

Een sterke stad en een sterke stadsregio

Verslag en aanbevelingen op basis van
stadsregionale gesprekken

31-5-2009

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

KERNBEVINDINGEN, OVERWEGINGSKADER EN AANBEVELINGEN

Inhoudsopgave

VOORAF	1
21 AANBEVELINGEN	3
KERNBEVINDINGEN EN OVERWEGINGSKADER.....	18
1 KADER	19
2 STADSREGIONALE PROBLEMATIEK WAAR GAAT HET OVER?	20
3 OVERWEGINGEN BIJ DE ONTWIKKELING VAN STADSREGIONALE SAMENWERKING	21
3.1 LASTEN EN LUSTEN IN EEN STADSREGIONALE CONTEXT	21
3.2 STAD EN RAND IN CONCURRENTIE: VERSCHILLENDE DIMENSIES	21
3.3 WIN-WIN OP STADSREGIONAAL SCHAALNIVEAU	22
3.4 STADSREGIONALE SAMENWERKING KENT NIET ALLEEN EEN BESTUURLIJK MAAR OOK EEN BURGERPERSPECTIEF	23
3.5 INZETTEN OP VISIE, STRATEGIE ÉN CONCRETE PROJECTEN	23
3.5.1 <i>Lange termijn strategie noodzakelijk</i>	23
3.5.2 <i>Concrete projecten kunnen aanknopingspunten zijn voor samenwerking</i>	24
4 OVERWEGINGEN BIJ HET OPZETTEN VAN STADSREGIONALE BESTUURLIJKE SCENARIO'S	24
4.1 MOGELIJKE BESTUURLIJKE SCENARIO'S	24
4.2 GEEN UNIEK MODEL, MAAR OOK GEEN VEELHEID VAN MODELLEN	25
4.3 VRIJWILLIGHEID: TE WEINIG ALLES EN TE VEEL NIETS	25
4.4 BOTTUM UP WAAR MOGELIJK TOP DOWN WAAR NODIG	26
4.5 VERZAKELIJKING VAN DE STADSREGIONALE PROBLEMEN IN AD HOC TIJDELIJKE INSTITUTIES MOGELIJK	27
4.6 GEMEENTEN WORDEN NAAR EEN HOGER SCHAALNIVEAU GEDUWD	27
4.6.1 <i>De intercommunale als het stedelijk bestuur</i>	28
4.6.2 <i>Schaal aanpassen aan bevoegdheden en omgekeerd</i>	28
4.6.3 <i>Samenspel van bestuurlijke niveaus</i>	29
4.6.4 <i>Schaalvergroting met steden als trekkers en vlottende 'tussenniveaus'</i>	29
4.7 GEEN AFBREUK AAN DEMOCRATIE	31
4.8 DE MAATSCHAPPELIJKE LAAG IS MEDE-EIGENAAR VAN DE STADSREGIONALE PROBLEMATIEK.....	31
5 NOOD AAN COHERENT VLAAMS KADER MET STADSREGIONALE FOCUS EN STIMULI	32
5.1 WAAR WIL VLAANDEREN MET ZIJN STEDEN NAAR TOE?.....	32
5.2 BELEIDSVELDEN MET EEN RELEVANTE STADSREGIONALE FOCUS	32
5.2.1 <i>Ruimtelijke ordening: lost niet alle maatschappelijke problemen op</i>	33
5.2.2 <i>Mobiliteit: belangrijkste gemeentegrensoverschrijdend thema</i>	34

5.2.3	<i>Wonen: Regierol moet op stadsregionaal niveau</i>	35
5.3	VLAANDEREN MOET ZELF GEÏNTEGREERD WERKEN	35
5.4	STADSREGIONALE TOETS	36
6	FINANCIERING EN FISCALITEIT: EEN MOEILIK THEMA	37
6.1	FISCALE CONCURRENTIE: BEPERKT IN STADSREGIONALE CONTEXT	37
6.2	COMPENSATIE CENTRUMFUNCTIE: VOLLEDIG PLAATJE BESTAAT NIET	38
6.3	ANDERE FINANCIERING NODIG IN STADSREGIONALE CONTEXT	38
REFERENTIES		40
BIJLAGEN		44
1	SAMENSTELLING VAN DISCUSSIEPLATFORM RASTERSTAD-STADSREGIONALE SAMENWERKING	45
2	STADSREGIONALE GETUIGENISSEN	48

VOORAF

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

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

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

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

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

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

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

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

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

21 Aanbevelingen

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

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

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

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

UITGANGSHOUDING

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

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

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

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

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

CONTEXTFACTOREN, BESTUURLIJKE VEREENVOUDIGING EN TRANSPARANTIE ZIJN BELANGRIJKE UITGANGSPUNTEN

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

Aanbeveling 1. STADSREGIONALE SAMENWERKING OP MAAT VAN DE STADSREGIO

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

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

Aanbeveling 2. GEEN COMPLEXERE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

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

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

Aanbeveling 3. EEN TRANSPARANTE STADSREGIO

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

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

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

STRATEGIEËN VOOR STADSREGIONAAL HANDELEN

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

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

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

Aanbeveling 4. STIMULEREN VAN VRIJWILLIGE STADSREGIONALE SAMENWERKING

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

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

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

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

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

Aanbeveling 5. 'MULTI-LEVEL GOVERNANCE' VOOR CONCRETE STADSREGIONALE PROJECTEN

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

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

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

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

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

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

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

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

Aanbeveling 6. EEN STADSREGIONAAL BESTUUR MOGELIJK MAKEN

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

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

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

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

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

Aanbeveling 7. OPGELEGDE FUSIE NIET UITSLUITEN

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

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

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

Aanbeveling 8. BRUSSEL

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

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

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

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

Aanbeveling 9. STADSREGIONALE FOCUS INTRODUCEREN IN RELEVANTE BELEIDSVELDEN

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

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

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

STADSREGIONALE MOBILISATIE EN DYNAMIEK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aanbeveling 12. DE CENTRUMSTEDEN MOETEN LEIDERSCHAP TONEN

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

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

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

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

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

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

Aanbeveling 14. DE BURGER ACTIEF BETREKKEN ALS COPRODUCENT

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

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

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

EEN VLAAMS KADER VOOR STADSREGIONALE SAMENWERKING

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

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

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

Aanbeveling 15. KADERDECREET STADSREGIONAAL BESTUUR

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

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

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

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

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

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

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

Het voorzien van de noodzakelijke stadsregionale middelen kan bijvoorbeeld via:

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

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

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

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

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

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

Aanbeveling 17.1 INSTRUMENTEN BINNEN HET STEDENBELEID

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

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

Aanbeveling 17.2 INSTRUMENTEN BINNEN ANDERE BELEIDSVELDEN

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

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

FINANCIERING VAN CENTRUMFUNCTIES

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

Aanbeveling 18. KRACHTIG PLEIDOOI VOOR BOTTOM UP ONDERZOEK

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

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

Aanbeveling 19. OP TERMIJN ANDERE FINANCIERING NODIG IN STADSREGIONALE CONTEXT

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

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

VERVOLGTRAJECT

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

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

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

Aanbeveling 21. EFFEN HET PAD VOOR HET STADSREGIONAAL BESTUUR

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

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

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

Kernbevindingen en overwegingskader

1 Kader

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

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

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

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

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

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

2 Stadsregionale problematiek waar gaat het over?

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

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

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

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

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

3 Overwegingen bij de ontwikkeling van stadsregionale samenwerking

3.1 LASTEN EN LUSTEN IN EEN STADSREGIONALE CONTEXT

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

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

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

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

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

3.2 STAD EN RAND IN CONCURRENTIE: VERSCHILLENDE DIMENSIES

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

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

3.3 WIN-WIN OP STADSREGIONAAL SCHAALNIVEAU

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

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

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

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

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

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

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

Vanuit het burgerperspectief zijn er verschillende aspecten te beklemtonen.

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

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

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

3.5 INZETTEN OP VISIE, STRATEGIE ÉN CONCRETE PROJECTEN

3.5.1 Lange termijn strategie noodzakelijk

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

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

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

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

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

3.5.2 Concrete projecten kunnen aanknopingspunten zijn voor samenwerking

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

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

4 Overwegingen bij het opzetten van stadsregionale bestuurlijke scenario's

4.1 MOGELIJKE BESTUURLIJKE SCENARIO'S

De Rynck & Voets (2008) herkennen 7 verschillende structuurgerichte scenario's: (1) Interbestuurlijke contracten, (2) **Error! Reference source not found.**, (3) Algemene permanente instituties, (4) Ad hoc tijdelijke instituties met concrete beleidsinhoud, (5) Delegatie van bevoegdheden aan een bestaande bestuurslaag, (6) Aanpassen van bestuurlijke schalen en een (7) Nieuwe bestuurslaag.

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

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

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

4.2 GEEN UNIEK MODEL, MAAR OOK GEEN VEELHEID VAN MODELLEN

Uit de lokale verhalen, die zijn samengebundeld in sectie **Error! Reference source not found.**, blijkt het unieke karakter van de 13 stadsregio's. Er is een differentiatie op basis van de morfologie en de geografische kenmerken. Afhankelijk van de kenmerken van de stadsregio en de historische beslissingen (en vergissingen) zijn de stedelijke functies meer of minder verspreid over de stadsregio. Zo is er sprake van eerder centripetaal (alles in de centrumstad) en meer decentraal georiënteerde stadsregio's. Deze structuur hangt ook af van de inbedding van de stad in zijn omgeving en van de positie ten opzichte van de grotere steden Brussel, Antwerpen en Gent.

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

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

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

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

4.3 VRIJWILLIGHEID: TE WEINIG ALLES EN TE VEEL NIETS

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

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

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

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

4.4 BOTTUM UP WAAR MOGELIJK TOP DOWN WAAR NODIG

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.6 GEMEENTEN WORDEN NAAR EEN HOGER SCHAALNIVEAU GEDUWD

Er zijn heel wat signalen dat de bestuurskracht van de gemeente onder druk staat. Dit heeft te maken met de toenemende techniciteit, waarbij vooral kleinere gemeenten het moeilijk krijgen om dit alles zelfstandig te kunnen beheersen. Verder zijn er zeker in een stadsregionale context heel wat problematieken die de gemeente overstijgen. Ook zijn er bovenlokale intercommunale structuren die, om zichzelf bestaansreden te geven, druk uitoefenen op besturen om taken af te stoten. Daarnaast zijn er de provinciebesturen die het terrein van de gemeenten betreden. Al die aspecten duwen de gemeente naar een hoger schaalniveau. Hierbij wordt wel vastgesteld dat hierop verschillende antwoorden bestaan.

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

4.6.1 De intercommunale als het stedelijk bestuur

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

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

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

4.6.2 Schaal aanpassen aan bevoegdheden en omgekeerd

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

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

4.6.3 Samenspel van bestuurlijke niveaus

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

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

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

4.6.4 Schaalvergroting met steden als trekkers en vlottende 'tussenniveaus'

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

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

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

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

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

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

lukt, tot provincievrije regio's komt, met een rechtstreekse communicatie tussen de stadsregio en het Vlaamse niveau.

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

4.7 GEEN AFBREUK AAN DEMOCRATIE

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

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

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

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

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

Dit rapport formuleert aanbevelingen voor een nieuwe bestuurlijke en politieke aanpak van de stadsregionale problematiek. Het is duidelijk dat de link met de maatschappelijke laag niet mag

teloorgaan. De (besturen van de) centrumsteden zijn geen autonome eigenaars van de stadsregionale problemen die hun grondgebied (kunnen) overschrijden en waarbij de centrumstad de katalysator is voor de mogelijke oplossingen. Gezien hun oorsprong in de maatschappelijke laag is het vanzelfsprekend dat deze laag wordt betrokken vermits zij het mede-eigenaarschap van de stadsregionale problematiek alsook van de oplossingen ervoor kunnen opeisen. De maatschappelijke groepen moeten veel meer dan nu het geval is hun verantwoordelijkheid nemen, trekker worden en druk leggen op het politieke milieu. Hierdoor bewijzen ze ook hun toegevoegde waarde in deze context.

5 Nood aan coherent Vlaams kader met stadsregionale focus en stimuli

5.1 WAAR WIL VLAANDEREN MET ZIJN STEDEN NAAR TOE?

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

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

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

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

5.2 BELEIDSVELDEN MET EEN RELEVANTE STADSREGIONALE FOCUS

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

5.2.1 Ruimtelijke ordening: lost niet alle maatschappelijke problemen op

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

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

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

Tot slot mag men stellen dat de Vlaamse dimensie van het herverdelingsvraagstuk, dat samengaat met het afbakeningsproces, onvoldoende het lokale niveau heeft overstegen. Hiervoor zijn minstens twee verklaringen naar voren te schuiven. Ten eerste duikt hier het typische kenmerk van de Belgische politiek op, namelijk de verwevenheid van lokale en Vlaamse belangen. Dit zogenaamde 'political localism' maakt dat het algemeen belang op Vlaams niveau in de feitelijke politieke onderhandelingen (eerst via de 'bevriende' kabinetten, vervolgens in het interkabinettenoverleg en eventueel finaal voortgezet in de ministerraad) vaak zeer sterk gekleurd wordt door lokale reflexen en belangen. De algemene vaststelling van een goed geplaatst waarnemer dat er op het Vlaamse politieke niveau vooral aandacht is voor het regelen van lokale dossiers in plaats van aandacht voor een algemeen belang op Vlaams niveau strookt in elk geval met bevindingen in wetenschappelijk onderzoek (zie Voets 2008). Ten tweede is het niet alleen een kwestie van de vermenging tussen lokale en Vlaamse belangen, maar is het ook de vraag in welke mate er voldoende politieke en ambtelijke capaciteit op het Vlaamse niveau is om met dit soort dossiers om te gaan en in dit soort dossiers te onderhandelen. De manier waarop in de afbakeningsprocessen ruimtelijke planners van het Vlaamse niveau zonder duidelijk mandaat, zonder veel begeleiding en soms zonder te beschikken over het juiste profiel, in het veld werden gestuurd om de politieke onderhandelingen in de stadsregio's (met onder meer zeer actieve burgemeesters) in het kader van de afbakening te voeren, bleek in een aantal gevallen gedoemd om te mislukken. De manier waarop de afbakeningsprocessen enerzijds als objectief, rationeel en wetenschappelijk in het veld werden opgezet, maar waar de hele politieke machine anderzijds een vaak parallel traject liep, doet alvast de vraag rijzen naar de capaciteit om via dergelijk Vlaams ruimtelijk beleid stadsregionale herverdelingsvraagstukken aan te pakken.

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

5.2.2 Mobiliteit: belangrijkste gemeentegrensoverschrijdend thema

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

Ook de netwerkbeheerders (De Lijn) zijn vanuit hun opdracht met de stadsregionale mobiliteitsproblematiek begaan. Het netmanagement van De Lijn is een vraaggericht model

waarbij de vertrekbasis het vervoerspotentieel is op een stadsregionale schaal. Het is wel belangrijk dat De Lijn, in het overleg dat men hiervoor lokaal organiseert, de partijen die de stadsregionale focus behartigen, ook daadwerkelijk in het proces betrekken (cf. Stadsregio Turnhout).

5.2.3 Wonen: Regierol moet op stadsregionaal niveau

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

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

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

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

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

5.3 VLAANDEREN MOET ZELF GEÏNTEGREERD WERKEN

In het ondersteuningsbeleid treedt het Vlaamse niveau nu zeer versnipperd op, met veel verschillende diensten, met relatief weinig onderlinge coherentie, weinig afstemming en zelfs

tegenspraak tussen de verschillende diensten van het Vlaamse Gewest. Iedere subsidie heeft zijn eigen reglement.

Vlaanderen moedigt de integrale aanpak door de lokale overheid aan voor de projecten in de stadscontracten en voor de stadsvernieuwingsprojecten. Voor de steden betekent dit dat ze moeten afstappen van een sectorale benadering en een stevig projectmanagement op poten moeten zetten.

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

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

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

5.4 STADSREGIONALE TOETS

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

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

6 Financiering en fiscaliteit: een moeilijk thema

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

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

6.1 FISCALE CONCURRENTIE: BEPERKT IN STADSREGIONALE CONTEXT

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

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

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

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

6.2 COMPENSATIE CENTRUMFUNCTIE: VOLLEDIG PLAATJE BESTAAT NIET

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

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

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

6.3 ANDERE FINANCIERING NODIG IN STADSREGIONALE CONTEXT

De vorming van stadsregio's betekent dat de financiering van de steden in de toekomst hoe dan ook op een andere manier zal moeten gebeuren. Zo zal moeten nagedacht worden over de allocatie van de middelen uit het gemeentefonds. Er is nu een 1 (Vlaanderen) op 1 (gemeente)

relatie en samenwerking wordt niet financieel ondersteund, terwijl samenwerking intrinsiek zorgt voor efficiëntiewinst. De Vlaamse overheid moet dit stimuleren, maar het mag geen "afkoopbeleid" worden gezien de efficiencywinst die door samenwerking kan en moet bereikt worden. Het kan niet de bedoeling zijn dat men alleen gaat samenwerken om meer geld te krijgen. Er moet een concrete overdracht van bevoegdheden aan verbonden zijn. Ook het Stedenfonds zou een stadregionaal luik kunnen krijgen. Verder kunnen bepaalde vormen van lokale fiscaliteit (bv bedrijfsbelasting) op een hoger bestuurlijk niveau georganiseerd worden, of zelfs overdragen worden naar Vlaanderen. Dat zijn allemaal mogelijke aanmoedigingsmechanismen die de vorming van stadsregio's kunnen ondersteunen.

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

Referenties

- Albrechts, L. & Lievois, G. (2004). The Flemish diamond: urban network in the making? *European Planning Studies*, 12(3): 351-370.
- Bennet, R.J., 2004, 'Territorial Reform of Central-Regional-Local Government Relations: The Implications for Local Economic Development Agencies in England', Barlow, M. & Wastl-Water, D. (eds.), *New Challenges in Local and Regional Administration* (Aldershot: Ashgate).
- Boudry L., Cabus P., Corijn E., De Rynck F., Kesteloot C., Loeckx A., (editors), (2003), *De eeuw van de stad, Van rastersteden en stadsrepublieken, Witboek Stedenbeleid*
- Bral, L., Doyen G., Schelfaut H., Tubex S., Vanderhasselt A., (2009), *Stadsmonitor 2008. Een monitor voor duurzame en leefbare steden*. 306 pp.
- Bryon J., Vanderlinden L., (2008), Beschouwingen bij de opmaak van het Toeristisch Actieplan voor de Vlaamse Kunststeden. Theoretisch kader, resultaten en procesanalyse. Steunpunt Buitenlands beleid, Toerisme en Recreatie, Spoor Toerisme en recreatie. 61 p.
- Cabus P. (1984), Urban areas and their hinterland; L. Albrechts & B. Vinikas (Eds.), *Managing the metropolis: interplay of small and large scale in major urban areas*, Blz. 207-226.
- Cabus P. (1999), De sociaal-economische belangengemeenschap als antwoord op de Brusselse paradox binnen de huidige institutionele context. M. Roelands (ed.), *Stedelijke economie, Analyse en perspectieven. Naar een nieuwe metropolisering van de economische activiteit?* Brussel, Presses Ferer, pp. 127-142
- Cabus P. (1980a), De streek: Een geografisch-economisch-planologische benadering. Beoordeling van de bestaande regionale indelingen en voorstel tot een nieuwe regionale indeling voor Vlaanderen, *GERV-Berichten* nr. 25, Blz. 107-208.
- Cabus P. (ed.) (2008), *HST & The economic strategies for the Kortrijk region*. Leiedal, Kortrijk, 77p
- Cabus P., De Decker P., Kesteloot C., Meert H. (1995), Concurrentie of complementariteit? Plannen voor Brussel en omgeving, *Ruimtelijke Planning*, Kluwer, Katern 4, blz. 7-32.
- Cabus, P., Kesteloot, C., Van der Haegen, P., *Stadsvlucht maakt vrij*, 1989, Acco Leuven
- Cabus P., Knaepen W. (1996), Centrumfunctie: Duur betaald?, *Ruimtelijke Planning*, Kluwer, Katern 1, blz. 5-38
- Casier B., (2009), *Stadsregionale samenwerking. Sint-Niklaas – Waasland*. Presentatie Discussieplatform
- Castells M., (2001), Local and global: cities in the network society. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* – 2002, Vol. 93, No. 5, pp. 548–558
- Christaller W., (1933), *Die zentrale Orte in Süddeutschland*. Jena.
- Commissie Bestuurlijke Organisatie. (1997). *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 219 p.
- Conseil Economique et Social, Nord-Pas-de-Calais, (2000), Forum, Eurorégion 2020: les voies d'un possible. Lille 7 december 2000.
- De Brabander, G., Vervoort, L. & Witlox, F. (1987). *Metropolis, over mensen, steden en centen*. Leuven: Kritak. 191 p.
- De Ceuninck K., (2009), Over de bestuurlijke schaal vande Vlaamse lokale overheden. In: Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, (2009), *Memorandum 2009-2014. Aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid*. Pp 73-72-128
- Degreef E., (2009), Een analyse B.B.B. In: Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken, (2009), *Memorandum 2009-2014. Aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid*. Pp 52-72

- De Rynck & Voets (2008, *Bouwstenen voor het stadsregionale debat in Vlaanderen*, Kenniscentrum Vlaamse Steden.
- De Rynck, F. & Voets, J. (2004). Gebiedsgerichte beleidsnetwerken: Pleidooi voor een dynamische en contingente benadering van het democratievraagstuk. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 9(1): 36-47.
- Dewachter, W. (1976). Doelstellingen en machtsmomenten bij de fusies in het stadsgewest Leuven. *Res Publica*, XVIII(3-4): 337-360.
- ESPON, (2006), *ESPON Atlas. mapping the structure of European territory*. Bonn, 92 p
- Florida R., (2002), *The rise of the creative class: And how it is transforming work, leisure, community and everyday life*, Basic Books, 350 p,
- Franco B., Loopmans M., Pierart J., Uitermark J., (2008), *Een beleid voor een duurzame stad 25 aanbevelingen*. Federaal Grootstedenbeleid. 28 juli 2008, 95 p.
- Gatz S., Leysen C., van Rouveroij S, Basiliades J., Stouthuysen P., (eds), (2005), *Stadslucht maakt vrij*. Vubpress, 376 p.
- Gatz S., Leysen C., van Rouveroij S., Pille J., Stouthuysen P., (eds), (2007), *The state of the city. The city is the state*. Stadslucht maakt vrij. Vubpress, 330 p.
- Goeminne, S., Geys, B. & Smolders, C. (2005). Political Fragmentation and Projected Tax Income: Evidence from Flemish Municipalities. Rapport voorgesteld op de '61ste Conference of the International Institute of Public Finances', Jeju (Korea), 22-25 augustus 2005. 20 p. Beschikbaar online op <http://gemini.econ.umd.edu/conference/iipf2005/program/iipf2005.html#9>
- Goossens M., 1963, *Hiërarchie en hinterlanden der centra: een methodologische studie toegepast op N.O. België*, Acta Geographica Lovaniensa.
- Goossens M., Van der Haegen H., 1972, *De invloedssferen der centra en hun activiteitsstructuren*. Atlas van België, Pl. 28 A, B, C., Brussel.
- Govers R., Van Hecke E., Cabus P., (2008), Delineating Tourism: Defining the Usual Environment. *Annals of Tourism Research*. Vol 35, pp. 1053-1073.
- Haughwout, A.F. (1999). Regional Fiscal Cooperation in Metropolitan Areas: An Exploration, *Journal of Policy Analysis and Management*, 18/4:579-600.
- Hemel, Z., (2002), " Creatieve steden " in Stedenbouw en Ruimtelijke ordening, 02, pp 6-13
- Hendriks, F. (2006). 'Shifts in Governance in a Polycentric Urban Region: The Case of the Dutch Randstad', *International Journal of Public*
- Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, 2002, *Advies 3. Nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten*. 24 p.
- Kenniscentrum Vlaamse steden, VVSG, (2009), *Innovatieve en aantrekkelijk steden motor van Vlaamse welvaart.. Memorandum van de Vlaamse centrumsteden aan de Vlaamse politieke partijen voor de verkiezingen van 7 juni 2009*. 14 p.
- Keulen, M. (2007). *Beleidsbrief stedenbeleid. beleidsprioriteiten 2007-2008*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 46 p.
- Keulen, M. (2008). *Beleidsbrief stedenbeleid. beleidsprioriteiten 2008-2009*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 59 p.
- Leroy, J. (2005). Fiscaliteit als beleidsinstrument voor stedelijkheid. In: S. Gatz, S. van Rouveroij, C. Leysen, P. Stouthuysen, J. Basiliades (Eds). *Stadslucht maakt vrij!*. Brussel: VUB Press. pp. 165-176.
- Luyten, S., Van Hecke, E., 2007, *De Belgische Stadsgewesten 2001*, Statistics Belgium Working Paper, 84pp.

- Maes, R., (1970), De bestuurskracht van de Belgische gemeente. In: *Res Publica*, 22, 3, pp.427-456.
- Maes, R. (1976). 'De samenvoeging van gemeenten (The merging of municipalities)', *Res Publica*, XVIII/3-4:275-314.
- Michel J., (1982), la fusion des communes. Un bilan provisoire. In : *Res Publica*, 24, 34-, pp. 407-414
- Moesen, W. (2004). Openbare financiering en de nieuwe steden', De Rynck, F., Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., Kesteloot, C. & Loeckx, A. (eds.), *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies*.
- OECD, (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*. OECD Territorial reviews. Paris, 445 p.
- Ostrom, E., 1991, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pattyn M., 1984, Voorbereidend onderzoek naar een bestuurlijk kader voor de Belgische agglomeraties en stadsgewesten. Thesis Stedenbouw en Ruimtelijke ordening, K.U. Leuven.
- Ray C., (2001), *Culture economies: A perspective on local rural development in Europe*, Centre for Rural Economy, Newcastle upon Tyne.
- Resoc Zuid-West-Vlaanderen, (2007), *Woonregieboek. Zes prioriteiten voor het woonbeleid in Zuid-West-Vlaanderen*. Atlas Zuidelijk West-Vlaanderen. Fascikel 7. 90 pp.
- SERV, CESRW, ESRBGH, CESR, LBO, 2000, Gemeenschappelijke verklaring van de sociaal-economische raden van de Euroregio, december 2000.
- Swyngedouw E. (1997), Excluding the other: The production of scale and scaled politics, in: Lee R., Wills J., (eds), *Geographies of economies*, London, ARNOLD, pp. 167-176.
- Technum, (1996), Opmaak van een ruimtelijk visie voor de Bipool Hasselt-Genk.
- Teisman, G.R., 2000, 'Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds', *Public Administration*, 78/4:937-956.
- Tubex, S., Voets, J. & De Rynck, F. (2005) *Een beschrijvende analyse van ruimtelijk-ecologische en socio-economische arrangementen in Vlaanderen*. Gent: SBOV. 180 p.
- Uitermark J. (2002), Re-scaling, 'scale fragmentation' and the regulation of antagonistic relationships. Progress in *Human geography*, 26,6, pp. 743-765
- Van de Bosch H., (2009), Intergemeentelijke samenwerking: lokaal woonbeleid anders bekeken. Presentatie op het Woonforum. Antwerpen 20 maart 2009.
- Van der Haegen H., Pattyn M., (1979). De Belgische stadsgewesten. *Statistisch Tijdschrift*, 3, p. 235-249 en *Statistische Studiën*, 56, N.I.S., p. 3-18
- Van der Haegen, H., Van Hecke, E., Juchtmans, G. (1996), De Belgische Stadsgewesten, *Statistische Studiën*, 104.
- Van Hecke, Actualisering van de stedelijke hiërarchie van België, *Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 205, 1998/3, pp. 45-76
- Van Hecke, E, Luyten, S., (2007). De Belgische stadsgewesten 2001. Statistics Belgium Working Paper (nr. 14). Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie: Brussel. 81 p
- Vandermotten, C., Vermoesen F., De Lannoy W., De Corte S., 1999, Europese Steden. Een vergelijkende cartografie. *Het tijdschrift van het gemeentekrediet*, 53e jg, nr. 207-2.8, ½
- Verhoest K., De Meu R., (2008), *Bestuurskundige evaluatie van het decreet intergemeentelijke samenwerking*. SBOV: B-project. Bestuurskundige evaluatie. D/2008/10106/012. 101 p.
- Verhulst J., (2009), Discussieplatform Stadsregionale Samenwerking, Presentatie 17 maart 2009
- Vermeersch T., Wayenberg E., De Rynck F., Reynaert H., Steyvers K., Ackaert J., (2009), Empirische onderbouw van de centrumfuncties in stadsregio's – onderzoek naar aspecten van stadsregionale verevening, Rapport Fase 1, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 31 p.

- Vesoc, (2009), *Pact 2020: Een nieuw toekomstplan voor Vlaanderen. 20 Doelstellingen*. Brussel. 32 p.
- Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST), 2009, Memorandum 2009-2014. Aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid.
- Vlaanderen in Actie, Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, Een slagkrachtige overheid in Vlaanderen. Tussentijds verslag dd 8 december 2008
- Vlaanderen in Actie, 2009, *Doorbraken 2020*. Brussel
- Visser, J.A. (2002). Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions. Toward a Cultural Model of Interlocal Relations, *American Review of Public Administration*, 32(1):40-65.
- Voets, J. & De Rynck, F., 2006, "Het Vlaamse regime en de stadsregionale sturingsproblematiek". In: De Rynck, Filip & Wayenberg, Ellen (eds) *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht. Jaarboek SBOV 2005*. Brugge: die Keure, pp. 161-179.
- Wayenberg, E., De Peuter, B., Intergemeentelijke samenwerking in de Westhoek. In: DE RYNCK, F., WAYENBERG, E., (Ed.), *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht*. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Jaarboek 2005, pp.181-193.

Bijlagen

1 Samenstelling van Discussieplatform Rasterstad- Stadsregionale Samenwerking

Extern Deskundigen:

Peter Cabus, voorzitter, K.U. Leuven, Onderzoeksgroep Sociale en Economische Geografie
 Filip De Rynck, Hogeschool Gent
 Joris Voets, K.U. Leuven Instituut voor de Overheid
 Geert Bouckaert, K.U. Leuven Instituut voor de Overheid
 Ann Verhetsel, Universitaire Faculteiten St.-Ignatius Antwerpen (UFSIA), Vakgroep Transport en Ruimtelijke Economie
 Johan Ackaert, Universiteit Hasselt
 Willy Miermans, Hogeschool voor Verkeerskunde Diepenbeek,

Vertegenwoordigers Steden:

Stijn Vermassen, Aalst
 Stijn Valgaeren, Lieselot Van Hijfte, Antwerpen
 Dirk Michiels, Brugge
 Noora Paruys, Genk
 Karl-Filip Coenegrachts, Gent
 Marc Verachtert, Valerie Del Re, Hasselt
 Geert Hillaert, Kortrijk
 Gust Vriens, Leuven
 Eric Laga, Johan Verhulst, Mechelen
 Gwenny Cooman, Rudy Simoens, Filip Van Haverbeke, Oostende
 Didier Pillaert, Roeselare
 Christien Geldolf, Bart Casier, Sint-Niklaas
 Staf Lauwerysen, Turnhout
 Sven Gatz, Brussel

Vertegenwoordigers van de stadsregio's

Wout Baert, Stadsregio Turnhout
 Jan Sabbe, Intercommunale Leiedal
 Jo Discart, RESOC, Leuven
 Julien Van Geertsom, Maatschappij voor het industrialisatiebeleid van de linkeroever
 Bruno Tricot, Stad-land-schap, Streekhuis Midden West-Vlaanderen

Vertegenwoordigers Beleidsdomeinen:

Piet Van der Plas, Beleid Binnenland, Steden en Inburgering

Luc Bral, Studiedienst Vlaamse Regering

James Van Casteren, RWO, Afdeling Ruimtelijke Planning

Steven Eeckhout, Bruno Depondt, Afdeling woonbeleid

Koen Vermoesen, Eline Horemans, Ruimtelijke Economie

Ingrid Lieten, De Lijn

Vertegenwoordigers van de kabinetten

Ann Steenbrugge, Dimitri Meessen, Vlaams minister Dirk Van Mechelen

Marleen Van Ouytsel, Raadgever Stedenbeleid, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering,

Marc Mahieu, Raadgever Wonen, Kabinet Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering

Martine Meurrens, Kabinet Vlaams minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel

Stijn Billiet, Kabinet Vlaams minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen

Roel Bruyninckx, Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur

Johan Van Win, Vlaams minister van werk, onderwijs en Vorming

Vertegenwoordiger van het Kenniscentrum Vlaamse Steden

Linda Boudry, Jeroen Windey

Vertegenwoordigers VVSG, VVP

Mark Suykens, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw

Raymond Van Loock, Vereniging van de Vlaamse Provincies

Ondersteuning

Caroline Ryckeboer, Team Stedenbeleid

Monique De Ceuster, Team Stedenbeleid

Stefaan Tubex, Team Stedenbeleid

Bijkomende genodigden in de vergaderingen:

18 november 2008

Guido Decoster, Agentschap voor Binnenlands Bestuur

Jef Gabriëls, burgemeester Genk

16 december 2008

Miet Remans, Opglabbeek

Francis Stijnen, burgemeester Turnhout

Jef Kersemans, burgemeester Oud-Turnhout

20 januari 2009

Frank De Bruyne, Antwerpen

Mil Symons, Wijnegem

Jef Biron, Wijnegem

17 februari 2009

Carl Vereecke, Kurne

Jan Seynhaeve, Wevelgem

Leo Van der Vliet, BAM

Philippe Jacobs, De IJn Vlaams Brabant

17 maart 2009

Jo Libeer, VOKA

Carl Collaerts, VOKA

Wim Beernaert, Nelson Inspires

21 april 2009

Louis Tobback, burgemeester van Leuven

Marc Timbremont, De Volkshaard

2 Stadsregionale getuigenissen

16 december 2009

Presentatie Turnhout,

Voorstelling door de heer Wout Baert, Stadsregio Turnhout.

Aanvulling door de heer Francis Stijnen, burgemeester van Turnhout:

Aanvulling door de heer Jef Kersemans, burgemeester van Oud-Turnhout

Presentatie Kortrijk

Voorstelling door de heer Geert Hillaert, stadssecretaris van Kortrijk en Jan Sabbe, Leiedal.

Presentatie Genk

Toelichting presentatie door mevrouw Noora Paruys, stad Genk en mevrouw Miet Remans, OCMW-secretaris Opglabbeek.

20 januari 2009

Presentatie Gent

Voorstelling door de heer Karl-Filip Coenegrachts, Gent

Presentatie Stad - land - schap regio Roeselare

Voorstelling door de heer Didier Pillaert, Roeselare en de heer Bruno Tricot, Provincie West-Vlaanderen

Presentatie Antwerpen, afbakeningsproces

Toelichting door de heer James Van Casteren, RWO – Ruimtelijke Planning

Toelichting door de heer Frank De Bruyne, Antwerpen

Inhoudelijke reacties van Wijnegem

Vertegenwoordigers van Wijnegem: de heer Mil Sysmans en de heer Jef Biron

17 februari 2009

Toelichting Brugge, Dirk Michiels

Toelichting Oostende, Filip Van Haverbeke

Reflectie presentatie stadsregionale samenwerking Kortrijk, Carl Vereecke, burgemeester van Kuurne en Jan Seynhaeve, burgemeester van Wevelgem.

Toelichting BAM, Leo Van der Vliet

Toelichting de Lijn, Philippe Jacobs

17 maart 2009

Presentatie inzake "Identiteit", door Wim Beernaert, Nelson Inspires

Toelichting Mechelen, door Johan Verhulst

Toelichting Sint-Niklaas, door Bart Casier

Toelichting VOKA, door Jo Libeer

21 april 2009

Toelichting Leuven, door Louis Tobback

Toelichting Aalst, door Stijn Vermassen

Toelichting door Marc Timbremont, De Volkshaard, Gent