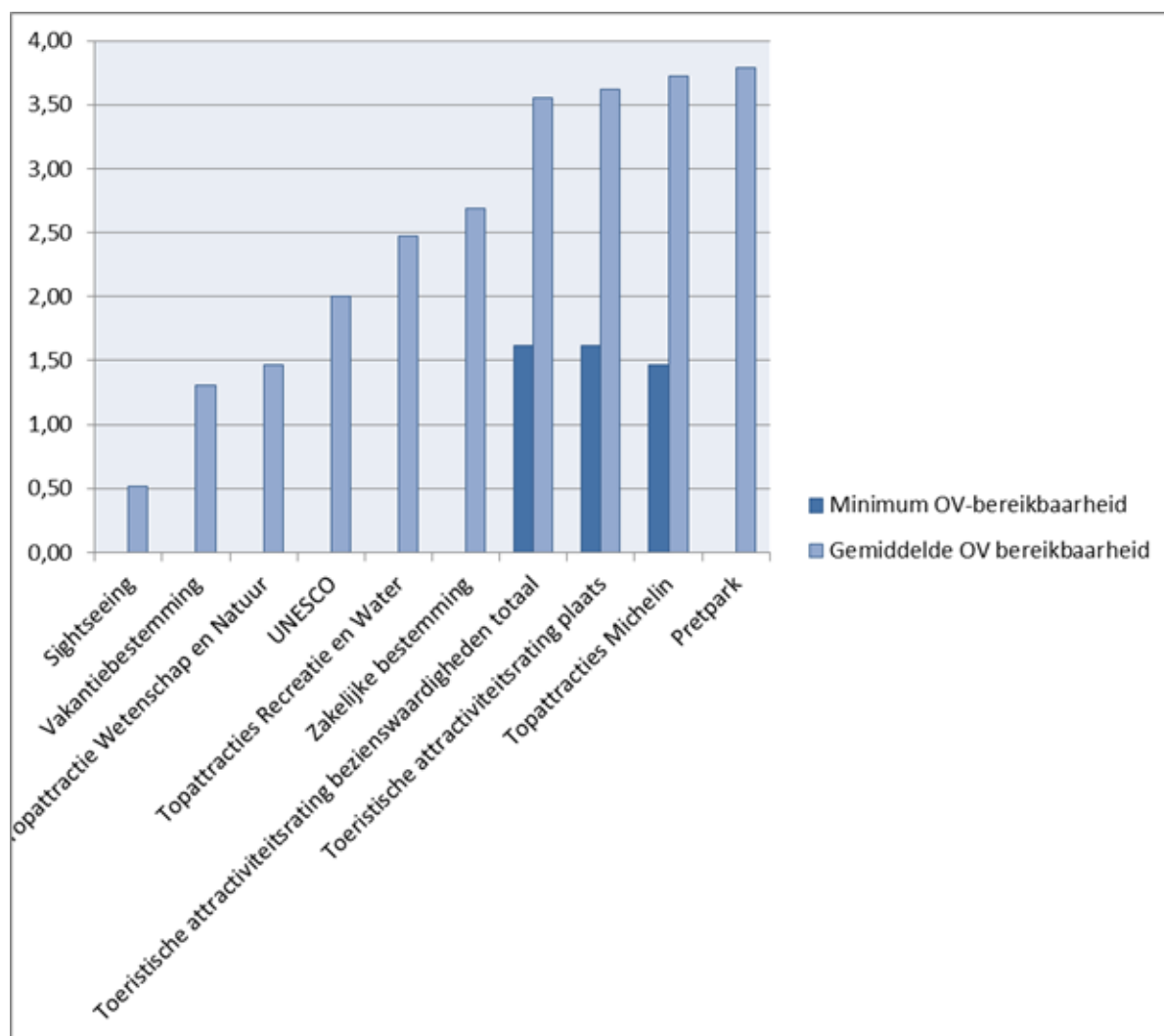
**Tabel 6.5. Verschillen in vereiste kritische massa en bereikbaarheid tussen top en subtop sector toerisme.**

	Omvang plaats (gemiddeld; x1000)	Minimale omvang (x1000)	Bereikbaarheid weg 15' (x1000)	Bereikbaarheid weg 45' (x1000)	OV-bereikbaarheid
<b>Criterium: Vakantiebestemming</b>					
Top (N=21)	126	11	339	2554	1,3
Subtop (N=200)	19	2	245	3007	,3
<b>Criterium: Zakelijke bestemming</b>					
Top (N=10)	241	14	750	4269	2,7
Subtop (N=210)	19	2	231	2894	,3
<b>Criterium: Pretpark</b>					
Top (N=4)	155	11	301	3215	1,8
Subtop (N=7)	133	20	251	2428	1,4
<b>Criterium: Attractie wetenschap en natuur</b>					
Top (N=7)	193	8	587	3270	1,5
Subtop (N=31)	117	7	307	3007	1,1
<b>Criterium: Toeristische attractiviteitsrating plaats</b>					
Top (N=4)	507	118	695	4178	3,6
Subtop (N=305)	18	0	286	3178	,3
<b>Criterium: Toeristische attractiviteitsrating bezienswaardigheden totaal</b>					
Top (N=6)	368	83	586	4395	3,6
Subtop (N=20)	36	8	305	2956	,9

De subtop bij toeristische voorzieningen bestaat vaak uit veel gemeenten, wat er op wijst dat toerisme zeer gespreid is over Vlaanderen en Brussel. Als gevolg daarvan is de minimale en gemiddelde omvang voor de subtop dan ook vaak erg klein. Wil een plaats als geheel echter attractief zijn als specifieke topbestemming voor

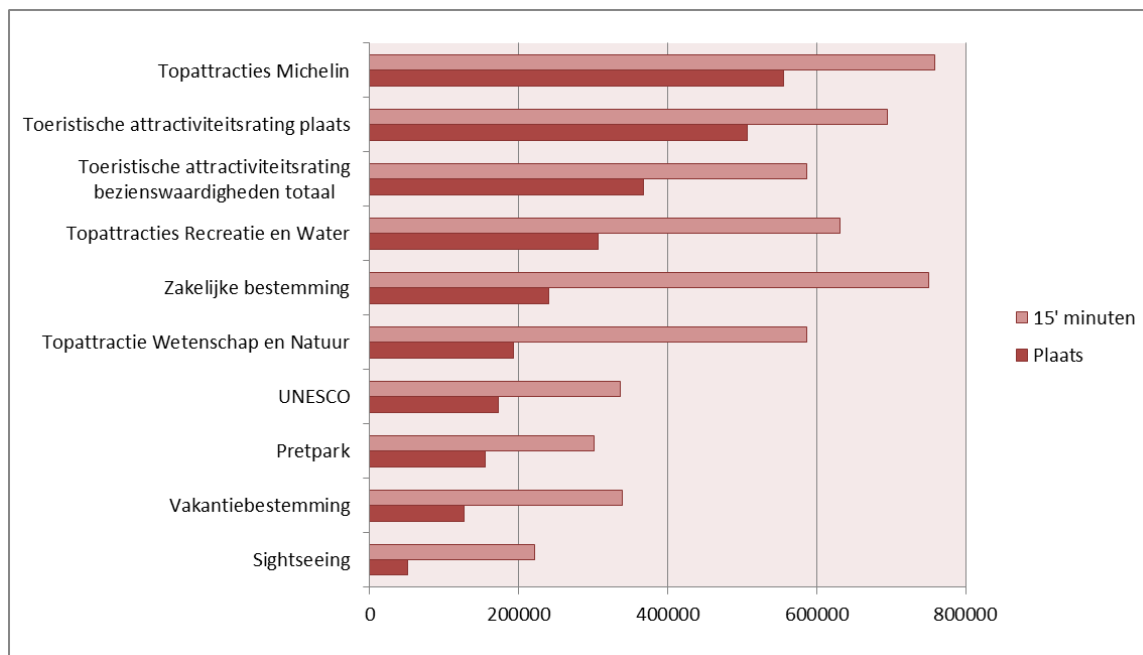
toerisme, dan moet deze wel een aanzienlijke omvang hebben, en ook goed bereikbaar zijn per openbaar vervoer. De verschillen in ov-bereikbaarheid zijn aanzienlijk tussen top en subtop. Voor de kritische massa geldt dit minder, al is het beeld divers. Zo is er een groot verschil tussen top en subtop bij de toeristische attractiviteit van plaatsen en hun bezienswaardigheden, en een klein verschil bij attracties zoals pretparken en op het gebied van wetenschap en natuur. Dezelfde uiteenlopende scores zien we bij de ov-bereikbaarheid van top en subtop.

**Figuur 6.17 Gemiddelde omvang vestigingsplaats en directe ommeland (binnen 15 minuten bereikbaar) topvoorzieningen toerisme.**



De kritische massa benodigd voor topvoorzieningen in de toeristische sector loopt sterk uiteen. Interessant is een 'borrowed size' effect bij zakelijke bestemmingen: alhoewel men in gemiddeld kleinere plaatsen overnacht, liggen deze plaatsen wel vaak in een sterk verstedelijkt gebied.

**Figuur 6.18 Bereikbaarheid per openbaar vervoer toeristische voorzieningen.**



Veel van de toeristische topvoorzieningen zijn ook te vinden op plaatsen die niet met het openbaar vervoer bereikbaar zijn. Een goede bereikbaarheid per openbaar vervoer lijkt wel een minimale eis voor toeristisch attractieve plaatsen en hun (top)-bezienswaardigheden.

## 6.6 Conclusie

Een precieze analyse van meer dan 60 kaartbeelden en de hierboven geschetste samenvattingen per sector geven per definitie een rijk geschakeerd beeld van de voorzieningenstructuur over geheel Vlaanderen en Brussel. Het trekken van korte en bondige conclusies doet dan bijna geen recht aan alle nuance en tegenvoorbeelden die op basis van dat complexe beeld te schetsen is. Desondanks is het goed puntsgewijs een aantal hoofdlijnen van de analyse neer te zetten.

- De geschiedenis van een ruimtelijk spreidingsbeleid die in alle vijf de sectoren een rol heeft gespeeld vinden we terug in het kaartbeeld. De subtopvoorzieningen laten een duidelijke 'onderlegger' zien van gelijkmatig over het territorium verspreide voorzieningenstructuur.
- Kenmerkend aan de situatie van 'beleidsmatige spreiding' is dat we zien dat voorzieningen met een meer commercieel, privaat, karakter, zoals in de toerisme of delen van de cultuursector de spreiding minder lijken te volgen dan de klassieke publiek gefinancierde infrastructuur.
- Binnen die gespreide structuur zien we echter wel dat de groot- en regionaalstedelijke gebieden een belangrijk deel van de topvoorzieningen herbergen. Bovenop de goed-verspreide onderlegger wordt de stedelijke hiërarchie sterk gearticuleerd zichtbaar.
- Deze zichtbaarheid varieert van sector tot sector en voorziening tot voorziening. In de toerisme, cultuur en sportsector zien we karakteristieke voorzieningen die niet aan die kritische stedelijke massa gebonden zijn, voorbeelden: muziekfestivals, niet-stedelijk toerisme, sportevenementen die niet gebonden zijn aan zware (stadion)infrastructuur.
- Het zijn van een topvoorziening en goede openbaar-vervoersbereikbaarheid valt doorgaans samen.
- *Borrowed size* en daarmee clustering van voorzieningen speelt een belangrijke rol in het voorzien van topvoorzieningen.

## 7 Literatuur

---

- Adamson, D. W., Clark, D. E., & Partridge, M. D. (2004). Do Urban Agglomeration Effects and Household Amenities have a Skill Bias?\*. *Journal of Regional Science*, 44(2), 201-224.
- AGORA (2015) Themanummer Universiteit. *AGORA* 30(1). [www.agora-magazine.be](http://www.agora-magazine.be)
- Albrechts, L., & Lievois, G. (2004). The Flemish diamond: urban network in the making?. *European Planning Studies*, 12(3), 351-370.
- Alonso, W. (1973). Urban zero population growth. *Daedalus*, 102, 191–206.
- Anciaux, B. (2007). *Beleidsbrief Cultuur. Beleidsprioriteiten 2007-2008*. Brussel: Vlaamse Overheid.
- Andreotti, A., Le Galès, P., & Moreno-Fuentes, F. J. (2014). *Globalised Minds, Roots in the City: Urban Upper-middle Classes in Europe*. John Wiley & Sons.
- Badisco, J., Jacobs, L. & Lauwerysen, K. (2008). *De weg naar cultuur: Ruimtelijk aspecten van culturele interesse en deelname aan het cultuuraanbod*. VUB iov Steunpunt Beleidsrelevant onderzoek, Cultuur, Jeugd en Sport.
- Bal, R. & Halfman, W. (2014). "Topuniversiteit leidt tot extreme ongelijkheid." *De Volkskrant*. 1 september 2014
- Bel, G. & Fageda, X. (2008). Getting there fast: Globalization, intercontinental flights and location of headquarters. *Journal of Economic Geography* 8(4), 471-495.
- Berry, B.J., & Pred, A. R. (1965). *Central Place Studies: A Bibliography of Theory and Applications* (2nd ed.). Philadelphia: Regional Science Research Institute.
- Bontje, M. (2004). From suburbia to post-suburbia in the Netherlands: Potentials and threats for sustainable regional development. *Journal of Housing and the Built Environment* 19(1), 25–47.
- Borck, R. (2007). Consumption and social life in cities: Evidence from Germany. *Urban Studies*, 44(11), 2105-2121.
- Boualam, B. (2014). Does culture affect local productivity and urban amenities? *Regional Science and Urban Economics*, 46, 12-17.
- Brezzi, M. & Veneri, P. (2015). Assessing polycentric urban systems in the OECD: Country, regional and metropolitan perspectives. *European Planning Studies*, 23(6), 1128-1145.
- Buch, T., Hamann, S., Niebuhr, A. & Rossen, A. (2014). What makes cities attractive? The determinants of urban labour migration in Germany. *Urban Studies*, 51(9), 1960-1978.
- Burger, M.J., Meijers, E. J., Hoogerbrugge, M. M. & Masip Tresserra, J. (2015). Borrowed size, agglomeration shadows and cultural amenities in Western Europe. *European Planning Studies*, 23(6), 1090-1109.
- Burger, M. J., Meijers, E. J., & Van Oort, F. G. (2014). Regional spatial structure and retail amenities in the Netherlands. *Regional Studies*, 48, 1972-1992.
- Cabus, P., & Vanhaverbeke, W. (2006). The territoriality of the network economy and urban networks: Evidence from Flanders. *Entrepreneurship & Regional Development*, 18(1), 25–53.
- Callens, S. & Peers, J. (2008). *Organisatie van de gezondheidszorg*. Antwerpen: Intersentia.
- Camagni, R., & Salone, C. (1993). Network urban structures in northern Italy: Elements for a theoretical framework. *Urban Studies*, 30(6), 1053–1064.

- Camagni, R., Capello, R. & Caragliu, A. (2013). One or infinite optimal city sizes? in search of an equilibrium size for cities. *Annals of Regional Science*, 51(2), 309-341.
- Castells, M. (2000). *The rise of the Network Society (2nd ed.)*. Cambridge MA/Oxford UK: Blackwell Publishing.
- Christaller, W. (1966 [1933]). *Central Places in Southern Germany*. (C. W. Baskin, vert.). Eaglewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Clark, T.N. (2004). Urban amenities: lakes, opera and juice bars, do they drive development? In: Clark, T.N., *The city as an entertainment machine* (p. 103-140). Amsterdam: Elsevier.
- Dalmazzo, A & de Blasio, G. (2011). Amenities and skill-biased agglomeration effects: Some results from Italian cities. *Papers in Regional Science*, 90(3), 503-528.
- Davidts, W & Delbeke, M. (2007). Van klei tot kristal: De architectuur van cultuurcentra tussen de jaren 1970 en nu. *EtCetera*. 25(105), 65-67.
- De Craene, V. & van Meeteren, M. (2014). Speel risk met het hoger onderwijs! *Agora* 30(1), 40-42.
- De Decker, P. (2008). Facets of housing and housing policies in Belgium. *Journal of Housing and the Built Environment*, 23, 155-171.
- De Decker, P. (2011). Understanding housing sprawl: the case of Flanders, Belgium. *Environment and Planning A*, 43(7), 1634-1654.
- De Kock, L. & Vercruyse, N. (2009). De financiering van het hoger onderwijs in Vlaanderen. *Documentatieblad* 4(1), 91-137.
- Dobkins, H. L. & Ioannides, Y. M. (2001). Spatial interactions among U.S. cities: 1900-1990. *Regional Science and Urban Economics*, 31(6), 701-731.
- Duranton, G. & Puga, D. (2014). The growth of cities. In: P. Aghion & Durlauf, S. N. (red.) *Handbook of Economic Growth*, Volume 2B (p. 781-853). Oxford: Elsevier.
- Elias, W. (2000). Cultuurbeleid in Vlaanderen, een stand van zaken. In: P. De Knop (red.), *Veertig jaar sporten en vrijetijdsbeleid in Vlaanderen* (p. 33-68). Brussel: Vrije Universiteit Brussel Press.
- Erickcek, G. A., & McKinney, H. (2006). "Small cities blues:" Looking for growth factors in small and medium-sized cities. *Economic Development Quarterly* 20(3), 232-258.
- Evers, D. (2011). *Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Evers, D., Tennekes, J. & van Dongen, F. (2014). *De bestendige binnenstad. Een verkenning van de leegstand, het leefklimaat, het voorzieningenniveau, het vestigingsklimaat en de economische structuur van de Nederlandse binnenstad*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Federale Regering (2015). *Plan van aanpak hervorming ziekenhuisfinanciering*. Ingediend door Minister van Sociale Zaken en Gezondheid Maggie De Block. Brussel: Beleidscel van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.
- Ferguson, M., Ali, K. Olfert, M. I., & Partridge, M. (2007). Voting with their feet: Jobs versus amenities. *Growth and Change*, 38(1), 77-110.
- Flack, O., Fritsch, M. & Heblich, S. (2011). The phantom of the opera: Cultural amenities, human capital, and regional economic growth. *Labour Economics*, 18(6), 755-766.

- Florida, R. (2002). The economic geography of talent. *Annals of the Association of American Geographers*, 92(4), 743-755.
- Glaeser, E. L. & Gottlieb, J. D. (2006). Urban resurgence and the consumer city. *Urban Studies*, 43(8), 1275-1299.
- Glaeser, E.L., Kolko, J. & Saiz, A. (2001). Consumer city. *Journal of Economic Geography*, 1(1), 27-50.
- Gottmann, J. (1961). *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Grimmeau, J.-P. (2006). Editorial : Commerce de détail, concurrence et géographie. *Belgeo*, (1-2), 1-8
- Hall, P. A & Soskice, D. (red.)(2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Henderson, V. (1997). Medium size cities. *Regional Science and Urban Economics*, 27(6), 583-612.
- Hesse, M. (2014). On borrowed size, flawed urbanisation and emerging enclave spaces: The exceptional urbanism of Luxembourg, Luxembourg. *European Urban and Regional Studies*, DOI: 10.1177/0969776414528723.
- Hohenberg, P.M. & Hollen-Lees, L. (1995 [1985]). *The Making of Urban Europe 1000-1994*. Cambridge MA/London: Harvard University Press.
- Johansson, B. & Quigley, J. M. (2004). Agglomeration and networks in spatial economies. *Papers in Regional Science* 83(1), 165-176.
- Kemeny, T. & Storper, M. (2012). The sources of urban development: Wages, housing, and amenity gaps across American cities. *Journal of Regional Science*, 52(1), 85-108.
- Kesteloot, C. & De Maesschalck, F. (2001). Anti-urbanism in Flanders: The political and social consequences of a spatial class struggle strategy. *Belgeo*, 1(2), 41-63.
- Kips, J., Michiels, K. & Verschoren, K. et al. (2014). *Together we count. Naar een patiëntgerichte financiering van de algemene ziekenhuizen*. Brussel: Zorgnet Vlaanderen.
- Lambooy, J. G. (1969). City and city region in the perspective of hierarchy and complementarity. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 60(3), 141-154.
- Lang, R., & Knox, P. K. (2009). The new metropolis: Rethinking megalopolis. *Regional Studies*, 43(6), 789-802.
- Loopmans, M., Van Hecke, E., De Craene, V., Martens, M., Schreurs, J. & Oosterlynck, S. (2011). *Selectie van kleinstedelijke gebieden in Vlaanderen*. Studie in opdracht van de Vlaamse Overheid, Brussel: Departement RWO, Afdeling Ruimtelijke Planning.
- Ni, P. & Kresl, P. K. (2010). *Global Urban Competitiveness Report 2010*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Markusen, A. & Schrock, G. (2009). Consumption-driven urban development. *Urban Geography*, 30(4), 344-367.
- McCann, P. & Acs, Z. (2011). Globalization: Countries, cities and multinationals. *Regional Studies* 45, 17-32.
- Meeus, B. & De Decker, P. (2013). *De Geest van Suburbia*. Antwerpen: Garant.
- Meijers, E. J. (2007a). From central place to network model: Theory and evidence of a paradigm change. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 98(2), 245-259.
- Meijers, E. J. (2007b). Clones or complements? The division of labour between the main cities of the Randstad, the Flemish Diamond and the RheinRuhr Area. *Regional Studies*, 41(7), 889-900.

- Meijers, E. J. (2008). Summing small cities does not make a Large City: Polycentric urban regions and the provision of cultural, leisure and sports amenities. *Urban Studies*, 45(11), 2323-2342.
- Meijers, E. J. (2013), *Metropolitane Functies in Metropool Vlaanderen*. Rapport in opdracht van het Vlaams Gewest, Departement RWO. Delft: TU Delft.
- Meijers, E. J. (2015) Borrowed size. In: Van Oort, F.G., Meijers, E.J., Thissen, M., Hoogerbrugge, M. & Burger, M. J. *De concurrentiepositie van Nederlandse steden; van agglomeratiekracht naar netwerkkracht* (p.89-104). Den Haag: Platform31,
- Meijers, E. J. & M. J. Burger (2009). Randstad, Groot-Amsterdam of de Vleugels? *Rooilijn*, 41(6), 428-433.
- Meijers, E. J. & M. J. Burger (2010). Spatial structure and productivity in US metropolitan areas. *Environment and Planning A*, 42, 1383-1402.
- Meijers, E. J., Hoogerbrugge, M., Louw, E., Priemus, H. & Spaans, M. (2014a). City profile: The Hague. *Cities*, 41, 92-100.
- Meijers, E. J., Hoogerbrugge, M. & Hollander, K. (2014b). Twin cities in the process of metropolisation. *Urban Research & Practice*, 7(1), 35-55.
- Meijers, E. J., Burger, M. J., & Hoogerbrugge, M. (2015a). Borrowing size in networks of cities: City size, network embeddedness and metropolitan functions in Europe, *Papers in Regional Science*. [Online]
- Meijers, E. J., Hoogerbrugge, M. & Burger, M. J. (2015b). Metropoolvorming en netwerkkracht. In: Van Oort, F.G., Meijers, E. J., Thissen, M., Hoogerbrugge, M. & Burger, M. J., *De concurrentiepositie van Nederlandse steden; van agglomeratiekracht naar netwerkkracht* (p.123-142). Den Haag: Platform31,
- Neal, Z. (2013). *The Connected City: How Networks are Shaping the Modern Metropolis*. New York: Routledge.
- Niedomysl, T. & Clark, W.A.V. (2014). What matters for internal migration, jobs or amenities? *Migration Letters*, 11(3), 377-386.
- OESO (2014). *Economic Surveys: Netherlands*. Paris: OESO.
- Parr, J. B. (2002). Agglomeration economies: Ambiguities and confusions. *Environment and Planning A*, 34(4), 717-731.
- Partridge, M. D., Rickman, D. S., Ali, K., & Olfert, M. R. (2008). Lost in space: Population growth in the American hinterlands and small cities. *Journal of Economic Geography*, 8(6), 727-757.
- Partridge, M. D., Rickman, D.S., Ali, K., & Olfert, M. R. (2009). Do new economic geography agglomeration shadows underlie current population dynamics across the urban hierarchy? *Papers in Regional Science* 88(2), 445-466.
- Partridge, M. D., Rickman, D. S., Ali, K., & Olfert M. R. (2010). Recent spatial growth dynamics in wages and housing costs: Proximity to urban production externalities and consumer amenities. *Regional Science and Urban Economics*, 40(6), 440-452.
- Partridge, M. D. (2010). The duelling models: NEG vs amenity migration in explaining US engines of growth. *Papers in Regional Science*, 89(3), 513-536.
- Peck, J. & Theodore N. (2007). Variegated capitalism. *Progress in Human Geography*, 31(6), 731-772.
- Phelps, N. A. (2004). Clusters, dispersion and the spaces in between: For an economic geography of the banal. *Urban Studies*, 41(5-6), 971-989.

- Phelps, N. A., Fallon, R. J. & Williams C.L. (2001). Small firms, borrowed size and the urban-rural shift. *Regional Studies*, 35(7), 613-624.
- Phelps, N. A. (1998). On the edge of something big: Edge-city economic development in Croydon, South London. *Town Planning Review* 69(4), 441-465.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2012). *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Polèse, M. & Shearmur R. (2006). Growth and location of economic activity: The spatial dynamics of industries in Canada 1971-2001. *Growth and Change*, 37(3), 362-395.
- Ponds, R. & Raspe, O. (2015). *Agglomeratievoordelen en de REOS*. Position paper. Utrecht: Atlas voor Gemeenten.
- Preston, R.E. (1985). Christaller's Neglected Contribution to the Study of the Evolution of Central Places. *Progress in Human Geography*, 9, 177.
- RLI (2014). *De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- RSV (1997/2004). *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, (Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap). Beschikbaar op <http://rsv.vlaanderen.be> (Laatst bekeken op 25 september 25 2014).
- Ruimte Vlaanderen (2014). *Nota Topvoorzieningen in het Metropolitane Kerngebied*. Brussel: Ruimte Vlaanderen.
- Saey, P. (1973). Three fallacies in the literature on central place theory. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 64(3), 181-194.
- Saey, P. (1979). De ligging van centrale plaatsen in Oost- en West-Vlaanderen. *De Aardrijkskunde*, 3(4), 359-391.
- Saey, P. (1981). De evolutie van het stedennet in Oost- en West-Vlaanderen. *De Aardrijkskunde*, 5(1/2), 223-232.
- Saey, P. (1990). *Ontwikkelingspolen en verzorgende centra in de geografische opbouw van Vlaanderen. Een oefening in toegepaste analytische geografie*. Gent: Seminarie voor Menselijke en Economische Aardrijkskunde.
- Saey, P., & Lietaer, M. (1980). Research Note: Consumer profiles and central place theory. *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 71(3), 180-186.
- Saey, P. & Lietaer, M. (1981). On testing Christaller's theory: a rejoinder. *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 72(1), 50-51.
- Saey, P. & Van Nuffel, N. (2003). Nevels over Christaller. Regionalisering van de woonmarkt als structurerend ruimtelijk principe. *Ruimte en Planning*, (3), 156-176.
- Schiff, N. (2014). Cities and product variety: evidence from restaurants. *Journal of Economic Geography*. Published on line 2014.
- Schouten, J. (2014). Eén of twee Nederlandse topuniversiteiten leidt tot verarming. *De Volkskrant* 26 augustus 2014.
- Schramme, A., Gillard, E. (red.) (2007). *Cultuurcentra in een veranderende samenleving*. Tiel: Lannoo.
- Scott, A.J. (2012). *A World in Emergence. Cities and Regions in the 21st Century*. Cheltenham: Edward Elgar.



- Sermeus, W., Vleugels, A., Vanhaecht, K et al. (2009). *Onderzoek naar de toekomst van transmurale zorgpaden binnen Vlaanderen*. Eindrapport in opdracht van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (MB 18/12/2008). Leuven: Centrum voor Ziekenhuis- en Verplegingswetenschap, K.U. Leuven.
- Shapiro, J.M. (2006). Smart cities: Quality of life, productivity, and the growth effects of human capital, *The Review of Economics and Statistics*, 88(2), 324–335.
- Storper, M., & Scott, A. J. (2009). Rethinking human capital, creativity and urban growth. *Journal of Economic Geography*, 9(2), 147–167.
- Taylor, P. J., & Derudder, B. (2015). *World City Network. A Global Urban Analysis* (2e editie). London: Routledge.
- Toerisme Vlaanderen (2000). *Vlaanderen Vakantieganger 2000*. Brussel: Toerisme Vlaanderen.
- Toerisme Vlaanderen (2012). *Jaarondernemingsplan 2013 Toerisme Vlaanderen*. Brussel: Toerisme Vlaanderen.
- Toerisme Vlaanderen (2014). *Toerisme is Toekomst. Memorandum 2014-2019*. Brussel: Toerisme Vlaanderen.
- Toerisme Vlaanderen (2015). Thematische Impulsprogramma's: Hefboomprojecten Handleiding 2015. Brussel: Toerisme Vlaanderen.
- Tóth, BI (2014). Territorial capital: Theory, empirics and critical remarks. *European Planning Studies*, 23(7), 1327–1344
- Ullman, E. L. (1954). Amenities as a Factor in Regional Growth. *Geographical Review*, 44(1), 119-132.
- Van Damme, L & Vandekerckhove, B. (2013). *Stedenstructuur Vlaanderen*. Onderzoeksopdracht uitgevoerd in het kader van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen door Sum Research, Vlaamse Overheid.
- Van der Haegen, H., Pattyn, M., & Cardyn, C. (1982). The Belgian settlement system. In H. Van der Haegen, *West European Settlement Systems* (pp. 251–363). Leuven: Geografisch Instituut Katholieke Universiteit Leuven.
- Van der Hoeven, Q. (2012). *Van Anciaux tot Zijlstra: Cultuurbeleid en cultuurparticipatie in Nederland en Vlaanderen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van der Meulen, T. (1979). Hierarchy of centres: some notes on a concept. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 70(6), 361–365.
- Van der Meulen, B. (2014). Universiteiten blijven hangen in de subtop. *De Volkskrant*, 25 augustus 2014.
- Van Hecke, E. (1998). Actualisering van de stedelijke hiërarchie in België. *Tijdschrift Van Het Gemeentekrediet*, 52(20), 45–76.
- Van Nuffel, N. & Saey, P. (2005). Commuting, hierarchy and networking: the case of Flanders. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96(3), 313–327.
- Van Mechelen, F. (1984 [1966]). *De planning van Culturele Centra Hoofdstuk III uit Deel I van het Syntheserapport, 1966*. In: Claeys, U., e.a. (1984), p. 128-144.
- Van Meeteren, M., Derudder, B., & Witlox, F. (2013). De Polycentrische Ruimte. In van Meeteren, M et al. (eds). *Het Vlaams Gewest als polycentrische ruimte: van semantiek tot toepassing* (11-49). Heverlee: Steunpunt Ruimte,
- Van Meeteren, M., Boussauw, K., Derudder, B, & Witlox F. (2015a). *Metropoolvorming in België en Vlaanderen. De polycentrische ruimtelijke structuur van de arbeidsmarkt*. Heverlee: Steunpunt Ruimte.

- Van Meeteren, M., Poorthuis, A., Derudder, B., & Witlox, F. (2015b). Pacifying Babel's Tower: A scientometric analysis of polycentricity in urban research. *Urban Studies*. DOI:10.1177/0042098015573455
- Van Oort, F.G., Thissen, M. & Burger, M.J. (2015). Polycentriciteit en concurrentiekracht. In: Van Oort, F.G., Meijers, E.J., Thissen, M., Hoogerbrugge, M. & M. Burger, *De concurrentiepositie van Nederlandse steden; van agglomeratiekracht naar netwerkkracht* (p.65-78). Den Haag: Platform31.
- Vlaams Parlement (2010). *Maatschappelijke beleidsnota over de hervorming van het hoger onderwijs in Vlaanderen*. Ingediend op 25 juni 2010 door de Commissie Ad Hoc Hoger Onderwijs. Stuk 591.
- Vlaamse Regering (2011). *Witboek: een nieuw industrieel beleid voor Vlaanderen*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2012). *Strategisch Beleidsplan 2020 voor het toerisme in Vlaanderen-Brussel*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2013a). *Groenboek Zesde Staatshervorming. Deel I: Sociaal-economisch beleid*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2013b). *Groenboek Zesde Staatshervorming. Deel II: Gezondheidszorg, ouderenzorg en hulp aan personen*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering (2014a). *Beleidsnota 2014-2019 Toerisme*. Ingediend door de heer Ben Weyts, Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn. Kabinet van Ben Weyts
- Vlaamse Regering (2014b). *Beleidsnota Cultuur 2014-2019*. Ingediend door de heer Sven Gatz, Vlaams minister van Cultuur, Jeugd, Media en Brussel. Kabinet van Sven Gatz.
- Vlaamse Regering (2014c). *Beleidsnota 2014-2019 Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie*. Ingediend door de heer Philippe Muyters, Vlaams minister van Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie. Kabinet van Philippe Muyters.
- Vlaamse Regering (2014d). *Beleidsnota 2014-2019 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*. Ingediend door de heer Jo Vandeurzen, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Kabinet van Jo Vandeurzen.
- Waldfogel, J. (2008). The median voter and the median consumer: Local private goods and population composition. *Journal of Urban Economics*, 63(2), 567 - 582.
- Wallonie-Bruxelles Tourisme (2015). *Rapport d'activité 2014*. Brussel: Wallonie-Bruxelles Tourisme.
- Wayens, B., & Grimmeau, J.-P. (2003). L'influence du tourisme sur la géographie du commerce de détail en Belgique. *Belgeo*, (3), 289–302.
- Zukin, S. (2010). *Naked City. The Death and Life of Authentic Urban Places*. Oxford: Oxford University Press.

### ***Bijlage 1 Interviewprotocol topvoorzieningen - sector toerisme***

#### ***1.1 Inleiding***

[Inleiding van dit groepsinterview - 15 minuten]

*Welkom*

*Korte toelichting bij dit groepsinterview*

Dit groepsinterview vindt plaats in het kader van een studieopdracht voor Ruimte Vlaanderen, genaamd 'topvoorzieningen'. Jullie werden uitgenodigd voor dit interview via leden van de stuurgroep van deze studieopdracht, omdat jullie expertise hebben in de Cultuursector op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap.

Een belangrijke doelstelling bij een groepsinterview is om zoveel mogelijk te leren van de interactie tussen de deelnemers. Met andere woorden, voor ons is de dialoog tussen u minstens even relevant als de antwoorden op de vragen. Het is niet de bedoeling om telkens tot een consensus te komen, dus spreek gerust vrijuit. Enkel op het einde van dit interview zullen we eenieder individueel vragen ons kaartmateriaal te evalueren. We hoeven ons bovendien niet aan deze vragenlijst te houden. Als er bijkomende, relevante zaken naar voor komen, dan kunnen we gerust afwijken van deze vooropgestelde structuur.

Het gesprek zelf bestaat uit vijf delen. Na een inleidende ronde over het begrip topvoorzieningen gaan we dieper in op de ruimtelijke dimensie van het voorzieningenaanbod binnen uw sector. Vervolgens evalueren we tweemaal de relevantie en volledigheid van de indicatoren die we voor uw sector verzameld hebben. Dat gebeurt eerst collectief en daarna individueel. We gaan ervan uit dat het groepsinterview twee uur zal duren.

*Opname toestemming*

Wij vragen uw toestemming om dit gesprek op te nemen. Van dit gesprek wordt een verslag opgemaakt waar de belangrijkste resultaten worden toegelicht. Dat verslag zal deel uitmaken van het eindrapport van deze studieopdracht. Als we graag bepaalde quotes van personen in het rapport willen opnemen, dan vragen we daarvoor expliciet toestemming. Indien gewenst, wordt het verslag van dit interview ook aan u overgemaakt.

*Rondje van de tafel*

#### ***1.2 Fase 1. Openingsvragen***

[introdunctie van het topic – 20 minuten]

**Q1.** Het centrale begrip van deze studieopdracht zijn zogeheten "topvoorzieningen." We zullen zo meteen toelichten hoe wij dat begrip een invulling hebben gegeven binnen uw sector. Echter, vóór we dat doen, willen we graag aan elk van u vragen wat u vanuit uw achtergrond en invalshoek beschouwt als een 'topvoorziening' en een 'subtopvoorziening' binnen uw sector.

- Per deelnemer criteria noteren om onderscheid te maken tussen top- en subtopvoorzieningen
- Korte discussie over de onderling opgeworpen definities/criteria

**[Uitleg]** Het woord "topvoorziening" is een beetje gevaarlijk in een gesprek als dit omdat het al heel snel normatief opgevat wordt. We willen benadrukken dat het voor ons onderzoek vooral van belang is het te zien als een beschrijvend concept. Het gaat om dat deel van alle voorzieningen dat het meest bijdraagt aan de

internationale uitstraling van Vlaanderen en Brussel. Om het inzichtelijk te maken, het gaat om die voorzieningen die zogezegd internationaal in de Champions League meespelen. Een selectie maken is in deze cruciaal, want als alles een topvoorziening is dan worden we niet veel wijzer.

In het onderzoek hanteren we de volgende werkdefinities voor een topvoorziening:

'Een topvoorziening in een Vlaamse context is een voorziening waarvan de lokale en gewestelijke inbedding een dusdanige kwaliteit realiseert dat ze een bovengewestelijke uitstraling geniet. Ze bouwt bovendien op een bovengewestelijk draagvlak om haar grootschaligheid of mate van specialisatie te behouden'.

'Een subtopvoorziening in een Vlaamse context is een voorziening waarvan de lokale inbedding een dusdanige kwaliteit realiseert dat ze een bovenlokale – echter niet bovengewestelijke - uitstraling geniet. Ze bouwt bovendien op een bovenlokaal draagvlak om haar grootschaligheid of mate van specialisatie te behouden'.

In onze studie definiëren we topvoorzieningen en subtopvoorzieningen in een vijftal sectoren. Er zijn in die definities duidelijk een aantal begrippen die een sectorspecifieke invulling vragen. Zo zal wat we onder "lokale inbedding" of "bovengewestelijke uitstraling" verstaan per sector verschillen.

**Q2.** Kan u zich iets voorstellen bij (onderdelen van) deze definitie?

**Q3.** Spreken we over andere topvoorzieningen dan degene die hierboven werden gedefinieerd binnen uw sector?

**Q4.** Hoe moeten wij in het geval van uw sector de relatie zien tussen "lokale inbedding" en "bovengewestelijke uitstraling"?

**[Uitleg]** Wij hebben in het kader van het onderzoek voorstudies gedaan naar het sectoraal beleid en gekeken om te zien waar er raakvlakken zijn met het topvoorzieningenonderzoek. Naar aanleiding daarvan zijn er nog een aantal vragen die we graag met u zouden willen toetsen:

**[uitleg]** Uit de meest recente beleidsnota, van minister Weyts, staat de focus op topvoorzieningen schijnbaar helemaal centraal. Ter introductie:

"Ten eerste wil ik de toeristische aantrekkingskracht van Vlaanderen vergroten. Dat doe ik door voluit te kiezen voor de ontwikkeling en promotie van onze Vlaamse kroonjuwelen. Ik investeer in promotie, evenementen én toeristische infrastructuur, maar met absolute focus op dossiers waarin Vlaanderen zich onderscheidt van zijn toeristische concurrenten. We moeten onze USP's (unique selling propositions) maximaal uitspelen – zonder authenticiteit te verliezen – om Vlaanderen te laten uitgroeien tot een unieke toeristische topbestemming."

**Q5.** Een belangrijke rol spelen zogenaamde 'hefbomen'. Wanneer definiëren jullie een toeristische voorziening als een hefboom?

- In de nota wordt aangegeven dat de toeristische hefbomen zoveel mogelijk spill-over effecten moeten proberen te genereren. Hoe werkt dat spill-over beleid in de praktijk?

Er wordt in het bestaande beleid sterk ingezet op het versterken van die elementen van de toerisme infrastructuur die al een profiel hebben. "Ik zal een focusbeleid voeren, waarbij ik maximaal kies voor projecten met een groot rendement voor de maatschappij, de economie en onze ondernemers. "

**Q6.** Dat zou kunnen betekenen dat de beschikbare middelen worden ingezet om te gaan concentreren. Werkt het ook zo in de praktijk?

- Is een spreidingsstrategie, los van de huidige politieke koers, vandaag de dag nog wenselijk?

- Kan een spreiding leiden tot een beter functioneren van 'topvoorzieningen', of staat de spreiding juist dergelijke ontwikkelingen in de weg?

**Q7.** In welke mate is een geconcentreerde allocatie van middelen wenselijk om de internationale uitstraling en kwaliteit van de toeristische sector te verhogen?

- In de beleidsnota staat bijvoorbeeld dat de al grote Toerisme voorzieningen meer middelen zal krijgen; Wat zijn de gevolgen van een dergelijke concentratie voor de ontwikkeling van topvoorzieningen?

**Q8.** Toerisme is bij uitstek een sector waarbij de subsidiariteitsvraag vele uitkomsten kan kennen. Wanneer werk je samen met de andere gewesten / federale overheid, wanneer ben je elkaars concurrent?

- Kunnen jullie iets vertellen over hoe het samenwerken met de andere gewesten / de federale overheid?
- We kunnen ons voorstellen dat er juist in Brussel vele kapiteins op het schip zijn. Als we het perspectief nemen van "toeristische topvoorzieningen" in groot Brussel:
  - Hoe werkt de samenwerking op de toeristische functie van Brussel?
  - Zorgen al deze kapiteins op het schip nu voor een groter of een kleiner aanbod in Brussel dan anderszinds het geval zou geweest zijn?
  - (indien stroef): zijn er verschillen van inzicht of verschillen van belangen?

**Q9.** De beleidsnota van Weyts stelt dat: "prioritaire aandacht gaat naar onze buurlanden, die onze belangrijkste markten zijn en blijven." Wat betekent dat voor het topvoorzieningenbeleid?

- In de nota van Weyts wordt gesproken dat "Urban innovation draagt bij aan een modern imago van Vlaanderen, waardoor de beleving van onze bestemmingen nog wordt versterkt." We konden ons daar niet helemaal een voorstelling van maken. Wat wordt er precies mee bedoeld?

**Q10** We lezen in de beleidsnota een aantal toeristische producten/speerpunten: Kunststeden, Kust, Groene Regio's, Brussel en (in de nota) : Vlaamse Meesters en Vlaamse Gastronomie als speerpuntsectoren. Kunt u over de keuze van die productlijnen en het succes ervan iets meer vertellen?

### **1.3 Fase 2. Transitievragen**

[Toetsen van eigen operationele definities - 30 minuten]

**[Uitleg]** Het is geen makkelijke oefening om binnen verschillende sectoren het begrip topvoorzieningen te gaan operationaliseren. Wij deden dat aan de hand van een hele reeks sectorspecifieke indicatoren, waar we gegevens voor hebben verzameld. Die gegevens lieten ons toe om drempelwaarden te bepalen om een onderscheid te maken tussen subtop- en topvoorzieningen. Sommige van deze voorzieningen konden *op het niveau van de voorziening* zelf geanalyseerd, voor anderen was *het aggregeren van de voorziening op het schaalniveau van gemeenten* noodzakelijk.

Opnieuw, het bepalen van die drempelwaarden is niet eenvoudig: In een aantal gevallen gebeurde dat op basis van *kwalitatieve criteria*, in sommige gevallen *op basis van cijfers en algoritmen*. Het spreekt voor zich dat over die werkwijze gediscussieerd kan worden. Daarom willen we met u graag de gekarteerde indicatoren overlopen om te zien in hoeverre onze informatie volledig en correct is. Mochten er bepaalde voorzieningen ontbreken, of onterecht als 'topvoorziening' geklasseerd zijn (of andersom) dan zijn dat belangrijke punten van overleg.

- Overzicht van indicatoren tonen
- Indicator per indicator toelichten
  - Metadata: inhoud, bron, onderscheid top/subtop
  - Kaart
- Welke informatie ontbreekt?
- Hoe problematisch is het ontbreken van deze informatie?

## **1.4 Fase 3. Sleutelvragen**

[Discussie over het belang van ruimtelijke aspecten in de sector – 30 minuten]

De locaties en de ruimtelijke spreiding van voorzieningen speelt in dit onderzoek een grote rol. Vandaar een aantal specifieke vragen daarover.

### **Q11.**

- Voor welk soort voorzieningen is het belangrijk dat ze gespreid zijn over de ruimte? En voor welk soort voorzieningen niet?
- In hoeverre speelt de bevolkingsspreiding een rol?

### **Q12.**

- Voor welk soort voorzieningen is het belangrijk dat ze geconcentreerd worden in de ruimte? En voor welk soort voorzieningen niet?
- In hoeverre speelt de bevolkingsspreiding een rol?
- In hoeverre speelt consumptie door de niet-lokale bevolking (buitenlands) daar een rol?

### **Q13.**

- In hoeverre leidt het huidige beleid van de overheid [overheden] tot een spreiding / concentratie tussen voorzieningen?
- In hoeverre wordt er in het beleid een middenweg gezocht tussen spreiden en concentreren in het alloceren / subsidiëren / initiëren van voorzieningen?
- Zijn er dan bepaalde types voorzieningen die men liever spreidt?
- Zijn er dan bepaalde types voorzieningen die men liever concentreert?

**Q14.** Vindt u dat de topvoorzieningen op hun huidige locatie optimaal kunnen functioneren?

**Q15.** Zou het huidige niveau van voorzieningen in Vlaanderen en Brussel hoger kunnen worden door goed ruimtelijk beleid, zoals bijv. zorgen voor betere bereikbaarheid en minder versnippering?

**Q16.** Behoren de topvoorzieningen in sector X hier in Vlaanderen/Brussel tot de wereldwijde top, of spelen we als het ware in tweede of derde klasse internationaal gezien?

**Q17.** Vindt u het aanbod (kwantiteit/kwaliteit) aan voorzieningen in uw sector in Vlaanderen/Brussel vergelijkbaar met dat in grote metropolen (bijv. Berlijn, London, Parijs)? Wat zijn de verschillen?

**Q18.** In hoeverre speelt de internationale gerichtheid van voorzieningen een rol in het voorwerp worden van een voorziening door beleid/ bijvoorbeeld in het stimuleren van die voorziening of het toekennen van subsidies of andere materiële/immateriële steun?

**Q19.** In hoeverre houdt het beleid rekening met clusters van (gerelateerde) voorzieningen of zou het beleid daar rekening mee moeten houden?

**Q20.** In hoeverre speelt nabijheid tot een andere voorziening die internationaal gericht is (ze zitten in hetzelfde cluster) een rol om een 'subtopvoorziening' te ondersteunen?

## **1.5 Fase 4. Conclusie**

[15 minuten]

- Korte samenvatting van dit groeps gesprek – bevestiging vragen
- Deelnemers bedanken voor hun input en tijd

## Bijlage 2 Overzicht van operationele definities topvoorzieningen per sector

Tabel 1: Operationele definities topvoorzieningen in de sector sport

Sector	Functionele indicator	Statistische indicator	Ref.
SPORT	Sport stadions	Capaciteit	S1
	Sport arena's	Capaciteit	S2
	Belangrijke topsportevenementen	Organisatie WK's en EK's van olympische sporten sinds 2000	S3a
		Organisatie internationale evenementen in tien belangrijkste sporten in Europa sinds 2000	S3b
	Topsport faciliteiten	Aanwezigheid trainingsfaciliteiten voor topsporters	S4
	Grootschalige sportevenementen voor een breed publiek	Deelnemersaantallen	S5

Tabel 2: Operationele definities topvoorzieningen in de sector cultuur

Sector	Functionele indicator	Statistische indicator	Ref.
CULTUUR	Werelderfgoed volgens Unesco	Aantal Unesco erfgoedsites per gemeente	C1
	Musea (volgens Kunstendecreet)	Bezoekersaantallen	C2
	Erfgoedmusea volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Bezoekersaantallen	C3
	Kunstmusea volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Bezoekersaantallen	C4
	Niet-museale erfgoedattracties volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Bezoekersaantallen	C5
	Cultuurinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap	Aanwezigheid	C6
	Filmfestivals	Aantal filmfestivals per gemeente	C7
	Muziekfestivals	Bezoekersaantallen	C8
	Operahuis	Aanwezigheid	C9
	Galerieën	Aantallen per gemeente	C10
	Internationale kunstbeurzen	Aantallen georganiseerd op gemeenteniveau	C11a
		Aantallen georganiseerd op gemeenteniveau	C11b
	Publieke Kunsttentoonstellingen	Aantallen georganiseerd op gemeenteniveau	C12
	Producties	Bezoekersaantallen per gemeente	C13
	Receptieve activiteiten	Bezoekersaantallen per gemeente	C14
Concerten	Aantallen op gemeenteniveau	C15	

**Tabel 3: Operationele definities topvoorzieningen in de sector toerisme**

Sector	Functionele indicator	Statistische indicator	Ref.
TOERISME	Toeristische attractie volgens Michelin	Aantal sterren voor plaats als geheel, geaggregeerd naar gemeenten	T1a
		Optelsom sterren voor alle bezienswaardigheden in gemeente	T1b
		Aantal bezienswaardigheden met drie sterren	T1c
	Werelderfgoed volgens Unesco	Aantal Unesco erfgoedsites per gemeente	C1
	Sightseeing attracties volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Deelnemersaantallen	T2
	Zoo, Dieren-, Thema en Pretparken volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Deelnemersaantallen	T3
	Wetenschap en Natuur attracties volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Deelnemersaantallen	T4
	Recreatieparken en waterplezier volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Deelnemersaantallen	T5
	Erfgoedmusea volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Bezoekersaantallen	C3
	Kunstmusea volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Bezoekersaantallen	C4
	Niet-museale erfgoedattracties volgens Attractiedatabank Toerisme Vlaanderen	Bezoekersaantallen	C5
	Attractieplaats voor zakelijke doeleinden	Aantal aankomsten per gemeente in de categorie 'zakelijk'	T6
	Attractieplaats voor toeristische doeleinden	Aantal aankomsten per gemeente in de categorie 'vakantie'	T7
	Toeristische trekpleister volgens buurlanden	Aantal aankomsten uit Nederland, Luxemburg, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk	T8
	Toeristische trekpleister volgens EU-landen en Zwitserland	Aantal aankomsten uit EU landen en Zwitserland	T9
	Toeristische trekpleister volgens landen buiten de EU	Aantal aankomsten buiten de EU	T10
	Muziekfestivals	Bezoekersaantallen	C8



**Tabel 4: Operationele definities topvoorzieningen in de kennisector**

Sector	Functionele indicator	Statistische indicator	Ref.
KENNIS	Innovaties	Aantal patentaanvragen bij het European Patent Office (2010)	K1
	Onderzoek en onderwijs aan universiteiten (volgens internationale rankings)	Ranking Times Higher Education World University Rankings 2014-2015	K2a
		Ranking Times Higher Education World Reputation Rankings 2014	K2b
		Ranking Shanghai academic ranking of world universities 2014	K2c
		Ranking CWTS Leiden ranking - PP(top 10%)	K2d
		Ranking in Europe CWTS Leiden ranking - MNCS (mean normalized citation score)	K2e
		QS World University Ranking by subject 2015	K2f
	Onderzoek aan universiteiten (volgens Vlaamse financiering)	Ranking Verdeelsleutel Bijzonder Onderzoeksfonds (BOF) - luik Onderzoek	K3
	Onderzoek aan andere wetenschappelijke instellingen (zonder die voor hoger onderwijs)	Aantal andere wetenschappelijke instellingen (zonder instellingen voor hoger onderwijs), geaggregeerd op gemeenteniveau	K4
	Omvang van instellingen voor hoger onderwijs	Aantallen studenten	K5
	Internationalisering van studentenpopulatie van instellingen van hoger onderwijs	Aantallen buitenlandse studenten	K6a
		Aantal verschillende nationaliteiten van studenten	K6b
	Internationale uitwisseling van studenten tussen instellingen van hoger onderwijs	Aantallen inkomende Erasmusstudenten	K7a
		Aantallen uitgaande Erasmusstudenten	K7b
	Onderwijs aan instellingen van hoger onderwijs (volgens Vlaamse financiering)	Ranking Verdeelsleutel Bijzonder Onderzoeksfonds (BOF) - luik Onderwijs	K8
Hooggespecialiseerde opleidingen	Aantal gespecialiseerde opleidingen, opgeteld per gemeente	K9	

**Tabel 5: Operationele definities topvoorzieningen in de zorgsector**

Sector	Functionele indicator	Statistische indicator	Ref.
ZORG	Tweedelijnsgezondheidszorg	Beddenaanbod	Z1a
		Aantal specialisten	Z1b
		Aantal buitenlandse patiënten	Z1c
	Derdelijnsgezondheidszorg	Beddenaanbod	Z2a
		Aantal specialisten	Z2b
		Aantal buitenlandse patiënten	Z2c
	Hooggespecialiseerde zorg	Specialisatie-Index	Z3

## Bijlage 3 Indicatorgewichten volgens de sector

Tabel 1: Indicatorgewichten volgens respondenten uit de sector sport

Sector	Ref.	RG	R1	R2	R3	R4	GT	I%
SPORT	S1	20%	5	6	4	5	5,0	20%
	S2	20%	5	6	5	6	5,5	22%
	S3a	10%	6	5	3	5	4,8	10%
	S3b	10%	6	5	2	5	4,5	9,1%
	S4	20%	6	6	6	5	5,8	23%
	S5	20%	4	5	2	4	3,8	15%

RG = relatief gewicht; R1-4= gewichten van respondent 1-4; GT = gemiddeld gewicht; I% = relatieve en gewogen aandeel van de indicator in de totale sectorindex.

Tabel 2: Indicatorgewichten volgens respondenten uit de sector cultuur

Sector	Ref.	RG	R1	R2	R3	R4	GT	I%
CULTUUR	C1	6,7%	6	6	6	5	5,8	8,3%
	C2	6,7%	4	4	6	5	4,8	6,9%
	C3	6,7%	4	4	3	5	4,0	5,8%
	C4	6,7%	4	4	3	5	4,0	5,8%
	C5	6,7%	4	4	3	5	4,0	5,8%
	C6	6,7%	6	5	6	6	5,8	8,3%
	C7	6,7%	5	5	3	/	4,3	6,3%
	C8	6,7%	5	3	3	/	3,7	5,3%
	C9	6,7%	6	3	6	/	5,0	7,3%
	C10	6,7%	5	5	3	/	4,3	6,3%
	C11a	3,3%	6	4	3	/	4,3	3,1%
	C11b	3,3%	6	4	3	/	4,3	3,1%
	C12	6,7%	4	5	3	4	4,0	5,8%
	C13	6,7%	4	4	6	/	4,7	6,8%
	C14	6,7%	5	4	6	/	5,0	7,3%
C15	6,7%	5	5	6	/	5,3	7,7%	

RG = relatief gewicht; R1-4= gewichten van respondent 1-4; GT = gemiddeld gewicht; I% = relatieve en gewogen aandeel van de indicator in de totale sectorindex.

**Tabel 3: Indicatorgewichten volgens respondenten uit de sector toerisme**

Sector	Ref.	RG	R1	R2	R3	GT	I%
TOERISME	T1a	2,2%	6	4	4	4,7	2,5%
	T1b	2,2%	5	2	2	3,0	1,6%
	T1c	2,2%	5	4	4	4,3	2,3%
	C1	6,7%	3	3	3	3,0	4,9%
	T2	6,7%	4	5	5	4,7	7,6%
	T3	6,7%	2	4	4	3,3	5,4%
	T4	6,7%	2	1	1	1,3	2,2%
	T5	6,7%	1	1	1	1,0	1,6%
	C3	6,7%	3	5	5	4,3	7,0%
	C4	6,7%	2	5	5	4,0	6,5%
	C5	6,7%	3	5	5	4,3	7,0%
	T6	6,7%	5	5	5	5,0	8,1%
	T7	6,7%	5	5	5	5,0	8,1%
	T8	6,7%	6	6	6	6,0	9,8%
	T9	6,7%	6	6	6	6,0	9,8%
	T10	6,7%	6	6	6	6,0	9,8%
C8	6,7%				3,5	5,7%	

RG = relatief gewicht; R1-3= gewichten van respondent 1-3; GT = gemiddeld gewicht; I% = relatieve en gewogen aandeel van de indicator in de totale sectorindex.

Tabel 4: Indicatorgewichten volgens respondenten uit de kennissector

Sector	Ref.	RG	R1	R2	R3	R4	R5	R6	GT	I%
KENNIS	K1	/	3	5	4	4	5	5	4,3	/
	K2a	2,1%	2	4	6	3	5	5	4,2	2,3%
	K2b	2,1%	2	2	5	2	3	2	2,7	1,4%
	K2c	2,1%	5	6	6	6	5	5	5,5	3,0%
	K2d	2,1%	5	1	5	1	3	5	3,3	1,8%
	K2e	2,1%	5	1	3	1	3	5	3,0	1,6%
	K2f	2,1%	5	6	NA	1	5	3	4,0	2,2%
	K3	12,5%	4	2	NA	5	4	4	3,8	12,3%
	K4	12,5%	2	4	3	3	4	2	3,0	9,7%
	K5	12,5%	3	6	5	6	5	5	5,0	16,2%
	K6a	6,3%	5	4	4	5	4	5	4,5	7,3%
	K6b	6,3%	5	2	2	2	3	2	2,7	4,3%
	K7a	6,3%	5	4	3	3	4	5	4,0	6,5%
	K7b	6,3%	5	4	3	3	5	5	4,2	6,8%
	K8	12,5%	4	2	NA	5	4	3	3,6	11,7%
K9	12,5%	4	5	4	4	5	2	4,0	13%	

RG = relatief gewicht; R1-6= gewichten van respondent 1-6; GT = gemiddeld gewicht; I% = relatieve en gewogen aandeel van de indicator in de totale sectorindex; NA = gewicht niet beschikbaar.

**Tabel 5: Indicatorgewichten volgens respondenten uit de zorgsector**

Sector	Ref.	RG	R1	R2	R3	GT	I%
<b>ZORG</b>	Z1a	11,1%	2	NA	3	2,5	7,7%
	Z1b	11,1%	3	NA	3	3,0	9,2%
	Z1c	11,1%	2	NA	3	2,5	7,7%
	Z2a	11,1%	2	NA	3	2,5	7,7%
	Z2b	11,1%	4	NA	3	3,5	10,8%
	Z2c	11,1%	4	NA	3	3,5	10,8%
	Z3	33,3%	5	NA	5	5,0	46,2%

RG = relatief gewicht; R1-3= gewichten van respondent 1-3; GT = gemiddeld gewicht; I% = relatieve en gewogen aandeel van de indicator in de totale sectorindex; NA = gewicht niet beschikbaar.

## Bijlage 4 Afbakening van het Metropolitane Kerngebied

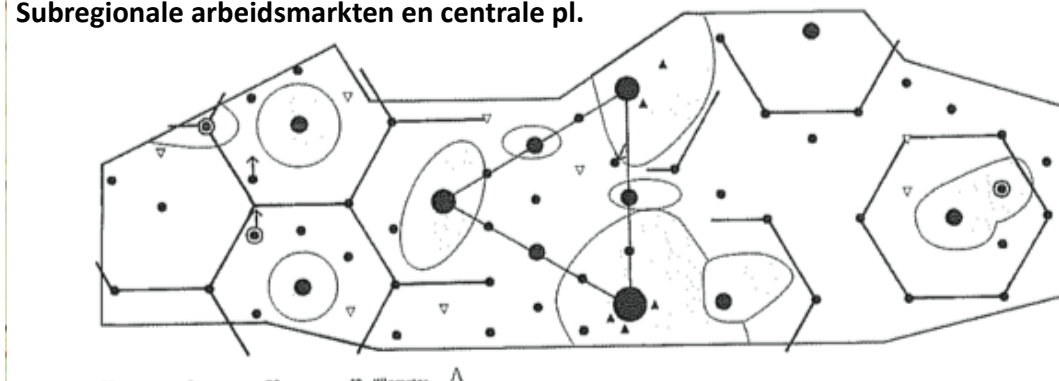
Doorheen de studies 'Topvoorzieningen' en 'Kritische Massa' speelt de notie van een Vlaams Metropolitane Kerngebied een belangrijke rol als geografisch analysekader. De keuze van de geografische contouren van een dergelijk gebied is geen arbitraire zaak, maar omvat zeker een aantal subjectieve keuzes. Deze keuzes omtrent de afbakening van de gebruikte kaartuitsnede worden hier kort toegelicht.

De gebruikte kaartuitsnede is afkomstig uit het rapport 'Metropoolvorming in België en Vlaanderen: De polycentrische ruimtelijke structuur van de arbeidsmarkt' (van Meeteren et al., 2015) dat is geschreven voor het Steunpunt Ruimte. Processen van metropoolvorming, en dus ook van Kritische Massa-vorming en synergie in Topvoorzieningen, verschillen in ruimtelijke schaal naar gelang de functie. Sommige metropoolvormingsprocessen zijn uitgesproken centraalstedelijk en kennen een afstandsverval van enkele kilometers, anderen bestrijken een uitgestrekt interstedelijk gebied. Doel van de afbakeningen die in 'metropoolvorming in België en Vlaanderen' gebruikt zijn is om Vlaanderen op te delen in drie verschillende, overlappende, zones waarbinnen de interstedelijke dynamiek een samenhang vertoont (Zie Figuur A). De afbakening van het Metropolitane Kerngebied die in de studies 'Kritische Massa' en 'Topvoorzieningen' zijn gebruikt is gelijk aan de middelste van deze drie zones.

**Figuur A. Conceptuele onderverdeling in drie overlappende gebieden**



**Subregionale arbeidsmarkten en centrale pl.**



**Bron: van Meeteren et al. (2015a); Van Nuffel en Saey (2005)**

De demarcatie heeft expliciet als doel ervoor zorg te dragen dat de 'grensgebieden' tussen de stedelijke subsystemen steeds meegenomen worden in het kaartbeeld. In andere woorden: ze is opzettelijk ruim genomen

zodat de overlap van Metropolitaan Kerngebied naar niet-Metropolitaan Kerngebied steeds in het kaartbeeld gevangen is.

'Het definiëren van de overlapgebieden is in het bijzonder belangrijk omdat zowel de casus van de agglomeratie Gent in het westen als de casussen van Leuven en Turnhout in het oosten ambigu zijn. In hoeverre zijn die steden zowel onderdeel van het Metropolitaan Kerngebied als van het respectievelijk West- en Oost Vlaamse systeem? Om de precieze demarcatie van de drie gebieden en de overlapgebieden te bepalen zijn opeenvolgend een tweetal criteria gebruikt. Als eerste basisafbakening is de indeling in forenzenwoonzones – de uitgebreide functioneel stedelijke gebieden – van Luyten en Van Hecke (2007, zie Figuur 9) gebruikt. De forenzenwoonzones van Brugge, Gent en Kortrijk waren leidend voor het westelijk gebied, voor het centrale gebied werden de forenzenwoonzones van Antwerpen, Brussel (voor zover in het Brussels of Vlaams Gewest gelegen), Gent, Leuven, Mechelen, Sint-Niklaas en Turnhout meegenomen en voor het oostelijk gebied de forenzenzones van Genk, Hasselt, Leuven en Turnhout. Aangezien niet alle forenzenwoonzones direct topografisch op elkaar aansluiten moest er nog een tweede selectie criterium gehanteerd worden om de grens tussen de gebieden te trekken waar de invloedssferen van de steden niet op elkaar aansloten, een probleem dat vooral in de Kempen speelt. Hiervoor werden de regionaliseringsgrenzen van Blondel et al. (2010) gebruikt die lokale gemeenschappen op basis van telefonienetwerken representeren. We verwachten dat grenzen tussen deze gemeenschappen, die alleen meegenomen werden waar de forenzenzones geen uitsluitel geven en dus naar verwachting weinig dynamiek is, de ruimtelijke oriëntatie van haar bewoners redelijk adequaat weergeeft.<sup>13</sup>

Uitgebreidere details zijn terug te vinden in van Meeteren et al. (2015a, Appendix A), maar op basis van de gebruikte methodiek worden de volgende gemeenten, en het Brussels hoofdstedelijk Gewest, tot het Vlaams-Brussels Metropolitaan Kerngebied gerekend:

Aalst, Aalter, Aarschot, Aartselaar, Affligem, Antwerpen, Arendonk, Asse, Assenede, Baarle-Hertog, Balen, Beerse, Beersel, Begijnendijk, Bekkevoort, Berlaar, Berlare, Bertem, Bever, Beveren, Bierbeek, Boechout, Bonheiden, Bortmeerbeek, , Boom, Bornem, Borsbeek, Boutersem, Brakel, Brasschaat, Brecht, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Buggenhout, De Pinte, Deinze, Denderleeuw, Dendermonde, Dessel, Destelbergen, Dilbeek, Drogenbos, Duffel, Edegem, Eeklo, Erpe-Mere, Essen, Evergem, Galmaarden, Gavere, Geel, Gent, Geraardsbergen, Glabbeek, Gooik, Grimbergen, Grobbendonk, Haacht, Haltert, Halle, Ham, Hamme, Heist-op-den-Berg, Hermiksem, Herent, Herentals, Herselt, Herenthout, Herne, Hoegaarden, Hoeilaart, Holsbeek, Hoogstraten, Horebeke, Hove, Huldenberg, Hulshout, Kalmthout, Kampenhout, Kapelle-op-den-Bos, Kapellen, Kaprijke, Kasterlee, Keerbergen, Kluisbergen, Kontich, Kortenberg, Kraainem, Kruibeke, Laakdal, Laarne, Landen, Lebbeke, Lede, Lennik, Leuven, Liedekerke, Lier, Lierde, Lille, Linkebeek, Lint, Linter, Lochristi, Lokeren, Londerzeel, Lovendegem, Lubbeek, Maarkedal, Machelen, Malle, Mechelen, Meerhout, Meise, Melle, Merchtem, Merelbeke, Merksplas, Moerbeke, Mol, Mortsel, Nazareth, Nevele, Niel, Nijlen, Ninove, Olen, Oosterzele, Opwijk, Oud-Heverlee, Oudenaarde, Overijse, Pepingen, Putte, Puurs, Ranst, Ravels, Retie, Rijkevorsel, Ronse, Roosdaal, Rotselaar, Rumst, Schelle, Scherpenheuvel-Zichem, Schilde, Schoten, Sint-Amands, Sint-Genesius-Rode, Sint-Gillis-Waas, Sint-Katelijne-Waver, Sint-Laureins, Sint-Lievens-Houtem, Sint-Martens-Latem, Sint-Niklaas, Sint-Pieters-Leeuw, Stabroek, Steenokkerzeel, Stekene, Temse, Ternat, Tervuren, Tessenderloo, Tielt-Winge, Tienen, Tremelo, Turnhout, Vilvoorde, Vorselaar, Vosselaar, Waarschoot, Waasmunster, Wachtebeke, Wemmel, Westerlo, Wetteren, Wezembeek-Oppem, Wichelen, Wijnegem, Willebroek, Wommelgem, Wuustwezel, Zandhoven, Zaventem, Zele, Zelzate, Zemst, Zingem, Zoersel, Zomergem, Zottegem, Zwalm, Zwijndrecht.

---

<sup>13</sup> Deze paragraaf is letterlijk overgenomen uit van Meeteren et al. (2015a), p. 45.