

Regiovorming

Advies aan de minister van Binnenlands Bestuur,
Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen



Jos Lantmeeters
gouverneur Limburg

Samen sterk(er) voor Limburg

Het proces van de **regiovorming** bevat zowel voor de lokale besturen als voor de regio Limburg tal van belangrijke opportuniteiten. Als gouverneur heb ik dan ook de intentie om samen met de burgemeesters dit traject bottom-up en langs meerdere sporen verder in te vullen.

Een eerste spoor betreft uiteraard de opmaak van voorliggend **advies** inzake de **afbakening van de één-referentieregio Limburg**. De tekst in bijlage (1) met als titel **“Samen sterk(er) voor Limburg”** werd bij de aanvang van mijn adviesronde ter inspiratie aan alle burgemeesters bezorgd.

In een tweede spoor zal ik de verschillende burgemeesters samenbrengen in een zogenaamd burgemeestersparlement onder de noemer **“Regio Raad Limburg”**. Opzet is om samen met de burgemeesters snel tot een slagkrachtig en goed werkend platform te komen dat in dialoog met het provinciebestuur en andere socio-economische stakeholders een strategische bovenlokale agenda uitwerkt.

Het derde spoor focust dan ook op de inhoudelijke werking van deze Regio Raad Limburg. In het bijzonder de **strategische bovenlokale agenda** die de bestaande samenwerkingsverbanden en projecten in de sub-regio's moet versterken, die nieuwe projecten kan initiëren en/of die Limburg als ideaal labo voor maatschappelijke vernieuwing of innovatie kan positioneren. Hierbij ligt het zwaartepunt uiteraard altijd op de hefboomfunctie die een (pilot)project kan betekenen voor meerdere gemeentebesturen.

Tot slot, en als vierde spoor, wil ik in nauw overleg met de betrokken gemeentes de bestaande en **nieuwe samenwerkingen** die van onderuit ontstaan zijn of aan het groeien zijn, als basis hanteren om eventuele fusiegesprekken – op vraag – mee te faciliteren en te begeleiden.

Ik kijk er alvast naar uit om samen met de burgemeester de schouders te zetten onder een versterkte Limburgse samenwerking.

Jos Lantmeeters
gouverneur
januari 2021

Inhoudstafel

- I Situering
- II Aanpak en methodologie
- III Synthese en conclusies
- IV Aanbevelingen
- V Bijlagen

I Situering

De Vlaamse regering stemde op 9 oktober 2020 in met de visie op de regiovorming en het kader voor de verdere aanpak in deze regeerperiode:

‘Omdat de regionale schaal steeds aan belang wint, wil de Vlaamse Regering, conform het regeerakkoord, evolueren naar een bovenlokaal landschap waar:

- *de burgemeesters de spil vormen;*
- *gemeenten zich organiseren in een 13-tal referentieregio’s;*
- *gemeenten hun samenwerkingsverbanden optimaliseren binnen die referentieregio’s volgens het matroesjкамodel;*
- *voldoende samenwerkingsmaturiteit is om het burgemeestersoverleg te laten uitgroeien tot een strategisch forum voor de regio.’*

De gouverneurs kregen van de Vlaamse regering de opdracht om de lokale gesprekken over de regioafbakening te faciliteren en tegen midden januari 2021 een advies te formuleren over de afbakening van de referentieregio’s, op basis van de bestaande fora op bovenlokaal niveau en op basis van de input van de lokale besturen.

Bij de regioafbakening koos de Vlaamse regering ervoor om Limburg als één referentieregio af te bakenen.

II Aanpak en methodologie

Voor de opmaak van het advies over de afbakening van de één-referentieregio Limburg werd geopteerd voor de volgende aanpak en methodologie:

- er werden **één op één gesprekken** georganiseerd met de burgemeesters en algemeen directeurs van alle 42 Limburgse steden en gemeenten;
- daarnaast werd aan de burgemeesters van de **aangrenzende steden en gemeenten** van de provincies Vlaams-Brabant en Antwerpen, met name: Diest, Landen, Zoutleeuw, Geetbets en Laakdal gevraagd of zij een dergelijk gesprek wenselijk achtten. Met uitzondering van de gemeente Zoutleeuw gingen alle burgemeesters op deze uitnodiging in;
- om een inhoudelijk, kwalitatief en consistent onderbouwd advies te formuleren werd als leidraad voor deze gesprekken een **identieke vragenlijst** gebruikt (cf. bijlage 2).

III Synthese en conclusies

Algemene bemerkingen

Vooraleer in te gaan op de afbakening van de één-referentieregio Limburg volgt vooreerst een synthese van de algemene opmerkingen die door de verschillende burgemeesters werden geformuleerd:

- De **lokale autonomie** is een fundamenteel principe voor de burgemeesters. In de gesprekken werd door meerdere burgemeesters het belang onderstreept dat een hogere overheid – en in het bijzonder de Vlaamse – de gemeentelijke autonomie respecteert. Men verwacht hierbij een overheid die faciliterend optreedt en die voldoende ruimte laat en flexibiliteit biedt aan de lokale besturen om elkaar te vinden. Regiovorming, fusie en samenwerking in het algemeen zijn evolutieve processen die niet opgelegd mogen worden vanuit een centralistische visie en dirigistische benadering. Het is dus van cruciaal belang om de lokale dynamiek ten volle te laten spelen en initiatieven en bewegingen die van onderuit groeien niet te ontmoedigen. De complexiteit van de regelgeving en de verkokerde, rigide werking van de Vlaamse overheid worden jammer genoeg nog te vaak ervaren als een beknotting van ontwikkelingen op lokaal niveau.
- De zogenaamde '**verrommeling**' moet aangepakt worden. Zo werden (en worden) de burgemeester bijvoorbeeld bij het beheer van de coronacrisis geconfronteerd met diverse substructuren zoals ELZ's en HVZ's met verschillende territoriale afbakeningen. De veelheid aan structuren belemmert vaak een efficiënte en performante aanpak. De burgemeesters verwachten van de Vlaamse regering dan ook een regulerend kader en instrumentarium voor het rationaliseren van zowel de bestaande structuren als de nog op te richten structuren. Zowel de huidige federale als Vlaamse reglementering bemoeilijken deze rationalisering. De burgemeesters zijn vragende partij om deze wettelijke belemmeringen weg te werken. Essentieel hierbij is dat nieuwe door de Vlaamse overheid opgelegde samenwerkingsverbanden rekening houden met de reeds bestaande samenwerkingsrealiteit zodat bestaande en nieuwe territoriale afbakeningen optimaal op elkaar worden afgestemd en er meer coherentie ontstaat in de samenwerking.

Afbakening één-referentieregio Limburg

De afbakening van Limburg als één referentieregio is voor de meeste burgemeesters een logische keuze. Limburg heeft geen grootsteden en in het verleden heeft de samenwerking op Limburgse schaal haar voordeel al meermaals bewezen. Met deze schaal kan men invloed uitoefenen op Brusselse beslissingsprocessen (zowel Vlaams, federaal als Europees).

De afbakening als één referentieregio kan ook in de toekomst als een kans of opportuniteit worden beschouwd.

Om strategische redenen kan men dan ook akkoord gaan met de vorming van één referentieregio mits voldaan wordt aan enkele strikte voorwaarden.

- **Financiering**

Momenteel liggen er 13 referentieregio's voor. Limburg is de enige regio waarvan de grens samenvalt met de provinciegrens.

Verschillende burgemeesters stelden zich dan ook de vraag hoe de Vlaamse regering het regelgevende en financiële kader voor deze regio-indelingen in de toekomst zal invullen.

De afbakening als één referentieregio mag voor Limburg **geen (financieel) nadeel** betekenen. Het kan en mag uiteraard niet de bedoeling zijn dat de financiering louter zal gebeuren op basis van regio-indeling waardoor er minder dreigt geïnvesteerd te worden in Limburg. De financiering van de referentieregio's vormt dan ook een aandachtspunt waarover gewaakt moet worden. Daarnaast zal ook de regiovorming een vertaalslag moeten krijgen in het gemeentefonds en andere financieringsmechanismes voor lokale besturen.

- **Subregio-vorming**

De lokale besturen kunnen zich weliswaar vinden in de één-referentieregio Limburg maar tegelijkertijd onderstreept een meerderheid het belang van de mogelijkheid tot een **subregionale werking**.

De vorming van de regio Limburg mag het behoud van een bestaande en goed werkende samenwerking in subregio's zoals bijvoorbeeld in Noord-Limburg niet in de weg staan.

Anders gezegd: de referentieregio Limburg en de (bestaande) subregio's moeten elkaar versterken waarbij de dynamiek, de kracht en de troeven van deze laatste niet verloren mogen gaan. Men zal dus in dialoog en vertrouwen pragmatisch met deze realiteit moeten kunnen omgaan. Bepaalde thema's zullen zo hun plaats moeten vinden in de referentieregio Limburg terwijl andere items waar nabijheid een meerwaarde is eerder gesitueerd blijven binnen de subregio's.

- **Geen harde grenzen**

De meeste burgemeesters zijn voorstander van één referentieregio Limburg maar maken tegelijkertijd een voorbehoud voor 'harde grenzen'.

Binnen de regio Limburg moet er onderliggend voldoende ruimte zijn voor maatwerk waar intermenselijke relaties, professionaliteit en vertrouwen kritische succesfactoren zijn eerder dan een territoriale afbakening.

Samenwerking van **onderuit op maat** naargelang de behoefte moet mogelijk blijven. Samenwerking is immers geen doel op zich maar een middel om de gemeentelijke bestuurskracht te verhogen. Dit betekent dat men samenwerking ook sectorieel moet kunnen invullen. Naargelang het **thema** werkt men samen in verschillende varianten waarvan het geografisch werkveld kan verschillen naargelang de noden.

- **Bottom-up groeimodel**

De regioafbakening en -vorming mag geen keurslijf zijn maar moet een **groeimodel** waar van **onderuit** op eigen tempo richtinggevend naar de afbakening als één referentieregio kan worden gewerkt.

Dit proces moet men derhalve de nodige **tijd** geven om te groeien.

Door de burgemeesters werd ook meermaals aangehaald dat de financiële gevolgen van fusie/defusie en vereveningsmechanismen vooraf in kaart moeten worden gebracht.

- **Uitzonderingsstatuut**

Vooraf de burgemeesters van de grensgemeenten, zowel de Limburgse, de Antwerpse als de Vlaams-Brabantse, benadrukten de onderlinge verbondenheid en verwevenheid. Dit is een realiteit waar binnen het verdere regiovormingsproces voldoende rekening moet gehouden worden. Men pleit daarom om minimaal in een overgangperiode in een uitzonderingsstatuut te voorzien voor de grensgemeenten om de transitie te kunnen doorvoeren.

- **'De wereld (en Limburg) stopt niet aan de grens'**

Limburg is centraal gelegen in de Euregio. Parallel met de regiovorming is het cruciaal voor Limburg om ook in de toekomst te kunnen blijven inzetten op deze Euregionale relaties en de samenwerking met (steden en gemeenten in) Wallonië, Noord-Brabant en Nederlands-Limburg (verder) uit te bouwen.

IV Aanbevelingen

- De afbakening en vorming van **één referentieregio** biedt voor Limburg een **opportuniteit** om in de toekomst op strategische niveau met de lokale besturen, de Europese, federale, Vlaamse en provinciale overheid en andere socio-economische stakeholders samen te werken.

De regiovorming is dus geen doel op zich maar een middel om voor de regio inzicht te brengen in nieuwe kansen en opportuniteiten.

Op die manier kan regiovorming bijdragen om regionale, bovenlokale vraagstukken aan te pakken. Een **strategische samenwerking** die bijdraagt om de uitdagingen waarvoor Limburg staat het hoofd te kunnen bieden. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om economische, ruimtelijke ordenings-, mobiliteits- en infrastructurele keuzes en maatregelen die bijdragen tot het versterken van onze regio.

Zo zou dit proces kunnen resulteren in de oprichting van een platform waarin de burgemeesters de spil zijn en waar men een bovenlokale agenda 'Limburg' opstelt die fungeert als een interactief werkdocument met strategische projecten die in overleg met de steden gemeenten maar ook met het de verschillende overheden, bedrijfsleven, sociale partners en onderwijsinstellingen tot stand komt. Voor de effectieve realisatie van deze strategische samenwerking zal er wel een bereidheid moeten zijn om enerzijds uit te stijgen boven het zuiver lokale belang en anderzijds om ontvankelijk te zijn voor het inzicht dat deze strategische samenwerking om regionale ambities te realiseren uiteindelijk ook voor het individuele lokale bestuur versterkend zal werken.
- Binnen deze schaal zal men subregionaal versterkt blijven samenwerken waarbij regio Limburg als sturend kan optreden. Een onderliggende werking in 3 **subregio's schraagt de één-referentieregio**. Het niveau van de hulpverleningszone wordt hierbij door meerdere burgemeesters als een mogelijke afbakening naar voren geschoven. In de praktijk is al bewezen dat subregionale samenwerking op deze schaal werkbaar is en goed functioneert.
- De één-referentieregio Limburg zal in een eerste fase de '**verrommeling**' niet tegen gaan. Steden en gemeenten zijn vragende partij voor een optimalisatie van de veelheid aan tussenstructuren maar tegelijkertijd maakt men voorbehoud voor een 'harde grens'. Er is nood aan maatwerk en er moet voldoende ruimte blijven bestaan voor **lokale dynamiek**. Samenwerking is geen doel op maar een middel om bepaalde ambities van een lokaal bestuur te helpen realiseren. De 'verrommeling' wordt niet als een probleem ervaren als de samenwerking van onderuit groeit. Opgelegde samenwerking van bovenuit, wars van de bestaande samenwerkingsrealiteit, ziet men wel als hinderpaal voor een efficiënte en performante werking.

De uitdaging zal dus zijn om binnen dit **spanningsveld** een **evenwicht** te vinden tussen enerzijds de nood aan **structurering** en anderzijds de **vrijheid** om samen te werken.

- In de samenwerking zal ook steeds de **autonomie** van ieder deelnemend lokaal bestuur moeten gewaarborgd zijn. Het is van belang dat samenwerking **bottom-up** groeit, met een duidelijke keuze voor thematische clustering en organische samenwerking waarbij niet van boven uit een uniforme regiovorming wordt opgelegd. Gebiedsdekking nastreven kan dus geenszins een doel op zich zijn: de bottom-up aanpak en de kracht van de kleinschalige samenwerkingen geven op termijn voldoende waarborg zodat op het einde van het proces alle lokale besturen ook effectief mee zijn en de principes actief onderschrijven.
- Regiovorming is derhalve een groeiproces. Wil men dit kans op slagen geven dan zal men dus **voldoende tijd** moeten geven aan deze beweging van onderuit.
- De burgemeesters onderschrijven quasi unaniem dat het behoud van voldoende bestuurskracht de komende jaren één van de grootste uitdagingen vormt. Om de alsmaar complex wordende taken te kunnen blijven uitoefenen en een kwalitatieve dienstverlening te kunnen aanbieden zal het aantrekken van expertise en gespecialiseerde knowhow cruciaal zijn. **Fusies** van gemeenten zullen op termijn daarom onontbeerlijk zijn. In die zin zien de burgemeesters fusie en regiovorming als processen die elkaar versterken: **slagkrachtige gemeenten vormen samen één sterke regio**.
- Limburg is strategisch gelegen tussen de Vlaamse Ruit, de Euregio Maas-Rijn, het Duitse Ruhrgebied en de kennisregio Eindhoven/Noord Brabant. Door deze ligging richt het westen van de provincie zich op Vlaams-Brabant terwijl het zuiden van de provincie zich gedeeltelijk oriënteert op Luik. Noord-Limburg richt zich dan weer enerzijds op de Kempische as en zoekt noordwaarts verbinding met het gebied rond Eindhoven. Het Maasland tenslotte heeft historisch goede contacten met Nederlands-Limburg waarbij de Maas een natuurlijk verbindend element vormt. Binnen de referentieregio Limburg zal derhalve voldoende ruimte en mogelijkheden moeten geboden worden om deze **euregionale identiteit en relaties** ook de in de toekomst voluit verder te kunnen **intensifiëren**.

Bijlagen

1. Samen sterk(er) voor Limburg
2. Vragenlijsten

Bijlagen

1.

Samen sterk(er) voor Limburg

Gouverneur Jos Lantmeeters is zeer tevreden dat de Vlaamse Regering bij de regio -afbakening er voor kiest om **Limburg als één referentieregio** te weerhouden . “Een logische beslissing die ons in Limburg alleen maar sterkt om samen met al de burgemeesters gezamenlijk te werken aan een bovenlokale strategische agenda die straks model kan staan voor heel Vlaanderen” benadrukt de gouverneur.

Met de regiovorming zet de Vlaamse Regering maximaal in op een samenwerkingsmodel tussen de bestuursniveaus en maatschappelijke actoren waarbij programma’s gemaakt worden die aansluiten bij de visie van de lokale besturen op hun regio. Met het oog op de creatie van dergelijke gemeenschappelijke programma’s moeten de gemeenten in de regio’s in overleg kunnen treden en allianties aangaan binnen een vaste gebiedsomschrijving. Het doel is om met regiovorming tot gebiedscoalities te komen rond maatschappelijke uitdagingen, die sectoren en bestuurslagen overschrijden; de gouverneur vormt hierbij een belangrijke verbindende en faciliterende rol.

“De Vlaamse Regering heeft nu de regio vastgelegd waarin ik in de komende weken en maanden lokale gesprekken zal aangaan. Onze volledige provincie valt binnen een en dezelfde referentieregio waardoor we met een voorsprong aan ons werk kunnen beginnen.”

Het regioproject draagt de wervende titel : Samen sterk(er) voor Limburg!

In een eerste fase zal de gouverneur al de lokale besturen persoonlijk gaan bezoeken. Deze rondgang start in Alken en zal in logische clusters verlopen. “Via deze clusters leggen we al meteen een focus op de gemeenschappelijke thema’s en samenwerkingen die de steden en gemeentes al met elkaar hebben. Dat zal een eerste basis vormen voor een verdere en intensere samenwerking en voor het uitdiepen van de kansen voor deze (sub)regio’s”, aldus Jos Lantmeeters. Noord Limburg is daar op diverse terreinen een mooi voorbeeld van.

In een volgende stap zal de gouverneur de verschillende burgemeesters samenbrengen in een **burgemeestersparlement**. Dit platform moet in goede afstemming met het provinciebestuur en al de andere socio – economische stakeholders een bovenlokale strategische agenda uitwerken waarbij we ons kunnen profileren als de proeftuin voor Vlaanderen en dit in tal van levensdomeinen en sectoren. Het burgemeestersparlement zal ook mee het advies stofferen dat de gouverneur in 2021 moet formuleren om tot een definitieve afbakening te komen. Hij is overtuigd dat dit advies de definitieve afbakening van Limburg als één referentieregio kan bevestigen. Daarnaast zal het burgemeestersparlement ook het platform zijn voor een bovenlokale agenda en nieuwe proefprojecten rond samenwerking. Uiteraard mag deze afbakening niet beperkend werken voor de bestaande regio – en grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, zij blijven van belang en zullen verder verrijkt worden.

Dankzij de samenhang en de overzichtelijkheid van de één-regio afbakening kan Limburg het **ideale labo** zijn voor maatschappelijke vernieuwing en innovatie. Door ons op deze wijze in de markt te zetten, maken we van Limburg een “dynamisch” en “attractief” merk waarmee we nieuwe initiatieven, nieuwe investeerders en nieuw talent kunnen aantrekken. Gouverneur Lantmeeters verwijst als voorbeeld naar het recent opgerichte overlegplatform Cultuur Offensief Limburg. “Dit overlegplatform toont aan dat een goede samenwerking rond een specifiek thema mogelijk is. Betere en intensere samenwerking rond andere beleidsdomeinen is zelfs de sleutel om onze provincie in haar geheel te versterken.” We delen allen één ambitie : samen sterk(er) voor Limburg.

2.

Aan de Limburgse burgemeesters

1. Ziet u voordelen of kansen voor uw gemeente in de één referentieregio afbakening
2. Welk is vandaag uw belangrijkste intergemeentelijke samenwerkingsverband: met welke gemeenten en rond welk thema/beleidsdomeinen?
3. Ziet u een verregaande samenwerking die u vandaag heeft uitmonden in eventuele fusie - gesprekken?
4. Wat is volgens u belangrijk en essentieel bij de installatie van het zogenaamd burgemeestersparlement?
5. Is er een bovenlokaal strategisch thema dat volgens u prioriteit moet krijgen?

Aan de burgemeesters van regio Oost- Brabant en Kempen

1. U verkent de mogelijkheden om aansluiting te maken met de één-referentieregio Limburg? Welke zijn hiervoor uw belangrijkste beweegredenen?
2. Welke zijn uw belangrijkste grens/ regio- overschrijdende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden: met wie en rond welk thema?
3. Wat is volgens u belangrijk en essentieel bij de installatie van het zogenaamd burgemeestersparlement?
4. De transitie (uitstap uit bestaande samenwerkingsverbanden en overstap naar nieuwe verbanden binnen Limburg) zal tijd en inspanningen kosten. Zullen wij dit traject faciliteren en assistentie vragen aan ABB/ VVSG?

