



Bestuurlijke modellen voor stadsregionale beleidsvoering

Aanzet tot scenario's

Filip De Rynck
Caroline Temmerman
Joris Voets



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

////////////////////////////////////



Bestuurlijke modellen voor stadsregionale beleidsvoering

Aanzet tot scenario's

22.08.2017

Filip De Rynck
Caroline Temmerman
Joris Voets



INHOUD

1	Kijken naar de stadsregionale problematiek	5
2	Een inventaris van bestuurlijke modellen.....	10
2.1	Institutionele hervormingen	12
2.2	Instrumentele aanpassing	15
2.3	Flexibele arrangementen	17
3	Vervolg van het onderzoek: van modellen naar scenario's.....	20
3.1	Een röntgenfoto van elke regio	20
3.2	Een analyse van de bestuurlijke capaciteit en dynamiek	20
3.3	Doordenken op en van modellen	21

////////////////////////////////////

In deze nota geven we een overzicht van bestuurlijke modellen die in relatie staan tot stadsregionale beleidsvoering en die vanaf het najaar 2017 en in de loop van 2018 zullen gebruikt worden voor de ontwikkeling van scenario's in drie regio's in Vlaanderen: de Gentse regio, de Kortrijkse regio en de regio rond Turnhout. Ook specifieke voorbeelden en ontwikkelingen in andere regio's vormen interessant materiaal dat kan worden gebruikt voor de scenario – ontwikkeling. We situeren in deze nota eerst de context en gaan in op de manieren van kijken naar de stadsregionale problematiek waarin de bestuurlijke modellen moeten geplaatst worden. We geven toelichting bij die modellen en geven tot slot aan hoe we die modellen zullen gebruiken om te komen tot scenario – ontwikkeling.

1 KIJKEN NAAR DE STADSREGIONALE PROBLEMATIEK

Veel relevante maatschappelijke vraagstukken hebben een regionale focus of bevatten een regionale component. Dat bleek uit de analyse van recente beleidsdocumenten van de Vlaamse overheid (Temmerman, De Rynck en Voets, 2017). Op het vlak van mobiliteit, ruimtelijke ontwikkeling, regionaal – economische problematieken en zorg bevatten de Vlaamse beleidsdocumenten verwijzingen naar de noodzaak om aspecten van de beleidsvorming op regionale schalen te enten. Een regio is een omschrijving voor een gebied dat een aantal gemeentebesturen omvat. Het is een geografische aanduiding waarbij de verwijzing naar gemeenten niet noodzakelijk betekent dat een koppeling met de taken van gemeenten of met de gemeenten als bestuur moet worden gemaakt. In een zorgregio bijvoorbeeld hebben de regionale ziekenhuizen een regio als 'catchment area'. In een regio kunnen zich tussen bedrijven en kennisinstellingen netwerken ontwikkelen die impact hebben op de economische ontwikkeling van een gebied. Voor andere thema's zoals ruimtelijke ontwikkeling of mobiliteit zijn de gemeentebesturen dan weer veel meer als bestuur betrokken vanuit hun taken en bevoegdheden.

In deze nota en in dit project staan stadsregio's centraal: gebieden waarin een grote of kleinere centrumstad¹ voor een aantal maatschappelijke functies (zorg, economie, ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteit,...) in interactie staat met een ruimer gebied van meerdere gemeenten. De omschrijving regio in de Vlaamse beleidsdocumenten betreft niet noodzakelijk stadsregionale schalen in de strikte betekenis of het zijn niet alleen stadsregionale schalen, maar stadsregionale schalen rond de centrumsteden in Vlaanderen maken daar alleszins altijd deel van uit. Hoe ver die relevante stadsregionale schalen reiken of hoe omvangrijk die zijn, hangt af van (visies op) beleidsproblematieken en natuurlijk ook van politieke motieven en afwegingen. Voor mobiliteit (zie vervoerregio's) en voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (zie gebiedsbenadering) ontwikkelen zich op Vlaams niveau nu (discussies over) modellen of ontwerpen voor een sterker op regionale schalen geënte vormgeving van het respectievelijke beleid en in die voorstellen nemen gebieden rond centrumsteden een

¹ Het begrip centrumstad gebruiken we breed: dat is niet gekoppeld aan de erkende centrumsteden die tot nu toe in het Stedenfonds werden onderscheiden. Het gaat om alle kleine en grote centrumsteden die centrumfuncties vervullen.



prominente maar niet exclusieve plaats in. Dat alles geeft duidelijk het belang aan om voor deze thematieken beleidsondersteunend te werken.

Het begrip regio en de discussie over regio's in Vlaanderen is niet nieuw en voert tot een redelijk complexe bestuurlijke en politieke agenda: het gaat op de eerste plaats om de omschrijving van maatschappelijke problematieken die voorwerp zijn van politiek debat. Het debat over de zogenaamde 'betonstop' en de discussie over ruimtelijke concentratie en verdichting, die centraal staat in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, is daarvan wellicht het meest sprekende voorbeeld. Dat voert tot een discussie over de relevante schaal of schalen en de vraag of en welke vaste of flexibele afbakeningen dan wenselijk of nodig zijn en wat de betekenis is van die afbakeningen. Het gaat om de verhoudingen tussen gemeenten, tussen centrumsteden en omliggende gemeenten en ruimer nog om de verhoudingen tussen besturen van verschillende bestuursniveaus, gericht op regionale beleidsvorming of dienstverlening op regionale schalen. Het gaat om relaties tussen overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen, om de verhouding tussen enerzijds decentrale of lokale dynamiek en capaciteit en anderzijds centrale kaders, capaciteit, stimulansen, regelgeving of rechtstreekse interventies binnen de bevoegdheden van de centrale overheden. Het gaat om de relaties tussen en de verwevenheid van problematieken, bijvoorbeeld inzake mobiliteit in relatie tot ruimtelijke verdichting en concentratie, de koppeling met infrastructuur en bereikbaarheid van voorzieningen, de koppeling met de discussie over de uitbouw van de zorginfrastructuur. Het gaat om vragen naar efficiëntie van de regionale aanpak, om de effectiviteit van beleid dat op de regio is gericht en om de democratische vragen over verantwoordelijkheid, verantwoording, transparantie en democratische controle. Doorheen al die vragen spelen macht en belangen van mensen en organisaties en werken politieke agenda's hierop constant door.

Ook in het buitenland is de regio een deel van de bestuurlijke en politieke discussies. In 2016 verscheen in Nederland het rapport Maak Verskil dat voor de regionaal – economische opgaven aanbevelingen ontwierp. We gaan daar kort op in om de aandacht te vestigen op de paradigma's die spelen bij het benaderingen van regionale problematieken. Met paradigma's bedoelen we manieren van kijken naar de regio, naar de probleemanalyse, naar mogelijke vormen van aanpak of verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Dat is ook relevant voor Vlaanderen: wie kijkt op welke manier naar regionale maatschappelijke problematieken, welke oplossingsrichtingen zitten in die manier van kijken en welke gevolgen hebben deze voor het politiek – bestuurlijke systeem zoals het nu functioneert? Het zijn deze kaders die bestuurlijke modellen betekenis geven: op die manier willen we aantonen dat dit geen louter instrumentele benadering is maar dat het gebruik van deze of gene modellen altijd een plaats heeft binnen een bepaalde manier van kijken en een bepaalde manier van het omschrijven van maatschappelijke problematieken.

De auteurs van het rapport Maak Verskil zien drie trends binnen het economische domein die van betekenis zijn voor de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur:

1. "De economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid manifesteert zich in toenemende mate op regionaal niveau. Arbeidsmarkt, ondernemen, onderwijsvoorzieningen, wonen, vervoer, ruimtelijke inrichting, uitvoering van collectieve voorzieningen: de werkelijkheid van alledag beperkt

//

zich voor burgers, bedrijven en bestuurders niet tot één gemeente, maar doet zich op regionaal niveau met name voor in netwerken van grotere en kleinere steden en dikwijls in grensoverschrijdende context (daily urban systems)”

2. “De onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de grote snelheid van veranderingen vragen een groot adaptief vermogen van het bestuur. Voor bestuurlijk aanpassingsvermogen zijn cultuur en processen minstens zo belangrijk als structuur: niet – hiërarchische samenwerking tussen overheden, regelings – en handelingsruimte, ruimte voor verschillende argumenten en oplossingen. Daarom beschouwen wij een nieuwe bestuurlijke blauwdruk voor Nederland als onwenselijk”
3. “Verwevenheid is van belang tussen domeinen, tussen regionaal en internationaal niveau en tussen bestuurslagen. Dat betekent dat het openbaar bestuur (de bestuurders) verbindingen moet leggen tussen verschillende partijen binnen de economie, tussen bedrijven en kennis – en onderwijsinstellingen en tussen de verschillende bestuurslagen” (Maak Verschil, 2016, pp 5-6)

Het rapport geeft een advies in zeven punten:

1. De inhoudelijke opgave moet voorop staan. Gemeenten moeten beter samenwerken voor meerjarige economische programma’s samen met andere partners
2. Omdat mensen het verschil maken moet er meer aandacht zijn voor kennis en onderwijs bij bestuurders, zoals het vermogen om in het belang van de regio te denken
3. Gemeenten krijgen tijd om beter samen te werken; doen ze dat niet, dan neemt het rijk over en kan samenwerking of de centrumgemeenteconstructie worden opgelegd
4. De verhouding tussen provincie en gemeente moet niet – hiërarchisch worden: ze kunnen samenwerken; gemeenten kunnen taken delegeren aan de provincie; de provincie kan, op verzoek van gemeenten in grootstedelijke regio’s, taken delegeren naar de gemeenten
5. De financiële verhoudingen moeten taakstellend worden en gericht zijn op vereenvoudiging van verdeelmodellen en het stimuleren van regionale samenwerking
6. De wetgeving moet worden gedereguleerd zodat differentiatie in inrichting en werkwijze mogelijk wordt
7. Gemeenten in een regio krijgen een uitnodiging om een economisch regionaal – bestuurlijk programma vorm te geven, dat richting geeft en verbinding legt tussen diverse sectoren. Een dergelijk programma bevat ook de bestuurlijke arrangementen: partnerschap tussen gemeenten, provincies en het rijk is daarbij het uitgangspunt en de processen om dat te organiseren maken deel uit van een interbestuurlijk kader (Maak Verschil, pp 7-8).

Het rapport zet de inhoudelijke opgaven voorop maar doet ook een aantal instrumentele aanbevelingen. Het rapport neemt daarmee duidelijk afstand van de benadering van de bestuurlijke blauwdruk: daarmee bedoelen we ingrijpende bestuurlijke hervormingen van het basisstelsel van gemeenten, provincies en het rijk. Dat kunnen hervormingen zijn die gebiedsdekkend zijn en dus het hele Nederlandse grondgebied raken; het kunnen ook hervormingen zijn die specifiek zijn voor bepaalde regio’s. Op die beide sporen zijn in het verleden in Nederland al veel voorstellen geformuleerd: kleinere provinciebesturen; specifieke stadsregionale



bestuursvormen voor de grootste stedelijke concentraties; een veralgemeende invoering van regionale bestuursvormen over heel Nederland; verplichte vormen van intergemeentelijke samenwerking binnen identieke schalen voor verschillende opdrachten. Geen enkele van deze blauwdrukmodellen is gerealiseerd en waar wel delen van deze modellen in opbouw waren, zijn bestuursvormen ondertussen alweer en soms afgeschaft, ook al bestonden ze nog maar op papier. Het rapport Maak Verschil zet sterk in op samenwerking tussen gemeenten, samen met maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen; op partnerschappen met provincies en het rijk op een niet – hiërarchische basis; op differentiatie van deze processen en van de organisatievormen; op deregulering en flexibiliteit vanuit de centrale overheid. De meest verregaande bestuurlijke voorstellen in de meer klassieke institutionele zin zijn: het, eventueel en na verloop van tijd, verplichten van intergemeentelijke samenwerking; het opleggen van de zogenaamde centrumgemeenteconstructie (één stad die bevoegdheden krijgt en opneemt voor een ruimer gebied dan voor het eigen administratieve gebied); een ruimer en meer uniform regionaal belastinggebied. Het verruimen van het belastinggebied vergt, ook in Nederland, wettelijke ingrepen, de andere voorstellen kunnen nu ook al binnen de huidige regelgeving.

Het intellectuele kader van het rapport en de teneur van de aanbevelingen passen in een bepaald paradigma, waarvan we de kernwoorden hierboven hebben beschreven. Pleiten voor nieuwe stadsregionale bestuursvormen, zou een ander paradigma kunnen zijn, wat dus duidelijk niet wordt gehanteerd. In het verleden zijn er heel wat andere Nederlandse rapporten geweest die hiervoor wel hebben gepleit.

Het rapport Maak Verschil gaat over regionaal – economische opgaven. Het pleit wel voor integratie en koppeling tussen beleidsdomeinen maar dan vanuit het regionaal – economische perspectief. Wellicht valt het gebruikte paradigma ook wel deels te verklaren door de aard van de regionaal – economische opgaven. Manieren van kijken en paradigma's voor aanpak lijken samen te hangen met de aard van de problematieken en de institutionele kaders waarin deze problematieken nu zijn gevat. Dat is voor ons project een belangrijk punt.

De economische dynamiek van een regio hangt sterk samen met de kracht en innovatie van bedrijven en bedrijvenclusters, de dynamiek rond infrastructuur (een haven bijvoorbeeld), gekoppeld aan netwerken met maatschappelijke organisaties en academische of andere kennisinstellingen. Niet toevallig domineren in deze literatuur vooral netwerkachtige termen als triple helix of quadruple helix². Het paradigma van samenwerking, dynamiek, partnerschappen, differentiatie,... sluit daar goed bij aan. Het paradigma van de vorming van nieuwe stadsregionale bestuursvormen in de meer institutionele betekenis lijkt minder goed aan te sluiten op deze visie op regionaal – economische ontwikkeling van een gebied. De ontwikkeling en versterking van regionale netwerken hangt sterk samen met de manier waarop publieke maar zeker ook private actoren elkaar vinden, de platformen die daarvoor worden ontwikkeld, de manier waarop deze netwerken vorm krijgen en worden beheerd of aangestuurd. Overheden spelen hier weliswaar zeker ook eigen rollen maar treden toch eerder faciliterend en ondersteunend op. Het gaat in elk geval niet om opgaven die zich exclusief binnen de

² Triple Helix of Quadruple Helix zijn omschrijvingen voor de actoren die betrokken zijn bij netwerken gericht op economische innovatie. De klassieke Triple Helix gaat over samenwerking tussen overheden, onderwijs en ondernemers. De Quadruple Helix, de meest recente invulling, voegt daar nog burgers of gebruikers aan toe.

overheidssector afspelen, eerder integendeel. Bepaalde bestuurlijke modellen die vooral relevant zijn omdat ze gaan over materies die steunen op samenwerking tussen overheden zijn, toegepast op regionaal – economische ontwikkeling, minder relevant. De dynamiek van een bedrijvencluster, in netwerking met kennisinstellingen en overheden bijvoorbeeld, vraagt om een andere bestuurlijke benadering dan de samenwerking tussen gemeenten voor afvalverwerking. De discussie over bestuursvormen hangt dus sterk samen met de inhoud en de aard van de thematieken die aan de orde zijn en de manier waarop deze nu institutioneel zijn ingebed. De vorming van een stadsregionaal bestuur gebaseerd op gemeentebesturen, is wellicht niet de meest aangewezen vorm in relatie tot thema's in de regionaal – economische ontwikkeling die gaan over netwerking tussen overheid, bedrijven en onderwijs, tenzij eventueel de reorganisatie van de overheid op een stadsregionale schaal een conditie zou zijn voor de betere samenwerking met bedrijven en onderwijs.

De regionaal – economische problematiek is zeker cruciaal voor de regionale ontwikkeling maar dekt niet alles, tenzij men dit begrip een hele brede invulling geeft en dit nagenoeg synoniem wordt met ontwikkeling tout court. Inzake zorg, mobiliteit, duurzaamheid, natuur en bos, ruimtelijke problematiek, beheer van voorzieningen met een regionaal bereik,... ontwikkelen zich evenzeer opgaven, soms dus zeker verweven met regionaal – economische problematieken maar niet volledig daartoe te herleiden. Bij verschillende van deze regionale problematieken doen zich andere maatschappelijke en bestuurlijke patronen voor dan in het regionaal – economische veld. Soms is de rol van de overheid traditioneel bepalend, zoals bij beslissingen over de ruimtelijke ordening of het organiseren van het openbaar vervoer. Discussies over regionale beleidsvorming ontwikkelen zich dan vanuit een andere bedding en het kan dat daarbij andere paradigma's worden gebruikt, net omwille van deze verschillende contexten.

Het is interessant hier al te wijzen op de parallellen tussen het Nederlandse rapport Maak Verschil met het paradigma dat domineert bij het Vlaamse regionaal – economische beleid: na een periode van uniformiteit (de opgelegde RESOC – structuur) heeft de Vlaamse overheid nu gekozen voor een model dat sterk steunt op de samenwerking tussen gemeenten, dat rekening houdt met de verschillende dynamieken en dat inzet op partnerschappen. Ook in het Vlaamse ruimtelijke beleid klinken dezelfde uitgangspunten door. Er wordt nu, in de aanloop naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, meer ingezet op en verwacht van intergemeentelijke samenwerking en van partnerschappen met maatschappelijke actoren en met de Vlaamse overheid.

Het Nederlandse rapport heeft een algemene strekking die geldt voor alle Nederlandse regio's. Hier en daar wordt wel aandacht besteed aan de grootstedelijke problematiek. Ook in Nederland is evenwel duidelijk dat de verhouding tussen de grote centrumsteden en de omliggende gemeenten gevoeliger ligt en dat vrijwillige samenwerking tussen gemeenten, de basislijn van het rapport, in die stadsregionale contexten minder vanzelfsprekend is. Met vrijwillige samenwerking kan veel, maar ook veel niet en dat is zeker zo zodra verdelingskwesties tussen gemeenten in het geding zijn. Verdelingskwesties zijn echter cruciaal als het over stadsregionale vraagstukken gaat.

Uit het Nederlandse rapport onthouden we dat maatschappelijke opgaven essentieel zijn; waartoe of waarvoor zou stadsregionale beleidsvoering moeten bijdragen? We leren dat regio's kunnen verschillen van elkaar en dat daarom de vraag is hoe generieke of blauwdrukbenaderingen zich verhouden tot specificiteit en differentiatie



die ook rekening houdt met dynamiek en capaciteit van regio's. We leren dat de bestuurlijk – institutionele beddingen waarin de opgaven zich afspelen verschillend zijn en een rol kunnen spelen in de verschillende paradigma's die worden gehanteerd om over bestuurlijke vormgeving van stadsregio's na te denken. We zien, aansluitend bij dit laatste punt, dat in Vlaanderen regionale samenwerking voor politie en hulpverlening federaal wordt aangestuurd en sterk steunt op samenwerking tussen gemeenten / burgemeesters in regionale zones (meer nog voor hulpverlening dan voor politie). Voor zorg komen dan weer belangrijke private spelers op de voorgrond die vaak al met een regionaal bereik werken (grote zorginstellingen; regionale ziekenhuizen,...). De interbestuurlijke en publiek – private verhoudingen zijn verschillend. Die koppeling tussen gedifferentieerde opgaven, verschillende bestuurlijke stelsels en de verschillen tussen regio's, staan centraal in de verdere uitwerking van dit project en in de scenario's die we willen ontwikkelen.

In de vergelijking met Nederland duiken belangrijke verschillen op, die we hier alleen maar bij wijze van voorbeelden gebruiken: de impact van de staatshervorming op de manier waarop de centrale Vlaamse overheid rollen vervult ten aanzien van stadsregionale opgaven; de dichtheid van besturen; de bevoegdheden, schaal en capaciteit van gemeentebesturen en van de provinciebesturen; de tradities inzake betrokkenheid van maatschappelijke organisaties; de opstelling van kennisinstellingen; bestuurlijke culturen op het vlak van interbestuurlijke relaties; de rol van politieke partijen, politisering en politici; de verschillende soorten verhoudingen tussen politici en ambtenaren; verschillende stelsels op het vlak van fiscaliteit en financiering,... Deze en mogelijk nog andere variabelen kunnen een impact hebben op de paradigma's voor het kijken naar regionale en in het bijzonder de stadsregionale thematieken. In eerdere teksten voor dit project wezen er al op dat de positie van de centrale Vlaamse overheid ten aanzien van deze problematieken al grondig verschilt van deze van de Nederlandse rijksoverheid: de Vlaamse overheid neemt ten aanzien van regionale problematieken cruciale rollen op, gaande van beheerder van infrastructuur en diensten, over uitvoerder tot regulator en eindbeslissers. We gaan er voorlopig van uit dat dit een grote impact moet hebben op de manier waarop stadsregionale problematieken in de Vlaamse context worden doorvertaald naar bestuurlijke voorstellen en op de paradigma's die mogelijk in het geding zijn.

2 EEN INVENTARIS VAN BESTUURLIJKE MODELLEN

In dit project willen we scenario's voor stadsregionaal beleid uitwerken en toepassen op regio's in Vlaanderen. Daarbij willen we met het concrete materiaal uit deze onderling verscheiden regio's de haalbaarheid, effecten, mogelijke kansen en problemen,... van verschillende scenario's verkennen. Als er bijvoorbeeld sprake is van de maatschappelijke opgave om (aspecten van) mobiliteit op het niveau van de stadsregio vorm te geven, dan zijn de vragen wat dit concreet betekent, in welke bestuurlijke vormen dit zou kunnen, wat die vormen dan concreet zouden meebrengen op het vlak van taken en bevoegdheden, financiering, bestuur en organisatie, verhoudingen tussen bestuursniveaus. We doen dat dan telkens met het materiaal uit de regio's waarop we die



scenario's toepassen. Bij welke maatschappelijke opgaven in welke regio zouden welke scenario's of combinaties van scenario's het best passen? Zijn dat dan gelijkende scenario's over de regio's en over de verschillende problematieken heen; zijn dat combinaties van generieke en specifieke vormen; zijn het alleen maar specifieke vormen?

Om tot de ontwikkeling van scenario's te komen, formuleren we hieronder zeven bestuurlijke basismodellen die we dan kunnen doorvertalen naar de regio's: wat zou het bijvoorbeeld betekenen als het model van een rechtstreeks verkozen stadsregionaal bestuur bevoegd zou zijn in deze regio's, voor mobiliteit en ruimtelijke ordening? Over welke bevoegdheden hebben we het dan en wat impliceert dit ten opzichte van de huidige praktijk? Het rechtstreeks verkozen stadsregionaal bestuur is dan één model, naast mogelijke andere. In deze nota geven we aan welke modellen we willen gebruiken. De opsomming van de modellen houdt in deze fase geen enkel waarde – oordeel in: het gaat om een intellectuele oefening waarbij modellen naast elkaar worden gezet, zelfs al lijkt het ene of het andere model in de huidige situatie bestuurlijke of politieke science fiction, onder andere omwille van juridische redenen of de bevoegdheidsverdeling als gevolg van de staatshervorming. Het gaat ons om het opentrekken van het perspectief en om te kunnen adviseren over stadsregionale beleidsvoering in Vlaanderen.

Doorheen deze nota geven we geen vastomlijnde definitie van stadsregio's: dat laten we in de nota open en vullen we later in met het empirische materiaal van de regio's waarin we scenario's ontwikkelen. Het gaat altijd wel om een gebied dat in elk geval een centrumstad omvat met het administratieve gebied van meerdere aanpalende gemeenten. De referentie naar gemeenten heeft, zoals hierboven al aangegeven, alleen een geografische betekenis: ook als het gaat om taken en bevoegdheden waar gemeentebesturen in de huidige bestuurlijke uitbouw van Vlaanderen weinig of niets mee te maken hebben, blijft het relevant om op die manier geografische gebieden aan te duiden. Als we scenario's toepassen op regio's zullen we dan uiteraard wel met concrete schaalomschrijvingen werken, gebaseerd op discussies, feitelijke ontwikkelingen, studie – materiaal, resultaten van overleg met betrokken actoren. Afhankelijk van de grootte en de omvang van gebieden kan dat zeker impact hebben op de haalbaarheid en zinvolheid van sommige modellen. Zo kan een bepaald model wel zin hebben, bij de doorwerking in regio's, als het gaat om een gebied van pakweg twaalf huidige gemeenten, maar veel betekenis verliezen zodra het zou moeten gaan om een gebied van bijvoorbeeld vijftig gemeenten.

Deze nota moet geleidelijk samen sporen met het juridische onderzoek dat door ABB wordt uitbesteed in het najaar. Enkele basismodellen die we in deze nota beschrijven, roepen zeker juridische vragen op. Deze komen in deze nota niet aan bod, of hoogstens op een zeer elementaire wijze. In de loop van het najaar moeten beide nota's convergeren. De juridische haalbaarheid is dan één element in de afweging van de modellen, toegepast in de scenario's.

In een studie over stadsregio's in Europa, in opdracht van Eurocities, hebben we zeven verschillende bestuursvormen voor een meer op stadsregio's gericht beleid en bestuurlijke organisatie onderscheiden, waarmee een hele reeks buitenlandse bestuursvormen werden beoordeeld (Voets et.al. 2013). Het onderscheid



werkte goed voor die Europese vergelijking en daarom nemen we dit als basis maar werken we daarop verder en breiden de modellen uit, met meer varianten dan in de Europese studie.

Institutionele hervormingen:

- (1) Schaal aanpassingen van gemeentebesturen
- (2) Stadsregionale bestuursvormen

Instrumentele aanpassingen:

- (3) Financiële en/of fiscale aanpassingen
- (4) Verschuiven van formele bevoegdheden tussen overheidsniveaus

Flexibele arrangementen:

- (5) Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking
- (6) Projectgerichte arrangementen
- (7) Permanente arrangementen / functionele bestuursvormen

2.1 INSTITUTIONELE HERVORMINGEN

Onder de noemer van de ‘institutionele hervormingen’ plaatsen we ingrepen in de huidige administratieve schalen van de gemeenten en de creatie van stadsregionale bestuursvormen.

Schaal aanpassingen van gemeentebesturen

De wijziging van de schalen van de gemeenten is het eerste bestuursmodel. Deze schaalingreep kan grosso modo drie verschillende vormen aannemen:

1. Fusie van de centrumstad met één gemeente in functie van het aanpakken van specifieke grensoverschrijdende problematieken (bedrijvzones; mobiliteitsas,...), vaak gemotiveerd vanuit de feitelijke ruimtelijke verdichting in de grensovergangen tussen gemeenten die een meer gemeenschappelijke aanpak noodzakelijk maakt. Dit komt dicht bij grenscorrecties en is een beperkte uitbreiding van de stadsgrenzen.
2. Fusie van meerdere gemeenten in de rand van de stad tot grotere gemeenten rond de stad, vooral om stadsregionale samenwerking tussen centrumstad en gemeenten beheersbaarder te maken (bv: veiligheidszones: van 1 stad en 16 gemeenten naar 1 stad en 4 of 5 gemeenten door fusie van de 16 gemeenten).
3. Fusie van een grote groep aanpalende gemeenten met de centrumstad tot een nieuwe grotere stad. Dit lijkt op de fusie – operatie van 1976 waarin ook stadsregionale motieven meespeelden om een reeks toenmalige gemeenten bij de toenmalige centrumstad te voegen. In dit model doet zich dit nu op een



nog grotere schaal voor of op een schaal die soms wel al aan de orde was bij de vorige fusie – operatie, maar die om allerlei redenen toen niet werd gerealiseerd.

Het basiskenmerk van dit model en van de verschillende types van gemeentelijke schaalverandering is dat er gemeenten verdwijnen en dat gemeenten groter worden (hetzij de centrumstad in beperkte mate; hetzij de omliggende gemeenten; hetzij de centrumstad sensu lato).

Bij elk van de mogelijke ingrepen zijn vervolgens varianten denkbaar:

- de vrijwillige fusie (met of zonder incentives vanuit de Vlaamse overheid);
- de opgelegde fusie vanuit de Vlaamse overheid (met of zonder extra middelen of bevoegdheden);
- een selectieve toepassing van een bepaald type van fusie in een of meerdere stadsregio's;
- een veralgemeende fusie in alle stadsregio's.

Stadsregionale bestuursvormen

Het tweede model van institutionele hervormingen is gericht op de creatie van nieuwe stadsregionale bestuursvormen. Dit model houdt altijd een wijziging in ten opzichte van de huidige bestuurlijke uitbouw. De kern is dat er een stadsregionale bestuursvorm komt met eigen bevoegdheden en middelen op de schaal van een stadsregio, die per definitie groter moet zijn dan de huidige administratieve grenzen van de centrumstad. De problematiek van de schaal en grenzen laten we hier open, zoals hierboven aangegeven. Ook hier zijn er verschillende organisatorische basisvarianten die we op een modelmatige manier samenvatten in twee groepen:

1. Het eerste model is dat van een nieuw bestuur met eigen rechtstreekse verkiezingen en eigen bevoegdheden.
2. Het tweede model is een federatief model, gebaseerd op gemeentebesturen en met een getrapte samenstelling (met afgevaardigden aangeduid door de gemeenteraden).

In de beide gevallen zijn er varianten:

- het kan facultatief zijn, op vraag van lokale besturen en andere lokale actoren
- of het kan worden opgelegd door de Vlaamse overheid:
 - o in dat geval hetzij op een of meerdere plaatsen,
 - o hetzij gebiedsdekkend voor heel Vlaanderen.
 - De betekenis van gebiedsdekkend kan dubbel zijn:
 - hetzij gebiedsdekkend in de betekenis van toegepast op alle relevante stadsregio's,

////////////////////////////////////

- hetzij gebiedsdekkend in de zin dat de uitbouw van stadsregionale besturen het hele grondgebied van Vlaanderen bedekt en dus elke gemeente in een stadsregionaal verband is ondergebracht
- indien de toepassing enkel geldt voor de relevante stadsregio's is dan een open vraag of en wat dan eventueel nodig is aan regionale bestuursvormen in de niet betrokken delen van Vlaanderen.

We lichten de beide modellen van stadsregionale bestuursvormen toe.

De Grondwet voorziet in artikel 41 dat de gewesten eventueel de provinciebesturen kunnen vervangen door bovenlokale bestuursvormen. Deze nemen de hoedanigheid van de provinciebesturen over: ze zijn rechtstreeks verkozen, ze hebben een open huishouding (de provinciale autonomie wordt de stadsregionale of regionale autonomie). Vanzelfsprekend hoeven de bevoegdheden van deze bestuursvormen niet identiek te zijn als deze van de huidige provinciebesturen. De gewesten kunnen meer of andere bevoegdheden decentraliseren of taken deconcentreren naar het bovenlokale bestuur. Dit maakt dan deel uit van de interbestuurlijke dynamiek, zoals dat nu evenzeer voor de provinciebesturen geldt. Het is op dit moment de enige variant met rechtstreekse verkiezingen die door de Grondwet voor toepassing in de gewesten wordt mogelijk gemaakt. Voor de juridische vraagstukken verwijzen we naar de vermelde studie in opdracht van ABB. Een belangrijke vraag is bijvoorbeeld of de gemeenten dan ook bevoegdheden aan deze bovenlokale besturen kunnen overdragen, wat nu in de relatie tussen gemeenten en provinciebesturen niet mogelijk is. In de logica van de grondwetgever zou dit dan allicht evenmin kunnen in het model van deze bovenlokale regionale bestuursvormen. In deze hypothese kan de Vlaamse overheid wel bevoegdheden van gemeenten centraliseren en ze vervolgens decentraliseren naar de bovenlokale bestuursvormen maar kunnen gemeenten niet rechtstreeks bevoegdheden overdragen. Een ander juridisch en politiek vraagstuk gaat over de fiscaliteit die eventueel bij de regionale bestuursvormen zou horen. De vraag is dus of en welke andere fiscale bevoegdheden juridisch mogelijk en eventueel wenselijk zouden zijn. Fiscale bevoegdheid is in ons bestel een basiskenmerk dat samenhangt met de rechtstreekse verkiezing.

Het tweede model is dat van de federatieve bestuursvormen, zonder rechtstreekse verkiezingen maar met een getrapte samenstelling van het bestuur van de federatie op basis van inliggende gemeenten. De kern van dit model en het onderscheid met de vrijwillige samenwerking (zie hieronder) is driedelig:

- (1) de federatie van gemeenten kan rechtstreeks taken worden toegewezen vanuit de Vlaamse overheid, ook taken die niet tot de bevoegdheidssfeer van de gemeenten behoren maar waarbij gemeenten taken opgelegd krijgen in vormen van medebewind. Hier dient zich een uitgebreide discussie aan over de reikwijdte van decentralisatie en over de interbestuurlijke relaties die daarrond worden gebouwd. Bevoegdheden kunnen verplicht worden opgelegd of facultatief zijn, op vraag van de hele groep of van een meerderheid van de gemeentebesturen; het kan gaan om gebiedsdekkende federaties of specifieke federaties in sommige gebieden (naar het model van de randfederaties in de jaren 1970)



- (2) de federatie van gemeenten steunt niet op vrijwilligheid maar op een verplichte schaal en een verplichte samenwerking in federatief verband. Op de aard van die verplichting zijn zeker nog varianten te bedenken, maar die laten we hier voorlopig onbesproken
- (3) in het model van de federatie kunnen gemeenten delen van beleidsdomeinen of gehele bevoegdheden overdragen aan het bestuur van de federatie. De bevoegdheden komen dan van twee zijden: vanwege de centrale Vlaamse overheid (decentralisatie of deconcentratie); en vanwege de gemeenten.

Het model van de federatie van gemeenten steunt voor de bevoegdheden altijd op een gesloten huishouding, het begrip autonomie is hier juridisch dus niet van toepassing, dat is grondwettelijk niet mogelijk. Die bevoegdheden kunnen evenwel zeer breed zijn en zeer ruim omschreven zijn, waardoor toch een feitelijke autonomie op het vlak van beleidsvoering kan ontstaan.

De bevoegdheden kunnen beperkt zijn tot specifieke opdrachten en dan wordt de federatie van gemeenten een specifieke of functionele bestuursvorm, verantwoordelijk voor een bepaalde functie. De organisatievormen voor de federale politiezones en voor de federale hulpverleningszones zijn voorbeelden van functionele bestuursvormen met federatieve eigenschappen, zij het dat het hier in eerste instantie gaat om bevoegdheden die toegewezen zijn aan de burgemeesters. Deze federatieve bestuursvormen worden volledig in federale wetgeving uitgetekend; de schaal wordt opgelegd; er is geen keuze voor de gemeentebesturen; de opdrachten en bevoegdheden zijn omschreven; de verhoudingen met de centrale federale overheid zijn in wetgevend kaders uitgewerkt. De leereffecten van deze federale bestuursvormen kunnen relevant zijn voor het doordenken naar Vlaamse federatieve kaders.

2.2 INSTRUMENTELE AANPASSING

Een tweede set modellen kan omschreven worden als 'instrumentele aanpassing'. De structuren en bestuursvormen blijven onaangetast maar de instrumenten waarmee en waarin ze werken worden aangepast. Een eerste aanpassing gaat over de financiële / fiscale stromen; een tweede aanpassing gaat over het verschuiven van bevoegdheden.

Financiële en/of fiscale aanpassingen

Een eerste model kan worden samengevat als het veranderen van financiële stromen of verdelingen van geldstromen. Het gaat dan in eerste instantie om stromen op het lokaal niveau en tussen gemeenten. We denken aan:

- compensaties voor het vervullen van bepaalde stadsregionale functies (zoals dat nu al in een bepaalde mate via het gemeentefonds gebeurt voor de centrumfuncties);
- het wijzigen van de fiscale basis voor de inkomsten van lokale besturen;
- het opleggen van fiscale gelijkvormigheid om concurrentie in een regio te vermijden;



thema's (zorgregio's, onderwijszones, ...). Ook de manier waarop lokale actoren worden betrokken kan variëren. De beslissingsmacht ligt evenwel altijd op het niveau van de Vlaamse regering.

Naast deze klassieke interbestuurlijke varianten kunnen ook taken verschuiven tussen publieke en private sectoren en actoren. Voor bepaalde materies kan de redenering zijn dat het beter is deze niet meer door de publieke sector te laten voorzien of beheren maar dat deze opdrachten best geprivatiseerd kunnen worden. Privatisering kan betrekking hebben op uitbesteding maar ook op de volledige overdracht naar de markt, met een regulerende rol voor de overheid. Zo kan worden besloten om huisvuilverwerking te privatiseren zodat dit niet of veel minder afhankelijk wordt van de kwaliteit van samenwerking of de relaties tussen gemeenten, zoals dat nu het geval is. Dezelfde redenering kan worden toegepast voor andere voorzieningen of diensten: busvervoer bijvoorbeeld of zorginfrastructuur. In de situatie van uitbesteding zal de vraag dan zijn hoe de verhouding tussen overheid en private sector er in regionaal verband uit ziet en wie de overheid of overheden zijn die beslissen om het busvervoer op stadsregionaal niveau toe te wijzen aan private marktactoren. In het geval van de volledige privatisering zal de vraag zijn wie regulerend optreedt. Ook hier zijn verschillende varianten mogelijk, gekoppeld aan de vier varianten van hierboven.

2.3 FLEXIBELE ARRANGEMENTEN

De derde cluster van bestuurlijke modellen omvat flexibele arrangementen die niets veranderen aan de bestaande bestuurlijke structuur, de bevoegdheidsverdeling of de instrumenten. Binnen het bestel of het bestuurlijke systeem zoals het nu functioneert komen netwerken of samenwerkingsverbanden tot stand tussen besturen, tussen besturen en private actoren, gericht op bepaalde specifieke problematieken, projecten of programma's. Dit spoort met de benadering in het Nederlandse rapport Maak Verschil.

Met netwerken bedoelen we dat er zich een zeker arrangement ontwikkelt, vaak gekenmerkt door bepaalde overlegvormen die uiting geven aan de netwerking (commissies, stuurgroepen,...), afspraken tussen actoren, een bepaalde dynamiek, vaak ook met bepaalde verantwoordelijken voor het overleg, voor het aansturen van netwerken, voor het organiseren en communiceren tussen actoren. De overlegvormen hebben als dusdanig geen juridische bevoegdheden maar kunnen wel bepaalde taken opnemen of taken afspreken en ze kunnen tot besluitvorming komen die impact heeft op de verschillende deelnemende actoren. Typevoorbeelden zijn: de projectgroepen voor de afbakening van grootstedelijke gebieden; de strategische projecten in het kader van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; de stadsregio Turnhout; het interbestuurlijke samenwerkingsverband voor de regio Kortrijk; initiatieven zoals Regionet in het Leuvense,... In de meer regionaal – economische sfeer kan dat gaan om vormen van triple helix of quadruple helix – netwerken tussen overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties of burgers. Ook in de zorg zien we gelijkaardige vormen van netwerking.



We kunnen binnen deze arrangementen een onderscheid maken tussen grosso modo drie modellen: de intergemeentelijke vrijwillige samenwerking; de projectgerichte arrangementen en de vaste arrangementen.

De vrijwillige intergemeentelijke samenwerking

De intergemeentelijke samenwerking speelt zich af tussen gemeenten, al dan niet in het kader van het decreet van 2001. Niet alle verbanden en relaties spelen zich dus af in het kader van het decreet. Het gaat om netwerkverbanden tussen gemeentebestuurders en hun ambtenaren. Op verschillende manieren kan dit worden gefaciliteerd en gestimuleerd door anderen (overheden of private actoren), maar de essentie van dit model is dat twee of meer gemeentebesturen vrijwillig bepaalde engagementen aangaan met andere gemeenten. De meest verregaande vorm binnen het decreet van 2001 is de opdrachthoudende vereniging waarbij gemeenten vrijwillig bepaalde taken overdragen aan het samenwerkingsverband dat dan met een mandaat en in opdracht van de gemeenten beslist. Gemeenten kunnen, theoretisch althans, altijd uit die samenwerking stappen en geen enkele gemeente kan tot samenwerking worden verplicht. De samenwerking kan alleen gebeuren voor taken of opdrachten waarvoor gemeentebesturen autonoom bevoegd zijn. Dat houdt kansen in maar ook beperkingen en de stadsregionale context heeft effect op de balans tussen kansen en beperkingen van samenwerking tussen de stad en de omliggende gemeenten, maar ook tussen de omliggende onderling.

Projectgerichte arrangementen

De projectgerichte of programmagerichte arrangementen hebben interbestuurlijke kenmerken of publieke – private kenmerken. Ze zijn gericht op de realisatie van specifieke afgebakende projecten of programma’s en zijn daardoor tijdelijk, al kan dat voor lange duur zijn. We denken bijvoorbeeld aan het aanleggen van een stadsbos in of rond de centrumstad; aan het doortrekken van een tramlijn tussen de centrumstad en een of meerdere omliggende gemeenten; aan een project van landinrichting; aan complexe projecten waarbij gouverneurs een coördinerende rol op zich nemen; aan projecten gericht op innovatie rond kennisinstellingen; aan projecten voor gezondheidspreventie,... Ook project – of programmastructuren voor Europese programma’s passen binnen dit model. Het initiatief voor dergelijke projecten kan van onderuit komen, vanwege de centrale of provinciale overheid, vanuit private actoren. In al die gevallen blijven de kenmerken van dergelijke projectgerichte arrangementen identiek (Voets & De Rynck 2008). Ze zijn in alle gevallen gericht op bepaalde inhoudelijke doelstellingen.

Permanente arrangementen

De permanente arrangementen hebben een stabiel karakter. Het zijn bijzondere of functionele bestuursvormen samengesteld uit meerdere publieke en/of private actoren, geïnstalleerd door de centrale of provinciale overheid, voor de uitoefening van bepaalde specifieke opdrachten of functies. We denken bijvoorbeeld aan de figuur van de Regionale Landschappen, aan de Bekkencomités in het kader van het waterbeleid, aan de lokale of



regionale overlegstructuren in het kader van de zorg. Door de variatie van actoren, vaak publiek en privaat, hebben ze netwerkachtige kenmerken.

Het ontstaan van interbestuurlijke en/of publiek – private projectgerichte arrangementen en van permanente arrangementen kan van onderuit gebeuren, op initiatief van een groep gemeenten en/of van private organisaties, het kan vanuit de provinciebesturen groeien of vanuit de Vlaamse of federale overheid worden opgelegd, gestimuleerd of ondersteund. Politiezones en veiligheidszones zijn voorbeelden van permanente arrangementen die opgelegd worden door de federale overheid. De vervoersregio's basisbereikbaarheid zouden dit ook kunnen worden, maar dan opgelegd vanuit de Vlaamse overheid.

We vatten alle modellen samen in tabel 1.

Tabel X: bestuurlijke modellen voor stadsregionale beleidsvoering

<p>Institutionele hervormingen</p> <ol style="list-style-type: none">1. Wijzigingen in de schalen van de gemeenten<ol style="list-style-type: none">a. Centrumstad en één aanpalende gemeenteb. Gemeenten rond de centrumstadc. De uitgebreide centrumstad met een groep gemeenten2. Oprichting van stadsregionale bestuursvormen<ol style="list-style-type: none">a. Rechtstreeks verkozen stadsregionale bestuursvormb. Federatieve vormen van samenwerking tussen gemeenten <p>Instrumentele hervormingen</p> <ol style="list-style-type: none">3. Het wijzigen van financiële of fiscale stromen tussen gemeentebesturen4. Bevoegdheidsverschuivingen (decentraliserend of centraliserend) binnen het huidige bestuurlijke model<ol style="list-style-type: none">a. Verschuivingen tussen de bestuursniveausb. Verschuivingen tussen de publieke sector en de private sector <p>Flexibele arrangementen</p> <ol style="list-style-type: none">5. Intergemeentelijke vrijwillige samenwerking6. Project – of programmagerichte interbestuurlijke of publiek – private arrangementen7. Permanente interbestuurlijke of publiek – private arrangementen / functionele bestuursvormen



3 VERVOLG VAN HET ONDERZOEK: VAN MODELLEN NAAR SCENARIO'S

Deze modellen zullen we op verschillende manieren gebruiken in de drie regio's om zo tot scenario's te komen.

3.1 Een röntgenfoto van elke regio

De zeven modellen met de varianten per model bevatten een mix van bestaande praktijken, aangevuld met hetzij doorwerking binnen die praktijken, hetzij nieuwe praktijken die nu nog niet bestaan of nog niet kunnen. In een eerste fase kijken we naar de bestaande praktijken en de dwarsverbanden per regio doorheen die praktijken. Er zijn immers vormen van intergemeentelijke samenwerking, er zijn de politie – en veiligheidszones, er zijn projectgerichte of permanente functionele arrangementen, de Vlaamse overheid en de provinciebesturen zijn in verschillende rollen in de regio's actief,...

Die mix van praktijken leidt tot een eerste analyse van gelijkenissen en verschillen tussen de regio's en leert ons ook al veel over de huidige bestuurlijk – institutionele uitbouw overheen de verschillende beleidsdomeinen. In het bijzonder brengen we zo in beeld op welke manier de Vlaamse overheid in de regio's actief is, eventueel op een verschillende manier.

Vanzelfsprekend verzamelen we zo over de drie regio's ook veel basismateriaal dat ons voeding geeft voor de schaaldiscussie. Welke schalen zijn nu in het geding of staan ter discussie en waarom?

Deze fase is nu bezig en moet tot een aparte nota met de foto's per gebied en de onderlinge vergelijking leiden.

3.2 Een analyse van de bestuurlijke capaciteit en dynamiek

In welke mate en hoe worden huidige regionale problematieken behandeld? Over welke problematieken gaat dat dan concreet en volgens de relevante sleutelfiguren? Hoe worden deze omschreven? Het gaat hierbij telkens om het concrete materiaal uit de regio: het gaat dus bijvoorbeeld niet over 'de' ruimtelijke ontwikkeling in het algemeen, maar de specifieke dossiers in deze regio's die met ruimtelijke problematieken te maken hebben. Op deze manier komen we tot een agenda vanuit het perspectief van de sleutelfiguren in de regio, zowel uit de bestuurlijke sectoren als uit de private sectoren.

Een belangrijk element in deze analyse is de inschatting van discussiepunten die over regionale dossiers leven in de belangrijkste institutionele vormen. Welke dossiers leven bijvoorbeeld in de intergemeentelijke samenwerking, welke belangrijke projecten lopen er op dit moment en welke agenda wordt daarin nagestreefd? Het is duidelijk dat bijvoorbeeld de mobiliteitsagenda in elke regio aan de orde is, maar op welke manier wordt die in elke regio ingevuld? Wat is daarover gaande in elke regio, hoe wordt daarop ingespeeld, op welke thema's zet men in, waar bereikt men eventueel de grenzen van de huidige aanpak?

//

In deze fase krijgen we zo een zicht op de maatschappelijke opgaven zoals die worden bekeken en omschreven in elke regio (eventueel met verschillende visies afhankelijk van de aard van de actoren). We proberen de dynamiek rond deze maatschappelijke opgaven in elke regio te vatten, vooral door focusgesprekken te organiseren over de belangrijkste thema's. We gaan na hoe actoren in de regio de eigen capaciteit en de regionale capaciteit in globo inschatten. We bedoelen daarmee zowel de capaciteit op het vlak van kennis, bevoegdheden als financiële middelen.

3.3 DOORDENKEN OP EN VAN MODELLEN

Vanuit dat beeld (1) en inzicht in dynamieken (2) ontwerpen we dan scenario's, met de gegevens van de regio. We denken bepaalde evoluties door vanuit de inschatting van wat zich in de regio's nu ontwikkelt. We focussen hierbij op de ontwikkeling van exploratieve scenario's (Block et al. 2010). Dergelijke scenario's brengen in kaart wat mogelijk is op de langere termijn, niet wat zal of hoort te gebeuren (Börjeson et al. 2006). Het zijn dus geen normatieve scenario's. Over die scenario – ontwikkeling zullen we nog een meer methodische nota voorbereiden.

Bij de ontwikkeling van de scenario's is zowel het proces als het product belangrijk (Block et.al. 2010). We willen enerzijds scenario's ontwikkelen die aangeven welke mogelijke toekomst er zijn en die inzicht geven in welke soort keuzes in de toekomst zullen moeten worden gemaakt (welke zijn de randvoorwaarden voor elk scenario?). Daarnaast is ook het proces onontbeerlijk: we willen sleutelfiguren laten kennis maken met toekomstverkenningen, laten proeven van het denken in mogelijkheden en de meerwaarde die het kan opbrengen. We vertrekken hierbij telkens vanuit de huidige 'nulsituatie' in de verschillende regio's: de gegeven toestand, het gegeven overleg zoals het er nu is maar ook met de dynamiek die merkbaar is. In die zin is het geen letterlijke nulsituatie maar wel het dynamische vertrekpunt voor de ontwikkeling van scenario's.

Bij het doordenken van modellen gaat het niet om een theoretische oefening maar ook om het omzetten van het materiaal uit de regio's in die modellen. Als het bvb gaat om mobiliteit, dan is de vraag in welke modellen de organisatie van het openbaar vervoer in elke regio denkbaar is en welke de gevolgen van deze modellen zijn op het vlak van financiering, noodzakelijke capaciteit, verantwoordelijkheid,... We maken gebruik van impactmeting om die gevolgen en afwegingen in kaart te brengen: de financiële impact; de impact op de bevoegdheidsverdeling, de politieke impact,...

Voor de scenario – ontwikkeling zullen we beroep doen op de technische ondersteuning van experts in de materies. Zij moeten vanuit hun ervaringen helpen om de kansen en beperkingen van modellen te bekijken, om de modellen met concrete gegevens van de regio's op te laden en om de impact van bepaalde modellen mee in kaart te helpen brengen.

