

De (on)wil om samen te werken.

Sentimenten in het regiodebat

Geoffrey Vanderstraeten, Sylvianne Van Butsele, Kathelijne Toebak

De praktijkvraagstelling gaat in op het aspect samenwerken op regionale schaal. De vragen die we hierbij willen behandelen, vanuit de eigen ervaring en vanuit het lopende debat zijn:

- Hoe het komt dat sommige gemeentes voor ruimtelijke thema's een eigen beleid willen blijven voeren, los van de omliggende gemeenten?
- Waarom voelen sommige provincies zich bedreigd?
- Waarom is er slechts beperkte afstemming tussen verschillende Vlaamse entiteiten omtrent regionale samenwerking?
- En in welke mate heeft dit sommige keuzes in beleidsdocumenten in opmaak beïnvloed?

Op de Plandag willen we graag te weten komen hoe de ervaring is in Nederland: spelen dezelfde sentimenten en knelpunten en hoe wordt er daar mee omgegaan?

Departement Omgeving

Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel

Geoffrey.vanderstraeten@vlaanderen.be / sylvianne.vanbutsele@vlaanderen.be /

kathelijne.toebak@vlaanderen.be

De auteurs schreven deze paper in eigen naam.

De (on)wil om samen te werken.

Sentimenten in het regiodebat

De Vlaamse Regering geeft met het witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) de aanzet voor een ambitieuze ruimtelijke toekomstvisie voor Vlaanderen. De centrale doelstelling is de ‘betonstop’: het gemiddeld bijkomend ruimtebeslag terugdringen van 6 hectare per dag vandaag naar 0 hectare per dag in 2040 en op die manier een transitie inzetten van ruimtelijk versnipperen naar verdichten.

Vandaag kunnen gemeenten vanuit het subsidiariteitsprincipe bijkomende ruimte voor wonen en werken plannen, indien lokaal die behoefte bestaat. Demografische, ecologische en economische uitdagingen stoppen echter niet aan de gemeentegrens. Om echt vernieuwend aan de slag te gaan met ruimtelijke ontwikkelingen is het essentieel om op een grotere schaal naar deze uitdagingen te kijken. De regionale samenwerking die het BRV beoogt, die gaat over locatiebeleid op strategisch niveau (beleidsvisie) en met oog op beleidsmatige objectieven (beleidskaders en acties) en het bijhorend sluiten van deals en maken van samenwerkingsafspraken, is nieuw.

Een definitief BRV is er nog niet, maar verder dan softe stimulansen om gemeenten aan te zetten tot samenwerking lijkt het echter niet te zullen gaan. Welke sentimenten spelen er bij de verschillende stakeholders die maken dat meer ‘harde’ verplichtingen om interbestuurlijke samenwerking effectief van de grond te krijgen er wellicht niet onmiddellijk zullen komen?

Sentimenten contra samenwerking

De ‘onwil’ om samen te werken speelt zich af zowel bij sommige gemeenten en steden, bij provincies maar ook op Vlaams niveau. De redenen en sentimenten die zich in het discours bij BRV-proces manifesteerden, zijn legio en complex.

1. Lokale sentimenten en centen

Uit gesprekken in het BRV-proces blijkt dat gemeenten in een regionaal verhaal vrezen hun eigenheid en autonomie te verliezen. Ze hebben het moeilijk met het idee opgeslorpt te worden in een ‘regio’ of voelen zich in het bijzonder bedreigd door de in schaal dominerende stad. Bovendien worden er vragen gesteld bij de democratische legitimiteit van een regionaal beleidsniveau, waarin de afstand tussen burger en bestuur lijkt toe te nemen en waarvoor vandaag geen decretale grondslag bestaat. Een grote diversiteit in het lokale politieke landschap maakt de stap tot structurele samenwerking extra groot. Bij de meest verregaande vorm van samenwerking, fusies, zien we dat enkel de gemeenten waarin de meerderheid uit dezelfde partijen bestaat willen fusioneren.

Een ander veelvoorkomende reden bij gemeenten is het financiële aspect. De huidige fiscaliteit ondersteunt een ieder voor zich aanpak. Allen streven ze naar ontwikkelingen die voor meer (welstellende) inwoners en meer bedrijven zorgen en dus ook meer geld in de eigen gemeentekas brengen. Dit vaak in competitie met de naburige gemeenten. Tegelijkertijd zijn de voordelen van het niet maximaal ontwikkelen binnen de eigen gemeentegrenzen onvoldoende concreet.

2. Sceptisch tegenover structurele inbedding van een vaste regio

Veel gemeenten zitten vaak al in verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met verschillende partners, wat voor een wat rommelig bestuurlijk landschap zorgt in Vlaanderen. In een eerdere werktekst van het BRV werd daarom de ‘unieke regiobenadering’ geformuleerd. Gemeenten in de regio, provincie, Vlaamse overheid en andere relevante stakeholders vormen samen een vaste groep partners in de regio die samenwerken over verschillende thema’s heen. In de BRV werkgroepen, waarin in ruim partnerschap (waaronder lokale besturen) de verdere operationalisering van het BRV werd besproken, heerste bij sommigen echter de overtuiging dat afhankelijk van het thema steeds een andere regio en schaal aanpak aangewezen zijn.

Bovendien is er ook geen wortel, verplichting noch sanctie. De kans dat er een intergemeentelijk beleidsplan komt op vrijwillige basis zal gering zijn. Het niet-structureel inbedden van een regionale samenwerking leidt tot weinig verandering in de praktijk.

3. Geen gemeenschappelijke nood of concrete opgave

De realiteit is dat er vandaag geen ‘sense of urgency’ gevoeld wordt om de lokale bevoegdheden een stuk los te laten ten gunste van regionale samenwerking. De hoge maatschappelijke kosten, de impact op klimaat, energie en open ruimte en andere ongunstige neveneffecten van het huidig ruimtelijk model in Vlaanderen worden te weinig als alarmerend gevoeld op lokaal niveau. In regio’s waar zich wel een onmiddellijk zichtbare urgentie profileert (bv. demografische krimp in de regio Kortrijk) wordt de nood aan samenwerking wel gevoeld.

Precaire positie van provincies

In het BRV-traject bleken sommige provincies in eerste instantie eerder argwanend te zijn ten aanzien van de Vlaamse ambities rond regiovorming. De Vlaamse Regering heeft bepaald dat de Vlaamse provincies vanaf 2018 geen persoonsgebonden bevoegdheden meer zullen uitoefenen. Provincies vrezen dat het met de grondgebonden bevoegdheden zoals ruimtelijke ordening ook die weg op zal evolueren, o.a. met de creatie van regio’s die de rol van de provincies zouden opnemen.

Vandaag zien we hen, in verschillende snelheid, evolueren naar een positieve benadering waarmee ze hun bestaansrecht verstevigen door zich actief op te werpen als gebiedsregisseur in het regionaal samenwerkingsverhaal. Ze zijn door hun sterk uitgebouwde professionele dienstverlening en kennis rond ruimtelijke ontwikkeling ook gepositioneerd om gemeenten te ondersteunen en stimuleren in regionale gebiedsgerichte werking.

Provincies worstelen in deze wel nog met een rol als ‘richtinggever en scheidsrechter’ versus die van ‘facilitator en verbinder’. Het BRV beoogt een minder hiërarchisch model, waarbij de provincie en ook Vlaanderen een minder bevoegdende rol hebben t.a.v. de ‘lagere’ bestuursniveaus. Tegelijk komen er van onderuit ook wel vragen naar een ‘neutrale scheidsrechter’ in het regionale debat.

Vlaamse verkokering steekt stokken in regiovorming

De Vlaamse Regering predikt fusies en regiovorming. Zowel uit de beleidsnota Stedenbeleid, het Witboek BRV als de Conceptnota Basisbereikbaarheid blijkt de wil van de Vlaamse Regering om in te zetten op regiovorming. Vanuit het departement Mobiliteit wordt er gewerkt aan een decreet om per gebied in Vlaanderen een vervoerregio op te richten, waarbij groepen gemeenten samen met Vlaamse administraties aan een mobiliteitsplan per gebied zouden werken.

Echter de beleidsvisies, maar ook projecten en investeringsbudgetten van de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen zijn vaak onvoldoende op elkaar afgestemd. En wanneer die er soms wel is op ambtelijk vlak, zoals tussen ruimte en mobiliteit, is die er dan niet altijd op politiek niveau. Daardoor blijft regiovorming eerder sectoraal in de vorm van vervoers- of hulpverleningsregio's en is er paradoxaal weinig beweging op bestuurlijk vlak. Dit zorgt voor verwarring bij lokale besturen.

Waarom dan toch samenwerken?

Omdat de urgentie er is

Als we de ruimte blijven vormgeven elk binnen de eigen gemeentegrenzen, vanuit een 'business as usual' en in concurrentie met elkaar, lopen we vroeg of laat tegen de grenzen van het systeem aan. Om het zinloos concurrentieverhaal te overstijgen en samen een complementair verhaal te maken om duurzame objectieven te realiseren en zo alledaagsheid van inwoners op termijn te verbeteren, is regionale samenwerking een must.

Omdat samenwerking in vast verband grote voordelen schept

Het werken in vaste verbanden heeft zeer veel zin in het verhaal van samenhangende ruimtelijke uitdagingen. Stelselstabiliteit is belangrijk. Een samenwerking moet kunnen rijpen met oog op continuïteit, daadkracht en ruimte voor onderhandeling over thema's heen. Stabiele samenwerking geeft de kans om cycli van leren en optimaliseren te doorlopen, hetgeen waardevol is zowel inhoudelijk als voor het opbouwen van capaciteit. Bovendien kan een vaste regio makkelijker terugvallen op een vaste samenwerkingsstructuur, met een sterke trekkersfiguur en de nodige capaciteit en middelen hiervoor voorzien.

Dit pleit voor de systeemstabiliteit die de aanvankelijke werktekst BRV met unieke regio's beoogde.

Omdat Vlaanderen het niet gaat doen en de gemeente alleen het niet kan

De tijd van top down benadering is voorbij. Het BRV bevat een visie en een strategie voor heel Vlaanderen en wil die in een partnerschapsmodel realiseren. De bovenlokale ruimtelijke vraagstukken moeten hierbij een antwoord krijgen in een regionale context. De Vlaamse regering heeft er zelf belang bij om het debat zo te organiseren: het verhoogt de haalbaarheid van haar beslissingen, ook voor de volgende regeringen. Studies tonen aan dat de ruimtelijke situatie en de demografische evolutie per Vlaamse regio sterk verschillen. Interbestuurlijke samenwerking in een regionale context is nodig om de doelstellingen te realiseren.

Wat is nodig om te slagen in Vlaanderen?

Gemeenschappelijke ruimtelijke uitdaging met een duidelijke opgave

Er moet een duidelijk verbindend project zijn, een uitdaging waar ieder zich rond schaart en waarin ruimtelijke opdrachten rond wonen, werken, open ruimte en kwaliteit vorm en zin krijgen. Een wervend verhaal alleen is niet genoeg, wetende dat we het over thema's hebben met financiële implicaties en politieke belangen (meer woningen, meer bedrijven, meer geld). De urgentie vraagt een heldere Vlaamse keuze voor regionale samenwerking verankerd in beleid en regelgeving. Het voordeel om samen te werken moet groot genoeg zijn, het nadeel om niet samen te werken ook.

Verankering (niet te vrijblijvend)

Er is nood aan een zeker beleidsmatig (of zelfs wettelijk) kader dat disciplinerend werkt. Het beperkt de ruimte voor discussies over structuren, territoriale reikwijdte, bevoegdheden en financiën, zodat er meer tijd en energie beschikbaar is voor de bestuurlijke taken.

Sturing en ondersteuning

Met het BRV beoogt de Vlaamse overheid op ruimtelijk vlak een transitie van een meer hiërarchisch model naar een partnerschapsmodel tussen de bevoegde overheden. Hierbij is de rol van de 'hogere' overheden er één die minder gericht is op het doorlopen van procedures, maar wel op het creëren van de juiste condities om realisaties op het terrein te helpen realiseren. Het vraagt een sterke 'impulsoverheid', die zowel zich engageert om processen mee te initiëren als een richtinggevende en ondersteunende rol op te nemen ten aanzien van ruimtelijke keuzes op de 'lagere' niveaus.

Hoe zit het in Nederland?

Ook in Nederland denkt men na over regionale samenwerking. Bovenstaande leerpunten haalden we voor een deel uit een verkennend gesprek over de regio Hart van Brabant rondom Tilburg: de economische crisis stelde urgentie scherp tot samen aanpakken van ruimtelijke problemen, de nationale verordening is een actieve trigger tot samenwerking, de provincie reikt regionale opgaven aan en speelt de rol van actieve motor in de regionale werking.

Graag gaan we verder in op de ervaringen in Nederland. Spelen dezelfde sentimenten en knelpunten en hoe wordt er daar mee omgegaan?