



OMGEVING

Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking

- > Eindrapport

- > Instituut voor de Overheid, KU Leuven
- > Departement HABE, Hogeschool Gent
- > IDEA Consult
- > OMGEVING

12 november 2012

Inhoudstafel

Managementsamenvatting	7
1. Context, doel en aanpak van het onderzoek	18
> 1.1. <i>Context</i>	18
> 1.2. <i>Doel</i>	19
> 1.3. <i>Uitvoering</i>	20
> 1.4. <i>Structuur/logica van het onderzoek</i>	21
2. Enkele reflecties vooraf vanuit onderzoeksperspectief	23
> 2.1. <i>Beleidsvisie op de rol van gemeenten als bepalende maar dynamische factor voor de probleemstelling</i>	23
> 2.2. <i>IGS praktijk vanuit behoeften of omgekeerd? Over meetbaarheid en dynamiek van behoeften tot samenwerking</i>	24
> 2.3. <i>Een beleidscontext in beweging</i>	25
> 2.4. <i>Gevolgen voor het onderzoek</i>	26
3. Naar een analysekader voor de praktijk van IGS	27
> 3.1. <i>Ruimtelijke ordening?</i>	27
> 3.2. <i>Intergemeentelijke samenwerking?</i>	27
> 3.2.1. Voorwerp van de samenwerking: beheer vs. beleid	29
> 3.2.2. Vrijwillig of opgelegd	29
> 3.2.3. De graad van formalisatie	30
> 3.2.4. Duurtijd	31
> 3.3. <i>Drie actievelden voor samenwerking tussen gemeenten</i>	32
> 3.3.1. Actieveld 1: Samenwerking om individueel sterker te worden - shared services	33
> 3.3.2. Actieveld 2: Samenwerking in functie van (gemeente-) grensoverschrijdende thema's	34
> 3.3.3. Actieveld 3: van intergemeentelijke naar interbestuurlijke samenwerking	35
> 3.4. <i>Beschouwing van de drie actievelden</i>	37
> 3.5. <i>Verklarende factoren voor de IGS-praktijk</i>	38
> 3.5.1. Gevarieerde samenwerking door gevarieerde gemeenten	39

> 3.5.2.	Probleemperceptie en 'framing' op lokaal niveau	40
> 3.5.3.	De lokale afweging van kosten en baten van samenwerking	41
> 3.5.4.	Padafhankelijkheid	43
> 3.5.5.	Institutionele factoren	44
> 3.5.6.	Samenwerkingscultuur en procesmanagement	46
4.	De intergemeentelijke samenwerkingspraktijk geanalyseerd	49
> 4.1.1.	Bestuurlijke trends van intergemeentelijke samenwerking	50
> 4.1.2.	Trends in (het bestaand instrumentarium van) ruimtelijk beleid	51
> 4.2.	<i>Actieveld 1: intergemeentelijke samenwerking - shared services</i>	59
> 4.2.1.	Intergemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren (IGSA)	59
> 4.2.2.	Streekontwikkelingsintercommunales	64
> 4.2.3.	Andere evoluties	65
> 4.3.	<i>Actieveld 2: intergemeentelijke samenwerking voor gemeentegrensoverschrijdende beleidsthema's</i>	68
> 4.3.1.	Opmaken intergemeentelijk structuurplan	68
> 4.3.2.	Streekontwikkelingsintercommunales	71
> 4.3.3.	Vrijwillige samenwerking in stadsregio's	75
> 4.3.4.	Andere evoluties	79
> 4.4.	<i>Actieveld 3: van intergemeentelijke naar interbestuurlijke samenwerking</i>	79
> 4.4.1.	Strategische projecten in uitvoering van het RSV	80
> 4.4.2.	Strategische/gebiedsgerichte projecten van provincies	85
> 4.4.3.	Afbakeningsprocessen van grootstedelijke, regionaalstedelijke en kleinstedelijke gebieden	86
> 4.4.4.	Afbakeningsprocessen agrarische en natuurlijke structuur	87
> 4.4.5.	Streekontwikkelingsintercommunales	88
> 4.4.6.	Bottom-up en top-down dynamiek gecombineerd: case Gentse Kanaalzone	88
> 4.5.	<i>Besluit</i>	92
5.	Aanbevelingen samengevat	93
6.	Literatuurreferenties	95
7.	Bijlagen	96
> 7.1.	<i>Samenstelling en samenkomst dagelijks bestuur en stuurgroep</i>	96

> 7.2. <i>Bevraagde personen en organisaties</i>	97
> 7.3. <i>Buitenlandse caserapporten</i>	98
> 7.3.1. Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) : federatieve samenwerking in Frankrijk	98
> 7.3.2. Stadsregio Arnhem-Nijmegen	104
> 7.3.3. De case van de Metropolitan regio Barcelona (AMB) en Barcelona Regional (BR)	111
> 7.3.4. Städteregion Aachen	122

Lijst tabellen

Tabel 1: Kenmerken van intergemeentelijke samenwerking.....	29
Tabel 2: Cases van intergemeentelijke samenwerking gesitueerd in de actievelden	49
Tabel 3: Type IGS en deelnamestatistieken	50
Tabel 4: Beleidsniveaus in de planningssystemen in Vlaanderen (bron: eigen verwerking).....	55

Lijst grafieken

Figuur 1: Bepalende factoren voor de IGS-praktijk.....	39
Figuur 2: IGS projecten lokaal woonbeleid op 1/1/2012	67

Lijst boxen

Box 1: De Vlaamse Codex RO over de intergemeentelijke GSA	60
Box 2: IGSA Langemark-Poelkapelle en Lo-Reninge	60
Box 3: de Vlaamse codex RO over het intergemeentelijk structuurplan	68
Box 4: Structuurplanning Rupelstreek	70
Box 5: Intercommunales en ruimtegebonden beleidsafstemming: het voorbeeld van Leiedal.....	72
Box 6: De stadsregio Turnhout	75

Managementsamenvatting

Context en doel van de studie

Deze onderzoeksoopdracht heeft als doel om een inhoudelijke basis te bieden voor mogelijke beleidsmaatregelen rond IGS op het vlak van ruimtelijke ordening. Zowel het realiseren van bestuurlijke doelstellingen enerzijds (bv. meer bestuurskracht) als van ruimtelijke doelstellingen anderzijds (bv. inhoudelijke samenwerking via gemeenschappelijke planprocessen) vormt daarbij de focus.

Het onderzoek past in de versterkte aandacht voor gemeenten en intergemeentelijke samenwerking tegen de achtergrond van het Witboek Interne Staatshervorming waarin gemeentelijke bestuurskracht ruim aandacht krijgt, de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de ontwikkeling van een Grondbeleidsplan Vlaanderen maar ook van het transitietraject dat het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) aflegt. Eén van de doelstellingen van dit transitietraject is gericht op het vernieuwen van de interbestuurlijke relaties met lokale besturen als evenwaardige partners vanuit een verregaande subsidiariteit. Het departement RWO wenst het proces van een verdere responsabilisering van gemeenten intensiever op gang te trekken. Lokale besturen krijgen een grotere beleidsruimte maar tevens grotere verantwoordelijkheden om zelf een volwaardig ruimtelijk beleid te ontwikkelen. Daarmee komt ook de optie van intergemeentelijke samenwerking sterker in beeld.

De vraag rijst meteen in hoeverre intergemeentelijke samenwerking lokaal dan wel bovenlokaal aangedreven moet worden, en op welke wijze. Eén en ander hangt af van wat de behoeften van lokale besturen zijn en anderzijds binnen welke (Vlaamse) beleidsdoelstellingen of -ambities intergemeentelijke samenwerking als een relevant instrument wordt beschouwd.

Vanuit die algemene vraagstelling werden in het bestek voor deze opdracht volgende vier onderzoeksvragen geformuleerd door de opdrachtgever:

- (1) Waar en voor het bereiken van welke doelstellingen ligt de concrete **meerwaarde** van intergemeentelijke samenwerking, uitgaande van de bestaande noden bij gemeenten? Waar zitten mogelijke valkuilen of problemen ten aanzien van een intergemeentelijk ruimtelijk beleid?
- (2) Hoe kan intergemeentelijke samenwerking **vorm** krijgen in functie van de nagestreefde meerwaarden en om een antwoord te bieden aan de gedetecteerde problemen/valkuilen? Welke juridische en organisatorische vormen van intergemeentelijke samenwerking hangen hiermee samen? Wat is hun inzetbaarheid, effectiviteit en haalbaarheid vanuit de Vlaamse context?
- (3) Welke **instrumentarium** (juridische omkadering, financieringsmechanismen,...) hebben we nodig om intergemeentelijke samenwerking op gebied van ruimtelijke ordening te faciliteren/stimuleren of desnoods te verplichten? Wat kan de rol van de Vlaamse overheid daarbij zijn?
- (4) Waar liggen inhoudelijk de concrete **behoeften** bij steden, middelgrote en kleine gemeenten naar intergemeentelijke samenwerking rond ruimtelijke ordening, afhankelijk van hun specifieke ruimtelijke context (bv. stedelijke omgeving, landelijke omgeving,...)?

Uitvoering

Het multidisciplinair onderzoeksteam (Instituut voor de Overheid - KU Leuven, Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde - Hogeschool Gent, IDEA Consult, Omgeving, Stibbe) voerde deze opdracht uit tussen januari en oktober 2012. De werkzaamheden zijn te omschrijven in vijf werkpakketten (WP): (1) Het in kaart brengen van de behoeften, noden en meerwaarde met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking binnen ruimtelijk beleid; (2) Het verkennen van de Vlaamse praktijk van intergemeentelijke samenwerking in het algemeen en binnen het ruimtelijk beleid in het bijzonder; (3) Analyse van mogelijkheden en beperkingen van de bestaande regelgeving en het bestaande instrumentarium voor intergemeentelijke samenwerking; (4) Scanning van buitenlandse praktijken van intergemeentelijke samenwerking inzake ruimtelijk beleid; (5) Advisering: beleidsaanbevelingen voor het ondersteunen van intergemeentelijke samenwerking binnen het ruimtelijk beleid.

In een eerste fase heeft het onderzoeksteam verschillende dimensies van intergemeentelijke samenwerking onderscheiden en de betekenis van ruimtelijke ordening binnen deze onderzoeksopdracht geëxpliciteerd. Dit vormde input voor het analytisch kader en de bevragingen. Het empirisch luik werd aangevat met een reeks interviews bij bevoorrechte getuigen, voornamelijk met een bovenlokale kijk op intergemeentelijke samenwerking: personen uit intercommunales, regionale landschappen, Vlaamse administraties en provincies. Er werd gepeild naar praktijken van intergemeentelijke samenwerking, evoluties en dynamieken daarin en naar verklarende factoren die meespelen in het beslissen om al dan niet intergemeentelijk samen te werken inzake ruimtelijke ordening.

Om de stem van de gemeenten te horen werden een aantal gemeenten individueel telefonisch gecontacteerd en werden bestaande fora, zoals de VVSG commissie RO, benut om gemeenten te bevragen. De focus lag daarbij op aanvullende elementen ten aanzien van de eerste bevragingsronde en het valideren van tussentijdse vaststellingen.

Een selectie van binnenlandse praktijkvoorbeelden werd nader verkend om de praktijkkenmerken en verklarende factoren verder te onderbouwen en te illustreren. Ter ondersteuning van bepaalde aanbevelingen werden ook vier buitenlandse cases onder de loep genomen.

Er werd een workshop georganiseerd met ambtenaren uit het departement RWO waarbij werd nagegaan hoe vanuit een aantal mogelijke evoluties intergemeentelijke samenwerking ondersteund c.q. gestimuleerd kan worden voor het realiseren van een aantal beoogde meerwaarden vanuit lokaal en regionaal perspectief.

De tussentijdse resultaten werden bediscussieerd in een dagelijks bestuur met de opdrachtgever en voorgelegd aan een stuurgroep voor reflectie, feedback en suggesties.

Beperkingen voor de studie en benadering van de onderzoeksvragen

Het onderzoek diende met een aantal beperkingen om te gaan bij het beantwoorden van de vermelde onderzoeksvragen.

Ten eerste is de **onderliggende beleidsvisie op gemeenten en hun rol** van belang als kader en referentiekader voor mogelijke aanbevolen oplossingen. Het debat over de gemeentelijke rol wordt mede gevoed door maatschappelijke dynamieken, maar ook door besognes inzake efficiënt beleid en beheer, effectief beleid en beheer en democratische legitimiteit. De verwachtingen zijn ook onvermijdelijk normatief gekleurd.

Wat willen we dat een gemeente in Vlaanderen autonoom kan doen, welke rol willen we voor een gemeente in medebewind en als partner? Draagt decentralisatie zonder meer bij tot een meer efficiënt en effectief beleid of zijn daar ook grenzen (cf. schaaleffecten) aan? In welke mate is lokaal integraal beleid mogelijk wanneer de centrale overheid verkokerd is langs beleidsdomeinen die elk aparte accenten leggen in de aansturing en benadering van lokale besturen? En wat is democratische kwaliteit (vanuit burgerperspectief maar ook vanuit 'checks and balances' binnen de publieke sector)?

De antwoorden op dergelijke fundamentele vragen ontstaan vanuit maar leiden ook tot een bepaalde visie op gemeenten. Ze hebben ook implicaties voor wat lokale bestuurskracht betekent. Dat is immers geen objectief en statisch begrip, maar dynamisch en contextgebonden. Bestuurskracht kan worden gezien als een verhouding tussen opdracht en capaciteit¹. Maar er ligt inherent een normatieve vraagstelling ten grondslag: wat is die opdracht van lokale besturen en in hoeverre bepalen zij die zelf?

De vaststelling is dat die visie nu eerder fragmentair verwoord is en niet noodzakelijk dezelfde is doorheen de Vlaamse overheid.

Een tweede beperking heeft te maken met **het meten van behoeften tot samenwerking**. Behoeften ontwikkelen zich volgens ons (de onderzoekers) deels in interactie: tijdens contacten en samenwerkingspraktijken, al dan niet vanuit gemeenten zelf opgestart. Het is vaak pas wanneer samen wordt nagedacht rond een probleem dat ook de behoefte om samen te werken echt in beeld komt bij lokale beleidsmakers. Samenwerking kent ook een eigen dynamiek waaruit nieuwe behoeften en initiatieven tot samenwerking kunnen ontstaan. Behoeften zijn soms terug te brengen tot een capaciteitsprobleem, maar beleidsmatig en projectmatig zijn behoeften te situeren in een context van interactie.

Behoeften zijn bijgevolg niet statisch maar dynamisch: ze zijn veranderlijk doorheen de tijd en kunnen ontstaan, blijven of weer wegebben en misschien later weer actueel worden. Intra- en intergemeentelijke factoren bepalen mee wanneer en of en hoe sterk behoeften erkend en expliciet worden.

Dit is van belang om de probleemanalyse scherp te stellen ('Voldoet het huidig instrumentarium voor de samenwerkingsbehoeften?') en om de oplossingsanalyse te maken. Zo is het o.i. niet alleen belangrijk dat instrumenten worden afgetoetst aan de verkende behoeften, maar ook dat wordt nagedacht welke instrumenten en factoren intergemeentelijke samenwerking kunnen bevorderen zonder dat er vooraf duidelijk geëxpliciteerde behoeften kenbaar zijn.

Ten slotte is ook de beleidscontext in beweging: de versterkte aandacht voor de uitdaging van het streven naar een match tussen de capaciteit en de opdracht van gemeenten, ofwel de gemeentelijke bestuurskracht en anderzijds een stijgende druk van bovenaf op gemeenten om meer taken op te nemen, maken dat ook intergemeentelijke samenwerking nadrukkelijker in beeld komt.

De hierboven geschetste beperkingen maken dat we vanuit deze studie niet tot 'absolute' antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen kunnen komen. We hebben voor de analyse ervoor geopteerd om verschillende contexten van samenwerking te belichten waarbij behoeften, aanleidingen en ervaringen van intergemeentelijke samenwerking in beeld komen. Onze aanbevelingen op basis van de analyse hebben dan ook eerder het karakter van beleidsuggesties binnen meerdere pistes die bewandeld kunnen worden en die mede afhangen van hoe men verder naar gemeenten gaat kijken vanuit een Vlaamse beleidsvisie. Uit deze vertrekpunten vloeit dan ook

¹ Voor een uitwerking van het concept bestuurskracht, zie: De Peuter B. en Bouckaert G. (2004). *Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: naar de modellering van een Vlaams design*. Leuven: SBOV.

een eerste, fundamentele aanbeveling² als vertrekpunt voor beleidsontwikkeling en twee bijkomende aanbevelingen m.b.t. de aanpak en ondersteuning van deze beleidsontwikkeling.

- *Ontwikkel een visie over de rol en verantwoordelijkheid van gemeenten waarbinnen keuzes over intergemeentelijke samenwerking gekaderd kunnen worden. Deze visie is idealiter gedeeld met andere beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid.*
- *Heb bij relatiebeheer met lokale besturen expliciet oog voor vragen/problemen alsook opportuniteiten op het vlak van IGS*
- *Voorzie in een goede monitoring van intergemeentelijke samenwerkingspraktijken op vlak van RO, bekijk deze praktijken in brede zin en scan op evoluties*

Definities, analyseveld en -kader

Ruimtelijke ordening zien we enerzijds als een 'sector' met een eigen administratief - technische en juridische uitbouw en systemen van plannen, vergunnen, handhaven en projecten. Anderzijds is ruimtelijke ordening ook een activiteit gericht op ruimtelijke kwaliteit als voorwerp van maatschappelijke strijd en van beleidskeuzes in het politieke systeem. De 'sector' ruimtelijke ordening is hier een onderdeel van of ambieert een integrerende rol ten aanzien van de ruimte-aanspraken die vanuit andere beleidssectoren naar voor komen (mobiliteit, wonen, economie, milieu en natuur, ...). Wij gebruiken in deze studie illustraties van grondgebonden ontwikkelingen, met aandacht voor het fenomeen van intergemeentelijk samenwerkingsgedrag en wat dat eventueel stimuleert of hindert.

Intergemeentelijke samenwerking beschouwen we als een veelsoortige praktijk waarbij verschillende dimensies kunnen worden onderscheiden, namelijk het voorwerp van samenwerking (beleid - beheer), de initiatie ervan (vrijwillig - opgelegd), de graad van formalisatie, en de duurtijd (tijdelijk - permanent).

Om de praktijk van intergemeentelijke samenwerking te analyseren hebben we drie actievelen onderscheiden.

Actievel 1: Samenwerking om individueel sterker te worden - shared services. Dit actievel betreft het samenwerken om een voldoende schaalgrootte te bereiken in functie van capaciteit om de eigen individuele basistaken van de gemeente als organisatie efficiënt te kunnen vervullen. Hier wordt gekozen voor samenwerking tussen gemeenten met het oog op de versterking van de individuele gemeentelijke organisaties. Dit aspect van bestuurskracht impliceert dat de samenwerking verlengd lokaal bestuur is en dat de aansturing in de gemeente blijft. Het gaat dan om zogenaamde shared services tussen enkele gemeenten, maar ook meer uitgebouwde vormen zoals intercommunales voor streekontwikkeling. Als een intergemeentelijke GSA wordt aangesteld of een streekintercommunale een RUP opmaakt voor gemeente X, hebben we te maken met deze eerste vorm.

² De aanbevelingen die het onderzoeksteam doet op basis van de bevindingen uit de analyse en rekening houdend met de aangehaalde beperkingen bij de uitvoering van de studie staan opgenomen doorheen de rapporttekst bij de relevante tekstpassages en zijn in de rapporttekst vaak nog verder uitgewerkt. Achteraan in het rapport clusteren we de kernachtige aanbevelingen meer thematisch, waarbij we vertrekken bij het bredere beleidskader (visie), om vervolgens concreter in te gaan op mogelijke pistes om na te gaan hoe intergemeentelijke samenwerking in het kader van (lokaal) ruimtelijk beleid kan worden ondersteund, c. q. gefaciliteerd, gepromoot, aangejaagd.

Actieveld 2: Samenwerking in functie van (gemeente-) grensoverschrijdende thema's. Hier gaat het over samenwerken in functie van het realiseren van ruimtelijke kwaliteit voor thema's, aspecten die interacties tussen de gemeenten vereisen vanuit de gemeentelijke bevoegdheden. Het voorwerp van samenwerking kan een grensoverschrijdend karakter hebben (bv. inrichting en behoud van een gedeelde vallei), nood aan coördinatie tussen gemeenten omvatten (bv. aansluitende lokale wegen) tot en met eventueel aspecten van verdeling van ruimtelijke goederen (bv. inplanting of ontwikkeling bepaalde zones afspreken).

Het onderscheid met actieveld 1 is dat de gemeenten in dit geval niet enkel samenwerken om hun individuele bestuurskracht te versterken (bv. in termen van capaciteit), maar ook elkaar willen beïnvloeden in hun ruimtelijk beleid. Hier gaat het dus om beleidsdoelen (opdracht) die beleidsmatige afstemming tussen gemeenten vereisen en waarbij gemeenten in een dynamiek worden geplaatst om de individuele beslissingen vanuit een gemeenschappelijk gemeentelijk 'belang' te bekijken.

Actieveld 3: Van intergemeentelijke naar interbestuurlijke samenwerking. De aard van de samenwerking wijzigt als 'samenwerking tussen gemeenten' in een constellatie functioneert waarbij er sprake is van interbestuurlijke projecten (zoals tal van strategische projecten in uitvoering van het RSV) of bovenlokale beleidsthema's (zoals de verdeling van sociale woningen). Vlaamse overheid of provincies kunnen bijvoorbeeld als initiatiefnemer, regisseur of 'arbiter' optreden van dergelijke samenwerking tussen (en met) gemeenten. Dan verschuift samenwerking van de sfeer van vrijwilligheid en autonomie naar de sfeer van licht of zwaar aangestuurde tot (in het uiterste extreem) verplichte en van bovenaf opgelegde samenwerking. Gemeenten functioneren dan in de context van medebewind: ze nemen taken op in opdracht van of in delegatie van de Vlaamse overheid. Het begrip 'samenwerking tussen gemeenten' krijgt dan een heel andere betekenis: het gaat om groepen van gemeenten die worden samen gezet, bij elkaar gebracht als (centraal gehanteerd) 'beleidsinstrument' in het kader van beleidsdoelstellingen die niet door gemeenten autonoom worden bepaald.

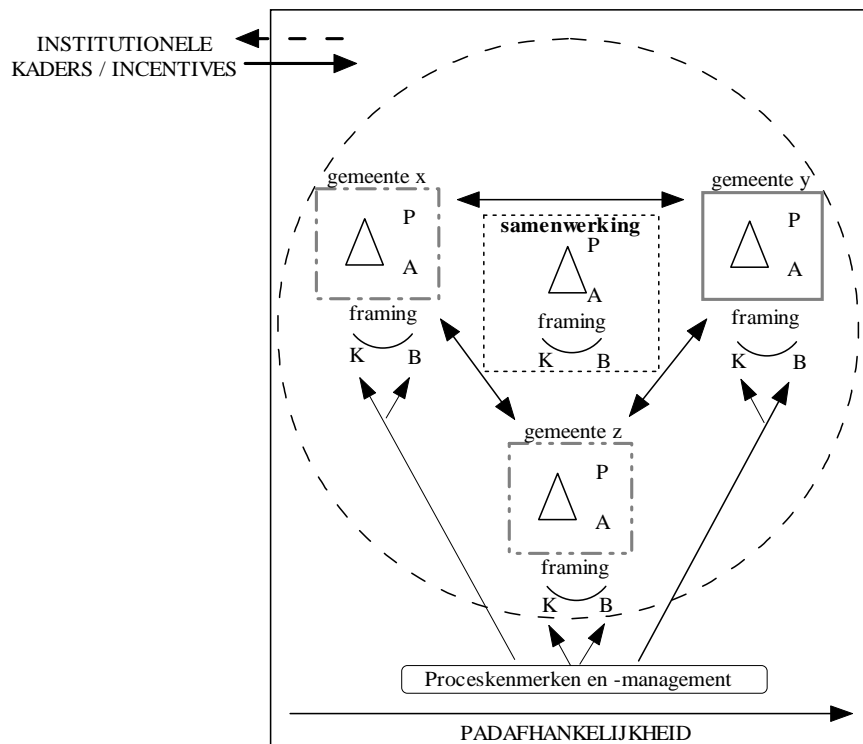
Verklarend kader

We hebben een analysekader gehanteerd met een reeks factoren die de intergemeentelijke samenwerkingspraktijk - of de afwezigheid daarvan - helpen duiden en verklaren. Deze factoren zijn evenzeer aandachtspunten voor een Vlaams beleid dat wil inspelen op samenwerkingsbehoeften van gemeenten en/of wil aansturen op intergemeentelijke samenwerking bijvoorbeeld in het kader van het realiseren van Vlaamse beleidsprioriteiten.

Het gaat meer bepaald over probleemperceptie en 'framing' op lokaal niveau, over intragemeentelijke politiek-ambtelijke dynamieken, over inschattingen en afwegingen van kosten en baten door gemeenten met betrekking tot opportuniteiten, vormen en voorwerpen van samenwerking, en over padafhankelijkheid (eerdere ervaringen die mee de toekomstige praktijk bepalen). Het gaat ook over institutionele kaders, uitgezet door de centrale overheid en incentives tot samenwerking die worden geboden.

Het is tevens belangrijk om de factoren in relatie tot elkaar te zien. Zo zal IGS mee bepaald worden door kosten-batenafwegingen van en binnen de betrokken gemeenten, zowel door politici als ambtenaren, maar zal die kosten-batenafweging ook beïnvloed worden door eerdere ervaringen ('padafhankelijkheid') of proceskenmerken en -management (bv. 'vertrouwen').

Schema van het analysekader



Uit de algemene vaststelling dat intergemeentelijke samenwerking in vele gedaanten en contexten (actievelden) kan plaats vinden en waarbij heel wat factoren een rol spelen bij de lokale beslissingen om al dan niet samen te werken, volgen bijkomende aanbevelingen voor beleidsontwikkeling inzake intergemeentelijke samenwerking en de bijhorende beleidskeuzes:

- *Hanteer een gedifferentieerde kijk naargelang het type gemeente en de omgevingskenmerken - Laat IGS variëren naargelang noden en mogelijkheden op het terrein*
- *Benader 'samenwerking' niet enkel instrumenteel - samenwerken is ook een werkwoord*
- *Stem ambities op het vlak van IGS in het kader van RO-beleid af met IGS-ambities en -praktijken van andere beleidsdomeinen - zij bepalen immers vaak de inhoud en realisatiemogelijkheden*
- *Schat de mogelijkheden van vrijwillige IGS correct in - vrijwillige IGS werkt maar als er voor alle betrokken partijen voldoende 'winst' in zit*
- *Weeg steeds af in hoeverre een verplichte intergemeentelijke samenwerking dan wel zelf handelen als provinciale of Vlaamse overheid de meest aangewezen aanpak is*

Analyse van de samenwerkingspraktijk

Het veldwerk, dat bestond uit documentenanalyse, interviews en groepsgesprekken en waarbij zowel generieke inzichten als specifieke voorbeelden en cases aan bod komen, wordt in dit eindrapport

gestructureerd per actieveld. Daarbij hebben we aandacht voor algemene inzichten over IGS in Vlaanderen, maar we leggen de klemtoon op ruimtegerelateerde IGS. Volgende tabel biedt een overzicht van de bestudeerde binnen- en buitenlandse voorbeelden en cases.

Actieveld	Toepassing	Cases ter illustratie
Actieveld 1 - beheersperspectief met oog op schaalvergroting, capaciteitsversterking	Intergemeentelijke GSA Intercommunales voor streekontwikkeling [Andere]	Interlokale vereniging Westhoekpersoneel Leiedal, IOK, Interleuven... ...
Actieveld 2 - beleidsmatig, issues van gemeentelijk belang	Intergemeentelijk RSP Intercommunales voor streekontwikkeling Vrijwillige samenwerking in stadsregio's [Andere]	(Rupelstreek) Leiedal, IOK, Interleuven... Stadsregio Turnhout, Arnhem-Nijmegen, Barcelona, Dunkerque, Aken ...
Actieveld 3 - beleidsmatig, interbestuurlijk, regionale ontwikkeling	Afbakeningsprocessen Strategische projecten in uitvoering van het RSV Gebiedsgerichte projecten provincies Intercommunales voor streekontwikkeling [Andere]	Stedelijk gebied, ... Albertknoop, Herk & Mombeek Gestroomlijnd landschap Leiedal, IOK, Interleuven... Project Gentse Kanaalzone

De analyse vertrekt vanuit bestuurlijke trends in intergemeentelijke samenwerking en trends in het (instrumentarium van) ruimtelijk beleid, om van daaruit te focussen op een reeks instrumenten of toepassingen van intergemeentelijke samenwerking. Doorheen de voorbeelden illustreren we hoe de factoren uit het analysekader zich manifesteren en hun rol spelen.

Binnen actieveld 1 stellen we op het terrein vast dat tot op heden weinig gemeenten samenwerken voor het invullen van de functie van *gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar (GSA)* zoals in de wetgeving beschreven. In grotere gemeenten is er minder behoefte aan het delen van dergelijke ambtenaar, terwijl in kleinere gemeenten politiek-ambtelijke verhoudingen, politieke afwegingen van kosten en baten maar ook praktische en technische hindernissen verklaringen vormen voor de beperkte toepassing, al dan niet via een intercommunale.

Intercommunales voor streekontwikkeling demonstreren toepassingen van 'shared services', waarbij middelen van gemeenten worden gepooled, maar waarbij opvalt dat diensten toch vaak in een 1-op-1 relatie aan gemeenten worden geleverd. Toch gaat het weldegelijk om gestructureerde intergemeentelijke samenwerking.

Binnen **actieveld 2** is de vaststelling dat de mogelijkheid tot het opstellen van een *intergemeentelijk ruimtelijk structuurplan* niet benut wordt. Aangegeven verklarende factoren daarvoor zijn de (late) timing van de introductie van deze mogelijkheid (ten opzichte van de lokale planningsdynamiek), de perceptie van (te) beperkte beleidsruimte en dito toegevoegde waarde, de hoge instapdrempel omwille van het allesomvattend karakter van een structuurplan, politieke terughoudendheid om de planningstaak gezamenlijk op te nemen en technische onvolkomenheden van het instrument zelf (bv. aparte goedkeuringsprocedures per gemeente).

Streekontwikkelingsintercoommunes (ICSO's) nemen in dit actieveld (beleidsmatige samenwerking) minder uitgesproken initiatief, al verschilt het beeld naargelang de intercommunale en zien we voor bepaalde ruimtegerelateerde thema's (bv. mobiliteit en groenassen) meer dynamiek dan in andere. ICSO's staan onder druk en zijn volop aan het denken over hun toekomstige positionering en rol. In dat kader zijn leidende vragen de noden en wensen van de individuele gemeenten, de financieringsmogelijkheden voor intercommunale activiteiten, maar ook de eigen inschatting van de ICSO's over toekomstige intergemeentelijke samenwerkingsthema's. De 'framing' vanuit de ICSO's zelf over hun eigen rol zal mee bepalen welke initiatieven zij in de toekomst, bv. als aanjager van samenwerking tussen gemeenten, opnemen op deze terreinen.

In de context van dergelijke beleidsmatige samenwerking werd regelmatig op de problematiek van *verevening* gewezen. Soms zou een ruimtelijke uitruil tussen gemeenten wenselijk zijn, maar deze raakt vaak aan de basisfinancieringsbronnen van de gemeenten, want steunend op belastingen op wonen of bedrijvigheid. Volgens tal van actoren zijn financieel/fiscale vereveningsmodellen een cruciale randvoorwaarde om een vrijwillige, intergemeentelijke aanpak van dergelijke thema's enige kans van slagen te geven. Formules voor uitruilen van 'winst' en 'verlies' ontbreken nu volgens velen. Juridisch gezien kunnen gemeenten in het kader van het decreet inzake intergemeentelijke samenwerking echter geen fiscale bevoegdheid overdragen, want dit zijn verordenende bevoegdheden. Grondwettelijk gezien kunnen IGS-verbanden geen belastingen heffen. Ze kunnen wel als inner en begunstigde van een gemeentelijke belasting aangeduid worden (door de gemeenten). Sommigen blijven echter sceptisch over de politieke haalbaarheid om (toekomstige) vereveningssystemen in de praktijk toe te passen, wat volgens hen ook het zelden vóórkomen van vrijwillige financiële regelingen tussen gemeenten verklaart.

Stadsregionale samenwerking vormt een specifieke arena waarin beleidsmatige samenwerking gestalte kan krijgen. In Vlaanderen is de toepassing beperkt en is er geen specifiek bestuurlijk kader voor. De buitenlandse voorbeelden tonen dat er meestal een aparte bestuursstructuur wordt opgericht en dat hogere overheden een gevarieerde rol spelen: ze creëren kaders waarbinnen de betrokken gemeenten interageren, maar sturen ze ook in verschillende gradaties. Bevoegdheden worden vaak overgedragen, op het vlak van ruimtelijk beleid maar ook in belendende beleidsdomeinen, waardoor de samenwerking meer inzet krijgt. Anderzijds ondervinden deze bestuursstructuren institutionele concurrentie en creëren ze zelf ook nieuwe structuren (bv. agentschappen).

Binnen **actieveld 3** komen een aantal Vlaamse en provinciale instrumenten van de sector ruimtelijke ordening duidelijk in beeld. *Strategische projecten* vormen daarvan een voorbeeld. Dit instrument kan volgens ondervraagden bijdragen tot intergemeentelijke samenwerking, maar is in eerste

instantie een extra prikkel voor samenwerking die al een zeker parcours afgelegd heeft, aangezien de subsidie de realisatie van bepaalde acties op korte termijn zou moeten helpen realiseren. De cases tonen aan dat goed procesmanagement een belangrijke slaagfactor vormt, en dat bovenlokale instanties (provincies, regionale landschappen) een belangrijke aanjager kunnen zijn voor intergemeentelijke samenwerking in deze context.

Afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden en in het buitengebied vormen een andere toepassingscontext binnen dit actieveld. In de praktijk is het oordeel van ondervraagden echter dat zij tot weinig intergemeentelijke samenwerking geleid hebben. Soms bleken lokale spanningen te groot en/of werd er teveel gefocust op de afbakeningslijn zelf en/of werd het RUP teveel vanuit planning (bv. voorschriften) en te weinig als collectief actieprogramma (bv. collectieve ontwikkelingsagenda van betrokken besturen) gezien en opgevolgd. Ook speelt de traditie om individuele gemeentelijke belangen vooral via individuele lobbying op provinciaal en Vlaams niveau te behartigen ('political localism'), maar niet of in beperkte mate in een collectief planningsproces. Ook de opvolging van de uitvoering van gemaakte afspraken in het RUP kan beter. Anderzijds bestaat er volgens sommigen een zeer grote noodzaak aan IGS om de interactie tussen steden en omliggende gemeenten op ruimtelijk vlak te verbeteren en via dergelijke processen te voeren maar is er nood aan een meer permanente samenwerkingsstructuur. Een dynamische kijk op kosten en baten voor de verschillende gemeenten en de 'framing' van gemeenten beïnvloeden, zijn belangrijke hefboomen om (behoefte aan) intergemeentelijke samenwerking te activeren.

Uit het empirisch overzicht, gestructureerd aan de hand van de drie eerder onderscheiden actievelden voor intergemeentelijke samenwerking, blijkt dat IGS voorkomt in verschillende gedaanten en contexten. Niet alleen kunnen binnen elk actieveld de dimensies variëren, ook zijn er diverse factoren aan het werk die mee de samenwerkingspraktijk of de belemmeringen daarrond helpen verklaren (cf. supra, figuur m.b.t. het verklarend kader).

Institutionele factoren die spelen hebben te maken met bevoegdheden van gemeenten. Actievelden 1 en 2 tonen ons een samenwerkingspraktijk binnen en vanuit de gemeentelijke bevoegdheden. Actieveld 3 toont eerder een praktijk van samenwerking die wordt aangejaagd of zelfs verplicht vanuit andere actoren dan de gemeenten zelf en plaatst samenwerking tussen gemeenten dan ook in een dynamiek van interbestuurlijke interactie en samenwerking. Een andere institutionele factor betreft de regelgeving en daarbinnen de mogelijkheden voor fiscaliteit als vereveningsinstrument en de modaliteiten voor samenwerkingsvormen.

Meer algemeen speelt de afweging van kosten en baten inzake samenwerking die tussen gemeenten maar ook binnen eenzelfde gemeente naargelang de actor kan verschillen. Die afweging wordt door heel wat andere factoren (actorgerelateerde percepties ('framing') en belangen, eerdere ervaringen met samenwerking, ...) beïnvloed die in meerdere of mindere mate of zelfs helemaal niet stuurbaar zijn.

In actieveld één zien we dat samenwerking tussen gemeenten op vlak van gemeenschappelijk beheer en gezamenlijke dienstverlening tot op zekere hoogte werkt. Wel stoten bijvoorbeeld intercommunales op grenzen wanneer politieke afwegingen worden gemaakt waardoor de individuele gemeente terug op de voorgrond komt. We formuleren volgende aanbevelingen die aansluiten bij dit actieveld:

- *Bewaak als Vlaamse overheid de minimale gemeentelijke capaciteit en stel de nodige kwaliteitseisen voor de invulling van een gemeentelijke GSA-functie*
- *Maak het intergemeentelijk ontwikkelen en inzetten van ruimtelijke expertise aantrekkelijker voor gemeenten en de ambtenaren in kwestie (bv. door grotere teams*

waarin routinetaken en meer uitdagende taken gemengd kunnen worden), maar vermijd een ondergraving van de nodige kwaliteitseisen m.b.t. deze expertise en functies

In actieveld twee zien we samenwerking rond beleidsontwikkeling ook in de praktijk, maar vormen herverdelingskwesties vooral een bepalende rol voor de daadwerkelijke uitvoering van gezamenlijk beleid. Hoewel vandaag al mogelijkheden bestaan om afspraken te maken tussen gemeenten, wordt verevening in de praktijk nauwelijks toegepast. Rond bepaalde thema's lijkt dit soort samenwerking vlotter te lukken, wat te maken heeft met de aard van het thema en/of omgevingsdruk die speelt.

Met betrekking tot de problematiek van herverdeling of verevening, formuleren we volgende beleidsaanbevelingen:

- *Verken eerst alternatieven omtrent financiering van en verevening binnen intergemeentelijke samenwerking binnen de bestaande fiscale situatie, vooraleer bepaalde fiscale aspecten intergemeentelijk te gaan organiseren. Bekijk voor intergemeentelijke fiscaliteit welke oplossing meest aangewezen is; van gezamenlijke inning (shared service) tot overheveling van fiscaliteit naar IGS-verbanden voor specifieke doelen (beleid).*
- *Weeg gericht af in hoeverre verevening in het kader van IGS een faciliterende dan wel dwingende interventie van de Vlaamse overheid vergt*

Binnen dit actieveld is de potentiële rol van de bestaande gestructureerde samenwerkingsverbanden als verlengstuk van de gemeente als autonoom bestuur van belang in de verdere evolutie van intergemeentelijke samenwerking. Maar ook de structuren die in principe vandaag al mogelijk zijn maar nog niet worden toegepast zijn niet te vergeten. De buitenlandse cases tonen aan dat specifieke bestuursvormen met eigen bevoegdheden een beproefd recept zijn, in het bijzonder in de context van stadsregionale samenwerking. In dit licht plaatsen we de twee volgende aanbevelingen:

- *Verken actief de mogelijkheden om met bestaande spelers de intergemeentelijke bestuurskracht op het vlak van RO te verhogen, in het bijzonder door de dialoog aan te gaan met de intercommunales voor streekontwikkeling*
- *Indien binnen de Vlaamse beleidsvisie op intergemeentelijke samenwerking een federatieve vorm wenselijk is, activeer dan in de eerste plaats de vorm van federaties van gemeenten. Indien men lokaal wil doorgroeien naar een federatieve vorm, maak dit mogelijk / verhinder dit niet als Vlaamse overheid, zodat de mogelijkheid bestaat dat zowel gemeentelijke als Vlaamse bevoegdheden kunnen worden toegewezen aan deze federatieve vorm.*

In het derde actieveld worden gemeenten soms in een verhaal van samenwerking ingeschreven op initiatief van andere actoren, bv. de Vlaamse overheid. In de praktijk leidt dit soms maar niet noodzakelijk tot een intensere dynamiek van samenwerking tussen de betrokken gemeenten. Waar het hier soms stukt, is dat een gedegen procesorganisatie en structurele ondersteuning of middelen niet altijd volgen.

In de context van dit eerder interbestuurlijke actieveld formuleren we volgende aanbevelingen ter ondersteuning van keuzes tussen vrijwillige en verplichte intergemeentelijke samenwerking:

- *Schrijf in de relevante wetgeving voor elke medebewindstaak steeds expliciet de mogelijkheid in om deze in een intergemeentelijk samenwerkingsverband te kunnen aanpakken (al dan niet onder bepaalde voorwaarden en rekening houdend met impact op andere regels), tenzij er goede redenen zijn om dat niet toe te laten vanuit het Vlaamse beleid, en maak die intergemeentelijke optie voldoende aangepast en aantrekkelijk.*
- *Ga enkel over tot verplichte intergemeentelijke samenwerking indien er geen andere mogelijkheden bestaan en de verwachte meerwaarde voldoende groot is*

Intergemeentelijke samenwerking in dit actieveld gebeurt in een nog complexere, multi-actor context waar uiteenlopende perspectieven en belangen meespelen. Daarbij aansluitend formuleren we ten slotte een reeks aanbevelingen voor de Vlaamse overheid om het nut en rendement van intergemeentelijke samenwerking te bevorderen:

- *Maak een realistische inschatting van de belangen van te betrekken actoren (in het bijzonder gemeenten) om een bovenlokale ruimtelijke uitdaging aan te pakken en voorzie in een passende sturing naargelang deze belangen gelijklopend dan wel tegengesteld zijn.*
- *Klaar de rol van provincies op het vlak van grondgebonden materies uit en stem dan de Vlaamse ambities op het vlak van IGS & RO af met de gemeentelijke en provinciale ambities op het vlak van IGS & RO en met oog voor consistentie met andere beleidsdomeinen.*
- *Evalueer de strategische projecten in uitvoering van het RSV expliciet op hun effect op intergemeentelijke dynamiek. Leer uit de ervaringen op het terrein hoe deze dynamiek succesvol kan ontwikkeld worden en in stand gehouden worden. Gebruik deze leerpunten in initiatieven rond het versterken van competenties gericht op samenwerking.*
- *Evalueer de afbakeningsprocessen expliciet op hun effect op intergemeentelijke dynamiek en stuur het instrument eventueel bij om de impact te versterken*

1. Context, doel en aanpak van het onderzoek

> 1.1. Context

Het Vlaams Regeerakkoord 2009-2014 wijst op de noodzaak van een interne staatshervorming om op elk bestuursniveau slagkrachtige overheden te hebben. Het Witboek Interne Staatshervorming, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2011, concretiseert deze ambitie via een visie, knelpuntenanalyse en een reeks uitvoeringslijnen.

Deze visie stelt onder meer dat bestuurskracht moet worden versterkt en dat dit kan gebeuren door schaal aanpassing, in het bijzonder schaalvergroting om de match tussen capaciteit en opdracht te optimaliseren. Fusies maar ook intergemeentelijke samenwerking worden als mogelijke paden tot schaalvergroting genoemd (Vlaamse Regering, 2011: 30). De uitvoeringslijnen van het Witboek beogen naast de versterking van de bestuurskracht van gemeenten ook meer autonomie en bevoegdheden voor gemeenten.

Bij de beoogde doorbraken verwijst het Witboek expliciet ook naar het domein Ruimtelijke Ordening. In dit domein is al enkele jaren de figuur van de 'ontvoogde gemeente' bekend. Gemeenten die aan kwalitatieve criteria voldoen kunnen, op verzoek, ontvoogd worden en bijkomende bevoegdheden opnemen. Dergelijk systeem levert flexibiliteit en maatwerk, terwijl het wel een transitieperiode vereist en het kunnen omgaan met gemeenten op verschillende snelheden (Vlaamse Regering, 2011:70).

Bij de doorbraak betreffende ruimtelijke ordening schuift het Witboek als principe de verdere versterking van de lokale besturen naar voor (Vlaamse Regering, 2011:86):

De ruimtelijke ordening heeft vandaag al een periode van meer dan 10 jaar van versterking van lokale besturen achter de rug via het zgn. ontvoogdingsproces. Ontvoogding op korte termijn is het einddoel voor elke gemeente afzonderlijk, desgevallend door middel van samenwerking tussen gemeenten, en het ontvoogdingsproces wordt versneld. Hiervoor wordt een stappenplan opgemaakt en wordt nagegaan welke ondersteuning noodzakelijk is om de grotere rol te kunnen opnemen.

De concrete voorgestelde aanpak benadrukt de versterking van intergemeentelijke samenwerking (Vlaamse Regering, 2011:87):

- Een versterking van lokale besturen moet ook gebeuren door een versterking van de intergemeentelijke samenwerking. Een versterkte intergemeentelijke samenwerking kan echter ook in de context van sterke lokale besturen een grote meerwaarde betekenen voor het ruimtelijk beleid op lokaal en bovenlokaal niveau.*
- De VCRO voorziet al in de mogelijkheid om in een intergemeentelijk samenwerkingsverband één of meerdere stedenbouwkundige ambtenaren aan te stellen. Uiteraard dient de wijze waarop een intergemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar kan worden aangesteld effectief te zijn, zodat gemeenten hier ook effectief gebruik van kunnen maken.*
- Het is in de context van intergemeentelijke samenwerking belangrijk dat een vereveningssysteem wordt ontwikkeld zodat afspraken over gemeentegrenzen heen ook financieel worden ondersteund.*

Het Witboek vermeldt verder de mogelijkheid tot samenwerking bij structuurplanning en wijst op de mogelijke regierol van de provincies (Vlaamse Regering, 2011:88-89):

Voor bovenlokale niet-Vlaamse gebiedsgerichte planprocessen kunnen hetzij gemeenten samen een bovenlokaal beleidskader of plan ontwikkelen, hetzij de provincie in overleg met de gemeenten een bovenlokaal beleidskader of plan ontwikkelen.

Op vraag van de gemeenten kunnen de provincies ook een regisseursrol vervullen. Voor de bovenlokale planprocessen die intergemeentelijk worden aangepakt worden de beleidskaders of plannen op lokaal niveau overgenomen en gevalideerd, waar nodig en zinvol op bovenlokaal niveau.

Verder zijn er binnen het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening andere lopende beleidsprocessen, zoals de opmaak van een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en een Grondbeleidsplan Vlaanderen, die beïnvloed kunnen worden of synergieën ontwikkelen met de visievorming inzake intergemeentelijke samenwerking op vlak van ruimtelijke ordening.

Dit onderzoek is ook relevant in de context van het transitieproces dat het beleidsdomein ruimtelijke ordening binnen de Vlaamse overheid aflegt. Deze transitie herdefinieert de opdracht van dit beleidsdomein en stelt als doel om het ruimtelijk ordeningsbeleid op Vlaams niveau strategischer en dus selectief en resultaatgericht te maken. Het doel is ook om de relatie tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid in te vullen vanuit een verregaande subsidiariteit en in die zin ook deze bestuursniveaus te beschouwen als evenwaardige partners, gestuurd door vertrouwen i.p.v. wantrouwen. De aandacht voor lokale besturen wordt ook sterker weerspiegeld in de nieuwe structuur van het departement, waarin in een afdeling 'participeren, adviseren lokaal' wordt voorzien maar ook een afdeling 'onderzoek & monitoring' die ontwikkelingen op lokaal vlak zal opvolgen.

De zonet besproken ontwikkelingen, namelijk de versterkte aandacht vanuit het Vlaams beleid voor intergemeentelijke samenwerking, de eerste vaststellingen over de bestaande mogelijkheden tot samenwerking binnen ruimtelijke ordening, mogelijke dwarsverbanden met lopende beleidsprocessen en het interne transitieproces vormen dus de context van deze studieopdracht. Het departement RWO wenst het proces van een verdere responsabilisering van gemeenten intensiever op gang te trekken. Lokale besturen krijgen een grotere beleidsruimte maar tevens grotere verantwoordelijkheden om zelf een volwaardig ruimtelijk beleid te ontwikkelen. Daarmee komt ook de optie van intergemeentelijke samenwerking sterker in beeld.

De vraag rijst meteen in hoeverre intergemeentelijke samenwerking lokaal dan wel bovenlokaal aangedreven moet worden, en op welke wijze. Eén en ander hangt af van wat de behoeften van lokale besturen zijn en anderzijds binnen welke (Vlaamse) beleidsdoelstellingen of -ambities intergemeentelijke samenwerking als een relevant instrument wordt beschouwd.

> 1.2. Doel

Voorliggende onderzoeksopdracht heeft als doel om een inhoudelijke basis te bieden voor mogelijke beleidsmaatregelen rond IGS op vlak van ruimtelijke ordening. Zowel het realiseren van bestuurlijke doelstellingen enerzijds (bv. meer bestuurskracht) als van ruimtelijke doelstellingen anderzijds (bv. inhoudelijke samenwerking via gemeenschappelijke planprocessen) vormt daarbij de focus.

Het onderzoek dient enerzijds inzichten op te leveren over bestuurlijke aspecten van intergemeentelijke samenwerking om gemeenten onderbouwd te kunnen ondersteunen en begeleiden in hun verdere groeiproces naar samenwerkingsvormen. Anderzijds dient het onderzoek

inzichten te creëren in de specifieke behoeften en noden die gemeenten ervaren om samen te werken in het kader van ruimtelijk beleid.

Concreet werden in het bestek voor deze opdracht vier onderzoeksvragen (OV) geformuleerd door de opdrachtgever:

- OV 1: Waar en voor het bereiken van welke doelstellingen ligt de concrete meerwaarde van intergemeentelijke samenwerking, uitgaande van de bestaande noden bij gemeenten? Waar zitten mogelijke valkuilen of problemen ten aanzien van een intergemeentelijk ruimtelijk beleid?
- OV 2: Hoe kan intergemeentelijke samenwerking vorm krijgen in functie van de nagestreefde meerwaarden en om een antwoord te bieden aan de gedetecteerde problemen/valkuilen? Welke juridische en organisatorische vormen van intergemeentelijke samenwerking hangen hiermee samen? Wat is hun inzetbaarheid, effectiviteit en haalbaarheid vanuit de Vlaamse context?
- OV 3: Welke instrumentarium (juridische omkadering, financieringsmechanismen,...) hebben we nodig om intergemeentelijke samenwerking op gebied van ruimtelijke ordening te faciliteren/stimuleren of desnoods te verplichten? Wat kan de rol van de Vlaamse overheid daarbij zijn?
- OV 4: Waar liggen inhoudelijk de concrete behoeften bij steden, middelgrote en kleine gemeenten naar intergemeentelijke samenwerking rond ruimtelijke ordening, afhankelijk van hun specifieke ruimtelijke context (bv. stedelijke omgeving, landelijke omgeving,...)?

> 1.3. Uitvoering

Het multidisciplinair onderzoeksteam (Instituut voor de Overheid - KU Leuven, Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde - Hogeschool Gent, IDEA Consult, Omgeving, Stibbe) voerde deze opdracht uit tussen januari en oktober 2012. De werkzaamheden zijn te omschrijven in vijf werkpakketten (WP):

- WP 1: In kaart brengen van de behoeften, noden en meerwaarde met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking binnen ruimtelijk beleid;
- WP2: Verkenning van de Vlaamse praktijk van intergemeentelijke samenwerking in het algemeen en binnen het ruimtelijk beleid in het bijzonder;
- WP3: Analyse van mogelijkheden en beperkingen van de bestaande regelgeving en het bestaande instrumentarium voor intergemeentelijke samenwerking;
- WP4: Scanning van buitenlandse praktijken van intergemeentelijke samenwerking inzake ruimtelijk beleid;
- WP5: Advisering: beleidsaanbevelingen voor het ondersteunen van intergemeentelijke samenwerking binnen het ruimtelijk beleid.

In een eerste fase heeft het onderzoeksteam verschillende dimensies van intergemeentelijke samenwerking onderscheiden en de betekenis van ruimtelijke ordening binnen deze onderzoeksopdracht geëxpliciteerd. Dit vormde input voor het analytisch kader en de bevragingen. Het empirisch luik werd aangevat met een reeks interviews bij bevoorrechte getuigen, voornamelijk met een bovenlokale kijk op intergemeentelijke samenwerking: personen uit intercommunales,

regionale landschappen, Vlaamse administraties en provincies. Er werd gepeild naar praktijken van intergemeentelijke samenwerking, evoluties en dynamieken daarin en naar verklarende factoren die meespelen in het beslissen om al dan niet intergemeentelijk samen te werken inzake ruimtelijke ordening.

Om de stem van de gemeenten te horen werden focusgroepen gepland, die omwille van praktische agendaproblemen niet konden doorgaan. In de plaats daarvan werden een aantal gemeenten individueel telefonisch gecontacteerd en werden bestaande fora, zoals de VVSG commissie RO, benut om gemeenten te bevragen. De focus lag daarbij op aanvullende elementen ten aanzien van de eerste bevragingronde en het valideren van tussentijdse vaststellingen.

Een selectie van binnenlandse praktijkvoorbeelden werd nader verkend om de praktijkkenmerken en verklarende factoren verder te onderbouwen en te illustreren.

Er werd een workshop georganiseerd met ambtenaren uit het departement RWO waarbij werd nagegaan hoe vanuit een aantal mogelijke evoluties intergemeentelijke samenwerking ondersteund c.q. gestimuleerd kan worden voor het realiseren van een aantal beoogde meerwaarden vanuit lokaal en regionaal perspectief. De reflecties uit deze workshop werden verwerkt in denkpistes als opstap naar beleidssuggesties rond het instrumentarium voor intergemeentelijke samenwerking inzake ruimtelijke ordening. Deze beleidssuggesties werden mede onderbouwd met inzichten uit een aantal onderzochte buitenlandse praktijken. Verder werden een aantal gerichte juridische vragen op het vlak van samenwerkingsmogelijkheden en -drempels met Stibbe besproken.

De tussentijdse resultaten werden bediscussieerd in een dagelijks bestuur met de opdrachtgever en voorgelegd aan een stuurgroep voor reflectie, feedback en suggesties.

> 1.4. Structuur/logica van het onderzoek

Om de gestelde onderzoeksvragen te beantwoorden, formuleren we in hoofdstuk 2 eerst een aantal voorafgaande reflecties vanuit het onderzoeksperspectief. Zo trachten we de probleemstelling voldoende scherp te krijgen: hoe kunnen we kijken naar ruimtelijke ordening en de gemeentelijke rol hierin? Waarvoor kan die samenwerking concreet dienen? Intergemeentelijke samenwerking is een instrument om bepaalde doelstellingen te bereiken, maar geen doel op zich. We schetsen in het bondige tweede hoofdstuk de complexe setting waarin dit onderzoek gesitueerd is.

Om vervolgens de intergemeentelijke samenwerkingspraktijk systematisch te kunnen analyseren en verklaren, ontwikkelen we in hoofdstuk 3 onze conceptuele bril. Enerzijds introduceren we een aantal dimensies die helpen om IGS uiteen te leggen om de praktijk vervolgens te kunnen differentiëren via drie zogenaamde actievelden. Deze actievelden helpen om te structureren, maar zijn zeker geen harde categorieën of modellen. Anderzijds ontwikkelen we een theoretisch kader, waarin de voornaamste verklarende factoren voor IGS gevat zijn. Deze factoren helpen met andere woorden om duidelijk te maken waarom IGS op een bepaalde manier functioneert en om de impact van instrumenten op IGS te begrijpen, maar biedt ook al aanknopingspunten voor aanbevelingen voor toekomstige beleidsmaatregelen op dit vlak.

Hoofdstuk 4 omvat de empirische analyse: wat is de IGS-praktijk op het vlak van ruimtelijke ordening? Welke en wiens noden en behoeften bestaan er? Op welke vlakken wordt er wel of niet samengewerkt? Wat is het IGS-effect van een aantal RO-instrumenten? In hoeverre bieden de factoren uit hoofdstuk 3 hier verklaringen voor? Doorheen de hoofdstukken worden relevante elementen uit de buitenlandse cases (Duinkerke, Arnhem-Nijmegen, Barcelona en Aken) ingebracht: welke lessen zijn te trekken voor het Vlaamse beleid? In hoeverre zijn er in een aantal buitenlandse

cases oplossingen voor bepaalde samenwerkingsdrempels aanwezig en welke zijn dat dan? De buitenlandse cases zijn met name relevant in de context van stadsregio's.

We formuleren onze aanbevelingen eveneens doorheen de hoofdstukken, zodat ze duidelijk ingebed zijn in het onderzoek. Hoofdstuk 5 is daarom beperkt tot een samenvatting van de aanbevelingen die doorheen de voorgaande hoofdstukken ontwikkeld zijn.

2. Enkele reflecties vooraf vanuit onderzoeksperspectief

In dit hoofdstuk willen we enkele voorafgaandelijke reflecties meegeven vanuit het onderzoeksteam bij deze opdracht. Ze hebben betrekking op enkele beperkingen van verschillende aard waarmee deze studie wordt geconfronteerd. Een algemene beperking is dat deze studie parallel heeft gelopen met het - op het moment van het afsluiten van de studie nog onvoltooide - ontwikkelingsproces van het 'Beleidsplan Ruimte Vlaanderen' (BRV), maar zonder dat expliciete verbindingen vooraf voorzien waren. Ook de implementatie van het Witboek Interne Staatshervorming was niet rechtstreeks gekoppeld aan deze studie. Tijdens het onderzoek zelf werd geprobeerd om toch een aantal dwarsverbanden te leggen of minstens te bewaken tussen de studie, de interne staatshervorming en het beleidsplan. De vraag of doorheen deze processen eenzelfde filosofie wordt ontwikkeld op Vlaams niveau ten opzichte van gemeenten, is voor het succes van veel aanbevelingen in deze studie, van groot belang.

Andere beperkingen die we hieronder uitgebreider toelichten hebben betrekking op het kader van deze studie. Het gaat dan over het denkkader van waaruit de onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden. We hebben het over de beleidsvisie die mee bepaalt hoe de probleemstelling inzake intergemeentelijke samenwerking wordt geformuleerd (zie 2.1); over de meetbaarheid van lokale behoeften aan intergemeentelijke samenwerking (zie 2.2); over een wijzigende beleidscontext (zie 2.3) en de implicaties daarvan (zie 2.4).

> 2.1. **Beleidsvisie op de rol van gemeenten als bepalende maar dynamische factor voor de probleemstelling**

Bij de toelichting over de aanleiding voor deze studie verwezen we al naar de beleidsmatige aandacht voor bestuurskracht en de piste van intergemeentelijke samenwerking. Die aandacht past in een aantal ruimere evoluties, zoals de tendens tot decentralisatie naar lokale besturen. Deze laatste zet druk op de lokale bestuurskracht doordat meer opdrachten naar de gemeenten komen, terwijl de capaciteit niet noodzakelijk versterkt wordt.

De bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende beleidsniveaus en de verwachtingen ten aanzien van gemeenten, hetzij als autonoom bestuur, gedecentraliseerd bestuur met taken in medebewind en/of bestuurlijke partner in interbestuurlijke interactie zijn complex en dynamisch. Het debat daarover wordt mede gevoed door maatschappelijke dynamieken, maar ook door besognes inzake efficiënt beleid en beheer, effectief beleid en beheer en democratische legitimiteit. De verwachtingen zijn ook onvermijdelijk normatief gekleurd.

Wat willen we dat een gemeente in Vlaanderen autonoom kan doen, welke rol willen we voor een gemeente in medebewind en als partner? Draagt decentralisatie zonder meer bij tot een meer efficiënt en effectief beleid of zijn daar ook grenzen (cf. schaaffecten) aan? In welke mate is lokaal integraal beleid mogelijk wanneer de centrale overheid verkokerd is langs beleidsdomeinen die elk aparte accenten leggen in de aansturing en benadering van lokale besturen? En wat is democratische kwaliteit (vanuit burgerperspectief maar ook vanuit 'checks and balances' binnen de publieke sector)?

De antwoorden op dergelijke fundamentele vragen ontstaan vanuit maar leiden ook tot een bepaalde visie op gemeenten. Ze hebben ook implicaties voor wat lokale bestuurskracht betekent. Dat is immers geen objectief en statisch begrip, maar dynamisch en contextgebonden. Bestuurskracht kan worden gezien als een verhouding tussen opdracht en capaciteit. Maar er ligt inherent een normatieve vraagstelling ten grondslag: wat is die opdracht van lokale besturen en in hoeverre bepalen zij die zelf?

Die visie op gemeenten is ingebed in een manier van kijken naar sturing in de samenleving en gaat ook over de verhouding tussen top-down beleid en Vlaamse taakstellingen enerzijds en bottom-up dynamiek in lokale initiatieven anderzijds. In België / Vlaanderen speelt daarbij ook het fenomeen van 'political localism': lokale politieke factoren werken door in het politiek-bestuurlijk systeem op een hoger beleidsniveau. Dit is in grote mate te verklaren doordat politieke partijen actief zijn op de verschillende niveaus en wetgevende vergaderingen op hogere bestuursniveaus heel wat lokale mandatarissen onder hun leden hebben. Er vindt dus doorlopend een toetsing plaats aan 'het lokale belang' wanneer er op hogere niveaus besluitvorming tot stand komt. Dat leidt voor Vlaanderen wel eens tot de gedachte: 'Er gebeurt niets als de gemeenten niet mee zijn'.

De beleidsvisie op de rol van gemeenten bepaalt dan ook in sterke mate waarom en hoe intergemeentelijke samenwerking in beeld komt. Waarom is het belangrijk? En in welk opzicht is het belangrijk: vanuit lokaal perspectief als vrijwillig te benutten instrument en/of, vanuit provinciaal of Vlaams perspectief, als een te faciliteren of zelfs opgelegd instrument? De probleemstelling hangt dus af van die beleidsvisie en heeft dan ook consequenties voor de oplossingsanalyse. Dit leidt tot een eerste aanbeveling in een vroeg stadium van het onderzoek.

=> **AANBEVELING 1: Ontwikkel een visie op gemeenten waarbinnen keuzes over intergemeentelijke samenwerking gekaderd kunnen worden**

Een consistente beleidsvisie op de rol en het profiel van gemeenten, hetzij als autonoom bestuur met eigen bevoegdheidssfeer, verwachtingen en noden, hetzij vanuit bovenlokale beleidsdoelstellingen, is essentieel om de relevantie van intergemeentelijke samenwerking te bepalen en keuzes te maken om IGS al dan niet te ondersteunen, te stimuleren of te verplichten. Die beleidsvisie is idealiter consistent binnen het beleidsdomein ruimtelijke ordening van de Vlaamse overheid, maar ook consistent doorheen de Vlaamse overheid en bevat voldoende ruimte voor nuance en gelaagdheid.

> 2.2. IGS praktijk vanuit behoeften of omgekeerd? Over meetbaarheid en dynamiek van behoeften tot samenwerking

Verder in dit rapport belichten we de praktijk van intergemeentelijke samenwerking in het algemeen en inzake ruimtelijke ordening in het bijzonder. De praktijk van samenwerking kan gezien worden als een graadmeter van behoeften. Maar die graadmeter toont misschien waarden met een onderschatting wanneer de mogelijkheden tot samenwerking niet beantwoorden aan behoeften. Maar is de relatie tussen praktijk en behoeften lineair? Of kunnen behoeften ook ontstaan vanuit die praktijk waarbij behoeften pas explicieter worden en ontstaan op basis van eerste praktijkervaringen met samenwerking? De ervaring van het onderzoeksteam, vanuit eerder onderzoek rond dit thema maar opnieuw vanuit het veldwerk voor deze opdracht, is dat de tweede stelling beter beantwoordt aan de realiteit. We lichten daarom onze visie vanuit het onderzoeksteam verder toe en geven aan wat de consequenties voor een behoeftemeting zijn.

Behoeften ontwikkelen zich volgens ons hoofdzakelijk in interactie: tijdens contacten en samenwerkingspraktijken, al dan niet vanuit gemeenten zelf opgestart. Het is vaak pas wanneer samen wordt nagedacht rond een probleem dat ook de behoefte om samen te werken echt in beeld komt bij lokale beleidsmakers. Samenwerking kent ook een eigen dynamiek waaruit nieuwe behoeften en initiatieven tot samenwerking kunnen ontstaan. Behoeften zijn soms terug te brengen tot een capaciteitsprobleem, maar beleidsmatig en projectmatig zijn behoeften te situeren in een context van interactie.

Behoeften zijn bijgevolg niet statisch maar dynamisch: ze zijn veranderlijk doorheen de tijd en kunnen ontstaan, blijven of weer wegebben en misschien later weer actueel worden. Intra- en intergemeentelijke factoren bepalen mee wanneer en of en hoe sterk behoeften erkend en expliciet worden. Vanuit een samenwerkingspraktijk of vanuit stimuli vanuit andere (bovenlokale) actoren kunnen gemeenten aangezet worden tot meer samenwerking. Dat kan afhangen van netwerking, van geëngageerde 'brokers' of promotoren van samenwerking, bijvoorbeeld binnen sommige intercommunales, waarbij men tracht de 1-op-1 relatie tussen intercommunale en gemeente te overstijgen. Dit leidt al tot volgende aanbevelingen:

=> **AANBEVELING 2:** *Heb bij relatiebeheer met lokale besturen expliciet oog voor vragen/problemen alsook opportuniteiten op het vlak van IGS*

=> **AANBEVELING 3:** *Voorzie in een goede monitoring van intergemeentelijke samenwerkingspraktijken op vlak van RO, bekijk deze praktijken in brede zin en scan op evoluties*

Vanuit deze visie op behoeften menen we als onderzoeksteam dat behoeften wel gepeild kunnen worden, maar dat dit wellicht een te eenzijdig, te statisch en bijgevolg te fragmentair beeld oplevert. Behoeften zijn volgens ons dus niet als iets statisch te benaderen, iets dat nog eenvoudig te ontginnen is, maar als een veranderlijk fenomeen dat in interactie tot andere dynamieken en factoren moet worden gezien.

Dit is van belang om de probleemanalyse scherp te stellen ('Voldoet het huidig instrumentarium voor de samenwerkingsbehoeften?') en om de oplossingsanalyse te maken. Zo is het o.i. niet alleen belangrijk dat instrumenten worden afgetoetst aan de verkende behoeften, maar ook dat wordt nagedacht welke instrumenten en factoren intergemeentelijke samenwerking kunnen bevorderen zonder dat er vooraf duidelijk geëxpliciteerde behoeften kenbaar zijn.

We opteren in deze rapportage er dan ook voor om geen formeel verslag van een behoeftepeiling weer te geven, maar om verschillende contexten van samenwerking te belichten waarbij behoeften, aanleidingen en ervaringen van intergemeentelijke samenwerking belicht worden, via bevragingen en binnenlandse casestudies, om vervolgens te komen tot denkpijpen over hoe instrumenten voor intergemeentelijke samenwerking in de toekomst kunnen evolueren.

> 2.3. Een beleidscontext in beweging

Tijdens dit onderzoek was de beleidscontext betreffende gemeenten en intergemeentelijke samenwerking in evolutie. Zo is er versterkte aandacht voor de uitdaging van het streven naar een match tussen de capaciteit en de opdracht van gemeenten, ofwel de gemeentelijke bestuurskracht. Ten tweede is er een stijgende druk van bovenaf op gemeenten om meer taken op te nemen. Deze beweging is al langer ingezet en leidt tot spanningen tussen opdrachten en middelen. Ten derde wordt ook de rol van de provincies herbekeken. Het Witboek Interne Staatshervorming wil naar een vereenvoudiging van de taakverdeling tussen gewest, provincie en gemeente, en stelt een nieuwe provinciale rol voor, met name geconcentreerd op het vlak van grondgebonden taken.

Naarmate gemeenten meer of minder bestuurskrachtiger worden, zullen hun behoeften en noden aan intergemeentelijke samenwerking mogelijk ook veranderen. Dat kan in elk scenario - d.w.z. meer of minder bestuurskracht - gaan in de richting van een verminderde nood aan samenwerking (want meer eigenstandig) of van juist méér nood aan samenwerking (betere capaciteit om op te volgen, en om initiatieven via samenwerking op te starten, ...).

Intergemeentelijke samenwerking roept ook vragen op over aansturing van samenwerkingsverbanden, democratische legitimiteit en verantwoording. Nieuwe mogelijkheden en modaliteiten hebben hun invloed daarop. De implicaties of de problematiek zoals ze zich vandaag stelt, hebben we niet in detail kunnen onderzoeken in deze studie. Democratische legitimiteit en het belang dat daaraan wordt gehecht (dit kan verschillen naargelang de actor) is wel een belangrijke dimensie in het bestuurskundige en bestuurlijke debat.

> 2.4. Gevolgen voor het onderzoek

De hierboven geschetste beperkingen maken dat we vanuit deze studie niet tot 'absolute' antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen kunnen komen. Onze aanbevelingen op basis van de analyse hebben dan ook eerder het karakter van beleidssuggesties binnen meerdere pistes die bewandeld kunnen worden en die mede afhangen van hoe men verder naar gemeenten gaat kijken vanuit een Vlaamse beleidsvisie (cf. aanbeveling 1).

3. Naar een analysekader voor de praktijk van IGS

In dit hoofdstuk expliciteren we ons analysekader, waarmee we naar de praktijk van intergemeentelijke samenwerking kijken. Intergemeentelijke samenwerking definiëren is een essentiële stap vooraleer empirisch na te gaan wat de praktijk is, welke behoeften, mogelijkheden, hinderpalen, enz. bestaan en beleidssuggesties te formuleren. Dit kader omvat enerzijds een structurering van wat onder intergemeentelijke samenwerking kan worden verstaan aan de hand van een aantal dimensies in drie activelvelden. Anderzijds introduceren we een inhoudelijke bril waarmee we ook kunnen begrijpen en verklaren wat we als IGS-praktijk aantreffen.

Omdat we in dit onderzoek focussen op intergemeentelijke samenwerking in het kader van ruimtelijke ordening, concretiseren we eerst ruimtelijke ordening in de context van deze studie.

> 3.1. Ruimtelijke ordening?

Ruimtelijke ordening zien we enerzijds *als een 'sector' met een eigen administratief - technische en juridische uitbouw*. Het heeft zijn eigen institutionele kenmerken gevat in *plannen, vergunnen, handhaven* en *projecten*. Binnen dit institutionele kader bestaan er mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking, zoals het delen van een GSA of de mogelijkheid om een intergemeentelijk ruimtelijk structuurplan te maken.

Anderzijds is ruimtelijke ordening ook *een activiteit gericht op ruimtelijke kwaliteit als voorwerp van maatschappelijke strijd en van beleidskeuzes in het politieke systeem*. De 'sector' ruimtelijke ordening is hier een onderdeel van of ambieert een integrerende rol ten aanzien van de ruimte-aanspraken die vanuit andere beleidssectoren naar voor komen (mobiliteit, wonen, economie, milieu en natuur, ...). Wij gebruiken in deze studie illustraties van grondgebonden ontwikkelingen, met aandacht voor het fenomeen van intergemeentelijk samenwerkingsgedrag en wat dat eventueel stimuleert of hindert.

Het is belangrijk erop te wijzen dat gemeenten bij de realisatie van ruimtelijke projecten met veel andere systemen en administraties te maken hebben dan deze van het beleidsdomein ruimtelijke ordening. Gemeenten en dus samenwerking tussen gemeenten die gericht is op ruimtelijke problematieken, plaatst zich dan telkens in andere systemen van regelgeving, financiering, procedures, ... Binnen deze institutionele stelsels kunnen opvattingen zitten over de rol van gemeenten of kunnen er incentives voor of belemmeringen tot samenwerking zijn die buiten het blikveld vallen van het beleidsdomein ruimtelijke ordening. De focus in dit onderzoek op ruimtelijke ordening neemt met andere woorden niet weg dat de onderzochte praktijkvoorbeelden een mix vertonen van invloeden vanuit de sector ruimtelijke ordening maar ook vanuit andere sectoren (bv. vanuit landschapsontwikkeling).

> 3.2. Intergemeentelijke samenwerking?

Intergemeentelijke samenwerking wordt omwille van zijn verschillende gedaanten niet door iedereen op dezelfde manier begrepen. Vandaar dat we vooraf willen aangeven hoe we het begrip in het kader van deze opdracht invullen.

Het Decreet IGS van 6/7/2001 stelt in artikel 3: *"Met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang kunnen twee of meer gemeenten, onder de voorwaarden bepaald in dit decreet, samenwerkingsverbanden tot stand brengen met of zonder*

rechtspersoonlijkheid, met of zonder beheersoverdracht.” In deze definitie wordt vertrokken vanuit vrijwillige samenwerking, tussen gemeenten binnen hun eigen bevoegdheden voor eigen doelstellingen, in verschillende gradaties van formalisering. In deze studie geven we een ruimere invulling aan het begrip. We besteden ook aandacht aan meer dwingende samenwerking en onderscheiden meerdere actievelden en dimensies.

De verschillende actievelden van IGS die we onderscheiden zijn gerelateerd aan de aard of focus van de samenwerking. We zullen in deze studie drie foci onderscheiden, die we in de volgende paragrafen verder uitdiepen:

- IGS in functie van het realiseren van de eigen lokale taakstelling via shared services:
Gemeenten kunnen zich vooreerst intergemeentelijk organiseren op het vlak van personeel en diensten om bepaalde gemeentelijke taken efficiënter of kwaliteitsvoller te kunnen vervullen. Toegespitst op ruimtelijke ordening: als een intergemeentelijke GSA wordt aangesteld of een streekintercommunale een RUP opmaakt voor gemeente X, hebben we te maken met deze eerste vorm;
- IGS in functie van intergemeentelijke vraagstukken:
Een tweede vorm van intergemeentelijke samenwerking is erop gericht om gezamenlijk om te gaan met (ruimtelijke) vraagstukken waarmee gemeenten binnen hun (ruimtelijke bevoegdheden) geconfronteerd worden, inzake ruimtelijke beleid bijvoorbeeld drie gemeenten die samen een beekvallei willen ontwikkelen en daartoe een gemeenschappelijk overleg instellen;
- IGS in functie van bovenlokale taakstelling:
Een laatste vorm van intergemeentelijke samenwerking heeft te maken met gebiedsontwikkeling of medebewindstaken. Het betreft gemeenten die samen hun medewerking verlenen aan de uitvoering van bovenlokale taakstellingen. Vaak is het partnerschap in dat geval breder dan gemeenten alleen en omvat het ook de provinciale of de Vlaamse overheid. Bijvoorbeeld: gemeenten die samen betrokken zijn in een afbakeningsproces of in een streefbeeldstudie op initiatief van de provinciale of Vlaamse overheid. Hier gaat intergemeentelijke samenwerking over in interbestuurlijke samenwerking, omdat gemeenten hier eerder partners dan trekkers zijn, al kan de dynamiek ook ontstaan vanuit de gemeenten zelf.

We gaan hier nog niet verder in op deze actievelden, ze worden grondig uitgewerkt in paragraaf 3.3.

Binnen elk van bovengenoemde actieniveaus kunnen verschillende dimensies worden herkend. In onderstaande tabel geven we een overzicht. De dimensies hebben te maken met het voorwerp van samenwerking (beleid - beheer), de initiatie ervan (vrijwillig - opgelegd), de graad van formalisatie, en de duurtijd (tijdelijk - permanent).

Tabel 1: Kenmerken van intergemeentelijke samenwerking

Dimensie	Invulling
Voorwerp van samenwerking	Beleid Beheer
Initiatie van samenwerking	Vrijwillig (zuiver of gestimuleerd) Opgelegd
Graad van formalisatie	Informeel Formeel zonder organisatievorm Formeel met lokaal gekozen organisatievorm Formeel met opgelegde organisatievorm Formeel, ingebed in interbestuurlijke of PPS constructie
Duurtijd	Tijdelijk Permanent

> 3.2.1. *Voorwerp van de samenwerking: beheer vs. beleid*

Een eerste dimensie om intergemeentelijke samenwerking beter in beeld te brengen is het onderscheid naar aard van samenwerking: deze kan eerder **beheersmateries** dan wel **beleidsmateries** omvatten.

Beheersmatig betreft alles wat de versterking van de lokale ambtelijke en dienstverlenende capaciteit uitmaakt (personeel delen, technische samenwerking,...). Het gaat in essentie over de operationele werking van de gemeente, voor ruimtelijke ordening op het vlak van plannen, vergunnen en handhaven en projecten.

Beleidsmatig refereert naar visievorming en doelstellingen van ruimtelijk beleid (bv. ruimtelijke kwaliteit van het openbaar domein verhogen) en de uitvoering daarvan via projecten en acties (bv. een koppelingsgebied inrichten, een industriezone ontsluiten, een natuurlijk overstromingsgebied aanleggen). Het gaat in die zin om de inhoudelijke doelstellingen die gemeenten wensen te bereiken op ruimtelijk vlak.

> 3.2.2. *Vrijwillig of opgelegd*

Een tweede dimensie is de mate waarin de samenwerking volledig van onderuit en op initiatief van de gemeenten zelf tot stand komt, dan wel dat het initiatief van hogerop komt - al dan niet via meer of minder dwingende impulsen vanuit andere actoren zoals hogere bestuursniveaus.

Gemeenten kunnen onderling vrijwillig samenwerking aangaan in het kader van het realiseren van gemeentelijke taken en bevoegdheden. Als de grondwet (art. 41 en 162) en het decreet intergemeentelijke samenwerking (2001) refereren naar intergemeentelijke samenwerking, gaat het dus om autonome vrijwillige beslissingen van individuele gemeenten tot samenwerking in het kader van de eigen bevoegdheden en taken zoals die door grondwet en decreten omschreven zijn.

Vanuit deze optiek zal de breedte van gemeentelijke bevoegdheden en taken mee de lokale behoeften tot samenwerking beïnvloeden: hoe minder ruim de bevoegdheden en taken, hoe minder snel de nood en het nut van autonome vrijwillige samenwerking zal worden ervaren en ook het omgekeerde is denkbaar. Dit laatste is ook van belang wanneer de centrale overheid ervoor opteert om vrijwillige samenwerking te gaan stimuleren (vertrekkende vanuit een bepaalde visie op de rol van gemeenten waarover we het in een voorgaand hoofdstuk hadden).

Intergemeentelijke samenwerking kan ook worden aangejaagd, of zelfs opgelegd, bijvoorbeeld als onderdeel van een project of programma opgezet door Vlaamse / provinciale actoren en in functie van het bereiken van centraal bepaalde beleidsdoelstellingen. Impulsen of meer dwingende initiatieven komen vanuit het ruimtelijke beleid(-instrumentarium) (bv. afbakeningsprocessen in uitvoering van het RSV) of vanuit andere sectoren (bv. in het kader van regionale landschappen).

Bij verplichte intergemeentelijke samenwerking spreken we dan niet meer over autonome beslissingen van gemeenten en vrijwillige keuzes van gemeenten tot samenwerking zoals in de grondwet en decreet IGS voorzien is, maar worden gemeenten in het kader van een ruime invulling van het begrip 'medebewind' verplicht 'samengezet' voor bepaalde door de hogere overheid gedefinieerde activiteiten. Een voorbeeld uit Wallonië is de intergemeentelijke samenwerking rond water, die opgelegd is en er verplicht een bepaalde vorm aanneemt zoals voorzien in het Waalse decreet op intergemeentelijke samenwerking. Ook hier zijn subvarianten mogelijk.

> 3.2.3. *De graad van formalisatie*

Een andere dimensie is de mate waarin samenwerking geformaliseerd is, d.w.z. verloopt via duidelijke structuren of organisatievormen die al niet sterk juridisch-technisch uitgewerkt zijn. Hier is opnieuw variatie mogelijk zoals we in de bovenstaande tabel oplist.

Sommige samenwerking tussen gemeenten blijft vermoedelijk nog 'onder de radar', omdat ze zeer **informeel** van aard is: informele afspraken tussen burgemeesters en politieke mandatarissen in het kader van bepaalde bijeenkomsten of via politieke partijen, informele contacten tussen ambtenaren, enz. kunnen bepaalde ruimtelijke dossiers of problemen intergemeentelijk aanpakken zonder dat dit in een formele structuur gebeurt of zichtbaar wordt. Dit kan ook parallel lopen met een formele procedure (bv. RUP voor een grensoverschrijdend bedrijventerrein).

Al wat meer zichtbaar is samenwerking geregeld in **overeenkomsten**. Deze overeenkomsten (met uiteenlopende benamingen, zoals contracten, protocollen, convenants, samenwerkingsovereenkomsten, charters, ...) kunnen zelf nog sterk variëren qua reikwijdte van inhoud (bv. beheer vs. beleid), graad van detaillering (concrete verdelingsafspraken vs. intentieverklaringen), de fase in de beleidscyclus (bv. visievorming of actieprogramma), de actoren (politiek en/of ambtelijk), enz. Het Gemeentedecreet biedt gemeenten de mogelijkheid dit instrument te hanteren en ruim in te vullen.

Overeenkomsten gaan al dan niet gepaard met een lichte of zwaardere vorm van **structuur**. Ook die kan sterk verschillen, gaande van een periodiek overleg tussen aangeduide actoren, tot en met een juridische structuur (bv. volgens de vier vormen van het IGS-decreet) met bijhorende overlegfora (stuurgroep, werkgroepen, ...). Soms zullen er nieuwe structuren opgericht worden, maar soms kan een ruimtelijke taak ook opgenomen worden door een bestaande structuur. Gemeenten kunnen voor meer structurele samenwerking immers ook gebruik maken van een bestaande organisatie om meer of nieuwe samenwerking op te starten, door bijvoorbeeld een nieuwe uitdaging in de schoot van een reeds bestaande intercommunale aan te pakken. Mogelijke voordelen zijn het kunnen voortbouwen op reeds bestaande capaciteiten, beperking van overheadkosten op vlak van ondersteuning, vergaderingen, enz.

Soms zal een nieuwe organisatiestructuur wel wenselijk of noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld maar niet per definitie omdat het thema nog braakliggend terrein betreft). De creatie van een nieuwe organisatie is dan een te overwegen piste, idealiter met een periodieke evaluatie door de deelnemende gemeenten in functie van de (mogelijk veranderde) noden, zoals bijvoorbeeld voorzien is voor de vormen volgens het Decreet IGS. Bestuurlijke verrommeling dient alleszins vermeden te worden.

Belangrijk om aan te stippen is dat structuren slechts een middel zijn en ook kunnen evolueren. De mate van structureren kan bv. samenhangen met de fase in de beleidscyclus; visievorming kan vaak met een lichtere structuur gebeuren, terwijl voor meer uitvoerende taken samenwerking soms eerder via zwaardere vormen zal gewerkt worden. Gezien de brede waaier aan organisatievormen en het feit dat gemeenten meermaals met dit vraagstuk worden geconfronteerd, is het aangewezen om na te gaan in hoeverre die lokale keuzes ondersteund kunnen worden vanuit de Vlaamse overheid.

Indien een voldoende sterke formele structurering wenselijk is (bv. omdat er gezamenlijk personeelscapaciteit ontwikkeld moet worden), bekijk dan eerst in hoeverre er niet reeds op bestaande IGS-structuren kan aangesloten worden. Zo zijn met name streekintercommunales bestaande IGS-verbanden die in verschillende gradaties actief zijn op het vlak van RO en die vrijwel gebiedsdekkend in Vlaanderen actief zijn. Wellicht kunnen zij op sommige terreinen een sterkere rol opnemen, al dan niet mits bepaalde wijzigingen en kwaliteitssprongen, garanties, enz.

We formuleren in dit licht volgende aanbevelingen.

=> AANBEVELING 4: *Probeer niet meer te formaliseren dan nodig door te denken in volgende stappen:*

(0) Moeten gemeenten dragers zijn van eventuele ruimtelijke oplossingen?

(1) volstaan intergemeentelijke overeenkomsten om de ruimtelijke kwestie aan te pakken?

Indien neen:

(2) is er een bestaande organisatiestructuur waarop relatief eenvoudig kan voortgebouwd worden?

Indien neen:

(3) wat is de optimale nieuwe organisatiestructuur?

=> AANBEVELING 5: *Bekijk hoe lokale besturen (verder) te ondersteunen en te adviseren bij hun zoektocht naar een aangepaste formalisatie van samenwerkingsverbanden en doe dat op een gecoördineerde wijze (o.m. in overleg met VVSG, Agentschap Binnenlands Bestuur, Kenniscentrum PPS). Bekijk ook hoe de Vlaamse overheid op verschillende wijzen intergemeentelijke samenwerking kan of moet integreren in haar aanpak van beleidsvraagstukken en organiseer binnen de Vlaamse overheid een gedeeld overzicht van de mogelijkheden en kaders voor intergemeentelijke samenwerking.*

> 3.2.4. Duurtijd

Samenwerking kan tijdelijk zijn, zoals (in oorsprong) de bedoeling is met projecten (zie bv. ook de formule projectvereniging in het decreet IGS), maar kan ook een langdurig karakter hebben, zoals het samenbrengen van bepaalde dienstverlening in streekontwikkelingsintercommunales. Daarmee samenhangend is de breedheid van doelstellingen van belang: tijdelijke structuren zullen vaker rond gerichte/duidelijk afgebakende doelstellingen opgezet worden, terwijl meer permanente structuren vaker ook meervoudige doelstellingen nastreven (bv. streekintercommunales).

De hierboven genoemde dimensies van intergemeentelijke samenwerking - voorwerp, mate van vrijwilligheid, formalisatie en duurtijd - helpen om de samenwerkingspraktijk enigszins te ordenen, maar die praktijk is vaak nog complexer of veranderlijk. Het is zo dat met deze kenmerken intergemeentelijke samenwerking getypeerd kan worden, ongeacht de context of het voorwerp van samenwerking. In een volgende paragraaf gaan we dieper in op drie actievelden voor intergemeentelijke samenwerking. Het is binnen elk van deze actievelden dat de hierboven

beschreven kenmerken kunnen worden gebruikt om een concrete praktijk te beschrijven.

> 3.3. Drie actievelden voor samenwerking tussen gemeenten

Uit bovenstaande paragrafen wordt duidelijk dat intergemeentelijke samenwerking een multidimensionele praktijk is, waar diverse factoren meespelen en op inwerken.

Om de samenwerkingspraktijk beter te vatten, introduceren we hier drie actievelden van intergemeentelijke samenwerking. Voor de toepassing ervan in hoofdstuk 4 hanteren we vervolgens een aantal richtvragen ten geleide:

- Welke verschillende niveaus van actie en van interactie tussen gemeenten worden gevat onder de noemer 'samenwerking tussen gemeenten' en op welk niveau van invulling van 'ruimtelijke ordening' gebeurt dat dan?
- Hoe verhouden die verschillende niveaus zich tot de huidige institutionele context in Vlaanderen?
- Wordt er dan binnen die verschillende betekenissen van samenwerken ook effectief samengewerkt? Waarom (niet) of op uiteenlopende manieren?
- Welke variabelen spelen een rol spelen in het keuzegedrag van gemeenten om al dan niet op een bepaald niveau samen te werken?

Ons uitgangspunt is het streven naar sterke gemeenten - namelijk gemeenten met voldoende individuele bestuurskracht - in sterke samenwerking - dit wil zeggen gemeenten in staat om actief te participeren en te sturen, waarbij de samenwerking tot goede resultaten leidt. We concretiseren dit verder via drie actievelden.

We vertrekken daarbij in de eerste plaats van intergemeentelijke samenwerking als concept in de Grondwet, dat slaat op de vrijwillige keuze van gemeenten om zich voor taken die zij bepalen te verenigen met gemeenten die zij zelf kiezen. Hier ligt het accent dus heel sterk op autonomie: voor alles wat tot de autonomie van gemeenten behoort, kunnen zij zelf en vrijwillig kiezen waarvoor en met wie zij willen samenwerken. In de tweede plaats is er echter ook een context van medebewinds- of uitvoeringstaken, waarbij de vrijheidsgraden voor gemeenten om al dan niet samen te werken precies door de aard van de taken minder groot zijn / meer bepaald kunnen worden door de kaderstellende overheid.

Kunnen gemeenten nu, in de gegeven institutionele context, vrij samenwerken voor taken en opdrachten die binnen de sector ruimtelijke ordening tot de basistaak van gemeenten worden gerekend? Zijn er externe institutionele obstakels die dat hinderen?

Intergemeentelijke samenwerking in de autonome sfeer heeft twee betekenissen die we vertalen naar twee actievelden. Een derde betekenis, waar de rol van andere publieke spelers (met name provincies en Vlaamse overheid) dominant wordt, vormt een derde actieveld. We bespreken ze nu één voor één.

> 3.3.1. *Actieveld 1: Samenwerking om individueel sterker te worden - shared services*

Het eerste actieveld betreft het samenwerken om een **voldoende schaalgrootte** te bereiken in functie van capaciteit om de eigen individuele basistaken van de gemeente als organisatie efficiënt te kunnen vervullen. Hier wordt gekozen voor samenwerking tussen gemeenten met het oog op de versterking van de individuele gemeentelijke organisaties. Dit aspect van bestuurskracht impliceert dat de samenwerking verlengd lokaal bestuur is en dat de aansturing in de gemeente blijft.

Vraagstellingen bij dit actieveld die we in hoofdstuk 4 trachten te beantwoorden, zijn:

- Waar wordt in dit actieveld nu al samengewerkt; wat zijn daarbij de ervaringen, wat zijn hinderpalen?
- Wat bepaalt het keuzegedrag (cf. de balans kosten/baten) van gemeenten om in deze vormen van samenwerking te stappen (interne en/of externe variabelen)?

Samenwerking om een voldoende schaalgrootte te bereiken om de gemeenten individueel te versterken gebeurt nu met name binnen de intercommunales voor streekontwikkeling (ICSO, zie hoofdstuk 4).

In dit actieveld is het begrip 'shared services' of 'gedeelde diensten' in korte tijd populair geworden, maar dat is op zich dus verre van nieuw. Het wijst wel op de steeds meer aangevoelde nood tot bundeling van krachten om als bestuur individueel nog taken te kunnen vervullen en efficiënt te kunnen werken. Deze samenwerkingspraktijk past alvast in de bestuurlijke doelstelling van de Vlaamse overheid zoals verwoord in het Witboek (cf. supra), namelijk een versterkte gemeentelijke bestuurskracht op het vlak van ruimtelijke ordening.

Een 'shared service' is *"een resultaatsverantwoordelijk samenwerkingsverband, al dan niet samengebracht in één organisatie - eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie (zoals administratie; personeelszaken; informatietechnologie; inkoop; beleidsontwikkeling; toezicht; studie bureau; planvoorbereiding,...) aan de afzonderlijke moederorganisaties op basis van een opdrachtnemer - opdrachtgever relatie en op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs".*³ In principe is de lijst met mogelijke 'shared services' zeer lang en is ze nooit gesloten: naarmate besturen technisch en inhoudelijk evolueren, ontstaan er steeds nieuwe mogelijke vormen van 'shared services'. Het is evenzeer denkbaar dat de technische evolutie het mogelijk maakt om als gemeente alleen te doen wat men vroeger samen moest doen.

De organisatie van gedeelde diensten kan op verschillende manieren vorm krijgen - er zijn met andere woorden gradaties te onderscheiden binnen dit actieveld. Lokale besturen kunnen de contractvorm gebruiken die opgenomen is in het Gemeentedecreet om afspraken te maken over het vormen van gedeelde diensten. Binnen bestaande organisaties, bv. de ICSO zijn er ook meerdere voorbeelden van gedeelde diensten die niet telkens met een aparte juridische bestuursvorm gepaard gaan. Gemeenten kunnen ook een nieuwe organisatie voor shared services oprichten. De meest ingrijpende weg om diensten te delen is de fusie van gemeenten.

Soms, zeker in de recente discussies, worden gedeelde diensten gelijkgesteld met **beheersmatige taken** die bij aspecten van management aanleunen: bv. gemeenschappelijke ICT, gemeenschappelijk facility management, ... Die omschrijving is niet altijd adequaat: als gemeentebesturen een

³ Korsten A.FA., Schaepkens L. en Sonnenschein L.J.M.J. ((2004). Shared Services: nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten. Den Haag: InAxis, Ministerie BZK, p. 15.

gemeenschappelijke milieudienst oprichten is de beslissing daartoe weliswaar ingegeven door beheersmatige overwegingen (schaal en efficiëntie) maar de dienst zelf heeft in haar werking uiteraard te maken met het beleid dat gemeenten op dat vlak willen voeren. Een samenwerking die beheersmatig start kan verder ook een beleidsmatige intergemeentelijke dimensie krijgen, bv. omdat de gedeelde ambtenaar kansen en ideeën hierover ontwikkelt en de beleidsmakers ermee voedt (bv.: samenwerking voor wonen begint met inventarisatie van leegstand in de individuele gemeenten en vloeit dan geleidelijk over naar een gezamenlijk reglement).

Daarnaast steunt elke beslissing die met beheersmatige taken te maken heeft op een beleidsmatige afweging. Bovendien gaat dit voor gemeentebesturen niet om een meer gemakkelijke beslissing: hier komen politieke en ambtelijke gevoeligheden bij kijken en maken gemeentebesturen een afweging van kosten en baten.

> 3.3.2. *Actieveld 2: Samenwerking in functie van (gemeente-) grensoverschrijdende thema's*

Een tweede actieveld betreft het samenwerken in functie van het realiseren van ruimtelijke kwaliteit voor thema's, aspecten die interacties tussen de gemeenten vereisen vanuit de gemeentelijke bevoegdheden. Het voorwerp van samenwerking kan een grensoverschrijdend karakter hebben (bv. inrichting en behoud van een gedeelde vallei), nood aan coördinatie tussen gemeenten omvatten (bv. aansluitende lokale wegen) tot en met eventueel aspecten van verdeling van ruimtelijke goederen (bv. inplanting of ontwikkeling bepaalde zones afspreken).

Het onderscheid met actieveld 1 is dat de gemeenten in dit geval niet enkel samenwerken om hun individuele bestuurskracht te versterken (bv. in termen van expertise), maar ook elkaar willen beïnvloeden in hun ruimtelijk beleid. Hier gaat het dus om beleidsdoelen die **beleidsmatige afstemming** tussen gemeenten vereisen en waarbij gemeenten in een dynamiek worden geplaatst om de individuele beslissingen vanuit een gemeenschappelijk gemeentelijk 'belang' te bekijken. Waar actieveld 1 nog de individuele gemeenten als object heeft, gaat het hier om een taakniveau dat zich richt tot meerdere gemeenten. Conform de filosofie van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking is dit gebonden aan de taken en bevoegdheden die gemeentebesturen hebben. Hoe meer taken en bevoegdheden gemeenten hebben en hoe dynamischer gemeenten zijn, hoe meer intergemeentelijke samenwerking in deze vorm nuttig en misschien ook meer noodzakelijk is. De Vlaamse overheid lijkt op het vlak van ruimtelijke ordening dit soort samenwerking te willen stimuleren, bijvoorbeeld door in de mogelijkheid te voorzien om een intergemeentelijk structuurplan te maken.

Het gaat op dit taakniveau ook over de effecten van vormen van burgemeestersoverleg of overleg tussen schepenen en/of ambtenaren waarbij meerdere gemeenten actief betrokken zijn en die aspecten kunnen bevatten van beleidsmatig overleg, die kunnen leiden tot betere coördinatie en samenwerking tussen gemeenten en onderlinge beleidsafstemming. Dat kan bv. betekenen dat het mobiliteitsbeleid tussen twee gemeenten beter wordt afgestemd bij de opmaak van hun respectieve plannen terzake.

Wij gaan ervan uit dat samenwerking, als gevolg van de nood aan schaalvergroting en van maatschappelijke omgevingsfactoren, steeds meer nodig is. Het is een essentieel onderdeel geworden van bestuurskrachtig lokaal beleid en het is een noodzakelijke bestuurlijke aanpak in de verhoudingen met centrale overheden (Europees, federaal en Vlaams). Veel beleidsproblematieken vergen samenwerking om tot resultaat te kunnen leiden. In veel beleidssectoren is schaalvergroting

een realiteit, zoals ook ten dele wordt aangegeven door de resultaten van en de trends in de regioscreening⁴.

Net zoals in actieveld 1 kan deze samenwerking in meer of mindere mate geformaliseerd en georganiseerd zijn. In minder georganiseerde vorm kan zoiets als een burgemeestersoverleg belangrijke ruimtelijke afspraken omvatten (bv. over bepaalde inplanting van bepaalde functies in de streek), zonder dat dat voor de buitenwereld geëxpliciteerd wordt of tot een formeel organisatieverband leidt.

In de georganiseerde vorm zijn projecten (bijvoorbeeld: de uitwerking van een gezamenlijk masterplan voor een gedeelde site) en intercommunales voor streekontwikkeling (bijvoorbeeld werken rond een intergemeentelijk windmolenplan) twee mogelijke voorbeelden die in hoofdstuk 4 verder besproken worden.

Net als in het eerste actieveld, speelt samenwerking binnen dit tweede actieveld zich af binnen de eigen bevoegdheden van de gemeenten. Nemen die eigen bevoegdheden toe, dan neemt allicht ook de nood aan dit soort samenwerking toe en vice versa. Een algemene trend naar schaalvergroting met de toegenomen druk naar meer netwerking vormt voor ons het kader waarin dit debat te situeren is.

Vraagstellingen bij het tweede actieveld die we in hoofdstuk 4 als leidraad meenemen, zijn:

- In welke mate wordt nu in Vlaanderen tussen gemeenten samengewerkt op dit taakniveau: waarvoor gebeurt dat, waarvoor gebeurt dan eventueel niet? Is er een relatie tussen soorten taken waarvoor systematisch wel of niet wordt samengewerkt? Is dat gebiedsgebonden of is dat themagebonden?
- Leidt de inzet van bestaande instrumenten in de ruimtelijke ordening als 'sector' tot intergemeentelijke samenwerking op het tweede actieveld? (Voor een overzicht van instrumenten: zie tabel 3)

> 3.3.3. *Actieveld 3: van intergemeentelijke naar interbestuurlijke samenwerking*

De aard van de samenwerking wijzigt als 'samenwerking tussen gemeenten' in een constellatie functioneert waarbij er sprake is van **interbestuurlijke projecten** (zoals tal van strategische projecten in uitvoering van het RSV) of **bovenlokale beleidsthema's** (zoals de verdeling van sociale woningen). Vlaamse overheid of provincies kunnen bijvoorbeeld als initiatiefnemer, regisseur of 'arbiter' optreden van dergelijke samenwerking tussen (en met) gemeenten. Dan verschuift samenwerking van de sfeer van vrijwilligheid en autonomie naar de sfeer van licht of zwaar aangestuurde tot (in het uiterste extreem) verplichte en van bovenaf opgelegde samenwerking. Gemeenten functioneren dan in de context van medebewind: ze nemen taken op in opdracht van of in delegatie van de Vlaamse overheid. Het begrip 'samenwerking tussen gemeenten' krijgt dan een heel andere betekenis: het gaat om groepen van gemeenten die worden samen gezet, bij elkaar gebracht als (centraal gehanteerd) 'beleidsinstrument' in het kader van beleidsdoelstellingen die niet door gemeenten autonoom worden bepaald.

Vraagstellingen bij dit actieveld waarop in we in hoofdstuk 4 terug komen, zijn:

⁴ Zie Agentschap Binnenlands Bestuur (2012). Regioscreening Bestuurlijke en regionale samenwerking in Vlaanderen - Inventarisatie en analyse. Brussel: ABB.

- Wat leren ervaringen uit Vlaamse strategische projecten over de manier waarop samenwerking tussen gemeenten als beleidsinstrument wordt ingezet tijdens processen gericht op interbestuurlijke en publiek - private samenwerking?
- Kan samenwerking tussen gemeenten als beleidsinstrument, bekeken vanuit de doelstellingen van de Vlaamse overheid, efficiënter en effectiever worden gebruikt? Vergt dat aanpassing aan de institutionele kaders en welke dan?

Actieveld 3 betreft grosso modo samenwerking tussen gemeenten in het kader van regionale ontwikkeling, dus beleidsmatig qua inhoud zoals actieveld 2, maar waarbij andere bestuurlijke partners zoals provincies of Vlaamse overheid gezien hun bevoegdheden, middelen en/of omwille van hun politiek belang onmisbare/leidende partners zijn in projecten of programma's. Waar in actieveld 2 de gemeenten samenwerken vanuit hun bevoegdheden en in die zin volledig autonoom kunnen handelen, zal in actieveld 3 de afhankelijkheid van andere bestuurlijke partners voor de na te streven doelstellingen groter zijn.

Eenzijds kunnen initiatieven ontstaan vanuit de spontane bottom-up dynamiek tussen gemeenten, al dan niet in interactie met hun maatschappelijke omgeving en het maatschappelijk middenveld (van ondernemingen tot sociale bewegingen of burgerinitiatieven). Anderzijds kan het initiatief ook afkomstig zijn van bijvoorbeeld provinciale, Vlaamse of federale actoren, bijvoorbeeld in het kader van hun afbakeningsprocessen van het stedelijk gebied, een landinrichtingsproject van de Vlaamse landmaatschappij, gebiedsgerichte werking zoals in West-Vlaanderen, enz. In die gevallen zal de Vlaamse overheid of een provinciebestuur allicht eerder een trekkende rol of meer sturende rol spelen, maar waarin gemeenten ook een gezamenlijke rol te vervullen hebben of met elkaar in debat treden (zie bv. uitwerking van de afbakeningsRUP's).

Het gaat in dit actieveld dus om taken, projecten en programma's die intergemeentelijke, interbestuurlijke en vaak ook publiek - private aspecten bevatten. Nagenoeg elk project of programma van enige envergure in Vlaanderen valt onder deze definitie. Zodra het een echt 'strategisch' project is, overstijgt dit de zuiver intergemeentelijke problematiek en de gemeentelijke bevoegdheden, maar blijft samenwerking tussen gemeenten vaak wel een essentieel onderdeel voor het welslagen, niet in het minst omwille van de politieke verwevenheid tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid. Bij al deze projecten zijn vaak veel Vlaamse administraties en agentschappen betrokken die niet zelden naast elkaar werken en elkaar rond en in deze projecten op het terrein ontmoeten.

Het voorwerp van dit type samenwerking kan opnieuw sterk variëren. Het kan over win-win situaties gaan, waarbij zowel voor de lokale, provinciale als Vlaamse overheden 'winst' te behalen is. Zo is bijvoorbeeld een gemeenschappelijke samenwerking in het kader van recreatief-landschappelijke ontwikkeling onder impuls van bijkomende budgetten een eerder kansrijke interbestuurlijke samenwerking. Een beleidsprogramma van de Vlaamse overheid dat gericht is op het versterken van de open ruimte, waarbij bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen in gemeenten op het vlak van wonen of industrie begrensd zullen worden zonder vooruitzicht op compensaties of verevening, zal een moeizamer traject doormaken. Bijkomende varianten zijn denkbaar, bijvoorbeeld een Vlaamse beleidsoefening in een regio met betrokkenheid van gemeenten over de toekomstige vervoersstromen en bijhorende infrastructuurontwikkeling.

Het is belangrijk om de perceptie op deze verdelingsvraagstukken niet als statisch en passief te bekijken: door interactie, de ontwikkeling van inspirerende gebiedsbeelden, interventies van intercommunales of andere spelers, de discussie met Vlaamse actoren of als gevolg van Vlaams beleid kunnen beelden op het gebied en de problematiek wijzigen waardoor gemeentebestuurders anders ten opzichte van samenwerking komen te staan. Samenwerking is dus een werkwoord en het gaat in essentie vaak om kwaliteit van processen, inclusief de manier waarop Vlaamse overheden zich in deze processen gedragen c.q. daartoe een bijdrage leveren. Processen van hoogstaande

kwaliteit zullen echter niet altijd alle tegenstellingen of als tegengesteld geziene belangen kunnen overbruggen - samenwerken is dus geen wondermiddel voor alle soorten vraagstukken. Men kan niet verwachten dat gemeenten enthousiast meestappen in processen die in hun ogen de eigen kernbelangen schaden - hier zal sturing van bovenaf noodzakelijk zijn.

Het voorgaande maakt duidelijk dat in dit actieveld de intergemeentelijke samenwerking wegschuift uit de grondwettelijke sfeer van gemeentelijke autonomie en vrijwilligheid en verandert naar samenwerking als een onderdeel van een strategische aanpak van bovenlokale thema's waar provincie of Vlaamse overheid een belangrijke rol spelen vanuit hun bevoegdheden en middelen. In deze benadering zou het kunnen dat de Vlaamse overheid taakstellingen bepaalt binnen het Vlaamse beleid (bv. voor sociale huisvesting, voor bedrijveninfrastructuur; voor woningbouw,...) en overeenkomsten maakt met groepen van gemeenten om deze taakstellingen vervolgens via samenwerking tussen gemeenten te realiseren (via een decreet IGS-vorm of een aparte vorm). De groep gemeenten kan deze uitdaging opnemen en vervolgens is de kwaliteit van de onderlinge samenwerking en de eventuele samenwerking met private actoren in het gebied dan cruciaal. Bij het bepalen van taakstellingen kan de Vlaamse overheid openstaan voor regionale dynamiek waarbij een groep gemeenten ambities ontwikkelen en de Vlaamse overheid uitnodigen om mee te werken aan de realisatie van deze ambities. De Vlaamse overheid kan dit soort aanpak van thema's, projecten of programma's ook stimuleren door programmegebonden bevoegdheden over te dragen, door incentives in de vorm van financiering, door snellere uitvoering te voorzien,...

> 3.4. Beschouwing van de drie actievelden

Het gaat bij de drie actievelden om drie zogenaamde 'ideaaltypische' werkingsniveaus die kunnen helpen om de discussie te ordenen en waarbij samenwerking telkens een andere betekenis en object heeft. De scheiding tussen de drie werkingsniveaus is in de praktijk vanzelfsprekend minder strak of zuiver - de actievelden helpen structureren en analyseren, zonder te betonen of te idealiseren.

- Het eerste actieveld is wellicht nog het best te onderscheiden en te definiëren omdat het om specifieke diensten gaat die zich tot individuele gemeenten richten. Ze kunnen organisatorisch echter verschillende vormen aannemen en vloeien soms wel over naar het tweede actieveld (bv. intergemeentelijke samenwerking inzake wonen die kan evolueren van dienstverlening per gemeente naar samenwerking tussen gemeenten voor een gemeenschappelijke reglementering voor toewijzing van woningen op de sociale huurmarkt);
- De scheiding tussen het tweede en derde actieveld is dun omdat afstemming en samenwerking tussen gemeenten ook een regionale focus heeft en zelden zonder bepaalde input of engagementen van provincie of Vlaamse overheid haalbaar is. Het cruciale punt is dat in het derde actieveld de provincie of Vlaamse overheid echter een onmisbare partner is voor realisatie en handelt, c.q. regisseert vanuit eigen beleidsambities: bovenlokale beleidsdoelstellingen inzake ruimtelijke ontwikkelingen
- Het derde actieveld is in die zin onbegrensd: er zijn veel thema's met een regionale focus (arbeidsmarkt, onderwijs, mobiliteit en infrastructuur, sociaal - culturele uitbouw, welzijn en gezondheidsmarkt, woonmarkt, ...). De positie van lokale besturen is echter gedifferentieerd omwille van hun domeingebonden bevoegdheden en hun ambities en dat betekent dat samenwerking tussen gemeenten soms cruciaal is (bv. voor infrastructuur, voor mobiliteit,...) terwijl dat voor andere thema's, waar gemeenten minder bevoegdheden hebben, minder belangrijk is (bv. voor gezondheidszorg,...).

- In het derde actieveld schuilt een mogelijk spanningsveld: de Vlaamse overheid kan bijvoorbeeld wel een behoefte aan intergemeentelijke samenwerking zien vanuit grensoverschrijdende beleidsissues en prioriteiten, maar dat is niet noodzakelijk een behoefte die gedeeld wordt bij alle gemeenten. De Vlaamse overheid kan dan, juridisch gezien, samenwerkingsmodellen differentiëren voor bepaalde types gemeenten (bv. specifieke stadsregionale samenwerkingsvorm ontwikkelen voor centrumsteden)
- Er zijn sterke interferenties tussen de drie actievelden: samenwerking op het tweede niveau bijvoorbeeld kan ook nieuwe opdrachten meebrengen op het eerste niveau. Vanuit samenwerking op het eerste niveau kunnen ambities groeien op het tweede en derde niveau en omgekeerd.
- De scheidingslijn tussen beheer (overwegend maar niet beperkt tot actieveld 1) en beleid (overwegend actieveld 2 en 3) is zelf niet strak. Beslissingen over beheersmatige samenwerking hebben ook elementen van beleid in zich; door beheersmatig samen te werken kunnen nieuwe beleidsambities groeien en gefaciliteerd worden; door beleidsmatig samen te werken kunnen nieuwe vormen van gedeelde diensten als wenselijk worden ervaren. Beleidsmatige samenwerking vereist ook aansturing en management (of beheer), dat ook onderdeel van dat soort samenwerking kan worden.
- De uitdagingen op het vlak van efficiëntie, effectiviteit en democratische controle kunnen ook variëren naargelang het actieveld. In actieveld 1 zal efficiëntie en effectiviteit wellicht nog relatief eenvoudig te beoordelen zijn en zijn de democratische uitdagingen eerder beperkt. Er verschuiven geen beleidsbeslissingen verschuiven naar de intergemeentelijke samenwerking, al kan de gemeente feitelijk beheersmatig zo sterk uitgehold geraken dat de vraag naar de eigen slagkracht dwingend wordt. In actieveld 2 en 3 zal dit vaak een complexer beeld zijn, omdat beleidsuitdagingen zich minder gemakkelijk in efficiëntietermen laten vatten en omdat de democratische controle op de intergemeentelijke/interbestuurlijke samenwerking meer diffuus kan worden.

> 3.5. Verklarende factoren voor de IGS-praktijk

In deze paragraaf introduceren we een reeks factoren die de intergemeentelijke samenwerkingspraktijk - of de afwezigheid daarvan - helpen duiden en verklaren. We beschouwen ze als bouwstenen van ons analysekader. Het zijn evenzeer aandachtspunten voor een Vlaams beleid dat wil inspelen op samenwerkingsbehoeften van gemeenten en/of wil aansturen op intergemeentelijke samenwerking bijvoorbeeld in het kader van het realiseren van Vlaamse beleidsprioriteiten.

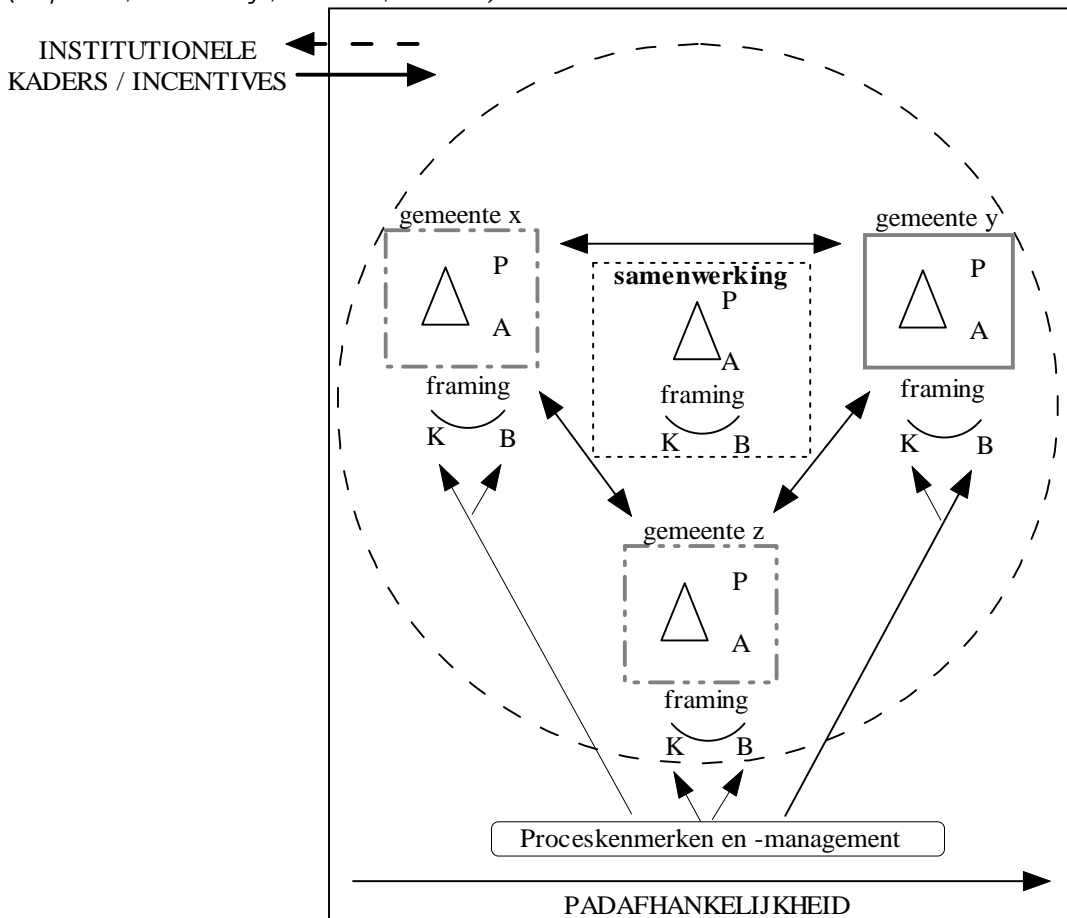
Het gaat dan over probleempceptie en 'framing' op lokaal niveau, over intra-gemeentelijke politiek-ambtelijke dynamieken, over kosten-baten inschattingen en afwegingen door gemeenten van opportuniteiten, vormen en voorwerpen om samen te werken, en over padafhankelijkheid (eerdere ervaringen die mee de toekomstige praktijk bepalen). Het gaat over institutionele kaders, uitgezet door de hogere overheid en incentives tot samenwerking die worden geboden.

We brengen een aantal factoren in beeld in onderstaande figuur en bespreken ze in de volgende secties. Daarbij is het belangrijk om de factoren in relatie tot elkaar te zien. Zo zal IGS mee bepaald worden door kosten-batenafwegingen van en binnen de betrokken gemeenten, zowel door politici als

ambtenaren, maar zal die kosten-batenafweging ook beïnvloed worden door eerdere ervaringen ('padafhankelijkheid') of proceskenmerken en -management (bv. 'vertrouwen').

Figuur 1: Bepalende factoren voor de IGS-praktijk

(P = politiek, A = ambtelijk, K = kosten, B = baten)



> 3.5.1. Gevarieerde samenwerking door gevarieerde gemeenten

Een eerste element is dat gemeenten met uiteenlopende kenmerken tot samenwerking kunnen overgaan. Er zijn een aantal omgevingskenmerken die het profiel van een gemeente mee bepalen, zoals de grootte in oppervlakte en bevolkingsaantal, de samenstelling van de bevolking, de economische structuur, de geografische structuur (meer stedelijk of landelijk, met 1 centrum of zeer polycentrisch), met een eerder toeristisch of industrieel karakter, functie van slaapgemeente, werkgemeente, ...), enz. Deze verschillen in omgevingskenmerken tussen gemeenten worden in de figuur aangeduid via de verschillende omkadering per gemeente in grijs tint.

=> **AANBEVELING 6: Hanteer een gedifferentieerde kijk naargelang het type gemeente en de omgevingskenmerken - Laat IGS variëren naargelang noden en mogelijkheden op het terrein**

De omgevingskenmerken van gemeenten zijn mee bepalend voor de invulling die het begrip 'samenwerking' kan krijgen. De noden op het vlak van samenwerking variëren deels naargelang het type gemeente en de omgeving. Logischerwijze worden dan ook de mogelijkheden voor samenwerking waar nodig gedifferentieerd. Samenwerken in een stadsregionale of meer landelijke context, tussen zeer bestuurskrachtige en/of minder bestuurskrachtige gemeenten, enz. kan variëren en vergt het nodige maatwerk. Concreet betekent dit o.m. dat IGS niet automatisch op een 'gemiddelde' Vlaamse gemeente moet gericht zijn, maar dat modellen/modaliteiten en praktijken kunnen verschillen naargelang de context. Juridisch is maatwerk voor bepaalde types van gemeenten in elk geval mogelijk (bv. stadsregionale samenwerking mogelijk maken voor centrumsteden). In stadsregio's is mogelijk meer nodig dan inzetten op of mogelijk maken van vrijwillige samenwerking; hoe dichter bij de stadsregio, hoe zwaarder de structuur die nodig is -zo blijkt uit de buitenlandse cases - en die nu in Vlaanderen ontbreekt. In meer landelijke gebieden kan de provincie een nuttige rol spelen.

> 3.5.2. *Probleemperceptie en 'framing' op lokaal niveau*

Of gemeenten vrijwillige samenwerking aangaan, of al dan niet ingaan op stimuli tot samenwerking die vanuit de provinciale of Vlaamse overheid worden gegeven, hangt in grote mate af van hoe lokaal bepaalde problemen en noden worden ervaren. Is samenwerking een noodzaak vanuit gemeentelijke bril gezien? Is samenwerking een goede oplossingsrichting voor de ervaren knelpunten? Net zoals de visie op de gemeentelijke rol - algemeen en specifiek binnen ruimtelijke ordening - cruciaal is om de relevantie van intergemeentelijke samenwerking binnen de centrale overheid te gaan bepalen, zijn lokale percepties van problemen en mogelijke oplossingen bepalend voor de mate waarin intergemeentelijke samenwerking wordt overwogen, opgestart en ook volgehouden. Het spreekt voor zich dat verschillende gemeenten vaak verschillende visies hebben en tot andere conclusies kunnen komen, ook al gaat het om dezelfde problematiek. Maar dit maakt het tegelijk moeilijk om - vanuit het perspectief van de centrale overheid - in een aangepast instrumentarium voor samenwerking inzake ruimtelijke ordening te voorzien: delen gemeenten onderling dezelfde probleem- en oplossingsanalyse en in hoeverre stemt de gemeentelijke lezing overeen met de Vlaamse lezing?

Naast percepties van problemen is ook de lokale kijk op samenwerkingsalternatieven van belang. In plaats van samenwerking als oplossing te beschouwen, kunnen gemeenten immers ook in een competitie-model denken en handelen, waarbij er eerder strijd is tussen gemeenten om bv. X-woningen of Y-bedrijvigheid binnen te halen op het eigen grondgebied, of om bv. bepaalde mobiliteitsproblemen af te wentelen naar omliggende gemeenten. In dergelijke concurrentiële logica zal een doordacht vereveningssysteem (als incentive voor samenwerking) ook niet automatisch soelaas bieden. Het feit dat de woningen of het bedrijventerrein (méér) op het grondgebied van de andere gemeente zouden terechtkomen, op basis van objectief verdedigbare ruimtelijke criteria, leidt binnen die logica tot de beeldvorming dat gemeente A 'verloren' en gemeente B 'gewonnen' heeft. Hier speelt het denkpatroon van gemeentelijke autonomie, eigenheid en eigenbelang. Dergelijk denkpatroon kan eigen zijn aan de gemeente als bestuur, organisatie als geheel, en/of aan diens bestuurders of leidinggevende ambtenaren.

> 3.5.3. *De lokale afweging van kosten en baten van samenwerking*

Gemeenten wikken en wegen mogelijkheden tot samenwerking; ze maken een inschatting van kosten en van baten en uit de onderlinge afweging zal de beslissing vallen om al dan niet samen te werken, vrijwillig of door het ingaan op incentives vanuit de provinciale of Vlaamse overheid. De hierboven beschreven 'framing' zal al sterk bepalen hoe snel of grondig kosten en baten van samenwerkingsopportunities worden afgewogen. Deze afweging van kosten en baten bij elke deelnemende gemeente en op het niveau van de samenwerking zelf wordt in de figuur 2 aangegeven met 'k' en 'b'.

Deze zogenaamde **winst-verliesberekeningen** zijn vaak subjectief en dus niet altijd te maken op basis van objectieve parameters waarover gemeenten het onderling eens zijn. Er kunnen ook overwegingen meespelen die niets te maken hebben met winst of verlies voor de gemeente op zich, maar ook met afwegingen van bv. leidend ambtenaren die hun eigen organisatie niet verder willen laten uithollen door meer IGS omwille van verlies aan controle.

Indien het ruimtelijke thema's betreft met een belangrijke financiële of fiscale impact, zijn systemen om kosten en baten te verevenen cruciaal. Tegelijkertijd zijn ze geen wondermiddel en blijft de framing eveneens essentieel.

Vanuit **politiek oogpunt** wordt zowel het gemeentelijk belang als het politiek eigenbelang in rekening gebracht:

- o Het gemeentelijk belang: wat wint mijn gemeente bij een intergemeentelijke aanpak?
- o Het politiek belang: wat win/verlies ik als politicus (of mijn partij) bij een intergemeentelijke aanpak? In hoeverre is een intergemeentelijke samenwerking eerder een electoraal risico dan een electorale kans?

Ruimtelijke ordening is een politiek en electoraal belangrijke en uitermate gevoelige bevoegdheid omdat het het hart van gemeentelijk beleid raakt. Een bevoegdheid die in politieke ogen een belangrijke bron van macht oplevert maar ook politieke risico's met zich meebrengt, zal een gemeente liever zelf zoveel als mogelijk in handen willen houden en dus niet zonder goede redenen via intergemeentelijke samenwerking aanpakken. Omgekeerd geldt echter dat bestuurders aspecten van ruimtelijke ordening die vooral politiek een negatieve perceptie hebben/negatief effect op burgers kunnen hebben (bv. handhaving) wellicht wel liever op afstand willen plaatsen, al dan niet via intergemeentelijke samenwerking.

Vanuit politiek oogpunt is er soms ook sprake van fusieangst: sommigen vrezen dat versterkte IGS een voorbode van fusie is (zie bv. afbakeningsprocessen stedelijk gebied). Evengoed zal in bepaalde gevallen voor IGS worden geopteerd, mede om fusiedebatten te vermijden.

Vanuit **ambtelijk oogpunt** zien we deze gelaagde afweging eveneens opduiken:

- o Het gemeentelijk belang: in hoeverre verbetert de dienstverlening van mijn gemeente en mijn dienst ruimtelijke ordening door samenwerking? Weegt dat voordeel op tegen eventuele nadelen/kosten?
- o Het ambtelijk belang: wat win ik als secretaris bij een intergemeentelijke aanpak? In hoeverre vermindert mijn ambtelijke invloed, macht, omvang als secretaris en weegt dat op tegen eventuele voordelen?
- o Wat win ik als gemeentelijke ambtenaar actief op ruimtelijke ordening bij intergemeentelijke samenwerking? Vergemakkelijkt het/verbetert het mijn job (positie, inhoud, workload, ...) of is het eerder een bedreiging/extra last (meer vergaderingen, minder tijd voor vergunningsverlening, ...)

Winst- en verliesafwegingen zullen voor een deel ook beïnvloed worden door de proceskenmerken en het procesmanagement van de samenwerking of waarmee de samenwerking gestalte zou (kunnen of moeten) krijgen.

De **politiek-ambtelijke verhoudingen** kunnen ook een rol spelen: in hoeverre zitten beleid en administratie op dezelfde lijn? Versterkt/verzwakt een intergemeentelijke samenwerking mijn positie als politicus t.o.v. mijn administratie en vice versa?

Die balans is verschillend naargelang de **soorten dossiers**: voor problematieken van herverdeling (bv. wooncontingenten of planning van bedrijveninfrastructuur, ...) ligt dat gevoelig, voor andere dossiers liggen die belangentegenstellingen anders of zijn ze minder uitgesproken (bv. mobiliteitsproblematiek als gevolg van zwaar vrachtvervoer). Nog bij andere dossiers kan er snel een gedeeld belang zijn (bv. ontwikkeling van bepaalde ecologische assen rond waterlopen of bestrijding van wateroverlast). Bij nog andere dossiers kan het volstaan om de coördinatie tussen de gemeenten aan te pakken (bv. inzake inplanting containerpark of sportinfrastructuur).

De balans is niet alleen verschillend naargelang de aard van de dossiers, maar die balansen evolueren ook in de tijd. Een evolutie naar meer samenwerking kan dus verschillende oorzaken hebben: het kan zijn dat gemeenten niet wilden samenwerken in het verleden (cf. infra: padafhankelijkheid) maar dat ze als gevolg van omgevingsdruk, gewijzigd beleid en/of nieuwe incentives dat nu wel willen doen. Dat kan evenzeer het geval zijn voor de delicate herverdelingsdossiers: het is bv. mogelijk dat gemeenten afstappen van de eis om afzonderlijk over een kleine industriezone te beschikken nu ze zien welke mobiliteitsproblematiek dat meebrengt of omdat ze nu meer belang hechten aan open ruimte. Het kan zijn dat ze op een bepaald moment daarom de omslag maken naar gebundelde regionale infrastructuur of op andere soorten infrastructuur willen inzetten (bv. meer aandacht voor recreatieve infrastructuur). De regionale context is doorheen al deze variabelen steeds belangrijk: de verschillen tussen de regio's werken door maar mogen niet statisch worden bekeken. In alle regio's zijn dossiers voortdurend in beweging. Deze beweging gaat echter niet automatisch richting meer samenwerking: teleurstellingen bij eerdere samenwerking, grote competitie tussen gemeenten, partijen of politici, enz. kan evenzeer tot minder of het uitblijven van samenwerking leiden. Daarbij blijken mensen steeds essentieel: betrokkenen halen een deel van hun competentie en vaardigheden uit de regie van dit spel van belangen, percepties en gewijzigde variabelen.

Er is met andere woorden sprake van een verzameling van relaties en afwegingen van belangen en factoren in elke gemeente die uiteindelijk mee bepalend is voor de keuze voor IGS en de IGS-werking die daar eventueel uit volgt. De Vlaamse overheid kan de context voor 'win-win' situaties proberen te beïnvloeden, met verschillende intensiteiten/gradaties van dwingendheid, waarbij de dwingendheid in relatie moet staan tot de verwachte toegevoegde waarde van dergelijke interacties.

=> **AANBEVELING 7:** *Schat de mogelijkheden van vrijwillige IGS correct in - vrijwillige IGS werkt maar als er voor alle betrokken partijen voldoende 'winst' in zit*

Intergemeentelijke samenwerking vertrekkend vanuit autonome gemeentelijke bevoegdheden impliceert de vrijheid van elke gemeente om te kiezen of ze al dan niet intergemeentelijk gaat samenwerken. In de afweging om samen te werken beoordeelt een gemeente welke mogelijke voordelen, eventuele risico's en kosten ermee gepaard gaan. Vrijwillige samenwerking impliceert dan 'win-win' situaties vanuit het perspectief van elke gemeente. Hoe meer de kosten-batenanalyse voor één of meerdere gemeenten vanuit hun eigen perspectief negatief is, hoe minder kans dat ze er intergemeentelijk voor gaan samenwerken. Samenwerking voor thema's die raken aan het wezen van de gemeente, politiek of administratie, liggen dan ook niet voor de hand. Indien de Vlaamse overheid in die omstandigheden toch IGS nastreeft, zal ze die kosten-batenanalyse moeten proberen te beïnvloeden.

=> **AANBEVELING 8:** *Weeg steeds af in hoeverre een verplichte intergemeentelijke samenwerking dan wel zelf handelen als provinciale of Vlaamse overheid de meest aangewezen aanpak is*

Intergemeentelijke samenwerking verplichten rond ruimtelijke vraagstukken moet goed doordacht gebeuren, rekening houdend met de mogelijke neveneffecten. Provinciale en Vlaamse overheid kunnen vanuit hun bovenlokale afwegingen immers beter geplaatst zijn dan een intergemeentelijke samenwerking om bepaalde intergemeentelijke ruimtelijke vraagstukken te beantwoorden. De provincie kan dergelijke afwegingsrol eerder opnemen in landelijke en kleinstedelijke gebieden, terwijl de Vlaamse overheid dit eerder kan in de context van regionaal- en grootstedelijke gebieden.

> 3.5.4. **Padafhankelijkheid**

Wat in de praktijk zeker speelt is de historiek van samenwerking, in termen van proceservaringen en resultaten. Gemeenten die een traditie hebben opgebouwd van samenwerken (al dan niet in ruimtelijke ordening), zullen sneller geneigd zijn de opties in dat domein gaan verkennen.

In sommige gebieden zijn er historische spanningen tussen gemeenten waardoor samenwerking niet vlot of uitgesloten is. In andere gebieden is er een samenwerkingsgeschiedenis (bv. Westhoek, Zuid-West-Vlaanderen) en is de kans op intergemeentelijke samenwerking voor RO wellicht groter en de slaagkans allicht beter. Toch is een goede samenwerkingsgeschiedenis geen garantie op intergemeentelijke aanpak van in het bijzonder (her-)verdelingsvraagstukken - daarvoor lijkt de institutionele context van de gemeentelijke fiscaliteit en wellicht ook de politieke logica (verkozen binnen gemeentegrenzen) te sterk. Vrijwillige samenwerking vergt vaak quick wins en eerste positieve ervaringen in een niet-bedreigende setting, vooraleer eventueel op termijn door te groeien tot meer diepgaande samenwerking. Eerdere ervaringen hoeven trouwens niet beperkt te zijn tot hetzelfde beleidsdomein waarin nieuwe opportuniteiten afgewogen moeten worden.

Het is ook niet ondenkbaar dat dergelijk pad 'gecreëerd' wordt. Gemeenten kunnen aangespoord worden (met variabele dwang) om samen te werken, bijvoorbeeld in het kader van regionale ontwikkeling. Dergelijke samenwerkingspraktijk kan spill-over effecten genereren waardoor betrokken gemeenten onderling de samenwerking bilateraal, d.w.z. zonder derden, uitbreiden of uitdiepen.

> 3.5.5. *Institutionele factoren*

Ook institutionele elementen spelen mee als verklarende factoren waarom er wel of niet wordt samengewerkt tussen gemeenten op het vlak van ruimtelijk beleid. Twee typische institutionele factoren vanuit een interbestuurlijke context zijn bevoegdheidsverdeling en wetgeving.

Een eerste institutionele factor is de **bevoegdheidsverdeling**. Indien de bevoegdheidsverdeling van die aard is dat gemeenten eerder beperkte bevoegdheden hebben en bijgevolg over weinig beleidsruimte beschikken voor een zinvolle intergemeentelijke aanpak, dan is het uitblijven van IGS deels verklaarbaar.

Een tweede institutionele factor is de **wetgeving**. De wetgeving kan samenwerking mogelijk maken, prikkels voor samenwerking geven, samenwerkingsvormen introduceren, enz. maar kan evengoed hindernissen bevatten, bv. door die vormen te rigide af te bakenen, door te sterk te bepalen wie partner kan zijn onder welke voorwaarden, enz.

De juridische mogelijkheden van de gemeenten en de Vlaamse overheid om te handelen op het vlak van intergemeentelijke samenwerking zijn bepaald door bevoegdheidsverdelingen en wettelijke principes.

IGS voor medebewind

Zo mogen gemeenten geen verordenende bevoegdheden delegeren naar intergemeentelijke samenwerking, tenzij de wet- of decreetgever dat mogelijk maakt. Specifiek is het decreet IGS bedoeld om uitvoeringstaken intergemeentelijk te kunnen uitvoeren, maar blijft beleidsbepaling bij gemeenten. De dienstverlenende vereniging biedt dan duidelijk omschreven ondersteunende diensten, terwijl de beheersoverdracht naar opdrachthoudende verenigingen ook over het uitvoeren van beleidsbeslissingen gaat.

Verder is er de algemene regel dat gemeenten voor medebewindstaken enkel intergemeentelijk kunnen samenwerken indien de wet- of decreetgever dat expliciet mogelijk maakt. Het decreet intergemeentelijke samenwerking is gericht op autonome gemeentelijke taken en biedt daarom onvoldoende basis om medebewindstaken op te nemen. Met uitzondering van projecten kunnen plannen, vergunnen en handhaven als medebewindstaken beschouwd worden. Juridisch gezien zijn die taken immers van een hoger belang dan lokaal belang - de hogere overheid gebruikt de gemeenten als 'uitvoeringsagent' en bepaalt dus ook de modaliteiten waaronder dit gebeurt. De mogelijkheid tot intergemeentelijke aanpak is nu al voor een aantal ruimtelijke taken/activiteiten ingeschreven in de VCRO, zoals machtiging tot opmaak van en modaliteiten voor een IGRSP, een IGSA en recent ook intergemeentelijke handhaving.

=> AANBEVELING 9: Schrijf in de relevante wetgeving voor elke medebewindstaak steeds expliciet de mogelijkheid in om deze in een intergemeentelijk samenwerkingsverband te kunnen aanpakken (al dan niet onder bepaalde voorwaarden en rekening houdend met impact op andere regels), tenzij er goede redenen zijn om dat niet toe te laten vanuit het Vlaamse beleid, en maak die intergemeentelijke optie voldoende aangepast en aantrekkelijk.

Omdat de ruimtelijke taken van de gemeenten hoofdzakelijk als medebewindstaken omschreven kunnen worden, zijn de mogelijkheden voor de Vlaamse overheid om hiervoor samenwerkingsmodaliteiten te bepalen groot. Indien het taken van exclusief gemeentelijk belang betreft, kan de Vlaamse overheid daarentegen geen samenwerking verplichten. Naast expliciet de mogelijkheden creëren voor een vrijwillige intergemeentelijke aanpak zoals hierboven vermeld, kan de Vlaamse overheid juridisch gezien ook een intergemeentelijke samenwerking verplichten voor

deze taken, zoals vergunnen en handhaven, planologische attestaten afleveren enz. (Zie bv. ook hoe federale overheid verplichte deelname oplegde aan plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen of hoe Vlaamse overheid een aantal gemeenten verplicht lid maakte van NV Waterwegen en Zeekanaal). De Vlaamse overheid kan in de context van medebewindstaken of haar eigen bevoegdheden ook expliciet taken in het kader van het algemeen belang toewijzen aan een IGS via decretale bepalingen hieromtrent. Beperkingen hierop zijn dat een decretale bepaling geen afbreuk kan doen aan bevoegdheidsverdelende regels - een gemeente kan niet worden verplicht om kern van haar bevoegdheden over te dragen.

=> AANBEVELING 10: Ga enkel over tot verplichte intergemeentelijke samenwerking indien er geen andere mogelijkheden bestaan en de verwachte meerwaarde voldoende groot is.

IGS en fiscaliteit

In die institutionele context zitten ook de beperkingen/mogelijkheden op fiscaal vlak vervat. Gemeenten kunnen zelf geen fiscale bevoegdheden of capaciteit toekennen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De decreetgever heeft hier wel een aantal mogelijkheden binnen de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de federale en Vlaamse overheid. Indien de Vlaamse overheid dit wenselijk acht, kan ze via decreet, voor belastingen waarvoor ze bevoegd is, bepalen dat een IGS verantwoordelijk is voor de inning en/of de bestemming van bepaalde fiscaliteit is. Gezien de politieke gevoeligheden omtrent de gemeentelijke fiscaliteit, het feit dat belangrijke aspecten nog tot de federale bevoegdheden behoren en de vraag naar de mogelijke meerwaarde van dergelijke stappen naar intergemeentelijke fiscaliteit niet eenduidig te beantwoorden is en gekoppeld moet zijn aan de inhoudelijke doelstellingen van de IGS, pleiten we voor omzichtigheid en realiteitszin. Er zijn immers ook andere mogelijkheden om hetzelfde resultaat te bekomen. Zo kan men bijvoorbeeld op Vlaams niveau een begrotingsfonds te creëren, waarin bepaalde belastingsopbrengsten (bv. in kader van onroerende voorheffing) daarin toekomen en die vervolgens via subsidie naar IGS kunnen vloeien.

=> AANBEVELING 11: Verken eerst alternatieven omtrent financiering van en verevening binnen intergemeentelijke samenwerking binnen de bestaande fiscale situatie, vooraleer bepaalde fiscale aspecten intergemeentelijk te gaan organiseren. Bekijk voor intergemeentelijke fiscaliteit welke oplossing meest aangewezen is; van gezamenlijke inning (shared service) tot overheveling van fiscaliteit naar IGS-verbanden voor specifieke doelen.

Samenwerkingsmodellen

Binnen de huidige regelgeving kunnen de vier vormen van het decreet IGS maximaal benut worden, maar zijn ze beperkt op het vlak van bevoegdheidsoverdracht en fiscaliteit. Indien, zoals in de buitenlandse cases (zie bijlagen), een aparte bestuursvorm wenselijk is, kan de formule van federaties van gemeenten geactiveerd worden. Naast de vier vormen van het decreet IGS bestaat nog steeds de grondwettelijke mogelijkheid om de federaties van de gemeenten als vorm te activeren, aangezien de Vlaamse overheid bevoegd is voor de bestuurlijke organisatie op haar grondgebied. Bevoegdheden vanuit lokale, provinciale of Vlaamse overheid kunnen dan naar dergelijke vorm gedelegeerd worden. Indien wenselijk kan dergelijke vorm ook een eigen fiscaliteit ontwikkelen. De uitwerking vergt dan ook de nodige modaliteiten op het vlak van democratische aansturing en controle. Op dit moment zien we echter weinig of geen draagvlak om deze vorm te activeren en moet deze piste ook gekaderd worden in een kerntakendebat tussen gemeenten, provincies en Vlaamse overheid. Ook het aspect democratische legitimiteit is dan een belangrijk aandachtspunt.

=> **AANBEVELING 12:** *Indien binnen de Vlaamse beleidsvisie op intergemeentelijke samenwerking een federatieve vorm wenselijk is, activeer dan in de eerste plaats de vorm van federaties van gemeenten. Indien men lokaal wil doorgroeien naar een federatieve vorm, maak dit mogelijk / verhinder dit niet als Vlaamse overheid, zodat de mogelijkheid bestaat dat zowel gemeentelijke als Vlaamse bevoegdheden kunnen worden toegewezen aan deze federatieve vorm.*

Deze factoren komen immers samen in een meer algemene institutionele factor, namelijk de bestuurlijke opmaak in Vlaanderen en met name het debat over het hertekenen van het **bestuurlijke landschap**. Samenwerking als gepercipieerde voorbode of net remedie voor fusies werd al aangehaald als drijfveer voor meer of minder samenwerking. De historische situatie van Vlaanderen als een relatief kleine regio met een relatief druk bezet bestuurlijk landschap maakt dat discussies over samenwerking sneller dan elders gelinkt worden aan mogelijke bedreiging van de eigen positie en dat bevoegdheden en capaciteit meer versnipperd zijn over verschillende spelers (zie ook 'framing' en 'kosten-baten afweging').

In dit kader is ook het debat over de rol van de provincies inzake grondgebonden en niet-grondgebonden taken niet onbelangrijk. In uitvoering van het witboek interne staatshervorming wordt de optie nagestreefd waarin provincies zich concentreren op grondgebonden taken. Via decreten kunnen echter niet-grondgebonden taken worden gegeven aan provincies, die momenteel in bestuursakkoorden tussen de Vlaamse Regering en de provincies worden opgelijst. Daar waar provincies een beperktere rol krijgen toebedeeld, kan er mogelijk meer ruimte en opportuniteit ontstaan voor intergemeentelijke samenwerking. Omgekeerd kan een beperkte(re) rol van de provincie in een bepaald domein tot gevolg hebben dat provincies minder of niet meer als aanjager van intergemeentelijke samenwerking optreden in dat domein.

> 3.5.6. *Samenwerkingscultuur en procesmanagement*

Er zijn ook culturele en procesmatige aspecten die de mate van samenwerking en resultaten daarvan beïnvloeden.

Politieke verhoudingen tussen gemeenten bepalen mee in welke mate intergemeentelijk wordt gewerkt. De context verschilt danig naargelang het gaat om gemeenten met gelijkaardige bestuursploegen vs. gemeenten met politiek (sterk) verschillende bestuursploegen en met hoge politieke competitie. De relatie tussen stad Leuven en een aantal buurgemeenten bijvoorbeeld, bleek in het verleden niet van dien aard om intergemeentelijke samenwerking op het vlak van ruimtelijke ordening te stimuleren. De relatie tussen een reeks Kempense gemeenten en tussen de gemeenten die samen werken in de context van stadsregio Turnhout lijkt daarentegen wel kansen te bieden, al moet daar ook blijken in hoeverre moeilijke ruimtelijke dossiers gemeenschappelijk beslist zullen worden. De politieke situaties in en relaties tussen gemeenten zijn een gegeven dat meestal niet snel wijzigt.

Interpersoonlijke relaties zijn ook van belang. De mate waarin politici en/of ambtenaren van gemeenten op persoonlijk vlak goed met elkaar overweg kunnen, is mee bepalend voor de mate van vrijwillige samenwerking. Bv. het feit dat twee burgemeesters goed overeenkomen dan wel wedijveren voor een bovenlokaal mandaat of het leiderschap in de regio, kan een belangrijke impact hebben op de samenwerking.

Samenwerkingscapaciteit is een andere factor. Samenwerking vergt niet alleen capaciteit in termen van aantallen, tijdsbesteding, financiële middelen, maar evenzeer de juiste vaardigheden en competenties om samen te werken. Gemeenten moeten zelf capaciteit hebben om namens hun bestuur te participeren in de samenwerking, maar vaak vergt succesvolle samenwerking ook een

actief aansturen/managen van de samenwerking zelf. Dit gebeurt bv. door een projectteam en/of een projectcoördinator.

Cultuur op organisatieniveau speelt een rol: meer bepaald de mate waarin gemeenten een open of gesloten cultuur hebben (en dus meer of minder geneigd zijn tot samenwerking). Sommige gemeentebesturen hebben historisch een meer gesloten en zelfstandige traditie dan anderen. Dergelijke cultuurkenmerken veranderen niet snel door instrumenten gebaseerd op vrijwilligheid, maar vergen meer dwingende instrumenten. Een omslag in cultuur vergt ook tijd.

Leiderschap is ook een minder grijpbare maar belangrijke factor: één of enkele personen/actoren moeten het initiatief nemen om de samenwerking op poten te zetten en levend te houden. Naargelang het voorwerp van de samenwerking en de fase waarin de samenwerking zich bevindt, kan dat politiek, ambtelijk of maatschappelijk leiderschap vergen. Hoewel leiderschap niet zonder meer gecreëerd kan worden door instrumenten, kunnen er wel prikkels gegeven worden. Zo kan (de aanwezigheid van) provinciale of Vlaamse overheid of een figuur als de gouverneur de intergemeentelijke discussie op een hoger niveau tillen. Hiermee wordt bedoeld: dat betrokken gemeenten een toeschouwer met gezag en macht aan tafel hebben. Voor sommige thema's zal de tafel aanbieden en leiden niet voldoende zijn, maar zullen ook engagementen vanwege provinciale en/of Vlaamse overheden nodig zijn (bv. op vlak van beslissingen, vergunningen, investeringen, ...).

Vertrouwen: samenwerking vergt steeds een werkbare mate van vertrouwen. Samenwerken brengt immers steeds een bepaalde onzekerheid met zich mee. Dit vertrouwen valt uiteen in minstens twee soorten. Enerzijds moet er voldoende vertrouwen zijn dat via de samenwerking de juiste en nodige capaciteit en hulpbronnen (bv. centen, bevoegdheden, mensen, informatie, legitimiteit, ...) aan tafel gebracht worden. Anderzijds moet er voldoende vertrouwen zijn tussen de partners, in de betekenis dat de partners niet voortdurend geheime agenda's e.d. vermoeden, maar er wel van uitgaan dat partners met open vizier aan tafel gaan. Het spreekt voor zich dat dit vertrouwen creëren, behouden en versterken actief management vergt.

Mandatering: samenwerking kan maar slagen als mensen rond de tafel namens hun organisatie een duidelijk mandaat hebben. Dat mandaat kan variëren: een mandaat om de samenwerking te verkennen, een mandaat om beslissingen of engagementen op te nemen in het verband, enz.

Samenwerking gaat steeds gepaard met het vraagstuk van **verantwoording**. Bij samenwerking om bv. ambtenaren te delen gaat dat over de prestaties en kostprijs en naleving van de afspraken daaromtrent, bij meer beleidsinhoudelijke trajecten over bv. engagementen tot een bepaalde beslissing, investering, dienst, enz. Onduidelijke of gebrekkige verantwoording zet de legitimiteit en bijgevolg het draagvlak voor samenwerking onder druk. Verantwoording hangt ook samen met het kunnen aantonen van **resultaten**. Rond beheersmatige aspecten is dit soms relatief eenvoudig meetbaar (bv. geleverde prestaties van intercommunale planner), maar beleidsmatig is het vaak moeilijker: soms gaat het om fysiek zichtbare resultaten (bv. kwalitatieve invulling van bepaald gebied), maar evenzeer over andersoortige 'producten' zoals een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeenten om een bepaald mobiliteitsprobleem aan te pakken, of zelfs indirecte/meer culturele resultaten (bv. een ontwerpend onderzoek dat gemeenten een vernieuwde kijk op een probleem geeft en zo een kans wordt om verder te werken). Sommige samenwerking zal op korte termijn zichtbare resultaten kunnen opleveren, andere samenwerking zal wat meer tijd vergen. Samenwerkingscultuur en procesmanagement zijn niet statisch: ze kunnen groeien, evolueren en vergen een permanente aandacht.

=> **AANBEVELING 13: Benader 'samenwerking' niet enkel instrumenteel - samenwerken is ook een werkwoord**

Samenwerking is niet alleen een kwestie van technische, organisatorische of juridisch-financiële elementen, maar hangt - zeker voor beleidsissues - sterk af van wat we samenvatten als proceskwaliteit (zoals leiderschap, vertrouwen, beïnvloeden van mentale kaders, ...). Samenwerking is bijgevolg ook dynamisch en het Vlaamse beleid moet die samenwerkingsdynamiek ook proberen te beïnvloeden/ondersteunen vanuit het oogpunt van proceskwaliteit. Dit kan o.m. door:

o het (verder) ontwikkelen van menselijke capaciteit gericht op het managen en deelnemen aan processen (bv. door het subsidiëren van projectcoördinatie, kennis- en ervaringsuitwisseling via Atria, het verder ontwikkelen van formules zoals de Masterclass stadsprojecten, competentieontwikkeling bij relatiebeheerders en planners), maar ook het delen van leerpunten op het vlak van culturele factoren zoals opbouwen van vertrouwen, leiderschap

o het potentieel valoriseren van bestaande spelers, zoals de provincies (met name voor grondgebonden thema's in meer landelijk en kleinstedelijk gebied) en streekintercommunales mits afstemming tussen Vlaamse overheid en provinciaal niveau in het managen en aansturen van samenwerking

o het zelf creëren, stimuleren en monitoren van relevante processen en dynamieken vanuit Vlaams perspectief, zoals het voortbouwen op actieprogramma's uit de afbakeningsprocessen van stedelijk gebieden of het beter detecteren en inspelen op ontwikkelingen op het terrein (bv. via de relatiebeheerders). De Vlaamse overheid heeft met andere woorden nood aan een sterke vinger aan de lokale pols, om de IGS-mogelijkheden eventueel tijdig aan te passen aan de lokale noden en/of eigen beleid en gedrag aan te passen.

o het leren uit en voortbouwen op bestaande goede praktijken waar al een zekere op samenwerking gerichte cultuur aanwezig is;

Aan de hand van de drie actievelden en de verklarende factoren wordt in volgend hoofdstuk het veldwerk gerapporteerd. Daaruit worden een reeks inzichten gedistilleerd die in volgend hoofdstuk mee de basis vormen voor een reeks aanbevelingen.

We stellen tot slot vast dat er veel onduidelijkheid en zeer uiteenlopende interpretaties binnen het beleidsveld ruimtelijke ordening WO bestaan als het om intergemeentelijke samenwerking gaat. In dit onderzoek is getracht om een werkbaar referentiekader voor analyse en beleidskeuzes te ontwikkelen, dat o.m. noden, potenties, dimensies maar ook kritische succesfactoren in beeld brengt. De Vlaamse overheid werkt dit kader bij voorkeur verder uit, waarbij het eindresultaat idealiter een gedeelde basis zal vormen om binnen RWO over IGS te discussiëren en IGS verder in het kader van haar beleid in te zetten en te implementeren in de regelgeving. Een stap verder is dat dit referentiekader ook afgetoetst wordt met andere beleidsdomeinen, waarbinnen IGS ook een instrument is of kan zijn. Hieruit vloeit volgende aanbeveling voort.

4. De intergemeentelijke samenwerkingspraktijk geanalyseerd

In het eerste hoofdstuk werd de onderzoeksoopdracht kort toegelicht en gesitueerd. In het tweede hoofdstuk formuleerden we een aantal reflecties om de focus scherper te stellen. In het derde hoofdstuk werd 'intergemeentelijke samenwerking' als containerbegrip uiteengelegd en geconcretiseerd in een analysekader met drie ideaaltypische actievelen. Daarnaast werd een conceptueel kader geïntroduceerd waarmee de IGS-praktijk verklaard kan worden. In dit hoofdstuk rapporteren we het veldwerk, dat bestond uit documentenanalyse, interviews en groepsgesprekken en waarbij zowel generieke inzichten als specifieke voorbeelden en cases aan bod komen. We rapporteren het veldwerk per actievel. Daarbij hebben we aandacht voor algemene inzichten over IGS in Vlaanderen, maar we leggen de klemtoon op ruimtereguleerde IGS (bv. instrumenten zoals mogelijkheid van GSA-delen). Zoals in de voorgaande hoofdstukken formuleren we doorheen de analyse aanbevelingen, die in hoofdstuk 5 nog eens opgelijst worden.

Binnen de actievelen hebben we bijzondere aandacht voor de gerelateerde toepassingen en instrumenten. Naast de uitgebreidere casevoorbeelden gebruiken we ook beknoptere voorbeelden en geven we aan wanneer en waarom bepaalde voorziene instrumenten wel of niet gebruikt worden in de praktijk.

Onderstaande tabel geeft een kort overzicht van de inhoud van de actievelen.

Tabel 2: Cases van intergemeentelijke samenwerking gesitueerd in de actievelen

Actievel	Toepassing	Cases ter illustratie
Actievel 1 - beheersperspectief met oog op schaalvergroting, capaciteitsversterking	Intergemeentelijke GSA Intercommunales voor streekontwikkeling [Andere]	Interlokale vereniging Westhoekpersoneel Leiedal, IOK, Interleuven... ...
Actievel 2 - beleidsmatig, issues van gemeentelijk belang	Intergemeentelijk RSP Intercommunales voor streekontwikkeling Vrijwillige samenwerking in stadsregio's [Andere]	(Rupelstreek) Leiedal, IOK, Interleuven... Stadsregio Turnhout, Arnhem-Nijmegen, Barcelona, Dunkerque, Aken ...
Actievel 3 - beleidsmatig, interbestuurlijk, regionale ontwikkeling	Afbakeningsprocessen Strategische projecten in uitvoering van het RSV Gebiedsgerichte projecten provincies Intercommunales voor streekontwikkeling [Andere]	Stedelijk gebied, ... Albertknoop, Herk & Mombeek Gestroomlijnd landschap Leiedal, IOK, Interleuven... Project Gentse Kanaalzone

Om de interpretatie van de resultaten per actieveld verder te verfijnen, situeren we eerst nog enkele waar te nemen bestuurlijke trends inzake intergemeentelijke samenwerking en de dynamiek van het instrumentarium van het ruimtelijke beleid. Dit deel beschrijft herschalingsbewegingen in de voorbije decennia en sluit ook aan bij verklarende factoren in hoofdstuk 3.

> 4.1. Trends inzake intergemeentelijke samenwerking en huidige dynamiek in het instrumentarium van het ruimtelijk beleid⁵

> 4.1.1. Bestuurlijke trends van intergemeentelijke samenwerking

Intergemeentelijk samenwerking vertoont in de praktijk een breed pallet van vormen en toepassingen. De schaal van samenwerking is variabel en varieert van enkele tot tientallen gemeenten.

Voor de samenwerking volgens de vormen van het decreet IGS zijn er cijfers over de jaren heen beschikbaar en daaruit blijkt dat de lichtere samenwerkingsvormen kleinere groepen van gemeenten bundelen en de zwaardere vormen grotere groepen van gemeenten bij elkaar brengen (bv. streek- en afvalintercommunales). Opvallend is dat het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op een kleine schaal (4-6 gemeenten) sterk is toegenomen, mede gestimuleerd door enkele maatregelen vanuit de Vlaamse overheid (inzake cultuur, erfgoed, archeologie, sport, bibliotheken, wonen). Dit blijkt uit de monitoring door het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB) en uit de regioscreening.

“De databank bevat in totaal 298 samenwerkingsverbanden die volgens één van de vier vormen uit het decreet intergemeentelijke samenwerking zijn gestructureerd. De helft hiervan zijn interlokale verenigingen. Dit is de enige vorm zonder rechtspersoonlijkheid. De opdrachthoudende verenigingen nemen met een aandeel van 20% een tweede plaats in. De projectverenigingen komen met 17% op drie. De dienstverlenende verenigingen maken 12% van het totaal aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden uit. (ABB, 2012: 20-21).”

Tabel 3: Type IGS en deelnamestatistieken

Soort IGS	Gemiddeld aantal deelnemende gemeenten	Mediaan aantal deelnemende gemeenten
Interlokale vereniging	6	4
Projectvereniging	6,7	6
Dienstverlenende vereniging	22	13
Opdrachthoudende vereniging	20	14

(ABB, 2012:21)

Concreet betekent dit dat 13,36 % van het totaal aantal samenwerkingsverbanden één van de vier vormen uit het decreet IGS gebruiken. Dit aantal is sedert het decreet van 2001 logischerwijze wel fors toegenomen.

⁵ Bronnen voor deze sectie zijn onder andere: Van den Broeck, P. (2012). Analyse van het Vlaams instrumentarium voor planning en ontwikkeling: projectplanning, Steunpunt Ruimte en Wonen. Van den Broeck, P., Verachttert, K., Kuhk, A. (2011). Analyse van het Vlaams instrumentarium voor planning en ontwikkeling: vergunningensysteem, Steunpunt Ruimte en Wonen. Van den Broeck, P., Kuhk, A., Verachttert, K., Moolaert, F., Schreurs, J. (2010). Analyse van het Vlaams instrumentarium voor Ruimtelijke Planning en Ontwikkeling, Steunpunt Ruimte en Wonen. Van den Broeck, J., Albrechts, L. and Segers, R. et al. (2010), *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Politeia. Voets Joris & De Peuter Bart i.s.m. SumResearch, Hogeschool voor Wetenschap en Kunst & Radboud Universiteit Nijmegen (2010). *Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Voorbereidend onderzoek voor het Beleidsplan Ruimte*. Leuven.

Het aantal samenwerkingsverbanden op het vlak van ruimtelijke ordening lijkt op basis van de regio-screening in verhouding tot andere domeinen en het totaal eerder beperkt. Toch dient dat beeld genuanceerd te worden. Veel samenwerkingspraktijk met een ruimtelijke dimensie zit onder 'projecten', of onder een categorie die niet eenvoudig is toe te wijzen aan één domein of nog verweven binnen andere domeinen zoals milieu, landschap, water, enz. Dit gemengd beeld betekent dan ook dat ruimtelijke ordening zich op het vlak van intergemeentelijke samenwerking niet binnen een enge definitie van dat beleidsdomein moet ontwikkelen, maar oog dient te hebben voor dwarsverbanden met andere beleidsdomeinen en de evoluties daar. Woonzorg bijvoorbeeld, is ook een beleid waaraan ruimtelijke vraagstukken gerelateerd zijn.

Er is bij de klassieke en geformaliseerde samenwerking tussen gemeenten, via de intercommunales voor streekontwikkeling (ICSO) een tendens dat deze ook op een aantal thema's en domeinen meer samenwerking promoten en/of ontwikkelen. Mobiliteit is zo'n thema dat hoe langer hoe meer in beeld komt ook omdat de 'framing' bij de participerende gemeenten verandert; beleidsproblemen op vlak van mobiliteit overstijgen de lokale grenzen, zo groeit de perceptie, en kunnen vaak maar echt via samenwerking worden aangepakt. De afweging van kosten en baten van samenwerking evolueert dus mee. Samenwerking rond landschap(ontwikkeling) is ook een thema waarin samenwerking vlotter tot stand lijkt te komen. Het gezamenlijk ontwikkelen van groenstructuren wint aan populariteit.

> 4.1.2. *Trends in (het bestaand instrumentarium van) ruimtelijk beleid*

Vandaag zijn in het bijzonder (minstens) drie planningssystemen - momenteel ook ingebed in de Codex Ruimtelijke Ordening - actief.

- De ruimtelijke strategische planning op Vlaams niveau ziet ingrepen in de ruimtelijke organisatie als een collectief leerproces gericht op strategische (politieke) keuze. Zij werd na een evolutie sinds de jaren 1960 in de jaren 1990 structureel ingebed in het ruimtelijk beleid op de diverse beleidsniveaus. De ruimtelijke strategische planning heeft in wisselende mate relaties met diverse andere 'grondgebonden' beleidsvelden zoals milieubeleid, waterbeleid, mobiliteitsbeleid, natuurbeleid, landinrichting, ruilverkaveling enz.
- Het vergunningensysteem is gedurende twee eeuwen geëvolueerd en werd met de wet op de ruimtelijke ordening van 1962 en de gewestplannen gecentraliseerd. Dit systeem grijpt in op de ruimtelijke organisatie door het structureren van vergunningsaanvragen en geeft in de praktijk vooral vorm aan de ontwikkeling van het grondgebied door grondeigenaars. Het vergunningensysteem is - onder andere via het gewestplan - sterk verbonden met het eigendomsrecht, de vastgoedmarkt en ontwikkelingssector, het huisvestingsbeleid, juridisch-administratieve logica's enz. Handhaving vormt dan het complement van het afleveren van vergunningen.
- De projectplanning is vooral in opmars sinds de jaren 1980 en gaat ervan uit dat de ruimtelijke organisatie best gewijzigd wordt met behulp van vooral fysieke en veeleer grootschalige ontwikkelingsprojecten. Zij werd in allerlei procedures en subsidiesystemen ingebed, bijvoorbeeld in het stedenbeleid en de Codex RO ('grootschalige stedenbouwkundige projecten'). De projectplanning is verbonden met logica's van stedenbouwkundig ontwerp, project- en procesmanagement, publiek management en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, publiek-private samenwerking, de verhandeling en ontwikkeling van vastgoed, city-marketing, fondsen zoals het stadsvernieuwingsfonds, en de vervanging van direct overheidsingrijpen door instrumenten voor de afroming van meerwaarden.

De drie systemen zijn verweven in de diverse beleidsniveaus en zijn in voortdurende beweging, ook vandaag. We overlappen kort enkele dynamieken in de beleidsniveaus, doorheen de drie planningssystemen.

- Op Vlaams niveau werden tijdens de jaren 2000 diverse planningsprocessen in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) doorlopen. De opmaak van het nieuw Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) kan daar mogelijk een vervolg aan geven. De subsidiëring van strategische projecten in uitvoering van het RSV lijkt wel te leiden tot het opstarten van diverse gebiedsgerichte planningsprocessen op regionaal niveau ⁶. Tijdens de jaren 2000 maakte de Vlaamse overheid planning ondergeschikt aan het vergunningensysteem en beperkte daarmee vooral de hindernissen voor het uitoefenen van private ontwikkelingsrechten (soepeler vergunningverlening, generieke rechten voor zonevreemde woningen, mogelijkheid tot het ontstaan van nieuwe zonevreemde woningen, mogelijkheden tot functiewijzigingen in agrarisch gebied, uitzonderingen voor kleine werken, uitzonderingen voor werken van algemeen belang, gebruik van planologische attesten, versnelling van investeringsprojecten enz.). Dat is ook zichtbaar in het afbouwen van de handhaving. Het vergunningensysteem werd ook gemobiliseerd in de opmaak van een groot aantal gewestelijke RUP's. In de jaren 2000 bouwde de Vlaamse overheid ten slotte mogelijkheden voor het inkorten van procedures voor grootschalige projecten in de Codex RO in.
- Met het opmaken van ruimtelijke structuurplannen op het einde van de jaren 1990 en het begin van de jaren 2000 mobiliseerden de provincies de mogelijkheden inzake strategische ruimtelijke planning die zij met het planningsdecreet kregen. Dit ging gepaard met het opbouwen van administratieve diensten terzake. Aansluitend startten verschillende provincies gebiedsgerichte planningsprocessen. Sommige daarvan - in het bijzonder de afbakeningsprocessen van kleinstedelijke gebieden - passen in de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen. Dit leidde in sommige provincies tot het oprichten van een dienst gebiedsgerichte werking naast de dienst ruimtelijke planning en/of tot het gebiedsgericht structureren van de provinciale diensten. De provincies lijken zich te profileren in thema's die de andere beleidsniveaus beperkt opnemen, zoals omtrent de open ruimte⁷ en onderdelen van mobiliteitsbeleid. In het vergunningensysteem kregen de provincies met de beoordeling van de beroepsaanvragen omtrent geweigerde stedenbouwkundige vergunningen een belangrijke rol. Daarnaast maakten de provincies binnen het vergunningensysteem diverse provinciale RUP's. Ten slotte is ook binnen de provincies de aandacht voor de projectplanning toegenomen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de opmaak van masterplannen voor stationsomgevingen, de ondersteuning van projecten terzake enz.
- De gemeenten speelden met het opmaken van ruimtelijke structuurplannen eveneens in op de strategische ruimtelijke planning. Vandaag beschikken 267 Vlaamse gemeenten⁸ over een ruimtelijk structuurplan en werd deskundigheid terzake opgebouwd. Deze processen leidden in een aantal gemeenten tot belangrijke beleidsbeslissingen, tot verdere uitvoering in meer gedetailleerde projecten en tot het opmaken van verordeningen, RUP's enz. Het beoordelen en afleveren van stedenbouwkundige vergunningen blijft echter een belangrijker taak van de gemeenten. Dit geldt in het bijzonder voor de 'ontvoogde' gemeenten, die voldoen aan de voorwaarden voor autonome vergunningverlening. Op de niet-ontvoogde gemeenten neemt de druk toe om ook te voldoen aan deze voorwaarden, echter zonder dat daar bijkomende middelen tegenover staan⁹. Het is niet duidelijk in welke mate de grotere rol van gemeenten in de vergunningverlening heeft geleid tot meer activiteit inzake het opmaken van RUP's, verordeningen of andere ondersteunende instrumenten in het vergunningensysteem

⁶ Op 6/9/2011 was er sprake van 27 gesubsidieerde projecten - zie <http://www.rsv.vlaanderen.be/nl/strategischeProjecten/>

⁷ Met deelname in bijvoorbeeld regionale landschappen, bosgroepen, plattelandontwikkeling, waterbeleid.

⁸ Zie overzicht: http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/vergunningen/vijfvoorwaarden/voorwaarden_overzicht_1.html

⁹ Dit werkt bijvoorbeeld door in de huidige discussie omtrent het versoepelen van de voorwaarden waaraan gemeentelijke stedenbouwkundige amtenaren moeten voldoen.

(beeldkwaliteitsplannen, specifieke gemeenteraadsbeslissingen, toetsingskaders, ...). De opkomst van de projectplanning werkt zoals bij de andere beleidsniveaus ook door in het gemeentelijk beleid. In het bijzonder de steden speelden de voorbije vijftien jaar gretig in op subsidies voor het realiseren van strategische projecten, gericht op het aantrekken van de middenklasse naar de steden.

Naast *interne* dynamiek vertonen de verschillende beleidsniveaus inzake ruimtelijk beleid een grote onderlinge verwevenheid, die bovendien dynamisch is. Een aantal van deze wisselwerkingen en dynamieken per planningsstelsel en tussen beleidsniveaus zijn als volgt.

- Als reactie tegen de Belgische centralisatie van het ruimtelijk beleid met de wet van 1962 en de latere invulling en uitvoering daarvan, beoogde de strategische ruimtelijke planning in de jaren 1990 een herverdeling van de bevoegdheden inzake ruimtelijk beleid. Onder de noemer 'subsidiariteit' kregen de drie beleidsniveaus de opdracht structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) te maken, waarbij in theorie de gemeenten maximaal uitspraken zouden doen over de ruimte en de hogere niveaus zouden opnemen wat niet op gemeentelijk niveau kon worden 'gepland'¹⁰. Hoewel het RSV en de administratieve goedkeuringsprocedures van provinciale en gemeentelijke structuurplannen het subsidiariteitsprincipe in de praktijk veeleer top-down invulden, ontstonden ook discussies en afspraken over welke planningstaken best op welk niveau werden uitgewerkt. In de tweede helft van de jaren 1990 en de eerste helft van de jaren 2000 leidde dit tot planningsprocessen op de drie beleidsniveaus (uitvoeringen van het RSV, provinciale structuurplannen, gemeentelijke structuurplannen). Niet alleen voorzien de procedures in de wetgeving ruimtelijke ordening goedkeuringsprocedures en wederzijdse adviesverlening tussen de beleidsniveaus, in vele planningsprocessen (afbakingsprocessen stedelijke gebieden, provinciale structuurplannen, ...) was de interbestuurlijke interactie groot. Een beperkt aantal planningsprocessen (ROM Gent, visievorming Leievallei, ...) werd ook expliciet als interbestuurlijk proces ontwikkeld. Vanaf het midden van de jaren 2000 verschoof de focus naar het opmaken van gewestelijke RUP's in het kader van uitvoering van deze processen en in functie van het vergunningensysteem. De subsidies voor strategische projecten als uitvoering van het RSV - waar de Vlaamse overheid enkel faciliterend optreedt en vaak vorm gegeven op provinciaal niveau - vormen hierop een uitzondering. Aangezien het nieuw beleidsplan ruimte Vlaanderen (BRV) nog volop in ontwikkeling is, zijn de consequenties daarvan nog niet in te schatten. Provincies ontwikkelden in deze periode - vaak in het kader van gebiedsgerichte werking - wel diverse planningsprocessen, vaak in interactie met de gemeenten. De gemeentelijke planningsactiviteit nam af, ten voordele van vergunningverlening en projectwerking.
- In het vergunningensysteem hebben alle beleidsniveaus al vele decennia - maar in wisselende verhoudingen - elk hun rol. Na de overname van de Belgische taken door de Vlaamse administratie in de jaren 1980 en als reactie tegen de centrale sturing van de vergunningverlening (o.a. m.b.v. gewestplan, gemachtigde ambtenaar), beoogden decreetswijzigingen in de jaren 1990 (afschaffing minidecreet in 1993, decreet ruimtelijke ordening 1999, ...) de 'ontvoogding' van gemeenten in functie van meer zelfstandige vergunningverlening (ontwikkeling instrumentarium, capaciteitsopbouw, aanpassing procedures voor vergunningverlening), een beperking van de impact van de Vlaamse overheid via de 'gemachtigde ambtenaar' op de vergunningverlening (aanpassing procedures, provincies als enige beroepstrap, ...), en het daadwerkelijk implementeren van een handhavingsbeleid (scheiding van de functies van controle op vergunningverlening en handhaving). Met dit alles werd een grotere rol van de gemeenten in het vergunningensysteem voorbereid. De druk en

¹⁰ Defoort, P.J. en Debersaques, G. (2010) 'Ruimtelijke Uitvoeringsplannen' in Hubeau, B., Vandevyvere, W. en Debersaques, G., *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw, Deel I*, Brugge: Die Keure, pp. 259-384.

verantwoordelijkheid op lokale besturen en gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaren nemen hierdoor toe. Zo vraagt de invulling van het begrip 'goede plaatselijke ordening' bv steeds meer deskundigheid omwille van de nagestreefde flexibiliteit. Ook de rol van de provincies nam toe, in het bijzonder via de bevoegdheid van provincies over de goedkeuring van gemeentelijke RUP's. Sinds het begin van de jaren 2000 bracht de Vlaamse overheid voor specifieke thema's echter ook een tegenstrijdige evolutie op gang, door het decretaal omschrijven van de ontwikkelingsmogelijkheden voor zonevreemde woningen, het beperken van de gemeentelijke mogelijkheden tot verstrenging van deze mogelijkheden, het mogelijk maken van functiewijzigingen, het afbouwen van de opleidingsvoorwaarden voor gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren enz. In de handhaving gebeurde het omgekeerde. De opbouw van een sterkere Vlaamse handhaving (gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur, uitbouw afdeling inspectie, afspraken omtrent uitvoeren van vonnissen, ...) in de jaren 1990 werd afgeremd (afbouw van de rol van de administratie voor inspectie, beperking van de mogelijkheden voor vervolging, oprichten van hoge raad voor het handhavingsbeleid, ...) in de jaren 2000. Recent nam het IOK initiatief voor een bovengemeentelijke handhaving: de Interlokale Vereniging Milieuhandhaving Kempen (IVMK).

De projectplanning wordt in de jaren 2000 - na experimenten in de jaren 1980 en 1990 - in het bijzonder gemobiliseerd door de steden en gemeenten voor het realiseren van stadsvernieuwingsprojecten gericht op het aantrekken van middenklasse bewoners en functies naar de stadscentra. Het zwaartepunt van dit planningssysteem ligt dus op het eerste gezicht op het gemeentelijk niveau. Nochtans bestaat ook op dit vlak een sterke verwevenheid van de beleidsniveaus. De hoger genoemde factoren van het ruimere kader zijn bijvoorbeeld in grote mate ingebed in Vlaamse subsidies, regelgeving, organisatievormen enz. Dit geldt bijvoorbeeld voor de BBB hervorming, het gemeentedecreet, het PPS decreet, het stadsvernieuwingsfonds en het stedenfonds, het grond- en pandendecreet, de Codex ruimtelijke ordening, subsidies voor strategische projecten in uitvoering van het RSV enz.

Tabel 4 geeft een globaal overzicht van het huidig instrumentarium van het ruimtelijk beleid, onderverdeeld in de drie planningssystemen. De tabel is zodanig opgebouwd dat in het bijzonder de relaties, wisselwerkingen en dynamieken - en wijzigingen daarin - tussen beleidsniveaus worden belicht of in beeld kunnen komen ¹¹. Daarnaast geeft de tabel informatie over het ruimer beleids- en wettelijk kader. Instrumenten, contexten of praktijken die betrekking hebben op IGS werden extra omkaderd in de tabel. In het empirisch deel van het onderzoek spitsen we ons daarop toe vanuit het vertrekpunt dat deze te situeren zijn in een breder kader dat de verschillende RO gerelateerde planningssystemen overkoepelt. De tabel is niet bedoeld als een normatief kader voor de keuze van instrumenten, maar vloeit voort uit het oplist van het bestaande instrumentarium en is een hulpmiddel om te focussen op een reeks instrumenten.

¹¹ Het Belgisch (Noordzee, akkoorden rond Brussel, ...) en Europees niveau (regionale fondsen, sectorbeleid, ...) zijn in de tabel niet opgenomen.

Tabel 4: Beleidsniveaus in de planningssystemen in Vlaanderen (bron: eigen verwerking)

2012	strategische planning (ruimtelijke organisatie door strategische keuze en collectief leren)	vergunningensysteem (ruimtelijke organisatie door structureren van vergunningsaanvragen)		projectplanning (ruimtelijke organisatie door - vooral - fysieke projecten)
		<i>vergunnen</i>	<i>Handhaven</i>	
Vlaamse overheid	<i>kern</i>	- RSV	- beoordeling sbk. vergunning	- aanvraag sbk. vergunning
		- BRV	- gewestelijk stedenbouwkundig	- stedenbouwkundig project
		- (GewRUP's)	inspecteur, IVA inspectie RWO	- modaliteiten projecten van
		- procesvoering (stedelijke gebieden, agna's, ENA)	- Hoge Raad voor het	gewestelijk en strategisch belang
		- subsidiëring strategische projecten	Herstelbeleid	
		- beleidsbrief en -nota's	- gerecht (procureur des	- masterplan
		- toetskaders (bv windturbines)	Konings, advocatuur,	- ontwikkelingsplan
		- planMER	rechters,...	
		- omzendbrief	- gewestelijke sbk verordening	
			- MER	
			- planschade, planbaten,	
			kapitaalschade,	
			gebruikersschade	
			- recht van voorkoop	
			- onteigening	
			- rooilijnplan	
	<i>ruimer kader</i>	- VCRO	- VCRO	- stedenbouwkundig ontwerp
		- grond- en pandendecreet	- decreet algemene bepalingen	- projectmanagement,
		- mobiliteitsbeleid	milieubeleid	procesontwerp
		- milieubeleid	- Vlarem	- verzelfstandigingen, publiek
		- natuurbeleid - VEN	- eigendomsrecht	management
		- subsidiëring	- gewestplan als privatisering	- PPS en private logica's
		bedrijventerreinen	van ontwikkelingsrecht	- Verhandeling en ontwikkeling
		- (staatsvorming 1980), BBB	- vastgoedmarkten	van vastgoed
		2003	- Belgisch/Vlaams historisch	- werving, conflictmanagement,
		- brownfielddecreet	huisvestingsbeleid	city-marketing
		- landinrichting	- juridische logica's	- stadsvernieuwingsfonds,
		- ruilverkaveling		stedenfonds, subsidie SP's
		- ...		- afoming van meerwaarden,
				compensaties, sociale huisvesting

IGS	<ul style="list-style-type: none"> - strategische projecten RSV - intergemeentelijk structuurplan (bv Rupelstreek, Turnhout) - woonplatformen - afbakeningen SG's en AGNA - VCRO - decreet IGS - intercommunales en hun functioneren 	<ul style="list-style-type: none"> - aansluitende GemRUP's (Bornem-Puurs) - intergemeentelijke sbk. ambtenaar - intercommunales en hun functioneren 	-
gemeenten	<p><i>kern</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - gemeentelijk structuurplan (GemRUP's) <p><i>verwante instrumenten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - gebiedsgericht strategisch plan - masterplan - generiek beleidskader <p><i>ruimer kader</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - VCRO - mobiliteitsbeleid - milieu- en natuurbeleid - gemeentedecreet 	<ul style="list-style-type: none"> - beoordeling sbk. vergunning - verkavelingsvergunning - gewestplannen - GemRUP's - bepalingen zonevreemde constructies - opvulregel - gemeentelijke sbk verordening - MER - planschade, planbaten, kapitaalschade, gebruikersschade - recht van voorkoop - onteigening - rooilijnplan - planologisch attest - VCRO - idem gewest 	<ul style="list-style-type: none"> - opmaken PV door gemeentelijke gemachtigde ambtenaar - politie - aanvraag sbk. vergunning - modaliteiten projecten van gemeentelijk en strategisch belang - idem gewest
wisselwerking gem - VI	<ul style="list-style-type: none"> - procesvoering Vlaamse planningsprocessen (SG's, 	<ul style="list-style-type: none"> - controle vergunningen door gewestelijk SA 	<ul style="list-style-type: none"> - gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur

	AGNA's, ENA, havens)	<ul style="list-style-type: none">- Raad voor Vergunningenbetwistingen- geen verstrenging GemRUP's tav zonevreemde woningen	
--	----------------------	--	--

In de volgende drie paragrafen gaan we naar de kern van het empirische luik: de praktijk van intergemeentelijke samenwerking in het kader van het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt volgens de drie reeds geïntroduceerde actievelden van IGS nader toegelicht.

> 4.2. Actieveld 1: intergemeentelijke samenwerking - shared services

In het algemeen lijkt beheersmatige IGS aan belang te winnen, zowel bij grotere als kleinere besturen. De inventarisatie-oefening in het kader van de regioscreening toont onder meer aan hoe de samenwerking in het kader van de vier vormen van het decreet IGS toenemen (en waarvan een deel als beheersmatig gekwalificeerd kan worden), maar illustreert ook hoe bv. overleg tussen gemeentelijke ambtenaren georganiseerd wordt zonder dat daarvoor formele vormen opgezet worden of ingebed in reeds bestaande IGS. Beheersmatige samenwerking omvat in de meest ruime betekenis dus ook de talrijke voorbeelden van overleg tussen ambtenaren, waarbij informatie-uitwisseling en wederzijds leren centraal staat (bv. overleg tussen secretarissen, jeugdconsulenten, ...).

Meer beheersmatige samenwerking betekent niet dat waarvoor concreet samengewerkt wordt, bij alle IGS hetzelfde is of dezelfde nood voor elke gemeente omvat. Zo zullen gemeenten met voldoende basiscapaciteit binnen hun ambtelijk apparaat bijvoorbeeld eerder samenwerken om extra gespecialiseerde kennis te kunnen ontwikkelen (bv. de Digipolis-samenwerking tussen Antwerpen en Gent op het vlak van telematica), terwijl gemeenten met een beperkte basiscapaciteit eerder samenwerking zoeken om hun basistaken nog te kunnen uitvoeren (bv. twee gemeenten die samen een intergemeentelijke milieu- of stedenbouwkundige ambtenaar aanwerven).

Specifiek voor ruimtelijke ordening zijn er op het vlak van beheersmatige samenwerking twee instrumenten geanalyseerd.

Eenzijds is er de mogelijkheid tot het aanstellen van een intergemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar zoals voorzien in de Vlaamse codex ruimtelijke ordening (VCRO). Deze mogelijkheid is in de eerste plaats te situeren in het eerste actieveld, omdat gemeenten autonoom kunnen beslissen om binnen hun bevoegdheden samen te werken om er individueel beter van te worden. De Vlaamse overheid stimuleert dit niet en legt dit evenmin op, maar maakt dit enkel mogelijk door deze formule expliciet in de regelgeving te voorzien. Het bespreken van deze formule binnen actieveld 1 betekent overigens niet noodzakelijk dat men niet kan evolueren naar actieveld 2. Zo zou een IGSA kunnen aansturen op een intergemeentelijk project wanneer hij/zij ruimtelijke beleidsmogelijkheden voor beide gemeenten samen ziet, al troffen we hiervoor geen voorbeelden aan.

Anderzijds is er de al decennialange samenwerking tussen gemeenten in de vorm van streekintercommunales (ICSO's) die expertise en dienstverlening op vlak van ruimtelijke ordening aan gemeenten aanbieden. Hoewel ze als dusdanig geen onderdeel van het ruimtelijk beleid vormen, hebben ICSO's vaak expertise op vlak van planning ontwikkeld die ze tegen betaling aan gemeenten (zowel leden als niet-leden) aanbieden. Vanuit deze optiek passen ICSO's eveneens in dit actieveld en zijn ze relevant om te bespreken. Ze voeren momenteel ook zelf discussies onder de vlag van hun koepel 'Vlinter' over nieuwe activiteiten en doelstellingen in de toekomst.

> 4.2.1. *Intergemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren (IGSA)*

Het aanstellen van een IGSA is een mogelijkheid ingeschreven in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Box 1: De Vlaamse Codex RO over de intergemeentelijke GSA

Art. 1.4.6.

§1. De gemeenteraad stelt het aantal gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren vast en wijst ze aan. Enkel [statutaire of op proef benoemde statutaire personeelsleden] kunnen aangewezen worden als gemeentelijke stedenbouwkundig ambtenaar.

(gew. dec. 16/7/2010)

§2. Iedere gemeente moet minimum één gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar hebben.

Twee of meer gemeenten kunnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband belasten met de aanstelling en het loopbaanbeheer van één of meer gezamenlijke stedenbouwkundige ambtenaren.

Ten minste wordt een voltijdse opdracht ingericht. De gezamenlijke stedenbouwkundige ambtenaren zijn onderworpen aan dezelfde geldelijke en administratieve rechtspositieregelingen als diegene die van toepassing zijn op de personeelsleden van de gemeente waar de zetel van [het intergemeentelijk samenwerkingsverband] gevestigd is. De Vlaamse Regering kan deontologische en/of institutionele waarborgen bepalen ter vrijwaring van de objectieve uitoefening van de opdrachten van de gezamenlijke stedenbouwkundige ambtenaren.

(gew. dec. 16/7/2010)

Deze mogelijkheid is in eerste instantie een voorbeeld van het eerste actieveld: de gezamenlijke GSA zou gemeenten moeten helpen om voldoende bestuurskrachtig te zijn en het eigen gemeentelijk ruimtelijk beleid te versterken. Het gaat met andere woorden om het creëren van capaciteit om de verschillende gemeentelijke taken op ruimtelijk vlak op te nemen.

We stellen op het terrein vast dat tot op heden weinig gemeenten samenwerken voor het invullen van de GSA-functie zoals in de wetgeving beschreven. Beperkte voorbeelden die we detecteerden zijn Blankenberge-Zuienkerke (sinds 2007), Herenthout-Hulshout (december 2007-september 2008) of Langemark-Poelkapelle en Lo-Reninge (tussen 1/9/2006 en 1/2/2008). Dit betekent overigens niet dat er op het terrein geen praktische afspraken zouden bestaan tussen gemeenten om bijvoorbeeld een tijdelijke vervanging van een GSA te regelen (bv. de stad Gent die tijdelijk vanuit de eigen diensten de GSA-functie vervult in Zelzate). Onderstaande box schetst kort het voorbeeld van Langemark-Poelkapelle en Lo-Reninge.

Box 2: IGSA Langemark-Poelkapelle en Lo-Reninge

Een aantal Westhoekgemeenten hebben getracht om met een intergemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar te werken. Daarvoor maakten ze gebruik van een specifiek intergemeentelijk samenwerkingsverband om personeel in allerlei domeinen te kunnen delen (dus niet RO-specifiek), namelijk de Interlokale Vereniging Westhoekpersoneel (IV WHP)¹².

Er werd gewerkt met een afsprakennota tussen de betrokken gemeenten en met de formele werkgever (hier stad Ieper). Daarin werden concrete taken opgesteld die de intergemeentelijke ambtenaar dient op te nemen, incl. geraamde tijd, de dagen/tijdsblokken waarop de ambtenaar in een deelnemende gemeente aanwezig moest zijn. Na elk werkjaar werden dan de effectief geleverde prestaties (inhoudelijk en in tijd) verrekend op basis van gepresteerde uren of dagen, waarbij de gebruikmakende gemeenten de formele werkgever vergoeden.

Langemark-Poelkapelle en Lo-Reninge deelden tussen 1/9/2006 en 1/2/2008 een GSA. Eerder werd

¹² opgericht voor onbepaalde duur en met zetel in het streekhuis te Diksmuide, is ontstaan vanuit de nood om voldoende ambtelijke capaciteit te kunnen creëren voor gemeentelijke dienstverlening in de Westhoek (18 gemeenten). De samenwerking is verder 'generiek' opgebouwd, in de zin dat de IV WHP een flexibel en licht vehikel biedt voor verschillende sets van gemeenten, zonder dat voor een concreet dossier alle gemeenten moeten deelnemen. In de IV WHP zijn de 18 gemeenten, provincie West-Vlaanderen en West-Vlaamse Intercommunale betrokken en deze volgt de voorwaarden van het decreet IGS (2001).

in 2005, na twee selectieprocedures, geen kandidaat gevonden voor deze positie. In 2005 wenste Vleteren ook een IGSA aan te stellen, maar er was geen partnergemeente te vinden. De IGSA van Langemark-Poelkapelle en Lo-Reninge werd officieel bij leper tewerkgesteld (maar zonder prestaties voor leper zelf te leveren). De taken waren planning, vergunning en handhaving, dienstverlening en ondersteuning van de GECORO.

Het niet meer invullen vanaf 1/2/2008 gebeurde naar aanleiding van het vertrek van de GSA wegens persoonlijke redenen. Na mislukte pogingen om een nieuwe IGSA te vinden, hebben Langemark-Poelkapelle en Lo-Reninge inmiddels elk hun eigen GSA aangeworven.

Relevant is ook dat nog andere Westhoekgemeenten interesse hebben in het GSA-delen, maar niet noodzakelijk via deze constructie. Zo trachtten Koekelare, Vleteren en Kortemark hun eigen personeelskader deeltijds uit te breiden met een GSA, maar blijkt dit voorlopig niet te lukken, vermoedelijk wegens gebrek van interesse van potentiële kandidaten. Een risico dat ook meespeelt in de afweging is wat zou gebeuren als één gemeente uit de samenwerking stapt. Een ambtenaar kan ter beschikking worden gesteld van een andere gemeente, maar wanneer deze laatste afhaakt blijft de 'aanbiedende' gemeente met een voltijdse ambtenaar achter. In het scenario waar 2 gemeenten gezamenlijk als werkgever zouden optreden en één gemeente afhaakt, houdt de GSA nog slechts een halftijdse baan over.

De IGSA-ervaring hierboven is vanuit gemeentelijk perspectief als eerder positief bestempeld: door de samenwerking was er überhaupt een GSA beschikbaar voor de betrokken gemeenten en kon de dienstverlening aan met name de burgers en bedrijven op het vlak van vergunningverlening verzekerd worden. Daarmee wordt tegelijkertijd gewezen op een zekere beperking: de gedeelde GSA zou in hoofdzaak bezig zijn met vergunnen, waarbij het GSA-delen niet meer is dan een verdeling van X-dagen in gemeente A en Y-dagen in gemeente B. Verevening is in dit actieveld geen groot probleem: de bijdrage wie voor wat betaalt bij een IGSA is relatief goed te berekenen.

In onze gesprekken werden verschillende factoren aangekaart om de tot op heden beperkte praktijk van IGSA's te verklaren. Daarbij wordt gewezen op de politiek-ambtelijke verhoudingen en de functie van de GSA in het algemeen.

Een eerste groep factoren heeft betrekking op de gemeentelijke behoefte. Voor veel grotere besturen is er geen behoefte aan een IGSA: men is in staat om een eigen stedenbouwkundige dienst te financieren, waarbij de uitdaging vooral het vinden en houden van geschikte kandidaten is. Deze besturen ervaren geen meerwaarde voor een IGSA.

Voor heel wat kleinere besturen is een IGSA daarentegen wel het overwegen waard (zie illustratie uit Westhoek), omdat ze elk apart niet in staat zijn een eigen GSA aan te trekken (waarbij dat laatste wel de voorkeur wegdraagt). Via een IGSA kan dan toch nog hooggeschoold personeel op niveau A en bepaalde expertise in de gemeente aangetrokken worden, wat anders niet betaalbaar (want geen voltijdse betrekking nodig/mogelijk) of niet invulbaar (want geen kandidaten) zou zijn. Verder kan de IGSA kan op die manier een 'boost' voor het beleidsdomein in kwestie betekenen. Ook kan de IGSA vanuit een bredere kijk vanuit meerdere gemeenten handelen en adviseren.

Een andere groep factoren zijn politiek van aard en raken aan de politiek-ambtelijke verhoudingen. Zo zouden sommige politici sowieso geen sterke administratie wensen en zijn ze bijgevolg niet geneigd om inspanningen te leveren om een GSA (en dus ook geen IGSA) te hebben. Andere politici daarentegen zien wel voordelen in een sterke ruimtelijke administratie. Specifiek voor een IGSA werd ook gesteld dat er soms enig politiek wantrouwen mee gemoeid is tegenover een ambtenaar die ook in een andere gemeente in het ruimtelijk beleid betrokken is (bv. dat hij/zij bepaalde informatie zou kunnen doorspelen naar de andere gemeente). Dit type ambtenaar is een

beleidsmedewerker en geen louter uitvoerende kracht. Als het dan over bovenlokale aspecten gaat waar de twee gemeenten verschillende belangen hebben, zit hij/zij met tegenstrijdige belangen.

In deze verklaringen schuilt ook het ruimer debat over de positie van de GSA in de gemeente, waarbij in sommige gemeenten de lokale politiek een andere opvatting over het ruimtelijke beleid en de rol van de ruimtelijke administratie heeft dan er nu wettelijk bepaald is. Dat spanningsveld betreft de door de politiek gewenste vrijheidsgraden voor ruimtelijke beslissingen enerzijds en de door de wetgever bepaalde GSA-bevoegdheden anderzijds. Dit illustreert met andere woorden het verschil in gehanteerde weegschaal naargelang de actor waarmee 'kosten' en 'baten' van samenwerking op dit vlak worden afgewogen.

Er is nog een set van factoren die verklaart dat, indien de keuze voor een IGSA toch gemaakt wordt, de formule geen groot succes blijkt te zijn. Deze lijken vooral met aansturing/management te maken hebben:

- De IGSA is als gedeeld personeelslid niet aan te sturen vanuit één schepencollege en één administratie (secretaris): de IGSA heeft verschillende opdrachtgevers en aanstuurders
- Er is meer overleg en er zijn meer afspraken nodig (in vergelijking met een GSA in één gemeente)
- De IGSA krijgt te maken met verschillende bedrijfsculturen, wat verrijkend maar ook storend kan zijn
- Een IGSA-functie geraakt moeilijk ingevuld en eens ingevuld blijkt het voor betrokkenen een springplank voor een positie elders (bv. als GSA in één gemeente)
- Een IGSA-samenwerking heeft feitelijk een tijdelijk karakter, waardoor die positie meer onzekerheid met zich mee brengt voor betrokkenen dan een permanente functie in één bestuur.

Er is ook een groep van technische factoren in beeld gebracht. Zo zou de huidige omschrijving in de VCRO het voor sommige streekintercommunales moeilijk maken om de IGSA-rol te vervullen. Het feit dat de GSA een statutaire ambtenaar moet zijn, levert een probleem op voor intercommunales die niet met statutairen werken. Verder zou de IGS (dus hier de ICSO) belast zijn met de aanstelling en het loopbaanbeheer van één of meer gezamenlijke stedenbouwkundige ambtenaren en de IGSA's moeten onderwerpen aan dezelfde geldelijke en administratieve rechtspositieregelingen als diegene die van toepassing zijn op de personeelsleden van de gemeente waar de zetel van het intergemeentelijk samenwerkingsverband gevestigd is. Het gevolg zou zijn dat de arbeidsvoorwaarden zouden verschillen van andere personeelsleden van de intercommunale en dat de GSA volgens de voorwaarden van slechts één gemeente zou kunnen fungeren. De technische factoren werden door de meeste actoren echter niet zelf aangebracht, noch als bepalend ervaren - in tegentelling tot de andere factoren (zoals schaarste op de arbeidsmarkt, politieke wil). Ze illustreren wel de potentiële impact van institutionele kaders op de praktijk, zoals we aanhaalden in ons analysekader (cf. hoofdstuk 3). Wie het met deze GSA niet ziet zitten, vindt hier extra elementen om de stelling kracht bij te zetten.

De ICSO zelf zijn overigens niet enthousiast over de piste van het delen van stedenbouwkundige ambtenaren. Hun stelling is dat elke gemeente voldoende sterk moet zijn om een eigen kwaliteitsvolle stedenbouwkundige dienst uit te bouwen. Dat hoort volgens de ICSO tot de essentie van een bestuurskrachtige gemeente. ICSO kunnen wel op de tweede lijn ondersteunen met specialistische kennis en deskundigheid. Deze stelling ligt in de lijn van een algemene houding van de ICSO, namelijk dat er nood is aan sterke gemeenten die vanuit die sterke positie beslissen om samen te werken. Dit om te vermijden dat ICSO meer en meer taken kan overnemen waarbij de verwachtingen te hoog worden en de kritiek kan ontstaan dat men in de plaats van gemeenten beslissingen neemt.

Een algemeen knelpunt dat ook in de context van IGSA belangrijk is, gaat over de schaarste op de arbeidsmarkt/aantrekkelijkheid van sommige gemeenten als werkgever. Zo is het aanbod van ruimtelijke planners voor GSA-functies volgens ondervraagden nog steeds beperkt en heerst er dus schaarste op de arbeidsmarkt - GSA is een knelpuntberoep. Dit betekent dat ruimtelijke planners kunnen kiezen tussen het ruime aanbod aan GSA-functies (en breder ook andere functies/werkgevers geïnteresseerd in hun profiel) en daarbij kieskeurig kunnen zijn.

Zo stellen sommigen dat een ruimtelijke planner, algemeen gesproken, eerder een groter bestuur dan een kleiner bestuur zal verkiezen, omdat de kans groter is dat hij/zij zich in een groter bestuur kan concentreren op het ruimtelijke takenpakket, terwijl in een kleiner bestuur er eventueel ook andere taken opgenomen moeten worden (bv. ook het milieuloket bedienen).

Daaraan gerelateerd wordt de kans ook groter geacht dat binnen de ruimtelijke taken het aanbod in een groter bestuur interessanter is dan het aanbod in een kleiner bestuur. Zo zal een GSA in een kleiner bestuur wellicht zeer veel aandacht in het verlenen van vergunningen moeten steken, terwijl hij/zij in een groter bestuur daarnaast ook meer of vaker planningstaken (bv. meer RUP's) of projecten kan opnemen.

Ook zou de intellectuele uitdaging in een kleiner bestuur volgens sommigen kleiner zijn, in de zin van bijvoorbeeld het behandelen van 'standaardvergunningen' dan in een groter bestuur met soms meer complexe en intellectueel uitdagende vergunningsaanvragen.

Een ander aspect dat soms aangehaald werd, is de omgeving waarin een GSA terechtkomt: zo stellen sommigen dat ruimtelijke planners eerder geneigd zullen zijn om in een omgeving te willen wonen en werken met een voldoende hoog uitrustingsniveau dan in een omgeving met beperkte voorzieningen (bv. op vlak van mobiliteit, cultuur, enz.). Dit element van aantrekkingskracht speelt trouwens ook voor andere functies in gemeentebesturen.

Waar de aantrekkelijkheid en invulling van individuele GSA-functies dus al een uitdaging vormt voor tal van gemeenten, zou volgens sommigen de invulling van een IGSA-functie nog moeilijker liggen, want ze zou minder aantrekkelijk en meer complex zijn dan een GSA-functie in één gemeente (zie ook bovenvermelde redenen). Vaststelling bij de schaarse geïdentificeerde pogingen is dat er inderdaad weinig belangstelling is voor dergelijke vacatures.

Het IGSA-debat past in het ruimere GSA-debat en daarbij komen we ook uit bij de doelstellingen van de betrokken overheden. In essentie stelt zich hier de vraag in hoeverre gemeenten autonoom kunnen bepalen wat zij op het vlak van ruimtelijk beleid en administratieve capaciteit wensen. Zo leeft het debat om de voorwaarden voor GSA te verlagen om zo een breder aantal mensen deze functie te kunnen laten invullen. Dit zou het tekort van GSA-ambtenaren helpen opvangen en zo de dienstverlening helpen verzekeren. Sommigen stellen echter dat een universitair planningsdiploma een noodzakelijke voorwaarde is voor een kwalitatieve invulling van de GSA-taken. Sommigen beweren dat er ook een politiek belang met dit debat gemoeid is, in de zin dat minder hoogopgeleiden en interne bevorderingskandidaten minder kritisch/meer volgzaam zouden zijn tegenover de bevoegde politici. Hier is het zaak voor de Vlaamse overheid om zelf te bepalen wat de minimale condities zijn voor een bestuurskrachtige gemeente op ruimtelijk vlak: de vijf ontvoogdingscriteria en de wettelijke bepaling dat een GSA van A-niveau moet zijn, geven blijk van een visie hieromtrent. Als de vaststelling vervolgens is dat gemeenten niet in staat zijn om dit individueel noch intergemeentelijk op te nemen, creëert dit nieuwe vragen: naar mogelijke nieuwe/sterkere intergemeentelijke prikkels (bv. GSA-functie laten opnemen door een streekintercommunale), naar de basiscapaciteit van gemeenten en de mate waarin gemeenten bepaalde bevoegdheden wel of niet kunnen opnemen (bv. RO-taken variëren naar bestuurskracht van gemeenten).

Het is echter ook een onderwerp waarin de nodige creativiteit aan de dag gelegd kan worden. Zo kan er verkend worden in hoeverre er intergemeentelijk of regionale teams denkbaar zijn, die invulling geven aan een reeks gemeentelijke taken en waarbij een poule werkt voor verschillende gemeenten.

=> **AANBEVELING 14: Bewaak als Vlaamse overheid de minimale gemeentelijke capaciteit en stel de nodige kwaliteitseisen voor de invulling van een gemeentelijke GSA-functie**

=> **AANBEVELING 15: Maak het intergemeentelijk ontwikkelen en inzetten van ruimtelijke expertise aantrekkelijker voor gemeenten en de ambtenaren in kwestie (bv. door grotere teams waarin routinetaken en meer uitdagende taken gemengd kunnen worden), maar vermijd een ondergraving van de nodige kwaliteitseisen m.b.t. deze expertise en functies**

> 4.2.2. *Streekontwikkelingsintercommunales*

In de praktijk zijn de streekontwikkelingsintercommunales (ISCO) als vorm van het decreet IGS ook een instrument (alsook actor) met een lange geschiedenis, passend binnen actieveld 1. Hier is de samenwerking er immers op gericht om een voldoende schaalgrootte te bereiken om de gemeenten individueel te versterken (gedeeld personeel, ondersteuning op een specialistisch niveau of op afroep, studie bureau voor gemeenten - het betreft varianten van 'shared services' ter versterking van de capaciteit van individuele gemeenten). Op de eerste plaats door gemeenschappelijke diensten op te richten (juridische diensten, milieudienst, dienst voor ruimtelijke ordening; dienst preventie en welzijn,...). Het kan ook door kostendelende formules (waarbij gemeenten betalen op basis van vooraf bepaalde normen) of door het ter beschikking stellen van gedeeld personeel voor enkele gemeenten. Het kan door ondersteuning met medewerkers van ICSO op een specialistisch niveau of op afroep. Het kan door de functie te vervullen van studie bureau voor lokale besturen. Dit is de basis van de ICSO. Hun huidige rol is immers sterk tot enkel gericht op dienstverlening aan individuele gemeenten - ze hebben een 1-op-1 relatie met gemeenten vanuit een duidelijke opdrachtgever-opdrachthouder-positie.

De beheersgerelateerde activiteiten op het vlak van RO zijn dus gevarieerd, maar betreffen in hoofdzaak het aanleveren van externe expertise. Sommige ICSO's leveren soms al 'extra' diensten voor gemeentelijke stedenbouwkundige diensten, inclusief het feitelijk tijdelijk invullen van de GSA-functie. Op dit vlak zijn er wel nog remmen om een sterkere rol te spelen (zie IGSA). Toch lijken ze tegelijkertijd actief bezig om die rol verder uit te bouwen. Zo blijken bv. IOK en WVI tijdelijke gaten in gemeentelijke diensten ruimtelijke ordening op te vullen, waarbij dan wel juridisch een vastbenoemde gemeentelijke ambtenaar de handtekening zet. De vraag stelt zich dan ook of de formule van het delen van een GSA met het oog op het versterken van de gemeentelijke ambtelijke capaciteit niet in het ruimere beeld van RO-gerelateerde activiteiten bekeken en afgestemd moet worden (zie aanbeveling).

Samenwerking in de vorm van 'shared services' voor handhaving is een ander mogelijk terrein. Wat hier meespeelt, is de nood aan enige zelfstandigheid maar ook afstand om aan handhaving te kunnen of te mogen doen. Enkele intercommunales doen dit trouwens (recent) al voor milieuhandhaving¹³,

¹³ De Interlokale Vereniging Milieuhandhaving Kempen (IVMK) werd in 2012 boven de doopvont gehouden. Zeven politiezones, alle 18 gemeenten binnen die zones en de intercommunale IOK zijn erin vertegenwoordigd. De vereniging is uniek doordat er vier actoren betrokken zijn. De rol van de gemeentelijke toezichthouders verandert niet. Zij blijven hun taken als milieuambtenaar vervullen: raadgevingen, sensibilisering en klachtenmanagement. De toezichthouders van de politie staan in voor de formele vaststellingen, aanmaningen en bestuurlijke maatregelen. Ook de opvolging van de klachten die rechtstreeks worden ingediend bij de politiediensten, behoort tot hun takenpakket. IOK zet twee interlokale toezichthouders in: een juriste en een bio-ingenieur. Zij staan in voor de coördinatie van de interlokale

al is er wel het besef dat handhaving op vlak van ruimtelijke ordening politiek nog gevoeliger is. Niettemin is de overtuiging breed dat handhaving weliswaar best als bevoegdheid bij de gemeenten blijft maar op meer afstand moet worden geplaatst. Dit is een voorbeeld van een taakdomein waar eventueel over overdracht van bevoegdheden (in de vorm van een opdrachthoudende vereniging) zou kunnen worden nagedacht. Het recent gewijzigde VCRO artikel 6.1.5. maakt het mogelijk om deze taak door een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging te laten opnemen. Aandachtspunten hierbij zijn:

- De algemene regel dat bevoegdheid met PV's met bewijskracht in beginsel voorbehouden is aan statutaire ambtenaren - wat feitelijk zou kunnen betekenen dat een ICSO dat niet met statutaire ambtenaren werkt, deze rol feitelijk niet kan vervullen.
- Een ander aandachtspunt is dat reglementaire verordnungsbevoegdheid volgens de Raad van State niet kan worden overgedragen aan IGS, tenzij het zeer technische materies betreft

De mate waarin gemeenten effectief versterkt worden in hun basistaak door de ICSO's kunnen we niet beantwoorden. Wel blijkt er variatie naargelang ICSO, regio en gemeente. Zo zijn sommige gemeenten van oordeel dat een ICSO een prima hulpmiddel is bij het voorbereiden van een RSP of RUP. Anderen stellen dat kwaliteit soms beperkt is en dat de private sector betere prijs-kwaliteit biedt. Het feit dat ICSO's bezig zijn met hun eigen toekomst en daarbij ook nadenken over hun RO-activiteiten, kan alvast een kans betekenen voor de ambities van RWO.

Verder blijkt dit debat over shared services ook op andere domeinen te leven. In de zogenaamde proeftuinregio's¹⁴ in het kader van de interne staatshervorming neemt de beheersmatige samenwerking een belangrijke plek in. Mid-West-Vlaanderen wenst bijvoorbeeld sterker in te gaan zetten op het delen van personeel tussen gemeenten en het gezamenlijk tijdelijk 'inhuren' van externe expertise. Zuid-West-vlaanderen wenst onder meer 'shared services' te ontwikkelen op vlak van boekhouding, personeelsbeheer, ICT, enz. In de Westhoek is er onder meer sprake van het uitbouwen van een intergemeentelijke jeugdendienst. In die gebieden komt de rol van de in het gebied aanwezige ICSO's dan vaak ook aan bod.

=> AANBEVELING 16: Verken actief de mogelijkheden om met bestaande spelers de intergemeentelijke bestuurskracht op het vlak van RO te verhogen, in het bijzonder door de dialoog aan te gaan met de intercommunales voor streekontwikkeling

> 4.2.3. *Andere evoluties*

In deze context kan ook verwezen worden naar evoluties in andere beleidsdomeinen. Een opvallende vaststelling die op basis van de regioscreening¹⁵ kan worden, is de recente toename van kleinschalige samenwerkingsverbanden. Het decreet intergemeentelijke samenwerking van 2001 heeft duidelijk geleid tot een sterke toename van het aantal samenwerkingsverbanden in de afgelopen tien jaar. Deze toename is vooral te situeren op het vlak van de interlokale verenigingen en projectverenigingen. De analyse leert dat deze op een veel kleinere schaal actief zijn dan de andere vormen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

vereniging en zorgen voor de technische en juridische ondersteuning van de overige toezichthouders. Zij hebben het getuigschrift van milieutoezichthouder behaald, of zullen dit op korte termijn behalen, waardoor zij ook alle toezichtsbevoegdheden krijgen binnen de deelnemende gemeenten. Ook de burgemeesters staan in voor het opleggen van bestuurlijke maatregelen, zoals vermeld in het milieuhandhavingsdecreet.

¹⁴ Mid-West-Vlaanderen, Meetjesland, Zuid-West-Vlaanderen, Westhoek, Stadsregio Turnhout, zie ook <http://binnenland.vlaanderen.be/werking-besturen/pilootprojecten-en-experimenten-vijf-regio%E2%80%99s>

¹⁵ Zie Agentschap Binnenlands Bestuur (2012). Regioscreening Bestuurlijke en regionale samenwerking in Vlaanderen - Inventarisatie en analyse. Brussel: ABB, p. 62.

Dit betekent dat de gemeenten de afgelopen tien jaar volop hebben ingezet om door middel van kleinschalige samenwerkingsverbanden te komen tot een vergroting van hun capaciteit en expertise - m.a.w. vanuit beheersperspectief - op het vlak van, bijvoorbeeld, archeologie, cultureel erfgoed, wonen en huisvesting, sport en onderwijs.

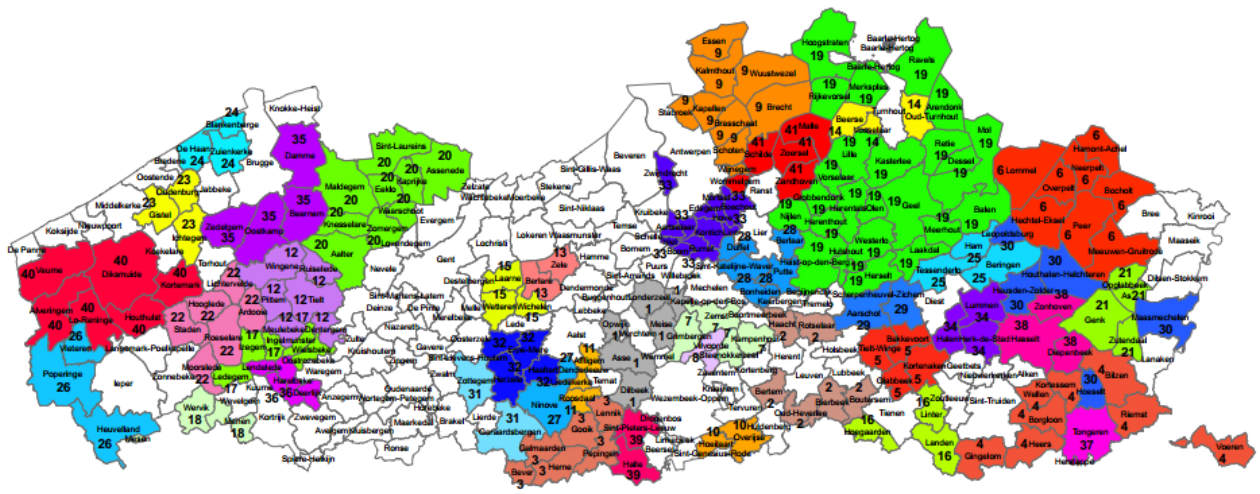
Daarbij ontwikkelen sommige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met dienstverlenende of opdrachthoudende functie ook nieuwe of meer alomvattende activiteiten. Dienstverlenende intercommunale Leiedal ontwikkelde bijvoorbeeld op eigen initiatief een hele E-gov-poot. Opdrachthoudende verenigingen TMVW en AWW starten bijvoorbeeld dienstverlening op waarbij bijvoorbeeld zwembaden en sportinfrastructuur worden 'overgenomen' van gemeenten¹⁶. Het is met andere woorden van belang om binnen deze ontwikkelingen de mogelijkheden voor intergemeentelijke aanpak van taken/activiteiten op het vlak van RO te zien.

Samenwerking in die sectoren is er vaak gekomen mede dankzij subsidieprikkels (cf. institutionele factoren en incentives in ons analyseschema) vanuit de Vlaamse overheid. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de subsidie voor intergemeentelijke projecten lokaal woonbeleid in elk geval aanleiding heeft gegeven tot het ontstaan van een brede waaier aan samenwerkingsverbanden (tussen 2007-2011 zijn 42 projecten goedgekeurd met in totaal 204 gemeenten, dus ongeveer 2/3 van alle gemeenten). Zie onderstaande figuur.

¹⁶ TMVW en AWW werken hiervoor sinds mei 2010 samen onder de koepel genaamd 'water-link' - zie <http://water-link.be/>

Figuur 2: IGS projecten lokaal woonbeleid op 1/1/2012

IGS Projecten Lokaal Woonbeleid.
Toestand 01/01/2012.



Vlaanderen (41 IGS projecten, 202 gemeenten)

1. Regionaal woonbeleid Noord-West Brabant	11. Regionaal Woonbeleid Noord-Pajottenland	23. Wonen in Gistel, Ichtegem en Oudenburg	33. Intergemeentelijke samenwerking lokaal woonbeleid regio Zaid
2. Wonen tussen Dijk en Veld	12. Intergemeentelijke Samenwerking Wonen Regio Tielit	24. Intergemeentelijke samenwerking wonen Blankenberge-Zuikerke-De Haan (BDZ Wonen)	34. Wonen West-Limburg
3. Woonwinkiel Pajottenland	13. Intergemeentelijke Samenwerking Wonen Zee-Breke	25. Wonen in Ham-Berfignen-Tessenderlo	35. De Woonwinkiel. Intergemeentelijke samenwerking wonen Beersdam, Darne, Oostkamp, Zedelgem.
4. Interlokale vereniging ter ondersteuning van projecten lokale woonbeleid - Hespengouw	14. Wonen in de stadsergie	26. Wonen in Ham-Berfignen-Tessenderlo	36. Interlokale vereniging wonen DHKL Doornik, Harelbeke, Kourne en Lendelede
5. Herfje Hageland	15. Woonpolis	27. WOC-NI-DE	37. Wonen langs de Heirbanen
6. Wonen in Noord-Limburg	16. Beter Wonen aan de Gate	28. Wonen langs Dijk en Neta	38. Lokaal Woonbeleid Midden-Limburg
7. Woonwinkiel regio Noord	17. Woonbeleid Regio Izegem	29. Woonproject met de steden Aarschot en Scherpenheuvel-Zichem	39. Woonbeleid Zennevallei
8. Regionaal woonbeleid Vijvoorde-Machelen	18. Kwaliteitswonen in de grensstraat	30. Woonfocus	40. Woonwinkiel West
9. Lokaal woonbeleid Brasschaat, Brecht, Essen, Kalrhout, Kapellen, Schoten, Slabroek, Wijnegem en Vuustwezel	19. Kempens Woonplatform	31. Wonen Gezo	41. Intergemeentelijke Samenwerking lokaal woonbeleid regio Midden
10. Het Glazen Huis	20. Wooncentrum Meerijland	32. Intergemeentelijke Woonwijzer	
	21. Lokaal Woonbeleid GAOZ		
	22. Woondienst regio Roselaere		

Datum: 12/01/2012 Opmaak: A.H.

<http://www.bouwenenwonen.be/uploads/documentenbank/643dd23f6714ba8eb293ead687bfb310.pdf>

Deze samenwerkingsverbanden vervullen een aantal taken die als beheersmatig kunnen getypeerd worden (bv. het aanbieden van een woonloket aan inwoners van de betrokken gemeenten), maar vervullen ook beleidsmatige taken voor de individuele gemeenten (bv. opmaak lokaal toewijzingsreglement of woonplan). Er zijn indicaties dat deze vorm van IGS soms ook de 1-op-1 relatie probeert te overstijgen en er intergemeentelijke debatten ontstaan, bv. rond een gemeenschappelijk toewijzingsreglement voor meerdere gemeenten (bv. Genk). Beheersmatige IGS kan met andere woorden een opstap bieden naar intergemeentelijke beleidsdebatten (cfr. actievelid 2) vanuit de eigen woonbevoegdheden.

Tegelijkertijd kunnen we vanuit de ervaring met sommige van deze projecten ook al een aandachtspunt formuleren. Zo ziet de Vlaamse overheid de subsidiëring van dergelijke IGS als tijdelijk, om ze vervolgens door gemeenten zelf te laten financieren. Tal van gemeenten stellen echter dat die tijdelijke prikkels onvoldoende zijn en ze dergelijke IGS zelf niet kunnen financieren om er een permanente samenwerking van te maken. Enerzijds speelt hier opnieuw de mate van bestuurskracht van gemeenten, anderzijds gaat het ook over het bepalen van de eigen gemeentelijke beleidsprioriteiten en het maken van keuzes - hamvraag voor de betrokken gemeenten is dan of de bijkomende dienstverlening voldoende belangrijk is om ze zelf verder te financieren of dat er andere prioriteiten zijn

> 4.3. **Actievelid 2: intergemeentelijke samenwerking voor gemeentegrensoverschrijdende beleidsthema's**

Zoals gezegd kunnen gemeenten ook vrijwillig samenwerken op beleidsinhoudelijk vlak, vanuit hun eigen bevoegdheden. In dit actievelid 2 is het intergemeentelijk ruimtelijk structuurplan relevant als bestaand instrument, komen de intercommunales voor streekontwikkeling opnieuw in beeld maar ook de stadsregionale dynamieken. We belichten elk van deze elementen in de nu volgende paragrafen.

> 4.3.1. *Opmaken intergemeentelijk structuurplan*

Om beleidsinhoudelijke samenwerking tussen gemeenten te stimuleren, voorziet de VCRO de mogelijkheid om een intergemeentelijk structuurplan op te maken.

Box 3: de Vlaamse codex RO over het intergemeentelijk structuurplan

Art. 2.1.1. Onder ruimtelijk structuurplan wordt verstaan een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen.

Er worden ruimtelijke structuurplannen op de volgende niveaus opgemaakt:

1° door het Vlaamse Gewest voor het grondgebied van het Vlaamse Gewest: het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen dat de structuurbepalende elementen van gewestelijk belang bevat en taakstellingen met betrekking tot de uitvoering ervan, met aanduiding van de onderdelen die door het Vlaamse Gewest, de provincies of de gemeenten moeten worden uitgevoerd;

2° door een provincie voor het grondgebied van de provincie: het provinciaal ruimtelijk structuurplan dat de structuurbepalende elementen van provinciaal belang bevat en taakstellingen met betrekking tot de uitvoering ervan, met aanduiding van de onderdelen die door de provincie of de gemeenten moeten worden uitgevoerd;

3° door een gemeente voor het grondgebied van de gemeente: het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dat de structuurbepalende elementen van gemeentelijk belang bevat en taakstellingen met betrekking tot de uitvoering ervan door de gemeente.

Aangrenzende gemeenten kunnen voor de totaliteit van hun grondgebieden een gezamenlijk ruimtelijk structuurplan opmaken, met structuurbepalende elementen en taakstellingen van zowel gemeentegrensoverstijgend als gemeentelijk niveau. Voor de toepassing van deze codex wordt het gezamenlijk ruimtelijk structuurplan echter geacht te bestaan uit afzonderlijke gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen per gemeentelijk grondgebied, onverminderd artikel 7.2.1, §2.

[...]

Art. 7.2.1. [...]

§2. Indien in een gezamenlijk ruimtelijk structuurplan, vermeld in artikel 2.1.1, derde lid, bindende bepalingen zijn opgenomen, worden voor de toepassing van §1, eerste lid, alle gemeenten die ressorteren onder dat gezamenlijk ruimtelijk structuurplan geacht te beschikken over een bindend gedeelte.

[...]

De Vlaamse overheid heeft met andere woorden een intergemeentelijk structuurplan dezelfde juridisch waarde toegekend als een GRSP. We stellen echter vast dat er nog geen IGRS volgens deze wetgeving gemaakt is of wordt. De afwezigheid van IGRS zoals voorzien in de Codex is volgens ons veldwerk te verklaren als volgt.

De timing van de introductie van deze mogelijkheid in de wetgeving sloot volgens sommigen niet aan bij de planningscyclus waarin veel gemeenten al gevat waren. Deze mogelijkheid werd pas geïntroduceerd nadat heel wat gemeenten al gestart waren met het uitwerken van hun eigen GRS. Dit sloopte ook alle beschikbare tijd en energie van veel gemeenten (alook intercommunales en studiebureaus) op en werd al als een hele complexe oefening beschouwd.

Een tweede aspect betreft de mate waarin gemeenten de behoefte/meerwaarde zien voor IGRS. Volgens sommige ondervraagden biedt een IGRS weinig of geen toegevoegde waarde, omdat bovenlokale thema's al opgenomen worden door provincie of Vlaamse overheid en er te weinig vrije beleidsruimte overblijft om een IGRS zinvol te maken. De hiërarchische opbouw en cascade van het RSV via gewestelijke RUP's en provinciale RSP's en RUP's zou al zeer veel vastleggen en regelen tot op het niveau van de individuele gemeente (bv. taakstellingen), waardoor gemeenten niet geprikkeld worden om zelf onderling een planningsproces op te zetten. Als we hierop doordenken, dan vergt een intergemeentelijk RSP de nodige inhoudelijke vrijheidsgraden voor de betrokken gemeenten. Dit betekent op zijn beurt dat een ander planningsniveau deze zaken niet meer regelt of enkel regelt indien het intergemeentelijk niet opgelost geraakt. Concreet: zo zouden bepaalde taakstellingen die nu in PRSP's gevat zijn in de toekomst in een vorm van IGRS geregeld kunnen worden. Tegelijkertijd stellen een aantal ondervraagden dat het een illusie is dat gemeenten vrijwillig een aantal moeilijke (her-)verdelingsvraagstukken zullen kunnen oplossen en het daarom beter is dat de provinciale of Vlaamse overheid dit zelf opneemt.

Een aantal ondervraagden stelt verder ook dat het niet alleen gaat over gepercipieerde meerwaarde voor de gemeente in zijn geheel, maar ook over de politieke belangen op zich. Sommige politici zouden een aantal thema's liever niet in een intergemeentelijk planningsproces behandelen, omdat ze te gevoelig liggen en/of electoraal eerder kosten dan baten met zich mee brengen. Anderzijds zien sommige politici wel de noodzaak om thema's zoals mobiliteit, wonen, bedrijvigheid, enz. bovenlokaal te behandelen in een proces waar ze zelf meer te zeggen hebben.

Er zijn ook nog technische en praktische argumenten aangehaald om het uitblijven van IGRS te verklaren. Zo hebben gemeenten verschillende snelheden en capaciteiten op het vlak van planning. Een proces voor de opmaak van een IGRS zal dan wellicht moeilijker op gang geraken door dergelijke 'ongelijkheid' of verschil in 'ruimtelijke maturiteit' of capaciteit tussen gemeenten. Een door een respondent aangehaald voorbeeld betrof twee buurgemeenten, waarbij de ene gemeente nog niet klaar was met het eigen GRS, terwijl in de andere gemeente al een RUP gemaakt werd. Bijgevolg was een 'ruil' tussen functies tussen beide gemeenten nog niet mogelijk, al zou volgens de ondervraagde een gezamenlijk RUP beter geweest zijn.

Op het technische vlak werd ook gewag gemaakt over het ontbreken van een gelijkaardige mogelijkheid voor het maken van RUP's. Hoewel er juridisch geen bezwaren zouden bestaan voor een intergemeentelijk RUP (IGRUP), is het feit dat hierover niets geschreven staat wellicht al een voldoende hinderpaal voor gemeenten om het verder verkennen van de mogelijkheden te staken.

Andere technische bezwaren zitten eerder in de onvolledige uitwerking van het instrument. Zo stelden sommigen de vraag wat er zou gebeuren indien het IGRS wel in de ene maar niet in de andere gemeente zou goedgekeurd worden in de gemeenteraad? Het bijhorende openbaar onderzoek in elke gemeente kan de dynamiek ook doen kantelen. Dergelijke onzekerheden dragen bij tot het beeld bij sommige politici dat een IGRS eerder grote politieke risico's met zich meebrengt terwijl de verwachtingen t.a.v. de resultaten laag zijn. Met andere woorden volgt een afweging van kosten en baten die overhelst naar de kostenzijde waardoor initiatief uitblijft.

Het instrument lijkt tot op heden ook niet actief gepromoot te worden door de Vlaamse overheid. Indien het als instrument een grotere rol zou moeten spelen, kan de overheid de condities voor het gebruik ervan trachten te beïnvloeden (door bv. taakstellingen voorwerp van IGS te maken) en het instrument zelf verder verduidelijken (door bv. een hele reeks FAQ's en mogelijke situaties van antwoord te voorzien).

Het instrument is volgens sommigen ook nog relatief jong. Het feit dat voor heel wat gemeenten een nieuwe planningscyclus aanbreekt, met het updaten van het eigen GRS, zal er wellicht wat meer interesse kunnen ontstaan. Verder gaven een aantal actoren aan dat een IGRS wel zinvol kan zijn voor een aantal intergemeentelijke aspecten, maar er voor veel andere aspecten geen intergemeentelijke dimensie nodig of wenselijk is.

Waar de decretale regeling van het IGRS relatief nieuw is, is het concept van intergemeentelijke structuurplanning op zich dat trouwens niet. Zo hebben een aantal gemeenten in de Rupelstreek reeds begin jaren '80 een gezamenlijk structuurplan opgemaakt. We bespreken kort dit voorbeeld om te illustreren dat het uitblijven van een IGRS zoals de VCRO bedoelt niet betekent dat er feitelijk geen intergemeentelijke structuurplanning bestaat. Tegelijkertijd blijkt het voorbeeld van de Rupelstreek eerder uniek in Vlaanderen in die periode.

Box 4: Structuurplanning Rupelstreek

In 1981 vinden de begrippen 'structuurplanning' en 'structuurplan' stilaan hun weg in de wereld van de ruimtelijke ordening. Enkele vooruitziende gemeenten hebben net hun structuurplan afgerond of zitten in een eindsprint (o.a. Brugge, Boom, Puurs, Zoersel, Bornem). De meeste van deze structuurplannen kenmerken zich door een vrij 'inventariserend' karakter. De verschillende beleidsvelden en thema's (bevolking, huisvesting, landbouw, sport, verkeer, natuur, gemeenschapsvoorzieningen enz.) worden op hun ruimtelijke aspecten en impact doorgelicht, wat aanleiding geeft tot acties die de gemeenten kunnen uitvoeren. Dit inventariserend karakter is vrij logisch daar de fusies net achter de rug zijn (1977). Verschillende gemeenten werden samengevoegd die nauwelijks van elkaars functioneren, van elkaars problematiek en behoeften op de hoogte zijn.

In datzelfde jaar spreekt gouverneur Kinsbergen van de provincie Antwerpen op 1 oktober zijn rede uit ter gelegenheid van de opening van de gewone zitting van de provincieraad. Hierin schetst de

gouverneur een somber beeld van de Rupelstreek die ten prooi is gevallen van een verregaande economische, demografische, sociale achteruitgang. Ruimtelijke wanorde en een zware milieuverloedering als gevolg van nietsontziende stortactiviteiten kenmerken het gebied. De gouverneur stelt dat een structuurplan voor de hele streek het aangewezen instrument is om de neerwaartse spiraal om te buigen. Zijn interventie legt zo de basis voor het eerste 'intergemeentelijk' structuurplan in Vlaanderen. Hemiksem, Schelle, Niel, Boom en Rumst worden met zachte dwang verzocht om zich samen in te zetten om te werken aan een reconversieprogramma voor de streek. De gouverneur benoemt de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Antwerpen als promotor, opdrachtgever en coördinator van het initiatief. De financiële middelen voor de opmaak van het structuurplan worden voor één derde gedragen door de vijf gemeenten, één derde door de GOM Antwerpen en één derde door het toenmalige Staatssecretariaat voor de Vlaamse gemeenschap, bevoegd voor de ruimtelijke ordening en de gewestelijke economische expansie.

Uit een terugblik op het structuurplanningsproces voor de Rupelstreek blijken een aantal vernieuwende elementen.

Structuurplanning wordt een strategisch document, gericht op het oplossen van dringende, gemeenschappelijk ervaren problemen. De gouverneur heeft deze problemen in zijn toespraak duidelijk benoemd. Een rondje 'inventarisatie' van allerlei mogelijke beleidsthema's was niet aan de orde en zou ook door de bevolking niet worden gepikt. Er was een duidelijke vraag naar acties, oplossingen op vlak van huisvesting, milieu, tewerkstelling, industrieel-archeologisch patrimonium en groen. De thema's zijn bekend en afgebakend. Wat opvalt is dat zij zowel ruimtelijke, sociale en economische aspecten verenigen. In die zin is er niet alleen sprake van een strategische maar ook van een geïntegreerde aanpak van een bepaalde problematiek.

Een tweede element dat het strategisch karakter mee onderstreept is het feit dat de gouverneur expliciet verwijst naar de koppeling van mogelijke acties en de budgettaire middelen die ter beschikking kunnen worden gesteld. In de huidige beleidscontext van een realisatiegericht ruimtelijk beleid en instrumentarium is dit een belangrijk aandachtspunt.

De intergemeentelijke aanpak is mogelijk geweest omwille van de ernst van de situatie, het gevoel dat de problematiek de mogelijkheden van één gemeente afzonderlijk ver overtrof én een sterk beleidsengagement van bovengemeentelijk niveau die de motor vormde van het proces. Geen enkel gemeentebestuur zou aanvaard hebben dat één van de vijf betrokken gemeente de leiding zou nemen in een dergelijk proces. De lokale context was met andere woorden gunstig, er was een 'sense of urgency' bij de betrokken besturen, een centrale overheid die als 'meta-governor' de nodige druk kon zetten, de tafel leidde, maar ook engagementen aanging en mee instond voor de financiering van het traject.

Hoewel hier een duidelijke intergemeentelijke dimensie bestaat, is dit een voorbeeld dat ook in actieveld 3 kan passen: sterke prikkels vanuit provinciale en Vlaamse overheid en 2/3 co-financiering, alsook een rol voor het realiseren van de in het IGRS bepaalde doelstellingen.

> 4.3.2. *Streekontwikkelingsintercommunales*

> 4.3.2.1. *Minder uitgesproken initiatief*

Waar ICISO's op vlak van ruimtelijk beleid duidelijk een rol spelen in actieveld 1, is hun betekenis in actieveld 2 minder gemakkelijk te vatten. In de rol als dienstverlener bij opmaak van gemeentelijke ruimtelijke plannen is er geen formeel beleid om de inhoud ervan intergemeentelijk te toetsen/in te bedden/af te stemmen naast bestaande procedures en verplichtingen, maar kan er feitelijk soms

wel sprake zijn van afstemming (bv. omdat een medewerker voor verschillende gemeenten aan de slag is en zelf verbindingen legt/ziet tussen deze plannen).

Sommige streekontwikkelingsintercommunales nemen ook initiatief en/of zijn betrokken bij intergemeentelijke/bovenlokale planningsactiviteiten. Ze doen dit vaker op eigen initiatief dan op vraag van gemeenten. In deze gevallen kunnen ze binnen actieveld 2 of zelfs 3 passen. Maar streekintercommunales worden slechts in beperkte mate geprikkeld door hun leden-gemeenten om ook beleidsmatig intergemeentelijk te werken en te handelen - de 1-op-1 dienstverleningsrelatie is dominant. In de meeste intercommunales voor streekontwikkeling (ICSO) is dit taakniveau echter niet of niet sterk aanwezig, maar zijn er in enkele ICSO wel interessante voorbeelden en aanzetten. Elke ICSO balanceert, binnen de eigen regionale context, voortdurend tussen belangen van de aangesloten gemeenten en belangen en meerwaarden van samenwerking.

> 4.3.2.2. ICSO als trekker van beleidsmatige samenwerking: het ene thema is het andere niet

Bij de inventarisatie van thema's waarvoor dit soort samenwerking ontstaat of wenselijk is (en die nog grondiger zou moeten gebeuren dan wat in het kader van dit onderzoek naar voor komt), valt op dat mobiliteit en de ontwikkeling van ecologische assen vaak worden genoemd als thema's waar de omgevingsveranderingen en omgevingsdruk zo groot zijn, dat hier meer dan vroeger sprake kan zijn van de nood aan intergemeentelijke afstemming en gemeenschappelijke beleidsontwikkeling. Mobiliteit en groenassen zijn voorbeelden van thema's waarin de nood tot afstemming en gezamenlijke beleidsplanning meer en meer erkend wordt en waarbinnen ICSO's initiatieven nemen. Het valt op dat een aantal intercommunales, misschien méér dan verwacht en alleszins méér dan de het brede publiek weet, ook op dat vlak actief zijn of (recente) plannen hebben in die richting. Het gaat om de ontwikkeling van visie-opbouw vanuit gemeenten, om vormen van strategische planning rond gemeenschappelijke thema's. Soms is de ICSO eerder het vrijblijvende organisatorische kader waarin dat plaats grijpt; soms is de ICSO een actieve motor in dat soort oefeningen waarbij men zelf ook de doorwerking maakt naar de eigen taken en opdrachten. De differentiatie tussen de ICSO is op dit punt groot. Het samenspel kan echter ook ontstaan binnen bepaalde bestaande verbanden (bv. regionale landschappen) en onder impuls van een waaier aan actoren, waaronder provincie en Vlaamse overheid.

Daar waar streekintercommunales beleidsmatig intergemeentelijke initiatieven nemen (bv. windmolenplan), lijken ze echter niet in staat om veel resultaten te boeken rond belangrijke/moeilijke ruimtelijke vraagstukken - zodra één gemeente (en dus aandeelhouder) een andere mening is toegedaan, zal een streekintercommunale geneigd zijn in te binden. Wat daar mee speelt is allicht ook structureel van aard, gelet op de organisatie van de intercommunales, de opbouw van raden van bestuur, vormgeving van de besluitvormingsprocedures, aandeelhouderschap, en bevoegdheden.

We lichten er, ter illustratie, kort even de ICSO Leiedal uit.

Box 5: Intercommunales en ruimtegebonden beleidsafstemming: het voorbeeld van Leiedal

Leiedal (°1962) ontwikkelt voor de 13 aangesloten gemeenten een reeks activiteiten op het vlak van 'stedenbouw', waaronder ruimtelijke planning, projectregie, mobiliteit, publieke ruimte en kennisuitwisseling vervat zit.

Een deel van deze activiteiten omvatten de rol van studiebureau/opdrachthouder in opdracht van individuele gemeenten, bv. ter opmaak van een gemeentelijk RSP of RUP of als projectregisseur van een stadsvernieuwingsproject. In deze context leveren ze externe capaciteit aan voor individuele gemeenten op het vlak van ruimtelijke ordening, zoals de meeste andere ICSO's ook doen.

Een ander deel van de activiteiten richt zich expliciet (al dan niet in partnerschap met andere actoren zoals de provincie) op intergemeentelijke/bovenlokale ruimtelijke uitdagingen, zoals een

grensoverschrijdend mobiliteitsproject over vijf stationsomgevingen in Zuid-West-Vlaanderen en de HST-impact, visie-ontwikkeling voor de Leievallei Wervik-Kortrijk of een windmolenplan voor het gebied. Dit tweede type van activiteiten is niet altijd even sterk aanwezig in sommige andere ICSO's en is een expliciete keuze van het management van Leiedal, gesteund door het politieke bestuur. Hier tracht Leiedal voor 13 gemeenten vooral een coördinerende rol te spelen en in te zetten op gemeenschappelijke, dikwijls grensoverschrijdende problemen. Het besef leeft er immers dat vele RO- of RO-gerelateerde vraagstukken een gemeentegrensoverschrijdende dimensie kennen en ook best intergemeentelijk aangepakt worden - zie onder meer het traject 'sterk besturen in een sterke regio' op zoek naar een nieuwe strategische agenda in de regio.

Hoewel de dynamiek van Leiedal op dit vlak algemeen wordt erkend, blijkt echter ook dat het intergemeentelijk opnemen van bepaalde thema's een uitdaging is en blijft. Met name in bovenlokale dossiers waar individuele gemeentelijke belangen te sterk spelen, blijkt vooruitgang moeilijk te bereiken. Illustratief voor deze uitdaging is het windmolenplan, dat vanuit Leiedal en met medewerking van de gemeenten werd ontwikkeld en dat onder meer aangaf waar inplanting wel en niet wenselijk was. Hoewel alle besturen zich engageerden om dit plan te volgen, werd een concrete vraag voor plaatsing dat niet in overeenstemming was met dat plan toch goedgekeurd.

Algemeen is het ook belangrijk om aan te geven dat de ICSO's onder druk staan en volop aan het denken zijn over hun toekomstige positionering en rol. In dat kader zijn leidende vragen de noden en wensen van de individuele gemeenten, de financieringsmogelijkheden voor intercommunale activiteiten, maar ook de eigen inschatting van de ICSO's over toekomstige intergemeentelijke samenwerkingsthema's. In dat debat komt niet alleen de vraag aan bod wat ICSO's verder op het vlak van shared services kunnen gaan aanbieden (cfr. actieveld 1), maar ook in hoeverre ze (sterker dan nu) intergemeentelijke beleidsontwikkeling kunnen stimuleren of opnemen. Dat zal dus - in termen van ons analysekader - de 'framing' vanuit de ICSO's zelf over hun eigen rol mee bepalen en bijgevolg ook welke initiatieven zij in de toekomst, bv. als aanjager van samenwerking tussen gemeenten, opnemen op deze terreinen.

> 4.3.2.3. *Verevening: de (verdeel)sleutel die past op het slot?*

In de context van dergelijke beleidsmatige samenwerking werd regelmatig de problematiek van verevening gewezen. Soms zou een ruimtelijke uitruil tussen gemeenten wenselijk zijn, maar deze raakt vaak aan de basisfinancieringsbronnen van de gemeenten, want steunend op belastingen op wonen of bedrijvigheid. Volgens tal van actoren zijn financieel/fiscale vereveningsmodellen een cruciale randvoorwaarde om een vrijwillige, intergemeentelijke aanpak van dergelijke thema's enige kans van slagen te geven. Formules voor uitruilen van 'winst' en 'verlies' ontbreken nu volgens velen. Voor beheersmatige samenwerking in actieveld 1 lijkt verevening dus geen probleem, maar met name bij beleidsmatige samenwerking duikt het probleem op omdat de inzet hoog is. De verevening die nu al bestaat via de criteria van het gemeentefonds (waar centrumfuncties, armoede, open ruimte en fiscale capaciteit mee in de weging zitten) worden daarbij als onvoldoende of te algemeen beschouwd.

Sommigen denken bij verevening op het niveau van intergemeentelijke samenwerking aan de mogelijkheden om bepaalde fiscaliteit intergemeentelijk te maken, zodat gemeenten minder geneigd zouden zijn om ruimtelijke ontwikkelingen absoluut op het eigen grondgebied te willen krijgen en de fiscale voordelen intergemeentelijk genoten kunnen worden.

Juridisch gezien kunnen gemeenten in het kader van het decreet inzake intergemeentelijke samenwerking echter geen fiscale bevoegdheid overdragen, want dit zijn verordenende bevoegdheden. Dergelijke overdracht zalook in de toekomst niet voor de hand liggen. Om belastingen te kunnen heffen voorziet de grondwet immers een aantal categorieën die dat mogen (met name de democratisch verkozen bestuursniveaus) en IGS-verbanden horen daar niet bij.

Maar art. 170-173 laat wel mogelijkheden ivm het aanduiden van begunstigden. Zo is het mogelijk om wettelijk te regelen dat het gewest of een gemeente belastingen heft, en dat de begunstigde een IGS-verband zou zijn (zoals bv. AGIV rechtstreeks een bepaalde belasting ontvangt). Naargelang de belasting moet dat via wet of decreet geregeld worden. Hetzelfde geldt voor de inning van belastingen.

Het meest extreme dat nu mogelijk zou zijn via decretale regeling, is het volgende: De heffing wordt bepaald door gemeente of gewest, waarna een decreet de IGS aanduidt als begunstigde en als inner van de belastingen. Deze regeling kan dus op gewestelijke en gemeentelijke belastingen toegepast worden. Indien gemeenten of gewest bijvoorbeeld bepaalde opcentiemen kunnen heffen, kan decreetgever bepalen dat de IGS de begunstigde is.

Ook de piste van een begrotingsfonds op Vlaams niveau is mogelijk: bepaalde belastingopbrengsten komen daar toe en kunnen via subsidies aan IGS-verbanden worden uitgekeerd.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden volgens het decreet IGS hebben zelf geen fiscale bevoegdheden. En kunnen dat in de huidige wettelijke context dus ook nooit hebben.

Anderzijds kan net vanuit een vereveningsmodel, waarbij opbrengsten gezamenlijk genoten worden in een IGS, wellicht een gemeente gestimuleerd worden om ervoor te opteren om een industrieterrein niet op het eigen grondgebied te hebben, waardoor competitie in de andere richting ontstaat (vermijden i.p.v. nastreven). Deze elementen wijzen op de noodzaak om het uitdenken van vereveningsmodellen te koppelen aan het nadenken over eventuele ongewenste effecten bekeken door bovenlokale bril.

Volgens sommigen zullen vereveningsmodellen echter weinig soelaas brengen, omdat er een fundamenteel debat van gemeentelijke autonomie of eigenheid onder schuilt. Sommigen stellen in vraag of lokale politici ooit zullen instappen in een model waarin ze ('goede') inwoners verliezen en hun ontwikkeling op termijn stagneert of zelfs achteruit gaat ten voordele van een andere gemeente, zelfs als dat vanuit ruimtelijke criteria wenselijk is. In tegenstelling tot bedrijvigheid zijn inwoners immers niet alleen fiscale bronnen maar ook kiezers en bepalend voor het sociaal weefsel in een gemeente. Lokale politici willen hun bevolkingsaantal ook niet zien afkalven en willen levensvatbare gemeenschappen in hun gemeenten houden - ontvolking (zie ook krimp) is geen lokale politieke keuze. Sommige actoren stellen dan ook dat dit soort afwegingen steeds bovenlokaal moeten gebeuren (bv. door provincie of Vlaamse overheid, zoals nu al gebeurt door taakstellingen) en niet intergemeentelijk bepaald kan worden. Ook dit illustreert dus het mechanisme van 'framing' waarbij, naargelang de actor binnen een gemeente, maar ook daarbuiten, de behoefte aan samenwerking anders wordt benaderd en andere soorten 'kosten' en 'baten' worden gehanteerd.

Tegelijkertijd kunnen gemeenten op vrijwillige basis afspraken maken over financiële regelingen. Gemeenten kunnen in principe nu al zeer veel via overeenkomsten regelen, als ze dat echt willen. Leiedal werkt bijvoorbeeld met een regiofonds, waarbij ook opbrengsten van sommige projecten worden gebruikt voor andere doeleinden. Het management van dergelijke afspraken en engagementen wordt dan ook cruciaal, al zal de politieke wil uiteraard altijd doorwegen.

=> AANBEVELING 17: Weeg gericht af in hoeverre verevening in het kader van IGS een faciliterende dan wel dwingende interventie van de Vlaamse overheid vergt

Waar gemeenten vrijwillig samenwerken kunnen gemeenten vrij bepalen hoe ze onderlinge kosten en baten verdelen. Ze doen dat nu al voor hun beheersmatige samenwerking. Een gemeente zal echter nooit vrijwillig instappen in een IGS waarvan ze vreest dat ze belangrijke nadelen zal ondervinden. Dit blijkt vooral voor beleidsthema's die samengaan met politieke macht en met de financiële en maatschappelijke bouwstenen: ontwikkelingsmogelijkheden op het vlak van wonen en economie. Hoewel gemeenten die dit willen de vrijheid hebben om (contractuele) afspraken te maken om een eventuele uitruil (ten voordele van open ruimtiefuncties) te verevenen, blijkt dit in de praktijk voorsnog niet of nauwelijks te gebeuren.

Hier kan de Vlaamse overheid, indien ze dat opportuun acht, verder op inzetten. Faciliterende acties kunnen o.m. zijn:

o voorbeeldovereenkomsten voor IGS waarin verevening geregeld wordt (bv. aanreiken bestaande voorbeelden of sjablonen)

o berekeningen/formules voor de eventuele winst/verlies van woon- of industrieontwikkeling tussen gemeenten te objectiveren (cf. planbaten en -lasten)

o ...

We zijn echter kritisch over de mate waarin dit voldoende zal blijken om gemeenten over de IGS-drempel te krijgen. Vrijwillig bepaalde kosten delen lukt wellicht, maar compensaties bepalen voor een bepaalde (interessante) ontwikkeling op eigen grondgebied 'afstaan' aan een andere gemeente die er vervolgens inkomsten uit puurt, hoewel dat vanuit ruimtelijk perspectief een betere keuze is, zal vermoedelijk steeds een actievere rol van provincies of Vlaamse overheid vergen. Als de Vlaamse overheid IGS in dat kader zou gaan verplichten, is het immers wel haar taak om ook met het vraagstuk voor verevening om te gaan.

Dit kan o.m. door:

o zelf inzetten op verevening via mogelijkheden zoals een (rollend) grondfonds, aanpassen gemeentefonds, ...

o zelf grondbeleidsacties ondernemen (bijv. aankoop kasteeldomein Hof Ter Linden in de gemeente Edegem in een gedeelde eigendom 1/3 gemeente, 1/3 provincie en 1/3 Vlaanderen ANB).

...

> 4.3.3. Vrijwillige samenwerking in stadsregio's

Een belangrijk deel van ruimtelijke beleidsuitdagingen van gemeenten spelen zich af in een stadsregionale context. Tegelijkertijd lijkt de praktijk rond stadsregionale samenwerking in Vlaanderen totnogtoe beperkt, al is het beeld diffuus omdat het label 'stadsregionaal' niet noodzakelijk gebruikt wordt en vaak een negatieve connotatie oproept bij de omliggende gemeenten van de stad in kwestie.¹⁷ We bespreken hier in het bijzonder de IGS SStadsregio Turnhout, omdat die zich toch expliciet zo heeft benoemd.

Box 6: De stadsregio Turnhout

Stadsregio Turnhout wordt gevormd door de stad Turnhout en drie omliggende gemeenten Beerse, Oud-Turnhout en Vosselaar. De vereniging werd gesticht in 1999 als 'samenwerkingsverband stadsregionaal gebied Turnhout' en nam in 2002 de vorm aan van een projectvereniging conform het decreet op de intergemeentelijke samenwerking. Eind 2007 beslisten de vier gemeenteraden om hun samenwerking vanaf 1 augustus 2008 verder te zetten onder de naam 'Stadsregio Turnhout'. De samenwerking is inhoudelijk gericht op mobiliteit, sociale economie en wonen.

¹⁷ Zie ook: Cabus P. e.a. (2009). Eindrapport discussieplatform Rasterstad en Stadsregionale samenwerking. Een sterke stad en een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken.

Ter vergelijking: in Nederland bestaan acht stadsregio's die samen een gebied beslaan van 6,5 miljoen inwoners. De praktijk is uitdovend gezien de Nederlandse Regereing besliste om de stadsregio's (de WRGplus regeling) op te heffen en vanaf januari 2013 hun taken over te hevelen naar de provincies.

De samenwerking tussen de betrokken gemeenten is ad hoc gegroeid op basis van overwegend externe prikkels. Daaronder de (Vlaamse) afbakening regionaal stedelijk gebied Turnhout en de Vlaamse subsidieregelingen rond intergemeentelijk woonbeleid en lokale diensteneconomie. Vanuit deze externe prikkels groeide doorheen de jaren ook meer draagvlak en intrinsieke motivatie bij de deelnemende gemeenten om de krachten te bundelen. Niettemin blijft de samenwerking vooral projectmatig geïnspireerd en worden binnen het verband geen strategische beleidskwesties behandeld.

Inzake mobiliteit werd in 2011 voor de tweede keer een intergemeentelijk mobiliteitsplan opgemaakt. Deze laatste keer niet zonder slag of stoot, want het plan werd vooralsnog niet goedgekeurd door de gemeenteraad in Turnhout. Een ongewone situatie die zowel de besturen als de Vlaamse overheid in moeilijke situaties brengt voor de subsidiëring van modules in het kader van de mobiliteitsconvenant en projecten. Op het vlak van huisvesting en wonen is de werking van de stadsregio vooral gericht op dienstverlening naar burgers (intergemeentelijk woonloket), hoewel de laatste jaren meer en meer beleidsafstemming gebeurt (bv. belasting leegstand, belasting onbebouwde percelen).

Vanuit de werking rond wonen en mobiliteit, ervaart de stadsregio steeds meer raakvlakken met ruimtelijke ordening. Tijdens een stadsregionaal congres in 2009 gaven beleidsverantwoordelijken de grondgebonden thema's, inclusief RO, zelf aan als de belangrijkste thema's voor samenwerking. Volgens de stakeholders vormt samenwerking in deze domeinen een belangrijke meerwaarde, zowel op het niveau van de planning als op projectniveau.

Vanuit die visie werden al concepten als gemeenschappelijke structuurplanning of vervoersregio genoemd, weliswaar zonder daar op door te gaan. Interessant was wel het ontwerp onderzoek dat in september 2012 plaats vond ('nieuwe stedelijke opgaven voor stadsregio's', oproep Team Stedenbeleid) waar via de methodiek van het ontwerp onderzoek getracht werd om de win-win met betrekking tot stadsregionale samenwerking te concretiseren. Het intensief samen brengen van actoren in eenzelfde week leidt tot een groter gemeenschappelijk inzicht en bewustzijn. In het verlengde daarvan diende de stadsregio dit jaar een strategisch project in bij RWO Vlaanderen om de stadsregionale ruimtelijke agenda te actualiseren (GRUP regionaalstedelijk gebied Turnhout dateert van 2004) en het intergemeentelijk overleg rond RO structureler te organiseren. Als het project wordt goedgekeurd zal daar in 2013 en 2014 een coördinator worden voor aangesteld.

Zoals hierboven beschreven is de praktijk in Turnhout interessant en beloftevol. Tegelijkertijd toont ze aan dat IGS in stadsregionaal verband, op vrijwillige basis, zonder urgentie en uitgesproken leiderschap een werk is van lange adem en slechts moeizaam vooruit gaat.

Gluren bij de burens

De stadsregionale praktijk van Turnhout blijft de mogelijkheden van de vrijwilligheid aftasten, maar doet dit binnen de mogelijkheden van het decreet IGS en zonder overdracht van bevoegdheden of eigen fiscale capaciteit. In de onderzochte buitenlandse cases (zie bijlagen) wordt de formule van de stadsregio wel 'zwaarder' opgeladen, o.m. via (mogelijkheden tot) delegatie van bevoegdheden vanwege gemeenten en/of van hogere overheden. We pikken nu een aantal relevante elementen uit de buitenlandse cases (uitgebreide casebeschrijvingen in bijlage) om duidelijk te maken dat er een aantal mogelijkheden, kenmerken maar ook factoren zijn waarmee rekening te houden is in de Vlaamse praktijk, zelfs al variëren de contexten.¹⁸

¹⁸ Frankrijk is gekend omwille van zijn relatief kleine gemeenten en sterke focus op IGS, komend van een gecentraliseerd bestuursstelsel. Nederland heeft relatief grote gemeenten en een meer gedecentraliseerd stelsel, waarin ook provincies actief zijn. Duitsland en Spanje zijn federale staten die ook relatief kleine gemeenten kennen en daarom allerhande samenwerkingsvormen ontwikkelen.

Zo passen de onderzochte stadsregio's in het zoeken naar aangepaste bestuurschalen voor een reeks problemen en uitdagingen op het vlak van individuele bestuurskracht en omgaan met bovenlokale ruimtelijke vraagstukken. De stadsregionale praktijken gaan 'verder' in vergelijking met bv. Turnhout en de vier vormen voorzien in het decreet IGS, maar worden soms ook opgezet omdat fusies politiek niet haalbaar blijken (bv. case Barcelona, bv. case Duinkerke).

Op het voorbeeld van Aken na hebben de stadsregionale praktijken geen direct verkozen raden, maar wel een bestuursstructuur die indirect verkozen of aangeduid wordt (bv. Barcelona burgemeesters + afgevaardigden aangeduid door gemeenteraad), geregeld bij wet en met een belangrijke rol voor uitvoerende politici van de betrokken gemeenten (bv. case Barcelona burgemeesters + afgevaardigden aangeduid door gemeenteraad). In de case Duinkerken komt men dicht bij een rechtstreekse verkiezing: op de lijst van de gemeenteraadsverkiezingen worden mensen met een symbool aangeduid ('le fléchage') die, indien verkozen, de gemeente zouden vertegenwoordigen in bovenlokale structuren.). De betrokkenheid van politici uit de gemeenten blijkt groot, met name dat van uitvoerende politici en burgemeesters in het bijzonder (bv. case Barcelona: elke burgemeester automatisch lid van raad). Stadsregionaal besturen op vlak van ruimtelijke ordening zonder rechtstreeks door burgers verkozen organen blijkt er in de praktijk gebracht te worden. In Aken werd in 2009 de raad van de stadsregio voor het eerst rechtstreeks verkozen alsook de voorzitter van het uitvoerend orgaan.

De hogere overheden spelen een gevarieerde rol. Zo creëren ze kaders waarbinnen de betrokken gemeenten interageren (bv. case Arnhem-Nijmegen de WGR+ regeling), maar sturen ze ook in verschillende gradaties. Zo bepaalde bv. de prefect de perimeter voor de samenwerking in geval van case Duinkerke en legde de regionale overheid in Catalonië de samenwerkingschaal van de metropolitane samenwerking na overleg met de gemeenten bij wet vast in de case Barcelona. In de case Arnhem-Nijmegen spelen de provincies een belangrijke rol om een initiatief van onderuit al dan niet verder te (laten) uitwerken. In de case Barcelona is de regionale overheid sterk bepalend, in de case Duinkerke de prefect als vertegenwoordiger van het centrale gezag. Met name in Frankrijk blijkt de prefectuur op regionaal vlak ook een belangrijke rol te spelen voor de coördinatie tussen staatsdiensten, in vergelijking met onze gouverneurs. Samengevat lijken de hogere overheden in de vier cases zich niet beperken tot het louter creëren van kaders, maar nemen ze ook een actieve rol op ten aanzien van de samenwerkingsverbanden.

De dwingendheid van het lidmaatschap varieert, waarbij case Duinkerke het verst gaat door de mogelijkheid dat een minderheid van gemeenten door de meerderheid tot samenwerking gedwongen kan worden (met 2/3 gemeenten + 50% bevolking of 50 % gemeenten + 2/3 bevolking), maar ook in case Arnhem-Nijmegen kan de provincie een minderheid tot deelname dwingen.

De samenwerking krijgt meer inzet door het feit dat er bevoegdheden worden overgedragen/toegewezen, waaronder ruimtelijke orderingsbevoegdheden zoals het opmaken van stadsregionale structuur- en uitvoeringsplannen (bv. case Duinkerke, case Barcelona). Meestal zijn er nog andere bevoegdheden bij de stadsregio ondergebracht, zoals mobiliteit/regionaal (openbaar) vervoer en milieu (bv. case Arnhem-Nijmegen, case Barcelona). In Aken heeft het stadregionaal niveau een brede waaier aan bevoegdheidsdomeinen, maar binnen ruimtelijke ordening in enge zin blijven deze relatief beperkt of voorlopig nog onbenut (bv. opstellen masterplan). De Akense stadsregio heeft een vertegenwoordigingsfunctie in planprocessen van bovenlokale overheden. Wel specifiek is dat de stad Aken regionale opdrachten in de domeinen van jeugd en onderwijs, sociaal beleid, handhaving en buitenlandse betrekkingen, gezondheidszorg, milieu en sociale voorzieningen heeft overdragen naar het stadsregioniveau. De cases tonen aan dat de stadsregio-mogelijkheden niet door 1 sector bepaald of gedefinieerd worden, maar eerder ad hoc of generieke bestuurlijke modellen zijn die dan door verschillende sectoren met bevoegdheden geregeld en/of middelen gevoed worden. Dit vergt een gecoördineerde aanpak door de hogere overheden en biedt de kans op een geïntegreerde gebiedsontwikkeling in de verschillende cases.

Formele bevoegdheden en middelen op stadsregioniveau nemen niet weg dat er intensieve relaties met betrokken gemeentebesturen en hogere overheden blijven bestaan. De cases kunnen formeel gezien in belangrijke mate autonoom handelen, maar in de praktijk zijn ze sterk genetwerkt / verweven met en gestuurd door lokale politici.

De stadsregio's zijn onderhevig aan institutionele concurrentie: zo werd de voorganger van de case Barcelona decennia geleden afgeschaft omdat de regionale overheid zich bedreigd voelde of zijn in Nederland de provincies weinig enthousiast over stadsregio's omdat ze bevoegdheden verliezen aan de stadsregio die ze liever zelf uitoefenen. De competitiedruk komt ook van onderuit, want stadsregionale samenwerking neemt niet weg dat lokale bestuurders ook nog sterk binnen hun gemeentelijke grenzen en belangen denken en handelen (bv. case Duinkerke met gemeentelijke politici die de vergunningsverlening in handen willen houden of absoluut tegen rechtstreekse verkiezing van de CUD-organen zijn wegens angst voor politieke competitie van dat niveau).

Alle vier de cases werken met aaneensluitende groepen van gemeenten die op een bepaalde territoriale samenhang vertonen.

De stadsregio's zijn niet alleen bezig met beleid en planning, maar ook in verschillende gradaties met uitvoering en het ontwikkelen van allerhande projecten (bv. wegenverbindingen, openbaar vervoerslijnen of afvalinzameling en -verwerking in case Barcelona)

De stadsregio's creëren zelf ook nieuwe structuren (bv. eigen agentschappen, dochters, participaties in nieuwe structuren met andere instellingen, enz.) en zijn in die zin geen garantie tegen 'bestuurlijke verrommeling' of gelijk aan vereenvoudiging van organisationele complexiteit. Ze vergen dus ook voldoende sterke sturings- en controlemechanismen.

De formules zijn niet altijd nieuw en zijn soms het resultaat van decennia bestuurlijke evolutie (bv. Barcelona al in jaren '80, Duinkerke al in jaren '90). De praktijken zijn hierdoor ook onderhevig aan veranderingen opgelegd door de kaderstellers (bv. verandering van statuut in case Arnhem-Nijmegen, verlies fiscale bevoegdheden in case Duinkerke).

De aantrekkingskracht voor gemeenten werd vergroot door er ook middelen aan te koppelen, bv. extra geld voor industrieterreinen in case Arnhem) en de slagkracht versterkt door eigen bevoegdheid voor eigen fiscale inkomsten (bv. eigen opcentiemen in case Barcelona).

De stadsregionale strategie impliceert erkenning van variabele ontwikkelingsmogelijkheden op het grondgebied van de betrokken landen & regio's (bv. case Arnhem-Nijmegen als knooppunt ontwikkelen, metropolitane regio met specifieke mogelijkheden in vergelijking met andere steden en gemeenten in dezelfde deelstaat), maar ook onderscheid tussen stadsregio's en stadsgewesten met verschillende bevoegdheden.

De wetgever vertrouwt rechtstreeks belangrijke bevoegdheden toe aan de stadsregio's waarbij de opmaak van stadsregionale equivalenten van onze ruimtelijk structuurplannen en uitvoeringsplannen een belangrijke bevoegdheid is (zie case Duinkerke, case Barcelona). De overgebleven vrijheidsgraden voor gemeenten variëren (in case Duinkerke geven gemeenten bv. nog advies over het uitvoeringsplan maar beslissen niet). De RO-bevoegdheden maken de stadsregio's echter wel een belangrijk platform voor de ruimtelijke discussies in het gebied. De gemeenten kunnen ook bijkomende bevoegdheden aan de stadsregio toewijzen, al lijken ze dat niet noodzakelijk te doen (bv. case Barcelona).

'Inhoudelijke' bevoegdheden lijken 'gemakkelijker' toe te kennen en uit te oefenen op stadsregionaal niveau dan fiscale bevoegdheden. In case Duinkerke zijn die laatste bv. afgeschaft, case Arnhem-Nijmegen heeft geen eigen fiscaliteit, case Barcelona heeft wel een eigen aantal belastingmogelijkheden die uitgeoefend worden, maar die stammen hoofdzakelijk uit de praktijk van aantal publieke organisaties die nu onderdeel vormen van de stadsregio.

Door hun institutionele positie en inhoudelijke opdrachten vormen de stadsregio's belangrijke arena's waarbinnen veel interactie en debat ontstaat over stadsregionale ruimtelijke thema's, die anders wellicht niet op dezelfde manier gevoerd zou (kunnen) worden tussen gemeenten. De stadsregio's zijn ook belangrijk in het ontwikkelen van capaciteit om stadsregionale 'lijnen' te zien en te ontwikkelen die anders wellicht niet gecreëerd zouden worden (bv. SCOT in case Duinkerke).

> 4.3.4. *Andere evoluties*

Een volledig beeld krijgen van samenwerking in actieveld 2 is onbegonnen werk. We stellen ook vast dat de intergemeentelijke praktijk op ruimtelijk vlak sterk door andere sectoren wordt opgezet, aangestuurd en ingevuld (mobiliteit, milieu, wonen,...).

Zo is er in het Waasland en in het Turnhoutse discussie tussen de gemeenten over de aanpak van de mobiliteit. In het Mechelse ontstaat intergemeentelijke interactie over de ontwikkeling van landschappelijk/ecologische infrastructuur waarbij meerdere gemeenten betrokken zijn. Toch komen daar al snel andere actoren zoals provincie of Vlaamse overheid in beeld en wordt het niet zelden een meer interbestuurlijk proces - zie actieveld 3.

=> AANBEVELING 18: *Stem ambities op het vlak van IGS in het kader van RO-beleid af met IGS-ambities en -praktijken van andere beleidsdomeinen - zij bepalen immers vaak de inhoud en realisatiemogelijkheden*

Ontwikkelingen bij vrijwillige IGS worden in alle beleidsdomeinen belangrijker (zie regioscreening). Soms is IGS een expliciet doel (bv. projecten intergemeentelijke samenwerking op het vlak van wonen), vaak ontstaat er feitelijk een intergemeentelijke dynamiek als onderdeel van andere processen (bv. landschapsontwikkeling opgezet door Vlaamse of provinciale overheid). (fdr past dan eerder bij het volgende) De realiteit is dat de intergemeentelijke praktijk op ruimtelijk vlak vooral door andere sectoren worden opgezet, aangestuurd en ingevuld. Het is dan ook aangewezen om af te stemmen met ervaringen, ideeën en initiatieven van andere domeinen (bv. toekomstig decreet interbestuurlijke samenwerking, ervaringen met intergemeentelijke milieuhandhaving, intergemeentelijke projecten i.h.k.v. woonbeleid, stedenbeleid, enz.). Deze afstemming is belangrijk in de rol als kaderstellende overheid (bv. in het ontwikkelen van samenwerkingsmodellen of op vlak van financiering) maar ook als actieve partner in interbestuurlijke samenwerkingsverbanden die een geïntegreerde aanpak vergen.

> 4.4. **Actieveld 3: van intergemeentelijke naar interbestuurlijke samenwerking**

Zoals gezegd in hoofdstuk 3 is dit een zeer breed actieveld. De specifieke ruimtelijke en politiek-bestuurlijke opmaak van Vlaanderen heeft immers tot gevolg dat ruimtelijke uitdagingen snel een interbestuurlijke aanpak vergen. Waar gemeenten bijvoorbeeld samen omtrent landschapsontwikkeling of zwaar vervoer beginnen werken, komen Vlaamse of provinciale wetgeving, financiering, organisaties, enz. vrijwel onvermijdelijk in beeld. Omgekeerd geldt ook dat de Vlaamse en provinciale overheid voor de eigen ruimtelijke beleidsdoelstellingen vaak in meer of mindere mate afhangen van de gemeenten en hun opstelling hieromtrent.

Een aantal Vlaamse en provinciale instrumenten van de sector ruimtelijke ordening komen duidelijk in beeld in dit actieveld. Daarnaast zijn er eveneens instrumenten van andere domeinen die

duidelijk meespelen in ruimtelijke ordening als activiteit (bv. land- en natuurinrichtingsprojecten en de VLM) maar die we in het kader van deze opdracht niet verder bespreken.¹⁹

> 4.4.1. *Strategische projecten in uitvoering van het RSV*

Met de subsidiëring van strategische projecten wil de Vlaamse Regering sinds 2004 alle actoren aanmoedigen om een actieve rol te spelen in het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in Vlaanderen en met name om tot effectieve uitvoering van strategische projecten te komen.²⁰ Het instrument is in die optiek interbestuurlijk gericht. Uit de 27 tot dusver toegekende projecten en een blik op de beoordelingscriteria²¹ blijkt dat er een belangrijke intergemeentelijke dimensie aanwezig is, namelijk dat de projecten van een dusdanige administratief-institutionele complexiteit moet zijn dat een gemeente alleen het niet aankan. Deze projecten omvatten het realiseren van strategische ruimtelijke doelstellingen en kunnen het tweede of derde actieveld betreffen, al naargelang het gewicht meer of minder interbestuurlijk van aard is. Waar het project initieel van Vlaams belang moest zijn, is het recent verruimd om bijvoorbeeld ook provinciale initiatieven en projecten in kleinstedelijke gebieden mee te financieren. Het feit dat ze geacht worden uitvoering te geven aan het RSV, is de hoofdreden om ze onder actieveld 3 te bespreken.

Dit instrument kan volgens ondervraagden bijdragen tot intergemeentelijke samenwerking, maar is in eerste instantie een extra prikkel voor samenwerking die al een zeker parcours afgelegd heeft, aangezien de subsidie de realisatie van bepaalde acties op korte termijn zou moeten helpen realiseren. De subsidie is in hoofdzaak gericht op de co-financiering van projectcoördinatie (80 %) voor een duurtijd van 3 jaar. De strategische projecten moeten bijdragen tot de uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Ze moeten een impact hebben op Vlaams niveau, vertrekken vanuit bestaande visies en de samenwerking van ruimtelijke actoren in het gebied stimuleren. Het is ook in dit soort projecten, gestimuleerd vanuit andere beleidsniveaus, dat intergemeentelijke samenwerking tot stand komt en kan evolueren.

We illustreren dit instrument via twee cases, namelijk de Albertknoop en Herk & Mombeek. De eerste case heeft als expliciet doel een langetermijnvisie te ontwikkelen, terwijl de tweede case vooral gericht is op de concrete, uitvoeringsgerichte invulling van een reeds bepaalde visie, waarin gemeenten een rol te spelen hebben. In beide cases zijn verschillende gemeenten actief betrokken. De eerste case heeft verder ook een grensoverschrijdend karakter. In de eerste case komen zeer uiteenlopende domeinen aan bod (wonen, bedrijvigheid, milieu, water, ...) terwijl de tweede case in hoofdzaak landschap, natuur en water omvat.

De casebesprekingen gaan, voor alle duidelijkheid, niet zozeer in op de impact van de erkenning als strategisch project, maar wel over kenmerken van het project zelf en factoren die helpen verklaren wat zich in de case afspeelt. Van daaruit kan lering getrokken worden voor de aanbevelingen in het volgend hoofdstuk.

¹⁹ Hier is het belangrijk om het ruimere plaatje in het achterhoofd te houden: de plannen om het Gemeentefonds te herijken (zie Witboek Interne staatsvorming, Doorbraak D2), de herziening van de mobiliteitsconvenanten (Doorbraak D19), tijdelijke experimenten en proeftuinen die voorzien zijn (Doorbraak D54), de aanpak van stadsregionale samenwerking (Doorbraak D55) of de aanpassingen van het decreet IGS (Doorbraak D57) en een decretaal kader voor interbestuurlijke samenwerking (Doorbraak D58) waarmee we in actieveld 3 terecht komen.

²⁰ <http://www.rsv.vlaanderen.be/nl/strategischeProjecten/>

²¹ art. 5, § 1, 6°: "het strategische project heeft een administratief-institutionele complexiteit die de mogelijkheden van een lokaal bestuur voor de realisatie ervan overstijgt. Zonder een projectstructuur met meerdere betrokken actoren en zonder een projectcoördinator kan het strategische project niet tot een goed einde worden gebracht. [...]"

Enkele kanttekeningen m.b.t. het instrument zelf gemaakt tijdens het onderzoek zijn het tijdelijke karakter van de subsidie (drie jaar, wat volgens een aantal betrokkenen te kort is) en een gebrekkige uitwisseling tussen de projecten (waardoor onderling leren te beperkt zou blijven²²).

> 4.4.1.1. *Case: Albertknoop*

Maatschappelijke factoren

Aanleiding voor de samenwerking was ontegensprekelijk de complexiteit van het project, zowel inhoudelijk (een grensoverschrijdend bedrijventerrein, ontsluiting aan weerszijden van de grens, een grensoverschrijdende groencorridor, de aanpassing van een Verdrag tussen België en Nederland, enz.) als procedureel omwille van sterk verschillende wetgevingen in Vlaanderen en Nederland (milieuwetgeving, geluid, afstandsregels, enz.) en ten slotte omwille van de betrokkenheid van zeer veel verschillende actoren. Het samenwerkingsverband heeft tot doel via een actief overlegforum (op ambtelijk en op bestuurlijk niveau) tot stand te brengen waar op een geïntegreerde manier grensoverschrijdende problemen worden aangepakt en constructief naar afstemming in beleid en integratie van beleidsvelden wordt gezocht, met het oog op realisatie van verschillende projecten.

Bestuurlijke factoren

De samenwerking werd niet geïnitieerd door Vlaanderen doch wel door beide provincies Limburg, gevolgd door de gemeenten Lanaken en Maastricht (en voor het aspect wonen werd ook de gemeente Riemst betrokken).

Het samenwerkingsverband kreeg ook een plaats onder 'de paraplu' van het Limburg Charter, een breder overlegforum tussen de provincies Oost en West Limburg.

De bestuurlijke meerwaarde van het samenwerkingsverband Albertknoop is te vinden in een voortdurende afstemming van zowel beleidsdocumenten (van beide provincies en beide gemeenten) als concrete projecten en bijhorende vergunningverlening. Een meerwaarde is ook te vinden in de inhoudelijke continuïteit die via het samenwerkingsverband gegarandeerd wordt (door de aanstelling van een projectcoördinator (in dit project -grensmanager genoemd) in aanvulling op een ambtelijk kernteam). Voor projecten met een lange termijnperspectief (in dit geval ca. 20 jaar) is dit essentieel want op 3 jaar tijd zijn alle betrokken en bevoegde bestuurders zowel op provinciaal als gemeentelijk niveau al minstens 1 keer gewisseld.

Doordat beide provincies het voortouw hebben genomen en de eerste 2 jaar de projectcoördinatie hebben gefinancierd (wat later werd overgenomen door de Vlaamse overheid via de erkenning als strategisch project in uitvoering van het RSV) ontstond voor de betrokken gemeenten een interessante situatie waarbij externe expertise ter beschikking kwam (waardoor hun eigen ambtenaren minder tijd hoeven te investeren in dit project). Essentieel is natuurlijk dat betrokken partners wel hun goed uitgebouwde administratie blijven betrekken bij het project (wat ook gebeurt in ALBERTKNOOP). Wanneer voor inhoudelijk en/of ontwerp onderzoek bijkomende middelen nodig zijn dan wordt de financiering hiervan verdeeld over alle partners, wat hun betrokkenheid ook vergroot. Beurtelings vervult één van de partners de rol van (administratief) opdrachthouder voor, dergelijke opdrachten.

Ruimtelijke factoren

²² Binnen de provincie Limburg wordt er o.l.v. de grensmanager ALBERTKNOOP een jaarlijks overleg georganiseerd tussen projectcoördinatoren van de 7 Limburgse erkende strategische projecten i.u.v. RSV met het oog op een uitwisseling van leerpunten en problemen i.f.v. meer gebiedsgericht werken.

In een grensgebied ordenend optreden en de ruimte kwalitatief inrichten is een complex vraagstuk, te meer omdat thema's zoals mobiliteit en milieu niet stoppen aan de grens en zowel vanuit Vlaanderen als vanuit Nederland grensoverschrijdend worden benaderd, maar niet noodzakelijk inhoudelijk op elkaar zijn afgestemd.

De verantwoordelijkheid om concrete ruimtelijke ingrepen te vergunnen ligt op het lokale vlak. Dit werkt sterk door in het samenwerkingsverband. Naarmate iets concreter wordt, kijken de provincies en de Vlaamse/nationale overheid in Nederland toe maar zijn het de gemeenten die door hun inwoners en verkozenen worden aangesproken en zich bijgevolg ook het meest betrokken voelen.

Essentieel is dat 'de ruimte' op een open en geïntegreerde wijze wordt benaderd en dat in het overleg alle daarbij betrokken thema's (in ruime zin) aan bod kunnen komen (bijvoorbeeld de gemeente Maastricht die via een project 'duurzame energiecentrale' op het idee komt windmolens te bouwen, bijvoorbeeld het gezamenlijk bekijken van de effecten van het sneltramplan tussen Hasselt en Maastricht, enz.). Ook het inzetten van het samenwerkingsverband ALBERTKNOOP om samen na te denken en te werken rond de grensoverschrijdende woonproblematiek kadert hierin.

Dit werken met een vrij open en brede agenda beperkt zich niet tot de publieke sector. Ook andere (semi-)publieke partners zoals NV De Scheepvaart en private partijen zoals de Leembank cvba, Air Liquide, enz. worden ad hoc of soms voor langere tijd bij het samenwerkingsverband betrokken.

Institutionele factoren

Op niveau van het ambtelijk kernteam ALBERTKNOOP loopt de samenwerking voortreffelijk. Moeilijkheden waar al eens tegen aan gelopen wordt, zijn de onderlinge afstemming binnen de verschillende diensten van de gemeente Maastricht (eigen aan een grotere stadsadministratie?) en (nog ondoorgroender) de afstemming tussen verschillende diensten van de Vlaamse overheid (en vooral ook met NV De Scheepvaart). Dit probleem wordt aangepakt door de verantwoordelijken van deze diensten uit te nodigen en te betrekken bij de werking van hetzij het ambtelijk kernteam, hetzij de stuurgroep. De combinatie van goed communiceren via de projectcoördinator en het gezag dat uitstraalt van het team van bestuurders biedt hier soelaas. Op provinciaal vlak daarentegen loopt deze afstemming gesmeerd (misschien omdat de projectcoördinator daar ook meer een voet in huis heeft?). Door zijn veelvuldige aanwezigheid op de werkvloer van de betrokken provinciale partners worden vele interne potentiële problemen en conflicten in de kiem gesmoord of wordt de projectcoördinator spontaan aangesproken door de verschillende diensten.

Spanningen tussen stad en rand - die we op vele plaatsen kennen - worden via dit samenwerkingsverband ook concreet aangepakt en ontmijnd, door meningsverschillen uit te praten vooraleer er een officiële vraag of een openbaar onderzoek komt. Via een structureel samenwerkingsverband ontstaat een dialoog tussen mensen die elkaar beter kennen, wat leidt tot meer impact.

Ook de vraag naar meer bevoegdheden op lokaal niveau (in het kader van de subsidiariteitsvraag aan Vlaamse kant vooral) wordt door de andere overheden beter begrepen omwille van de permanente samenwerking; het traditionele wantrouwen verdwijnt (of verminderd alleszins).

Enkele andere punten

De politieke constellatie bij de verschillende partners (en de vele wisselingen) hebben tot op heden weinig of geen invloed gehad op de projectvisie en de samenwerking omwille van de projectstructuur en het gevoerde 'open' proces..

Samenwerken is mensenwerk en vraag veel inlevingsvermogen om vertrouwen te kweken, dat krijg je niet van vandaag op morgen. De subsidieperiode van 3 jaar voor de projectcoördinatie in het kader van de strategische projecten in uitvoering van het RSV is alleszins te kort.

Elke partner in het samenwerkingsverband is gelijkwaardig (grootte van de stad of gemeente of provincie speelt geen rol).

Het bewaken van de 'sense of urgency' is belangrijk en een continue zorg, zowel in functie van de lange termijnvisie als op korte termijn is een continue zorg.

Bijzonder positief is het gedeeld leiderschap d.m.v. een beurtrol als voorzitter van de stuurgroep (gedeputeerden, wethouder en burgemeester).

De mandatering van de leden van het ambtelijk kernteam is ook een belangrijke: voor de gemeente Lanaken volgen de gemeentesecretaris en het hoofd van de dienst planning het project, voor de provincies de directeurs van de dienst ruimte en voor de gemeente Maastricht eveneens ook verantwoordelijke ambtenaren.

> 4.4.1.2. *Case: Strategisch project Herk & Mombeek*

Eén van de geselecteerde strategische projecten in uitvoering van het RSV is een samenwerkingsverband tussen de vzw Regionaal Landschap Haspengouw en Voeren, de provincie Limburg, 10 gemeenten in het stroomgebied van de Herk en Mombeek en verschillende andere actoren uit meerdere beleidsdomeinen (bv. VMM, watering, ANB, Natuurpunt, VLM). Het project richt zich op integraal waterbeheer met respect voor de aanwezige landbouw, natuur en recreatie.

Deze case illustreert een praktijk van intergemeentelijke samenwerking waarbij die samenwerking noch geïnitieerd noch gecoördineerd wordt door de betrokken gemeenten zelf maar ingebed is in een context van interbestuurlijke samenwerking, waarbij het erkennen van nieuwe opportuniteiten tot samenwerking tussen gemeenten wordt aangejaagd binnen een groeimodel van samenwerking en waar het spanningsveld opduikt tussen gemeentelijke taken en het actieterrein van de coördinerende instantie. We lichten deze karakteristieken verder toe, samen met enkele kritische factoren waarom deze samenwerking tot dusver als succesvol wordt beschouwd.

Het initiatief tot samenwerking kwam vanuit het Regionaal Landschap als reeds gevestigde organisatie. Voorheen voerde de provincie Limburg al een beleid rond grote landschapseenheden waaruit 11 integrale projecten rond natuur en landschap ontstonden. Het strategisch projectvoorstel ontstond vanuit de vraag: 'Wat is er nodig in de Herk- en Mombeekvallei?'. Gemeenschappelijke doelen en terreinacties werden in een groter kader gezien. Een opportuniteit was dat het gewestelijk RUP net was goedgekeurd, waarop men dus kon aanhaken. De samenwerking werd formeel gemaakt via een intentieverklaring tot samenwerking door alle betrokken besturen en diensten.

Dergelijk initiatief tot samenwerking en het coördineren daarvan viel niet te verwachten van de gemeenten. Ze hebben geen middelen voor de opstart en coördinatie, maar ook het bovenlokaal denken, buiten de gemeentegrenzen, wordt ervaren als iets dat moeizaam ingang vindt vanuit de gemeenten zelf.

Toch stappen gemeenten mee in het samenwerkingsverhaal. Een verklaring daarvoor is dat zichtbare knelpunten (i.c. rond waterbeheersing) opduiken en dat gebeurt over gemeenten heen; dat vormt een aanleiding voor gemeenten om toch bereid te zijn tot nadenken over gemeenschappelijk uitgewerkte oplossingen. De ervaring ook hier leert dat samenwerking rond kleinere projecten, die tastbaar en zichtbaar zijn, gemeenten sneller doet beslissen om te gaan samenwerken. Het feit dat al een gewestelijk RUP voorhanden was, speelde hierin geen grote rol; gemeenten blijken van dit proces relatief ver af te staan. Wat niet wegneemt dat het voorhanden RUP beleidsmatig wel een pluspunt vormde.

Het Regionaal Landschap spreekt in eerste instantie met de gemeenten als bestuur waarbij men zich richt tot het college van burgemeester en schepenen (CBS). De voor milieu bevoegde leden van het CBS zijn dan gesprekspartner, soms ook milieuambtenaren maar kenmerkend is dat er doorgaans bilateraal overleg met gemeenten plaats vindt. Het Regionaal Landschap, als aanjager van het proces, doet dus zijn toer bij de gemeenten om draagvlak en engagement te werven. Ook terreinbezoeken, werken met pers- en publieksmomenten of agendasetting via scholen zijn beproefde werkwijzen daartoe.

De rol van het Regionaal Landschap als aanjager van samenwerking is dus aandacht vragen en informeren. Het kan zo initiatieven door gemeenten, die passen in het gebiedsgerichte samenwerkingsmodel stimuleren; gemeenten ondernemen acties die passen in een bredere visie wanneer er voorzetten worden gegeven. Zo kochten Alken en Hasselt gronden aan om wandelpaden aan te leggen als link tussen hun centrum en het natuurgebied.

Financieel vormt de cofinanciering een duidelijke trigger voor gemeenten om met centen over de brug te komen. Het verkiezingsjaar is eveneens belangrijk voor het samenwerkingsverband: budgetten moeten (terug) goedgekeurd worden om bestaande netwerken te financieren, anderzijds ontstaat er soms een stroomversnelling in de uitvoering zonder dat gemeenten evenwel geneigd zijn nieuwe engagementen (met uitvoering tijdens de nieuwe legislatuur) op te nemen.

Het Regionaal Landschap wordt beschouwd als een neutrale partner. Gaandeweg werd ook een vertrouwensrelatie met de betrokken gemeenten opgebouwd, zodanig dat het Regionaal Landschap nu vaak in naam van de gemeenten meedenkt en handelt in interactie met andere actoren, weliswaar zonder een formeel mandaat daartoe te hebben.

Dat vertrouwen heeft ook een neveneffect; sommige gemeenten beschouwen het Regionaal Landschap als een knooppunt van kennis en expertise, waaraan ze impliciet ook een dienstverlenende functie koppelen. Zo gebeurt het dat gemeenten burgers met een vraag over bijvoorbeeld kapvergunningen doorverwijzen naar het Regionaal Landschap, hoewel deze informatiefunctie de facto een gemeentelijke kerntaak is.

=> AANBEVELING 19: *Evalueer de strategische projecten in uitvoering van het RSV expliciet op hun effect op intergemeentelijke dynamiek. Leer uit de ervaringen op het terrein hoe deze dynamiek succesvol kan ontwikkeld worden en in stand gehouden worden. Gebruik deze leerpunten in initiatieven rond het versterken van competenties gericht op samenwerking.*

=> AANBEVELING 20: *Maak een realistische inschatting van de belangen van te betrekken actoren (met name gemeenten) om een bovenlokale ruimtelijke uitdaging aan te pakken en voorzie in een passende sturing naargelang deze belangen gelijklopend dan wel tegengesteld zijn.*

> 4.4.2. *Strategische/gebiedsgerichte projecten van provincies*

De provincies zijn zelf ook actieve spelers in actieveld 3, met name in kleinstedelijke en landelijke gebieden. Ze doen dit vanuit hun bevoegdheden op het vlak van ruimtelijke ordening, maar ook vanuit hun algemene bevoegdheid om gebiedsgerichte werking te stimuleren. Zo zijn er projecten die vanuit ruimtelijke ordening en gebiedsgericht beleid geïnitieerd worden (bv. afbakeningsprocessen kleinstedelijk gebied, bv. geïntegreerde gebiedsgerichte visie voor het kanaal Bossuit-Kortrijk), waarbij meerdere gemeenten actief betrokken worden (bv. Oudlandpolder met Blankenberge, De Haan & Zuienkerke) en waarbij vaak ook andere partners (bv. intercommunales) betrokken zijn (bv. Leievallei). Hoewel dit projecten zijn met een bovenlokale thematiek, sluiten ze ook aan bij het gemeentelijke ruimtelijk beleid (bv. 'Canal Link' in kanaalzone Roeselare-Tielt, bv. project 'Leievallei'), waarbij gemeenten actieve partners zijn, een inbreng doen en er omgekeerd rekening mee houden in hun eigen beleid.

Hoewel de vijf provincies allemaal actieve spelers zijn, verschillen hun praktijken onderling. Zo zet bijvoorbeeld West-Vlaanderen enerzijds in op een aantal eigen strategische projecten vanuit RO waar ze zelf het voortouw neemt maar gemeenten ook betreft, en anderzijds op het hele grondgebied via gebiedswerkers die actief op zoek gaan naar intergemeentelijke potenties in een aantal afgebakende regio's, vanuit haar gebiedsgerichte regisseursrol, al dan niet expliciet gekoppeld aan inhoudelijke provinciale beleidsdoelstellingen. Een aantal respondenten geven aan dat met name kleinere en minder bestuurskrachtige gemeenten deze rol waarderen en de intergemeentelijke dynamiek helpen stimuleren en sturen. In Oost-Vlaanderen of Antwerpen worden vanuit de provinciale administraties ook eigen projecten opgezet, maar is er bijvoorbeeld geen regionale gebiedswerking actief zoals West-Vlaanderen. Het initiatief voor ruimtegerelateerde

projecten komt soms ook uit andere administraties, zoals deze van milieu in Oost-Vlaanderen. Zo werden onder de vlag van 'Gestroomlijnd Landschap' (= drie aparte projecten met gelijkaardige aanpak, namelijk 'Splenterbeek - Ede', 'Maarkebeek' en 'Maanbeek - Laresloot') kleinschalige landinrichtingsprojecten in de sfeer van natuurverbindingsgebieden opgezet, waarbij ook de gemeenten betrokken worden (maar ook andere actoren, zoals de VLM).

De manier waarop de provincies zich in dergelijke projecten opstellen varieert: soms gaat het om het organiseren van tafels waarbij onder meer gemeenten samengebracht worden (zoals gebiedswerking in West-Vlaanderen onder meer doet voor kleinere projecten of voor belangrijke projecten onder voorzitterschap van een gedeputeerde of de gouverneur - als commissaris van de Vlaamse Regering). Daarnaast kan het ook over een actieve rol gaan, bijvoorbeeld omdat het eigen inhoudelijke strategische beleidsdoelstellingen helpt realiseren, met inhoudelijke inbreng, financiële middelen, eigen infrastructuurwerken, beheer, enz. zoals 'Gestroomlijnd Landschap'.

=> AANBEVELING 21: Klaar de rol van provincies op het vlak van grondgebonden materies uit en stem dan de Vlaamse ambities op het vlak van IGS & RO af met de gemeentelijke en provinciale ambities op het vlak van IGS & RO en met oog voor consistentie met andere beleidsdomeinen.

Inzetten op IGS stelt gemeenten centraal en vergt afstemming met hun belangen en voldoende aandacht voor hun perspectief. De provincies zijn momenteel eveneens een speler op IGS-vlak, met name in meer landelijke en kleinstedelijke gebieden en in de brede zin op grondgebonden thema's zoals water en milieu. Waardeer, formuleer en versterk de provinciale rol in landelijk en kleinstedelijk gebied; de invulling van die rol is immers cruciaal in relatie tot gemeenten en IGS voor grondgebonden thema's. Naast de rolverdeling pleiten we anderzijds ook voor samenspel vanuit die rollen, waarbij de gedeelde lijnen worden gezocht maar ook de tegenstellingen uitgeklaard worden. De praktijk leert immers dat ruimtelijke uitdagingen op dit moment vrijwel automatisch een interbestuurlijk samenspel vergen, waarbij het falen of de onwil van één partner de kansen op succes feitelijk tot het uitblijven van resultaat leidt. In zo'n interbestuurlijke samenwerking is het belangrijk dat alle overheden op gelijke voet acteren.

> 4.4.3. Afbakeningsprocessen van grootstedelijke, regionaalstedelijke en kleinstedelijke gebieden

Een ander type instrument dat interbestuurlijke samenwerking i.h.k.v. ruimtelijk beleid in zich draagt en met een belangrijk intergemeentelijk potentieel zijn de afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden. Sommige stedelijke gebieden omvatten slechts delen van het grondgebied van de stad zelf en leveren bijgevolg geen of weinig intergemeentelijke samenwerking op. Andere stedelijke gebieden betreffen (delen van) meerdere gemeenten en de afbakeningsprocessen ervan vormen in potentie wel een forum om een intergemeentelijk ruimtelijk debat op gang te brengen maar ook een actieprogramma uit te werken.

In de praktijk is het oordeel van ondervraagden echter dat de afbakeningsprocessen tot weinig intergemeentelijke samenwerking geleid hebben. Soms bleken lokale spanningen te groot (bv. rond Leuven) en/of werd er teveel gefocust op de afbakeningslijn zelf (delen van grondgebied er in of er uit, met bepaalde consequenties), en/of werd het RUP teveel vanuit planning (bv. voorschriften) en te weinig als collectief actieprogramma (bv. collectieve ontwikkelingsagenda van betrokken besturen) gezien en opgevolgd. Verder is het 'echte' politieke debat volgens sommigen ook nooit collectief binnen de afbakeningsprocessen gevoerd, maar gingen gemeentebesturen telkens individueel hun zaken behartigen bij provincie of Vlaamse overheid. Hiermee komt een

fundamenteel kenmerk van het Vlaamse politiek-bestuurlijke systeem weer in beeld, namelijk de traditie om individuele gemeentelijke belangen vooral via individuele lobbying op provinciaal en Vlaams niveau te behartigen (cf. political localism), maar niet of in beperkte mate in een collectief planningsproces. Ook zou de opvolging van de gemaakte afspraken in het RUP niet of onvoldoende opgevolgd zijn om tot effectieve uitvoering te komen.

Anderzijds bestaat er volgens sommigen een zeer grote noodzaak aan IGS om de interactie tussen steden en omliggende gemeenten op ruimtelijk vlak te verbeteren en via dergelijke processen te voeren. Verder omvatten de afbakeningsprocessen een tijdelijke projectstructuur, terwijl sommigen een meer permanente samenwerkingsstructuur als onderlegger en tegelijkertijd continuïteitdrager van de afgebakende stedelijke gebieden wensen. In de marge van het strategisch project Albertknoop blijkt bijvoorbeeld dat door de aanwezigheid van een IGS vele potentiële probleem dossiers en bijhorende spanningen tussen stad en rand in een vroegtijdig stadium kunnen worden opgelost en automatisch veel meer nagedacht wordt over de burens. Indien dit toch over het hoofd wordt gezien dan komt zo' punt ook onmiddellijk op de agenda. Wat de afbakeningsprocessen van kleinstedelijke gebieden door provincies betreft, is het beeld vooral dat deze weinig impact gehad hebben op de relaties tussen kleinere steden en omliggende gemeenten, omdat het meestal enkel het grondgebied van de betrokken steden betrof.

In de context van de afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden is het ook belangrijk om een dynamische kijk op kosten en baten voor de verschillende gemeenten te ontwikkelen. Enerzijds kunnen gemeenten compromissen sluiten vanuit hun bestaande belangeninschatting ('in ruil voor toegeving X verwerven we toegeving Y') en kan een afbakeningsproces inhoudelijk en territoriaal voldoende rijk en groot zijn dat dergelijke compromissen gevonden worden. Anderzijds kan doorheen dergelijk proces ook de framing beïnvloed worden, zodat kosten of baten als groter of kleiner/belangrijker of minder belangrijk gezien worden en ook dat die verhouding kan veranderen in de tijd. Op dit vlak is inzet op procesmanagement van cruciaal belang.

=> AANBEVELING 22: *Evalueer de afbakeningsprocessen expliciet op hun effect op intergemeentelijke dynamiek en stuur het instrument eventueel bij om de impact te versterken*

Dit instrument past in het zelf creëren, stimuleren en monitoren van relevante processen en dynamieken vanuit Vlaams perspectief, waarbij het voortbouwen op de actieprogramma's uit de afbakeningsprocessen van stedelijk gebieden nieuwe energie voor de interbestuurlijke samenwerking kan betekenen.

> 4.4.4. *Afbakeningsprocessen agrarische en natuurlijke structuur*

Dit instrument is zelden aan bod gekomen. Het instrument zou in landelijke gebieden gemeenten soms wel samen aan tafel gebracht hebben (vb. gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur regio Limburgse Kempen en Maasland "Landbouwgebieden en beekvalleien tussen Helchteren, Peer, Meeuwen en Bree") maar we hebben geen zicht in hoeverre daar ook intergemeentelijke afspraken of ambities ontwikkeld zijn. Dit instrument lijkt vooral tot herbevestigingen van het gewestplan te leiden.

Hier is verder de rol van de provincies een aandachtspunt. Als we spreken over intergemeentelijke samenwerking op het vlak van natuur en landschap, is het denkbaar dat de provincies hier een sterkere rol opnemen, passend binnen de ambities van de Interne staatsvorming. Daarbij kunnen de regionale landschappen die aangestuurd zouden worden door de provincies belangrijker worden en kunnen in de toekomstige bestuursakkoorden de Vlaamse overheid en provincies ruimtelijke ambities op dit terrein verder concretiseren.

> 4.4.5. *Streekontwikkelingsintercommunales*

Sommige ICSO's zijn ook in dit actieveld actief. Hun rol kan deze van studie bureau/expert zijn, maar kan ook een meer inhoudelijke rol vanuit een soort regionale belangenbehartiging met zich mee brengen. In dergelijke processen zijn ze met andere woorden één actor tussen velen, al dan niet met een expliciet afgebakende rol. Ze kunnen als onderhandelingsplatform worden in geschakeld én als interbestuurlijke bemiddelaar. Ze werken soms ook voor de Vlaamse of provinciale overheden om studies uit te voeren.

> 4.4.6. *Bottom-up en top-down dynamiek gecombineerd: case Gentse Kanaalzone*

De bespreking van individuele instrumenten zou kunnen verhelderen dat in de realiteit verschillende instrumenten vaak interageren over actievelden heen in concrete projecten. Zo zal een project soms een intergemeentelijke structuur opzetten om bv. voldoende capaciteit te hebben voor projectmanagement, een plek hebben in allerhande structuur- of uitvoeringsplannen (bv. als actie of zone in een afbakeningsproces), bepaalde vergunningen vereisen, beroep doen op subsidiëringmogelijkheden zoals strategische projecten in uitvoering van het RSV, zal het provinciale als Vlaamse beleidsmede-actoren of ambtenaren bij elkaar brengen, enz. Een illustratieve case waar veel van de elementen die in de voorgaande delen samen komen, is het Project Gentse Kanaalzone.

Aanleiding voor de samenwerking in deze case was de toenemende druk op de Gentse kanaalzone op het vlak van (het samenspel tussen) milieu, economie, en ruimtelijke ordening. Het gebied is een belangrijke economische zone (met de economische activiteit in en rond de haven die meer dan 60.000 mensen tewerkstelt), maar heeft ook nog belangrijke woongebieden en een aandeel niet-havengebonden activiteiten, zoals landbouw. De mobiliteitsdruk op het gebied was en is hoog en de milieukwaliteit was bij aanvang van het project problematisch (o.m. geur-, stof-, lawaaihinder) te noemen. De ambitie van het project, gestart in 1993, mede onder impuls van Europese financiering, is om deze verschillende aspecten op een meer geïntegreerde wijze aan te pakken, namelijk een verdere economische ontwikkeling van het havengebied met aandacht voor de leefbaarheid van de kanaaldorpen en voor de aanwezige natuur en landbouw.

De ambities in concreto (Project Gentse Kanaalzone):

1. Versterken van de economische rol van de kanaalzone (door):
 - Uitbouw van een nieuwe zeesluis in Terneuzen
 - Ontwikkeling van het bedrijventerrein Rieme-noord
 - Reorganisatie van het havengebied tussen het Grootdok en het Sifferdok

2. Werken aan de leefbaarheid van de kanaaldorpen (door):
 - Inrichting van de koppelingsgebieden (= overgangsgebieden tussen de dorpen en de bedrijventerreinen)
 - Beplanting en geluidsbuïfering langs de R4 (in fases en volgens prioriteiten)
 - Renovatie van de woningen in de wijk Klein-Rusland

3. Verbeteren van de bereikbaarheid (door):

- Maatregelen om doorgaand vrachtverkeer in de dorpen te weren
- Aanpak van kruispunten R4 voor een betere doorstroming en scheiding van het verkeer naar de bedrijventerreinen en de dorpen
- Realisatie van fietsroutes

4. Werken aan natuur, landbouw en landschap (door):

- Inrichting van de koppingsgebieden (= overgangsgebieden tussen de dorpen en de bedrijventerreinen)
- Inrichting van de natuurgebieden
- Vorming van een groen raamwerk in het havengebied

Bestuurlijke factoren

De problematiek is niet alleen beleidsdomeinoverschrijdend, maar ook interbestuurlijk, gemeente- en landsgrensoverschrijdend. Drie gemeenten zijn rechtstreeks gevat door de havenontwikkeling, namelijk Gent, Evergem en Zelzate. Daarnaast doorsnijdt het kanaal Gent-Terneuzen ook Nederlands grondgebied, waardoor een internationale afstemming eveneens wenselijk is.

De intergemeentelijke uitdaging is belangrijk: voor Evergem is ruwweg 1/3 van het grondgebied 'gevat' door de havenontwikkeling (o.m. met het nieuwe Kluizendok en de omliggende te ontwikkelen industrieterreinen) en Zelzate wordt feitelijk doorsneden door kanaal (incl. belangrijke sluis) en een aantal grote wegen, waarbij met name de omgeving in de zuidelijke wijk Klein-Rusland oplossingen vergt.

De interbestuurlijke complexiteit hangt samen met het gewestelijke belang van en de gewestelijke bevoegdheden in en rond de haven: een betere verkeersontsluiting hangt samen met de grote ring rond Gent (R4) waardoor Administratie Wegen en Verkeer - Directoraat-Generaal en afdeling Wegen en Verkeer Oost-Vlaanderen belangrijke actoren zijn, de 'watergebonden' havenontwikkeling met bevoegdheden van Afdeling Maritieme Toegang en Afdeling Vlaamse Nautische Autoriteit, de ruimtelijke orderingsdimensie die Administratie Ruimtelijke ordening, huisvesting en monumenten en landschappen - Directoraat-Generaal, Afdeling ROHM Oost-Vlaanderen en Afdeling Ruimtelijke Planning in beeld brengt (onder meer voor de nodige gewestelijke RUP's), de landschapsdimensie die de Vlaamse Landmaatschappij een relevante partners maakt (om met name koppingsgebieden - soorten overgangszones ter buffering van industrie en wonen - te realiseren), en nog en rist andere Vlaamse diensten. De provincie Oost-Vlaanderen had een rol vanuit haar milieubevoegdheden, maar nam een bredere coördinerende rol op, in samenspel met de gouverneur als voorzitter van het project.

De bestuurlijke 'opbouw' van het project is dan ook geleidelijk aan complexer geworden. Waar de initiatiefnemers (provincie Oost-Vlaanderen, drie lokale besturen (incl. Gents havenbedrijf)) startten met een relatief eenvoudige projectstructuur met een projectgroep, stuurgroep en aantal werkgroepen, breidde zich dit geleidelijk aan tot een sterk uitgebouwde structuur met o.m. bewonersgroepen en een juridisch instrument voor grondbeleid genaamd PROVAG ('Projectvereniging voor Aanvullend Grondbeleid'). Het project heeft geen eigenstandige juridisch statuut, maar wordt in de mate van het mogelijke flexibel gehouden, met het gebruik van juridische instrumenten waar nodig. Praktisch dragen verschillende partners bij aan de werking van het projectsecretariaat, dat ingebed is in de administratie van de provincie Oost-Vlaanderen.

Momenteel wordt, met het oog op het 'twintigjarig bestaan' in 2013, gereflecteerd over de toekomst van het project: het actualiseren en verder prioriteren van de inhoud, maar ook van het proces (incl. de projectstructuur).

De ambities om het gebied geïntegreerd en evenwichtig te ontwikkelen vereisen voortdurende afstemming tussen de betrokken partners. Daarbij zijn de ambities uitgezet in het strategisch plan Gentse Kanaalzone van 2007. Het is een beleidsplan met (a) het streefbeeld met de economische, ruimtelijke en milieuopecties voor de lange termijnontwikkeling en (b) een uitvoeringsprogramma met acties en maatregelen op korte en lange termijn bevat. Tevens zijn in het document de organisatiestructuur en de instrumenten voor de uitvoering van de acties en maatregelen aangegeven (www.gentsekanaalzone.be).

Het project heeft steeds gestreefd naar bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Wat het bestuurlijk draagvlak betreft, is er de gelijkwaardige betrokkenheid van de drie besturen, maar ook het (laten) goedkeuren van bepaalde beslissingen in de verschillende colleges en gemeenteraden. Algemeen worden voor tal van maatregelen en acties samenwerkingsovereenkomsten afgesloten tussen betrokken bestuurlijke partners (bv. rond de werking van het milieuklachtenmeldpunt, omtrent de ontwikkeling van bedrijvenzones, omtrent de herinrichting van de R4, enz.). Provag is een projectvereniging volgens het decreet intergemeentelijke samenwerking van 2001 als instrument voor grondbeleid (o.m. om bepaalde woningen & gronden op te kopen die niet via andere procedures verworven kunnen worden), om de leefbaarheid op verschillende vlakken in de Gentse kanaalzone te kunnen garanderen en is door de Provincie Oost-Vlaanderen, het Havenbedrijf Gent, de stad Gent en de gemeenten Evergem en Zelzate op 17 maart 2003 opgericht als een filiaal van het Havenbedrijf Gent (www.gentsekanaalzone.be).

De bestuurlijke meerwaarde van deze samenwerking is divers. Ten eerste is het een platform waarin de drie betrokken gemeenten over het gebied kunnen van gedachten wisselen en elkaars ambities afstemmen (wetend dat hier ook moeilijke discussies mee gepaard gaan). Ten tweede is het een forum waarin beleidsambities en -acties van verschillende Vlaamse actoren onderling worden afgestemd, alsook met lokale & provinciale overheden. In die zin fungeert het project ook als een platform om coördinatie tussen Vlaamse diensten te bewerkstelligen met betrekking tot het gebied. Ten derde heeft de volgehouden inspanning (nu bijna 20 jaar) de verdienste dat er een collectief geheugen ontstaat met betrekking tot het gebied en dat het een zekere 'samenwerkingsreflex' bij betrokken actoren helpt ontwikkelen (al mag deze niet overroepen worden en is deze nooit als 'verworven' te beschouwen). Ten vierde wordt de afstemming ingepast in een langetermijnvisie en programma, waardoor er een referentiekader ontstaat voor acties in het gebied (hoewel dit niet juridisch bindend is en dus steeds afhangt van de mate waarin actoren hun acties hieraan aanpassen). Doorheen het proces wordt ook gewerkt met een onafhankelijke procesbegeleiding en advisering, die naargelang de periode meer of minder intens betrokken is.

Ruimtelijke factoren

De ruimtelijke ingang m.b.t. de problemen en uitdagingen in het gebied werd van meet af aan genomen, wat ook blijkt uit de toenmalige benaming 'ROM-project' (Ruimtelijke Ordening en Milieu, later uitgebreid tot ROM(e) om te wijzen op het economisch belang). De ruimtelijke verwevenheid die wars van bestuursgrenzen doorheen de tijd was ontstaan, is en blijft groot, waardoor een afstemming tussen betrokken gemeenten vereist is en blijft. Daarnaast biedt de ruimtelijke ingang een manier om afwegingen tussen economie, wonen, milieu, mobiliteit, recreatie, enz. te structureren en te bediscussiëren (met behulp van onder meer nieuwe concepten en beelden).

Het havengebied is als poort van gewestelijk belang en vergt dan ook een actieve rol van de bevoegde Vlaamse administratie. Tegelijkertijd is de impact van (de ontwikkelingen in) het gebied van die aard dat het voor de ruimtelijke ontwikkeling van de betrokken besturen ene belangrijke focus is. Vanuit Gentse optiek (stad en havenbedrijf) is het verzekeren van de economische

ontwikkelingsmogelijkheden cruciaal, maar is er ook aandacht voor de uitdaging om de nog aanwezige woonlinten voldoende kwalitatief te ontwikkelen. Voor Zelzate 'drukt' de haven aan de Zuidkant en is de buffering en betere ontsluiting en invulling van de wijk Klein-Rusland belangrijk. Voor Evergem gaat het over het mee kunnen sturen van de ontwikkelingen (met effecten) op een belangrijk deel van haar grondgebied en de daar aanwezige bewoning, waarbij ze het eigen karakter van de gemeente proberen te balanceren met de economische ontwikkelingen vanuit het havengebied.

Het gebied kwalitatief ruimtelijk ontwikkelen in samenspel met alle betrokken stakeholders is een bewuste keuze van de initiatiefnemers en een voortdurend samenspel van verschillende en soms gedeelde belangen, van meer particuliere en meer algemene belangen, van ruimte aspecten op verschillende schalen (bv. concrete inrichtingsproblematiek van een koppelingsgebied, de ontwikkeling van en rond het Kluizendok, mobiliteit op het niveau van belangrijke delen van de R4, maar evenzeer een concrete inrichting rond een vrachtwagensluis), tot en met afstemming met Nederland vanuit de optiek van de hele kanaalzone Gent-Terneuzen.

Institutionele factoren

Het samenspel tussen een groot aantal actoren en belangen in een complexe omgeving is een permanente uitdaging. Hoewel de projectcoördinatie dit samenspel actief probeert te managen, in tandem met de gouverneur als voorzitter, zijn er tal van institutionele of contextfactoren die spelen. Zo is het project sterk afhankelijkheid van de beleidsprioriteiten van de Vlaamse overheid, o.m. op het vlak van investeringen en keuzes m.b.t. water- en wegeninfrastructuur, maar ook op het vlak van openbaar (bus-)vervoer of naar landinrichting. Om er als project in te (blijven) slagen om belangrijke stappen voorwaarts te zetten (bv. inrichting koppelingsgebieden), blijft de coördinatielast groot. Ook het feit dat er regelmatig personen wisselen in het project (hoewel een aantal personen van de kernspelers nog steeds aan boord zijn of betrokken blijven) betekent dat engagementen en kennis vaak moeten herbevestigd of opnieuw opgebouwd moeten worden. Voorts is het ook zoeken naar de juiste instrumenten: zo moet er momenteel een debat gevoerd worden hoe het beheer in het gebied (zoals de koppelingsgebieden) zal opgenomen worden: door één of meerdere partners, via een apart orgaan (bv. een aangepast PROVAG), of nog anders?

Enkele andere punten

Tot op heden lijkt het project gespaard gebleven van grote partijpolitieke conflicten en strategieën: er is dan ook van meet af aan bewaakt dat verschillende kleuren via verschillende personen en kanalen betrokken werden. De verkiezingen hebben uiteenlopende invloeden gehad (bv. vervanging van aantal politieke spelers of verandering van prioriteiten) maar lijken eveneens op hoofdlijnen geen grote negatieve effecten te hebben gehad.

Het project wordt nu geconfronteerd met een belangrijke 'governance'-uitdaging: nu de balans van visie- en planvorming meer verschuift richting uitvoering op het terrein, is de vraag naar een aangepaste governancestructuur aan de orde. Zo is de stuurgroep van het Netwerk Gentse Kanaalzone zo groot geworden, dat het eerder een soort algemene (info-)vergadering is geworden waarvan sommige belangrijke besluitvormers voor zichzelf (in termen van hun aanwezigheid) de meerwaarde niet meer zien. Verder is er het vraagstuk of er een soort eigenstandig 'uitvoeringsapparaat' moet ontwikkeld worden om met name het beheer in het gebied op een gecoördineerde manier op te nemen.

> 4.5. Besluit

Uit het empirisch overzicht, gestructureerd aan de hand van de drie eerder onderscheiden actievelden voor intergemeentelijke samenwerking, blijkt dat IGS voorkomt in verschillende gedaanten en contexten. Niet alleen kunnen binnen elk actieveld de dimensies variëren, ook zijn er diverse factoren aan het werk die mee de samenwerkingspraktijk of de belemmeringen daarrond helpen verklaren.

Institutionele factoren die spelen hebben te maken met bevoegdheden van gemeenten. Actievelden 1 en 2 tonen ons een samenwerkingspraktijk binnen en vanuit de gemeentelijke bevoegdheden. Actieveld 3 toont eerder een praktijk van samenwerking die wordt aangejaagd of zelfs verplicht vanuit andere actoren dan de gemeenten zelf en plaats samenwerking tussen gemeenten dan ook in een dynamiek van interbestuurlijke interactie en samenwerking. Een andere institutionele factor betreft de regelgeving en daarbinnen de mogelijkheden voor fiscaliteit als vereveningsinstrument en de modaliteiten voor samenwerkingsvormen.

Meer algemeen speelt de kosten-baten afweging inzake samenwerking die tussen gemeenten maar ook binnen eenzelfde gemeente naargelang de actor kan verschillen. Die afweging wordt door heel wat andere factoren (actorgerelateerde percepties ('framing') en belangen, eerdere ervaringen met samenwerking, ...) beïnvloed die in meerdere of mindere mate of zelfs helemaal niet stuurbaar zijn.

In actieveld één zien we dat samenwerking tussen gemeenten op vlak van gemeenschappelijk beheer en gezamenlijke dienstverlening tot op zekere hoogte werkt. Wel stoten bijvoorbeeld intercommunales op grenzen wanneer politieke afwegingen worden gemaakt waardoor de individuele gemeente terug op de voorgrond komt.

In actieveld twee zien we samenwerking rond beleidsontwikkeling ook in de praktijk, maar vormen herverdelingskwesties vooral een bepalende rol voor de daadwerkelijke uitvoering van gezamenlijk beleid. Hoewel vandaag al mogelijkheden bestaan om afspraken te maken tussen gemeenten, wordt verevening in de praktijk nauwelijks toegepast. Rond bepaalde thema's lijkt dit soort samenwerking vlotter te lukken, wat te maken heeft met de aard van het thema en/of omgevingsdruk die speelt.

In het derde actieveld worden gemeenten soms in een verhaal van samenwerking ingeschreven op initiatief van andere actoren, bv. de Vlaamse overheid. In de praktijk leidt dit soms maar niet noodzakelijk tot een intensere dynamiek van samenwerking tussen de betrokken gemeenten. Waar het hier soms stopt, is dat een gedegen procesorganisatie en structurele ondersteuning of middelen niet altijd volgen.

5. Aanbevelingen samengevat

Doorheen het rapport hebben we aanbevelingen geformuleerd op basis van de bevindingen uit de analyse en rekening houdend met de aangehaalde beperkingen bij de uitvoering van de studie.

In dit slothoofdstuk clusteren we de verschillende aanbevelingen meer thematisch, waarbij we vertrekken bij het bredere beleidskader (visie), om vervolgens aanbevelingen te formuleren ter ondersteuning van beleidsontwikkeling inzake intergemeentelijke context in het kader van ruimtelijk beleid en de daarbij relevante keuzes tussen pistes, namelijk om intergemeentelijke samenwerking in het kader van (lokaal) ruimtelijk beleid te ondersteunen, c.q. faciliteren, promoten, aanjagen of verplichten. De verschillende aanbevelingen geven we hier kernachtig weer als résumé; in de voorgaande hoofdstukken werden ze uitgebreider geduid en biedt de integrale tekst ook de nodige achtergrond.

Over beleidsvisie

- *Ontwikkel een visie op gemeenten waarbinnen keuzes over intergemeentelijke samenwerking gekaderd kunnen worden. Deze visie is idealiter gedeeld met andere beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid.*

Over het ontwikkelen van beleid inzake intergemeentelijke samenwerking

- *Heb bij relatiebeheer met lokale besturen expliciet oog voor vragen/problemen alsook opportuniteiten op het vlak van IGS*
- *Voorzie in een goede monitoring van intergemeentelijke samenwerkingspraktijken op vlak van RO, bekijk deze praktijken in brede zin en scan op evoluties*
- *Hanteer een gedifferentieerde kijk naargelang het type gemeente en de omgevingskenmerken - Laat IGS variëren naargelang noden en mogelijkheden op het terrein*
- *Benader 'samenwerking' niet enkel instrumenteel - samenwerken is ook een werkwoord*
- *Stem ambities op het vlak van IGS in het kader van RO-beleid af met IGS-ambities en -praktijken van andere beleidsdomeinen - zij bepalen immers vaak de inhoud en realisatiemogelijkheden*

Over keuzes tussen vrijwillige vs. aangestuurde of verplichte intergemeentelijke samenwerking

- *Schat de mogelijkheden van vrijwillige IGS correct in - vrijwillige IGS werkt maar als er voor alle betrokken partijen voldoende 'winst' in zit*
- *Weeg steeds af in hoeverre een verplichte intergemeentelijke samenwerking dan wel zelf handelen als provinciale of Vlaamse overheid de meest aangewezen aanpak is*
- *Schrijf in de relevante wetgeving voor elke medebewindstaak steeds expliciet de mogelijkheid in om deze in een intergemeentelijk samenwerkingsverband te kunnen aanpakken (al dan niet onder bepaalde voorwaarden en rekening houdend met impact op andere regels), tenzij er goede redenen zijn om dat niet toe te laten vanuit het Vlaamse beleid, en maak die intergemeentelijke optie voldoende aangepast en aantrekkelijk.*

- *Ga enkel over tot verplichte intergemeentelijke samenwerking indien er geen andere mogelijkheden bestaan en de verwachte meerwaarde voldoende groot is*

Over verevening

- *Verken eerst alternatieven omtrent financiering van en verevening binnen intergemeentelijke samenwerking binnen de bestaande fiscale situatie, vooraleer bepaalde fiscale aspecten intergemeentelijk te gaan organiseren. Bekijk voor intergemeentelijke fiscaliteit welke oplossing meest aangewezen is; van gezamenlijke inning (shared service) tot overheveling van fiscaliteit naar IGS-verbanden voor specifieke doelen (beleid).*
- *Weeg gericht af in hoeverre verevening in het kader van IGS een faciliterende dan wel dwingende interventie van de Vlaamse overheid vergt*

Over structurele samenwerking

- *Indien binnen de Vlaamse beleidsvisie op intergemeentelijke samenwerking een federatieve vorm wenselijk is, activeer dan in de eerste plaats de vorm van federaties van gemeenten. Indien men lokaal wil doorgroeien naar een federatieve vorm, maak dit mogelijk / verhinder dit niet als Vlaamse overheid, zodat de mogelijkheid bestaat dat zowel gemeentelijke als Vlaamse bevoegdheden kunnen worden toegewezen aan deze federatieve vorm.*

Binnen actieveld 1

- *Bewaak als Vlaamse overheid de minimale gemeentelijke capaciteit en stel de nodige kwaliteitseisen voor de invulling van een gemeentelijke GSA-functie*
- *Maak het intergemeentelijk ontwikkelen en inzetten van ruimtelijke expertise aantrekkelijker voor gemeenten en de ambtenaren in kwestie (bv. door grotere teams waarin routinetaken en meer uitdagende taken gemengd kunnen worden), maar vermijd een ondergraving van de nodige kwaliteitseisen m.b.t. deze expertise en functies*

Binnen actieveld 2

- *Verken actief de mogelijkheden om met bestaande spelers de intergemeentelijke bestuurskracht op het vlak van RO te verhogen, in het bijzonder door de dialoog aan te gaan met de intercommunales voor streekontwikkeling*

Binnen actieveld 3:

- *Maak een realistische inschatting van de belangen van te betrekken actoren (in het bijzonder gemeenten) om een bovenlokale ruimtelijke uitdaging aan te pakken en voorzie in een passende sturing naargelang deze belangen gelijklopend dan wel tegengesteld zijn.*
- *Klaar de rol van provincies op het vlak van grondgebonden materies uit en stem dan de Vlaamse ambities op het vlak van IGS & RO af met de gemeentelijke en provinciale ambities op het vlak van IGS & RO en met oog voor consistentie met andere beleidsdomeinen.*
- *Evalueer de strategische projecten in uitvoering van het RSV expliciet op hun effect op intergemeentelijke dynamiek. Leer uit de ervaringen op het terrein hoe deze dynamiek succesvol kan ontwikkeld worden en in stand gehouden worden. Gebruik deze*

leerpunten in initiatieven rond het versterken van competenties gericht op samenwerking.

- *Evalueer de afbakeningsprocessen expliciet op hun effect op intergemeentelijke dynamiek en stuur het instrument eventueel bij om de impact te versterken*

6. Literatuurreferenties

Agentschap Binnenlands Bestuur (2012). *Regioscreening Bestuurlijke en regionale samenwerking in Vlaanderen - Inventarisatie en analyse*. Brussel: ABB.

Cabus P. e.a. (2009). *Eindrapport discussieplatform Rasterstad en Stadsregionale samenwerking. Een sterke stad en een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken*.

De Peuter B. en Bouckaert G. (2004). *Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: naar de modellering van een Vlaams design*. Leuven: SBOV.

Defoort, P.J. en Debersaques, G. (2010) 'Ruimtelijke Uitvoeringsplannen' in Hubeau, B., Vandevyvere, W. en Debersaques, G., *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw, Deel I*, Brugge: Die Keure, pp. 259-384.

Korsten A.F.A., Schaepkens L. en Sonnenschein L.J.M.J. ((2004). *Shared Services: nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag: InAxis, Ministerie BZK.

Van den Broeck, P. (2012). *Analyse van het Vlaams instrumentarium voor planning en ontwikkeling: projectplanning*, Steunpunt Ruimte en Wonen.

Van den Broeck, P., Verachtert, K., Kuhk, A. (2011). *Analyse van het Vlaams instrumentarium voor planning en ontwikkeling: vergunningensysteem*, Steunpunt Ruimte en Wonen.

Van den Broeck, P., Kuhk, A., Verachtert, K., Moolaert, F., Schreurs, J. (2010). *Analyse van het Vlaams instrumentarium voor Ruimtelijke Planning en Ontwikkeling*, Steunpunt Ruimte en Wonen.

Van den Broeck, J., Albrechts, L. and Segers, R. et al. (2010), *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Politeia.

Vlaamse Regering (2011). *Witboek Interne Staatshervorming*.

Voets Joris & De Peuter Bart i.s.m. SumResearch, Hogeschool voor Wetenschap en Kunst & Radboud Universiteit Nijmegen (2010). *Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Voorbereidend onderzoek voor het Beleidsplan Ruimte*. Leuven

7. Bijlagen

> 7.1. Samenstelling en samenkomst dagelijks bestuur en stuurgroep

Dagelijks Bestuur

- Samenstelling
 - Lievois Griet (voorzitster) (Departement RWO)
 - Leenders Inge (Departement RWO)
 - Hermy Jozefien (Departement RWO)
 - Verwimp Emilie (Departement RWO)
 - De Rynck Filip (Hogeschool Gent)
 - De Laat Willem (IDEAConsult)
 - De Peuter Bart (Instituut voor de Overheid, KU Leuven)
 - Van den Broeck Pieter (Omgeving)
 - Van Herck Bart (IDEAConsult)
 - Vloebergh Guy (Omgeving)
 - Voets Joris (Instituut voor de Overheid, KU Leuven)

- Bijeenkomsten
 - 23 januari
 - 20 februari
 - 9 mei
 - 19 juni
 - 12 september

Stuurgroep

- Samenstelling
 - Zie leden dagelijks bestuur, en:
 - Cabus Peter (Departement RWO) (voorzitter)
 - Leinfelder Hans (Departement (RWO)
 - Stevens Anita (Departement RWO)
 - Van Renterghem Anne (Departement RWO)
 - Alderweireldt Karen (VLINTER)
 - Baert Wout (Agentschap Binnenlands bestuur)
 - Buijs Xavier (VVSG)
 - Christiaens Anneleen (Agentschap Binnenlands bestuur)
 - Lux Wim (VVP)
 - Jacobs Isabel (kabinet minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening, Muyters)
 - Snijkers Kris (kabinet minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur, Bourgeois)

- Bijeenkomsten
 - 5 februari
 - 2 juli
 - 22 oktober

> 7.2. Bevraagde personen en organisaties

Contactpersoon	Organisatie	Datum	Format
Barbery Stephaan Cromheecke Mark Gorié Peter Lefeber Kristien Lux Wim Stoop Hilda	A-commissie RO - Vereniging Vlaamse Provincies (VVP)	23 maart	Focusgroep
Braeckman Sarah Claes Viviane De Raes Wout Maes Kathleen Nackaerts Roland	Relatiebeheerders - Departement RO, Vlaamse Overheid	23 maart	Focusgroep
De Mulder Frank	Provincie Oost-Vlaanderen	6 juli	Interview
Reniers Stephan	Provincie Vlaams-Brabant		Interview
Samyn Rik	Gebiedswerking - Provincie West- Vlaanderen	30 maart	Interview
Belmans Liesbet (VVSG) Buijs Xavier (VVSG) Claessens Veronique (Genk) De Grave Geert (Antwerpen) Den Turck Yves (Roeselare) Kenis Fons (Peer) Kenis Martine (Brasschaat) Marien Jef (Heist-op-den-Berg) Verelst Frans (Beveren) Verlinden Aaike (IOK) Vermeulen Fabrice (Gent) Verté Dirk (WVI)	Commissie RO - VVSG	14 juni	Focusgroep
Wijns Geert	GSA Aarschot		Tel. interview
Starren Daniële	GSA Lanaken		Tel. Interview
Nijns Achille	GSA Geetbets		Tel. Interview
Leonard Karolien	GSA Heers		Tel. Interview
Wathee Pierre	GSA Drogenbos		Tel. interview
Hautekiet Peter & vertegenwoordigers	Vlinter - koepelorganisatie streekontwikkelingsintercommunales	5 juni	Focusgroep
Hoornaert Steven & Tack Bram	Leiedal		
Willems Patrick & Poleunis Lauwrence	Interleuven	26 maart	Interview
De Roo Niek & Vandecasteele David	WVI	30 maart	Interview
De Ruyscher Greet & Vreys Kris	IOK	18 april	Interview
Andriessen Ward & Digneffe An	Regionaal landschap Haspengouw en Voeren	25 april	Interview
Vanhoutte Piet	Agentschap Inspectie	3 oktober	Tel. Interview
Celen Griet	VLM	16 juli	Interview
Leden Dagelijks Bestuur, en Julie Dalle, Kirsten De Reu, Luc Lehouck, Mieke Paelinck, Marthe Reumers, Wolfgang Vandevyvere	Departement RWO	19 juni	Workshop over pistes van IGS praktijk en ondersteuning door Vlaamse overheid

> 7.3. Buitenlandse caserapporten

> 7.3.1. *Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) : federatieve samenwerking in Frankrijk*

Context: basiselementen van het Franse politiek-bestuurlijke systeem

De CU van Duinkerke (CUD) omvat 16 gemeenten, voor 200.000 inwoners (rond de stad Duinkerke: 68.219 inwoners) en heeft een jaarlijks werkingsbudget (zonder investeringen) van 493 miljoen euro in 2012.

Volgende elementen zijn essentieel om de context te begrijpen waarin de CUD werkt en meer in het bijzonder actief is op het vlak van de ruimtelijke ordening:

- Frankrijk heeft bijzonder veel en veel kleine gemeenten: 32.000 gemeenten tellen minder dan 2.000 inwoners. In Frankrijk zijn er nooit fusies van gemeenten geweest, al waren er wettelijke initiatieven (de laatste wet dateert al wel van 1971, Loi Marcellin). Die beide elementen (kleine schaal, geen fusies) verklaren waarom de intergemeentelijke samenwerking zo'n hoge vlucht heeft genomen, in verschillende varianten (zie hieronder). Veel samenwerkingsvormen komen nog maar een schaal die vergelijkbaar is met die van een kleine gemeente in Vlaanderen. In de regio Duinkerke zijn er, naast de CUD, vijf kleinere samenwerkingsverbanden van landelijke gemeenten (Communautés de Communes): die samenwerking gaat over 10.000 tot 15.000 inwoners. In die samenwerkingsvormen cumuleren vooral de burgemeesters vele functies en posities. Zij zijn de 'spin in het web';
- Sedert de decentralisatie - hervorming, ingezet door president Mitterrand in 1982, hebben de regio's (régions, rechtstreeks verkozen sedert 1992) zich sterk geprofileerd, overwegend ten koste van de historische departementen (rechtstreeks verkozen, vergelijkbaar met onze provincies). Door de wet van 2010 gaat die beweging verder. De wetgever wil de open taakstelling van de departementen en de regio's sluiten ("clause des compétences générales"). De gemeenten blijven over een open taakstelling beschikken. De balans helt nog meer over naar de regio's; de departementen worden verder uitgekleed. Dat past in een debat, dat ook in Frankrijk nooit eindigt, over de bestuurlijke hervorming. Een onderdeel daarvan is de discussie over de rationalisatie van " l'intercommunalité ". De wet paste in een budgettaire besparingsoperatie en wilde de fiscaliteit in Frankrijk ook rationaliseren, wat grote gevolgen heeft voor de Communautés Urbaines (zie hieronder);
- Op elk niveau van de bestuurlijke organisatie (regio's; departementen) is de prefectuur uitgebouwd: staatsambtenaren die de staat in het gebied vertegenwoordigen en die een belangrijke coördinerende functie vervullen tussen de staatsdiensten. De staat is op vele manieren in de regio actief: voor belangrijke materies bestaat wetgeving of zijn er vastgelegde plannen waar de lokale actoren zich moeten aan houden. De staat is voor lokale actoren nagenoeg altijd het referentiepunt. De prefecturen symboliseren de macht van de staat goed.

De variatie van intercommunale structuren

Vanaf de jaren 1960 is het aantal en is het aantal soorten intercommunale organisatievormen enorm gegroeid. Volgende elementen zijn belangrijk:

- Het onderscheid tussen gewone intercommunales en federatieve samenwerkingsvormen. De 'syndicats' (daarvan waren er ruim 15.000 in 2012) zijn vergelijkbaar met onze intergemeentelijke samenwerking. Gemeenten kiezen vrij met wie en waarvoor ze willen samenwerken en zij betalen daarvan zelf de kosten. Van een andere orde zijn de zogenaamde " Etablissements publics de coopération intercommunale " (ECPI). Dit zijn bestuursvormen waar de wetgever zelf bevoegdheden aan toekent en die een eigen belastingbevoegdheid hebben. De twee belangrijkste vormen voor ons doel zijn de Communautés Urbaines (in stedelijke gebieden, 1966) en de Communautés de Communes (in landelijke gebieden, in 1992). In 2011 waren er 2599 dergelijke ECPI's, die 95% van het

aantal vertegenwoordigen en 90% van de bevolking. Er zijn 16 CU's en 2409 CdC. Een doelstelling van de wet van 2010 is om deze vormen gebiedsdekkend te maken: elke gemeente van Frankrijk zou dus bij een dergelijke vorm moeten zijn aangesloten;

- Belangrijk is dat al deze intercommunale vormen een specialistische bevoegdheid hebben: ze kunnen dus alleen de hen toegewezen taken uitoefenen;
- Tussen deze samenwerkingsvormen worden vervolgens vaak weer nieuwe vormen opgericht: 'syndicats mixtes' wordt dat meestal geheten. Daarin zetelen alleen publieke organisaties. Voor de ruimtelijke ordening is dat belangrijk (zie hieronder);
- Al de ECPI, in tegenstelling tot de gewone syndicats, hebben gemeen dat de wetgever zelf aangeeft welke bevoegdheden ze verplicht of facultatief moeten of mogen uitoefenen. Daar bovenop staat het de staat en/of de gemeenten vrij om daar nog additionele bevoegdheden aan toe te kennen of over te dragen.

Het Rekenhof had het in een kritisch rapport van 2005 besmuikt over 'un inéniabile succès quantitatif, la situation n'est pas pleinement satisfaisante sur le plan qualitatif'. In een samenvattende reactie op de vele rapporten en nota's (de stroom rapporten is eindeloos) sprak de toenmalige minister van binnenlandse zaken over 'une crise de croissance de l'intercommunalité' en president Sarkozy had het in 2008 over 'un degré de complexité sans précédent'.

Vele wetten probeerden te hervormen of bij te sturen, zelden met groot succes. Door de wetten van 1999 (Chevènement) en 2010 (Balladur) werden bestuursvormen verder gemoduleerd; werden bevoegdheden uitgebreid en werd vooral vanaf 2010 gemikt op rationalisatie in het kader van besparingen. Dat zou in de loop van 2013 tot fusie moeten leiden van intercommunale vormen; tot integratie van syndicats in de ECPI's; tot een hertekening van werkgebieden. De prefecten spelen in dat hele proces een regisserende rol. Die discussie is nu volop aan de gang en zorgt in alle regio's voor veel beroering.

Naarmate de groei van het aantal intergemeentelijke organisaties toenam en het aantal vormen met een eigen fiscaliteit steeg, nam ook de kritiek toe op het te weinig democratische karakter. Zoals bij ons geldt in Frankrijk het principe dat alleen rechtstreeks verkozen organen de kiezers mogen belasten. De gemeenten verzetten zich evenwel tegen alle voorstellen voor rechtstreekse verkiezing: de burgemeesters vrezen overvleugeld te worden door 'super - maires' op bovenlokaal niveau. De wet van 2010 voorziet nu een soort verkiezing: op de lijst van de gemeenteraadsverkiezingen worden mensen met een symbool aangeduid ('le fléchage') die, indien verkozen, de gemeente zouden vertegenwoordigen in bovenlokale structuren. Dat is duidelijk een compromis: een echte rechtstreekse verkiezing is dat natuurlijk niet. Het systeem geldt bovendien niet voor het grootste deel van de gemeenten onder de 3.500 inwoners.

De Communautés Urbaines

Volgende elementen zijn voor een goed begrip van de CU belangrijk.

De CU ontstonden in het zog van de toenemende verstedelijking. Fusie was politiek onhaalbaar, maar de vorming van stadsregionale besturen kon wel. De eerste CU (wet van 1966) werden door de wetgever zelf van bovenaf opgelegd, onder andere in Rijsel en Bordeaux. Sedertdien gebeurt dat niet meer en is oprichting afhankelijk van initiatief van onderuit. Duinkerke was de eerste die deze stap heeft gezet, mede door de concurrentie met Rijsel. Het aantal gemeenten varieert van 5 tot 86 (in Rijsel) en het aantal inwoners van 50.000 tot meer dan 500.000.

De oprichting verloopt in twee fasen. Eerst wordt de perimeter vastgelegd door de prefect; het moet gaan om een aaneengesloten gebied. De oprichting gaat door als twee derde van de gemeenten die 50% van de bevolking vertegenwoordigen het ermee eens zijn of 50% van de gemeenten die twee derde van de bevolking vertegenwoordigen en mits, in beide gevallen, de grootste gemeente akkoord gaat. De centrumstad (in Vlaamse termen) moet altijd deel uitmaken van de CU. De regeling houdt in dat gemeenten tegen hun zin in de CU kunnen worden opgenomen. Andere gemeenten kunnen eventueel later nog aansluiten.

De CU is in eerste instantie vooral bevoegd en zichtbaar voor burgers door het beheer van regionale infrastructuren (sportcomplexen, cultuurcentra,...); het beheer van het regionale wegennet; het stadsregionaal bus - of metrovervoer en het parkeerbeleid (beheer van ondergrondse parkings); de waterzuivering; de afvalophaling en de afvalverwerking. Allemaal evident bovenlokale opdrachten en infrastructuren die de (kleine) gemeenten zelf niet aankunnen.

De bevoegdheden van de CU situeren zich op drie niveaus:

1. Een strategische rol op het gebied van de planning en in verhouding met de staat in het kader van de samenwerkingscontracten voor de regionale ontwikkeling (zonder dat hier formele bevoegdheden aan gekoppeld zijn);
2. Exclusieve bevoegdheden die hen door de wet rechtstreeks worden toegekend; exclusieve bevoegdheden die hen vrijwillig door de staat worden toegekend; exclusieve bevoegdheden die door de gemeenten worden overgedragen;
3. Gedeelde bevoegdheden samen met de gemeenten, afhankelijk van de afspraken met de gemeenten. Het parkeerbeleid bijvoorbeeld is een traditionele gedeelde bevoegdheid waarbij de CU per gemeente verschillende afspraken kan maken over taakverdeling.

Alle 16 CU's samen zijn goed voor een budget van bijna 10 miljard euro. Van de belastingen die werden geïnd door de CU (een bedrag van 2.67 miljard euro) bleef 63,4% bij de CU en de rest werd herverdeeld over de gemeenten (zie hieronder).

72% van de uitgaven gaan naar specifieke domeinen zoals: 26% openbaar vervoer; 19% waterzuivering; 17% wegeninfrastructuur; 17% naar publieke ruimte; 12% naar afvalophaling en -verwerking; 6% naar economische acties, vooral bedrijveninfrastructuur.

21% van de ontvangsten zijn subsidies van de staat waarvan de 'dotation globale de fonctionnement' (DGF) de allerbelangrijkste is, goed voor nagenoeg 90% van de staatsontvangsten. Ook regio's, departementen en gemeenten genieten van deze DGF.

Het Rekenhof heeft in meerdere rapporten kritische evaluaties gemaakt over de CU: over de grote onderlinge verschillen; over taken die ze vervullen zonder dat ze tot hun bevoegdheden horen; overdracht van bevoegdheden van de gemeenten die niet duidelijk geregeld is; opnemen van taken die eigenlijk door andere besturen moeten gebeuren; het gebrek aan controle op personeel dat aan of door gemeenten ter beschikking wordt gesteld; het gebrek aan controle op de 'Agences d'Urbanisme' (zie hieronder).

Tot aan de wet van 2010 konden de EPCI additionele belastingen heffen (zie onze opcentiemen) of konden ze zelf de belasting op de bedrijfsomzet heffen (de Taxe Professionnelle). Zodra een CU die TP heft, kunnen gemeenten deze belasting niet meer heffen (dan heet het Taxe Professionnelle Unique). In de CUD werd dit vanaf 2000 ingevoerd en kunnen de 16 gemeenten sedertdien deze belasting zelf niet meer heffen. In de wet zijn mechanismen ingebouwd en verplicht om een te bepalen deel van de opbrengst van deze belastingen te herverdelen over de gemeenten. Deze herverdeling was vanzelfsprekend het voorwerp van stevige politieke strijd.

De TPU was voor de CU zeer belangrijk: ze vertegenwoordigde 91% van de inkomsten uit belastingen. De wet van 2010 heeft dit nu afgeschaft: vanaf dit jaar (2012) mogen de CU deze belasting niet meer heffen. De TPU wordt vervangen door herverdeling van belastinginkomsten door de staat. Het is duidelijk dat de CU fiscaal gekortwiek wordt en dat zorgt bij de CU voor hevig protest en veel frustratie. Zij kunnen wel nog steeds additionele belastingen heffen op de grondtaks en op de huisvestingsbelasting, deze laatste komt over van de departementen. Deze belastingen slaan op gezinnen en de opbrengsten zijn veel beperkter dan wat de TPU opbracht. Bovendien zijn deze belastingen in een gebied met hoge werkloosheid, veel kansarmoede en veel ouderen niet vanzelfsprekend.

CUD en ruimtelijke ordening

De bevoegdheden van de CUD inzake ruimtelijke ordening zijn opgenomen in de basiswet van de CU, " en matière d' aménagement de l'espace: (art L 5215 - 20 CGCT) en verder in detail geregeld in de wet op de ruimtelijke ordening:

- Schéma de cohérence territoriale (ScoT) et schéma de secteur;
- Plan local d' urbanisme (PLU) en tenant lieu;
- Création et réalisation de zones d' aménagement concerté d' intérêt communautaire (ZAC);
- Et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d' intérêt communautaire.

We overlopen de verschillende onderdelen.

Schéma de cohérence Territoriale (ScoT)

Dit plan is ingesteld door de " Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain van 13 december 2000 ". Het statuut van het regime van het SCoT is geïntegreerd in de code de l' urbanisme in de artt L.121-1 en volgende. Daarin wordt de doelstelling bepaald:

" Le ScoT est un document d' urbanisme qui détermine, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l' ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d' urbanisme, d' habitat, de déplacements et d' équipements commerciaux, dans un environnement préservé et valorisé. "

Het SCoT vervangt de vroegere 'schémas directeurs d' aménagement et d' urbanisme (SDAU)' die heel goed vergelijkbaar waren met onze gewestplannen (bodemstemmend tot op perceelsniveau). Het ScoT lijkt dan weer erg op onze structuurplannen en ze bevat minimaal drie documenten:

1. Le rapport de présentation (diagnostisch)
2. Le projet d' aménagement et de développement durable (objectieven)
3. Le document d'orientation et d'objectifs (uitvoeringsplan, bindend plan) (aard van bindend zijn, check)

Het ScoT moet zelf passen in en rekening houden met een reeks bovenlokale plannen vastgelegd door de staat. Er is een uitvoerige opgelegde procedure voor goedkeuring door de staat. In die toetsing en in die procedure speelt de prefect een belangrijke rol.

Het ScoT is een verplicht plan. De staat legt de perimeter vast en houdt daarbij rekening met de zogenaamde 'bassin de vie', de functionele gebieden waarin burgers zich overwegend voor een heel pakket diensten en voor werk en onderwijs bewegen. Voor onze case gaat het om een perimeter die veel ruimer is dan het gebied van de CUD (zie kaart). De perimeter omvat het gebied van de CUD en van vijf Communautés de Communes die de landelijke gebieden in het achterland van Duinkerke groeperen, samen goed voor 266.000 inwoners.

Het plan op het niveau van het gebied zelf goedkeuren gebeurt door de 'Syndicat Mixte', waarvan oprichting eveneens als een verplichting in de wet is opgenomen. In de 'Syndicat Mixte du ScoT de la Région Flandre - Dunkerque' zetelen dus afgevaardigden van de CUD en van de vijf Communautés de Communes. Dat is een getrappt systeem binnen een getrappt systeem. In verhouding tot hun bevolking zijn de CdC oververtegenwoordigd en dat is vanzelfsprekend bedoeld om de perceptie van de dominante invloed van de CUD wat temperen.

De voorbereiding van het ScoT wordt door de Syndicat Mixte uitbesteed aan de 'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre - Dunkerque'. Dit type van verzelfstandigde organisatie bestaat over heel Frankrijk. In die Agence zetelen ook weer dezelfde lokale publieke actoren, aangevuld met vertegenwoordigers van de staat, de regio en het departement. De staf van de Agence bundelt een groep technici: stedenbouwers, architecten, specialisten inzake wonen, mobiliteit,... Het is de Agence die als een 'observatoire' functioneert: zij bundelt data, brengt trends in beeld en publiceert over de regio. De Agence functioneert tezelfdertijd ook als ruimtelijke planorganisatie die discussies voorbereidt, het overleg met de gemeenten en ander partners organiseert.

De voorzitter van de CUD, van de Syndicat Mixte en van de Agence is telkens dezelfde persoon: Michel Delebarre, oud - minister van de PS. Dit is een mooi voorbeeld van het politieke functioneren van dit systeem. Het netwerk lijkt bijzonder complex en uitgebreid maar uiteindelijk draait het om een beperkte kern van enkele sleutelfiguren.

Over het statuut van het ScoT is het volgende bepaald: " Le ScoT est opposable au plan local d'urbanisme PLU (autrefois POS ou plan d'occupation des sols) et à la carte communale, aux programmes locaux de l'habitat (PLH) et aux PDU, aux opérations foncières et d'aménagement; aux schémas de développement commercial et aux autorisations d'urbanisme commercial. Het ScoT zelf bindt wel de overheden maar het ScoT heeft geen juridisch bindend karakter ten opzichte van burgers. In de teksten staat wel vaker dat plannen compatibel moeten zijn met het ScoT, wat zekere marges van interpretatie mogelijk maakt.

De regio beschikt sedert 13 juillet 2007 over een ScoT maar dat is sedert 2010 in herziening. Die operatie is volop bezig.

Plan Local d'Urbanisme (PLU)

Het PLU heeft voor burgers wel een bindende waarde en is te vergelijken met onze ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het PLU is per definitie gebiedsdekkend. De CUD heeft de wettelijke bevoegdheid om een intercommunale PLU op te maken en goed te keuren. Dat gebeurde op 9 februari 2012. Het 'PLU intercommunale' bestrijkt het hele gebied van de Communauté Urbaine (de 16 gemeenten). De 16 inliggende gemeenteraden moeten zich uitspreken over het plan maar moeten het niet als zodanig formeel juridisch goedkeuren, dat gebeurt door de Conseil van de CUD. Daar gaat een intens proces van onderhandelen aan vooraf, waarbij politici en vooral enkele politici de centrale rol spelen. Het is vanzelfsprekend dat daarbij veel evenwichten in het geding zijn die de contouren en de inhoud bepalen van zo'n plan.

Het PLU vervaecht zich met twee andere planvormen: het 'Plan Local de l'Habitat' en een 'Plan de Déplacements Urbains' (PDU). Het PLU moet met name compatibel zijn met het PDU (een opgelegde planvorm door de staat) en beide moeten compatibel zijn met het ScoT.

Het PLU " est un document réglementaire d'urbanisme communautaire qui définit et réglemente l'usage des sols sur l'ensemble du territoire communautaire. Il détermine les droits à construire de chaque parcelle publique ou privée. C'est un document juridique de portée générale qui 's'impose à tous, particuliers et administrations. Il sert de référence à l'instruction des diverses demandes d'occupation et d'utilisation du sol (certificats d'urbanisme, permis de construire, déclaration de travaux, permis de lotir,...). " (wetgeving inzake ruimtelijke ordening)

Belangrijk is dat de CUD zelf geen vergunningen uitreikt, dat gebeurt altijd nog door de gemeenten en met name door de burgemeester. Dat is zeer gevoelig punt: zelfs al hebben de gemeenten maar een beperkte bevoegdheid, toch willen de burgemeesters de 'permis de construire' zelf blijven uitreiken omdat hen dat zeer zichtbaar maakt ten opzichte van de burgers.

Aménagement des zones d'activités économiques en zones d'habitat

De CUD voert de regie voor alle grote stadsprojecten en voor de grote bedrijvzones en woonprojecten. De Agence ondersteunt daarbij. Het is vanzelfsprekend dat de staf van de CUD veel meer expertise in huis heeft dan de gemeenten, waardoor de afhankelijkheid inzake ambtelijke ondersteuning en inzake expertise vanwege de gemeenten zeer groot is. We zien dat zich bij de uitvoering weer andere bestuursvormen ontwikkelen: de CU richt bijvoorbeeld samen met gemeenten zogenaamde 'sociétés de développement' op waarin beide samenwerken voor de realisatie. Soms wordt dat open getrokken naar private inbreng en dan wordt het een 'société mixte'. Het gaat om verzelfstandigde uitvoeringsbedrijven. Het is in deze zone dat afspraken met gemeenten heel uiteenlopend kunnen zijn, afhankelijk van de middelen, de eigendomsstructuren en de politieke balansen. De CU is zelf eigenaar van bepaalde zones en legt op het niveau van de CUD grondreserves aan, op advies van de gemeenten.

Besluit en leerpunten

Vanzelfsprekend zijn het Franse en het Vlaams/Belgische systeem op heel wat punten verschillend. Wat zijn, rekening houdend met die verschillen, mogelijke interessante leerpunten voor onze studie?

- In Frankrijk is het 'intercommunale systeem' bijzonder belangrijk, waarbij de beperkte schaal en capaciteit van veel gemeenten natuurlijk de belangrijkste verklaring is. Het is

overduidelijk dat belangrijke beleidskeuzes in dat systeem worden gemaakt, weliswaar steeds in intense politieke interactie met de staat en met de gemeentelijke bestuurders, de burgemeesters op de eerste plaats. Dat leidt tot permanente discussies over efficiëntie en democratische controle, zeer vergelijkbaar met het debat in ons land maar het gewicht van het intercommunale systeem is in Frankrijk veel belangrijker dan in ons land;

- De wetgever vertrouwt rechtstreeks belangrijke bevoegdheden toe aan de CU waarbij de opmaak van een PLU de belangrijkste is op het vlak van ruimtelijke ordening. Gemeenten geven daarover wel nog advies maar beslissen niet. Dat betekent dat de PLU vastgelegd door de CUD het voorwerp is van intense onderhandelingen tussen gemeenten. In Frankrijk wordt aanvaard dat een federatieve bestuursvorm, die niet rechtstreeks verkozen is, plannen vastlegt voor het gebied;
- Een belangrijke rol is weggelegd voor de prefectuur die op dat regionale vlak veel meer rollen vervult en veel belangrijker is, ook voor de coördinatie tussen staatsdiensten, dan onze gouverneurs;
- In Frankrijk wordt sterk ingezet op de zogenaamde 'bassin de vie', wat wij in Vlaanderen stadsregio's zouden noemen. We zien gelijkaardige thema's en problemen als in onze stadsregio's (wegtrekken van jonge gezinnen uit de stad; concentratie van kansarmoede in de stad; in verhouding veel meer sociale woningen in de stad; scheefgetrokken fiscale verhoudingen,...). Op die 'bassin de vie' wordt het ScoT geënt. Het ScoT is een planinstrument voor die hele 'bassin de vie', waardoor de hele stadsregio in beeld komt en voorwerp is van politiek debat en planvorming;
- Tot voor kort hadden de CU belangrijke eigen fiscale bevoegdheden die hen door de wetgever waren toevertrouwd. Dat werd in Frankrijk aanvaard. Daarmee kon de federatieve structuur van de CUD, althans op het niveau van de 16 gemeenten, middelen herverdelen. Die fiscale bevoegdheid valt nu weg en wat in de plaats komt heeft veel minder impact op stadsregionale verhoudingen;
- Op het niveau van de 'bassin de vie' of de stadsregio is het bestaan van de Syndicat Mixte en van de Agences interessant: het zijn beide intergemeentelijke en interbestuurlijke fora; het eerste is een politieke structuur, het tweede bundelt data en deskundigheid en is een motor van planningsprocessen die op een verzelfstandigde manier werkt. Het zijn twee bestuursvormen waarrond vele debatten over de regionale ontwikkeling zich enten.

Bronnen

Interview op donderdag 27 september 2012 in Duinkerke met Patrick Chevre, secrétaire général de la CUD; Gerard Blanc, directeur van de Agence; met Jocelyne Florent, économiste et urbaniste de l' Agence en in aanwezigheid van Filip Boury en Wieland Demeyer, gebiedswerking Westhoek van de provincie West-Vlaanderen

ADCF (Assemblée des Communautés de France) (2012), Le volet intercommunal de la réforme territoriale

AGUR (2010), Des clés 2010-2011. Le Manuel de la région Flandre-Dunkerque, Dunkerque

AGUR (2012), Habitat en Chiffres Flandre-Dunkerque, Dunkerque

AGUR (2012), Forum du territoire Flandre-Dunkerque, ScoT Dunkerque Grand Littoral

Communautés Urbaines de France (2012), Focus Finances Observatoire des Communautés Urbaines, Paris (meerdere nummers)

Communauté Urbaine de Dunkerque (2012), Documenten Website en consultatie van de ruimtelijke plannen

Cour des Comptes (2001), Les Communautés Urbaines, Rapport Public Particulier, Synthèse, Paris

Direction Générale des Collectivités Locales (2012), 2012: bilan de l'intercommunalité avant la mise en oeuvre des SDCI

GETCT, EGTS (2011), La planification en France: les acteurs, les compétences en et documents, ppt presentatie

Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités locales et de l'intégration (2011), Loi de réforme des collectivités territoriales, Guide Pratique, Paris

Prefecture du Nord (2012), La réforme de l'intercommunalité dans le Nord, Lille

Région Nord Pas-de-Calais (2010), Vers de nouvelles régulations territoriales. L'interterritorialité en actes problématiques, conditions de mise en oeuvre, prospective, recommandations, Lille

Wikipedia, basisdocumenten over de "intercommunalité en France", over de soorten belastingen en over de verschillende vormen van intercommunale samenwerking.

> 7.3.2. *Stadsregio Arnhem-Nijmegen*

Stadsregio Arnhem Nijmegen (SRAN) is een regionaal samenwerkingsverband tussen 20 Nederlandse gemeenten met als doel het behouden en versterken van de kwaliteiten van het gebied om daarmee bewoners en bedrijven te binden aan deze regio. De regio telt 736.107 inwoners (1 januari 2011) op ruim 1000 km² en vormt daarmee - tezamen met Twente, Zuid-Limburg en de regio Eindhoven - een van de vier grote stedelijke agglomeraties buiten de Randstad.



Overzicht van de 8 stadsregio's in Nederland (WGR+).

De stadsregio Arnhem-Nijmegen is gestart met 27 gemeenten, die door fusies zijn gereduceerd tot 20 gemeenten. Hiervan zijn 19 gemeenten in de provincie Gelderland gesitueerd en ligt 1 gemeente in Limburg. De grootste gemeente is Nijmegen, met 163.195 inwoners, daarna volgt Arnhem met 147.278 inwoners. De derde gemeente is Overbetuwe met 45.546 inwoners en de vierde gemeente is Lingewaard met 45.453 inwoners (cijfers per 1 januari 2010). De stadsregio bestaat in de huidige vorm (stadsregio) vanaf 2006, maar bestond al eerder in een andere vorm (projectbureau). In feite kunnen drie ontwikkelingsfasen worden onderscheiden: het Knooppunt Arnhem-Nijmegen, de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en een toekomstige vorm waarover op dit moment (2012) wordt nagedacht.

Fase 1: Knooppunt Arnhem-Nijmegen

Het Knooppunt Arnhem Nijmegen werd opgericht in 1988 nadat de steden Arnhem en Nijmegen dat jaar waren opgenomen als knooppunt in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. Aanvankelijk was het de bedoeling dat het zou uitgroeien tot een stadsprovincie, maar in 1995 werd dit plan afgevoerd door minister Hans Dijkstal.

Het verwerd daarop tot een projectbureau op vervoersgebied met grote ambities: in de jaren '90 waren er niet minder dan 60 plannen, waarbij het enorme Multimodaal Transportcentrum (MTC) dat bij het Container Uitwissel Punt aan de toekomstige Betuweroute bij Valburg moest worden gerealiseerd, het speerpunt van het beleid vormde. Hoewel dit plan oorspronkelijk gesteund werd door de landelijke politiek, is dit om verschillende redenen afgevoerd van de agenda. In de periode 1988 - 2006 werden vooral concrete projecten ontwikkeld en uitgevoerd. Er werd slechts een beperkt gemeenschappelijk beleid uitgestippeld.

Het samenwerkingsverband had ook geen eigen bestuursorgaan. Het projectbureau diende als draaischijf tussen het lokaal bestuur en de landelijke bevoegde ministers.

Fase 2: Stadsregio Arnhem-Nijmegen

Met ingang van 1 januari 2006 ging het Knooppunt Arnhem-Nijmegen verder als Stadsregio Arnhem-Nijmegen. De stadsregio heeft grotendeels dezelfde bevoegdheden als het knooppunt, maar die zijn nu wettelijk sterker ondersteund dankzij de aangepaste Wet gemeenschappelijke regelingen die op 1 januari 2006 van kracht is geworden. Deze wettelijke bevoegdheden worden verderop in deze nota beschreven.

Missie stadsregio

De missie van deze stadsregio is als volgt geformuleerd: 'De Stadsregio Arnhem Nijmegen werkt namens en voor de regiogemeenten aan een aantrekkelijke, goed bereikbare en internationaal concurrerende regio. Een regio die aantrekkelijk is voor inwoners en waar bedrijven en instellingen willen investeren'.

Inhoudelijke taken en bevoegdheden.

De Stadsregio Arnhem Nijmegen richt zich enerzijds op de wettelijke taken (zie verder 'de Wettelijke basis'), anderzijds op vragen van de regiogemeenten naar aanleiding van lokale ontwikkelingen.

Daarnaast richt de stadsregio zich enerzijds op het ontwikkelen van beleid met betrekking tot verkeer en vervoer, economische ontwikkeling, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en milieu, en anderzijds op het uitvoeren van concrete projecten. De stadsregio kent een Top 10 van strategische projecten die van groot belang zijn voor de ontwikkeling van de regio. Deze 'top 10' vormt de agenda voor de stadsregio voor de komende jaren.

In het onderstaande wordt, vooral ter illustratie, ingegaan op het beleid en concrete activiteiten binnen de beleidsdomeinen waarvoor de stadsregio bevoegd is.

Beleidsveld Mobiliteit

De Stadsregio Arnhem Nijmegen heeft een aantal wettelijke taken op het gebied van verkeer en vervoer en is opdrachtgever voor het openbaar vervoer. Om te zorgen voor een betere doorstroming van het verkeer werkt de stadsregio aan infrastructurele projecten en mobiliteitsmanagement. Het regionale mobiliteitsbeleid voor de periode tot 2020 ligt vast in de Regionale Nota Mobiliteit. Hoofddoelen zijn het bundelen en verknopen van verkeersstromen. Concreet betekent dit het aanleggen en verbreden van wegen, verkeers- en mobiliteitsmanagement, het beprijzen van verschillende modaliteiten, het aanleggen van nieuwe stations, het creëren van Hoogwaardig Openbaar Vervoerassen, het bouwen van fietssnelwegen en het zoeken naar een optimale afstemming tussen ruimtelijke ontwikkeling en verkeer.

Enkele voorbeelden van projecten op het gebied van mobiliteit: Openbaar vervoer 2013-2023 (concessieverlening voor het private openbaar vervoer -trein, bus en stadsregiotaxi- in de regio); RijnWaalsprinter (invoering regionale trein); Snelfiets-routes (de aanleg van een hoogwaardig netwerk van snelfietsroutes die (grote) woon- en werklocaties met elkaar verbinden); Stadsregiotaxi Collectief Vraagafhankelijk Vervoers-systeem

Beleidsveld Ruimte

De Stadsregio Arnhem Nijmegen werkt aan een aantrekkelijke, bereikbare en internationaal concurrerende regio. Het doel is bewoners, bedrijven en bezoekers duurzaam aan de regio te binden door het bieden van een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat. De gezamenlijke ambities van de gemeenten en provincie liggen vast in het Regionaal Plan 2005-2020. De bijbehorende beleidsregels gelden tot 2015 en zijn bindend voor de gemeenten van de stadsregio. Onder het thema Ruimte valt ook het duurzaamheidsprogramma Eureka, gericht op het verbeteren van het klimaat en de luchtkwaliteit.

De rode draad in het Regionaal Plan is de het verbeteren van het bestaande gebied, in plaats van nieuw ruimtebeslag voor wonen en werken. Men gaat uit van de kwaliteit en het karakter van de verschillende gebieden binnen de regio. Juist de variatie wordt verscherpt, bijvoorbeeld door steden meer stad te maken en tegelijk ook het platteland te versterken. Het opstellen van een Regionaal Plan is één van de wettelijke taken van de stadsregio.

Enkele voorbeelden van projecten op het gebied van ruimte: De Groene Kracht (inventarisatie van de kansen voor een concrete uitvoeringsagenda op het vlak van energie en klimaat); Eureka (een pakket van programma's om de luchtkwaliteit te verbeteren in samenhang met de aanpak van het klimaat- en energievraagstuk); Regiocontract 2012-2015 (afsprakenkader met Provinciebestuur over investeringen in structuurversterkende ruimtelijke projecten).

Het Regionaal plan is op het gebied van ruimte het belangrijkste beleidsdocument van de stadsregio. Het is een *extra* beleidsdocument, dat zich bevindt tussen het abstracter Streekplan van de provincie en het bestemmingsplan van de gemeente. In die zin vervangt het niet de reeds bestaande beleidsdocumenten en -bevoegdheden van de andere bestuurslagen, maar is het een - voor de gemeenten bindend - beleidsplan. De meerwaarde van het Regionaal plan is dat het uitwerking van het Streekplan concretiseert in visies en onder andere nieuwe woon- en werkgebieden. Het Regionaal plan bakent deze gebieden af en definieert - globaal- de vorm en inhoud. Het betreft hier *nieuwe* woon- en werkgebieden met een substantiële omvang. Er wordt geen ondergrens gehanteerd ten aanzien van de omvang hiervan, maar doorgaans betreft het meerdere hectaren. Kleinere gebieden en herontwikkelingen worden geïnitieerd en gedefinieerd door de gemeenten zelf. Binnen deze kaders zijn het de gemeenten zelf die zorg dragen voor de uitwerking en de realisatie. De stadsregio voert dus geen ruimtelijke projecten uit. Het regionaal plan gaat in op de gemeenten zorgen ook zelf voor de benodigde bestemmingswijzigingen, ook weer binnen de kaders van het Regionaal plan. Het Regionaal plan heeft, in tegenstelling tot het bestemmingsplan, geen juridische kracht ten opzichte van burgers.

Beleidsveld Wonen

De Stadsregio Arnhem Nijmegen streeft voor de periode 2010 - 2020 naar een woningaanbod waarbij de kwaliteit aansluit bij de demografische ontwikkelingen en woonwensen. De woningen dienen verder betaalbaar te zijn voor alle doelgroepen. Sinds 2005 is door de gemeenten en de stadsregio in het versnellingsproject Tempo KAN! een verdubbeling van de woningbouwproductie gerealiseerd. Om

het woningtekort terug te dringen zijn sinds 2005 bijna 24.000 woningen gebouwd in de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Hierdoor is het woningtekort teruggebracht naar een acceptabel niveau. Voor de periode 2010 - 2020 zijn nog eens 26.000 tot 31.000 woningen nodig om aan de groeiende vraag naar woningen te voldoen.

Enkele voorbeelden van projecten op het gebied van wonen: Duurzaam Bouwen (Opmaak en implementatie van een Convenant Duurzaam bouwen tussen de marktpartijen en de Stadsregio Arnhem Nijmegen omtrent duurzaam bouwen); Huisvestingsverordening (opmaken en vaststellen verordening); Verstedelijkingsopgave (het vergroten van het aanbod van aantrekkelijke woonmilieus en werkmilieus).

Beleidsveld Werken

De Stadsregio Arnhem Nijmegen richt zich op het versterken van het economisch vestigingsklimaat, met als speerpunt het verdere ontwikkeling van het brede economische profiel van de stadsregio. Het versterken van de innovatieve clusters krijgt speciale aandacht. Dit zijn gezondheid, zorg & welzijn, energie & milieu, halfgeleiders & technologie, mode & vormgeving en toerisme. Daarnaast wordt ingezet op het uitvoeren van een innovatieve bedrijventerreinenstrategie, waaronder de herstructurering van bestaande terreinen.

Het Regionaal Plan Stadsregio Arnhem Nijmegen geeft aan dat zij ruimte wil geven voor innovatie in de brede economische structuur van de regio. Vooral kennisintensieve diensten, de 'creatieve' industrie en nieuwe combinaties van zorg, welzijn en recreatie vormen een nieuwe stimulans voor de regionale economie. Binnen de rijke variëteit van economische activiteiten kunnen deze opkomende sectoren zorgen voor een meer onderscheidend profiel van de regio.'

Enkele voorbeelden van projecten op het gebied van werken: Bedrijventerreinenbeleid (Het versterken van werklocaties en het uitvoeren van een innovatieve bedrijventerreinenstrategie); Debattenreeks (organiseren van een reeks economische debatten); Detailhandelsbeleid (het versterken van de regionale detailhandelstructuur).

Wettelijke basis voor samenwerking

In 1950 trad de *Wet Gemeenschappelijke Regelingen* (WGR) in werking. Vanaf die tijd is er kritiek op de wet geweest. De kritiek spitste zich toe op het gebrekkige democratische gehalte van een samenwerkingsverband. Besluiten worden in een WGR regeling immers door een orgaan genomen dat niet rechtstreeks gekozen is. Tot aan de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 1984 zijn er verschillende voorstellen gedaan om tot een betere aanpak van de schaalproblematiek te komen. Dit resulteerde in pleidooien voor gewesten en *provincies nieuwe stijl*. In de meeste pleidooien werd de vorming van een *vierde bestuurslaag* noodzakelijk geacht. Dit moest gepaard gaan met een herverdeling van de verschillende bevoegdheden tussen de bestuursorganen. Met de Nota Bestuurlijke Organisatie kwam er in 1983 een (tijdelijk) einde aan de discussie. Er werd gekozen voor *verlengd lokaal bestuur* en niet voor een vierde bestuurslaag. Deze opvatting resulteerde in de nieuwe *Wet gemeenschappelijke regelingen* (nu: *WGR+*) van december 1984. De formeel aangeduide stadsregio's (waaronder Arnhem-Nijmegen), worden aangeduid met Plus-regio's. Zij onderscheiden zich van andere stadsgewesten (zoals Breda-Tilburg), die minder bevoegdheden hebben.

Op verschillende wijze hebben gemeenteraden invloed op een gemeenschappelijke regeling: zij beslissen over de oprichting, wijziging en opheffing van de gemeenschappelijke regeling op voorstel van het college van B&W. Zij stellen daarbij het takenpakket en de bevoegdheden vast. Voor het Algemeen Bestuur (AB) wijzen zij hun vertegenwoordigers aan. Die hebben een informatie- en verantwoordingsplicht aan hun gemeenteraad. De vertegenwoordigers zijn veelal leden van het college van B&W en soms raadsleden.

Zij worden via het toezenden van de begroting van tevoren en de jaarrekening achteraf over de uitvoering van taken geïnformeerd. Zij kunnen hun zienswijze geven op de (ontwerp-) begroting bij het Algemeen Bestuur en zo nodig bezwaar maken bij Gedeputeerde Staten.

Het college van B&W geeft in de gemeentebegroting en jaarrekening in de paragraaf verbonden partijen aan de gemeenteraad ook informatie over de ontwikkelingen bij WGR's. Gemeenten houden verder een register bij van regelingen waarin wordt deelgenomen.

De kosten van een WGR regio worden gefinancierd door het Nederlandse overheid (gemiddeld 46%) en gemeenten (gemiddeld 12%). De overige 42% is een bonte verzameling aan financieringsbronnen van WGR's.

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen geeft precies aan welke taken en bevoegdheden de stadsregio's hebben. De gemeenten in plusregio's zijn verplicht om de volgende thema's samen op te pakken:

Economische ontwikkeling

De plusregio stelt periodiek een strategie op voor regionaal-economische ontwikkeling. Zoals voor bedrijfsterreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen, die van regionaal belang zijn.

Bedrijfsvesting

De plusregio maakt plannen voor regionaal belangrijke bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen, zeehavens en luchthavens.

Aantrekkelijk voorpromoten bedrijven en toerisme

De plusregio werft en promoot de regio gezamenlijk. Zodat bedrijven zich er graag vestigen. En er toeristen komen.

Huisvesting

De plusregio bepaalt bijvoorbeeld waar nieuwe woningen gebouwd mogen worden.

Stedelijke vernieuwing

Parkstad Limburg kijkt bijvoorbeeld hoe ze de bevolkingskrimp (en leegstaande woningen) in de regio als kans kunnen benutten.

Bouwen, wonen en woonomgeving

Een plusregio kan ook geld krijgen voor activiteiten die niet geregeld zijn in de Wet stedelijke vernieuwing. Deze activiteiten moeten wel passen in het rijksbeleid.

Ruimtelijke ordening

Het algemeen bestuur van een plusregio stelt het regionaal structuurplan van de plusregio vast.

Regionaal verkeers- en vervoersbeleid

Een plusregio ontvangt jaarlijks geld (brede doeluitkering) voor het regionaal verkeers- en vervoerbeleid.

Openbaar vervoer

Het dagelijks bestuur van een plusregio gaat over de vergunningen voor het openbaar vervoer (behalve de trein) in een plusregio.

Milieu

Het algemeen bestuur van een plusregio stelt het regionaal milieubeleidsplan vast. Het dagelijks bestuur van een plusregio stelt jaarlijks een milieuprogramma vast. Daarin staat bijvoorbeeld dat alle bussen in de regio roetfilters moeten hebben.

Aanleg nieuwe wegen en verbeteringen aan de weg

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat betreft gemeenten, provinciale staten, waterschappen en plusregio's bij het voorbereiden van nieuwe wegen of wegverbeteringen. Bijvoorbeeld bij de aanleg van verbindingswegen tussen steden om files te voorkomen.

Verkeersveiligheid

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat kan een plusregio een bijdrage verlenen voor de bestrijding van de verkeersonveiligheid. Bijvoorbeeld door jaarlijks ongevalrapportages uit te brengen om onveilige verkeerssituaties aan te pakken.

Bereikbaarheid door verkeer en vervoer

Het bestuur van een plusregio stelt een regionaal verkeers- en vervoerplan vast. (artikel 16, eerste lid). Een plusregio kan bijvoorbeeld beslissen om grootschalig hybride personenvervoer aan te schaffen voor de hele regio.

Infrastructuur

Het infrastructuurfonds verleent subsidies aan plusregio's. Bijvoorbeeld voor het aanleggen van openbaar vervoerverbindingen tussen gemeenten.

Thema's die spelen in de eigen regio

Elke stadsregio ontwikkelt naast de wettelijk vastgestelde thema's ook eigen beleid. Zo pakt het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven de gezondheidszorg en welzijn gezamenlijk aan.

Overigens zijn veel van deze bevoegdheden ook nog specifiek aangegeven in andere wetten, zoals de Wet Milieubeheer, Wet Infrastructuurfonds, Wet Bereikbaarheid en mobiliteit, de Tracéwet, de Woningwet, de Wet Ruimtelijke ordening, de Huisvestingswet, de Wet Stedelijke vernieuwing enz.

Een onafhankelijk evaluatieonderzoek uit 2010 heeft aangegeven dat voorgaande taken overwegend goed zijn opgepakt en dat de stadsregio's over het algemeen goed functioneren.

Bestuur en besluitvorming

De Stadsregio Arnhem Nijmegen kent net als gemeenten drie bestuursorganen: het algemeen bestuur (de Stadsregioraad), het dagelijks bestuur (het College van Bestuur) en een onafhankelijke voorzitter. De Stadsregioraad telt 37 leden, die worden aangewezen door en uit de gemeenteraden van de 20 stadsregiogemeenten, inclusief de burgemeesters en wethouders. Het dagelijks bestuur van de stadsregio is in handen van het College van Bestuur, dat bestaat uit een voorzitter en maximaal vijf andere leden. De vijf leden worden benoemd door en uit de Stadsregioraad. De voorzitter wordt 'van buiten' benoemd.

De politieke discussie over voorstellen die ter besluitvorming voorliggen aan de Stadsregioraad wordt gevoerd in de commissies van advies. Er zijn drie commissies; de commissie Ruimte & Wonen, de commissie Mobiliteit & Werken en de commissie Bestuur & Financiën. De commissies worden voorgezeten door drie commissievoorzitters die zijn gekozen door en uit de Stadsregioraad.

Relaties met andere bestuurslagen

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen geeft exact de bevoegdheden aan van de Stadsregio's ten opzichte van gemeenten, de provincie en de rijksoverheid:

§ 6. Taken en bevoegdheden

Artikel 118

Een regeling voorziet erin dat het algemeen bestuur van de plusregio ter behartiging van de economische ontwikkeling van de plusregio ten minste:

- a. periodiek een regionaal-economische ontwikkelingsstrategie opstelt;*
- b. het beleid aangeeft ter zake van de uitoefening van zijn bevoegdheden met betrekking tot bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelsvoorzieningen die van regionaal belang zijn, daaronder mede begrepen de zee- en luchthavens en de daarbij behorende bedrijfslocaties;*
- c. de hoofdlijnen vaststelt van een regionaal promotie- en acquisitiebeleid gericht op bedrijfsvestiging en toerisme.*

Artikel 119

1. Een regeling voorziet in de bevoegdheid van het algemeen bestuur van een plusregio voorschriften te geven met betrekking tot het door de gemeenten in die regio verwerven en uitgeven van gronden, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, het verhaal van kosten daarvan, alsmede de mate waarin de financiële gevolgen worden verdeeld over de gemeenten in de regio.

2. Een regeling voorziet tevens in de bevoegdheid van het algemeen bestuur van een plusregio gebieden aan te wijzen, ten aanzien waarvan dat bestuur kan bepalen dat de verwerving en de uitgifte van de gronden, de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, alsmede het verhaal van kosten daarvan, uitsluitend door of vanwege het bestuur van die regio kan plaatsvinden.

3. Een regeling voorziet voorts in de bevoegdheid van het bestuur van een plusregio voorschriften te geven met betrekking tot het onderhoud en het beheer van de in het eerste en het tweede lid bedoelde gronden.

Formeel heeft de Stadsregio een zelfstandige beslissingsmacht en vindt de invloed van gemeenten op besluiten van de Stadsregio plaats via hun vertegenwoordigers in het Algemeen bestuur en het Dagelijks bestuur. In de praktijk vindt echter ten aanzien van zowel de beleids-vorming als het definiëren van projecten en locaties, overleg plaats met de gemeenten waarop dit betrekking heeft. Doorgaans vindt de participatie en onderhandeling tussen de betreffende gemeenten en de Stadsregio plaats binnen werkgroepen. Verschillende betrokken actoren geven aan dat ondanks de intensieve afstemming tussen stadsregio en gemeenten, het bestaan van een wettelijke regeling een belangrijk voordeel is vanwege de duidelijkheid die het biedt naar taken en bevoegdheden.

Eenmaal door de Stadsregio genomen besluiten moeten door de gemeenten worden uitgevoerd:

§ 5. Verplichte uitvoering

Artikel 115

1. Het bestuur van een gemeente in een plusregio verleent zijn medewerking aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van de plusregio neemt in verband met de uitoefening van de aan dat bestuur opgedragen bevoegdheden.

2. Indien het bestuur van een gemeente naar het oordeel van het dagelijks bestuur van de plusregio de in het eerste lid bedoelde medewerking niet of niet in voldoende mate verleent, kan het dagelijks bestuur zelf ten laste van de betrokken gemeente een besluit uitvoeren of doen uitvoeren.

3. Alvorens over te gaan tot toepassing van het tweede lid, wordt het bestuur van de betrokken gemeente in kennis gesteld van het daarop gerichte voornemen.

In de praktijk van Stadsregio Arnhem-Nijmegen heeft deze dwang nog nooit hoeven uitgevoerd te worden.

De stadsregio heeft treedt niet alleen in de plaats van gemeenten, maar ook van provincies. Een evaluatieonderzoek uit 2010 heeft uitgewezen dat gemeenten over het algemeen zeer tevreden zijn met het functioneren van de stadsregio, mede omdat de vertegenwoordiging in het stadsregiobestuur goed is geregeld. Dat taken en bevoegdheden zijn overgeheveld naar de stadsregio's wordt niet als problematisch ervaren, vooral ook omdat met de betreffende gemeenten intensief overleg wordt gevoerd over het voorgenomen beleid en projecten.

Voor de provincies ligt dit anders. Ook hier zijn bevoegdheden overgeheveld naar de stadsregio's. De provincies zijn principieel tegen de stadsregio's omdat 'de bijzondere positie van de Wgr-plusgebieden de ambitie van de provincies om integrale verantwoordelijkheid te dragen voor het gebiedgerichte beleid (de provincies zelf gebruiken hiervoor de term 'gebiedsregisseur') belast'. In de praktijk betekent het dat de provincies buitenspel zijn gezet bij de aangegeven thema's waarvoor de stadsregio's bevoegd zijn, met name op het gebied van verkeer en vervoer. Voor ruimtelijke ordening ligt dit iets genuanceerder, vanwege de grote lijnen die de provincie vastlegt in de streekplannen.

De relaties met de Rijksoverheid vinden plaats op drie verschillende niveaus. Op de eerste plaats bepaalt de Rijksoverheid de spelregels voor de taken en bevoegdheden van de stadsregio's via de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en via andere relevante wetten (zie het voorgaande). Zij draagt vervolgens ook in financiële zin bij aan het functioneren van de stadsregio's.

Op het niveau van de beleidsvorming voor de aangegeven thema's, hebben de stadsregio's vergaande bevoegdheden. Dit heeft vooral te maken met gegeven dat het Nederlandse rijksbeleid, met name op het gebied van ruimtelijke ordening, meer gebaseerd is op principes en minder normatief is. Dit maakt dat de stadsregio's meer beleidsruimte hebben op dit gebied. Zo bepalen zij zelf de productiedoelstellingen op het gebied van bijvoorbeeld wonen en bedrijventerreinen, alsook de ruimtelijke inpassingen ervan. Althans, zolang dit niet tegenstrijdig is met het landelijk beleid. Anders heeft de Rijksoverheid wel corrigerende bevoegdheden.

Op het niveau van (strategische) projecten is de wederzijdse invloed afhankelijk van het gegeven of het landelijke strategische projecten, dan wel regionale strategische projecten betreft. Strategisch projecten van landelijk niveau blijven onder de regie van de Rijksoverheid vallen. Wel geeft de Rijksoverheid de stadsregio's de mogelijkheid om tot een optimale deelinvoering te komen, bijvoorbeeld door de stadsregio's zelf aan te laten geven op welke wijze de inpassing van een

nieuwe hoofdinfrastructuur op hun grondgebied het best kan plaatsvinden. De stadsregio kan hierbij zelfstandig onderzoek verrichten, alternatieven uitwerken en tot een advies komen. De finale besluitvorming vindt echter plaats door de Rijksoverheid.

Strategisch projecten van stadsregionaal niveau vallen onder de regie van de stadsregio. Wat stadsregionale project zijn, wordt nadrukkelijk bepaald door de stadsregio's zelf. Voorbeelden zijn het optimaliseren van het regionaal wegennet, het ontwikkelen van natuurgebieden of het realiseren van (stads)bossen. Echter, veel van deze projecten vergen bijvoorbeeld aansluitingen van regionale (spoor)wegen op hoofd(spoor)wegen en bijzondere financiële bijdragen van de Rijksoverheid. Hiermee kan de Rijksoverheid nog steeds op enige wijze meesturen bij (strategische) regionale projecten.

Fase 3: Toekomst stadsregio Arnhem-Nijmegen

Het, inmiddels demissionaire, Kabinet Rutte heeft in haar regeerakkoord opgenomen dat de stadsregio's opgeheven gaan worden. De reden hiervoor is dat zij miljarden wil korten op de uitgaven van de overheid, door middel van minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders. De kerntaken van de provincie moeten ruimte, economie en natuur worden. Jeugdzorg moet dan bijvoorbeeld worden overgeheveld naar de gemeenten.

De opheffing van de stadsregio's zou moeten plaatsvinden per 1 januari 2013. Door middel van het 'voortgangsbericht visienota bestuur en bestuurlijke inrichting' van 2 maart 2012 heeft het Kabinet een voorstel hiertoe naar de Tweede kamer gezonden.

Als gevolg van het demissionair worden van het kabinet Rutte sinds 23 april, is het 'voortgangsbericht visienota bestuur en bestuurlijke inrichting' op 5 juni 2012 door de Tweede kamer controversieel verklaard. Dat betekent dat dit onderwerp deze kabinetsperiode niet meer wordt behandeld door de Tweede Kamer en dat de opheffing voorlopig van de baan is. Dit neemt niet weg dat verschillende stadsregio's, waaronder Arnhem-Nijmegen, momenteel onderzoeken of, en op welke wijze, een toekomstige samenwerking mogelijk blijft.

Bronnen

De Wet Gemeenschappelijke Regeling, 20 december 1984

Wijzigingswet Wgr-plus, 24 november 2005

www.overheid.nl, Voortgangsbericht over de visienota bestuur en bestuurlijke inrichting, juli 2012

www.destadsregio.nl

Persbericht, Kabinet: twee vervoerregio's in Randstad en opheffing WGR-plusregio's, 02-03-2012

www.wikipedia, Plusregio, juli 2012

www.wikipedia, Stadsregio Arnhem-Nijmegen, juli 2012

[Kamerbrief over de visienota bestuur en bestuurlijke inrichting](#), Kamerstuk 02-03-2012, BZK, IenM

Gesprekken met medewerkers van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen en de stad Arnhem.

Voorstel aan Stadsregioraad Arnhem-Nijmegen: De regionale samenwerking van morgen, 1 maart 2012

[Rapport Plussen en minnen: Evaluatie van de Wgr-plus](#), 18-08-2010, BZK

> 7.3.3. *De case van de Metropolitane regio Barcelona (AMB) en Barcelona Regional (BR)*

In deze nota wordt eerst achtergrondinformatie over de bestuurlijke organisatie in Spanje opgelijst. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de intergemeentelijke samenwerkingspraktijk van de stad Barcelona, met name in de metropolitane regio Barcelona (AMB) en onder impuls van Barcelona Regional (BR). De case van Barcelona is relevant omdat het een mix van vrijwillige

intergemeentelijke samenwerking (BR) en bestuurlijke hervormingen betreft die een sturend kader creëren voor intergemeentelijke interactie (AMB).

Context: basiselementen van het Spaanse politiek-bestuurlijke systeem²³

- Spanje is een **unitaire en sterk gedecentraliseerde staat**, maar heeft een aantal grondwetsartikels die het recht op zelfbestuur van de regio's en verschillende gemeenschappen (bv. Basken, Catalanen, ...) erkennen (art. 2) en die de autonomie van gemeenten, provincies en autonome gemeenschappen (bv. Baskenland, Catalonië) garandeert (art. 137).
- Spanje kent een **nationale administratie en een gedecentraliseerd regionaal niveau**, aangestuurd door een vertegenwoordiger van de centrale overheid ('delegado general del gobierno', 17 posities). Een gelijkaardige vertegenwoordiger doet dit op het provinciale niveau ('subdelegaciones del gobierno', 44 posities)
- Spanje kent **17 autonome regio's** ('Comunidades Autónomas', en 2 autonome steden in Noord-Afrika - de autonomie van de regio's is daarbij verschillend), die meestal nogmaals opgedeeld zijn in **52 provincies** (tss 1 en 9 per regio), onderverdeeld in 'comarca's' en op het laagste niveau de **8.116 gemeenten** (Dexia 2011-2012):
 - gemiddeld 5.680 inwoners (en 62 km²)
 - 85 % ervan met minder dan 5.000 inwoners
 - 58 gemeenten hebben meer dan 100.000 inwoners.
- Het aandeel van de sub-nationale sector in de publieke financiën (Dexia, 2011-2012) is goed voor de helft van het aandeel van de totale publieke sector in het BNP in Spanje (53,2 %) en op het vlak van uitgaven een kwart van het BNP (24,3 %).
- De provincies hebben aan bevoegdheden en invloed ingeboet, zowel naar de autonome gemeenschappen/regio's als naar de gemeenten. Tegelijkertijd veranderen provincies soms van statuut: zeven provincies werden ook autonome gemeenschappen. Gemeenten zijn verhoudingsgewijze klein qua inwonersaantal.

Na Madrid is **Barcelona de tweede grootste stad met ong. 1,6 mio inwoners** en is de agglomeratie errond goed voor ong. 5 mio inwoners. Daarmee is de agglomeratie goed voor pakweg 2/3 van de bevolking van de regio Catalonië (ong 7,5 mio inw). Er is ook een provincie Barcelona. De stad Barcelona is zowel hoofdstad van provincie als regio.

Barcelona heeft net zoals Madrid een **speciale status (door hun 'municipal charter')** met **specifieke bevoegdheden en financiële voorwaarden**. Dat 'Municipal Charter' (in 2000 overeengekomen met de Catalaanse en nationale overheid en vernieuwd in 2006) geeft de stad onder meer bijzondere bevoegdheden op het vlak van verkeersmanagement, telecommunicatie en openbare veiligheid. De stad kent ook een interne decentralisatie en is sinds 1987 verdeeld in 10 districten bestaande uit verschillende wijken met eigen raad, afgevaardigde ('councillor') en bevoegdheden (bv. mbt infrastructuur & inrichting openbaar domein).

Gemeentelijke bevoegdheden variëren in Spanje volgens de schaal:

- **Allen zijn bevoegd voor lokale infrastructuur (water, afval, licht, wegen) en politie**
- **Gemeenten > 5.000 inwoners zijn bevoegd voor markten, parken en bibliotheken**
- **Gemeenten > 20.000 inwoners zijn bevoegd voor noodhulp (brandweer, hulpdiensten), sociale integratie en sport**
- **Gemeenten > 50.000 inwoners zijn bevoegd voor milieu en stedelijk openbaar vervoer**

²³ hoofdbron: Dexia (2008). 'Sub-National Governments in the European Union. Organisation, responsibilities and finance'. Parijs/Brussel: Dexia, 655 p.

Daarnaast zijn discretionaire bevoegdheden zoals openbare veiligheid, verkeersmanagement, cultuur en toerisme. De centrale en provinciale overheden kunnen verder taken delegeren, bv. op vlak van onderwijs. Het 'Municipal Charter' van Barcelona past in deze mogelijkheid.

De **autonome gemeenschappen (vergelijkbaar met onze regionale overheden)** zijn bevoegd voor alles dat niet aan de centrale overheid is toegewezen, zoals **ruimtelijke planning en stedenbouw**, wonen, publieke infrastructuur, spoorwegen, wegen, toezicht op landbouw, waterwegen, bossen, visserijen, alsook economische expansie, cultuur en onderzoek, monumenten, toerisme en recreatie, sport. De belangrijkste taken zijn onderwijs en gezondheid (incl. hospitalen)

Gemeenten kunnen er **gemeentebedrijven** oprichten (nu > 1000) en opereren op het vlak van stadsontwikkeling, infrastructuur, economische ontwikkeling en cultuur. Watervoorziening en afval is vaak uitbesteed via **concessies**. PPS is er ook veelvoorkomend sinds wet van 2003, met name op vlak van transport. 50 % van de PPS wordt opgevolgd door de autonome gemeenschappen, vooral op vlak van transport, infrastructuur en ziekenhuizen.

Samengevat blijkt Spanje een gedecentraliseerd en bestuurlijk complex land, gekenmerkt door een groot aantal kleine gemeenten, met gevarieerde bevoegdheidsverdeling naargelang gemeentelijke grootte en specifieke overeenkomsten tussen de grootste steden, regionale en centrale overheid.

De variatie van intercommunale structuren

- Intergemeentelijke samenwerking is een recht van de lokale besturen. **Grotere gemeenten kunnen gegroepeerd worden in metropolitane regio's, die samen verantwoordelijk zijn voor één of meerdere diensten.** Er zijn er enkele opgezet, waaronder de **metropolitane regio van Barcelona** (nu één structuur, maar vroeger al één voor openbaar vervoer met daarin 18 gemeenten, en één voor water en afval met 33 gemeenten).
- De 'comarcas' daarentegen worden opgezet op initiatief van de autonome gemeenschappen (in 2008 = 81).
- Voorts zijn er **intergemeentelijk 'syndicates'** (mancomunidades) voor ingenieurswerken of publieke dienstverlening, met eigen statuten - vooral op vlak van watervoorziening, afval, transport, sociale diensten, civiele bescherming. (> 1000, 75 % van gemeenten zit in één of meerdere 'syndicates'.
- Tenslotte zijn er **consortia**, waarin gemeenten met andere publieke actoren of social profit samenwerken, bv. voor havenmanagement, transport, sociale diensten en watervoorziening.

Metropolitane Regio Barcelona (AMB)

De afbakening van Barcelona als stad is duidelijk, maar Barcelona als regio kent verschillende schalen, naargelang ze meer socio-demografisch dan wel administratief-bestuurlijk gedefinieerd zijn. De 'Functional metropolitan area of Barcelona' (CPSV) is bv. een functionele afbakening in het kader van het Europese regiobeleid, de 'Metropolitan Region of Barcelona' (RMB) wordt gebruikt in de regionale planningscontext (bestaande uit 7 'counties' en 164 gemeenten), terwijl de vroegere 'Mancomunitat de Municipis' (MMAMB) een intergemeentelijke samenwerking van 31 gemeenten en steden betreft (namelijk de stad Barcelona en een reeks omliggende gemeenten) in de 'Àera Metropolitana de Barcelona' (AMB). Recent is de samenwerkingsstructuur binnen de AMB hertekend (zie verder). Het is in elk geval duidelijk dat de stadsregionale (hier metropolitane) focus al jarenlang bestaat en er ook al samenwerkingsverbanden gecreëerd werden.

	Km ²	Bevolking	Bevolkingsdichtheid
Barcelona stad	98	1,5 mio	Ong. 15.000/km ²
Metropolitan Area of Barcelona (MMAMB)	495	2,8 mio	Ong. 5.700/km ²
Metropolitan Region of Barcelona (RMB)	3.236	4,4 mio	Ong. 1.350/km ²
Functional metropolitan area of Barcelona (CPSV)	4.592	4,5 mio	Ong. 988/km ²

(Roca et al. 2004 - <http://www.isprs.org/proceedings/XXXV/congress/comm1/papers/53.pdf>)

De AMB moet een betere stroomlijning mogelijk maken op het vlak van planning en stedenbouw, mobiliteit en milieu, en territoriale ontwikkeling (sociaal en economisch) mogelijk maken. Voorts kunnen gemeenten en regionale Catalaanse overheid ook andere bevoegdheden aan hen delegeren of overdragen. De AMB oefent een ruime waaier van grondgebonden bevoegdheden en activiteiten uit. De organisatie moet op deze manier de ontwikkeling van het hele metropolitane gebied in goede banen leiden en daarbij ook de onderlinge samenhang versterken. De doelstellingen zijn door AMB uitgewerkt in een strategisch plan voor 2011-2015.

Bevoegdheden/taken zijn:

Planning:

- Het AMB is bevoegd om het ruimtelijk structuurplan voor de metropolitane regio uit te werken ('Pla director urbanística metropolità (PDUM)' en het ruimtelijk uitvoeringsplan ('Pla d'ordenació urbanística metropolità (POUM)).
- Verder werkt het mee aan het ruimtelijke structuurplan van Catalonië mee vorm te geven ('Pla territorial general de Catalunya').
- De AMB bereid deel- en bestemmingsplannen voor en volgt relevante sectorale plannen mee op
- De AMB werkt technische hulpmiddelen (kaarten, software) uit en houdt zich ook bezig met het beheer en de inrichting van landschappen

Ruimtelijke ordening/stedenbouw en huisvesting:

- Opmaak van masterplannen voor het gebied in samenspraak met de regionale overheid en metropolitane planningscommissie 'Pla director urbanística metropolità' (PDUM) en 'Pla d'ordenació urbanística metropolità' (POUM)' in het bijzonder).
- AMB is lid van de metropolitane planningscommissie ('Comissió d'Urbanisme de l'Àrea Metropolitana de Barcelona').
- AMB formuleert en keurt bovenlokale ruimtelijke ontwikkelingsprogramma's goed.
- Geeft technische bijstand aan gemeenten op het vlak van planning, projecten en stedelijke ontwikkeling.
- Handhaving ('Protecció de la legalitat urbanística per delegació dels municipis o substitució de la competència municipal')
- Uitoefenen bevoegdheden op het vlak van wonen die aan haar gedelegeerd worden

Op het vlak van ruimtelijke ordening is de metropolitane regio met andere woorden ruim bevoegd voor intergemeentelijke planopmaak, handhaven alsook projectontwikkeling.

Vervoer en mobiliteit:

- Plannen en beheren van busnetwerken en andere openbaar groepsvervoer (met uitzondering van trams)
- Plannen en beheren van metro's/ondergronds vervoer
- Taxibeleid organiseren
- Metropolitane mobiliteitsplan goedkeuren, wegennet categoriseren, in samenspraak met regionale overheid wegeninfrastructuur beheren
- Duurzame mobiliteit bevorderen
- Beheer van de ringwegen van Barcelona

Water:

- Drinkwatervoorziening
- Afvalwater (verzamelen en verwerken)
- Coördinatie van gemeentelijke riolerings- en waterzuiveringssystemen

Afval:

- Verwerken en verwijderen van gemeentelijk afval
- Coördineren gemeentelijke inzamelingssystemen

- Inzamelen en verwerken verpakkingen
- Containerparken in samenwerking met de gemeenten

Milieu:

- Actieplannen opstellen en coördineren op het vlak van metropolitane milieubescherming, gezondheid en biodiversiteit, incl. Agenda 21 & klimaatverandering.
- Geluidsmeting en -normering
- Milieurapporten opstellen
- Samenwerking met gemeenten voor lokaal milieubeleid
- Promotie en beheer van hernieuwbare energie-installaties

Metropolitane infrastructuur:

- Ontwikkelen en beheren van bovenlokale infrastructuur op het vlak van mobiliteit, parken, stranden, natuur, milieu-installaties, e.d.

Economische en sociale ontwikkeling:

- Bevorderen van economische activiteit, werkgelegenheid, ondernemerschap in industrie, handel, diensten en toerisme.
- Ontwikkeling van een strategisch metropolitane plan voor modernisering, onderzoek en innovatie

Sociale en territoriale cohesie:

- Bevorderen van beleid om sociale en territoriale cohesie te bevorderen.
- Deelname aan de veiligheidscommissie ('Comissió de Seguretat') voor de regio.

Het bestuur²⁶ (aangesteld voor 2011-2015) omvat een **metropolitane raad**, een **raad van bestuur** met een voorzitter, uitvoerend vice-voorzitter, 8 andere vice-voorzitters en 7 gewone leden, alsook een **managementteam**.

De **raad van bestuur** is 17 zitjes groot en is samengesteld uit politici. Barcelona levert de voorzitter, (uitvoerend vice-voorzitter is van Cornellà de Llobregat), 4 vice-voorzitters en 2 gewone leden en heeft op die manier dus 7/17 mandaten (ong. 41 %).

In de **metropolitane raad** zitten afgevaardigden van de betrokken gemeenten en zijn de belangrijkste politieke partijen op die manier aanwezig. Barcelona heeft op dit moment met 24 zitjes (op 89) het grootste aantal zitjes (ong. 27 %). In de metropolitane raad zitten de **burgemeesters van alle gemeenten** en een **aantal raadsleden gekozen door de gemeenteraden**. De voorzitter wordt in principe gekozen door de metropolitane raad uit de burgemeesters en moet de stemmen equivalent aan 2/3 van de bevolking van het gebied omvatten. Hij/zij stelt o.m. de overige vice-voorzitters aan. De wet regelt het lidmaatschap als volgt:

- Gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners: 1 lid
- Gemeenten tussen 20.000 - 75.000 inwoners: 2 leden
- Gemeenten tussen 75.000 - 100.000 inwoners: 3 leden
- Gemeenten > 100.000 inwoners: 4 leden
- Stad Barcelona: 25 leden

De metropolitane raad heeft o.m. bevoegdheden om te verordenen (o.m. tarieven te bepalen), te vergunnen, te controleren & toezicht te houden, het budget. In principe beslissen zij bij gewone meerderheid.

De **begroting** voor 2012 is ongeveer **560 miljoen Euro**. Aan inkomstzijde omvat dit o.m. **85 mio directe belastingen**, **140 mio vergoedingen** en **andere inkomsten** en **308 mio transfers**. Aan

²⁶ Gebaseerd op de desbetreffende regionale wet op <http://www.urbaweb.com/legislacio/49-normativa-pgm/310-llei-area-metropolitana-de-barcelona>

uitgavenzijde omvat dit o.m. 26 mio personeelskosten, 200 mio goederen en diensten, 249 mio transfers.

De **eigen fiscaliteit** is bij regionale wet mogelijk gemaakt. De AMB kan daarbij met gemeenten afspraken maken rond belastingheffing, -inning en -toekenning. De gemeenten blijven echter wel in belangrijke mate bevoegd voor hun eigen belastingen (bv. op vastgoed) en verliezen hun fiscale bevoegdheden met andere woorden niet aan de AMB. Een eventuele volgende fase in de AMB is volgens geïnterviewden precies de harmonisering en overdracht van deze belastingsbevoegdheid aan de AMB. De AMB kan verder beroep doen op een **brede waaier van inkomsten**, zoals:

- opcentiemen op belastingen op onroerende goederen - met een max. van 0,2 % per belastingsgrond
- belastingen om haar functioneren (o.a. infrastructuurbeheer) te financieren
- vergoedingen en exploitatierechten voor openbare diensten/gebruik openbare functies
- planheffingen, boetes
- begunstigde zijn van Europese en staatsfondsen en subsidies allerhande

De eigen fiscaliteit wordt ook in de praktijk gebracht. Er is sprake van enkele voorbeelden voor dergelijke metropolitane belastingen voor verschillende sets van gemeenten:

- voor regionale mobiliteit is er voor 18 gemeenten metropolitane opcentiem van 0,137 % van belastbare onroerende voorheffing en 0,20 % in bijzondere gevallen.
- In 31 gemeenten is er een metropolitaan aandeel in een staatsbelasting , waarbij percentages verschillen naargelang grootte van de gemeente en dat geld door de staat rechtstreeks in AMB-fonds gestort wordt.
- Daarnaast is voor dezelfde 31 gemeenten ook sprake van een jaarlijkse bijdrage aan een fonds voor territoriale cohesieprojecten equivalent aan 0,056 % van het jaarlijks belastbaar inkomen van de bevolking van elke gemeente en een bijdrage van Barcelona equivalent aan het totaal hiervan van de overige gemeenten.
- Ook is er sprake van een metropolitane milieuheffing.

Verder zijn er subsidies, zoals een vast deel van inkomsten van het openbaar vervoer, water en afval, alsook allerhande retributies en vergoedingen (zoals verkoop van publicaties, kaarten en plannen, taxigerelateerde belastingen zoals op inschrijving van voertuigen en reclame, deel van inkomsten van luchthaven en toeristische bussen).

De brede waaier aan inkomstenbronnen betekent niet dat het over gelijkaardige bedragen gaat: dit varieert van enkele tienduizenden Euro tot **100 mio Euro voor de metropolitane milieuheffing** en meer dan 100 milo Euro via vastgoedontwikkelingen.

Inkomstenstructuur AMB 2011

a) Ingressos procedents del patrimoni i altres de dret privat	111.371	
Vendes de sòl/habitatges/aparcaments, lloguers i variació existències	111.065	
Interessos bancaris	193	
Arrendament finques urbanes	80	
Altres	34	
b) Recàrrec sobre l'impost sobre els béns immobles (art. 41)	75.854	
Tribut de la mobilitat	75.854	
d) Taxes i preus públics	153.255	
Taxa metropolitana de tractament de residus	110.053	
Sistemes integrats de gestió	32.430	
Taxes EMT	1.056	
Targeta T4	8.269	
Taxes IMT	1.377	
Gestió planta setena	21	
Vendes de publicacions i plànols	48	
e) Cànon i altres drets per explotació de serveis públics	9.004	
Aerobús/Bus turístic	8.000	
UTE Biogàs Garraf/Utilització col·lectors	1.004	
g) Multes i sancions	527	
Recàrrec constrenyiment interessos demora tribut de la mobilitat	190	
Inspecció i control abocaments	337	
j) Aportacions dels municipis (art. 42)	126.901	
Participació en els tributs de l'estat (PTE)	91.649	
Aportacions sobre base liquidable de l'IBI (POV)	34.671	
Recuperació deute històric	580	
k) Les subvencions i altres ingressos de dret públic	202.120	
Contracte-programa transport	96.987	
Tarifació social i servei Bicibox	2.086	
Transferències ACA	82.508	
Transferències ARC	18.639	
Altres	1.900	
m) Recursos procedents de la Unió Europea i de programes comunitària	77	
TOTAL RECURSOS EN MILERS D'EUROS	679.110	

(http://www.amb.cat/c/document_library/get_file?uuid=5dd2a7ef-4e54-4cae-9060-0323d6966563&groupId=5000)

De AMB werkt verder samen met meer dan 50 organisaties, waaronder regionale en lokale agentschappen, projectorganisaties, onderzoeksinstituten, enz. in al dan niet nauwe relatie zoals via aandeelhouderschap. Er dus een complex van organisaties die in de praktijk (mee) vorm geven aan de AMB-activiteiten. De AMB zelf clustert de activiteiten/bevoegdheden op zijn website in vier clusters:

- (1) Openbaar vervoer (gebeurde eerder al door aparte metropolitane organisatie)
- (2) Milieu: alles, incl. dienstverlening (gebeurde eerder al door aparte metropolitane organisatie)
- (3) Economische promotie: extern, naar de rest van de wereld (in hoofdzaak communicatie/branding)
- (4) Ruimtelijke planning en stedenbouw

Planningsgeschiedenis²⁷

In essentie is er historisch een gebrek aan planning in Catalonië sinds ze de planningsbevoegdheid kreeg in 1983, die te wijten is aan fragmentatie en twee parallelle stelsels op verschillende schaalniveaus ('regional planning' en 'urbanism') met elk een eigen wet die niet afgestemd waren. Een ander probleem was het gebrekkig gebruik van de voorziene planinstrumenten.

²⁷ Sterk gebaseerd op Pablo Elinbaum, 2011 - PLANNING IN BETWEEN - A case study of three Supra-local urban plans in Catalonia (Spain)

Regional Planning (Regional planning policy -1983)	General	Territorial General Plan (PTG)
	Partial	Regional plans (PTPs)
	Sectorial	Sectorial regional plans (PTSs)
Urban Planning (Law of urbanism - 2002)	General	Supra-local urban plans (PDUs)
		Municipal general plans (POUMs)
	Detail	Partial plans (PPs)
		Special plans (PEs)
		Urban Renewal plans (PMUs)

(Bron: Pablo Elinbaum)

Zo bleek bijvoorbeeld het Catalaans ruimtelijk structuurplan²⁸, voorzien bij wet begin jaren '80, pas in 1995 goedgekeurd en had het weinig regulerend effect. De ambities om 7 deelplannen uit te werken liep vast op het eerste deelplan voor de omgeving van de rivier Ebro, waarbij sprake was van het afleiden van een deel van het water naar andere gebieden (dat op groot verzet van inwoners en groeperingen leidde). Er was verder ook een gebrek aan bovenlokale planning door verzet tegen verstedelijkingsprocessen. Daarom werd in 2002 het systeem van 'supra-local urban plans' ('Planes directores urbanísticos' of PDU ontwikkeld, namelijk om de brug te slaan tussen lokale en regionale planambities. De PDU-uitwerking liet grote vrijheidsgraden op het vlak van procesvoering. Specifiek voor Barcelona is er echter een ruime planningsgeschiedenis, die teruggaat tot de 19^{de} eeuw en werd tijdens de Franco-dictatuur ook getracht Barcelona planmatig te ontwikkelen. Het 'Metropolitan Regional Plan' uit 1976 was het enige in zijn soort in Spanje en werkt nu nog door. Barcelona heeft al stad ook een bijzonder statuut in de planningswetgeving.

De argumentatie voor het ontstaan van een metropolitane planning is dat de gemeentelijke planning niet in staat is om belangrijke ontwikkelingen op het vlak van versnippering tegen te gaan/goed op te vangen. Die versnippering leidt tot verarming /te hoge kosten op het vlak van dienstverlening en moet tegengegaan worden. In essentie is de ambitie in de regio om de ontwikkelingen op een intelligente manier te concentreren in de stedelijke centra en die onderling te verbinden en te benaderen als een netwerk van steden. In de periode 2003-2007 zouden hiervoor 6 ruimtelijke uitvoeringsplannen gemaakt worden, waaronder 1 voor de metropolitane regio. Deze plannen werden niet hiërarchisch uitgewerkt vanuit het Catalaanse structuurplan, maar wel als eigenstandige flexibele plannen die vooral richtinggevend maar ook snel uitvoerbaar moesten zijn. Via gerichte regionale ruimtelijke plannen met een horizon van 20 jaar wilde men sneller tot uitvoering en probleemaanpak te komen. Uiteindelijk is de metropolitane planningsbevoegdheid voor PDU en POUM bij AMB terechtgekomen.

Op het vlak van ruimtelijke planning en stedenbouw is er voor de stad Barcelona een speciale wet over haar ruimtelijke structuurplanning. Andere gemeenten voeren hun eigen planningsproces en zijn op het einde ervan onderhevig aan al dan niet goedkeuring van de regionale overheid. Er is voor Barcelona stad een speciale commissie tussen stad en regionale overheid (50%-50%) die beslist - voorzitter is een minister van de regionale overheid. Er is dus co-besluitvorming over het structuurplan van Barcelona.

²⁸ Hoofdzakelijk gebaseerd op wetgeving en Oriol Nel Ió - http://www.eurometrex.org/Docs/Moscow/Catalunya-Barcelona_Summary_EN.pdf

Dat model is doorgetrokken naar AMB via de 'Comissió d'Urbanisme de l'Àrea Metropolitana de Barcelona' (bestaande uit alle betrokken gemeenten, behalve de stad Barcelona), zodat metropolitane, sectorale en gemeentelijke ruimtelijke plannen met bovenlokale elementen van de andere gemeenten steeds door deze commissie beoordeeld worden. Concreet bestaat deze commissie uit 20 personen, waarvan 10 experts van de regionale overheid (5 vanuit de regionale planningsadministratie en 5 uit andere departementen) en 10 uit de AMB (incl. het vicevoorzitterschap van de Commissie voor de voorzitter van de AMB en 9 andere leden door hem/haar aangeduid).

Barcelona Regional²⁹

Een van de organisaties waarmee AMB samen werkt is Barcelona Regional (BR), een overheidsbedrijf dat bijna twintig jaar actief is als stedelijk ontwikkelingsbedrijf actief op het vlak van ruimtelijk ordening, milieu en infrastructuur. Dit agentschap is ontstaan in 1993 naar aanleiding van de Olympische Spelen in 1992. De toenmalige burgemeester wilde volgens geïnterviewden immers ook een toekomst voor de infrastructuur in het gebied na de Spelen. Hij wilde daarvoor een aparte 'project company' want had onvoldoende vertrouwen in de capaciteit van de stedelijke administratie om dit te realiseren, onder meer wegens een te klein blikveld. BR wordt dan ook gemanaged als een bedrijf en niet als een administratie. Naast de stad Barcelona als oprichter zijn er inmiddels negen andere publieke aandeelhouders, waaronder de AMB, de beheerder van de spoorweginfrastructuur (ADIF), de haven van Barcelona (APB) en de luchthaven van Barcelona (AENA) en het regionaal ontwikkelingsagentschap (El Consorci).

Het is een expertisecentrum op het vlak van infrastructuur, planning, stedelijke projecten, milieu, mobiliteit, energie en telecommunicatie met een ploeg die groeide van 7 tot ongeveer 60 mensen nu, dat studiewerk en projecten opzet en opvolgt op het vlak van (groot-)stedelijke ontwikkeling, zoals de haven- en openbaar vervoersinfrastructuur. BR is nu bezig met opmaak van een zogenaamd 'metropolitan plan' - een structuurplan voor het ruimere gebied³⁰.

Ze hebben een aantal projecten gerealiseerd en in een vergadering in het kader van het onderzoek naar ontwerpend onderzoek voor stadsregio's gepresenteerd³¹, namelijk rivierherstel van de stadsgrensoverschrijdende rivier Besos gestart medio jaren '90, de site Forum vanaf 2004 als een gemeentegrensoverschrijdende site met economische en woonontwikkeling en een vervolg op het project van de rivier Besos om de ruimere ontwikkeling van de omgeving van de rivier aan te pakken.

Zonder de projecten zelf in detail te bespreken, zijn volgende kritische succesfactoren relevant om mee te geven in het kader van dit onderzoek:

- Gevoel van dringendheid (o.m. vervuiling Besos rivier issue in elke gemeente)
- Beschikbaarheid van middelen (o.m. Europese fondsen voor elke gemeente die werden samengelegd om de Besos aan te pakken - het waren dus bijkomende middelen)
- Sterk politiek leiderschap (met een reeks sterke burgemeesters die elkaar kenden, waardoor gemeentegrensoverschrijdend onderhandelen vergemakkelijkt werd)
- Politiek-bestuurlijke en financiële creativiteit (o.m. werken via overeenkomsten tussen gemeenteraden om mandaat te geven aan BR om Besos project uit te werken; trekkingsrechten van gemeenten mochten formeel gezien niet rechtstreeks naar hen gaan, dus werden ze via omweg van publieke waterbeheerder aangevraagd en samengebracht en ingezet door BR; Voor Forum werd soort intergemeentelijk bedrijf opgericht met 50-50 aandeelhouderschap, genaamd BIM/SA³². Budget: 95 % Barcelona - 5 % andere kleine buurgemeente, met in de bestuursorganen als voorzitter Burgemeester Barcelona en

²⁹ Hoofdzakelijk gebaseerd op www.bcnregional.com en gesprek met twee stafmedewerkers van de organisatie.

³⁰ Dit plan is inmiddels beschikbaar in het Engels op http://www3.amb.cat/memoria2011/amb_memoria_eng/html/index.html

³¹ Voor het toen gepresenteerde materiaal: neem contact op met team stedenbeleid bij Agentschap Binnenlands Bestuur - wout.baert@bz.vlaanderen.be

³² Zie ook <http://www.bimsa.es/media/website.html>

ondervoorzitter Burgemeester Sant-Adria de Besos (SAdB), waarbij de voorzitter doorslaggevende stem bij staking van stemmen maar nooit gebruikt en feitelijk de voorzitter bewust nooit komt zodat ondervoorzitter feitelijk voorzittersrol opneemt, dus een 'slimme' politieke afspraak dat formeel Barcelona meerderheid & leiding heeft, maar feitelijk SAdB leiding neemt met vetorecht voor Barcelona indien nodig; Tweede Besosproject een werkgroep zonder rechtspersoonlijkheid enkel om alle projecten samen te bekijken en te zoeken naar complementariteit en overlap onder vleugels van BR met steun van county council)

- Stad investeert in andere gemeenten met oog op eigen agenda (bv. Besos voor 85 % via EU-fondsen, maar andere 15 % vrijwel volledig voor rekening van Barcelona die aan de monding lag).
- Opbouw en objectivering kennis om te onderhandelen met sterke sectorale organisaties en ze in hun eigen taal tegemoet te treden (bv. eigenheid rivier Besos dat debieten snel kunnen schommelen, waardoor waterbeheerder teveel risico's zag, maar dan toch overtuigd door eigen studiewerk)
- Projectleiderschap (bv. BR die het algemeen overzicht kon behouden)
- Creatief aanbesteden - nooit de goedkoopste (bv. BR deed de aanbestedingen e.d. via overheidsopdrachten. Daarbij kozen ze niet/nooit de goedkoopste, wel diegene die meeste resultaten voor hetzelfde budget kon leveren (dwz: hoeveel km van de waterloop aanpakken op welke wijze voor vaststaand budget).
- Bestedingsverplichting (bv. de EU-fondsen moesten verplicht besteed worden binnen bepaalde termijn en gaf nodige druk op de ketel)
- Aantrekkelijk project (bv. Besos betekende win-win, maar ook voor breed publiek aantrekkelijk door komst parken in sterk verstedelijkt gebied)
- Vroegtijdige financiële analyse (er werd bij de projecten al van meetafaan gerekend wat mogelijke kostprijs zou zijn en waar mogelijke fondsen vandaan moesten komen)
- Intergemeentelijke onderhandelingscapaciteit ontwikkelen (zo biedt BR mogelijkheid aan kleine gemeenten betrokken in projecten om rechtstreeks met grote spelers zoals nutsmaatschappijen te gaan praten)
- Intergemeentelijke ruimtelijke oplossingen vergen intergemeentelijke/bovenlokale speler (intergemeentelijke oplossingen bereiken volgens geïnterviewden lukt niet als ze uit de gemeentelijke administratie moeten komen)
- Werken op twee assen, ook in publieke participatie: een strategische lijn (hoofdpijnen) en een operationale/lokale lijn (praktisch en impact lokaal), en beiden scheiden als het gaat over publieke participatie.
- Steeds werken met twee leidende vragen: 'what do do?' en 'how to do it?'
- Uit eerste concrete probleemaanpak kan overleg over 'grotere' dossiers groeien
- PPP inzetten in functie van publieke agenda en niet omgekeerd (bv. ondersteunde ontwikkeling in het gebied, maar bepaalde strategie niet: eerst in-house debat, daarna pas naar de markt; sequentie van woorden is belangrijk: public (overheid zegt wat ze wil) private (privé overweegt of het een goede deal is), partnership (en dan uitvoeren), maar realiteit is te vaak private (zegt wat ze willen doen) public ('weet niet wat het wil, maar denkt dat het goed is voor jobs e.d.) partnership (en dan rolt de overheid feitelijk de rode loper uit voor private ambities)
- Nood aan sterke gemeenten om goed samen te werken
- Continuïteit (bij de projecten waren zij die het bedachten ook diegenen die het uitvoerden)
- ⇒ Rollen afbakenen (BR zet project enkel in conceptie & uitwerken van condities, techniciteit, enz. maar niet risico laten lopen om ook uitvoering te doen.
- ⇒ Mix van vrijwillige samenwerking van onderuit en bestuurlijke hervormingen van bovenaf (niet enkel vrijwillige onderhandelingen, ook bestuurlijke hervormingen en bevoegdheidsoverdracht wenselijk en stimulans tot samenwerking)
- ⇒ Naar intergemeentelijke/bovenlokale (afstemming van) fiscaliteit blijft een uitdaging

Besluit en leerpunten

Hoewel de huidige structuur van AMB nog te jong is om de activiteiten op het vlak van RO te kunnen beoordelen, is het wel duidelijk dat er een structuur gecreëerd is die het mogelijk maakt om stadsregionaal te plannen en om gemeentelijke planning met stadsregionale impact te sturen. Het AMB moet gekend worden in de relevante ruimtelijke maar ook sectorale planningsprocessen die vanuit stadsregionaal perspectief belangrijk zijn. Tegelijkertijd bestaat er op het niveau van Barcelona wel al een decennialange planningstraditie.

Verder is ook duidelijk dat de AMB een soort 'koepel', 'schelp' of 'holding' is waaronder een reeks bestaande openbare regionale instellingen op het vlak van transport en milieu bij elkaar gebracht zijn en waarbij de bevoegdheden op het vlak van planning, ruimtelijke ordening en stedenbouw nieuw zijn. Het is onduidelijkheid in hoeverre er sprake is van veel dwarsverbanden tussen de verschillende 'onderdelen' van de organisatie. In de praktijk oogt de AMB dan ook als een complexe organisatie.

BR levert verder een aantal specifieke aandachtspunten of kritische succesfactoren op die in het voorgaande punt reeds opgelijst staan en die nuttig zijn voor het denken over IGSRO als processen en als aandachtspunten op het vlak van planrealisatie.

> 7.3.4. *Städteregion Aachen*

Context: lokaal bestuur in Duitsland

Sinds de Duitse hereniging in 1990 bestaat het federale Duitsland uit 16 Länder: 13 'gewone' deelstaten (*Flachländer*) en 3 stadsstaten (Hamburg, Bremen en Berlijn). Hoewel de regel geldt: 'Bundesrecht bricht Landesrecht' hebben de deelstaten hebben verregaande bevoegdheden. Onder meer kunnen ze zelf besluiten hoe zij de inrichting van het lokaal bestuur regelen. De stadsstaten nemen in het Duitse bestel een bijzondere plaats in. Zij verenigen bevoegdheden van de deelstaten en alle andere daarbinnen bestaande bestuurslagen.

In een vijftal deelstaten bestaat een tussenniveau, *Bezirke* ook wel *Regierungsbezirk* genoemd (met als bestuurlijk orgaan: een *Bezirksregierung*). Dit is een ambtelijke bestuurslaag voor een vrij ruim regionaal gebied die rechtstreeks wordt aangestuurd vanuit de deelstaat en onderdeel is van het ministerie van Binnenlandse zaken. Zo heeft de deelstaat Noordrijn-Westfalen vijf *Bezirke*, waaronder die rond Keulen. Het voortbestaan van deze tussenlaag staat ter discussie in de meeste deelstaten en werd recent (tussen 1999 en 2004) in drie Länder opgeheven.

Op het lokaal vlak bestaan de gemeenten en de *Kreisen of Landkreisen*. Voor *Kreis* hanteren we de term 'regio'. Regio's bestaan uit één of meerdere gemeenten. Meestal bestaat een regio echter uit meer dan één gemeente, deze regio's worden (*Land*)*kreise* genoemd.

Als een regio bestaat uit één gemeente is er sprake van een *Kreisfreie Stadt*. Binnen een *Kreisfreie Stadt* vallen de bevoegdheden van de gemeente en van de regio samen in één enkele bestuurslaag. Het gaat hier om grotere gemeenten.

De gemeenten die bij een bepaalde regio horen kunnen in sommige Duitse deelstaten '*ambtsfrei*' dan wel '*ambtsangehörig*' zijn. Het eerste type gemeenten vervult de taken die niet door de regio worden uitgevoerd allemaal zelf. De overige gemeenten vormen samen een *Verwaltungsgemeinschaft* of *Ambt*. Dit betekent dat zij taken op het gebied van brandweer, regionale planning, afwatering, etc. overdragen aan een apart orgaan of aan één van de deelnemende gemeenten.

De meerlagige structuur onderscheidt dus zes niveaus waarbij niet alle niveaus in alle deelstaten gebruikt worden (i.e. *Regierungsbezirk* en het onderscheid *Verwaltungsgemeinschaft - Amtsangehörige Gemeinde*).

Bundestaat/Bund (*Bonds*)*staat*)

Land (*deelstaat*)

Regierungsbezirk

Kreis (*Regio*)
 Verwaltungsgemeinschaft of Amt
 (ambtsangehörige) Gemeinde (*Gemeente*)

De randvoorwaarden waarbinnen de deelstaten de interne decentralisatie mogen regelen, zijn deels vastgelegd in de Duitse grondwet. Zo staat in artikel 28 lid 2 van de grondwet dat de regio's en gemeenten binnen de randvoorwaarden van de wet eigen bevoegdheden moeten hebben. De deelstaten geven allemaal op een andere manier vorm aan de inrichting van het lokaal bestuur. Bovendien wordt in sommige deelstaten aan gemeenten de vrijheid gelaten op onderdelen te kiezen voor eigen institutionele regelingen.

De taakverdeling tussen de bondsstaat, de deelstaten, de regio's en gemeenten is voor een deel vastgelegd in de (grond)wet. De taakverdeling binnen de deelstaten wordt geregeld door de deelstaten zelf, uiteraard binnen de algemene randvoorwaarden uit de Duitse (grond)wet. Gemeenten hebben zowel 'zelfstandige taken en bevoegdheden' als (door de deelstaat) 'opgedragen taken'. Niet alle zelfstandige taken en bevoegdheden zijn verplicht uit te voeren door de gemeenten (bv. aanleg en onderhoud van culturele en sportinfrastructuur). Naast zelfstandige taken hebben gemeenten taken die sterk door de centrale overheid zijn gereguleerd, zoals brandweer, landschaps- en natuurbescherming en bouwtoezicht.

En tenslotte geschiedt een deel van de gemeentelijke taken vrijwel volledig binnen de kaders van de (deel)staatwetgeving. Deze laatste groep gemeentelijke taken betreft onder meer het toezicht op de nationale verkiezingen en de bescherming burgerbevolking. Hoewel gemeenten niet volledig vrij zijn bij het innen van die belastingen, is deze vrijheid substantieel.

Het aantal en de omvang van gemeenten verschilt sterk van deelstaat tot deelstaat. De titel Stadt (stad) is van historische aard en heeft verder geen betekenis meer maar alle grotere gemeenten worden zo wel genoemd. Het aantal Kreise bedraagt momenteel 295.

Deelstaat (op 1-7-2011)	Gemeenten	waarvan steden	Gemiddeld aantal inwoners	Oppervlakte (in km ²)
Baden-Württemberg	1.101	312	9.759	32,40
Beieren	2.056	317	6.085	33,09
Berlijn	1	1	3.422.675	891,54
Brandenburg	419	112	5.994	70,36
Bremen	2	2	330.858	202,14
Hamburg	1	1	1.774.224	755,16
Hessen	426	189	14.230	48,80
Mecklenburg-Voor-Pommeren	806	84	2.049	28,77
Nedersaksen	1.022	164	7.758	45,25
Noordrijn-Westfalen	396	270	45.133	86,08
Rijnland-Palts	2.306	128	1.740	8,61
Saarland	52	17	19.665	49,40
Saksen	469	175	8.889	39,27
Saksen-Anhalt	219	104	10.759	93,37
Sleeswijk-Holstein	1.116	63	2.538	14,07
Thüringen	942	126	2.388	17,17
Duitsland	11.334	2.065	7.217	31,43

De Städteregion Aachen: een intergemeentelijke witte raaf

De *StädteRegion Aachen* ligt in de deelstaat Nordrhein-Westfalen, valt onder het Regierungsbezirk Keulen en heeft als zodanig een aparte status sinds 2009. We schetsen hieronder eerst kort de historiek en samenstelling van dit samenwerkingsverband. In de volgende paragrafen gaan we verder in op de bevoegdheden, in brede zin en specifiek wat ruimtelijke ordening betreft.

Ontstaan

De Städteregion Aachen is de **rechtsoptvolger van de Kreis Aachen** en heeft op 21 oktober 2009 de opdrachten, het personeel, de schulden en het vermogen van de Kreis Aachen overgenomen. De tussenstap werd gevormd door de creatie in 2004 van het *Zweckverband StädteRegion Aachen* opgericht, de voorloper van de huidige StädteRegion.

De voorloper, de Kreis Aachen, werd in 1972 samengesteld uit de toenmalige (kleinere) Landkreis Aachen, de Landkreis Monschau en omliggende gebieden. De (Land)Kreisen waren ontstaan uit fundamentele territoriale veranderingen in de 19^{de} eeuw. Wat de Kreis Aachen betreft, kan worden opgemerkt dat de geografische afbakening niet berust op historisch gegroeide grenzen en structuren; ze is het resultaat van kunstmatige ingrepen en wijzigingen vanuit bestuurlijk oogpunt tegen de achtergrond van een historisch strijdtoneel met grensoverschrijdende conflicten. Een historisch gegroeide situatie die het identiteitsgevoel als regio niet echt bevorderde en een uitdaging vormt voor de moderne bestuurlijke structuur: inwoners associëren zich immers in eerste instantie met de respectieve samenstellende gemeenten, terwijl anderzijds het bewustzijn leeft dat men deel uitmaakt van een oude culturele regio die echter de Kreis- en zelfs internationale landsgrenzen overstijgt.

Belangrijk te vermelden is dat de stad Aken vóór 2009 het statuut van Kreisfreie Stadt genoot en dus zelf niet tot de Kreis Aachen behoorde. In dat statuut combineerde de stad dus zoals hoger uiteengezet stedelijke (gemeentelijke) bevoegdheden met regionale (Kreis) bevoegdheden.

De Städteregion Aachen is een intergemeentelijk samenwerkingsverband uniek in zijn soort in Duitsland en bevat dus de Kreisfreie Stadt Aken naast de steden en gemeenten uit de voormalige Landkreis Aachen.

De Städteregion omvat bijgevolg 8 steden - Aachen, Alsdorf, Baesweiler, Eschweiler, Herzogenrath, Monschau, Stolberg en Würselen - en 2 gemeenten, Simmerath en Roetgen. De Duitse term duidt dan ook terecht op een 'stedenregio' (meervoud) in plaats van stadsregio (enkelvoud). De Städteregion telt ca. 568.000 inwoners en beslaat ca. 700 km². De stad Aken is wel duidelijk het zwaargewicht met 258.000 inwoners zij het dus een minderheid van het totaal aantal inwoners.

Bestuurlijke constructie en bevoegdheden

De Städteregion Aachen is de **rechtsoptvolger van de Kreis Aachen** en heeft op 21 oktober 2009 de opdrachten, het personeel, de schulden en het vermogen van de Kreis Aachen overgenomen. Dit werd geregeld via een specifieke wet (Aken-Gesetz). Bevoegdheden als ziekenhuizen, afvalverwerking, verstrekking van rijbewijzen, verstrekking van jachttaktes en dergelijke worden dus door de Städteregion opgenomen.

De gemeentefinancieringswet bepaalt dat financiële overdrachten naar de stadsregio (vanuit de deelstaat) niet meer en niet minder bedragen dan de voormalige Kreis Aachen kreeg zonder de stad Aachen zelf meegerekend. Dit huldigt het principe van financiële neutraliteit.

Het bijzondere aan de Städteregion Aachen als intercommunaal samenwerkingsverband is dat het ook de regionale opdrachten van de stad Aken (als Kreisfreie Stadt) overnam in de domeinen van jeugd en onderwijs, sociaal beleid, handhaving en buitenlandse betrekkingen, gezondheidszorg, milieu en sociale voorzieningen. Het komt er dus eigenlijk op neer dat dit samenwerkingsverband de regionale taken behartigt van een groep van gemeenten (Kreis) én een stad die dit voorheen zelf behartigde voor haar eigen grondgebied.

Met de lokale verkiezingen van 2009 werd voor het eerst de raad van de Städteregion (*Städteregionstag*) verkozen. Ze bestaat uit 73 leden. Via directe verkiezingen werd ook de eerste *Städteregionsrat* democratisch gelegitimeerd: de voorzitter van de Städteregionrat.

De Städteregion is naar eigen zeggen het antwoord op maatschappelijke veranderingen en een politiek instrument om de levenskwaliteit te verbeteren. Doel is om het gebied voor te bereiden op toekomstige uitdagingen en te wapenen om te kunnen wedijveren met Europese regio's. De stadsregio bundelt daartoe de krachten van gemeenten, wil het voorhanden zijnde potentieel benutten en economische ontwikkeling bevorderen. Het voert een efficiënte en burgervriendelijke vervulling van de opdrachten hoog in het vaandel.

De administratie van de stadsregio telt 1750 medewerkers (1400 VTE) en is gebaseerd in Aken. Ze is opgebouwd uit een hele reeks diensten en agentschappen (Ämter).

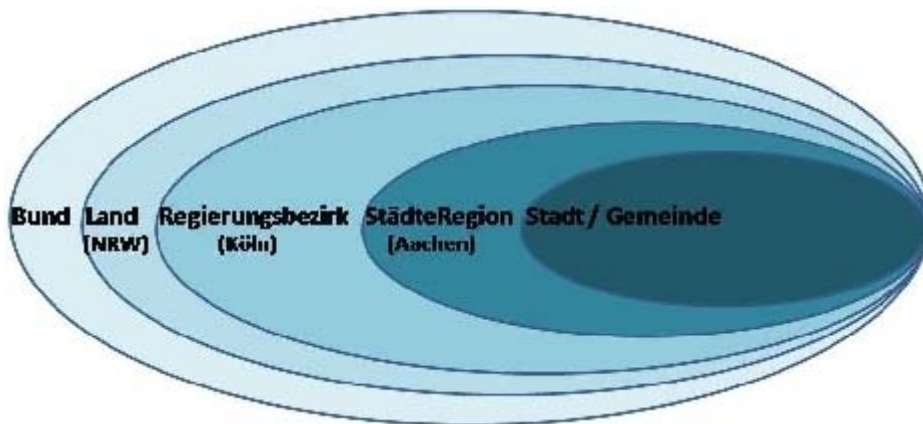
De brede waaier aan **actieterreinen** wordt voor een deel al duidelijk uit de benaming van de afzonderlijke diensten in de administratie:

- Ouderenarbeid
- Woontoezicht
- Kinderen-, jeugd- en gezinsadvies
- Openbare orde, reddingsdiensten en civiele bescherming
- Sociale aangelegenheden
- Veterinair systeem en consumentenbescherming
- Dienst vreemdelingen
- Gehandicaptenzorg
- Opleiding
- Verzorging
- Gezondheid
- Immobiliënmanagement en verkeer
- Integratiebureau
- Financiën
- Kadaster
- Gemeentelijk toezicht en rechtsaangelegenheden
- Cultuur, onderzoek en gelijkheid
- Personeelsadvies
- Media en marketing
- **Regionale ontwikkeling**
- Schooldienst voor de Städteregion Aachen
- Schoolbestuur
- Wegen en verkeer
- Milieudienst
- Ondernemingen en audit
- Economische expansie, toerisme en Europa
- Centrale diensten
- Centrale sturing

Een exhaustieve beschrijving van bovenstaande taakgebieden zou te ver leiden. In wat volgt gaan dieper in op de rol van de stadsregio op het vlak van ruimtelijke ordening en op het overkoepelend toekomstplan dat door het samenwerkingsverband werd ontwikkeld.

Regionale ontwikkeling en ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening wordt in Duitsland door verschillende niveaus opgenomen, waarbij die niveaus in een onderlinge afhankelijkheids- en uitwisselingsrelatie staan.



De **federale wet** op ruimtelijke ordening bevat een algemene bepaling van de opdrachten van ruimtelijke ordening. 'Opdracht en betekenis is het grondgebied in zijn algemene ruimtelijke structuur te ontwikkelen zodat de vrije ontwikkeling van persoonlijkheid in de gemeenschap het beste gediend wordt'. Daarbij moeten natuurlijke factoren en economische, sociale en culturele uitdagingen bewaakt worden. Verder van belang is dat bij ruimtelijke ontwikkeling de bescherming, zorg en ontwikkeling van natuurlijke levensbronnen verzekerd worden.

Doel van de ruimtelijke ordening is ook om kleinere ruimten (zoals gemeenten) in grotere ruimten (bv. stadsregio) in te voegen op een harmonische wijze. Anderzijds moeten de aard en eisen van kleinere ruimten vervuld worden. In het kader van het tegenstroomprincipe is de afstemming van lokale planning (gemeenten) op de regionale planning (Bezirksregierung) ook verankerd, net zoals de afstemming van bovenlokale planning (regio, deelstaat, federale staat) met de lokale planningen.

Op **deelstaatniveau** van Nordrhein-Westfalen bevat het ontwikkelingsprogramma beginselen en doelstellingen voor ruimtelijke ordening op dat niveau.

De **stadsregio** staat tussen de regionale planning die in Nordrhein-Westfalen door vijf Bezirksregierungen uitgeoefend wordt, en de steden en gemeenten.

De dienst regionale ontwikkeling oefent de functie uit van onderste planningsoverheid in het gebied van de stadsregio en draagt ervoor zorg dat de doelstellingen en beginselen van de ruimtelijke ordening bewaakt worden.

Tot nu toe stelde de stadsregio geen eigen plan op voor haar gebied, maar het doel is wel om een Masterplan te ontwikkelen voor de strategische inrichting en ontwikkeling van de regio.

Als officiële belangenbehartiger is de regio betrokken partij, zowel bij de ruimtelijke planning op een niveau hoger (Bezirksregierung) als bij de ruimtelijke ordening door de aangesloten gemeenten.

Verder wordt de stadsregio betrokken bij alle planprocessen met ruimtelijke implicaties (luchthaven, spoorwegen, wegen, waterleidingen) en openbare werken (landgebruik en bouwplannen) en gevraagd voor een beoordeling van de planvoornemens. De thema's gaan van landplanning tot milieubescherming.

Ook behartigt de stadsregio de aangesloten gemeenten op de hogere planningsniveaus.

Met het oog op een toekomstige stadsregionale ruimtelijke planning wordt gestreefd naar een ondersteunende gemeenschappelijke databank.

Op **gemeentelijk niveau** werkt men met bestemmingsplannen en bouwplannen.. Het bestemmingsplan moet worden goedgekeurd door de districtsregering en moet afgestemd zijn op de eisen van het gewestplan. Het bouwplan regelt de wijze van de mogelijke ontwikkeling van verkaveld land en het gebruik van bouwvrij te houden oppervlakten binnen een gemeente. De inhoud van het plan dient te worden afgestemd op de eisen van het bestemmingsplan.

Toekomstplan

De stadsregio ontwikkelde een toekomstplan, dat op een interactieve wijze tot stand kwam en rust op vier pijlers:

- Sociale regio

- Vormingsregio
- Voorspoedige regio
- Actieve regio

Bronnen:

Communicatie met C. Strauch, Team Regionalentwicklung, Städteregion Aachen

Ergbuth W. und Wagner J. (2005). *Grundzüge des öffentlichen Baurechts*. München: C.H. Beck Verlag

Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen (Aachen-Gesetz) vom 26. Februar 2008

Van der Kolk H. en Vetter A. (2004). *Als burgemeester in Duitsland*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Nederland.

Website stadregio Aken: <http://www.staedteregion-aachen.de>

Wikipedia (Städteregion Aachen, Kreise, Kreisfreie Stadt)