

Vlaamse regio's: afbakening, decreet en beleid

Het regiodecreet

Het regiodecreet van 3 februari 2023 is een belangrijke stap in het traject van de regiovorming, maar het traject start noch eindigt met dit decreet. Slechts een aantal van de principes van de principiële beslissing van de Vlaamse regering krijgt een neerslag in het regiodecreet. Een ander deel van het traject zal weerspiegeld worden in sectorale regelgeving en in het verzameldecreet- en besluit. En sommige aspecten worden juridisch niet verankerd. De Vlaamse regering spreekt zich bijvoorbeeld niet uit over hoe een burgemeestersoverleg moet georganiseerd worden en laat dit over aan de lokale besturen en hun partners zelf.



Wat staat **wel** in het decreet:

Afbakening

Elke Vlaamse gemeente wordt ingedeeld in één van de 15 referentieregio. In de bijlage van het regiodecreet van 3 februari 2023 is opgenomen welke gemeente tot welke referentieregio behoort.

Afstemming en opvolging door het lokale bestuur

Het regiodecreet is van toepassing op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid. Deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten uiterlijk in 2031 regioconform zijn. Afvalintercommunales krijgen 6 jaar extra.

Dat betekent meteen dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid, namelijk de interlokale verenigingen en de interbestuurlijke verenigingen, buiten het toepassingsgebied van het regiodecreet vallen.

Hetzelfde geldt voor alle samenwerkingen tussen OCMW's. De verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn vallen buiten het toepassingsgebied van de regiovorming.

Bovendien worden voor sommige groepen van intergemeentelijke verenigingen een uitzondering gemaakt. Ook zij vallen buiten het toepassingsgebied van het regiodecreet. Het gaat om:

- Gewest- en staatsgrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden;
- Samenwerkingsverbanden waarbij de landschappelijke gegevenheid dominant is of die gebonden zijn aan fysische en natuurlijke structuren. Dit gaat bijvoorbeeld om bekkenbesturen.
- Toeristische samenwerkingsverbanden;
- Samenwerkingsverbanden waarbij het schaalvoordeel de enige drijfveer is en de link met het lokale of regionale strategische beleid beperkt is. Daarmee bedoelt men heel specifiek:
 - a) het beheer of de uitbating van crematoria, woonzorgvoorzieningen, zwembaden en onderwijsinstellingen;
 - b) informatie- en communicatietechnologie, verzekeringen, financiering, aankoopbeheer en facilitair beheer;
 - c) energiedistributie, drinkwatervoorziening, riolering, telecom en kabeldistributie.

Een individueel intergemeentelijk samenwerkingsverband kan een gemotiveerde afwijking vragen aan de Vlaamse regering volgens het principe “pas toe, leg uit”. Deze afwijkingen worden gevraagd via het digitaal loket van ABB.

Rapportering over de frequentie van de regiowerking op het college en de gemeenteraad.



Labo Regiovorming zorgde voor wat inspiratie om regiowerking op het college en de gemeenteraad te brengen.

Goedkeuringstoezicht

Het goedkeuringstoezicht voor alle samenwerkingsverbanden vervalt en wordt vervangen door een voorafgaand niet-bindend advies, en dit vanaf 1 januari 2024.

Regiomobiliteit

Het concept ‘regiomobiliteit’ wordt in het leven geroepen. Dankzij regiomobiliteit wordt het mogelijk dat twee of meer besturen binnen dezelfde referentieregio in hun rechtspositieregeling inschrijven dat er personeelsmobiliteit tussen deze twee of meer besturen mogelijk is.



Meer weten over de juridische bepalingen van regiomobiliteit?

Regiomobiliteit is (mede) een resultaat van de resultaten van het doorbraakproject uit subregio Neteland.

Neteland werkt aan een modern en innovatief personeelsbeleid. Om dit uit te werken dienden ze een project in het kader van Labo Regiovorming in. Daarbij bleek al snel dat ze een juridische basis nodig hadden om de ideeën in de praktijk vorm te geven. Deze juridische basis kwam er met het regiodecreet.

Meer weten over het regionaal doorbraakproject uit subregio Neteland? Neem een kijkje op pagina 58.



Wat staat niet in het regiodecreet ?

De toepassing binnen de verschillende sectorale regelgevingen, zoals samenwerkingen in erfgoed en cultuur, de vervoerregio's, de eerstelijnszones... De toepassing van de principes van de regiovorming wordt gefaseerd opgenomen in specifieke sectorale regelgeving. Deze gefaseerde toepassing binnen verschillende beleidsdomeinen wordt tweemaal per jaar behandeld binnen de Vlaamse regering, op basis van een voortgangsrapportering. De recentste voortgangsrapportering is deze van 13 juli 2023.

Het bestaan van subregio's wordt niet vernoemd in het regiodecreet. Ook hier krijgen de lokale besturen en hun partners de ruimte om dit zelf uit te werken indien nodig en gewenst.

Hoe een burgemeestersoverleg moet worden georganiseerd, hoe vaak dit moet samenkomen enz. Dat wordt overgelaten aan de inzichten van de betrokkenen zelf.



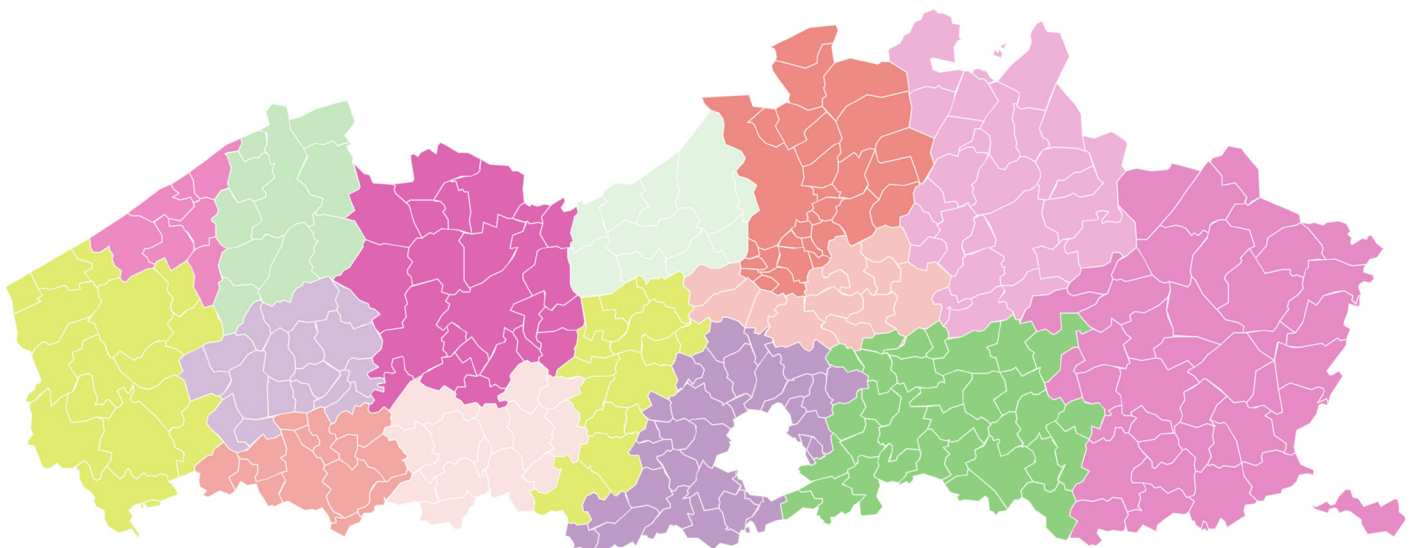
Meer weten over de juridische bepalingen uit het regiodecreet?

Afbakening van de regio's

De Vlaamse regering heeft in 2021 en 2022 de referentieregio's afgebakend. De vorming van deze referentieregio's kwam tot stand in meerdere stappen:

- In de eerste kadernota over regiovorming op 9 oktober 2020 deed Minister Somers een aanvankelijk voorstel voor de afbakening van 13 referentieregio's. Een deel van deze regio's was gebaseerd op bestaande burgemeestersfora. Deze benadering was niet ongegrond, gezien een van de uitgangspunten van het regiovormingstraject "de burgemeesters als spil" was.
- Op basis van deze initiële indeling verzocht de Vlaamse Regering de gouverneurs om lokale gesprekken over de regioafbakening te ondersteunen en advies uit te brengen. De VVSG en de ministers van verschillende Vlaamse beleidsdomeinen werden eveneens om advies gevraagd.
- Na de adviesrondes van de gouverneurs en andere adviesorganen resulteerde dit op 12 maart 2021 in een herziene kadernota met een nieuwe indeling van referentieregio's. Voor vier van de vijf provincies werden de referentieregio's afgebakend, terwijl voor Limburg een apart traject werd vastgesteld. Bijna een jaar later, op 4 februari 2022, bevestigde de Vlaamse Regering dat de provincie Limburg één referentieregio zou vormen. Tegelijkertijd werden drie subregio's vastgesteld: Noord-Limburg, Oost-Limburg en Zuid-West-Limburg.

Het resultaat van deze inspanningen was een complete kaart met 15 referentieregio's die heel Vlaanderen bestreken. De definitieve vastlegging van deze indeling vond plaats in het regiodecreet van 3 februari 2023.



Enkele interessante feiten:

- Zwijndrecht, dat oorspronkelijk in de kadernota van 9 oktober 2020 was toegewezen aan Waasland, werd in de kadernota van 12 maart 2021 verplaatst naar Regio Antwerpen. Uiteindelijk werd in het regiodecreet van 4 februari 2023 toch besloten om Zwijndrecht opnieuw toe te wijzen aan Waasland.
- In de kadernota van 4 februari 2022 werden verschillende subregio's voorgesteld voor Limburg. Deze subregio's kregen echter geen officiële erkenning in het regiodecreet van 3 februari 2023.
- **Kan een gemeente van referentieregio veranderen?**
Volgens de huidige regelgeving is dit niet mogelijk. De Vlaamse regering beschouwt de indeling van referentieregio's als haar exclusieve bevoegdheid. Hoewel de VVSG in haar advies over het regiodecreet heeft voorgesteld om een procedure te ontwikkelen waarmee een gemeente van referentieregio kan veranderen, op voorwaarde dat andere gemeenten uit die regio hiermee akkoord gaan, is er geen opvolging gegeven aan dit voorstel.

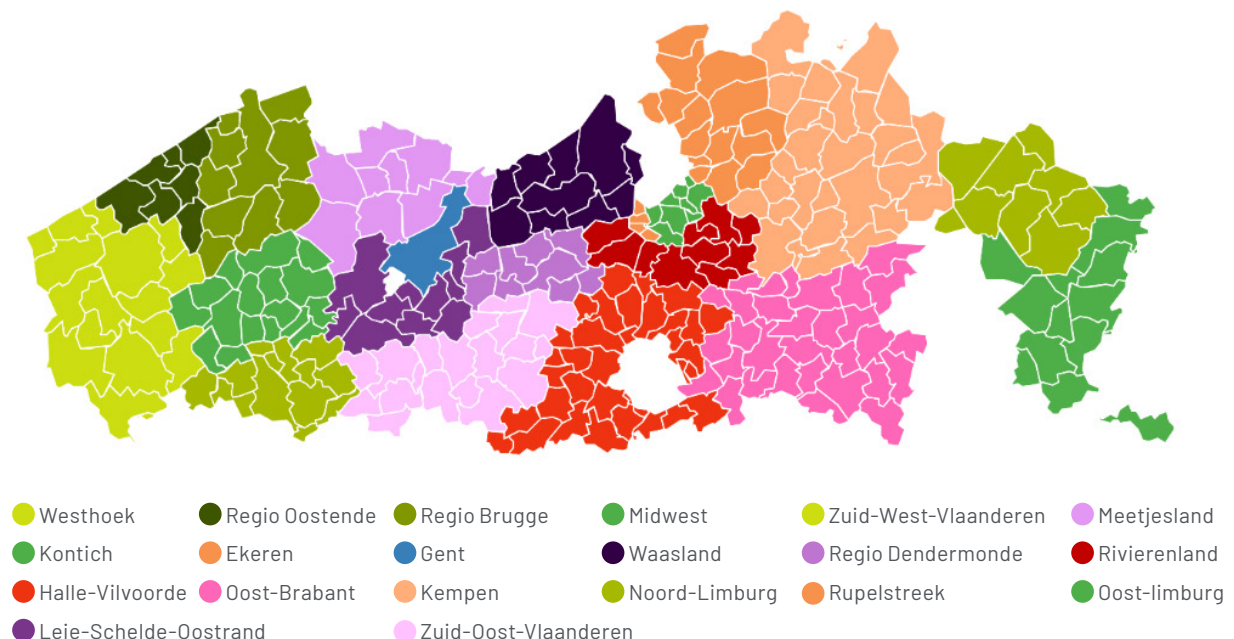
Het resultaat van de afbakening

Afbakening houdt in keuzes maken, en keuzes maken betekent verlies accepteren. Het trekken van grenzen heeft altijd iets kunstmatigs. Dit wil echter niet zeggen dat de afbakening van referentieregio's louter willekeurig is. Waarop is de afbakening gebaseerd? Welke elementen vertonen overeenkomsten?

Tradities van samenwerking en overleg

Wanneer we het kaartje van de burgemeestersfora die vóór 2021 actief waren naast het uiteindelijke kaartje van de referentieregio's leggen, merken we aanzienlijke overeenkomsten, maar ook verschillen op.

Burgemeesterfora in Vlaanderen



overeenkomst met de werkingsgebieden van de streekontwikkelingsintercommunales op. Dit is niet verrassend, aangezien zij vaak de initiatiefnemers waren van burgemeestersfora en nog steeds de belangrijkste ondersteuners ervan zijn. Desondanks zijn er ook hier opvallende verschillen. Vooral de referentieregio's Vlaamse Ardennen en Denderregio vallen op, waarbij het werkingsgebied van intercommunale Solva als het ware in tweeën is verdeeld. Daarnaast omvat het werkingsgebied van WVI verschillende referentieregio's. In Limburg bestaat er geen streekontwikkelingsintercommunale.

Provincies

Met uitzondering van Waasland vallen alle referentieregio's binnen de provinciegrenzen. Uiteindelijk is Zwijndrecht (provincie Antwerpen) ingedeeld bij referentieregio Waasland, waarbij alle andere gemeenten behoren tot de provincie Oost-Vlaanderen. Referentieregio Limburg valt samen met de provincie Limburg.

Arrondissementen

Het is opvallend dat veel regio's samenvallen met de oude arrondissementen of met de som van verschillende arrondissementen. Op het eerste gezicht lijkt dit wellicht vreemd, gezien het geringe belang van arrondissementen vandaag de dag (behalve bij de organisatie van verkiezingen en als statistische categorie). Bijvoorbeeld, arrondissementen hebben geen eigen bevoegdheden. De eerste burgemeestersfora vonden echter vaak op arrondissementniveau plaats. Ook het werkingsgebied van de streekontwikkelingsintercommunales, die vanaf de jaren 60 in Vlaanderen werden opgericht, werd vaak ingevuld op arrondissementele schaal.

Vlaamse afbakeningen

In het afgelopen decennium werden regionale afbakeningen gehanteerd vanuit verschillende Vlaamse beleidsdomeinen.

In 2019 heeft de Vlaamse regering vijftien vervoerregio's afgebakend. De 15 referentieregio's komen grotendeels overeen met deze 15 vervoerregio's, al zijn er enkele "rafelige randen" te herkennen. Op een kleiner schaalniveau zijn in 2020 ook 59 eerstelijnszones in Vlaanderen afgebakend. Ook hier zien we dat deze eerstelijnszones grotendeels binnen de referentieregio's vallen, met opnieuw enkele opvallende uitzonderingen.

Socio-economische realiteit

Hebben referentieregio's ook invloed op hoe burgers, bedrijven en verenigingen handelen? Stemmen ze redelijk overeen met de grenzen waarbinnen woon-werkverkeer, patiëntenbewegingen en dergelijke plaatsvinden? De term "bassin de vie" uit de Franse onderzoekswereld verwijst naar een gebied waarbinnen burgers toegang hebben tot basisvoorzieningen, zoals onderwijs, supermarkten, cultuur, administratieve diensten, enzovoort, en waar ze kunnen werken, enzovoort.

Verschuillende onderzoeken hebben de deelaspecten van bovenlokale interacties van burgers in Vlaanderen of België belicht. Wat is de mentale horizon wanneer mensen een woning zoeken, solliciteren, een school kiezen, enzovoort? Gebaseerd op uitgevoerde onderzoeken naar pendel- en verhuisbewegingen (2017), telefoonverkeer (2010) en regionale woonmarkten (2015), komen Van Herck en anderen in hun artikel "Regiovorming in Vlaanderen: een bestuurlijke doorbraak?" tot de conclusie dat de referentieregio's in de meeste 'natuurlijke'

regio's herkenbaar zijn. De referentieregio's vormen een compromis tussen de grotere regio's die we terugzien in woon-werkverplaatsingen en telefoonbassins, en de fijnmazigere indelingen op het niveau van verhuisbewegingen en woonmarkten.

Conclusie

Het afbakeningsproces liep van oktober 2020 (met de eerste kadernota) tot februari 2022 (met de beslissing over Limburg) en vond uiteindelijk zijn wettelijke basis in het regiodecreet van februari 2023. Deze langdurige procedure zorgde ervoor dat de afbakening ("het kaartje") aanzienlijke aandacht opeiste, ten koste van het uiteindelijke doel van regiovorming: gezamenlijk regionaal beleid ontwikkelen. Bovendien valt op dat lokale besturen weinig tijd kregen om hun inzichten over de regio-indeling te formuleren (van oktober 2020 tot januari 2021). In vergelijking met de tijd die de Vlaamse regering nam om tot een uiteindelijke beslissing over de afbakening te komen (van januari 2021 tot februari 2022) was deze tijd kort.

De indeling in referentieregio's is geen perfecte weergave van socio-economische grenzen, bestuurlijke indelingen en tradities van samenwerking en overleg. Dat is ook niet haalbaar. Desondanks kunnen we de referentieregio's beschouwen als een gemeenschappelijke noemer van deze verschillende perspectieven.

De referentieregio als ideale schaal?

In de eerste plaats houdt een referentieregio geen concept van ideale schaal in zich, omdat zoiets als een "ideale schaal" niet bestaat, laat staan dat er een ideale schaal zou bestaan die voor alle beleidsdomeinen dezelfde is.

Als je alle nuance vermijdt, kan je een soort van tendens waarnemen dat afbakeningen in beleidsdomeinen die persoonsgericht zijn (welzijn, volksgezondheid, opgroeien, vrije tijd) vaak met kleinere schaalomschrijvingen werken, terwijl grotere schaalomschrijvingen gangbaar zijn in eerder ruimte-gerelateerde beleidsdomeinen. Denk aan de vervoerregio's. Uiteraard grijpen die beleidsdomeinen dikwijls ook op elkaar in: welzijn en mobiliteit bijvoorbeeld zijn twee domeinen die meespelen in een activeringsbeleid. Anderzijds zie je ook dat binnen één domein verschillende schalen worden gehanteerd. Zo bestaat de eerstelijnszone binnen zorg en gezondheid, en worden er regionale zorgzones ontwikkeld.

Dat is een ontwikkeling die vanuit de Vlaamse overheid wordt geïnitieerd, maar in elk beleidsdomein of in elk thema bestaan er varianten in een schaaldiscussie.

Zo kan binnen eenzelfde beleidsdomein bovenlokaal afspraken gemaakt worden rond bijvoorbeeld verzekeringen, lokaal de regierol worden opgenomen en voor uitvoering van bepaalde taken zelfs op buurtniveau gewerkt worden.

De ideale schaal?

Verschillende studies ondersteunen dit eerder intuïtief aanvoelen dat een ideale schaal niet bestaat.

Zo stippen Bart Van Herck, Jolijn De Roover en Valentijn Vanoeteren in hun artikel "Regiovorming in Vlaanderen: een bestuurlijke doorbraak?" aan:

"De referentieregio's houden het midden tussen de wat grotere omschrijvingen die we vanuit een economisch perspectief herkennen (bv. een zestal woon-werkregio's in Vlaanderen) en de eerder sociaal georiënteerde verhuisregio's of woonmarkten die kleiner en fijnmaziger zijn.

Dit bevestigt dat naargelang het thema (economie, wonen, sociaal beleid, cultuur,...) de schaal van 'de relevante regio' verschilt. Als besturen rond cultuur of sociale thema's samenwerken, zullen ze in hun analyse en aanpak geografisch dieper moeten afdalen, terwijl op vlak van economische specialisatie de regel geldt 'hoe groter, hoe beter'. In hun onderzoek 'kritische massa' spreken van Meeteren et al. (2015) over agglomeraties van minimaal 1,5 tot 2 miljoen inwoners om economisch een rol van betekenis te spelen in de supranationaal genetwerkte kenniseconomie."

Het is niet de bedoeling om alle kleinere samenwerkingsverbanden op te schalen tot een regionaal niveau, vooral wanneer nabijheid een troef is. Er zijn intergemeentelijke woonwinkels actief die lokaal een loketfunctie vervullen, maar strategische vraagstukken zoals woonuitbreidingsgebieden verdienen bespreking en aanpak op regionaal niveau.

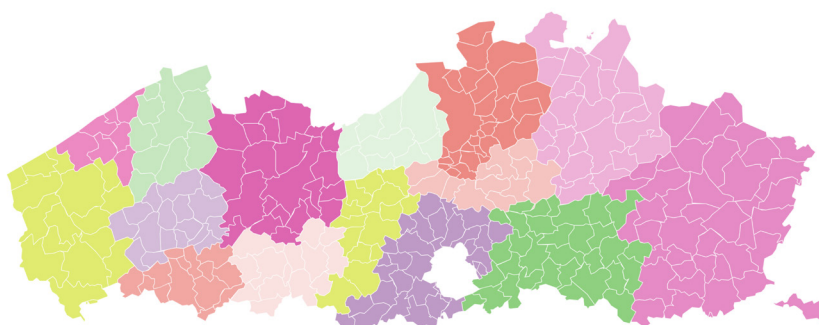
Het is vooral belangrijk om de specificiteit en uitdagingen van de drie niveaus te benoemen:

- Lokaal draait het om voldoende bestuurskracht voor individuele lokale besturen, wat versterkt kan worden via interne maatregelen, intergemeentelijke samenwerking of fusies.
- Bovenlokaal (subregionaal) niveau omvat vaak operationele initiatieven van enkele gemeenten binnen één sector, waarbij betere dienstverlening wordt nagestreefd door capaciteitsbundeling.
- Op regionaal niveau zijn er 15 referentieregio's in Vlaanderen. Elk lokaal bestuur wordt ongeacht schaal geconfronteerd met bovenlokale vraagstukken, waarbij samenwerking tussen buurgemeenten en stad en rand cruciaal is. Hier draait het om sterk regionaal beleid door overleg en afspraken, evenals aanpak van verdelingsvraagstukken en ontwikkeling van bepaalde dienstverleningen.

Het onderscheid tussen subregionale en regionale afbakeningen is herkenbaar in diverse beleidsdomeinen, zoals zorg met eerstelijnszones en regionale zones. In sommige streken zijn politiezones een hefboom om ook andere dienstverleningsgerichte samenwerkingen onder lokale besturen aan te gaan. Op een regionaal niveau zien we vaak arrondissementele afbakeningen terugkeren. De historische achtergrond van een afbakening (die vaak terug te vinden is in Vlaamse of federale regelgeving) is echter van minder belang dan het praktisch nut en de herkenbaarheid voor burgers en bestuurders.

Dat referentieregio's vanuit Vlaams perspectief geen schaalverhaal zijn, mag duidelijk zijn als je de referentieregio's vergelijkt. De kleinste referentieregio (Middenkust) bestaat uit 7 gemeenten, de grootste referentieregio (Limburg) uit 42.

Aantal inwoners per referentieregio



Antwerpen	1.059.834	Zuid-West-Vlaanderen	312.202
Limburg	880.397	Brugge	282.904
Gent	669.862	Waasland	299.402
Halle-Vilvoorde	611.922	Midwest	248.741
Oost-Brabant	550.162	Westhoek	201.312
Kempen	467.146	Vlaamse Ardennen	194.569
Denderregio	393.694	Middenkust	158.153
Rivierenland	348.539		

Bron: Gemeente-Stadsmonitor

Subregio's

Het bestaan van subregio's komt tegemoet aan de uitdaging binnen een groter geheel toch kleiner af te stemmen.

Een aantal gemeenten binnen een referentieregio kan zich organiseren als subregio. Een subregio is kleiner dan de schaal van een referentieregio.

Het regiodecreet doet geen uitspraken over subregio's. het vormen van subregio's wordt door de decreetgever met andere woorden overgelaten aan de lokale besturen.

Subregio's kunnen wel een belangrijk instrument zijn om informele en formele vormen van samenwerking op kleinere schaal beter op elkaar af te stemmen.

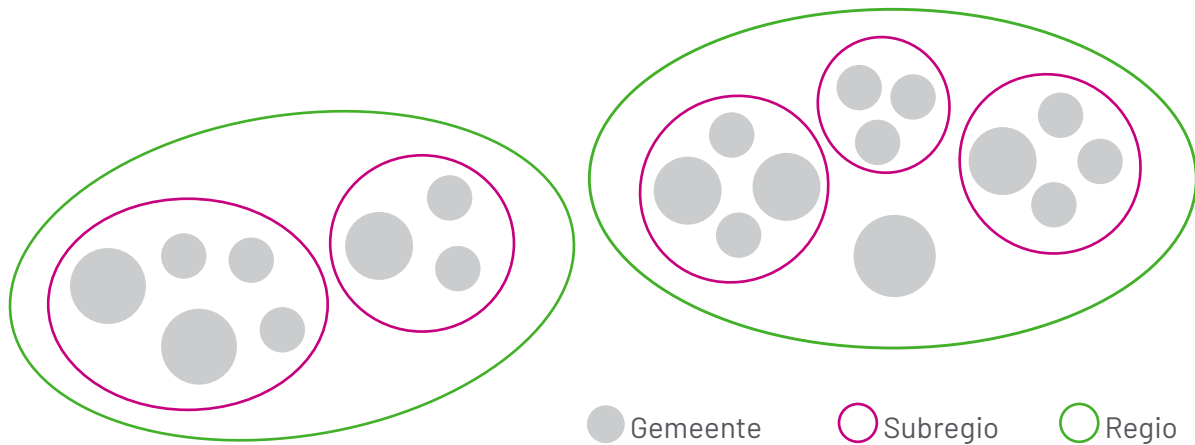
Vaak valt in deze context de term "verrommeling". "Verrommeling" van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gaat uit van de ervaring van sommige lokale besturen dat het moeilijk is om beleid af te stemmen aangezien de afbakening van de verschillende samenwerkingsverbanden niet op elkaar afgestemd zijn. Bestuurders en ambtenaren zitten dus vaak in net niet dezelfde constellatie samen, waardoor het moeilijker wordt om beleid op elkaar af te stemmen. Beleid op elkaar afstemmen, over de gemeentegrenzen en over de beleidsdomeinen heen, is immers de belangrijkste doelstelling van regiovorming.

We gebruiken hier overigens de term "verrommeling", niet omdat we dit de beste term vinden, maar wel omdat deze duidelijk is. Heel wat mensen die in het werkveld van intergemeentelijke samenwerking actief zijn houden niet van deze term, aangezien ze deze negatief op hen vinden

afstralen. Dat is uiteraard niet terecht. Een intergemeentelijk samenwerkingsverband kan moeilijk verantwoordelijk gesteld worden voor de 'verrommeling', zij opereren in de context zoals die er is.

Als we het schematisch voorstellen, dan gaan we van de huidige situatie naar deze gewenste situatie:

Gewenste situatie



Subregionaal werken in referentieregio Kempen

Op de studiedag regiovormig van 8 november 2022 kwam referentieregio Kempen haar verhaal vertellen, met de nadruk op hoe ze subregionaal werken.

Voorzitter van de burgemeestersconferentie Ward Kennes, vertelde er dat in de Kempen reeds werd geanticipeerd op regiovorming, nog voor het Vlaamse beleidsinitiatief. Ze werden op referentieregioniveau rond heel wat beleidsthema's (streekontwikkeling, afval, welzijn, vervoer, ...) intensief samen, maar er wordt ook eerder 'zonaal' samengewerkt, denk dan aan het niveau van de eerstelijnszones en/of politiezones. De lokale besturen van de Kempen maakten dan ook afspraken om zich verder zonaal (lees: subregionaal) te organiseren. De Kempen heeft nu een gebiedsdekkende verdeling van subregionale samenwerkingen, die samen referentieregio Kempen vormen. Het is niet zo dat de afspraken van welke afbakening wat doet in steen zijn gebeiteld, dat zal organisch moeten groeien. Er wordt in het algemeen gedacht aan de eerder persoonsgebonden zaken subregionaal en de eerder ruimtelijk gebonden materies regionaal. Maar dat kan ook evolueren. Het e-inclusie verhaal startte bijvoorbeeld regionaal, maar wordt nu in de subregio's opgenomen.

'Voor bepaalde thema's is de schaal van de Kempen te groot om een bepaalde dynamiek, voldoende vertrouwen en slagkracht te genereren'

Jeroen Peters



Subregio Neteland

Neteland is op dit moment wellicht de meest bekende subregio in Vlaanderen.

De subregio Neteland is een intensief samenwerkingsverband van 5 lokale besturen en groeide uit het overleg rond de politiezones. De burgemeesters kwamen regelmatig samen in de politieraad en ontdekten daar dat er nog heel wat andere thema's zijn waarrond ze konden samenwerken. Intussen zijn er in Neteland 44 beleidsdomeinen waarrond intensief wordt samengewerkt. En zij hebben niet allemaal een link met politiewerking.

De besturen van Neteland richtten een projectvereniging op om deze samenwerking vorm te geven. De werking in Neteland kan op belangstelling vanuit heel Vlaanderen. Ook minister Somers kwam luisteren naar hoe zij het aanpakten en kreeg op dat moment volgende presentatie.



Regio in transitie

Ook in stadsregio Turnhout is er reeds een hele tijd ervaring met subregionale werking.

Gegroeid uit een kleiner samenwerkingsverband is er momenteel een samenwerking met 6 gemeenten: Beerse, Kasterlee, Lille, Oud-Turnhout, Turnhout en Vosselaar. Aangezien deze vernieuwde werking op zoek is naar een nieuwe naam noemen ze zichzelf intussen "Regio In Transitie".

Niet toevallig liggen zowel subregio Neteland als Regio in transitie in referentieregio Kempen. Deze referentieregio heeft de oefening gemaakt om zichzelf op te delen in gebiedsdekkende "zones". Deze zones kunnen benoemd worden als subregio's.

Alternatieve manieren om met subwerkingen te werken

Binnen referentieregio's kan je ook op andere manieren omgaan met schaal.

Binnen een referentieregio kan je ervoor kiezen om:

- Samen te werken met de gehele referentieregio
- Samen te werken in een subregio
- Samen te werken in een "coalition of the willing" (die nadien eventueel kan worden opgeschaald)
- Samen te werken met een aantal specifieke gemeenten die geconfronteerd worden met een specifieke problematiek en waar andere besturen in de regio niet mee worden geconfronteerd (vb grensgemeenten)

Hierbij dient men zich steeds afvragen wat de bedoeling is en vooral de duurtijd van zo'n werking heeft, vereist de samenwerking een "structuur" en welke link heeft deze al dan niet heeft tot de structuur van de referentieregio.

Supraregio's

Sommige samenwerkingsverbanden tussen lokale besturen of door centrale overheden opgelegde structuren hebben een werkingsgebied dat groter is dan een referentieregio. Het regiodecreet voorziet de mogelijkheid hiervoor, namelijk als het werkingsgebied van de som van twee of meer regio's is, met deze nuance dat niet 100% maar 90% van de gemeenten per referentieregio binnen het werkingsgebied deelnemen aan de samenwerking.

Een streekontwikkelingsintercommunale of afvalintercommunale die bijvoorbeeld een werkingsgebied heeft dat meerdere referentieregio's beslaat, kan als supraregionale dienstverlenende vereniging blijven verder bestaan, indien in elk van de referentieregio's 90% van de gemeenten zijn aangesloten.

Het principe van regiovorming, zoals vastgelegd in het regiodecreet, houdt dus in dat een samenwerkingsverband kleiner is dan de referentieregio, ermee samenvalt of samenvalt met de som van 2 of meer referentieregio's.



De samenwerkingsverbanden passen met andere woorden in elkaar, net zoals de poppetjes van een matroesjka.

Afstemmen

Het is goed dat het samenwerkingslandschap binnen een referentieregio zo coherent mogelijk is. Dat helpt om de doelstellingen van regiovorming te bereiken. Het afstemmen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is daarbij een van de instrumenten. Labo Regiovorming ontwikkelde hiervoor een inventaris als hulpmiddel, maar ook een handleiding over hoe je effectief aan de slag kan.



Ga met de handleiding aan de slag om je samenwerkingsverbanden af te stemmen op je referentieregio!

Afgestemde regio's

In referentieregio's Westhoek en Midwest ging men actief aan de slag met dit afstemmingsverhaal. Hier werden een heel aantal samenwerkingsverbanden ingekanteld in de dienstverlenende vereniging in de regio.

Maar ook andere vormen en manieren zijn denkbaar.

In Limburg zijn er, gezien de grootte van de referentieregio, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden meestal niet referentieregio-overschrijdend, maar zoekt men naar manieren om binnen een groot samenwerkingsverband toch op maat te werken.

Een interessante praktijkcase is daarbij "Wonen in Limburg". In een grote woonmaatschappij, blijft het de bedoeling nabije dienstverlening te garanderen.

Regionaal beleid maken

Het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen is het hoofddoel van regiovorming, zoals we parafraseren uit een van de opiniebijdragen van Kris Snijkers, algemeen directeur van VVSG. “De regionale schaal wordt steeds relevanter en moet zich kunnen manifesteren als een pragmatisch niveau voor afstemming, planning en uitvoering van beleid dat de gemeentegrenzen overschrijdt,” merkt hij op. Met andere woorden, regionaal beleid ontwikkelen.

Ook in de recente ‘Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen’ stellen de auteurs Filip De Rynck en Lieven Janssens voor om de referentieregio’s niet alleen te gebruiken voor technische afstemming van gebieden, maar ze uit te bouwen tot een onderhandelingsplatform tussen Vlaamse overheid, lokale besturen en maatschappelijke organisaties.

Regionaal beleid is meer dan louter bovenlokale plannen maken. Het gaat ook om concrete afspraken over uitvoering waarbij er duidelijkheid is over welke partner zich aan welke afspraak houdt. Idealiter gebeurt dit niet alleen met lokale besturen, maar ook met andere bestuurlijke partners en actieve krachten binnen het werkveld. Afhankelijk van het thema en/of het beoogde resultaat zullen de betrokken partners dus variëren.

Van intergemeentelijke naar regionale samenwerking?

In Vlaanderen werken lokale besturen van oudsher intergemeentelijk samen. De oorspronkelijke intentie van deze samenwerking is vaak het bundelen van capaciteit. Op deze manier kan men expertise bundelen door bijvoorbeeld gezamenlijk specialisten aan te werven, waarvoor in individuele gemeenten onvoldoende werk of uitdaging bestaat.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ontwikkelen op verzoek van lokale besturen vaak ook ondersteunings-aanbiedingen, waarbij lokale besturen gebruik kunnen maken van deze expertise om hun lokale doelen te verwezenlijken. Het betreft hier een beheersmatige samenwerking waarbij efficiëntie een belangrijke drijfveer is. Soms groeien deze samenwerkingen uit tot meer, waarbij ook inhoudelijke afstemming plaatsvindt tussen lokale besturen. Het spreekt voor zich dat sommige intergemeentelijke samenwerkingen ook een beleidscomponent bevatten.

Regionaal beleid beschouwen als een volgende stap in intergemeentelijke samenwerking is echter niet correct. Zowel inhoudelijk als methodologisch ligt de focus anders. Al zal regionaal beleid gemakkelijker tot stand komen in een referentieregio waar een traditie van intergemeentelijke samenwerking diepgeworteld is. Intergemeentelijke samenwerking op zich kan zich beperken tot beheersmatige samenwerking, waarbij schaalvergroting efficiëntievoordelen oplevert. Samenaankoop en het inzetten van gedeelde medewerkers zijn voorbeelden van dergelijke beheersmatige samenwerking. Hiervoor is het niet altijd noodzakelijk dat het om aangrenzende gemeenten gaat.

Sommige problematieken zijn echter gemeentegrensoverschrijdend. Waterlopen en mobiliteitsstromen houden geen rekening met gemeentegrenzen. Onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat mensen die een woning zoeken, een mentale horizon hebben die ook buurgemeenten omvat. Het woonbeleid en mobiliteitsbeleid van een gemeente kunnen invloed uitoefenen buiten de gemeentegrenzen. Samenwerking op dit niveau is niet langer beheersmatig maar beleidsmatig. Dat impliceert een intensieve vorm van overleg en samenwerking tussen lokale besturen onderling, en vaak ook met andere partners.

Partners in regionaal beleid

Regionaal beleid staat in verbinding met diverse vormen van samenwerking: intergemeentelijk, interbestuurlijk, en ook de interactie met het middenveld.

Intergemeentelijk en interlokaal

Essentieel voor lokale besturen is dat intergemeentelijke samenwerking en OCMW-samenwerking fungeren als het fundament waarop regionale samenwerkingsverbanden worden gebouwd. Dat geldt met name voor situaties waarin de deelname en betrokkenheid van lokale besturen cruciaal zijn. Met andere woorden, provinciale instanties, de Vlaamse overheid en maatschappelijke organisaties zouden moeten bijdragen aan regionale initiatieven, terwijl lokale besturen het voornaamste eigenaarschap dienen te behouden.

Natuurlijk is dit deels afhankelijk van de financiële bijdragen. Partners die substantieel investeren, zullen vaak ook een sterke invloed willen uitoefenen. Echter, zelfs in gevallen waarin de betrokkenheid van lokale besturen beperkter is, is het van groot belang te waarborgen dat diverse afspraken de handelingsvrijheid van lokale besturen niet onnodig inperken.

Het vermijden van afzonderlijke benaderingen van lokale besturen door andere overheden (zoals provinciale en Vlaamse overheidsinstanties) is een cruciale stap, met name bij kwesties en trajecten die gemeentegrenzen overstijgen. Hierbij moet voorkomen worden dat lokale besturen tegen elkaar worden uitgespeeld.

Interbestuurlijk

Bij regionale aangelegenheden komt vaak een interbestuurlijke dimensie kijken, waarbij provinciale, Vlaamse, federale en Europese overheden betrokken kunnen zijn. Het is dan essentieel om een model te ontwikkelen dat ruimte biedt voor gezamenlijk overleg en operationele samenwerking. [Meer weten over de financiële en organisatorische aspecten?](#)

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om met regionale samenwerking een extra bestuurslaag te creëren, zelfs niet ongemerkt. Intergemeentelijke samenwerking, als basis voor interbestuurlijke samenwerking, blijft een vrijwillige verbintenis en mag niet door de Vlaamse overheid worden aangewend om individuele lokale overheden te sturen. De regio mag niet dienen als toevluchtsoord voor de Vlaamse overheid om bevoegdheden uit te oefenen die inmiddels gedecentraliseerd zijn. Het lokale bestuur moet het voornaamste aanspreekpunt blijven.

Relatie met het middenveld en/of privé-spelers

Een referentieregio is meer dan slechts een bestuurlijke realiteit. Vaak is het noodzakelijk om de "levende krachten" van een streek te betrekken bij bepaalde strategische projecten of samenwerkingsverbanden. Dit betreft niet alleen het klassieke middenveld, bestaande uit sociale partners, maar ook nieuwere spelers zoals bijvoorbeeld Natuurpunt, Avansa, en voorzieningen op het gebied van onderwijs of zorg. Soms beschouwen deze partners zichzelf zelfs als de daadwerkelijke "eigenaars" van een dossier of project. De rol die partners uit het middenveld kunnen vervullen, hangt sterk af van het beleidsdomein.

Binnen de culturele sector is de rol van het middenveld bijvoorbeeld doorslaggevend. Hierdoor zullen lokale besturen zich eerder terughoudend. In andere domeinen, zoals ruimtelijke ordening, blijft de centrale rol van de overheid daarentegen van belang.

Intergemeentelijke samenwerking als humus voor regionaal beleid



Voor liefhebbers van beeldspraak kan intergemeentelijke samenwerking worden gezien als humus, wat zorgt voor vruchtbare grond waarin de zaden van regionaal beleid gemakkelijker kunnen ontkiemen. Deze metafoer werd gebruikt door Filip Vanhaverbeke (Leiedal) en Sofie Vandelannoote (Veneco) tijdens de studiedag van Labo Regiovorming op 8 november 2022, waar ze hun ervaringen met intergemeentelijke samenwerking en regionaal beleid deelden.

[Meer weten?](#)

Samenwerken in de referentieregio

Op dit moment werken lokale besturen vrijwillig samen in de referentieregio om diverse redenen:

- Schaalvoordeel vormt een drijfveer voor intergemeentelijke samenwerking bij het uitvoeren van lokale taken en opdrachten. Redenen hiervoor kunnen uiteenlopen, van kostenefficiëntie tot vereiste specialisatie of expertise.
- Gemeentegrensoverschrijdende uitdagingen, zoals huisvestingsbehoeften en mobiliteitsvraagstukken, vereisen samenwerking en afstemming omdat deze problemen niet ophouden bij de gemeentegrens.
- Bij grote maatschappelijke uitdagingen op regionaal niveau komen vaak ook externe partijen in beeld, zoals bedrijven, sociale bewegingen en burgerinitiatieven. Soms nemen federale, Vlaamse of provinciale overheden het voortouw in initiatieven die interbestuurlijk van aard zijn.

Regionale samenwerking richt zich hoofdzakelijk op gemeentegrensoverschrijdende en regionale uitdagingen. Zowel vanuit Vlaams als lokaal perspectief wint de regionale schaal aan belang bij het aanpakken van grote maatschappelijke vraagstukken, zoals mobiliteit, zorg, klimaat, energie, wonen en digitalisering.

Deze uitdagingen hebben gemeenschappelijk dat ze:

- verschillende sectoren overschrijden;
- onderling verweven zijn;
- te complex zijn voor enkel het Vlaamse niveau, wat vraagt om maatwerk;
- gemeentegrenzen overstijgen;
- samenwerking en inzet van partners uit diverse geledingen vereisen.

Daarom vereisen dergelijke uitdagingen een regionale, transversale en interbestuurlijke aanpak, waarbij actoren uit het brede maatschappelijke veld betrokken zijn.

Bij regionale samenwerking en beleidsvorming komen vaak andere actoren dan enkel lokale overheden in beeld. Hoewel lokale overheden vaak een centrale rol spelen, is het essentieel dat gemeenten gezamenlijk overleggen en afspraken maken om te voorkomen dat ze worden

overheerst door grotere partners uit de overheid of privésector. Zo worden veel streekontwikkelingsintercommunales, vanuit hun rol als publieke ontwikkelaars, geconfronteerd met de noodzaak om (overlappend) beleid op elkaar af te stemmen. In deze context is dus al veel ervaring opgedaan met beleidsafstemming.



Regionaal beleid in de praktijk

Regionaal beleid kan een beleidsdomein in zijn geheel omvatten, maar het kan ook gaan over concrete afstemming en afspraken. Het gaat dan over projecten waarbij gemeenten afspraken maken over inplanting van bepaalde functies in de referentieregio, kosten-baten verdelen, ...

- In referentieregio Midwest maken ze een masterplan op over de inplanting van sportinfrastructuur.
- In referentieregio Rivierenland worden afspraken gemaakt rond vrachtwagen-parkeren.
- Een voorbeeld hierin in het traject dat in referentieregio Middenkust rond blauwe economie wordt gelopen.
- Lees meer over de [ruimtelijke regionale energiestrategie in referentieregio Zuid-West-Vlaanderen](#).

Rol van burgemeestersoverleg in regionaal beleid

In de kadernota van de Vlaamse regering wordt het burgemeestersoverleg als spil van de regiovorming benoemd:

Wanneer de focus van de regiovorming het versterken van regionaal beleid is, komen we vanzelf bij de burgemeesters terecht. Zij zijn het politieke hoofd van het lokale bestuur en ontmoeten in vele regio's hun collega-burgemeesters geregeld in een burgemeestersoverleg. Bovendien is regionaal beleid per definitie geïntegreerd beleid. Ruimtelijke opgaves zoals de inplanting van ziekenhuizen, scholen, bedrijventerreinen, woongebieden,... hebben een belangrijke impact op mobiliteitskwesaties. De noodzaak om te werken aan een energietransitie heeft een eveneens belangrijke ruimtelijk impact binnen de regio. De wijze waarop je de zorg organiseert, raakt aan sociale kwesaties, mobiliteitskwesaties, ... Burgemeesters, hierin ondersteund door hun gemeenteraad, schepenen en het managementteam, overzien het geheel en zijn dan ook de spil van de regiovorming.

[Nota aan de Vlaamse regering van 9 oktober 2020](#)

De Vlaamse regering werkte geen nadere omschrijvingen uit van het burgemeestersoverleg. Het is aan de lokale besturen zelf om hier invulling aan te geven.



Labo Regiovorming werkte aan een uitdiepende tekst over wat een burgemeestersoverleg doet, benoemt een aantal succesfactoren en bekijkt de organisatie en de ondersteuning van de bestaande burgemeestersoverleggen. [Meer weten over het burgemeestersoverleg?](#)

VVSG

