

# Bouwstenen voor een dynamisch en efficiënt subregionaal beleid in Vlaanderen

## Deel 4: Samenvatting en aanbevelingen.

December 2001



ESF in VLAANDEREN 2000 - 2006



Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.

Met ondersteuning van de administratie Werkgelegenheid en het ESF

ESF: de Europese bijdrage tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid door inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpasbaarheid en gelijke kansen te bevorderen en door te investeren in menselijke hulpbronnen.

## **WOORD VOORAF**

Dit onderzoek, uitgevoerd door IDEA Consult met als promotor Dr. F. De Rynck, kadert in het Viona-programma 2000 voor arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen. In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan het thema van de organisatie van het subregionaal beleid met focus op het arbeidsmarktgebeuren. Dit Viona-project werd gefinancierd enerzijds met Vlaamse en anderzijds met Europese middelen (ESF). We zijn het ESF en het Viona-programma, en in het bijzonder minister van Werkgelegenheid en Toerisme R. Landuyt, dankbaar voor deze opdracht.

Verder een woord van dank aan de inbreng van de Visiegroep onder leiding van Marion Vrijens (Administratie Werkgelegenheid), en met als leden: Dirk Geldof (Administratie Werkgelegenheid), Machteld De Dobbeleer, Bart Candaele (Administratie Economie), Peter Van Herck (Administratie Binnenlandse Aangelegenheden), Karin Van Mossevelde, Tanja Mattheus (Kabinet Vlaamse minister van Werkgelegenheid), Lieve Heene (kabinet Vlaamse minister van Welzijn), prof. Jan Bundervoet (K.U.Leuven), Geert Vandenbroucke (Steunpunt WAV) en Peter Cabus (SERV).

We zijn tot slot een bijzonder woord van dank verschuldigd aan de vele contactpersonen uit de drie onderzochte regio's binnen Vlaanderen en uit de vier buurlanden; hun namen zijn opgesomd in bijlage van Deel II en van Deel III van het eindrapport.

### **Het rapport omvat 4 delen:**

#### **Deel 1: Decentralisering van beleid. Institutionele analyse van het subregionaal sociaal-economisch beleid in Vlaanderen**

Dit eerste deel gaat eerst in op het doel en de aanpak van het onderzoek. Vervolgens wordt ingegaan op de recente theoretische inzichten rond decentralisering, de opbouw van de netwerken op subregionaal niveau en een analyse van het huidig subregionaal sociaal-economisch beleid in Vlaanderen.

#### **Deel 2: Analyse van de subregionale dynamiek in Vlaanderen**

Deze analyse omvat de perceptiepeiling voor Vlaanderen in de regio's: Gent, Kortrijk en Turnhout.

#### **Deel 3: Buitenlandse vergelijking**

Deel 3 omvat de beschrijving van het subregionaal arbeidsmarktgericht veld voor Nederland, Frankrijk, de UK en Duitsland.

#### **Deel 4: Samenvatting en aanbevelingen**

Deel 4 geeft een synthese en overzicht van het subregionaal beleid in Vlaanderen en in het buitenland en de beleidsaanbevelingen rond 7 topics.

## Inhoud

<b>WOORD VOORAF</b>	<b>2</b>
<b>1. SYNTHESE EN OVERZICHT VAN HET SUBREGIONNAAL BELEID IN VLAANDEREN EN IN HET BUITENLAND</b>	<b>5</b>
<b>1.1. INLEIDING</b>	<b>5</b>
<i>1.1.1. Situering van het project</i> .....	5
<i>1.1.2. Plan van aanpak</i> .....	6
<b>1.2. BELEIDSNETWERKEN IN VLAANDEREN</b>	<b>8</b>
<i>1.2.1. Inleiding</i> .....	8
<i>1.2.2. Beleidnetwerken in Vlaanderen: analytisch kader</i> .....	8
<i>1.2.3. Beleidnetwerken in Vlaanderen: drie clusters</i> .....	10
<i>1.2.4. Beleidnetwerken in Vlaanderen: de subregionale arena op het vlak van arbeidsmarkt en economie</i> .....	16
<b>1.3. DE DRIE CASES IN VLAANDEREN</b>	<b>18</b>
<i>1.3.1. Doel en methode</i> .....	18
<i>1.3.2. De subregionale arena: typering en werkingen</i> .....	20
<b>1.4. GLOBALE RESULTATEN</b>	<b>26</b>
<i>1.4.1. Strategisch perspectief</i> .....	26
<i>1.4.2. Institutioneel perspectief</i> .....	28
<i>1.4.3. Instrumenteel perspectief</i> .....	32
<i>1.4.4. Externe ontwikkelingen</i> .....	34
<b>1.5. DE VIER BUITENLANDSE GEVALSTUDIES</b>	<b>36</b>
<i>1.5.1. Doel en aanpak</i> .....	36
<i>1.5.2. Samenvatting van de vier gevalstudies</i> .....	36
<i>1.5.3. Sterktes en zwaktes van het buitenlandse subregionale arbeidsmarktbeleid</i> .....	43

<b><u>2. BOUWSTENEN VOOR EEN DYNAMISCH EN EFFICIENT SUBREGIONAAL BELEID IN VLAANDEREN: BELEIDSAANBEVELINGEN</u></b>	<b>46</b>
<b><u>SITUERING EN PLAN VAN AANPAK</u></b>	<b>46</b>
<b><u>TOPIC 1: EEN GEÏNTEGREERDE STRATEGISCHE VISIE VOOR DE STREEK</u></b>	<b>49</b>
<b><u>TOPIC 2: DRAAGVLAKCREATIE VOOR STREEKVISIE EN STREEKWERKING</u></b>	<b>52</b>
<b><u>TOPIC 3: GEOGRAFISCHE AFBAKENING</u></b>	<b>55</b>
<b><u>TOPIC 4: BELEIDSUITVOERING EN PROJECTWERKING</u></b>	<b>60</b>
<b><u>TOPIC 5: REGIEFUNCTIE, ROLVERDELING EN STREEKWERKING</u></b>	<b>64</b>
<b><u>TOPIC 6: MEER GEBRUIK VAN RESULTAATSGERICHTE EN INTERACTIEVE STURINGSMECHANISMEN</u></b>	<b>68</b>
<b><u>TOPIC 7: MONITORING EN EVALUATIEMETHODIEK</u></b>	<b>70</b>

# **1. SYNTHESE EN OVERZICHT VAN HET SUBREGIONAAL BELEID IN VLAANDEREN EN IN HET BUITENLAND**

## **1.1. INLEIDING**

### **1.1.1. Situering van het project**

Het subregionaal beleid is momenteel voorwerp van een intensief debat. Beleidsverantwoordelijken op Vlaams en lokaal niveau, evenals de sociale partners zijn directe betrokken in een zoektocht naar het juiste evenwicht tussen een top-down (van bovenaf gestuurd) en bottom-up (van onderuit opgebouwde) aanpak. Meer bepaald wordt gezocht naar initiatieven voor enerzijds een verbetering in de samenhang van het subregionaal landschap en anderzijds de versterking van de subregionale dynamiek, rekening houdend met de eigenheid van elke subregio. In die zin werden tijdens de jaren '90 verschillende beleidsinitiatieven genomen. Hierbij verwijzen we naar de hervorming van de STC's, het uittekenen van het vernieuwd regionaal-economisch beleid de oprichting van de Edufora of de oprichting van de Lokale werkwinkels. Opvallend daarbij is dat al deze subregionale initiatieven geïnitieerd zijn vanuit het eigen beleidsdomein, zonder een duidelijk horizontaal karakter over de verschillende beleidsdomeinen heen.

Aanpassingen aan de opzet van het subregionaal beleid maken niet alleen in Vlaanderen het voorwerp uit van een beleidsdebat, maar staan ook bij buurlanden op de agenda. Volgt men de ontwikkelingen in andere Europese landen, dan stelt men telkens vast dat er of initiatieven genomen zijn om de werking van het subregionaal beleid te optimaliseren of dat er maatregelen op stapel staan. Bijgevolg is het interessant om ook lering te trekken uit de ontwikkelingen in deze landen.

Deze probleemstelling werd goed samengevat in de oproep tot onderzoeksvorstellen voor VIONA 2000 (Thema 1.3, topic 11):

*'Inzicht verwerven in de wijze waarop de arbeidsmarktactoren functioneren. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de evaluatie en de ondersteuning van het Europese, regionale en lokale arbeidsmarktbeleid.*

*De laatste jaren is geïnvesteerd in de uitbouw van een subregionaal beleid (STC's, streekplatform, Edufora,...). Een onderzoek zou ook over de landsgrenzen heen kunnen kijken en nagaan welke sporen in andere regio's en lidstaten ontwikkeld worden. Uiteindelijk moet een dergelijke verkenning een bijdrage kunnen leveren aan de discussie: welke zijn de voorwaarden om een subregionaal beleid goed te laten draaien, welke meerwaarde mag men hiervan verwachten, voor welke structuren en samenwerkingsverbanden wordt er geopteerd, welke methodieken worden gebruikt, ... .*

Voortbouwend op de formulering in de VIONA-onderzoeksoproep, heeft dit project tot doel het aanreiken van belangrijke bouwstenen voor een dynamisch en efficiënt subregionaal beleid, op basis van een gedegen analyse van het huidig beleid en leereffecten van ontwikkelingen en beleidsinitiatieven in de omringende landen.

Meer bepaald wordt een antwoord gezocht op volgende kernvragen:

1. Wat is de beleidscontext betreffende het subregionaal beleid in Vlaanderen, en wat reiken bestuurskundige inzichten terzake aan? Hoe is het subregionaal sociaal-economisch beleid in Vlaanderen institutioneel georganiseerd, en welke zijn de sterke en zwakke punten?
2. Welke slaag- en faalfactoren zijn bepalend voor de subregionale dynamiek van een streek binnen Vlaanderen? Hoe staat de streek tegenover de nieuwe beleidsinitiatieven?
3. Welke relevante leereffecten zijn er voor Vlaanderen te trekken uit recente beleidsinitiatieven met betrekking tot het subregionaal sociaal-economisch beleid in de buurlanden?
4. Welke conclusies ter optimalisering van het subregionaal sociaal-economisch beleid in Vlaanderen kunnen getrokken worden op basis van de interne (deel 2) en externe (deel 3) analyse van dit onderzoek?

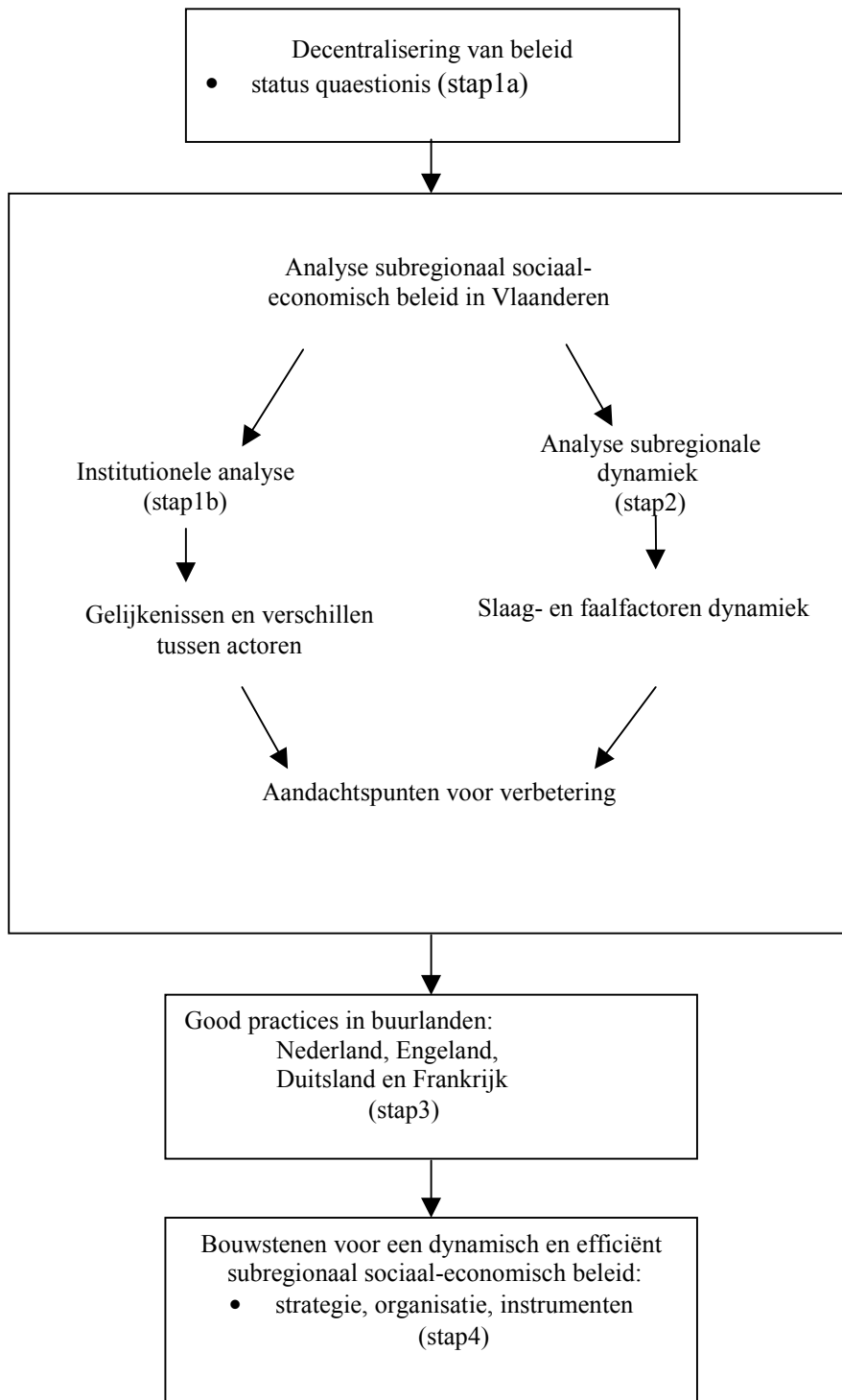
### 1.1.2. Plan van aanpak

Om een antwoord te geven op de bovenvermelde kernvragen, werd het onderzoek uitgevoerd in 4 stappen, met name:

- Stap 1: een status quaestionis van de ontwikkelingen op vlak van decentralisering van het beleid (stap1a) en een beschrijving van de subregionale arena in Vlaanderen (stap1b).
- Stap 2: een onderzoek naar de subregionale dynamiek aan de hand van veldonderzoek in drie representatieve subregio's binnen Vlaanderen: Gent, Turnhout en Kortrijk.
- Stap 3: 'good practices' op vlak van subregionaal sociaal-economisch beleid uit de buurlanden: het V.K., Frankrijk, Nederland en Duitsland.
- Stap 4: bouwstenen voor een dynamisch en efficiënt subregionaal sociaal-economisch beleid in Vlaanderen.

De vier stappen worden weergegeven in bijgevoegd schema (figuur 1):

**Figuur 1: het stappenplan**



## 1.2. *Beleidsnetwerken in Vlaanderen*

### 1.2.1. *Inleiding*

Het **eerste deel van dit onderzoek** geeft een algemeen beeld van de beleidsnetwerken in Vlaanderen. Bedoeling is het globale kader van het onderzoek duidelijk te definiëren en de context te beschrijven waarbinnen de ontwikkelingen op vlak van beleidsnetwerken plaatsgrijpen. Dit gebeurt aan de hand van een aantal topics.

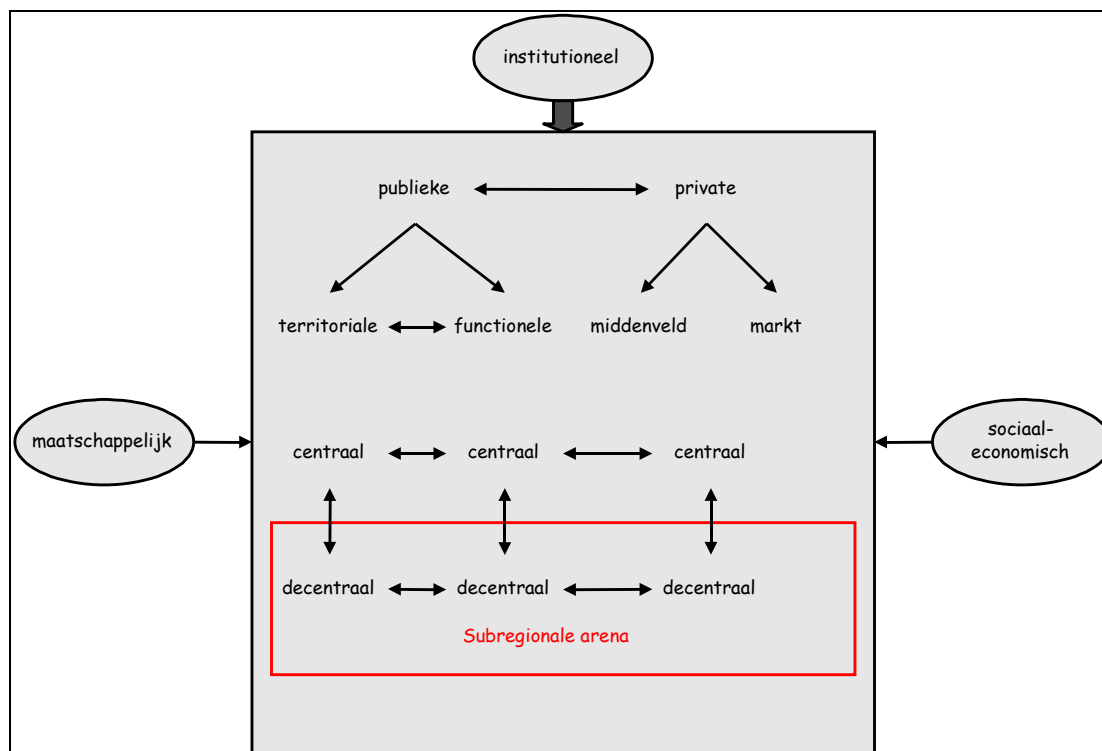
- Eerst wordt ingegaan op de aandachtspunten, de nieuwe inzichten en de belangrijkste factoren vanuit **bestuurskundig oogpunt** bij de nieuwe tendensen naar grotere decentralisering, interactief bestuur en netwerkvorming; dit alles op basis van de beschikbare literatuur.
- Via een synoptisch overzicht wordt vervolgens een beeld geschetst van het subregionale landschap in Vlaanderen. Op basis van de talrijke initiatieven op vlak van beleidsnetwerken en hun gebiedsgerichte werking kunnen **drie clusters** in het **subregionaal beleid** worden onderscheiden, met name: (1) de sociaal-culturele cluster (onderwijs, welzijn en gezondheid, m.a.w. de persoonsgebonden materies), (2) de ruimtelijk-ecologische cluster (milieu, ruimtelijke ordening en mobiliteit en infrastructuur, m.a.w. de grondgebonden materies) en (3) de sociaal-economische cluster (arbeidsmarktbeleid inclusief vorming en economisch beleid). In de verdere studie wordt het accent vooral op deze laatste cluster gelegd, met de positionering van het subregionaal arbeidsmarktbeleid als bijzonder aandachtspunt.
- Tot slot wordt een nadere analyse gemaakt van de **belangrijkste functionele subregionale actoren en netwerken**, werkzaam in het arbeidsmarktbeleid (bvb. STC's), het subregionaal economisch beleid (bvb. Streekplatformen en GOMs) en het vormingsbeleid (bvb. Edufora). In dit overzicht worden topics behandeld als strategie, organisatie en instrumenten van deze actoren en instellingen.

### 1.2.2. *Beleidsnetwerken in Vlaanderen: analytisch kader*

Het conceptueel kader, dat de positie en interacties tussen verschillende actoren in het beleidsveld schetst en dat we in dit project gebruiken voor de analyse van de beleidsnetwerken wordt weergegeven in Figuur 2. Dit schema biedt een leidraad om:

- na te gaan hoe omgevingsfactoren beleidsnetwerken beïnvloeden,
- de positie van de actoren binnen de netwerken te bepalen (publiek, privaat, territoriaal en functioneel),
- verschuivingen binnen besturingsverhoudingen te detecteren (vb. decentralisering, interactief bestuur, sturingsmechanismen).



**Figuur 2: Typering van beleidsnetwerken in Vlaanderen**

Bron: IDEA Consult

In Vlaanderen zijn **verschillende actoren** actief. De twee hier weerhouden hoofdcategorieën zijn de *publieke* en de *private* actoren.

- Bij de publieke actoren onderscheiden we *territoriale en functionele actoren*. De territoriale actoren zijn de bestuursniveaus, namelijk de Vlaamse Gemeenschap, de provincies en de gemeenten. De functionele actoren omvatten de instituties die voor specifieke materies zijn opgericht. Deze functionele actoren hebben een gesloten taakstelling, in tegenstelling tot de territoriale besturen die een open taakstelling hebben.
- Ook bij de private actoren kunnen we een tweedeling maken, tussen enerzijds het *middenveld* (organisaties actief in het beleidsveld zoals sociale partners) en de zuivere *marktactoren* (ondernemingen, social profit instellingen).

Bij elk van deze actoren zijn instanties werkzaam op het *centrale en het decentrale niveau*. Onder het centrale niveau verstaan we in dit project het Vlaamse niveau. Het decentrale niveau zijn de provincies en de gemeenten. In wat verder volgt wordt het **subregionaal niveau** of de streek gedefinieerd als een niet democratisch verkozen entiteit met een geografische schaal tussen die van een gemeente en een provincie met eigen instituties en programma's die verder gaan dan louter intergemeentelijke samenwerking. Eliminatie van de louter lokale initiatieven ligt voor de hand gezien de opzet van het onderzoek, maar sluit lokale initiatieven (bvb de werkwinkels) met een bovenlokaal effect niet uit.

Tussen deze actoren zijn er heel wat **interacties**. De wisselwerking en samenwerking tussen deze actoren (allemaal samen of gedeeltelijk) vormen **beleidsnetwerken**. Bijgevolg definiëren we beleidsnetwerken als sociale actiesystemen die zich binnen

historisch gegroeide verhoudingen en een institutioneel kader concentreren rond besluitvormingsprocessen in de behandeling van beleidsproblemen. Het actiesysteem bestaat uit stelsels van publieke en private actoren die rond deze problemen op elkaar betrokken zijn en elkaar in hun doelstellingen en strategieën beïnvloeden. In dat sociaal actiesysteem bepalen de interacties en strategieën van de actoren de voortgang en het product van het proces (De Rynck, 1995).

Zoals uit deze definitie blijkt zijn er verschillende beleidsnetwerken mogelijk. Beleidsnetwerken, instituties en programma's die op streekniveau actief zijn en met een bovenlokaal effect zullen we in het vervolg omschrijven als de '**subregionale arena**'.

De werking van deze actoren staat niet op zich, maar is ook sterk beïnvloed door **externe factoren en ontwikkelingen**, zoals institutionele (vb. staatshervorming), maatschappelijke (vb. individualisering) en sociaal-economische factoren (vb. arbeidsmarktsituatie).

Beleidsnetwerken zijn niet statisch, maar werken zeer dynamisch. De samenwerking- en interactiepatronen tussen deze actoren zijn in beweging. Zo kunnen verschillende mogelijke verschuivingen in de besturingsverhoudingen vastgesteld worden, zoals:

- verschuivingen tussen publieke en private actoren in het algemeen (privatisering, concessies, publiek-private samenwerking);
- verschuivingen tussen centrale en decentrale publieke actoren, hetzij territoriaal (Vlaanderen, provincies, gemeenten) hetzij functioneel (VOI's, STC's, streekplatformen, Edufora);
- verschuivingen tussen centrale en decentrale private actoren (verzelfstandiging van onderwijs- en gezondheidsinstellingen, bedrijvenclusters).

### 1.2.3. Beleidnetwerken in Vlaanderen: drie clusters

De subregionale werking in beleidsdomeinen en daarin meer bepaald de bestuursverhoudingen en de beleidsnetwerken kunnen in Vlaanderen worden gevat in drie clusters:

- het sociaal economisch perspectief: werkgelegenheid en economisch beleid;
- het ruimtelijk- ecologisch perspectief: milieu en ruimtelijke ordening;
- het sociaal-cultureel perspectief: cultuur, welzijn en onderwijs.

Hierna zullen we voor elk van deze beleidsclusters in Vlaanderen op hoofdlijnen aangeven hoe de beleidsnetwerken kunnen getypeerd worden. Daarbij wordt vanuit de subregionale werking bijzondere aandacht besteed aan:

- evoluerende besturingsverhoudingen,
- soorten actoren: functionele en territoriale besturen, overlegorganen,
- instrumenten.

De verschillende beleidsclusters worden eerst kort besproken en ook telkens getypeerd in een overzichtelijke tabel. Deze analyse van de beleidsclusters wordt afgesloten met de formulering van de belangrijkste conclusies over de verschillende beleidsclusters heen.

### 1.2.3.1. De ruimtelijk-ecologische cluster

Het gebiedsgericht beleid brengt ruimtelijke differentiatie aan in de beleidsdoelstellingen en -maatregelen. Deze differentiatie speelt in op specifieke regionale omstandigheden en noden.

In het Vlaams **milieubeleid** vinden we vooral een sectoraal gebiedsgericht milieubeleid terug. Dit sectoraal gebiedsgericht beleid vinden we bijvoorbeeld terug voor wat betreft water, lucht en mestproblematiek.

Een geïntegreerd milieubeleid, dat gericht is op de verschillende functies (bv drinkwatervoorziening) en aspecten (bv lawaaihinder) van het milieubeleid, wordt de dag van vandaag zeer beperkt gevoerd: één specifiek project van enige omvang is opgezet in de Gentse Kanaalzone (in samenwerking met Nederland: het ROM-project Gent-Terneuzen). Ook het *MINA-PLAN 2* duidt aan dat de bestaande vormen van sectoraal gebiedsgericht milieubeleid onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, dat er een gebrek is aan besluitvormingsprocessen en structuren voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid, en dat er momenteel geen gebiedsgerichte ‘monitoring’ van de milieutoestand bestaat.

Aldus is er in het milieubeleid naast een gebrekkige afstemming van gebiedsgericht met het sectoraal milieubeleid (interne integratie) een gebrekkige afstemming met de ruimtelijke ordening, economie en landbouw (externe integratie). *De beleidsnota MILIEU* erkent deze problematiek en pleit voor een goede taakverdeling tussen Vlaanderen, provincies en gemeenten, doch er wordt voor het gebiedsgericht milieubeleid geen concrete aanzet gegeven tot een duidelijke afbakening van de rol van actoren op het bovenlokale niveau (provincies, VOI's en intercommunales).

**Ruimtelijke ordening** is per definitie gebiedsgericht. Ruimtelijk ordening streeft immers naar een duurzame ontwikkelingsgerichte afstemming en integratie van de ruimtelijke aspecten van alle maatschappelijke activiteiten in Vlaanderen. Ruimtelijke ordening streeft naar het verweven, integreren en afstemmen van alle ruimtelijke aspecten in het functioneren van de maatschappij. Toch stelt men vast dat er nog steeds een zeer gebrekkige afstemming bestaat van ruimtelijke ordening met gebiedsgericht en sectoraal milieubeleid, maar ook met de sector economie en landbouw. Met het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* wil het beleid komen tot een integrale aanpak van het gebiedsgericht beleid op vlak van ruimtelijke ordening, in tegenstelling tot voorheen waar er geen globale visie op ruimtegebruik voor Vlaanderen bestond.

Ook in het omvangrijk domein van **mobilititeit en infrastructuur** zijn er verschuivingen merkbaar in de verhoudingen tussen de actoren in het beleidsnetwerk. Twee belangrijke tendensen die dit etaleren zijn de trend naar meer interactieve planning (opstellen van Vlaams, provinciaal en gemeentelijke mobiliteitsplannen) en naar publiek-private samenwerking, waar het domein van infrastructuur en mobiliteit zich uitstekend toe leent.

**Tabel 1: Typering van de ruimtelijk-ecologische beleidscluster**

Beleidsdomeinen	Milieu	Ruimtelijke ordening	Mobiliteit en infrastructuur
Beleidsinitiatieven	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vooral sectoraal gebiedsgericht milieubeleid</li> <li>- in beperkte mate geïntegreerd per gebied (v.b. ROM Gent- Terneuzen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- per definitie gebiedsgericht</li> <li>- integrale aanpak via RSV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- interactieve planning</li> <li>- publiek-private samenwerking</li> </ul>
Functionele instanties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gedecentraliseerde diensten van AMINAL en milieu-VOI's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vooral provincies en gemeenten, met hun uitvoerende diensten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- LIN en buitendiensten</li> <li>- De Lijn, havens, VOI's, beheerders van waterwegen,..</li> </ul>
Overlegorganen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regionale Landschappen, Bekkencomités, ROM-projecten, ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gebiedsgerichte processen (afbakening stedelijke gebieden, economische netwerken)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- adviesraden van De Lijn</li> <li>- PPS-verbanden</li> </ul>
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regelgeving en vergunningen</li> <li>- milieubeleidsplanning</li> <li>- aankoopbeleid</li> <li>ook convenanten (v.b. provinciale en gemeentelijke milieuconvenanten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- structuurplannen (Vlaams, provinciaal en gemeentelijk)</li> <li>- uitvoeringsplannen (Vlaams, provinciaal en gemeentelijk)</li> <li>- decentralisatie vergunningen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mobiliteitsplanning</li> <li>- convenanten</li> <li>- infrastructuurplanning</li> </ul>
Positie van lokale besturen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aankoopbeleid milieuplanning</li> <li>- coördinerende rol voor provincies naast milieu-VOI's</li> <li>- provincies en gemeenten (v.b. afval, vergunningen) zijn decentrale actoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- provincies en gemeenten zijn decentrale actoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- belangrijke rol in planning (provincies en gemeenten) en uitvoering van werken (vooral gemeenten)</li> </ul>

*Bron: IDEA Consult*

### 1.2.3.2. Het sociaal cultureel perspectief

Decentralisatie staat de jongste jaren ook vooraan in het **onderwijsbeleid**. Het onderwijsbeleid wil via decentralisatie komen tot een grotere responsabilisering van en nauwere samenwerking tussen de onderwijsinstellingen. Bij een subregionale benadering van de onderwijsproblematiek dient wel rekening gehouden te worden met de onderwijsstructuur per net in Vlaanderen. Niet alleen in het onderwijs, maar ook op vlak van permanente vorming zijn initiatieven (vb. Edufora) genomen om de gebiedsgerichte aanpak te verbeteren

In het subregionale **welzijn- en gezondheidsveld** zijn tal van soorten diensten actief met een bovenlokaal draagvlak. Voorbeelden zijn streekziekenhuizen, diensten voor algemeen welzijnswerk, diensten voor thuiszorg en bijzondere jeugdzorg. Het gaat deels om publieke, maar vooral om private initiatieven, meestal gereguleerd en gesubsidieerd door de Vlaamse overheid.

**Tabel 2: Typering van de sociaal-culturele beleidscluster in Vlaanderen**

Beleidsdomeinen	Onderwijs	Welzijn en gezondheid
Beleidsinitiatieven	<ul style="list-style-type: none"> <li>- grotere responsabilisering van instellingen via decentralisatie</li> <li>- schaalvergroting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ondersteunen van 'zorg op maat' door bevorderen van netwerken</li> <li>- schaalvergroting</li> </ul>
Functionele instanties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- per net</li> <li>- centra voor basiseducatie</li> <li>- centra voor leerlingbegeleiding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OCMW's</li> <li>- VOI's met gedecentraliseerde diensten (Kind &amp; Gezin, VHM,...)</li> </ul>
overlegorganen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- scholengemeenschappen (per net)</li> <li>- Edufora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- samenwerkingsinitiatieven inzake thuiszorg (SIT's)</li> <li>- lokale steunpunten voor preventieve gezondheid (LOGO's)</li> <li>- regionaal welzijnsoverleg</li> </ul>
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- centrale sturing op afstand via normstelling</li> <li>- weinig vraaggestuurde instrumenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- centrale sturing op afstand via normstelling</li> <li>- financiële instrumenten</li> </ul>
Positie van lokale besturen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- decentrale overheden zijn ook aanbieder van onderwijs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rol voor provincies (Provinciale Welzijnscommissies) en gemeenten (OCMW's, kinderopvang en sociale huisvesting)</li> </ul>

*Bron: IDEA Consult*

### 1.2.3.3. Het sociaal economisch perspectief

Streekontwikkeling is steeds een van de voornaamste prioriteiten geweest van het regionaal beleid in Vlaanderen. De eerste expansiewetten dateren reeds van in de jaren '50.

Voor de eerste Vlaamse Regering (1980) waren er reeds 'Regionale Ministerscomités' binnen de nationale regering met bevoegdheden over de budgetten besteed aan regionale expansie en regionale reconversie. In de kaderwet van 1970 werd het regionaal feit geïntegreerd in de nationale planning en voorzag men in het 'officialiseren' van overlegorganen (de GERS) en provinciale ontwikkelingsmaatschappijen (de GOMs).

**Tabel 3: Typering van de sociaal-economische beleidscluster in Vlaanderen**

Beleidsdomeinen	Economie	Werkgelegenheid en vorming
Beleidsinitiatieven	<ul style="list-style-type: none"> <li>- het 'streekeigen management (STEM)' als opvolger van het vernieuwd regionaal economisch beleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coördinatie subregionaal arbeidsmarktbeleid</li> <li>- uitbouw van een enig loket voor werk</li> <li>- duidelijkere aflijning regiefunctie tov de meritdiensten VDAB</li> <li>- coördinatie aanbod permanente vorming</li> </ul>
Functionele instanties	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GOMs</li> <li>- VOI's: vb. VIZO, Toerisme Vlaanderen en Export Vlaanderen met hun gedecentraliseerde diensten</li> <li>- intercommunales voor streekontwikkeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lokale werkwinkels</li> <li>- VDAB met STD's</li> <li>- PWA's</li> </ul>
Overlegorganen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- streekplatformen</li> <li>- Doelstelling 2 – gebieden en andere EV-programma's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- STC's</li> <li>- Edufora</li> </ul>
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- strategische plannen (streekvisies), streekcharters en richtnota's (v.b. GOMs)</li> <li>- financieel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- convenanten met gemeenten</li> <li>- STC-stuurgroep</li> <li>- financiële toelagen</li> <li>- ontwikkeling van visies</li> </ul>
Positie van lokale besturen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- provincies nauw betrokken bij GOM's en ook intercommunales</li> <li>- overeenkomst met provincies en steden i.v.m. Doelstelling 2 – programma's</li> <li>- gemeenten in streekplatformen en intercommunales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rol voor gemeenten (vb. lokale werkwinkels, FLW)</li> </ul>

*Bron: IDEA Consult*

Als antwoord op de hervorming van de Europese structuurfondsen in 1989 lanceerde de Vlaamse regering het **impulsgebiedenbeleid**: 8 impulsgebieden (achtergestelde regio's niet langer door de EG aanvaard als probleemregio's) werden afgebakend voor de periode 1991-1993. Na een grondig debat (1993-1994) opteerde men in Vlaanderen voor een vernieuwd regionaal economisch beleid. Het 'VREB' stelde dat alle streken in aanmerking moeten komen voor een eigen streekbeleid, gesteund op de plaatselijke krachten en gericht op de uitbouw van de (endogene) potenties van de streek.

Ook in het **arbeidsmarktbeleid** is er een intensieve subregionale werking. Met deze subregionale werking wil men het beleid afstemmen op de eigenheid van de lokale arbeidsmarktsituatie.

Zoals ook bij het economisch beleid hebben de opeenvolgende staatshervormingen geleidelijk aan een grote invloed gehad op de implementatie van het arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen. Zo functioneerden Subregionale Tewerkstellingscomités sedert begin van de jaren '70 als adviescomités van de RVA. Bij de regionalisering in de jaren '80 van het arbeidsmarktbeleid werden de STC's gewoon overgenomen als de regionale adviescomités van de geregionaliseerde VDAB. In 1984, in het kader van de eerste Vlaamse werkgelegenheidsconferentie, werden de STC's geherwaardeerd met als doel enerzijds de tewerkstelling van risicogroepen te monitoren alsmede het beleid terzake te bepalen, en anderzijds het overleg en de netwerkvorming in de regio te bevorderen. Sinds het Vlaams Besluit van 1998 kan de taak van het STC worden omschreven als het coördineren en het stimuleren van het arbeidsmarktbeleid binnen de betrokken subregio met bijzondere aandacht voor de doelgroepen. Via de STC-VZW worden een aantal projecten naar doelgroepen ontwikkeld.

De voorbije jaren zijn op vlak van subregionaal arbeidsmarktbeleid heel wat initiatieven genomen. We verwijzen bijvoorbeeld naar de hervorming (1998) van de STC's, de reorganisatie van de VDAB, de oprichting van de EDUFORA en de installatie van de lokale werkwinkels (LWW) en de lokale werkgelegenheidsfora (FLW).

#### 1.2.3.4. Besluit

Op basis van bovenstaand synoptisch overzicht kunnen over de verschillende beleidsclusters heen een aantal conclusies worden getrokken.:

- In alle domeinen is er een gebiedsgerichte beleidscomponent. Dit geldt zowel voor het milieu-, het ruimtelijk ordening-, het werkgelegenheid-, het economisch, het onderwijs- als het welzijnsbeleid. Gezien de eigenheid van het gebiedsgericht beleid – rekening houden met de regionale differentiatie in het beleid- stopt daar de gelijkenis over de verschillende beleidsclusters of –domeinen heen. Deze verscheidenheid kan deels ook verklaard worden door de zoektocht naar de optimale dimensie die per beleidsdomein anders kan liggen en door de institutionalisering die per domein zeer verschillend is gegroeid.
- Het gebiedsgericht beleid heeft hoofdzakelijk een sectorale insteek, en dit zowel binnen de beleidsdomeinen als zeker tussen de beleidsdomeinen. Dit betekent dat het geïntegreerd gebiedsgericht beleid in beperkte mate ontwikkeld is en toegepast wordt.

- Elk beleidsdomein heeft zijn eigen subregionale organen, diensten en overlegfora. Met andere woorden, organisatorisch heeft elk beleidsdomein zijn eigen verticale structuur.
- De rol en betrokkenheid van de lokale besturen verschilt per beleidsdomein. Er zijn beleidsdomeinen die eerder via het provinciale niveau werken (milieu en economie). Andere zoals ruimtelijke ordening schakelen beide in, terwijl er ook beleidsdomeinen zijn (vb. werkgelegenheid en welzijn) die eerder de gemeenten inschakelen.
- Samen met de dominerende verticale organisatiestructuur heeft elk beleidsdomein ook zijn eigen sturing- en coördinatieinstrumenten ontwikkeld. Wel is het zo dat over de verschillende beleidsdomeinen heen de tweede generatieinstrumenten (convenanten, protocollen, visieontwikkeling, publiek-private partnerschappen,...) meer en meer ingang vinden.

#### 1.2.4. Beleidnetwerken in Vlaanderen: de subregionale arena op het vlak van arbeidsmarkt en economie

In het Vlaams sociaal-economisch beleid zijn verschillende subregionale functionele actoren actief<sup>1</sup>. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van deze organen, opgedeeld in diensten en in overlegfora, waarbij de diensten eerder een beleidsuitvoerende taak hebben en de overlegfora eerder een beleidsadviserende rol<sup>2</sup>.

**Tabel 4: Overzicht subregionale functionele actoren in het sociaal-economisch veld**

beleidsdomein	Economie		Werkgelegenheid	
	diensten	overleg	diensten	Overleg
bovenlokaal	<b>GOMs</b> Intercommu- nales VIZO-advies Regionale preventiecellen		STD's   PWA's	STC's  <b>EDUFORA</b>  FLW
lokaal		<b>Streekplat-            formen</b>		

*Bron: IDEA Consult*

Op basis van deze tabel kunnen een aantal conclusies getrokken worden wat betreft het subregionaal sociaal-economisch landschap.

<sup>2</sup> Voor de GOM's bijvoorbeeld dient dit onderscheid tussen beleidsuitvoerende en beleidsadviserende rol wel genuanceerd te worden, zoals verder zal blijken.



- Voor economie zijn de actoren bovenlokaal. De gemeenten participeren wel in de intercommunales voor streekontwikkeling en in de streekplatformen. Het dichtst bevolkte segment is dat van de diensten op bovenlokaal niveau. Het is dan ook niet te verwonderen dat er voorstellen zijn om te komen tot ‘huizen van de onderneming’ juist een nauwer samenwerkingsverband in dit segment beoogt.
- Inzake werkgelegenheid is er een tendens om uitvoerende diensten in principe meer op het gemeentelijke niveau tot stand te brengen, om zo de dienst zo dicht mogelijk bij de beoogde doelgroep te brengen (vb. de lokale werkwinkel: LWW). Ook de overlegfora in het kader van het lokaal werkgelegenheidsbeleid (LWF) zijn lokaal georganiseerd.

Dit zeer algemeen schema zal bij de bespreking van de Vlaamse cases meer concreet worden ingevuld om rekening te houden met de plaatselijke situatie en instellingen;

Een meer diepgaande analyse brengt een aantal gelijkenissen en verschillen aan het licht. Volgende conclusies kunnen getrokken worden.

- Er is een grote gelijkenis tussen STC's en EDUFORA: het aantal, de geografische afbakening, de belangrijkste financieringskanalen en de beheersstructuur vertoont sterke overeenkomsten.
- De GOMs hebben een ander karakter en structuur dan de andere drie geselecteerde actoren. Terwijl het zwaartepunt van de GOM-activiteiten bij beleidsuitvoering ligt, is de kerntaak van de andere drie actoren eerder visie-ontwikkeling en draagvlakcreatie via overleg. Wel is er een gedeeltelijke overlapping met de taakstelling van de streekplatformen, daar ook de GOM's verantwoordelijk zijn voor de organisatie van het overleg inzake sociaal-economische ontwikkeling in hun werkgebied.
- Alhoewel STC's en Streekplatformen beide subregionale overlegplatformen zijn, vertonen ze op de meeste criteria een uiteenlopend patroon. De belangrijkste verschillen zijn de volgende:
  - Het aantal en de geografische afbakening verschilt. Er zijn 12 STC's (+1 voor Brussel) en 17 streekplatformen. Bij de STC's is er een aantal bepaald met een opgelegd geografische gebied, terwijl dit voor de streekplatformen niet het geval is.
  - Terwijl voor de STC's formeel voorzien is in een eigen staf, is dit niet het geval voor de streekplatformen.
  - Bij de streekplatformen is in tegenstelling tot de STC's de mate van cofinanciering een duidelijke optie.
  - Wat de beheersstructuren betreft is er momenteel enkel voorzien in een deelname van het STC in de beheersorganen van de streekplatformen, niet omgekeerd.
  - Ook de relatie met de stakeholders (lokale besturen, sociale partners, levende, krachten) is anders ingebed: ruimer bij het streekplatform dan bij het STC.

Deze verschillen kunnen ten dele toegeschreven worden aan het ontstaan- en ontwikkelingsproces van de STC's en de streekplatformen, dat duidelijk van elkaar verschilt: bij de streekplatformen is het eerder een bottom-up groeiproces geweest, terwijl de STC-structuur top-down is bepaald.

### ***1.3. De drie cases in Vlaanderen***

In vorig hoofdstuk werd een overzicht gegeven van de subregionale arena rond drie clusters met een verdere verfijning naar de belangrijkste actoren, instellingen en netwerken werkzaam in het regionaal arbeidsmarkt- en economisch beleid. De belangrijkste functionele subregionale actoren, platformen en netwerken zijn voor iedereen geldig. De **hamvraag** is nu, hoe het komt dat er zo'n grote verschillen optreden in netwerking en netwerkvorming in de verschillende subregio's in Vlaanderen, terwijl ze allen dezelfde institutionele structuur kennen?

De determinanten voor de versterking van de subregionale dynamiek op streekniveau worden geïdentificeerd aan de hand van veldonderzoek in drie subregio's. Deze analyse stelt ons in staat in een tweede deel de succes- en faalfactoren van het subregionaal sociaal-economisch beleid in Vlaanderen te beoordelen, en aandachtspunten voor verbetering af te lijnen.

#### ***1.3.1. Doel en methode***

Om een gedifferentieerd 'bottomup' beeld van de subregionale dynamiek voor verschillende types van streken te verkrijgen, worden in dit luik drie subregio's in de analyse betrokken, met name een grootstad, een centrumstad en een meer landelijke regio. Er is bewust gekozen voor Gent, Kortrijk en Turnhout.

- Gent als grootstad, omwille van de lokale dynamiek in het kader van het programma 'GsiW' (Gent, stad in werking), en het relatief sterk spanningsveld met de omliggende regio.
- Het Kortrijkse met de stad Kortrijk als centrumstad. Dit is een groeipool met een sterke subregionale werking en voortrekker inzake subregionale strategische planning.
- Turnhout en de Kempen als landelijke regio, omdat ook in de Kempen de subregionale werking ingeburgerd is, het Strategisch Plan voor de Kempen nog steeds actief is en er een sterke wisselwerking is met de EU-programma's.

Voor de analyse van de subregionale dynamiek in deze streken werd afgesproken individuele diepte-interviews uit te voeren met belangrijke 'stakeholders': personen die een goed algemeen zicht hebben op de werking van de netwerken en de instellingen en op de projectwerking binnen hun regio.

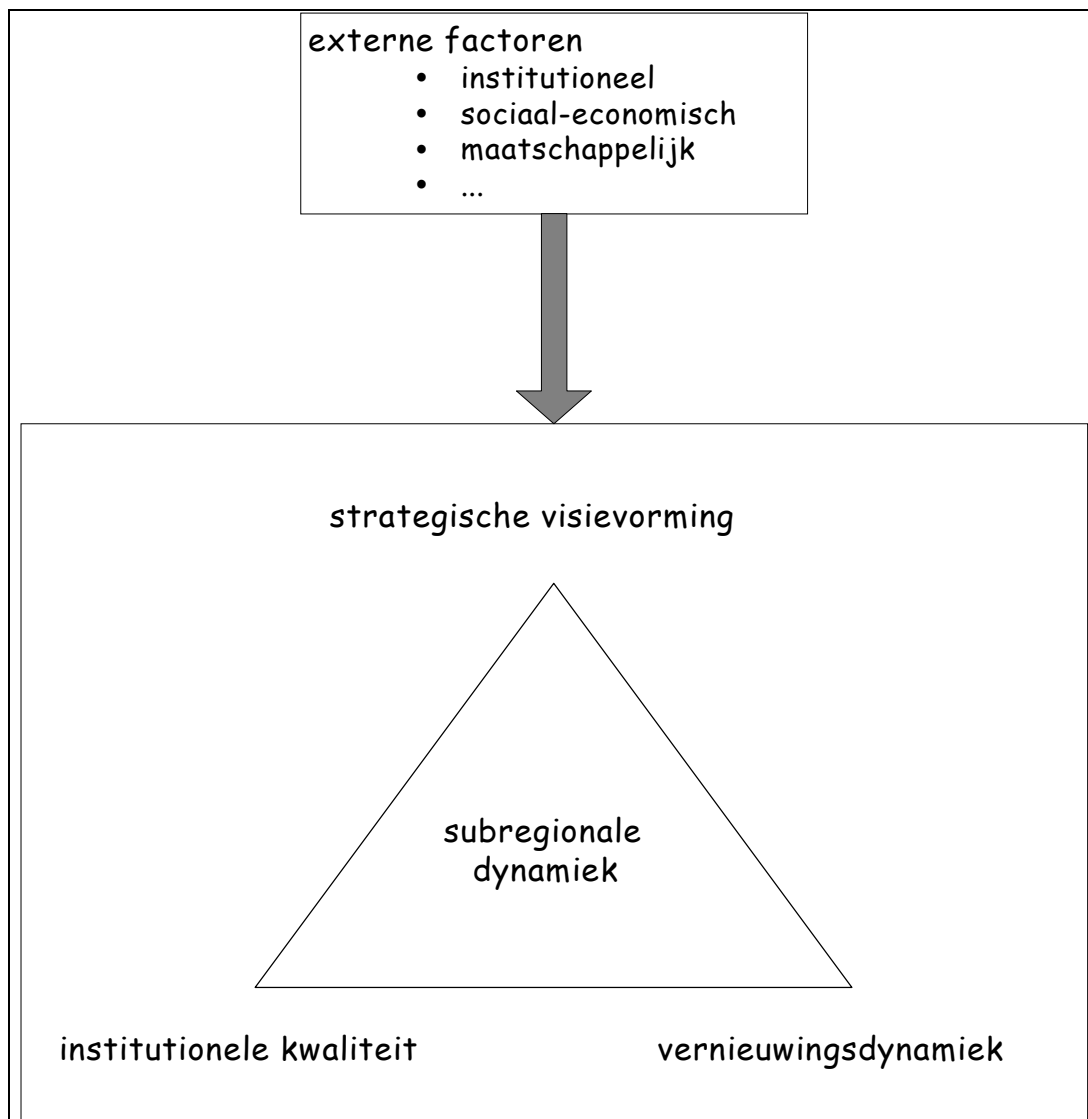
Bij de analyse van de kritische succesfactoren worden vier thema's (zie ook Figuur 3) centraal gesteld: de strategische visievorming, de institutionele kwaliteit van het netwerk, de vernieuwingsdynamiek in het netwerk mede via het instrumenteel perspectief en tenslotte de openheid voor nieuwe beleidsontwikkelingen (de externe factoren).

- **Strategisch perspectief** (het ontwikkelingsperspectief): ontstaan en de ontwikkeling van een streekvisie; met daarbij strategie, doelstellingen en

prioriteiten. Aldus wordt de effectiviteit en toegevoegde waarde van de streekwerking geëvalueerd.

- **Institutioneel (organisatorisch) perspectief:** de analyse van de actoren op zich, de graad van formalisering inzake besluitvorming, de motieven van de instituties om deel te nemen aan de netwerking en de interactievormen tussen de actoren. In dit perspectief wordt de kwaliteit en de dynamiek van de processen geëvalueerd.
- **Instrumenteel perspectief:** meet de **vernieuwingsdynamiek** via de toepassing van de nieuwere sturingstechnieken en -instrumenten (zowel extern vanuit de Vlaamse regering als de eigen sturing voor interne en externe relaties) en toetsing van nieuwere bestuurlijke verhoudingen enerzijds en de financiering van (de werking) van de instellingen anderzijds.
- **Externe factoren:** impact van wijzigingen in het institutioneel, sociaal-economisch en maatschappelijk landschap. Hier wordt de openheid voor nieuwe beleidsontwikkelingen geëvalueerd.

**Figuur 3: 'Basisschema voor analyse van subregionale dynamiek'.**



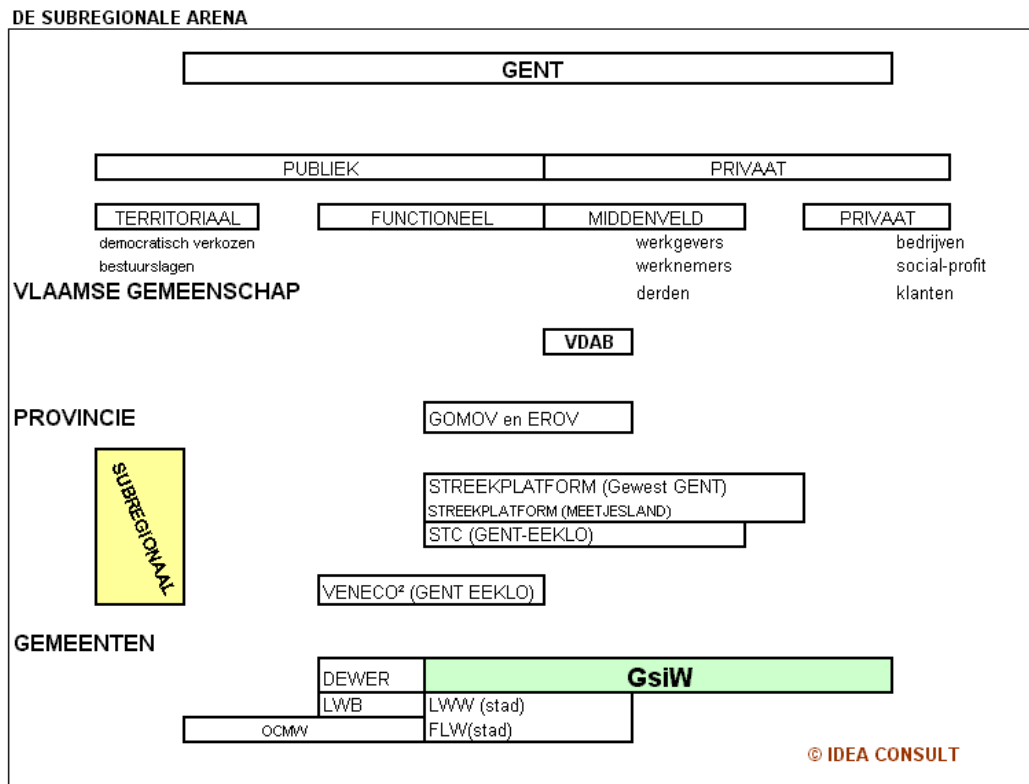
*Bron: IDEA Consult*

### 1.3.2. De subregionale arena: typering en werkingen

#### 1.3.2.1. GENT

##### Subregionale arena

In de Gentse regio zijn een groot aantal organisaties actief op het vlak van streekontwikkeling: de lokale besturen en hogere besturen, socio-economische instanties, maatschappelijke belangengroepen en instellingen die samen instaan voor het subregionaal beleid



Voorbeelden van belangrijke netwerken in het kader van een geïntegreerd regionaal beleid voor het stadsgewest Gent zijn: de VZW ‘Strategisch Plan Gewest Gent’ (het streekplatform voor Gent), het STC Gent-Eeklo met zijn vzw STIRK en de minder algemeen omvattende intercommunale VENECO<sup>2</sup> als voorbeelden van functionele netwerken. Daarentegen neemt in Gent de actie van de stad Gent: ‘Gent Stad in Werking (GsiW)’ een dominante plaats in. Het houdt het midden tussen een relationeel en een projectgebonden netwerk. De werking blijft geografisch beperkt tot de Stad Gent.

Het is moeilijk het Gewest Gent als een homogeen gebied te beschouwen. Het was dan ook niet altijd even duidelijk of de geïnterviewden het hadden over de Stad Gent, de haven en de kanaalzone, het Gewest Gent of de zone Gent-Eeklo.

Typisch voor het STC-gebied Gent-Eeklo is zijn **dubbele tweepoligheid**.

- Ten eerste heeft men het **spanningsveld tussen de gewesten**: enerzijds het Gewest Gent met daarbinnen de dominantie van de Stad Gent met zijn programma ‘GsiW’ en

anderzijds het *Meetjesland* met een meer homogene streekwerking en een grote mate van samenwerking tussen de diverse overlegplatformen.

- *Ten tweede* is er het **spanningsveld binnen het Gewest Gent**, met de *Stad* en zijn programma 'GsiW' en een 'kleine' betrokkenheid van de gemeenten rond de *kanaalzone* via het ROM-project en werkgroep "grote aanwervingen" binnen GsiW **en de 'grote' leegte** inzake subregionale werking in de andere randgemeenten rond Gent. In het **Meetjesland** daarentegen is er een homogene streekwerking met een sterk streekplatform en een grote mate van integratie van diverse overlegplatformen.

### Kenmerken GENT

- In Gent is 'GsiW' het dominante en meest dynamische programma, maar deze dominantie bemoeilijkt soms de homogene streekwerking niet alleen voor het gebied Gent-Eeklo, maar ook voor het Gewest Gent als geheel. De vraag of er in een vernieuwd regionaal beleid niet meer rekening moet worden gehouden met het spanningsveld tussen de stad en zijn rand is hierdoor duidelijk gesteld.
- Sterke focus binnen Gent op het arbeidsmarktgebeuren met enige uitlopers naar de problematiek van ruimtelijke ordening binnen de haven en de kanaalzone.
- Kenmerkend is ook het geringe beroep van Gent op de diensten van de Vlaamse overheid. De LWW en het FLW is een Gents concept: de LWW bestond reeds als dienstverlening binnen het LWB van de Stad en het FLW was reeds actief als actiegroep binnen 'GsiW'. Het STC werkt vooral voor het Meetjesland.
- De economische actoren worden zwak gepercipieerd. Het streekplatform met zijn vooral op de haven en zijn logistieke functie en op het wetenschappelijk potentieel van de UG gerichte hefboomprojecten, weet de zuidelijke en de oostelijke rand van Gent niet te mobiliseren. De intercommunale voor streekontwikkeling voor het gebied Gent-Eeklo heeft weinig uitstraling en heeft nog altijd een dubbele besluitvormingsstructuur: één voor het Gewest Gent en één voor het Meetjesland.
- Het Meetjesland met zijn dynamisch streekplatform weet de diverse instituties die instaan voor de streekontwikkeling, in een homogene en coherente streekwerking te integreren.
- De samenwerking tussen de arbeidsmarktinstituties en de economische instituties en het programma 'GsiW' loopt enkel vlot inzake projectwerking en wederzijdse uitwisseling van informatie. Wederzijdse vertegenwoordiging scoort zwak.
- De sturing van de streekontwikkeling vanuit de Vlaamse overheid gebeurt naast regelgeving voornamelijk via financiële instrumenten. Dit wordt duidelijk door de streek aangevoeld als gesteld wordt dat de keuze van de projecten vooral wordt bepaald door de financieringsstromen.
- Na jaren werking klinkt de roep naar harde evaluatie van de projecten steeds luider. Niet de input maar de output (effectiviteitstoets) en de verhouding ingezette middelen versus output (efficiëntietoets) moet worden geëvalueerd.
- De streek(samen)werking is naast de eigen initiatieven van de Stad en deze van de Vlaamse overheid vooral bevorderd geworden door het groeiend besef dat een meer horizontale en integrale benadering een betere oplossing biedt aan steeds meer complexe en interdependente problemen.

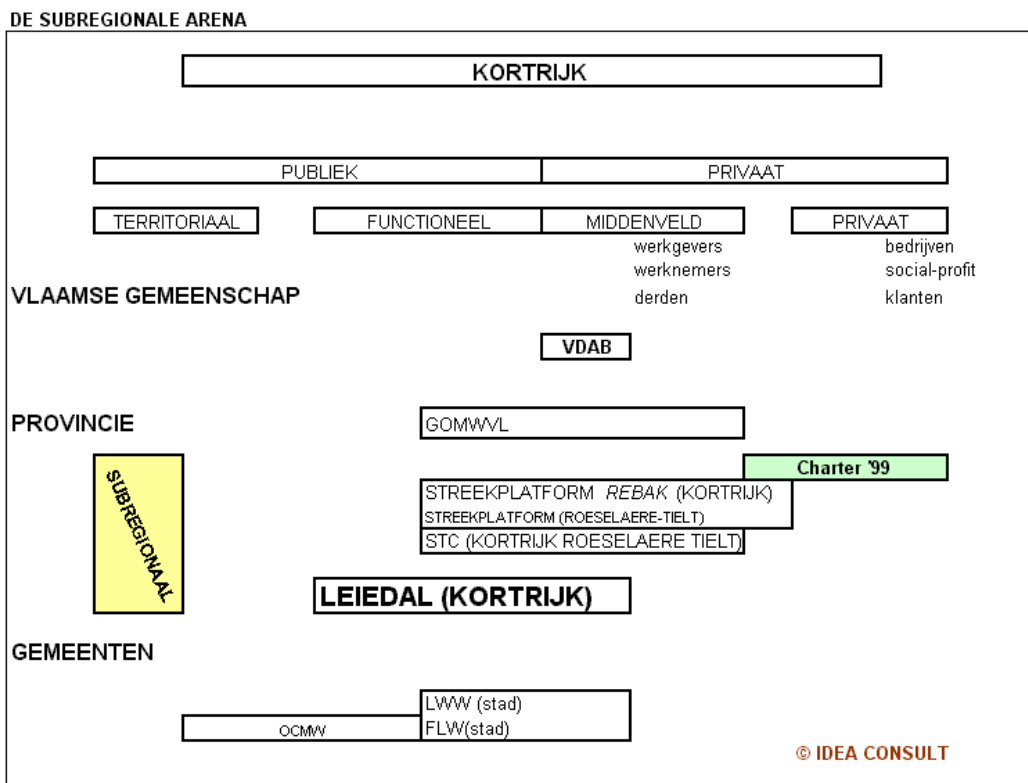
### 1.3.2.2. Kortrijk

#### Subregionale arena

In de regio Kortrijk zijn een groot aantal organisaties actief op vlak van streekontwikkeling: de lokale besturen en hogere besturen, socio-economische instanties, maatschappelijke belangengroepen en instellingen.

Een volledig overzicht van de institutionele en vooral de projectgebonden netwerking wordt weergegeven in Deel 2 van het rapport. Hier worden enkel een aantal voorbeelden gegeven die tevens streekspecifiek zijn:

- de veelomspannende werking van de intercommunale voor streekontwikkeling, 'Leiedal', het streekplatform Kortrijk, de VZW 'Rebak', en het STC Kortrijk-Roeselare als voorbeelden van functionele netwerken;
- de meer relationele netwerken, zoals de **overlegplatformen** van parlementairen, en van de burgemeesters en een hele reeks meer projectgebonden netwerken, zoals in eerste instantie het **Charter Zuid-West-Vlaanderen (vroeger Charter '99)** dat niet als functioneel netwerk kan beschouwd worden, maar enkel gedragen wordt door de private bedrijfssector en zich vooral richt op projectwerking.



De meeste platformen, zoals de intercommunale 'Leiedal' en het streekplatform REBAK vallen **geografisch** samen met het arrondissement Kortrijk. Het voor Kortrijk streekrelevante STC en EDUFORUM vallen samen met de arrondissementen Kortrijk en Roeselare-Tielt wat hun werkingsgebied betreft.

Het Kortrijkse kan dan ook (historisch) beschouwd worden als een homogeen gebied, in tegenstelling met de regio Gent.

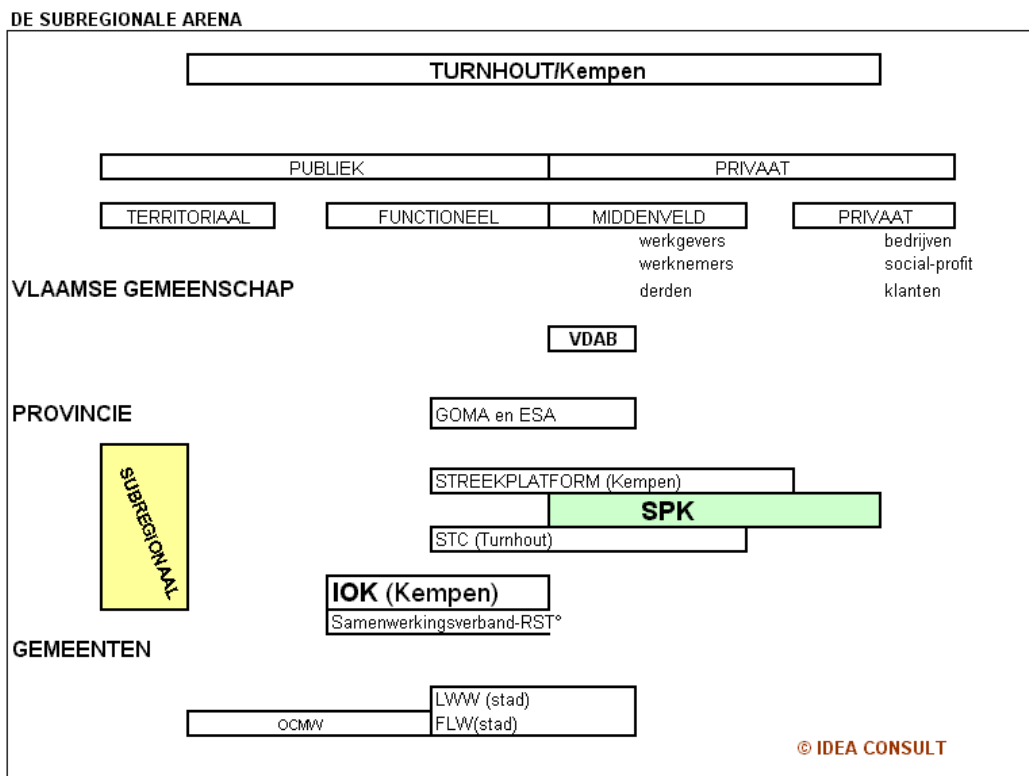
### Kenmerken KORTRIJKSE

- Homogene streek (alle dominante streekactoren hebben hetzelfde geografisch werkgebied) en historisch gegroeide streekvisie, reeds ontwikkeld in REBAK voor het als streekplatform werd opgericht.
- Grote aandacht voor het economisch gebeuren. Zwakke perceptie van de werking van het STC. Geen samenspel tussen de arbeidsmarktactoren en de economische instellingen inzake projectwerking.
- Geen strategische rol meer voor het Charter '99.
- De vernieuwing van bestuurspersoneel, die naar verwachting de streekwerking nieuwe impulsen zal geven.
- Gebrek aan financiering van hefboomprojecten legt claim op de verdere streekwerking. Het subregionaal beleid zou volgens de bevrageden een nieuwe dynamische werking kunnen ondergaan door een toenemend gebruik van PPS-financiering.
- Deelname van bedrijven aan financiering van streekprojecten en geringe Europese middelen versterken het onafhankelijkheidsgevoel tegenover Brussel.
- Sociale partners hebben een grote lokale betrokkenheid.
- Problemen bij implementatie van de LWW en de FLW in vervanging van goeddraaiende PLOT's. Bij de eerder kunstmatige implementatie van een institutie blijken de voorwaarden voor een geslaagde werking niet altijd vervuld. Vandaar de nodige aandacht die vanuit Kortrijk wordt gevraagd voor de lokale factoren bij implementatie van een grootstedelijk concept op een kleinere centrumstad.
- Intergemeentelijke netwerkvorming wordt niet alleen als belangrijk gepercipieerd voor de oplossing van economische problemen zoals bijvoorbeeld het welslagen van infrastructuurprojecten. Tevens wordt door de actoren eraan gedacht om bepaalde lokale arbeidsmarktactoren zoals het OCMW en de Fora voor Lokale Werkgelegenheid af te stemmen op intergemeentelijk niveau in nauw overleg met de intercommunale.

### 1.3.2.3. Turnhout

#### Subregionale arena

De regio Turnhout wordt gekenmerkt door een sterke bovenlokale en subregionale werking en netwerkvorming. Op een aantal punten is die wel erg verschillend van de twee andere door ons bestudeerde regio's Gent en Kortrijk.



\*Samenwerkingsverband-Regionaal stedelijk gebied Turnhout

Voor de goede positionering van Turnhout tegenover Gent en Kortrijk is het ook hier nodig rekening te houden met een aantal institutionele en vooral projectgebonden netwerken, die streekspecifiek zijn:

- het 'IOK', de door velen als dynamisch ervaren intercommunale voor streekontwikkeling, met een sterke dienstverlening naar gemeenten toe, het (in vergelijking met het 'endogeen' strategisch plan: het SPK) minder gekende 'streekplatform Kempen'. en verder het STC-Turnhout met zijn VZW als voorbeelden van eerder functionele en institutionele netwerken;
- het prestigieus zeer projectmatig strategisch samenwerkingsverband, met name het Samenwerkingsverband 'Strategisch Plan Kempen', (het 'SPK') en de daaruit ontstane projectnetwerken, bvb. Steunpunt Arbeid en Milieu (SAM), het initiatief kinderopvang door lager geschoolden (de vzw KIKO). Ook de toewijzing van het **Eduforum** Turnhout en de **KMO-preventiecel** aan het SPK getuigen van de belangrijkheid van het SPK voor de streek Het SPK kan beschouwd worden als een voorloper van een prototype voor de nieuwe subregionale organisatievormen



binnen het vernieuwd regionaal beleid in Vlaanderen met zijn streekplatforms en streekcharters. Niet alleen het strategisch samenwerkingsverband op zich maar ook de veelvuldige van daaruit ontstane project-vzw's leveren een bijdrage tot netwerkvorming in de regio.

#### Kenmerken TURNHOUT

- Homogene streek en historisch gegroeid streekgevoel; alle dominante streekactoren hebben hetzelfde geografisch werkgebied.
- Grote aandacht voor visievorming en projectwerking.
- Evenwicht binnen het SPK tussen economie, werkgelegenheid en milieu.
- Sterke kernactoren (IOK en SPK), die elkaar vonden in het streekplatform en in redelijke verstandhouding naast elkaar werken binnen een gedragen streekvisie.
- Goed samenspel tussen de arbeidsmarktactoren en het SPK inzake projectwerking.
- Sociale partners met een grote lokale betrokkenheid.
- De LWW en de FLW zijn een grootstadconcept en zouden in landelijke gebieden moeten kunnen worden opgevangen door intergemeentelijke samenwerking.
- Integratie (in goede verstandhouding) van de projectwerking van het STC in de werking van het SPK.

## 1.4. Globale resultaten

Dit deel geeft een beknopt overzicht van de resultaten betreffende de bouwstenen voor een dynamisch en efficiënt subregionaal beleid in Vlaanderen op basis van het onderzoek van de drie cases Gent, Kortrijk en Turnhout. De resultaten worden besproken volgens het uitgevoerde analyseconcept van de subregionale dynamiek. Zo worden de kritische succes- en faalfactoren getoetst in de vier behandelde thema's: (1) de strategische visievorming, (2) de institutionele kwaliteit van het netwerk, (3) de vernieuwingsdynamiek in het netwerk mede via het instrumenteel perspectief en (4) tenslotte de openheid voor nieuwe beleidsontwikkelingen (de externe factoren).

De beleidstopics zijn de samenvattende conclusies die naar voor komen bij de uitgevoerde perceptiepeilingen waarbij een aantal van deze conclusies geïllustreerd worden met overzichtstabellen van de verschillende regio's. De resultaten uit deze overzichtstabellen zijn de percepties die in grote mate gemeenschappelijk gedragen worden door de bevroegde actoren per regio en waarbij de verschillen tussen de drie regio's in de verf worden gezet. De weergave van de antwoorden in de overzichtstabellen bevat dus enkel die topics die door de meerderheid van de bevroegden per regio werden aangeduid of juist niet werden aangeduid. De beleidstopics en de overzichtstabellen worden weergegeven per thema.

### 1.4.1. Strategisch perspectief

Hier wordt gepeild naar de mate van een gemeenschappelijke strategie voor de ontwikkeling van de streek en het draagvlak ervan. Verder wordt nagegaan wat de invalshoek is en wat de zwaartepunten zijn in de streekontwikkeling.

- Uit de drie cases volgt dat er in de verschillende regio's een **strategieformulering** aanwezig is, waarbij de bevroegden aangeven dat deze strategie algemeen **breed** wordt **gedragen** door de streekactoren. Toch geeft elk van de drie bevroegde regio's een andere invulling aan het concept "strategie voor de streekontwikkeling".
  - In Gent is de strategie geografisch beperkt tot de stad Gent met daarbij de bijna totale afwezigheid van de randgemeenten in deze strategie. Op vlak van streekontwikkeling kan men in Gent spreken van een sterk gedragen visie die echter geografisch beperkt is.
  - In Kortrijk wordt de strategie vooral sterk gedragen door de economische instituties waarbij de arbeidsmarktactoren een meer volgende houding aannemen.
  - In Turnhout wordt de strategie bepaald door de twee kernactoren, die elkaar gevonden hebben in het streekplatform. Daarbij bestaat de indruk dat de gedragen visie rond streekontwikkeling zich focust rond een aantal concrete dossiers: het nucleaire dossier, de milieutechnologievallei, het grafisch project en de infrastructurele ontsluiting van de streek.
- Uit de perceptiepeiling blijkt dat **de insteek** van de strategie en de projectwerking op streekniveau ruim 'sociaal-economisch' is ingevuld, d.w.z. dat zowel economische als arbeidsmarktaspecten zijn meegenomen en zelfs culturele en

milieu-aspecten<sup>3</sup>. De focus kan wel verschillen per streek. In Kortrijk is ‘het economisch beleid’ dominant, terwijl in Gent ‘het werkgelegenheidsperspectief’ sterker is.

- Het **zwaartepunt** in de streekontwikkeling ligt op visievorming en eigen projectwerking die breed worden ingevuld over de verschillende beleidsdomeinen heen en waarbij naast de sociaal-economische (arbeidsmarkt- en economische actoren) ook niet-economische actoren zoals cultuur- en milieu-organisaties, aan de streekwerking deelnemen. Daartegenover staat dat (al dan niet decretaal geregeld) advisering op vraag<sup>4</sup> van de Vlaamse regering en de uitvoering van projecten op vraag van derden<sup>5</sup> niet als zwaartepunt van de streekwerking worden gepercipieerd.
- Tegenover een brede invulling van de strategieopmaak en de ruime deelname van de actoren aan de projectwerking is er de vaststelling dat er institutioneel aparte organen zijn op economisch (streekplatform, intercommunale, GOM, ...) en arbeidsmarktvlak (STC, VDAB, Lokale Werkwinkels (=LWW's), Fora voor Lokale Werkgelegenheid (=FLW), ...). Hier wordt dus gesproken van ‘een blijvende **institutionele verkokering**’.

**Tabel 5: Strategisch perspectief in de drie regio's**

	<b>Gent</b>	<b>Kortrijk</b>	<b>Turnhout</b>
<b>aantal strategieën</b>	meerdere gelijklopende strategieën voor de stad en zijn havengebied	één strategie	meerdere gelijklopende strategieën
<b>draagvlak voor de strategie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gedragen door de stadsactoren</li> <li>• zuidelijk en oostelijk gelegen gemeenten in het Gewest Gent spelen niet mee</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gedragen door het streekplatform REBAK en de intercommunale Leiedal</li> <li>• de arbeidsmarkt-actoren volgen in de strategie van de economische instituties</li> </ul>	breed gedragen door bijna alle streekactoren
<b>insteek voor de strategie</b>	sterk arbeidsmarktgericht	sterk economisch beleidsgericht	evenwicht tussen arbeidsmarkt en economisch beleidsgericht
<b>resultaat van de strategie(en)</b>	de strategieën resulteren in concrete streekprojecten: Bvb. Beroepenhuis, het ROM-project, Trefil Arbed (vzw De Punt)	de strategie resulteert in concrete streekprojecten: Bvb. LARII, Evenementenhalle Hoog-Kortrijk	de strategieën resulteren in concrete streekprojecten: Bvb. PLATO-actie, welzijnsconsortium Kempen, KIKO, SAM

<sup>3</sup> Bovenlokaal wordt hier gezien als bovengemeentelijk, terwijl lokaal overeenkomt met het gemeentelijke niveau

<sup>4</sup> Advisering op vraag: de werking van de instellingen op streekniveau behelst een deel advisering van de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld door het STC en de GOM's) en de plaatselijke besturen (bijvoorbeeld de intercommunale en de FLW); deze adviesfunctie wordt vaak decretaal geregeld.

<sup>5</sup> Uitvoering van projecten op vraag van derden behelst de opdrachten die -in contrast met de projecten uitgevoerd op eigen initiatief van de organisatie (bvb. KIKO bij het SPK)- worden uitgevoerd in opdracht van derden (bvb. studie naar de economische haalbaarheid van een ondergrondse parking in Turnhout door het SPK, de vraag voor advies aan REBAK bij het provinciaal structuurplan West-Vlaanderen). Onder derden kan hier onder meer de Vlaamse overheid en de gemeenten worden verstaan.

<b>zwaartepunt in de streekontwikkeling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gedefinieerd door de stad Gent en het spontane samenwerkingsverband GsiW</li> <li>• verzwakkende visievorming en sterke eigen projectwerking</li> <li>• advisering op vraag en uitvoering van projecten in opdracht van derden is minder belangrijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gedefinieerd door het streekplatform REBAK met het streekcharter</li> <li>• sterke visievorming en sterke eigen projectwerking</li> <li>• advisering op vraag is minder belangrijk</li> <li>• uitvoering van projecten in opdracht van derden is niet belangrijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gedefinieerd door alle betrokken streekactoren</li> <li>• verzwakte visievorming en sterke eigen projectwerking</li> <li>• advisering op vraag en uitvoering van projecten in opdracht van derden is minder belangrijk</li> </ul>
---	---	--	--

*Bron: IDEA Consult*

### *1.4.2. Institutioneel perspectief*

Bij het institutioneel perspectief wordt gepeild naar de meest actieve actoren alsmede naar de evolutie en de nieuwe spelers in de subregionale arena. Ook wordt nagegaan in welke mate en op welke terreinen de samenwerking binnen en tussen de arbeidsmarktinstuties, de economische instellingen en de spontane samenwerkingsverbanden verloopt. Tenslotte wordt nagegaan wat de hinderpalen zijn voor meer intense samenwerking inzake subregionale werking.

- Er is een duidelijk **verband** tussen de **insteek** van de strategie en de **aard** van de meest actieve **actoren**. Zo zijn de economische instituties in Kortrijk de meest actieve actoren in de streekwerking die tevens sterk economisch gericht is. In Gent zijn de stad met het programma ‘GsiW’ en de werknemersorganisaties het meest actief in een streekbeleid dat eerder arbeidsmarktgericht is. Deze meest actieve actoren hebben zich ook sterker in de werking gemanifesteerd dan 5 à 10 jaar geleden.
- Het streekbeleid is een dynamisch gegeven, niet alleen door een actievere opstelling van bepaalde actoren maar ook door een wijzigende rolverdeling tussen de actoren. Enkele voorbeelden van **positieverschuivingen** tussen actoren:
  - het streekplatform in Turnhout vormde het cement tussen de twee kernactoren het SPK en het IOK, met als gevolg dat het SPK meer evolueert naar een “Doe-Maatschappij” en de visievorming overlaat aan het streekplatform;
  - het streekplatform REBAK in Kortrijk maakt de toegevoegde waarde van het ‘Charter ’99’ kleiner;
  - het effect van de STC-vzw op de flexibiliteit van de STC-werking en op de grotere autonomie tegenover de werking van de VDAB;
  - de oprichting van de LWW’s en de FLW verdringt de positie van bestaande PLOT’s (plaatselijke loketten van tewerkstelling).
- De subregionale werking is een zeer dynamisch en gedifferentieerd gegeven. Men dient dus voldoende ruimte te hebben om zich te kunnen aanpassen aan nieuwe uitdagingen. Zo kan men niet voorbij gaan aan de **problematiek** van de optimale **gebiedsafbakening**:

- met verschillen in aanpak tussen stad en streek. In Gent bijvoorbeeld speelt duidelijk de ‘stad versus de rand-problematiek’, terwijl in Kortrijk en zeker in Turnhout een groter homogeen subregionaal werkingsgebied wordt waargenomen;
- die niet statisch (mag) zijn. Bijvoorbeeld in West-Vlaanderen werd vanaf eind de jaren '80 het gebied Kortrijk-Roeselare-Tielt als één politiek district beschouwd. Momenteel is er echter een terugkeer naar de oorspronkelijke configuratie van de arrondissementen waarbij Roeselare-Tielt beschikt over een eigen streekplatform (naast het streekplatform REBAK met het arrondissement Kortrijk als werkingsgebied). Ook ziet men in bepaalde regio's een verschuiving van de intergemeentelijke samenwerking van het breed arrondissementeel niveau (werkingsgebied van de intercommunale) naar een beperkter intergemeentelijk niveau. Zo wordt in Turnhout de positie van het IOK (vooral op gebied van afvalbeleid) aangetast door het ontstaan van het regionaal stedelijk gebied Turnhout dat 4 aangrenzende gemeentes omvat.

Dit dynamisch gegeven van de subregionale werking maakt dat er geen confectiepak voor alle streken kan gefabriceerd worden maar duidt op de behoefte aan een algemeen kader met eigen invulling door de lokale actoren.

- Het subregionaal veld in Vlaanderen is druk bezet met meerdere actoren per beleidsdomein zowel in economische als arbeidsmarktmaties. De laatste 5 à 10 jaar werd ook de intrede van derdenorganisaties, vooral op vlak van milieu, sociaal beleid en cultuur, vastgesteld. Arbeidsmarktinstuties worden niet vermeld in de top 3 van de nieuwe actoren omdat zij onder één of andere vorm reeds actief waren in het streekbeleid (de STC-vzw's worden gezien als een aanvulling van de bestaande STC's) of omdat de vernieuwing van bepaalde arbeidsmarktactoren nog te recent is om reeds een plaats te hebben verworven in het subregionaal landschap (LWW's, FLW).
- Ondanks de optie van decentralisering in het Vlaams beleid, is er op het subregionaal terrein nog **geen perceptie van decentralisering**.
  - Gemeenten en steden zien zich nog sterk aangestuurd vanuit Vlaams niveau en voelen zichzelf nog eerder een ‘lagere overheid’ dan een ‘mede-overheid’.
  - De decentrale aanpak wordt vooral zwak gepercipieerd in het subregionaal arbeidsmarktbeleid; twee voorbeelden:
    - (1) de STC's zijn sterk centraal aangestuurd vanuit de Vlaamse regering. Ze worden enkel beheerd door de sociale partners (met de derden en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (=VVSG) enkel als waarnemer) en worden sterk beïnvloed door de werking van de VDAB. Hun belangrijkste taak bestaat uit advisering over projecten en concrete dossiers;
    - (2) de LWW's vallen onder de regie van de VDAB voor wat de universele basisdienstverlening voor alle werkzoekenden betreft, en onder de regie van de VVSG voor wat de uitbouw van de diensteneconomie aangaat. Er is weinig ruimte voor lokale differentiatie.
- De **samenwerking** tussen de arbeidsmarktactoren onderling en de arbeidsmarkt- en economische actoren onderling is erg verschillend.
  - Het subregionaal economisch beleid legt het accent op strategievorming en projectwerking met een sterke decentrale werking waarbij geen globaal en uniform referentiekader aanwezig is op Vlaams niveau.

- Bij het subregionaal arbeidsmarktbeleid primeert advisering op vraag en uitvoering van projecten in opdracht van derden, aangestuurd vanuit het centraal Vlaams niveau en binnen een uniform model.

- Wat betreft de wederzijdse vertegenwoordiging moet opgemerkt worden dat het STC steeds aanwezig is in het economische streekplatform maar niet omgekeerd.

De samenwerking tussen de betrokken actoren is zeker voor verbetering vatbaar. Dit geldt zeker voor de meer decentraal gerichte economische actoren en de meer centraal aangestuurde arbeidsmarktinstellingen op vlak van afstemming van de strategische visie en doelstellingen in Kortrijk, wederzijdse vertegenwoordiging in Gent en samenwerking rond projecten in Turnhout.

- De meest belangrijke **hinderpalen** voor intense samenwerking zijn: het behartigen van de eigen werking, de historiek van organisaties en het bestaan van concurrerende platformen. Vooral de verkokering van organisaties is een hinderpaal voor samenwerking.

Verhindert teveel institutionaliseren een dynamisch subregionaal beleid? Uit de perceptiepeiling blijkt dat de minst dynamisch beschouwde actoren de arbeidsmarktinstellingen zijn. De arbeidsmarktinstellingen worden het meest besloten beheerd (Bvb. het STC wordt enkel beheerd door sociale partners, met één vertegenwoordiger van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten en één van de derden als waarnemers) en worden sterk centraal aangestuurd (het STC wordt gestuurd door een centrale stuurgroep). De meest dynamische platformen, waaronder economische streekplatformen en spontane samenwerkingsverbanden, zoals 'GsiW' en het SPK, hebben een breed werkveld (economie, arbeid met uitlopers naar milieu en cultuur), een meer open beheersstructuur en, of een projectwerking die openstaat voor anderen. Zo wordt het programma 'GsiW' beheerd door een ruim veld van lokale actoren (gaande van de stad, bedrijven, ... tot scholen) en een open lidmaatschap. Ook het SPK, ondanks zijn meer besloten beheersstructuur, bestrijkt een breed maatschappelijk actiedomein en staat zeer open voor partnerschappen bij zijn projectwerking. In bijlage van deel 2 van het rapport vindt men de analyse van de wederzijdse vertegenwoordiging.

**Tabel 6: Institutioneel perspectief in de drie regio's**

	<b>Gent</b>	<b>Kortrijk</b>	<b>Turnhout</b>
<b>meest actieve actoren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stad Gent en de werknemersorganisaties zijn het meest actief</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• streekplatform REBAK en intercommunale Leiedal zijn het meest actief</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• intercommunale IOK, de GOM en het spontane samenwerkingsverband SPK zijn het meest actief</li> </ul>
<b>evolutie van de werking van de actoren gedurende de voorbije 5 à 10 jaar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stad Gent, de werknemersorganisaties en de arbeidsmarktinstellingen zijn actiever geworden</li> <li>• de werking van geen enkele actor wordt globaal als passiever gepercipieerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• intercommunale Leiedal en arbeidsmarktinstellingen zijn actiever geworden</li> <li>• de werking van geen enkele actor wordt globaal als passiever gepercipieerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vooral gemeentebesturen en provinciebesturen zijn actiever geworden</li> <li>• opvallend dat de werking van het SPK, de bezielende figuren en de Vlaamse overheid passiever gepercipieerd wordt</li> </ul>

<b>nieuwe actoren gedurende de voorbije 5 à 10 jaar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• streekplatform</li> <li>• GsiW</li> <li>• derdenorganisaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• streekplatform</li> <li>• derdenorganisaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• streekplatform</li> <li>• samenwerkingsverband regionaal stedelijk gebied Turnhout</li> <li>• derdenorganisaties</li> </ul>
<b>samenwerking tussen de arbeidsmarkt-actoren onderling<sup>6</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• samenwerking rond projecten en uitwisselen van informatie</li> <li>• weinig gezamenlijke lobbying</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• samenwerking rond projecten, wederzijdse vertegenwoordiging en uitwisselen van informatie</li> <li>• geen afstemming van strategische visie en doelstellingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• samenwerking rond projecten, uitwisselen van informatie, wederzijdse vertegenwoordiging en gezamenlijke lobbying</li> <li>• gebrek aan afstemmen van strategische visie en doelstellingen</li> </ul>
<b>samenwerking tussen de arbeidsmarkt- en economische actoren<sup>7</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• samenwerking rond projecten</li> <li>• gebrek aan wederzijdse vertegenwoordiging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wederzijdse vertegenwoordiging en uitwisselen van informatie</li> <li>• geen afstemming van strategische visie en doelstellingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• afstemming van strategische visie en doelstellingen, uitwisselen van informatie, wederzijdse vertegenwoordiging en gezamenlijke lobbying</li> <li>• gebrek aan samenwerking rond projecten</li> </ul>
<b>samenwerking tussen de arbeidsmarkt-actoren en spontane samenwerkingsverbanden<sup>8</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• samenwerking rond projecten, uitwisselen van informatie, afstemmen van strategische visie en doelstellingen</li> <li>• gebrek aan wederzijdse vertegenwoordiging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• samenwerking rond projecten en uitwisselen van informatie</li> <li>• geen afstemming van strategische visie en doelstellingen en geen gezamenlijke lobbying</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• samenwerking op alle terreinen</li> </ul>
<b>meest dominante redenen voor deelname aan de streekwerking (in volgorde van belang)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) toegang tot overheidsmiddelen</li> <li>2) eigen doelstellingen realiseren</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) eigen doelstellingen realiseren</li> <li>2) toegang tot overheidsmiddelen</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) toegang tot overheidsmiddelen</li> <li>2) maatschappelijk engagement van de eigen organisatie</li> </ol>
<b>hinderpalen voor intense samenwerking (in volgorde van belang)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) behartigen van de eigen werking</li> <li>2) historiek van organisaties</li> <li>3) bestaan van concurrerende platformen</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) bestaan van concurrerende platformen</li> <li>2) persoonlijke relaties</li> <li>3) verschillen in inhoudelijke invalshoek</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) historiek van organisaties</li> <li>2) behartigen van de eigen werking</li> <li>3) andere : incapaciteit van gezamenlijke lobbying</li> </ol>

Bron: IDEA Consult

<sup>6</sup> De bevraagde terreinen van samenwerking zijn: afstemmen van strategische visie en doelstellingen, uitwisselen van informatie, wederzijdse vertegenwoordiging, samenwerking rond projecten en gezamenlijke lobbying. In de tabellen staan enkel die terreinen vermeld die door de ruime meerderheid van de bevroegden werden aangeduid of juist niet werden aangeduid.

<sup>7</sup> zie vorige voetnoot

<sup>8</sup> zie vorige voetnoot

### 1.4.3. Instrumenteel perspectief

Bij het instrumenteel perspectief wordt nagegaan wat het belang is van het gebruik van de instrumenten ter sturing van het subregionaal beleid. Verder wordt nagegaan wat het spanningsveld is tussen de meest gebruikte<sup>9</sup> en de meest effectieve instrumenten. Vervolgens wordt nagegaan wie optreedt als belangrijkste financier van de streekwerking en wat de huidige evolutie is op vlak van de financiële sturing.

- Als het **meest gebruikte sturingselement** in het subregionaal beleid zien de streekactoren in de drie regio's vooral regelgeving (zoals decreten, besluiten en omzendbrieven) en, dit sturingselement kent volgens hen nog altijd een **stijgend belang**.
- Uit de perceptiepeiling volgt duidelijk dat er een **grote vraag** is naar nieuw instrumentarium zoals: grotere ruimte voor decentralisering naar lokaal niveau, evaluatieinstrumenten, convenanten, cofinanciering van strategische projecten en Publiek Private Samenwerking (=PPS). Er is dus een duidelijk verschil tussen de meest gebruikte instrumenten en de instrumenten die de streekactoren als meest effectief beschouwen. Een aanpassing in het gebruik van instrumenten naar meer interactieve instrumenten zoals convenanten- en contractbeleid i.p.v. een hiërarchische aanpak via regelgeving, kan een bottomup werking stimuleren.
- Als belangrijkste financiers van het subregionaal beleid worden vooral de Vlaamse overheid en de overheid op Europees niveau vermeld en deze overheidsmiddelen blijken voor de actoren tevens één van de belangrijkste redenen voor deelname aan de streekwerking te zijn. Naast de instrumentele sturing via regelgeving (decreten, besluiten en omzendbrieven) is er ook een sterke financiële sturing vanuit de Vlaamse overheid waarbij de bevraagde actoren een evolutie in financiële sturing opmerken en, of verwachten van structurele naar tijdelijke, van niet gebonden naar gebonden en van organisatie- naar projectfinanciering en van unilaterale naar cofinanciering met meerdere partijen.
- In de samenwerking tussen het subregionaal en het Vlaams niveau is de **valorisatie** van de subregionale werking door de Vlaamse overheid een belangrijk aandachtspunt. Vooral het probleem van **projectvalorisatie** wordt aangehaald. Zo is een beperkt aantal hefboomprojecten van de streekplatformen in uitvoering gesteld. Enerzijds is het de taak van het streekplatform om uit de disparate mengeling van projecten deze te selecteren die van strategisch belang zijn voor de streek. Anderzijds wordt van de Vlaamse overheid verwacht dat ze de voorgedragen strategische hefboomprojecten honoreert en ook voldoende financieel ondersteunt. Toch worden door de Vlaamse overheid de vanuit de subregionale werking voorgedragen strategische hefboomprojecten regelmatig verworpen. Dit ondermijnt op termijn de werking en het draagvlak van de subregionale werking.
- Het subregionaal beleid (en dit geldt vooral voor het ruim economisch beleid) heeft geen eigen budget voor projectfinanciering. Dit impliceert dat voor deze projectfinanciering een beroep moet gedaan worden op de budgetten van de verschillende functionele departementen. Dit wordt evenwel belemmerd door:

---

<sup>9</sup> meest als dominant aangevoelde instrument op vlak van netwerking



- een gebrek aan horizontale werking van de Vlaamse administratie. Indien de projecten niet passen in het programma van de verticale administraties, heeft het project weinig slaagkans.
- het ontbreken van een horizontaal of interdepartementaal begrotingsfonds voor de financiering van strategische streekprojecten.

**Tabel 7: Instrumenteel perspectief in de drie regio's**

	<b>Gent</b>	<b>Kortrijk</b>	<b>Turnhout</b>
<b>gebruik van sturings-instrumenten<sup>10</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het meest gebruikte instrument is regelgeving (decreten, besluiten en omzendbrieven)</li> <li>• planningsinstrumenten, decentralisering naar lokaal niveau en financiering van projecten worden regelmatig gebruikt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het meest gebruikte instrument is regelgeving</li> <li>• planningsinstrumenten, centraal aangestuurde instrumenten, financiering van projecten, aanbod-financiering van organisaties en convenanten worden regelmatig gebruikt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het meest gebruikte instrument is regelgeving samen met financiering van projecten</li> <li>• planningsinstrumenten, centraal aangestuurde instrumenten en aanbod-financiering van organisaties worden regelmatig gebruikt</li> </ul>
<b>evolutie in gebruik instrumenten<sup>11</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vooral regelgeving, planningsinstrumenten, nieuwsoortige elementen met nadruk op convenanten en financiële instrumenten kennen een stijgend belang</li> <li>• toenemende ruimte voor decentralisering wordt matig gepercipieerd</li> <li>• evaluatie-instrumenten kennen geen toenemend gebruik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vooral regelgeving, planningsinstrumenten en financiële instrumenten kennen een stijgend belang</li> <li>• toenemende ruimte voor decentralisering wordt nauwelijks gepercipieerd</li> <li>• evaluatie-instrumenten kennen een toenemend gebruik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vooral nieuwsoortige instrumenten kennen een stijgend belang</li> <li>• toenemende ruimte voor decentralisering wordt matig gepercipieerd</li> <li>• evaluatie-instrumenten kennen geen toenemend gebruik</li> </ul>
<b>meest effectieve instrumenten volgens de bevrageden</b>	Bottom-up en verder evaluatie-instrumenten, convenanten en projectfinanciering worden als meest effectieve instrumenten beschouwd	Bottom-up en verder evaluatie-instrumenten, planningsinstrumenten en projectfinanciering worden als meest effectieve instrumenten beschouwd	Bottom-up en verder evaluatie-instrumenten, PPS-constructies, planning-instrumenten en projectfinanciering worden als meest effectieve instrumenten beschouwd
<b>evaluatie en bijsturing van streekwerking</b>	weinig tot geen evaluatie en bijsturing	regelmatige evaluatie op eigen initiatief	weinig evaluatie en bijsturing
<b>belangrijkste financierende partijen (in volgorde van belang)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Vlaamse overheid</li> <li>2) Lokale besturen</li> <li>3) Europese middelen</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Vlaamse overheid</li> <li>Lokale socio-economische organisaties en Europese middelen</li> <li>3) Lokale instituties</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Europese middelen</li> <li>Vlaamse overheid</li> </ol>

<sup>10</sup> De weergegeven sturingsinstrumenten per regio zijn geselecteerd op basis van het aantal vermeldingen

<sup>11</sup> zie vorige voetnoot

<b>huidige evolutie in financiële sturing</b>	• van overheid- naar cofinanciering met meerdere partijen	• van structurele naar tijdelijke financiering	• van niet gebonden naar gebonden financiering
	• van organisatie- naar projectfinanciering	• van overheid- naar cofinanciering met meerdere partijen	• van structurele naar tijdelijke financiering
	• van niet gebonden naar gebonden financiering	• van organisatie- naar projectfinanciering	• van overheid- naar cofinanciering met meerdere partijen

*Bron: IDEA Consult*

#### 1.4.4. Externe ontwikkelingen

Hier wordt nagegaan of de meest recente hervormingen hebben bijgedragen tot de subregionale dynamiek. Ook worden enkele nieuwe reeds geformuleerde voorstellen rond het subregionaal beleid bevraagd.

- De werking van het **streekplatform** wordt als een belangrijke ontwikkeling beschouwd. De streekplatformen hebben door de ‘levende krachten’ in een regio samen te brengen, een aantal vernieuwende processen op gang getrokken, door bijvoorbeeld de dialoog tussen lokale partners te bevorderen, door het strategisch denken op streekniveau te bevorderen en door een consensus rond hefboomprojecten te bereiken. Anderzijds is bij de streekactoren niet de overtuiging aanwezig dat de uitbreiding van de STC tot **VZW-STC** en de oprichting van de **Lokale Werkwinkels** (=LWWs) een belangrijke ontwikkeling was voor de subregionale dynamiek behalve dan bij de streekactoren in Gent. Dit laatste kan verklaard worden doordat het subregionaal beleid in Gent sterk arbeidsmarktgericht is met het programma GsiW. Ook zijn de LWWs spontaan ontstaan in Gent, terwijl in Kortrijk en Turnhout dit orgaan kunstmatig werd geïmplementeerd.
- Uit de bevraging volgt dat er synergieën mogelijk zijn tussen de STC’s en de streekplatformen en dit vooral via meer intensieve samenwerking op vlak van strategievorming, projectformulering en beleidsvoorbereidende taken. Deze synergie tussen STC en streekplatform kan via wederzijdse vertegenwoordiging, die momenteel niet langs beide kanten aanwezig is, worden bevorderd. Bij een integratieoptie moet men dan wel rekening houden met de verschillen in gebiedsafbakening van de instellingen en de verschillende werkerterreinen en sturing van de actoren.
- Het voorstel (van de vorige minister van economie) tot oprichting van de “Huizen van de Streek” wordt als positief beschouwd omdat men gelooft in een meer intensieve samenwerking indien de verschillende streekactoren ook daadwerkelijk fysisch samen zitten.
- De rol van de provincie als regisseur van het subregionaal beleid zal pas werken als er vanuit de provincies een inhoudelijke bijdrage wordt aangeleverd en er niet gewerkt wordt vanuit een top-down aanpak. De provincie als regisseur van het subregionaal beleid kan een toegevoegde waarde leveren wanneer zij een ondersteunende rol vervult vanuit een bottom-up benadering en als de provincie beschikt over de nodige kennis in alle domeinen van het subregionaal beleid.

- Toch wordt algemeen aangegeven door de bevroagde streekactoren dat steden en gemeenten eerder als de basis worden beschouwd van een bottom-up aangestuurd subregionaal beleid. Er wordt dan ook algemeen gepleit voor meer verantwoordelijkheid voor de lokale besturen. In dit kader wordt een stijgende betrokkenheid van steden en gemeenten in het subregionaal beleid (bvb. intercommunale, streekplatform, LWW, ...) gepercipieerd. Maar men moet voldoende oog hebben voor:
  - de nodige opbouw van domeinkennis, bvb. kennis van het arbeidsmarktbeleid bij de gemeenten;
  - het gevaar van overbevraging naar de gemeenten toe. Dit is de reden dat in Gent meer verantwoordelijkheid voor lokale besturen negatief gepercipieerd wordt. De stad Gent voert acties op zoveel beleidsdomeinen dat de coördinatie van haar huidige werking problematisch wordt;
  - het gevaar van te zware procedure bij democratische legitimering op meerdere niveau's. Bijvoorbeeld de aanpassing van de streekvisie in de streekplatformen vergt de beslissing van de Vlaamse regering. Een bijkomende beslissingsronde bij gemeenten en provincies verzwaart de procedure.

**Tabel 8: Externe ontwikkelingen**

	<b>Gent</b>	<b>Kortrijk</b>	<b>Turnhout</b>
<b>huidige streekwerking t.o.v. 5 à 10 jaar geleden</b>	Actiever	actiever	gelijk
<b>bijdrage van aanpassing STC</b>	Belangrijk	niet belangrijk	geen uitgesproken consensus
<b>bijdrage oprichting LWW</b>	Belangrijk	geen uitgesproken consensus	geen uitgesproken consensus
<b>bijdrage oprichting FLW</b>	geen uitgesproken consensus	geen uitgesproken consensus	niet belangrijk
<b>bijdrage werking streekplatform</b>	geen uitgesproken consensus	belangrijk	belangrijk
<b>mogelijke integratie STC-streekplatform</b>	geen uitgesproken consensus	geen uitgesproken consensus	positief
<b>mogelijke oprichting 'Huis van de Streek'</b>	positief	positief	positief
<b>grotere rol voor provincies als regisseur</b>	geen uitgesproken consensus	negatief	geen uitgesproken consensus
<b>meer verantwoordelijkheid voor lokale besturen</b>	negatief	positief	positief

*Bron: IDEA Consult*

## ***1.5. De vier buitenlandse gevalstudies***

In het vorig hoofdstuk werd een overzicht gegeven van de subregionale arena van drie subregio's in Vlaanderen. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de organisatie van het arbeidsmarktbeleid in vier Europese landen: het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Duitsland en Frankrijk met specifieke aandacht voor de subregionale werking.

We vatten kort doel en aanpak van de buitenlandse vergelijking samen. Daarna volgt het overzicht van de subregionale arbeidsmarktwerking per land. Tenslotte wordt een besluit geformuleerd aan de hand van een sterkte-zwakke analyse van de vier landen.

### ***1.5.1. Doel en aanpak***

Vanuit een analyse in vier buurlanden (Nederland, Engeland Duitsland en Frankrijk) wordt een dubbel resultaat beoogd, relevant voor het subregionaal arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen:

- *ten eerste*, een duidelijk inzicht verschaffen in de werking en de vormgeving van het gedecentraliseerd en gebiedsgericht arbeidsmarktbeleid, met andere woorden het subregionale arbeidsmarktbeleid, in de geselecteerde buurlanden;

- *ten tweede*, een vergelijkende analyse<sup>12</sup> brengen tussen de vier landen die de basis vormt voor de selectie van goede praktijkvoorbeelden voor Vlaanderen op vlak van strategie, organisatie en instrumenten van het subregionaal arbeidsmarktbeleid. Mits afstemming op de Vlaamse eigenheid vormen deze 'good practices' interessante pistes voor een meer dynamisch en efficiënt subregionaal beleid in Vlaanderen. Deze pistes zijn uitgewerkt in het deel 2 van dit rapport met de aanbevelingen.

De vier landen worden benaderd op basis van desk research en interviews met experts en centrale en decentrale actoren in het subregionaal arbeidsmarktbeleid, aangevuld met concepten en gegevens uit bestaande literatuur van betrokken landen.

### ***1.5.2. Samenvatting van de vier gevalstudies***

In de buitenlandanalyse kwamen het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Duitsland en Frankrijk aan bod. Per land herhalen we de belangrijkste aspecten met betrekking tot de subregionale arbeidsmarktdynamiek. We bakenen ook de goede praktijkvoorbeelden af die als basis kunnen dienen voor de leereffecten en aanbevelingen op Vlaams niveau.

#### **1.5.2.1. Het Verenigd Koninkrijk (het VK)**

Het arbeidsmarktbeleid in het VK gaat uit van twee principes. Eerst en vooral is het overheidsbeleid in het algemeen, en het arbeidsmarktbeleid in het bijzonder, momenteel sterk centraal gericht. Hoewel de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid, namelijk werk zoeken en uitkeringen verlenen, lokaal georganiseerd is, wordt de lokale uitvoering volledig centraal gestuurd. We merken hierbij op dat het ooit anders

---

<sup>12</sup> Zie Deel 3 "Buitenlandse vergelijking" van het onderzoek voor de resultaten van de vergelijkende analyse (p 75 en volgende).

was. De rol van de gemeenten inzake uitvoering van het arbeidsmarktbeleid was vóór de beleidsperiode van de conservatieven vrij groot. De periode van Eerste Minister Margaret Thatcher betekende op dat vlak een centralisatie die al deze bevoegdheden aan de gemeenten ontnam. Tot op vandaag is deze centralisatie niet ongedaan gemaakt.

Een tweede principe is de grote verantwoordelijkheid voor het individu op vlak van werk en inkomen. Dat heeft tot gevolg dat de overheidsinmenging eerder beperkt is en dat de werking van de markt de voorkeur geniet. Het gebruik van aanbestedingsprocedures voor bijvoorbeeld het beheer van activeringsinitiatieven voor werklozen is daar een uiting van: zowel privé als publieke actoren kunnen deelnemen.

In de voorbije 15 jaar werd het arbeidsmarktbeleid gekenmerkt door talrijke hervormingen inzake de institutionele arbeidsmarktwerking en door een lichte trend naar decentralisatie en deconcentratie.

Het veelvuldig *herstructureren* van de uitvoeringsorganen voor werkgelegenheid en vorming heeft ook gevolgen voor de regionale en lokale overheidswerking. Ter illustratie: het beleidsdomein werkgelegenheid behoorde in 1994 nog tot het Department of Employment. De Labour regering besloot werkgelegenheid en vorming in 1997 in een departement samen te brengen, het Department for Education and Employment. In 2001 besliste de regering om het nieuwe Department voor Work and Pensions op te richten. Zowel de arbeidsbemiddeling voor werklozen via de Employment Services als het beheer van de sociale uitkeringen via het Benefits Agency werden telkens in de hervormingen betrokken. Deze organisaties hebben een lokaal netwerk maar worden sterk centraal gestuurd.

De *trend naar decentralisatie* kadert in de herverdeling van bevoegdheden tussen de centrale overheid Londen en de deelgebieden Noord-Ierland, Engeland, Schotland en Wales. Deze vier deelgebieden hebben gedeeltelijk eigen bevoegdheden en structuren voor arbeidsmarktbeleid. De mate van sturing door de centrale Britse overheid verschilt per gebied. Op het beleidsdomein economie werden Regional Development Agencies opgezet met beperkte budgettaire autonomie op regionaal niveau. Op het beleidsdomein van werkgelegenheid en vorming is er een decentralisatie wat betreft de vorming na de leeftijd van 16 jaar (Local Learning and Skills Councils).

De Learning and Skills Councils werden meer in detail besproken als voorbeeld van subregionaal overlegorgaan. Deze LSC's bevinden zich onder de bevoegdheid van onderwijs en opleiding maar zijn door hun gerichtheid op employability en de betrokkenheid van de werkgevers verbonden met het arbeidsmarktgebeuren. Er is een centraal gecoördineerd netwerk van 47 LSC's. Hun belangrijkste bevoegdheid is de lokale invulling van het nationale beleid inzake de opleiding voor 16+ door middel van het opstellen en uitvoeren van een "local learning plan". Het budget bestaat uit een administratief luik en een luik gericht op financiering van opleiding van personen ouder dan 16 (financiering komt vooral via de centrale overheid). Er wordt een evaluatiekader opgesteld dat zowel gebaseerd is op kwantitatieve als kwalitatieve nationale doelstellingen (door de recente oprichting van de LSC's is dit proces nog aan de gang).

De *trend naar deconcentratie* tussen de centrale overheid in Londen en de decentrale overheden in Engeland is zichtbaar in de oprichting van de Government Offices. Deze kantoren zijn een vertegenwoordiging van de centrale overheid op regionaal niveau, echter zonder veel bevoegdheden.

### 1.5.2.2. Nederland

In 1993 is een parlementaire enquête gehouden naar het functioneren van de uitvoeringsorganen sociale verzekeringen in Nederland. Het rapport van de enquêtecommissie formuleerde vier uitgangspunten voor een modern en duurzaam stelsel van sociale zekerheid: activering, regionale uitvoering, geen invloed van de werkgevers en de werknemers op de individuele gevalshandeling en een onafhankelijk toezicht. Tussen 1995 en 2001 zijn dan heel wat hervormingen doorgevoerd op het vlak van de organisatie en uitvoering van het arbeidsmarktbeleid. De recentste hervorming is de SUWI-operatie. Deze hervorming van de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid heeft een belangrijke impact op het subregionale arbeidsmarktbeleid en de gedeconcentreerde uitvoering van het arbeidsmarktbeleid.

De SUWI wet is ontwikkeld om de effectiviteit en efficiëntie te verbeteren van de reïntegratie-inspanningen die door uiteenlopende organisaties worden ondernomen. De nieuwe uitvoeringsstructuur moet leiden tot een vermindering van het beroep op uitkeringen, lagere uitvoeringskosten en minder administratieve lasten voor werkgevers. De vernieuwing van de uitvoeringsorganisatie, of met andere woorden de SUWI-operatie, verloopt volgens de volgende hoofdlijnen:

Ten eerste is het huidige arbeidsmarktbeleid erop gericht het beroep op de uitkeringen te verminderen. Om deze redenen zijn verschillende prikkels in het sociale zekerheidsstelsel ingebouwd. Voorbeelden hiervan zijn de prikkels<sup>13</sup> die aan werkgevers worden gegeven om het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid terug te dringen. Maar ook in de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid wordt veel aandacht geschonken aan het toeleiden van werkzoekenden naar actieve deelname op de arbeidsmarkt. Zo begint het traject van arbeidsbemiddeling aan één loket bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en wordt de werkzoekende vanaf dat punt geleid in de volgende stappen van het bemiddelingsproces. Afhankelijk van de situatie wordt een reïntegratietraject, bestaande uit begeleiding en opleiding, opgesteld waaraan de werkzoekende zich dient te committeren.

Ten tweede is de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid geheel gedeconcentreerd. Belangrijkste actoren hierbij zijn de CWI's en de gemeenten. Bij de vorming van het arbeidsmarktbeleid op regionaal niveau spelen de *Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid* (RPA's<sup>14</sup>) een belangrijke adviserende rol. De reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten wordt toevertrouwd aan private reïntegratiebedrijven, zodat gebruik kan worden gemaakt van het aanbod en de dynamiek van de markt.

---

13 In het kader van de WULBZ en de PEMBA worden aan de werkgever financiële prikkels gegeven om het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk te beperken. Dit zal verderop in het hoofdstuk nader worden toegelicht.

14 Aan deze platforms nemen in ieder geval de gemeenten, UWV en vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers deel.

Ten derde is gekozen voor een uitvoeringsstructuur waarin één publieke instantie (UWV, dat de CWI's overkoepelt) verantwoordelijk is voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen, aangezien deze vorm voldoet aan een aantal eisen; het biedt de meeste waarborgen voor een adequate uitvoering van de werknemersverzekeringen en de integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering voorkomt versnippering en mogelijke afwenteling van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Ten vierde is voor een onafhankelijk toezicht gekozen op nationaal niveau. Het toezicht is gecentraliseerd bij het Ministerie voor Sociale Zaken en het College Toezicht Sociale Verzekeringen.

De rol van de gemeenten bij de uitvoering van de sociale zekerheid is dus vrij belangrijk. In de uitvoering zijn de gemeenten immers verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet en de reïntegratie van bijstandsgerechtigden en werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden. De steden krijgen bovendien een eigen budget voor geïntegreerde stedelijke ontwikkeling op vlak van economie, fysieke omgeving en sociale zaken. Dit kadert in het "Grootstedenbeleid" dat in Nederland sinds 1995 van kracht is. Via convenanten met de centrale overheid worden de steden aangespoord om vooruitgang te boeken op een aantal omschreven indicatoren, zoals werkloosheid en aantal langdurig uitkeringsgerechtigden.

Op regionaal niveau zijn de Regionale Platformen Arbeidsmarkt ontstaan. Het belangrijkste doel van de platforms is op regionaal niveau te komen tot beleidsafstemming tussen de verschillende betrokken arbeidsmarktactoren inzake de besteding van de reïntegratiebudgetten. Het coördineren van het arbeidsmarktbeleid op regionaal niveau is van cruciaal belang gezien de veelheid aan initiatieven die, mede als gevolg van de deregulering van het arbeidsmarktbeleid, op dit terrein worden ondernomen. Gemeenten nemen het voortouw bij het opzetten van deze platforms. De schaal is vrij te kiezen maar men wil tot een landelijk dekkend maar niet overlappend systeem komen. Samenstelling is verplicht tripartiet maar kan verruimd worden. Er is een beperkte subsidieregeling voorzien tot 2003 voor opstart en werkingskosten.

### 1.5.2.3. Duitsland

Het arbeidsbureau heeft altijd een grote rol gespeeld in het arbeidsmarktbeleid in Duitsland. Het arbeidsbureau is verantwoordelijk voor zowel het verstrekken van werkloosheidsuitkeringen als het reïntegreren van werklozen. Tot 1998 kon de Duitse arbeidsbureaustructuur als vrij traditioneel beschouwd worden in vergelijking tot andere omliggende landen. Het federale arbeidsbureau (Bundesanstalt für Arbeit, afgekort BA) had een vrij gecentraliseerde structuur met veel vastgelegde procedures.

Tot begin jaren '90 was het arbeidsbureau van rechtswege de enige partij die actief was in arbeidsbemiddeling. Sinds 1994 hebben de arbeidsbureaus niet langer een monopolie op het gebied van arbeidsbemiddeling. Er ontstonden toen private bureaus zoals bijvoorbeeld uitzendbureaus en private bemiddelingsbureaus. Vanaf dat moment bestaat er informele samenwerking tussen arbeidsbureaus en private bureaus. Ook ontstond er vanaf dat moment samenwerking tussen private bureaus en de lokale

overheid, waarbij eerstgenoemde op commissiebasis arbeidsplaatsen verzorgt voor uitkeringsgerechtigden.

In de eerste helft van de jaren '90 is ook een gebiedsgerichte en participatieve aanpak uitgetekend ten aanzien van het arbeidsmarkt- en structureel beleid. Dit gebeurde door het opzetten van *regionale adviesraden en regionale secretariaten*. De regionale adviesraden zijn opgevat als lokale partnerships en hebben een brede samenstelling (lokale overheid, sociale partners, onderwijsinstanties en andere stakeholders). Hun taak bestaat uit het opzetten van regionaal kader voor arbeidsmarktbeleid waarbij overeenstemming ontstaat over de inzet van de regionale middelen. Daarnaast is netwerkvorming tussen de betrokken actoren belangrijk. Tenslotte legt men de zwaartepunten vast voor de werking van de regionale secretariaten.

De meest recente ontwikkelingen op het arbeidsmarktgebied hebben betrekking op de arbeidsbureaus. Op basis van de nieuwe SGBIII-wet (Socialgesetzbuch) uit 1998 hebben de lokale afdelingen van het arbeidsbureau veel meer vrijheid gekregen in hun handelen. Er heeft een verschuiving van taken plaatsgevonden naar de gedeconcentreerde afdelingen van het arbeidsbureau. Een hiermee samenhangende verandering betreft het inhuren van derden door de lokale arbeidsbureaus. Sinds 1998 mag het arbeidsbureau bij de reïntegratie van WW-gerechtigden gebruik maken van diensten van private bureaus die gespecialiseerd zijn in het bemiddelen van specifieke groepen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld arbeidsongeschikten. Reïntegratie wordt op deze manier uitbesteed aan derden, die werken op commissiebasis.

Bovendien hebben de lokale arbeidsbureaus sinds 1998 meer budgettaire bewegingsvrijheid. De budgetten voor de drie basismaatregelen (scholing, gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies) zijn samengebracht in één *reïntegratiebudget*. De lokale arbeidsbureaus zijn nog steeds verplicht om alle typen maatregelen aan te bieden, maar ze kunnen nu zelf kiezen welke mix ze gebruiken. Een deel van het reïntegratie-budget - tien procent van het budget - kan door het lokale bureau worden besteed aan innovatieve maatregelen, dat wil zeggen maatregelen die niet in het standaardpakket van arbeidsmarktmaatregelen zitten. Dit laat een zekere vrijheid en maatwerk toe inzake het instrumentarium bij de activering van de werkzoekenden.

Ook de gemeenten, die in grote mate verantwoordelijk zijn voor de aanpak van bijstandstrekkers en voor de uitvoering van bijstandsuitkeringen, kunnen private bureaus inschakelen om bijstandsgerechtigden te bemiddelen.

Naast de nieuwe wetgeving heeft ook de BA zelf hervormingen aangekondigd. Deze zijn vormgegeven in het concept *Arbeitsamt 2000*. De hervormingen hebben tot doel om de organisatie klantgerichter en efficiënter te maken. De voormalige bureaucratische en gecentraliseerde structuur was niet langer geschikt voor de hedendaagse praktijk. Daarnaast hebben cliënten veranderde verwachtingen over de BA. Zij verwachten een klantgerichte benadering en ze willen snel geholpen worden zonder veel bureaucratie. Tenslotte zijn de budgetten en personele toerusting voor de komende jaren vrij beperkt zodat een efficiëncyslag noodzakelijk is geweest.

Omdat zowel arbeidsbureaus als gemeenten een rol hebben bij de reïntegratie van werkzoekenden, ligt samenwerking voor de hand. De federale regering heeft onlangs



besloten dit bij wet vast te leggen omdat dit niet in voldoende mate gebeurde. Dit betekent dat lokale arbeidsbureaus en bijstandskantoren van de gemeenten hun krachten zullen bundelen.

#### 1.5.2.4. Frankrijk

Frankrijk besteedt veel aandacht aan een globaal arbeidsmarktbeleid, waarbij het afstemmen van vraag en aanbod, facetten van uitkering, informatie, begeleiding, bemiddeling, opleiding en vorming en werkervaring worden gecombineerd en op verschillende plaatsen aan werkzoekenden en werklozen worden aangeboden.

Het arbeidsmarktbeleid in Frankrijk is sterk gefocust op jongeren en personen bedreigd met sociale uitsluiting (langdurig werklozen en bijstandsgerechtigden). In Frankrijk is een begin gemaakt van een activerend uitkeringsbeleid: met een in duur beperkte werkloosheidsuitkering en in de tijd dalende uitkering. De uitkering wordt constant gehouden bij het aanvaarden van een individueel begeleidingsplan, waarbij sancties worden voorzien indien de werkloze niet de benodigde inspanning levert om onder begeleiding werk te zoeken, een vacature te aanvaarden, een opleiding te volgen of deel te nemen aan een werkervaringsproject. Ook staan de ASSEDIC's in voor het toekennen en het zelf financieren van een bijdragevermindering voor werkgevers die moeilijk te plaatsen werklozen aanwerven.

In Frankrijk zijn op centraal niveau vele actoren<sup>15</sup> aanwezig, waarbij het algemeen beleid (Ministerie van werkgelegenheid en solidariteit en de Administratie: DGTEFP), de uitkeringen (ASSEDIC), de opleidingen (AFPA), de bemiddeling (ANPE) en de controle op werkwillegheid (DDTEFP) zijn toevertrouwd aan verschillende instanties.

De centrale verantwoordelijkheid voor het arbeidsmarktbeleid ligt bij het Ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit en 'la Délégation Générale' met een gedeconcentreerde werking op regionaal en departementaal niveau en met een gedelegeerde toewijzing van taken aan instellingen met een specifieke opdracht, ook met een gedeconcentreerde werking.

In Frankrijk worden deze en andere arbeidsmarktinstellingen beheerd door de *politici* en vertegenwoordigers van *werknemers en werkgevers*. In meer subregionale verbanden worden veelal ook de *derden* als vierde machtsfactor betrokken. Het overleg op regionaal vlak gebeurt binnen de Conseil Economique et Social Régional (CESR) verbonden aan de Conseil Régional van betrokken Région en door het op lokaal niveau in te vullen en te initiëren overleg tussen sociale partners (en soms ook de derden) aangaande de bevoegdheden uitgeoefend door het centraal niveau.

Naast het centraal niveau zijn voor het arbeidsmarktbeleid vooral 'les Régions' (opleiding en algemene economische ontwikkeling) en de Departementen (sociaal beleid, inclusief het bestaansminimum) als democratisch verkozen niveaus bevoegd, zonder hiërarchisch verband tussen de diverse bestuursniveaus. De gemeenten zijn

---

<sup>15</sup> Voor de verklaring van de gebruikte afkortingen wordt verwezen naar de basistekst.

eerder betrokken bij de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid en bij de uitkering van het bestaansminimum.

Ook de centrale overheden en instellingen typeren zich door een grote mate van geografische deconcentratie naar de Regionaal en het Departementaal niveau (met regionale en departementale directies). Tevens zijn veelal (boven)locale aanspreekpunten voorzien (bvb. de ALE's).

De coördinatie van het centraal beleid gebeurt op nationaal vlak door interministeriële delegaties, waardoor het werkgelegenheidsbeleid wordt afgestemd op het jeugdbeleid, het beleid rond bestaansonzekerheid, het stedenbeleid. De horizontale coördinatie van het centraal beleid op gedeconcentreerd niveau gebeurt door de *Prefect*. Daarbij kan men dan stellen dat de 'Régions' vooral instaan voor het strategisch en de transversale acties met focus op algemene economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, infrastructuur en opleiding. Het Departement staat in voor de implementatie van het beleid (bvb. toewijzing optimaal niveau van een bovenlokaal werkgelegenheidsbeleid) en controle op het beleid (bvb. controle op werkwillegheid), terwijl het bovenlokaal en lokaal niveau vooral instaat voor de uitvoering.

De relatie tussen de centrale overheid en de 'Regions' wordt in grote mate bepaald door het *plancontract tussen de Staat en de 'Regions'*. Het plan wordt gefinancierd door de Staat, de 'Région', de Departementen en Europese Fondsen. Het planproject is opgebouwd rond drie assen: 1) werkgelegenheid (met: O&O, versterking economisch weefsel, werkgelegenheid, opleiding, en vorming en bijscholing), 2) solidariteit (strijd tegen sociale uitsluiting door een stedenbeleid, betere toegang tot sport en cultuur, integratie- en gezondheidsbeleid) en 3) netwerking (ICT en de informatiemaatschappij, mobiliteit en vervoersmodi, milieu, intercommunale en bovenlokale samenwerking aanmoedigen en ondersteunen infrastructuur).

Per subcategorie bevat het plan een hele reeks projecten met een gedetailleerde beschrijving van doelstellingen, actiemogelijkheden, partnerschappen, *cofinancieringschema* en werkschema's met verwacht resultaat en indicatoren voor opvolging van de realisaties.

Frankrijk biedt veel mogelijkheden aan het bovenlokaal en lokaal niveau om zich te associëren in samenwerkingverbanden, waar de betrokken actoren hun krachten bundelen ten dienste van een doelgroep, van een streekeigen actie,.... Dit alles kan al dan niet binnen structuren voorgesteld door de Staat. Eigen aan Frankrijk is wel dat de Staat soms structuren aanbiedt (*Bassin d'Emploi*, PAIO's,...) zonder dat ze verplicht worden gemaakt voor geheel Frankrijk en met *flexibele invulling* van geografisch gebied, doelstellingen, partners en financieringskanalen.

We zijn wat dieper ingegaan op de CBE als subregionaal overlegplatform voor arbeidsmarktbeleid. Momenteel zijn er een 100tal CBE's in Frankrijk. Ze zijn niet gebiedsdekkend. Het CBE bestaat uit lokale politici, bedrijfsleiders en vakbonden aangevuld door lokale derden en gedeconcentreerde overheidsadministraties. De geografische schaal is vrij te kiezen. De taak is ruim omschreven, namelijk de algemene ontwikkeling van de streek bevorderen met het oog op werkgelegenheidscreatie. De financiële middelen komen van de lokale overheden, de overheidsadministraties en de partners van het platform. Er is een financiering voor de basiswerking en een financiering voor het initiëren van projecten.

In Frankrijk zijn ‘*les contracts de villes*’ als een experiment uitgebouwd, waardoor men op lange termijn een beleid en actieplan kan uitstippelen. Momenteel vindt een bijsturing plaats: problemen van achtergebleven stadsgewesten niet alleen oplossen binnen het stadsgewest, want dit bevordert teveel “getto”vorming. Ook interessant is dat bij de PLIE’s en andere projecten medegefinancierd door ESF, de Staat zich garant stelt indien de steun vanuit het *ESF* wegvalt.

### 1.5.3. Sterktes en zwaktes van het buitenlandse subregionale arbeidsmarktbeleid

Onderstaande tabel bevat in een notendop de sterktes en zwaktes van het huidige gebiedsgerichte arbeidsmarktbeleid in de vier landen. De geformuleerde sterktes en zwaktes vergen een voorzichtige interpretatie. Door de recente of aan de gang zijnde hervormingen in de UK, Nederland en Duitsland is immers weinig evaluatiemateriaal beschikbaar.

**Tabel 9: Sterke en zwakke punten van subregionaal arbeidsmarktbeleid in de vier landen**

	<b>UK</b>	<b>Nederland</b>	<b>Duitsland</b>	<b>Frankrijk</b>
<b>Sterktes</b>	<p>Opzet van het gebiedsgerichte arbeidsmarktbeleid in de UK. In principe geldt de volgende taakverdeling tussen de verschillende beleidsniveaus:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Centraal: Aansturing</li> <li>- Regionaal (GO/RDA): Coördinatie en afstemming</li> <li>- Lokaal: Uitvoering</li> </ul> <p>Efficiëntie-idee dat wie best geplaatst is, de uitvoering verzorgt. Dit laat participatie toe van vele actoren, ook privé-actoren. De aanbesteding-procedures zijn hiervoor het instrument.</p> <p>Brede betrokkenheid in het lokale veld. Veel mogelijkheden voor het ontstaan van partnerschappen waarin een waaijer van actoren aan bod kan komen...</p>	<p>De oprichting van één publiekrechtelijke organisatie voor de claimbeoordeling, premieïning en uitkeringsverzorging staat centraal. De belangrijkste kenmerken hiervan zijn de vrijwaring van commerciële beïnvloeding, vereenvoudiging van het toezicht en het hebben van weinig overdrachtmomenten.</p> <p>Een belangrijk aandachtspunt in de bemiddeling is dat een werkzoekende zich slechts aan één loket, het CWI, hoeft te melden.</p> <p>Ook de nieuwe private reïntegratiemarkt is een belangrijk onderdeel van de hervorming. Op de reïntegratiemarkt is een centrale rol weggelegd voor de arbo-diensten (arbeidsgeneeskunde) en private reïntegratiebedrijven. Men wenst de efficiëntie te verhogen via de werking van de markt.</p>	<p>De BA is efficiënt georganiseerd wat een kostenbesparing tot gevolg heeft.</p> <p>Economische kenmerken en de behoeften van de regio kunnen worden meegenomen in de arbeidsmarktwerking via onder andere Länders, gemeenten, <i>regionale adviesraden en secretariaten</i>, en arbeidsbureaus.</p> <p>Het lokale arbeidsbureau en de bijstandsbureaus leveren maatwerk aan cliënten.</p> <p>De lokale arbeidsbureaus beschikken binnen hun <i>budget</i> over een zekere autonomie in de keuze van de instrumenten (scholing, gesubsidieerde arbeid en loonsubsidies) en over een ruimte voor innovatie.</p> <p>De <i>private bemiddelingsbureaus</i> kunnen diensten verlenen die de BA vroeger niet of in mindere mate kan leveren.</p>	<p>Geïntegreerde en geïndividualiseerde aanpak met een focus op doelgroepen en kansarmen in achtergebleven gebieden en steden</p> <p>Sterke geografische deconcentratie met enige bevoegdheden (coördinatie op regionaal en implementatie op departementaal niveau)</p> <p>Sterke (boven)lokale differentiatie in gebruik van kaders en instrumenten aangeboden door centrale overheid</p> <p>Cofinanciering als bindmiddel en sturingsinstrument</p> <p>Planning (omvattend 'Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006) en lange termijncontracten (voor stedenbeleid)</p> <p>Continuïteit: ESF en andere Europese steun wordt door centrale Staat gegarandeerd ook voor toekomst, wat de financiële continuïteit ondersteunt</p>

	<b>UK</b>	<b>Nederland</b>	<b>Duitsland</b>	<b>Frankrijk</b>
<b>Zwaktes</b>	<p>De drastische en talrijke institutionele hervormingen hinderen de continuïteit van de werking.</p> <p>Beperkte horizontale samenwerking tussen beleidsdomeinen economie, werkgelegenheid en vorming; verhoogt risico op overlap in de uitvoering op lokaal niveau.</p> <p>De afbakening van taken en bevoegden inzake coördinatie van beleid op regionaal niveau is nog onduidelijk.</p> <p>Er is niet genoeg ruimte voor input in het centrale beleid van de lokale en de regionale actoren.</p> <p>Te weinig middelen en bevoegdheden voor het regionaal niveau.</p> <p>Afstemming tussen GO en RDA kan beter.</p>	<p>De centrale rol van het CWI bij de arbeidsbemiddeling van werkzoekenden gaat gepaard met enige risico's. De samenwerking en afstemming tussen CWI's, het UWV en de gemeenten zal goed geregeld moeten worden.</p> <p>Een andere bedreiging kan zijn dat de overheid minder controle heeft op de reïntegratie van werkzoekenden (oa door de marktwerking op vlak van reïntegratie-activiteiten)</p> <p>Een andere mogelijke faalfactor is dat het opzetten van een Regionale Arbeidsmarkt-platform afhankelijk is van het eigen initiatief van de gemeente. Wanneer gemeenten deze initiatieven niet gaan ontplooiën komt er weinig terecht van een landelijk dekkend stelsel van regionale platforms.</p>	<p>De manier waarop de hervorming en samenwerking uitgevoerd wordt is een cruciale factor. De lokale arbeids- en bijstandsbureaus moeten dus zelf wel de kans aangrijpen om het beleid op lokaal niveau vorm te geven. Een goede monitoring is hierbij eveneens belangrijk.</p>	<p>Sterke centrale sturing en administratieve uitbouw</p> <p>Onduidelijke scheiding van verantwoordelijkheden door het tripartiete beheer van instellingen en adviesorganen. Daartegenover staat de opname van de derden in de meeste adviesorganen als vierde pijler</p> <p>Weinig ruimte voor marktwerking</p> <p>Samenwerking op bovenlokaal vlak vooral met en tussen publieke actoren</p>

Bron: *IDEA Consult*

## **2. BOUWSTENEN VOOR EEN DYNAMISCH EN EFFICIENT SUBREGIONAAL BELEID IN VLAANDEREN: BELEIDSAANBEVELINGEN**

Na het synthetisch overzicht van het onderzoek vindt men in dit deel bouwstenen voor een dynamisch en efficiënt subregionaal beleid. Op basis van het theoretisch onderzoek, de Vlaamse cases en de analyse van het arbeidsmarktbeleid bij de bureaus worden in dit deel een aantal aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen worden gegroepeerd rond een aantal topics. De invalshoek is sociaal-economisch met bijzondere aandacht voor het arbeidsmarktgebeuren.

### ***Situering en plan van aanpak***

Niet alleen het economisch beleid maar ook het arbeidsmarktbeleid wordt in alle landen hervormd. De actieve welvaartsstaat staat centraal. Het arbeidsmarktbeleid wordt meer en meer zowel geïndividualiseerd als in een bredere socio-economische-culturele context geplaatst. Er wordt tevens meer rekening gehouden met de lokale werking en een gebiedsgerichte benadering. Ook worden meer en meer elementen van marktwerking en responsabilisering geïntroduceerd. In Vlaanderen moet de plaats en de inhoud van het subregionaal beleid bovendien geplaatst worden in het aan de gang zijnde kerntakendebat.

Mede op basis van voorgaande delen van dit rapport zijn volgende trends in de bestuurlijke organisatie belangrijk voor de uitbouw van een efficiënt en dynamisch subregionaal beleid.

- ✓ De tendens naar een meer **persoonlijke benadering** van het beleid (trajectbegeleiding, klantgerichtheid met het uniek loket) leidt tot een grotere druk naar een meer geïntegreerde benadering<sup>16</sup> van de beleidsuitvoering op een niveau dicht bij de klant. Het leidt tevens tot een grotere inschakeling van de lokale overheden vooral bij de uitvoering van het beleid gericht op de integratie van personen.
- ✓ Naast de individualisering is er ook de trend om de werkgelegenheidsaanpak en de strijd tegen sociale uitsluiting niet enkel te richten op probleemwijken en doelgroepen maar deze in te bedden in een ruimer kader met een sterkere focus op een versterking van de economische structuur en het maatschappelijk weefsel. Daarbij worden in een ruime geografisch context ook elementen van ruimtelijke ordening, milieu, huisvesting, onderwijs, cultuur en welzijn meegenomen. Ook deze tendens leidt tot een **meer geïntegreerde en gebiedsgerichte benadering**

---

<sup>16</sup> De meer individuele benadering, de zgn. trajectbegeleiding van werkzoekenden en bijstandgerechtigden omvat naast financiële steunverlening niet alleen aspecten van armoedebestrijding en sociale uitsluiting maar ook aspecten van huisvesting, culturele ontplooiing, en economie.

van het beleid, waarbij rekening wordt gehouden met de nood aan lokale en bovenlokale differentiatie in beleid

- ✓ Deze filosofie van meer geïntegreerde, doch streekgedifferentieerde aanpak leidt tot een grotere gerichtheid op visievorming, strategisch denken, output, maatwerk, draagvlakcreatie en samenwerking tussen alle actoren. Dit heeft niet alleen zijn impact op de samenstelling, het domein, de werking van de subregionale (beleids-)platformen en projectwerking, maar ook op de relatie van deze streekorganen en de bovenlokale samenwerkingsverbanden met de lokale en centrale besturen.
- ✓ Zowel in Vlaanderen als in de in dit project geanalyseerde buurlanden is de subregionale arena op regelmatige basis het voorwerp van een zoektocht naar de nieuwe verhoudingen tussen lokale en centrale actoren en tussen sectoren onderling, wat leidt tot voorstellen van vernieuwde inrichting van die subregionale arena. Topics die daarbij terugkomen zijn onder meer de afweging tussen een ‘bottom-up’ en een ‘top down’-benadering, de afstemming tussen de meer horizontaal georiënteerde streekwerking en de overwegend verticale beleidsvoering op het centrale niveau, de gewenste subregionale organisatiestructuur en de financiering ervan.
- ✓ De uitbouw van de subregionale arena in de diverse landen leidt niet tot de creatie van een nieuw politiek niveau. Het subregionaal veld bevindt zich op de politieke **breuklijn** tussen het lokaal en het centraal niveau en vindt zijn democratische legitimering in de politieke validatie van het subregionaal feit door de centrale overheid en de deelname van de lokale overheden in de beleidsinstanties ervan. De grotere rol van de lokale besturen sluit aan bij het groot belang dat momenteel gehecht wordt aan het **primaat van de politiek**, waarbij beleidsbeslissingen op een democratische wijze moeten bekrachtigd worden. Maar zoals het subregionaal beleid niet louter een afgeleide mag zijn van het centraal beleid is het subregionale meer dan een verlengstuk van het lokale.
- ✓ Ook in de Vlaamse bestuursopbouw en in het *kerntakendebat* staat het begrip **subsidiariteit** centraal, wat gedefinieerd wordt als de toestand waarbij beleidsbeslissingen genomen worden op het meest functionele niveau en zo dicht mogelijk bij de burger. Dit betekent dat de lokale besturen een meer centrale plaats krijgen in het overheidslandschap dan nu het geval is. Decentralisering van bevoegdheden leidt tot een bredere betrokkenheid en verhoogde responsabilisering van de lokale besturen. Maar *echte decentralisering* is niet enkel het toewijzen van de uitvoeringsbevoegdheid aan de lagere besturen, maar ook en vooral het geven van echte beleidsverantwoordelijkheid, met een normerende en beleidsbepalende rol aan de lokale besturen.
- ✓ De subregionale arena wordt gekenmerkt door de **explosie van betrokken actoren** en de opkomst van de niet gouvernementele organisaties (de NGO’s; de derden) naast de klassieke sociale organisaties (zoals werknemers- en werkgeversorganisaties). Meer en meer worden ook in het buitenland (beschouwde landen: Frankrijk, Nederland, Duitsland en de UK) de subregionale overlegplatformen naast de politieke mandatarissen breed samengesteld uit vertegenwoordigers van het **middenveld**. Dit laatste zorgt voor een versterking en een verrijking van het maatschappelijk draagvlak. Met actoren uit het middenveld worden hier niet alleen lokale vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers bedoeld, maar ook vertegenwoordiging van niet gouvernementele organisaties (de

derden, zoals bijvoorbeeld culturele verenigingen, scholen en kringloopcentra) actief in de subregionale arena.

- ✓ Naast de grotere betrokkenheid van de lokale besturen en (middenveld-)actoren valt ook de grotere marktorientatie bij de keuze van de instrumenten op. Uit de literatuurstudie en de perceptiepeiling kan worden afgeleid dat de vraag toeneemt naar meer publiek-private samenwerking voor de uitvoering van het beleid, meer tweezijdige sturingsinstrumenten zoals convenanten en contracten, minder middelenvoorschriften tegenover meer doelvoorschriften, minder gedetailleerde subsidieregelingen maar eerder vrij te besteden budgetten in ruil voor resultaatsverbintenissen en minder input- maar meer outputmonitoring.

\*

\*

\*

Rekening houdende met bovenstaande trends in de bestuurlijke organisatie en met de evaluatieresultaten uit voorgaande delen formuleren we in wat volgt aanbevelingen voor een efficiënt en dynamisch subregionaal beleid. De aanbevelingen worden gegroepeerd rond volgende topics:

- 1 een integrale strategische visie voor de streek
- 2 draagvlakcreatie voor streekvisie en streekwerking
- 3 geografische afbakening
- 4 beleidsuitvoering en projectwerking
- 5 regiefunctie, rolverdeling en streekwerking
- 6 meer gebruik van resultaatgerichte en interactieve sturingsmechanismen
- 7 monitoring- en evaluatiemethodiek

Door de aanbevelingen heen loopt een dubbele **rode draad**, met name:

- *ten eerste*, de verschuiving van een functioneel- macro en sectorale benadering naar een meer territoriaal- geïndividualiseerde en geïntegreerde invalshoek;
- *ten tweede*, de tendens van een dominante institutionele top down invalshoek naar een eerder bottom-up procesmatige en outputgerichte benadering.

Elke aanbeveling is opgebouwd rond een zelfde schema:

- de aanbeveling op zich,
- een motivatie vanuit de Vlaamse cases en,
- één of meerdere buitenlandse voorbeelden ter ondersteuning.

Elke aanbeveling is uitgeschreven op hoofdlijnen als resultaat van de evaluatiestudie.



## ***Topic 1: een geïntegreerde strategische visie voor de streek***

### **WAT?**

Voor een dynamische streekontwikkeling is het belangrijk dat de streek een gebiedsgerichte strategie formuleert. Deze strategische visie op streekniveau heeft vanuit de sociaal-economische problematiek best een zo ruim en geïntegreerd (domeinoverschrijdende en domeindoorrijdende) mogelijk karakter, aspecten van en afwegingen met de andere beleidsdomeinen (zoals bijvoorbeeld milieu, ruimtelijke ordening en onderwijs) worden meegenomen in de streekvisie in functie van de gestelde sociaal-economische problematiek.

Het gaat om een permanent proces waarbij actuele thematieken, problematieken, ontwikkelingskansen, deelplannen,... steeds vanuit verschillende criteria (ruimtelijke, sociale, mobiliteit, economische,...) en met actoren uit verschillende milieus worden getoetst. Al deze elementen vormen concrete aangrijpingspunten om met actoren gericht en concreet 'geïntegreerd' te werken. Vanuit dat oogpunt moet een geïntegreerde visie permanent worden bewaakt en voortdurend aangepast. Een 'geïntegreerde' visie is dus niet iets wat men plots 'heeft' en dat voor altijd geldt, het is iets waar men aan werkt en waaraan aanpassingen nodig zijn. De notie wijst niet op een statisch product maar op een ingesteldheid en op kwaliteiten die permanent in processen aanwezig moeten zijn.

Bij de totstandkoming van deze strategische visie op streekniveau gelden volgende aandachtspunten:

- de uitwerking van een **sociaal-economische strategie voor de streek**. Dit impliceert dat er op streekniveau geïntegreerde strategische doelstellingen geformuleerd worden voor de domeinen economie en werkgelegenheid, die evenwel ook repercussies kunnen hebben voor aspecten binnen de domeinen ruimtelijke ordening, huisvesting, infrastructuur, milieu, welzijn, onderwijs en cultuur. De focus in de formulering van de streekvisie ligt op het sociaal-economische, met evenwel zijn linken met de andere voorvermelde beleidsdomeinen als kritische randvoorwaarde voor het welslagen van de strategie. Ook binnen het sociaal-economisch veld moet de streekvisie de zwaartepunten binnen elk beleidsveld (regionaal economische ontwikkeling en arbeidsmarktbeleid) op een evenwichtige manier benaderen en integreren;
- een **'bottom-up approach' als uitgangspunt**, met andere woorden een strategie voor de streek door de streek. De streekvisie ontstaat als resultaat van overleg tussen de lokale actoren, die via een interactief proces hun eigen institutionalisatie (vorm, partners, besluitvormingsprocessen, omgaan met strategieformulering en projectwerking) zoeken.;
- een **breed gedragen streekvisie**, door deelname van de lokale besturen en van diverse maatschappelijke actoren actief in streekwerking, wat zorgt voor de democratische legitimering en voor het noodzakelijke maatschappelijk draagvlak;
- **de Vlaamse overheid** kan ten aanzien van deze strategieformulering op streekniveau een ondersteunende rol spelen, door enerzijds ex ante een open

beleidskader ter beschikking te stellen en anderzijds tijdens de strategie-uitwerking begeleiding aan te bieden. Dit open beleidskader kan best vergeleken worden met de richtsnoeren die opgemaakt worden in het kader van de Europese programma's, en die als dusdanig de externe coherentie van de streekstrategie met beleidsvisies op het hogere niveau bevorderen. Dergelijke richtsnoeren dienen zeker een voldoende open karakter te hebben zodat de streek in functie van zijn eigen kenmerken en behoeftes zijn strategie kan formuleren en de creativiteit van de streekactoren niet beknodt wordt.

- **streekeigen differentiatie** in model van strategieformulering. Dit impliceert dat een afzonderlijke en een eigen benadering mogelijk is van de grootsteden, de streken met een centrumstad en de meer landelijke gebieden;
- een ruim gedragen streekvisie steunt op een actieve **inbreng van de diverse beleidsdomeinen en –actoren**. Het is dan ook aan elk betrokken beleidsdomein of –actor om deze inbreng voor te bereiden op de voor hen meest geëigende manier. De kracht van de streekvisie zal bepaald worden door de mate waarin ze erin slaagt de specifieke domeinelementen en prioriteiten te integreren in een evenwichtig en homogeen geheel.

## **MOTIVATIE**

Er is in Vlaanderen duidelijk nood aan een gebiedsgericht beleid per beleidsdomein maar ook aan een integrale streekbenadering over de beleidsdomeinen heen.

In Vlaanderen kunnen drie beleidscluster worden afgeleid: de sociaal-culturele cluster, de ruimtelijk-ecologische cluster en de sociaal-economische cluster. Elke cluster heeft zijn eigen benadering. In alle domeinen is evenwel een *gebiedsgerichte beleidscomponent aanwezig*. Maar het gebiedsgericht beleid heeft hoofdzakelijk een *sectorale insteek*, en dit zowel *binnen* de beleidsdomeinen als *tussen* de beleidsdomeinen. Dit betekent dat het geïntegreerd gebiedsgericht beleid in beperkte mate is ontwikkeld en wordt toegepast.

Als *voorbeeld* van verticale verkokering binnen eenzelfde domein kan het *milieubeleid* worden aangehaald. Zo duidt het 'MINA-plan 2' aan dat de bestaande vormen van sectoraal gebiedsgericht milieubeleid onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, dat er een gebrek is aan besluitvormingsprocessen en structuren voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid, en dat er momenteel geen gebiedsgerichte 'monitoring' van de milieutoestand bestaat. Aldus is er in het milieubeleid een gebrekkige afstemming van gebiedsgericht met het sectoraal milieubeleid (interne integratie) en met de ruimtelijke ordening, economie en landbouw (externe integratie).

Daartegenover staat de vaststelling uit de perceptiepeiling dat de meest dynamische streekprogramma's, GsiW en het SPK, een ruime visie ontwikkelen, waarbij niet alleen elementen van werkgelegenheid en economie worden meegenomen, maar ook aspecten van milieu, ruimtelijke ordening, huisvesting, welzijn, onderwijs en cultuur. Dit komt ook tot uiting in de projectwerking. Dit alles pleit voor een meer integrale benadering van streekontwikkeling.

## **BUITENLANDSE VOORBEELDEN**

Internationaal is een tendens waarneembaar om het werkgelegenheidsbeleid op een lager geografisch niveau dan het centrale in te bedden in een ruimer beleidskader, waarbij ook aspecten van economie, cultuur, huisvesting, volksgezondheid, netwerking (ICT, milieu, infrastructuur) worden geïntegreerd. Met verder als belangrijkste tendensen: alle (en niet alleen de achtergebleven regio's) en meer volledige regio's (en niet alleen de probleemzones binnen de subregio) komen in aanmerking, een grotere marktorientatie van het instrumentarium, het extensief benutten van andere beleidsvelden voor de integrale oplossing van deelproblemen.

### Frankrijk:

Een goed voorbeeld van integrale streekontwikkeling vindt men in Frankrijk op het niveau van de 'Région' met het 'Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006'. Dit plancontract tussen alle actoren (Centrale overheid, Région, departementen en andere actoren) bevat visievorming, strategieformulering en hefboomprojecten op de domeinen economie, werkgelegenheid, O&O, vorming en opleiding, solidariteit (doelgroepenbeleid) en netwerking (ICT; RO, infrastructuur en milieu) voor de gehele planperiode.

### UK:

In de UK ziet men een aanzet tot meer integrale benadering op streekniveau met name door de oprichting van de GO's (Government Offices) als gedeconcentreerde vertegenwoordiging van de overheid op verschillende beleidsdomeinen en door het ontstaan van de RDA's (Regional Development Agencies) die de brede sociaal-economische en infrastructurele aspecten van de streek coördineren.

## **Topic 2: draagvlakcreatie voor streekvisie en streekwerking**

### **WAT?**

Een meer geïntegreerde streekbenadering en strategieformulering staat of valt bij de creatie van een voldoende breed en actief draagvlak via het betrekken van de ‘levende krachten’ in de streek. Met levende krachten worden zeker bedoeld de lokale besturen wat bijdraagt tot de democratische legitimering, en de actoren die actief zijn in de subregionale arena, zoals sociale partners en NGO’s (de derden), wat bijdraagt tot de maatschappelijke legitimering van de streekwerking.

Ten aanzien van de huidige werking stellen we een drietal aanpassingen voor.

- De creatie van **één**, door de Vlaamse overheid erkend, sociaal economisch **overlegforum** op niveau van de streek met een **open beheersstructuur** en met als **hoofdtak** strategieformulering en beleidsadviesing rond streekgebonden sociaal-economische materies. Dit impliceert dat:
  - het alleen aan dit forum toekomt invulling te geven aan deze ruime sociaal-economische streekvisie, rekening houdende met de krachtlijnen van de Vlaamse overheid;
  - dit overlegforum moet kunnen beschikken over een in de streek gevestigd fysisch aanspreekpunt, ondersteund door een eigen professioneel team;
  - het beleidsondersteunende en -voorbereidende aspect voorrang krijgt. Dit komt tevens tegemoet aan de nieuwe bestuurlijke verhoudingen binnen Vlaanderen waar beleidsondersteuning en –coördinatie wordt afgesplitst van beleidsuitvoering;
  - dat omvang en samenstelling van het forum via reglementering *niet sterk* worden vastgelegd. Een meer open en dynamische beheersstructuur zorgt voor creatieve interactie tussen de verschillende actoren actief in de subregionale arena. Met deze actoren worden hier bedoeld: de zuivere private actoren (met vragers, bvb werklozen en bedrijven, en aanbieders, bvb scholen), de vertegenwoordigers van het middenveld (de lokale sociale partners en de NGO’s en de lokale territoriale besturen. Om hun inbreng in dit forum voor te bereiden kunnen de levende krachten zichzelf organiseren.

Wanneer geopteerd wordt voor dit enig sociaal-economisch overlegforum op streekniveau moet de toegevoegde waarde van de huidige fora zoals de STC’s en de streekplatformen daarin worden opgenomen.

- **Netwerking** via projectwerking levert een essentiële bijdrage tot het draagvlak van de streekwerking. In het kader van een dynamische streekvisie mag de rol van **bezielende figuren** als trekkers van streekwerking niet worden onderschat. Tevens kan een **goede communicatie** naar de bevolking toe bijdragen tot de draagvlakcreatie binnen de streek.
- Voor de blijvende mobilisatie van de streekwerking is het belangrijk dat de **inbreng** van de actoren **gevaloriseerd** wordt. Dit vergt een openheid van de hogere beleidsniveaus voor de streekvisie, en omgekeerd. Deze valorisatie kan onder meer de vorm aannemen van beïnvloeding van beleidsbeslissingen op

diverse bestuursniveaus (vb. opname van voorstellen van de streek in provinciale en Vlaamse beleidsplannen) en ondersteuning bij de realisatie van strategische streekprojecten (bvb via cofinanciering).

## **MOTIVATIE**

De **meest dynamische geachte platformen**, waaronder economische streekplatformen en spontane samenwerkingsverbanden, zoals het SPK en 'GsiW', hebben een breed werkveld (economie, arbeid met uitlopers naar milieu en cultuur), een meer open beheersstructuur en of een projectwerking die openstaat voor anderen. Zo wordt het programma 'GsiW' beheerd door een ruim veld van lokale actoren (gaande van de stad, bedrijven, ... tot scholen) en een open lidmaatschap. Ook het SPK, ondanks zijn meer besloten beheersstructuur, bestrijkt een breed maatschappelijk actiedomein en staat zeer open voor partnerschappen bij zijn projectwerking.

Met het openstellen van de beheersstructuur naar alle relevante actoren op het subregionaal veld **vergroot men het draagvlak** van de streekwerking. Tevens schakelt Vlaanderen zich in een internationale trend naar meer betrokkenheid van de gemeenten (in uitvoering van het subsidiariteitsprincipe en de trend naar een grotere democratische legitimering) en van de NGO's (doorbreken van het monopolie van de klassieke bundelende organisaties van het klassiek overleg) bij de besluitvorming.

Ondanks de opkomst van de NGO's blijven volgens de perceptiepeiling in de verschillende streken de **sociale partners een dragende rol** spelen in de subregionale werking. Deze rol van het middenveld kan volgens de personen op het veld evenwel geoptimaliseerd worden, onder meer door:

- minder subregionale overlegfora maar met een breder werkerrein. Dit verhoogt de efficiëntie van het overleg en werking;
- meer focus op strategieformulering, vervolgens de draagvlakcreatie voor deze strategie op streekniveau, en minder op projectadvisering. Dit alles betekent dat het beleidsondersteunende en -voorbereidende aspect voorrang krijgt.

Gezien het belang van de streekwerking, de grote behoefte aan bottom-up benadering en in de optiek dat er meer en meer bevoegdheden op het niveau van de lokale overheden komen te liggen, stijgt het belang van een goed gestructureerd overleg op streekniveau tussen democratisch verkozen beleidsverantwoordelijken op lokaal niveau enerzijds en de lokale sociale partners en derden anderzijds.

## **BUITENLANDSE VOORBEELDEN**

In het buitenland onderscheiden we globaal gezien twee sporen waarlangs een draagvlak gecreëerd wordt voor het werken rond een streekvisie. De eerste piste vertrekt van een verruiming van de strategische partners in de overlegorganen. Via

lidmaatschap van het subregionale overlegorgaan voelen actoren zich betrokken en groeit het draagvlak. Naast sociale partners en politieke vertegenwoordigers komen de derden meer en meer aan bod (onderwijsinstellingen, NGO's). De tweede optie is het subsidiëren van spontane partnerschappen. De overheid ondersteunt de netwerkvorming van partijen die zich samen inzetten voor de regio.

#### Frankrijk:

Op diverse niveaus: centraal, regionaal, departementaal, bovenlokaal is er in Frankrijk overleg tussen de werkgevers, de werknemers en de politici, soms met de derden als vierde partner. Typisch is dat het overleg vooral gaat over visievorming, strategiebepaling. Bij projectwerking zijn het enkel de direct betrokken partijen, die ook een financiële bijdrage leveren, die bij het overleg betrokken worden.

#### Nederland:

De sociale partners in Nederland hebben een algemene adviesfunctie in de Sociaal Economische Raad en een bijkomende adviesfunctie via de Regionale Platformen Arbeidsmarkt. De samenstelling van deze Platformen bestaat verplicht uit gemeenten, werkgevers en werknemers. Daarnaast staat het lidmaatschap open voor onder ander de Kamers van Koophandel, de provincie, de reïntegratiebedrijven, de uitzendkantoren en de onderwijsinstellingen.

#### Duitsland:

De participatieve aanpak uitgetekend ten aanzien van het arbeidsmarkt- en structureel beleid gebeurt door het opzetten van regionale adviesraden en regionale secretariaten. De regionale adviesraden zijn opgevat als lokale partnerships en hebben een brede samenstelling waarbij de sociale partners vertegenwoordigd zijn naast de lokale overheid, onderwijsinstanties en andere stakeholders.

#### UK:

Via het kanaal van de Local Strategic Partnerships steunt de Britse overheid lokale partnerschappen die in de eerste plaats gericht zijn op regeneratie van achtergestelde stadsdelen of gebieden. Hieraan is een belangrijk sociaal aspect verbonden. Lokale overheden kunnen het initiatief nemen maar het partnerschap moet representatief zijn voor de lokale privé-sector, publieke sector en vrijwilligerssector.

### ***Topic 3: geografische afbakening***

#### **WAT?**

Belangrijke vraagstelling bij de operationalisering van een efficiënt werkend subregionaal beleid is de afbakening van het geografisch werkgebied. In lijn met voorgaande aanbevelingen stellen we een aantal krachtlijnen voor inzake de afbakening van het werkgebied, die bevorderlijk zijn voor een integrale en een strategische benadering van streekontwikkeling.

Deze gebiedsafbakening houdt rekening met volgende krachtlijnen:

- het voorstel van afbakening gebeurt best **door de streek zelf**. Een politiek gelegitimeerde en maatschappelijk gedragen afbakening van het geografisch werkgebied en schaalniveau van het strategisch en geïntegreerd streekbeleid impliceert dat de streekeigen actoren zelf op basis van een aantal objectieve criteria (minimum dimensie, voldoende kritische massa, homogeniteit, gebiedsdekkend) en subjectieve criteria (politieke grenzen, culturele leefgemeenschappen en aantrekkingspolen) een voorstel tot geografische afbakening van de subregio of streek vorm geven;
- de **rol van Vlaamse overheid** inzake geografische afbakening kan beperkt zijn. Zij stimuleert lokale actoren om tot gebiedsdekkende werking te komen en speelt arbiter bij overlapping en blinde vlekken. Zij kan objectieve gegevens aanreiken, die kunnen bijdragen tot een homogene streekafbakening<sup>17</sup>;
- de gebiedsomschrijvingen mogen **geen statisch gegeven zijn**. Verandering in gebiedsomschrijvingen moet zonder veel complexiteit mogelijk zijn. De afbakening van de streek dient niet noodzakelijk overeen te komen met arrondissementele en provinciale grenzen;
- daar waar vanuit een integrale en dus eerder functionele benadering van het gedifferentieerd regionaal ontwikkelingsbeleid een betere geografische afstemming over de beleidsdomeinen heen gewenst is, dient men anderzijds te **waken over een te grote formalisering** (bvb op basis van door de Vlaamse overheid aangedragen criteria, zoals bij de impulsgebieden) van de geografische afbakening;
- een meer homogene gebiedsomschrijving voor het strategische niveau van integrale streekontwikkeling belet niet dat er **andere schaaldimensies** kunnen ontstaan en zelfs aangewezen zijn voor sectorale en programmatorische toepassingen, voor projectwerking (hefboomprojecten) en, of voor beleidsuitvoering (bvb loketfunctie zoals bij de LWW);
- de problematiek van **de grootstad en zijn omgeving** (Antwerpen en Gent) vergt op het vlak van de subregionale strategieformulering bijzondere aandacht. Op zich hebben deze twee grootsteden een voldoende omvang om als aparte entiteit in

---

<sup>17</sup> zoals bijvoorbeeld gebeurt bij de CBE's in Frankrijk. De lokale actoren laten zich leiden door de economische afbakening van meer dan 300 tewerkstellingszones door het INSEE, maar zijn er niet door gebonden. In de praktijk vallen de gebieden van de CBE's niet samen met de door het INSEE afgebakende tewerkstellingszones

het streekbeleid te fungeren. Het benaderen van Gent en Antwerpen<sup>18</sup> als een afzonderlijke niveau (subregio) binnen het subregionaal beleid, waarbij gebruik wordt gemaakt van de stedelijke initiatieven en instituties, is aangewezen. Anderzijds stelt zich de problematiek van de stad en zijn rand waarbij niet voorbij kan worden gegaan aan de sterke sociaal-economische verwevenheid tussen de grootstad en zijn rand, bvb. op vlak van mobiliteit, ruimtelijke ordening, onderwijsaanbod, welzijnsvoorzieningen en cultuur. Inzake aanpak van streekwerking zijn er voor de grootstad en zijn rand inzake strategieformulering twee opties, namelijk:

- ofwel maken ze een gezamenlijke strategie voor de grootstad en zijn rand, waarbij de rand op een volwaardige manier betrokken wordt;
- ofwel ontwikkelen de grootstad en de rand elk op zich hun strategie.

Bij de keuze tussen beide opties kunnen de betrokken actoren zich laten leiden door de reeds vermelde criteria, zoals draagvlak, kritische massa, sociaal-economische banden versus administratieve afbakening en financiële leefbaarheid. Gezien de sterke verwevenheid tussen grootstad en rand kan vanuit inhoudelijk oogpunt gepleit worden voor de eerste optie. De Vlaamse overheid kan deze samenwerking via incentives bevorderen.

Ook hier geldt dat er **andere schaaldimensies** en samenwerkingsverbanden kunnen ontstaan en zelfs aangewezen zijn voor sectorale en programmatorische toepassingen, voor projectwerking en, of voor continue beleidsuitvoering.

## **MOTIVATIE**

De geografische afbakening van het uniek strategisch streekoverlegorgaan gebeurt best door de streek zelf en dit op een flexibele manier.

- Eén strategisch overlegplatform vergt **afstemming van de werkgebieden**. Momenteel verschilt de geografische afbakening van de subregionale werking tussen de verschillende beleidsdomeinen, ook voor de beleidsdomeinen economie en werkgelegenheid. Zo heeft men gebiedsafbakening voor de subregionale economie, met 17 streekplatforms en deze voor het subregionaal arbeidsmarktbeleid, met 13 STC's. Bovendien is de gebiedsdekking voor de sector economie niet compleet. De verscheidenheid van geografische gebieden kan deels verklaard worden door de zoektocht naar de optimale dimensie die per beleidsdomein anders kan liggen. Toch kan een meer homogene gebiedsafbakening over de beleidsdomeinen heen een bijdrage leveren tot een integrale streekontwikkeling.
- De **gebiedsafbakeningen mogen niet statisch** zijn. Uit de praktijk blijkt nu al een wisselend patroon in samenwerking op streekniveau, ook op vlak van geografische afbakening.
  - Een mooi voorbeeld is de recente beweging in West-Vlaanderen (concentratiebeweging bij de Kamers maar met behoud van dienstverlening op

---

<sup>18</sup> Brussel wordt hier als grootstad buiten beschouwing gelaten omdat het niet behoort tot het gewest Vlaanderen.



lokaal (arrondissementeel) niveau). Deze politiek bepaalde arrondissementele grenzen blijken doorgaans een belangrijke ijkfactor in de geografische afbakening van streken.

- Een ander voorbeeld vindt men in de Kempen waar een samenwerking tussen 4 gemeenten (het samenwerkingsverband regionaal stedelijk gebied Turnhout) wordt georganiseerd op beleidsdomeinen die ook worden opgenomen door het IOK.
- Uit de perceptiepeiling volgt duidelijk dat streekwerking verschilt van subregio tot subregio. Belangrijk is hier de **grootstedelijke problematiek**. De grootstadproblematiek wordt best geïllustreerd door de subregionale werking in het STC-gebied Gent-Eeklo, met een dubbele problematiek:
  - binnen het gebied Gent-Eeklo, met het Meetjesland als homogeen gebied met geïntegreerde streekwerking tegenover het weinig homogeen gewest Gent, en
  - binnen het gewest Gent, met de stad Gent en zijn geïntegreerd project GsiW voor de Stad en het ROM-project voor de haven maar met het ontbreken van subregionale werking in de rand.

Kenmerkend is hier ook het geringe beroep van Gent op de diensten van de Vlaamse overheid. De stad beschikt over een eigen werkwinkel en een overlegorgaan inzake werkgelegenheid. In het gewest Gent hebben de instellingen met een bovenlokale werking (Stad+rand) een weinig dynamische werking. Dit geldt zowel voor de economische instellingen (met een zwak streekplatform en weinig dynamische intercommunale) als voor de arbeidsmarktinstaties (STC Gent-Eeklo vooral gericht op Meetjesland).

- De geografische afbakening moet streven naar gebiedsdekkend beleid. Het beperken van de subregionale werking tot de centrumsteden en de stadsgewesten is voor Vlaanderen ontoereikend en houdt tevens onvoldoende rekening met de historische eigenheid van Vlaanderen: zie kaderstuk.

---

## Centrumsteden en stadsgewesten in Vlaanderen

1 Het beperken van de subregionale werking tot de centrumsteden en de stadsgewesten is voor Vlaanderen alles behalve gebied- en bevolkingsdekkend. Dit volgt uit onderstaande cijfers.

- De twee grootsteden en de 11 andere centrumsteden staan in voor respectievelijk 17,4% en 19,1% van de jobs in Vlaanderen en voor respectievelijk 10,9% en 13,3% van de bevolking op actieve leeftijd woonachtig in Vlaanderen. De andere gemeenten (niet centrumsteden) staan in voor 63,5% van de jobs in Vlaanderen en tellen 64,9% van de bevolking op actieve leeftijd woonachtig in Vlaanderen.

- De twee grootstadsgewesten (Antwerpen en Gent) staan in voor respectievelijk 31,8% van de jobs in Vlaanderen en voor 28,8% van de bevolking op actieve leeftijd woonachtig in Vlaanderen. De 7 kleinere stadsgewesten staan in voor 25,2% van de jobs en voor 24,0% van de bevolking op actieve leeftijd. De overige meer landelijke gebieden blijven goed voor 43,0% van de jobs in Vlaanderen en 47,2% van de bevolking op actieve leeftijd woonachtig in Vlaanderen.

<b>Aandeel van de centrumsteden in een aantal werkgelegenheidscijfers:</b>		<b>Waarvan Antwerpen en Gent</b>
- het aantal jobs	36,51%	17,39%
- het aantal werkenden	23,53%	10,33%
- de bevolking op actieve leeftijd	24,17%	10,94%
- het aantal werklozen	35,13%	19,14%
<b>Aandeel van de stadsgewesten in een aantal werkgelegenheidscijfers:</b>		<b>Waarvan Antwerpen en Gent</b>
- het aantal jobs	56,98%	31,76%
- het aantal werkenden	52,22%	28,45%
- de bevolking op actieve leeftijd	52,79%	28,83%
- het aantal werklozen	58,40%	33,50%

Bron: IDEA CONSULT op basis van cijfers steunpunt WAV

2 Deze cijfermatige analyse duidt tevens op de eigenheid van Vlaanderen, met een historische keuze voor suburbanisatie (spreiding van wonen en lintbebouwing) en voor een sterk gespreid subregionaal beleid (werk in eigen streek), wat sterk inwerkt op de institutionele keuzen inzake vormgeving van het subregionaal beleid. In andere landen met sterkere bundeling in en rond steden vallen stedenbeleid en subregionaal beleid nauwer samen dan in Vlaanderen.

### **BUITENLANDSE VOORBEELDEN**

De buitenlandse analyse toont verschillende methodes inzake afbakening van het geografisch gebied voor het strategisch overleg inzake subregionaal arbeidsmarktbeleid, namelijk een vastgelegde geografische verdeling of een vrij te kiezen geografisch gebied al dan niet onderworpen aan randvoorwaarden.

Frankrijk:

In Frankrijk hebben de formele gedeconcentreerde en gedecentraliseerde overheidsstructuren een vast afgebakend geografisch werkingsgebied. Verder is er een discussie aan de gang wat betreft de integratie van het stedenbeleid in het integrale subregionale beleid. Daarnaast zijn de meer dan 100 'Comités de Bassin d'Emploi' voorbeelden van spontane overlegorganen met een subregionale werking. De geografische afbakening wordt bepaald door de betrokken actoren en wordt erkend door de centrale overheid, waarbij ze zich laten leiden door historische, culturele, economische en de nood aan voldoende kritische massa. Zonder ertoe verplicht te zijn houdt deze afbakening rekening met de meer dan 300 tewerkstellingszones afgebakend door het Nationaal Instituut voor Economische statistiek (INSEE). Ze zijn

niet gebiedsdekkend en zijn vooral opgericht in landelijke gebieden, de traditionele industriële bekkens en de rurale gebieden in reconversie.

Nederland:

De subregionale platformen creëren hun eigen geografisch gebied. De overheid probeert met een stimulerend beleid tot een gebiedsdekkende afbakening te komen. Er mag geen overlap zijn tussen de gebieden van de verschillende Regionale Platformen Arbeidsmarkt.

UK:

In de UK stellen we vast dat de formele structuren zoals gedeconcentreerde instellingen (GO), RDA's en LSC's een afgebakend geografisch werkgebied hebben. Via de bottom-up initiatieven is er op projectbasis ruimte voor lokale of subregionale geografische differentiatie.

## ***Topic 4: Beleidsuitvoering en projectwerking***

### **WAT?**

De formulering van een streekvisie is onvoldoende voor een blijvende en dynamische streekwerking. De strategie moet geoperationaliseerd worden, zowel in formulering als in begeleiding van uitvoering van concrete projecten.

Bij beleidsuitvoering kan een onderscheid worden gemaakt tussen beleidsuitvoering via de geëigende functionele instanties (A) en uitvoering van projecten van bepaalde duur (B).

**A Beleidsuitvoering en streekwerking.** Inzake de uitvoering van de streekwerking via de geëigende functionele instanties zijn volgende aandachtspunten te vermelden.

- Daar waar er een geïntegreerde sociaal-economische strategie is voor de streek, kan de beleidsuitvoering verlopen via de geëigende instanties per beleidsdomein. Zo zijn dit voor het arbeidsmarktbeleid onder andere de VDAB-diensten en de lokale werkwinkels, en voor het regionaal-economisch beleid de GOM's<sup>19</sup> en de intercommunales. Bovendien kan men vaststellen dat het schaalniveau van uitvoering tussen beide beleidsdomeinen verschilt: de uitvoering van het regionaal-economisch beleid gebeurt doorgaans op een hogere schaal dan het arbeidsmarktbeleid, dat dicht bij de burger georganiseerd wordt.
- Streekeigen differentiatie is ook aangewezen in de modellen van uitvoering, waarbij ook hier een onderscheid kan worden gemaakt tussen grootstad, centrumsteden en meer landelijke gebieden. Zo hebben Gent en Antwerpen, met hun eigen grootstedelijke problematiek de schaal om eigen uitvoeringsinstellingen te hebben, terwijl in landelijke gebieden de uitvoering best georganiseerd wordt op bovenlokaal niveau.
- Ook bij de implementatie van het subregionaal beleid van de Vlaamse overheid op lokaal en bovenlokaal niveau (bijvoorbeeld de LWW en de FLW) moet men rekening houden met schaalverschillen tussen de lokale besturen, al was het maar omwille van verschillen in problematiek en financiële en politieke draagkracht om deze problemen op te lossen. De toenemende heterogeniteit van de beleidsproblemen binnen Vlaanderen vergt subregionale beleidsdifferentiatie. Schaaldifferentiatie kan daartoe bijdragen.
- Om tot een dynamische en continue streekwerking te komen zal ook moeten voorzien worden in een professioneel team dat de levende krachten ondersteunt, en dit zowel in de streek zelf als op het Vlaamse niveau voor de ondersteuning van de streekwerking en de doorstroming van de resultaten op het Vlaamse niveau.

---

<sup>19</sup> er zijn beleidsplannen om de GOM's samen met andere Vlaamse diensten naar de ondernemingen te integreren in de 'Huizen van de Economie'.

**B Uitvoering van strategische streekprojecten.** Ten aanzien van de formulering en de realisatie van streekprojecten zijn volgende aandachtspunten van belang:

- een duidelijker onderscheid tussen projecten van streekbelang, projecten van Vlaams belang en van louter lokaal belang, waarbij projecten van streekbelang op hun plaats zijn in de operationalisering van een streekvisie;
- streekwerking mag zich niet beperken tot het definiëren van streekprojecten, maar er moet ook gewerkt worden aan de strategie om tot uitvoering van de voorgestelde projecten te komen. Dit vergt niet alleen draagvlakcreatie binnen de streek maar ook een sterke aanwezigheid van de streek op een hoger niveau (zorg voor cofinanciering, lobbying, aanpassing regelgeving, ...);
- voorzien in een sluitend financieringsschema voor de voorgestelde strategische projecten. Dit financieringsschema kan gebaseerd zijn op de inbreng van diverse partijen, en dit zowel uit de streek zelf (privaat en publiek) als vanuit het provinciale of Vlaamse niveau. Als bewijs voor het politiek en maatschappelijk draagvlak van de projecten is het aangewezen dat er vanuit de streek zelf een basisfinanciering wordt ingebracht. **Cofinanciering** van lokale actoren kan zelfs als voorwaarde worden gesteld bij het aanvaarden van een streekproject, en dit als toets voor de gedragenheid van het project;
- de oprichting op Vlaams niveau van een **projectfonds**. Dit fonds staat in voor de cofinanciering vanuit de Vlaamse Overheid van projecten die worden aanvaard als streekproject. Een horizontaal begrotingsfonds op Vlaams niveau kan ook een oplossing bieden voor een snellere realisatie van subregionale projecten, in de zin dat wanneer op Vlaams niveau een streekproject wordt aanvaard er ook een politiek engagement wordt genomen voor de financiering van het project. In het kader van een meer geïntegreerde gebiedsgerichte werking is het bovendien niet altijd duidelijk binnen welk functioneel domein op Vlaams niveau een project valt, en dus ook kan gefinancierd worden. De oprichting van dergelijk fonds strookt ook met de wens tot meer programmatorische werking op subregionaal niveau, ook in het arbeidsmarktbeleid.
- oog voor **nieuwe begrotingslijnen**. Naast een horizontaal projectfonds moeten nieuwe trends en thema's die groeien op streekniveau aanleiding kunnen geven tot het openen van nieuwe begrotingslijnen bij de Vlaamse overheid;
- **meer marktwerking** bij de uitvoering van projecten. Hiermee wordt vooral bedoeld de inzet van aanbestedingsprocedures bij de beleidsuitvoering. Eenmaal een strategie geformuleerd en een programma uitgetekend kan de markt geraadpleegd worden om bij de projectuitvoering tot de beste prijs/kwaliteitverhouding te komen. In dezelfde zin kan via publiek-private samenwerking maatschappelijke meerwaarde in de beleidsuitvoering gegenereerd worden, omdat via kennisbundeling en risicobeheersing een beter resultaat kan bereikt worden tegen een zelfde prijs.

## **MOTIVATIE**

Uit de analyse van de subregionale arena Vlaanderen en uit de perceptiepeiling volgt duidelijk dat:

- de meest dynamische en meest gedragen geachte samenwerkingsverbanden (GsiW en het SPK) gekenmerkt worden door een uitgebreide projectwerking. Projecten die veelal tot stand komen door cofinanciering, waarbij gebruik wordt gemaakt van Europese, Vlaamse, lokale overheidsfinanciering en soms ook van private financiering;
- bij projectwerking veelal andere actoren worden betrokken dan bij de strategieformulering. Zo wordt het SPK gekenmerkt door een gesloten beheersformule, maar werkt samen met diverse actoren bij de projectwerking. In Gent wordt in het programma 'GsiW' per project de samenstelling van het managementcomité samengesteld;
- rond bepaalde thema's (intergemeentelijke) samenwerkingsverbanden ontstaan, die de traditionele gebiedsafbakening en bevoegdheidsuitoefening van de traditionele actoren en instellingen doorbreken. Zo heeft bijvoorbeeld het samenwerkingsverband tussen de 4 gemeenten in Turnhout rond de afvalproblematiek de gevestigde positie van het IOK op dit domein doorbroken.

Het subregionaal beleid heeft geen eigen budget voor projectfinanciering. Dit impliceert dat voor deze projectfinanciering een beroep moet gedaan worden op de budgetten van de verschillende functionele departementen. Dit wordt evenwel belemmerd door een gebrek aan horizontale werking van de Vlaamse administratie. Indien een project niet past in het programma van een verticale administratie of indien het project moet gefinancierd worden door verschillende departementen, heeft het project weinig slaagkans.

De hefboomprojecten zijn niet altijd van streekbelang, soms zijn ze zuiver lokaal, soms hebben ze een Vlaams belang (bvz zeesluis Gent). Een duidelijke definitie van streekprojecten is noodzakelijk, zeker indien een beroep wordt gedaan op cofinanciering vanuit de Vlaamse overheid.

## **BUITENLANDSE VOORBEELDEN**

Allerlei mogelijkheden dienen zich aan inzake projectwerking en uitvoering van het arbeidsmarktbeleid. Algemeen stellen we vast dat regionale en lokale projectwerking enerzijds, en de uitvoering via gedeconcentreerde of gedecentraliseerde instellingen anderzijds naast elkaar bestaat. Er lijken weinig initiatieven te bestaan om deze zaken via een strategisch plan te integreren op streekniveau. Dit is ook in Frankrijk het geval, hoewel er een aanzet is tot integratie van streekvisie en streekprojecten via de "Contrat de Plan Etat-Région".

Wat opvalt, is dat in het buitenland zelden financiering voorzien wordt voor streekbeleid en streekontwikkeling in het algemeen. De streekwerking wordt wel gefinancierd vanuit specifieke thema's, vaak het herontwikkelen van achtergestelde gebieden (zie bijvoorbeeld UK Neighbourhood Renewal Strategy en Frankrijk – sociale problematiek van stadsbuurten). Indirecte mechanismen zijn co-financiering

(zie Frankrijk hieronder) of gemengde financiering via de overheid of de Europese Structuurfondsen. Het gaat hier telkens om de financiering van projecten.

Frankrijk:

In Frankrijk vindt men op het niveau van de ‘Régions’ met het ‘Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006’ per beleidsdomein naast visievorming ook de daarbij horende reeks hefboomprojecten, met projectomschrijving, doelstellingen, evaluatie- en opvolgingsmethoden en financieringsmodaliteiten.

Ook in Frankrijk biedt de centrale overheid kaders aan voor subregionale projectwerking. Dit leidt binnen de verschillende departementen tot een gevarieerd pallet van streekinitiatieven, gaande van huizen van de streek, incubatiecentra voor sociale economie en pilootprojecten ter versterking voor streekeigen structuur.

In Frankrijk bestaat een cultuur van cofinanciering als middel tot sturing en samenwerking. Veel van de bovenlokale en lokale projectwerking wordt gekenmerkt door samenwerking tussen verschillende actoren en cofinanciering. Dit bemoeilijkt soms het rond krijgen van projecten (verschillende actoren hebben andere prioriteiten, beslissingsmomenten en procedures), maar heeft als voordeel dat het soms te unilateraal afbakenen van doelgroepen van de centrale actoren kan worden aangevuld met acties van de andere bestuursniveaus en opgevangen kan worden in een meer homogeen geheel dat inspeelt op alle noden van de streek.

Verder wordt in Frankrijk veel aandacht besteedt aan de continuïteit voor projectwerking: ESF-waarborg. ESF en andere Europese steun wordt soms door centrale Staat gegarandeerd ook voor toekomst, wat de (financiële) continuïteit ondersteunt.

## **Topic 5: regiefunctie, rolverdeling en streekwerking**

### **WAT?**

Sterke actoren zijn essentieel voor een dynamische streekwerking. Evenzeer is het van belang om duidelijkheid te hebben over de **regiefunctie** (welke instantie maakt de verbindingen tussen de beleidsdomeinen tussen de bestuursniveaus, wie coördineert) en de **rolverdeling** tussen de bestuursniveaus in de streekwerking.

Ten aanzien van deze regiefunctie dienen we rekening te houden met volgende evoluties in de organisatie van het bestuurlijk beleid in Vlaanderen.

- Een tendens naar decentralisering in het Vlaams beleid (meer bevoegdheden voor lokale overheden, de gemeente als mede-overheid) en het hanteren van de subsidiariteit als criterium van bevoegdheidsverdeling in het kerntakendebat. Het **subsidiariteitsprincipe** voor de overheid houdt in dat ‘kerntaken die functioneel beter op een lager niveau worden waargenomen, niet door een hoger niveau ter hand worden genomen’.
- Het benadrukken van het **politiek primaat**: beleidsvoering gebeurt door democratisch verkozen besturen.
- Het erkennen in het kerntakendebat van **drie bestuursniveaus**: de gemeente als basisniveau en eerstelijnsbestuur, het Vlaamse centrale niveau met essentieel een beleidsbepalende opdracht en een beleidsuitvoerende opdracht en de provincie als intermediair bestuur met specifieke bovenlokale opdrachten.

Ten aanzien van het **strategisch subregionaal beleid** vertaalt zich dat naar volgende aanbevelingen:

- het is aangewezen dat, in het kader van de streekwerking, **één regisseur** per streek op strategisch niveau wordt aangeduid. De regisseur moet zo lokaal mogelijk worden gekozen maar hoeft daarom niet a-priori een democratisch bestuur te zijn. De functie kan worden waargenomen door elke streekactor in zoverre die beantwoordt aan een aantal criteria (engagement naar streekwerking toe, maatschappelijk aanvaard binnen de streek, voldoende verzelfstandigd tegenover het Vlaams en het lokaal niveau, voldoende domeinkennis en contacten met de betrokken bestuursniveaus, beschikken over adequate logistieke ondersteuning). Het komt de streek toe de regisseur aan te wijzen;
- de rol van generieke streekregisseur kan aangevuld worden met een thematische regisseur voor een welbepaald subdomein. De keuze van deze thematische streekregisseur gebeurt best op basis van zijn domeinkennis. Zo spelen bijvoorbeeld de provincies een belangrijke rol in het toerismebeleid op streekniveau;
- het is evenzeer belangrijk dat er in het kader van het subregionaal beleid **klare taakafspraken tussen de bestuursniveaus** bestaan.
  - Daarbij wordt geopteerd het *Vlaams niveau* eerder als ondersteunend te laten fungeren. De Vlaamse overheid zorgt voor een open beleidskader, en een



volledige gebiedsdekking, geeft ondersteuning aan de streek bij de strategieformulering en de beleidsuitvoering, en arbitreert bij de verdelingsproblematiek tussen streken. Arbitrage tussen subregionale aspiraties en strategieën dient best op Vlaams niveau te gebeuren, alsook de zorg voor het gebiedsdekkend aspect, zeker indien subregio's opteren voor een provinciegrensoorbrekende afbakening. Het Vlaams niveau staat eveneens in voor het bevorderen van de onderlinge ervaringsuitwisseling maar ook voor het bevorderen van de communicatie en overleg tussen het subregionale en het Vlaamse niveau teneinde tot wederzijdse kruisbestuiving te komen op de betrokken domeinen.

- De *provincies* kunnen net als de Vlaamse Overheid een ondersteunende rol spelen mits ze toegevoegde waarde (waaronder domeinkennis) leveren en mits ze de ondersteunende rol vervullen met respect voor de bottom-up benadering. Het concreet samenwerkingsmodel en de bijdrage van de provincie tot de strategische streekwerking zal het resultaat zijn van een dialoog tussen lokale streekactoren en de provincie(s).
- Het *lokaal niveau* speelt vanuit een bottom-up benadering een cruciale rol bij de totstandkoming van de streekvisie. Ook hier dient rekening gehouden te worden met streekdifferentiatie:
  - In de grootsteden, waar geopteerd wordt voor een benadering van de stad als subregio, zijn het de betrokken stadsbesturen die optreden als regisseur voor het streekbeleid en vermoedelijk gebruik zullen maken van stedelijke diensten en instellingen.
  - In stedelijke gebieden zal het de (centrum)stad zijn die omwille van zijn grotere bestuurskracht zich zal opwerpen als trekker van de subregionale werking en als regisseur zal erkend worden door stad en ruime omgeving.
  - In meer landelijke gebieden zal meer in collegiaal verband moeten worden gewerkt en zal men moeten komen tot afspraken tussen gemeentebesturen.
- krachtige besluitvorming impliceert investeren in **voldoende bestuurskracht**. Toewijzen van meer taken en verantwoordelijkheden aan lokale overheden dient samen te gaan met een versterking van bestuurskracht op het lokaal niveau, wat wellicht bijkomende investeringen vergt onder de vorm van nodige domeinkennis (bvb. kennis van het arbeidsmarktbeleid bij de gemeenten) en meer aangepaste managementtechnieken (bvb voor de pluriforme probleemaanpak);
- specifiek voor de arbeidsmarktinstellingen dient de **regiefunctie** over de **LWW** volledig bij de gemeenten te liggen met de Vlaamse Overheid als kwaliteitsbewaker. Daar waar de schaal te klein is moet worden overgegaan tot samenwerking tussen gemeenten.

## **MOTIVATIE**

Er is -ondanks de optie van decentralisering en deconcentratie in het Vlaams beleid- op het subregionaal veld nog **geen perceptie van decentralisering**.

*Enerzijds* zien gemeenten en steden zich nog sterk aangestuurd vanuit het Vlaams en het Vlaams-federaal niveau en voelen zichzelf nog eerder behandeld als een ‘lagere overheid’ dan als een ‘mede-overheid’. De decentrale aanpak wordt vooral zwak gepercipieerd in het subregionaal arbeidsmarktbeleid, dat sterk vanuit het centrale niveau wordt aangestuurd. Beiden, lokaal en subregionaal arbeidsmarktbeleid, zijn telkens sterk ingesnoerd in een Vlaams en Federaal beleidskader dat vooralsnog weinig ruimte laat voor lokale en subregionale variatie en differentiatie.

*Anderzijds* voelen steden en gemeenten zich –zonder voldoende investeringen in bestuurskracht- overbevraagd. Ze beschikken momenteel niet over de nodige kennis en competenties om alle (bijkomende) taken naar behoren te vervullen. De toenemende taken en de meer integrale benadering van beleid op lokaal en subregionaal vlak vergt hoge eisen aan de interne organisatie en het management van de lokale overheden, waaraan momenteel niet door alle gemeenten kan worden voldaan.

Uit de perceptiepeiling blijkt dat de lokale arbeidsmarktinstuties door de geïnterviewden als **minder dynamische actoren** beschouwd worden. Verklaringsgronden zijn onder meer dat deze arbeidsmarktinstuties het meest besloten beheerd en sterk centraal aangestuurd worden<sup>20</sup>. Dit blijkt uit volgende drie voorbeelden:

- De STC’s zijn vertegenwoordigd in de streekplatformen, maar niet omgekeerd.
- Zo vallen de LWW’s onder de regie van de VDAB voor wat de universele basisdienstverlening voor alle werkzoekenden betreft, en onder de regie van de gemeenten voor wat de uitbouw van de diensteneconomie aangaat.
- Het model van de LWW wordt over gans Vlaanderen op een uniforme wijze geïmplementeerd. Er is te weinig ruimte voor lokale differentiatie.

Resultaat is bijgevolg dat deze instuties minder sterk geïntegreerd zitten in de subregionale netwerken.

In perceptiepeiling bestond rond een wenselijke **integratie van STC en streekplatform** bestaat geen uitgesproken consensus. Intergratie vereist het afstemmen van de doelstellingen, het geografisch bereik, de taken en de uitvoering van de instanties die instaan voor het arbeidsmarktbeleid en het economisch beleid op streekniveau. Wel wordt door de verschillende actoren in de perceptiepeiling gepleit voor grotere samenwerking en het fysisch samen zitten in een huis van de streek.

Daarom pleiten we voor de creatie van één nieuw sociaal-economisch overlegplatform op streekniveau waarbinnen de toegevoegde waarde van bestaande overlegplatformen wordt opgenomen, als alternatief voor een moeizaam integratieproces van STC en streekplatform.

---

<sup>20</sup> Het STC wordt enkel beheerd door sociale partners, met één vertegenwoordiger van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten en één van de derden als waarnemers. Het STC wordt gestuurd door een centrale stuurgroep en heeft een meer gesloten taakstelling.

Ook het kerntakendebat met een grote rol van **de provincies** als regisseur van het subregionaal beleid vereist een verdere uitklaring van de rol van de Vlaamse overheid, het intermediair niveau en de lokale besturen in het aansturen en coördineren van de instanties die instaan voor het subregionaal beleid in Vlaanderen. Vanuit de perceptiepeiling blijkt bij de lokale actoren een zeker wantrouwen tegenover de rol van de provincie als regisseur van het streekbeleid.

### **BUITENLANDSE VOORBEELDEN**

De taakverdeling inzake de (sub)regionale uitvoering van het arbeidsmarktbeleid gebeurt in de vier landen vrij centraal. Op regionaal niveau is er een adviesfunctie van regionale raden (zie Regionale Adviesraad Duitsland en Regionaal Platform Arbeidsmarkt Nederland). Deze raden hebben ook mogelijkheden tot projectwerking. Maar via de bevoegdheden van gemeenten inzake bijstandstrekking (Duitsland en Nederland) is er een trend naar integraal beleid tegen sociale uitsluiting op een lokaal en/of bovenlokaal niveau merkbaar.

Frankrijk:

Frankrijk vormt hierop een uitzondering in de zin dat de Prefect in zekere mate als regionale/departementale regisseur kan beschouwd worden. De regiefunctie van de gedeconcentreerde werking van het centraal beleid wordt in Frankrijk immers niet toegewezen aan een democratisch verkozen bestuur, maar aan de Regionale en Departementale Prefecturen. De Prefect vertegenwoordigt elke minister op departementaal, regionaal en gemeentelijk vlak, is vaak de manager van gedecentraliseerde overheidsdiensten en superviseert alle beslissingen van de centrale overheid op politiek en financieel niveau. De Prefect zorgt voor de coördinatie over de diverse beleidsdomeinen heen op regionaal niveau en zorgt voor een streekeigen implementatie van de uitvoering op departementaal niveau

## **Topic 6: meer gebruik van resultaatsgerichte en interactieve sturingsmechanismen**

### **WAT?**

Echte decentralisering van het subregionaal beleid veronderstelt dat de lokale actoren niet langer worden beschouwd als een ‘lagere actor’ maar als een ‘mede-actor’.

Hier wordt gepleit voor minder en betere regelgeving en meer beleidsautonomie om beter rekening te kunnen houden met de lokale behoeften en prioriteiten. Essentieel is dat de lokale actoren aangestuurd worden op basis van beoogde resultaten en kwaliteitsvoorwaarden, en veel minder dan nu op basis van middelenverbintenissen en verplichte kaders. Deze middelen kunnen ze dan zelf in functie van de beoogde resultaten op maat voor hun eigen regio invullen.

Voor de sturingsmechanismen impliceert dit onder meer:

- het gebruik van interactieve instrumenten, zoals convenanten en contracten. Daarbij kan in de mogelijkheid voorzien worden van lange termijncontracten, mits gekoppeld aan een evaluatiekader;
- procesderegulering: met minder strikte en meer eenvoudige criteria in bestaande subsidiestelsels (bv. tewerkstellingsstelsels) om maatwerk mogelijk te maken en het wegwerken van bepaalde reglementaire en statutaire belemmeringen om lokale institutionele partners (VDAB, onderwijsinstellingen,...) beter toe te laten te participeren in de subregionale werking;
- het gebruik van werkfondsen voor de functionele instanties op subregionaal niveau, waarin middelen vanuit diverse bronnen worden samengebracht en/of waarbij de actoren op basis van een resultaatsverbintenis een grote autonomie krijgen bij de besteding ervan;
- de huidige evoluties in financiële sturing van structurele naar tijdelijke, van niet gebonden naar gebonden en van organisatie- naar projectfinanciering stimuleert ook een meer **outputgerichte werking**;

### **MOTIVATIE**

Er is een tendens in diverse landen van toenemende inzet van marktconforme instrumenten in het aanbieden van arbeidsdiensten. Deze evolutie hangt samen met de beweging om voor de instellingen te komen tot een duidelijker scheiding tussen regiefunctie, adviesfunctie en projectuitvoering..

Uit de perceptiepeiling volgt dat de streekactoren in de drie regio's vooral regelgeving (zoals decreten, besluiten en omzendbrieven) als **meest gebruikte sturingselement** in het subregionaal beleid zien en, dit sturingselement kent volgens hen nog altijd een **stijgend belang**.

Er is ook een duidelijk verschil waarneembaar tussen de meest gebruikte en de door de streekactoren als meest efficiënt beschouwde instrumenten. Er is een **grote vraag** naar nieuw instrumentarium zoals grotere ruimte voor decentralisering naar lokaal niveau, evaluatie-instrumenten, convenanten, cofinanciering van strategische projecten en Publiek Private Samenwerking (=PPS). Een aanpassing in het gebruik van instrumenten naar meer interactieve instrumenten zoals convenanten- en contractbeleid i.p.v. een hiërarchische aanpak via regelgeving, kan een bottom-up werking stimuleren. Ook het nieuwe decreet (van 6 juli 2001) inzake de intergemeentelijke samenwerking dwingt de gemeenten tot nieuwe vormen van samenwerking tussen private en publieke sector. PPS wordt als een oplossing gezien.

### **BUITENLANDSE VOORBEELDEN**

In de buitenlandse analyse is er een tendens merkbaar naar een grotere bestedingsautonomie op een lager geografisch niveau. De toegekende budgetten kunnen in functie van subregionale noden en prioriteiten in zekere mate ingevuld worden.

#### Duitsland:

Reïntegratiebudget lokale arbeidsbureaus. Een deel van het budget - tien procent van het reïntegratiebudget - kan nu worden besteed aan innovatieve maatregelen, dat wil zeggen maatregelen die niet in het standaardpakket van arbeidsmarktmaatregelen zitten. Dit laat een zekere vrijheid en maatwerk toe inzake het instrumentarium bij de activering van de werkzoekenden.

#### Frankrijk:

Lange termijn contracten voor het stedenbeleid ('contrat de ville'). De bedoeling van deze contracten is op langere termijn een beleid en een actieplan uit te stippelen dat tegemoet komt aan de noden van de probleemwijken binnen de grootsteden. Hiervoor zijn financiële middelen beschikbaar.

#### Nederland:

In het kader van het Grotestedenbeleid dienen de 25 grote steden meerjarige ontwikkelingsplannen (MOP's) op te maken. Na interdepartementale beoordeling van de MOP's worden tussen het Rijk en de steden convenanten afgesloten. Daarmee verplichten de steden zich tot uitvoering van hun ontwikkelingsplan en stelt het rijk zich garant voor een gedeelte van de daarvoor benodigde middelen. De resterende middelen komen van de steden zelf en uit cofinanciering door de private sector.

## ***Topic 7: monitoring en evaluatiemethodiek***

### **WAT?**

Om met de beschikbare middelen meer output en resultaat te bereiken is het aangewezen om het subregionaal instrumentarium te verrijken met een meer gesystematiseerde monitoring- en evaluatiemethodiek. Op deze manier worden de actoren geresponsabiliseerd in functie van de bereikte resultaten en de kwaliteit van hun proceswerking.

Met de werkwijze van de Europese Structuurfondsen (onder andere Doelstelling 2, ESF Doelstelling 3) als voorbeeld stellen we volgende aanpak voor:

- De Vlaamse overheid doet een oproep naar de streken toe om een gedragen en geïntegreerde streekvisie te formuleren. Deze streekvisie met een looptijd van 5 jaar omvat vanuit een analyse van de streek minstens:
  - de strategische doelstellingen
  - de operationele prioriteiten
  - de voorgestelde maatregelen
  - de organisatie en de financiering.
- De streek koppelt aan deze strategische visie beoogde resultaten, waaraan indicatoren voor opvolging worden gekoppeld. Voor elk van deze indicatoren wordt een gekwantificeerde doelstelling geformuleerd.
- Binnen de looptijd van het programma neemt het Vlaams niveau het initiatief tot evaluatie van het programma zelf, alsook van de uitvoering. Conform de Europese aanpak kan de evaluatie zowel ex ante, 'on going', als ex post gebeuren. (zie kader hieronder).

Dit stramien van evaluatie kan mits enkele bijstellingen ook gebruikt worden voor de evaluatie van de werking van de functionele instituties, waarbij nagegaan wordt of ze de beoogde output en resultaten in hun strategisch plan of beheersovereenkomst al dan niet halen.

Naast de evaluatie van de inhoudelijke resultaten van de streekwerking is het wenselijk dat ook de **proceskwaliteit** onder de loep wordt genomen, waarbij aandacht wordt besteed aan zaken zoals, openheid van de werking, betrokkenheid van alle relevante actoren, externe communicatie en concrete uitvoeringmodaliteiten (bvb. mate waarin gegarandeerd wordt dat actoren hun engagementen zullen nakomen).

De evaluatieresultaten kunnen zowel gebruikt worden voor een optimalisering van de subregionale werking zelf, als voor het formuleren van voorstellen naar een hoger beleidsniveau die de subregionale werking kunnen bevorderen. Daarbij kan gedacht worden aan **voorstellen tot deregulering**, waardoor maatwerk en een meer soepele deelname van lokale instituties (scholen, opleidingscentra,...) aan de subregionale werking wordt mogelijk gemaakt.

### Evaluatie van programma's in het kader van de Europese Structuurfondsen

Een **ex ante evaluatie** kan peilen naar de volgende elementen:

- interne coherentie of relevantie van het programma: Coherentie van de gekozen strategie en doelstellingen met de gegeven sociaal-economische situatie in de regio.
- Externe coherentie van het programma: coherentie met de regionale, nationale en communautaire beleidsmaatregelen en prioriteiten.
- Mate van kwantificering van doelstellingen aan de hand van indicatoren.
- Beoordeling van de voorgestelde mechanismen voor uitvoering, toezicht en evaluatie.
- Evaluatie van de verwachte impacts en van de voorgestelde financiële toewijzingen aan de verschillende prioriteiten en maatregelen.

Tijdens de uitvoering van het programma kan **een on-going evaluatie** peilen naar volgende elementen:

- mate waarin de doelstellingen worden verwezenlijkt met de gekozen projecten.
- Beoordeling van de deugdelijkheid van de indicatoren.
- Evaluatie van de behoefte aan wijziging van maatregelen en indicatoren.
- Evaluatie van het verloop van het toezicht en van de uitvoering.
- Beoordeling van de efficiëntie van de middelen of van het gebruik van de financiële middelen ten opzichte van de bereikte resultaten.
- Prognose over het verdere verloop van het programma.

Na de uitvoering van het programma kan **de ex-post evaluatie**:

- de doeltreffendheid of de effectiviteit van de maatregelen of de mate waarin zij de doelstellingen invulden, duiden.
- De impact van het programma kwantificeren aan de hand van de indicatoren.
- De factoren die tot het welslagen of mislukken van de uitvoering hebben bijgedragen identificeren.
- Verslag uitbrengen over het gebruik van de middelen.
- De verwezenlijkingen, resultaten en de duurzaamheid van deze resultaten bespreken.

## **MOTIVATIE**

Grotere responsabilisering van de betrokken actoren, meer maatwerk door deregulering, een sterkere koppeling tussen gebiedsgerichte omgevingsanalyse in het kader van strategische plannen en het tactisch (programma- en project-)niveau vergt een andere benadering van het streekbeleid over de beleidsdomeinen heen. Inspiratie kan gevonden worden bij de Europese programma's. Daarenboven kan in het kader van een efficiënt subregionaal beleid deregulering door de afbouw van een aantal wettelijke beperkingen de deelname van institutionele actoren (zoals schoolgemeenschappen) aan de subregionale projectwerking mogelijk maken,

Bovendien wordt op subregionaal niveau gepleit wordt voor meer inzet van **evaluatie-instrumenten**. Evaluatie gebeurt nog teveel aan de hand van inputindicatoren (aantal werkgroepen, aantal deelnemers) en te weinig door output- en resultaatmonitoring (doeltreffendheid: hoeveel werklozen aan het werk geholpen, hoeveel deelnemers aan een reïntegratieproject hebben werk gevonden in het regulier circuit).