

Topvoorzieningen

Syntheserapport
30 September 2015



Topvoorzieningen

Syntheserapport

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen
30 September 2015

Auteurs: Tom Storme¹, Evert Meijers², Michiel van Meeteren¹,
Joren Sansen¹, Erik Louw², Jorn Koelemaj¹, Kobe Boussauw³, Ben
Derudder¹, Frank Witlox¹.

Cartografie: Joren Sansen¹

¹ Universiteit Gent, Vakgroep Geografie (SEG)

² Technische Universiteit Delft, OTB

³ Vrije Universiteit Brussel, Cosmopolis - Vakgroep Geografie

De studie werd begeleid door:
Afdeling Onderzoek en Monitoring

colofon

Verantwoordelijke uitgever: Ruimte Vlaanderen

Vormgeving: Reclamebureau Artex

Bronverwijzing: Storme, T., Meijers, E., van Meeteren, M., Sansen, J., Louw, E., Koelemaj, J.,
Boussauw, K., Derudder, B., Witlox, F. (2015) Syntheserapport Topvoorzieningen, uitgevoerd in
opdracht van Ruimte Vlaanderen.

Inhoudstafel

1	INLEIDING/LEESWIJZER	5
1.1	INLEIDING	5
1.2	SITUERING VAN DE OPDRACHT	5
1.3	LEESWIJZER	5
2	TOPVOORZIENINGEN: BELANG, SPREIDING EN TRENDS	7
2.1	INLEIDING	7
2.2	HET BELANG VAN VOORZIENINGEN	7
2.3	DE RUIMTELIJKE SPREIDING VAN VOORZIENINGEN	8
2.4	TENDENSEN IN HET VOORZIENINGENAANBOD	9
2.5	POLYCENTRISCHE STEDELIJKE STRUCTUUR EN VOORZIENINGEN	10
2.6	TOT SLOT: NAAR EEN THEORETISCHE DEFINITIE VAN EEN 'TOPVOORZIENING'	12
3	KLOOFANALYSE	13
3.1	INLEIDING	13
3.2	MODELMATIGE KLOOFANALYSE	13
3.3	BENCHMARK-KLOOFANALYSE	16
3.4	KLOOF VOLGENS DE SECTOREN ZELF	18
3.5	TOTAALBEELD KLOOFANALYSES	19
4	TOPVOORZIENINGEN: PERSPECTIEF VANUIT DE SECTOREN	21
4.1	INLEIDING	21
4.2	METHODE	21
4.3	SECTORSPECIEKE PERSPECTIEVEN	22
5	NAAR CONTEXTSPECIEKE, OPERATIONELE DEFINITIES VAN TOPVOORZIENINGEN	26
6	RUIMTELIJKE ANALYSE VAN HET (TOP-)VOORZIENINGENAANBOD	28
6.1	INLEIDING	28
6.2	BESPREKING KAARTBEELDEN VAN SECTORALE INDEXEN	28
6.2.1	Analyse kaartbeeld van de sportsector	29
6.2.2	Analyse kaartbeeld van de cultuursector	30
6.2.3	Analyse kaartbeeld van de toerismesector	31
6.2.4	Analyse kaartbeeld van de kennissector	32
6.2.5	Analyse kaartbeeld van de zorgsector	33
6.3	RUIMTELIJKE SPREIDING EN BEREIKBAARHEID (TOP-)VOORZIENINGEN	33
6.3.1	Spreiding over typen steden	33
6.3.2	Belang van het Metropolitane Kerngebied	35
6.3.3	Bereikbaarheid van voorzieningen	37
7	BELEIDSAANBEVELINGEN	40
7.1	INLEIDING	40
7.2	VAN DUPLICATIE NAAR COMPLEMENTARITEIT	40
7.3	VAN NABIJHEID NAAR BEREIKBAARHEID	41
7.4	VAN FRAGMENTATIE NAAR INTEGRATIE	41
7.5	UITWERKING NAAR SECTOREN	42
7.5.1	Sport	43
7.5.2	Cultuur	44
7.5.3	Toerisme	44
7.5.4	Kennis	45
7.5.5	Zorg	46
7.5.6	Tot slot	46
8	LITERATUUR	47

Lijst van tabellen

Tabel 4.1 Samenvatting sectorale beelden topvoorzieningen.....	24
--	----

Lijst van figuren

Figuur 3.1 Tekorten en surplussen op het gebied van topvoorzieningen in vier sectoren voor het Metropolitane Kerngebied	14
Figuur 3.2 Tekorten en surplussen op het gebied van overige metropolitane functies	15
Figuur 3.3 Score van sport indicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde	17
Figuur 3.4 Score van toerisme indicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde	17
Figuur 3.5 Score van cultuur indicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde	18
Figuur 6.1 Uitrustingscores per gemeente voor de sportsector.	29
Figuur 6.2 Uitrustingscores per gemeente voor de cultuursector.	30
Figuur 6.3 Uitrustingscores per gemeente voor de toerismesector.....	31
Figuur 6.4 Uitrustingscores per gemeente voor de kennissector.....	32
Figuur 6.5 Uitrustingscores per gemeente voor de zorgsector.	33
Figuur 6.6 Spreiding van voorzieningen over typologie steden Loopmans et al. (2011).	34
Figuur 6.8. Belang van het Metropolitane Kerngebied als vestigingsplaats voor voorzieningen.	35
Figuur 6.9 Relatie tussen OV-bereikbaarheid en voorzieningen.....	37
Figuur 6.10 Samenhang bereikbaarheid over de weg.....	38
Figuur 6.11 Samenhang bereikbaarheid over de weg.....	39

1 Inleiding/Leeswijzer

1.1 Inleiding

Dit rapport bevat een synthese van de analyses die gebeurden in het kader van de studieopdracht 'Topvoorzieningen', aangevuld met beleidsaanbevelingen. Voor een uitgebreide, zeer gedetailleerde en volledige versie van de analyses wordt verwezen naar het bijgaande 'Verdiepingsrapport Topvoorzieningen' en de 'Atlas der Topvoorzieningen' (hierna de atlas genoemd). Deze studieopdracht, uitgeschreven door Ruimte Vlaanderen, werd uitgevoerd door een consortium van de Universiteit Gent, Technische Universiteit Delft en de Vrije Universiteit Brussel.

1.2 Situering van de opdracht

De Vlaamse overheid ambieert om van Vlaanderen een aantrekkelijke en concurrentiële vestigingsplaats te maken in het netwerk van stedelijke regio's van de Noordwest-Europese Delta, dat onder andere Londen, Parijs, de Randstad en het Ruhrgebied omvat (Ruimte Vlaanderen, 2012). Recent onderzoek heeft aangetoond dat het Vlaamse Metropolaan Kerngebied (MKG) door haar strategische ligging en leefbare polycentrische structuur een aantal troeven in handen heeft om een belangrijke knooppuntfunctie op te nemen binnen deze grotere Europese regio (Meijers, 2013). In dat kader erkent ze het belang om te beschikken over voorzieningen die gebruikers uit die internationale, stedelijke netwerken aantrekken of bedienen, zogeheten 'topvoorzieningen'. Het slim ontwikkelen van deze topvoorzieningen is één van de strategieën waarop het territoriaal kapitaal van het Vlaamse metropolitane kerngebied gevaloriseerd kan worden.

Een aantal belangrijke onderzoeksvragen staan een performant en strategisch ruimtelijk beleid vooralsnog in de weg. Vandaar deze studie. Drie expliciete doelstellingen werden in het bestek van deze studieopdracht naar voren geschoven. Eerst en vooral moest een operationele definitie van topvoorzieningen opgesteld worden, in vijf sectoren, namelijk de sport-, cultuur-, toerisme-, kennis- en zorgsector. In een tweede fase moest de bestaande toestand aan topvoorzieningen geïnventariseerd en in kaart gebracht worden. Daar hoorde ook een beschrijving van het huidige, sectoraal beleid bij dat gevoerd wordt voor topvoorzieningen in die vijf sectoren. Uiteindelijk moest het huidige (top-)voorzieningenaanbod geanalyseerd worden in het licht van de potenties van een geïntegreerde, polycentrische stedelijke regio als het Metropolaan Kerngebied. Daaruit volgen dan beleidsaanbevelingen, die meegenomen kunnen worden bij de opmaak van het nieuwe Beleidsplan Ruimte.

1.3 Leeswijzer

Dit syntheserapport bestaat uit zeven hoofdstukken. Het rapport wordt voorafgegaan door een inleidend hoofdstuk en afgesloten met beleidsaanbevelingen (Hoofdstuk 7). De vijf tussenliggende hoofdstukken dragen elk op hun manier bij tot de doelstellingen van het onderzoek.

In het tweede hoofdstuk wordt op basis van de wetenschappelijke literatuur een theoretisch kader rond het concept 'topvoorziening' gebouwd. Dat theoretisch kader licht het belang van voorzieningen in steden en polycentrische regio's toe, gaat dieper in op de ruimtelijke relaties tussen voorzieningen en sluit af met een algemene en theoretische definitie van topvoorzieningen.

Hoofdstuk drie illustreert de kloof in het topvoorzieningenaanbod in het Metropolaan Kerngebied op drie manieren. Dat gebeurt tweemaal in een internationale context, op basis van verschillende kwantitatieve analyses. Enerzijds wordt het waargenomen voorzieningenniveau van het Metropolaan Kerngebied aan het verwachte, modelmatig voorzieningenniveau in Europa getoetst. Anderzijds door het voorzieningenniveau te vergelijken met vijf andere, maar vergelijkbare metropolitane regio's (Berlijn, Barcelona, Madrid, Milaan en de

Randstad). De derde kloofanalyse baseert zich op een kwalitatieve analyse, waar respondenten uit verschillende sectoren de ruimtelijke potenties van het huidige voorzieningenniveau toelichten.

Hoewel die internationale kloofanalyses suggereren dat Belgische en Vlaamse steden relatief goed voorzien zijn van metropolitane functies, zijn er toch ook een aantal sectoren waar het potentieel van Vlaanderen en Brussel nog onderbenut wordt. Bovendien is het nog onduidelijk hoe het voorzieningspeil precies binnen de Vlaamse en Brusselse context gepercipieerd wordt. Het vierde hoofdstuk zoomt daarom in op Vlaanderen en Brussel, en presenteert voor elke sector de nodige context over het huidige en gewenste voorzieningenaanbod. De analyse zelf bestaat uit *desk research* (studie van wetenschappelijke artikels, beleidsdocumenten, etc.) en kwalitatief onderzoek (het organiseren van groepsinterviews in elke sector). Hoofdstuk vier geeft bijgevolg antwoord op de rol van spreiding en concentratie binnen elke sector en biedt de eerste inzichten over hoe het voorzieningenaanbod telkens geoperationaliseerd kan worden.

Hoofdstuk vijf bouwt verder op de voorgaande hoofdstukken om contextspecifieke, operationele definities van topvoorzieningen uit te werken. Doel is om een exhaustieve lijst van topvoorzieningen binnen elke sector op kaart te zetten. Naast een inventarisatie van topvoorzieningen, is het ook de bedoeling om zoveel mogelijk subtopvoorzieningen mee te nemen. Slechts daarna kan ingegaan worden op het potentieel voor *borrowed size*-effecten en de mogelijke aanwezigheid van *agglomeration shadows*. Het vijfde hoofdstuk licht de stappen toe om tot een dergelijke atlas met kaartbeelden van top- en subtopvoorzieningen te komen. De atlas zelf wordt meegeleverd bij dit rapport.

Het zesde hoofdstuk geeft uiteindelijk de ruimtelijke analyse van het topvoorzieningenaanbod weer. Voor een interpretatie en analyse per indicator wordt naar het verdiepingsrapport verwezen. Dit samenvattende rapport beperkt zich tot een bespreking van vijf syntheseskaarten, één per sector. Daarvoor wordt per sector en voor elke gemeente een uitrustingscore (index-score) berekend. Die indexscores zijn gewogen gemiddeldes van verschillende aparte indicatoren.

Tot slot leidt de synthese van de bevindingen tot beleidsaanbevelingen. We introduceren drie ruimtelijke principes die bijdragen aan het tot stand komen van topvoorzieningen en werken deze voor de vijf onderzochte sectoren nader uit.

2 Topvoorzieningen: belang, spreiding en trends

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een synthese van de wetenschappelijke inzichten ten aanzien van topvoorzieningen. Meer concreet wordt ingegaan op het belang van voorzieningen voor steden, de spreiding van voorzieningen over de ruimte, tendensen in de ruimtelijke spreiding van verschillende soorten voorzieningen, hoe de polycentrische ruimtelijke structuur van Vlaanderen zich hiermee verhoudt en hoe topvoorzieningen derhalve gepast gedefinieerd kunnen worden.

2.2 Het belang van voorzieningen

Vanouds werden steden gezien als centra van (fysieke) productie. Tegenwoordig ontlenen steden steeds meer hun economische kracht aan de consumptie van haar inwoners en bezoekers, en dus relatief minder aan de productie van bedrijven. Vanuit die gedachte is het gangbaar om te spreken over ‘*consumer cities*’ (consumentensteden). De hoeveelheid consumptie wordt mede bepaald door de voorzieningen in een stad. In de wetenschappelijke literatuur wordt daarbij het begrip ‘voorzieningen’ (*amenities*) ruim opgevat: het gaat niet alleen om voorzieningen die gespecialiseerde diensten en goederen aanbieden (een opera; specifieke restaurants; gespecialiseerde scholen en zorginstellingen), maar bijvoorbeeld ook over esthetische charmes die genoten kunnen worden (bv. architectuur, het landschap en zelfs het klimaat).

Er zijn verschillende studies die stellen dat steden sneller groeien naarmate er meer van dergelijke voorzieningen zijn. In de literatuur komt daarbij steeds meer aandacht voor juist de ‘*man-made*’ voorzieningen zoals cultuur, restaurants, winkels, musea e.d., die steeds belangrijker zijn geworden als onderdeel van het vestigingsklimaat voor zowel bedrijven als (hoogopgeleide) werknemers. Glaeser et al. (2001) laten voor de VS zien dat de aanwezigheid van restaurants en live concerten significant gerelateerd is aan bevolkingsgroei (een verband dat door de auteurs ook in Frankrijk werd gevonden). Het aantal kunstmusea is dat niet, terwijl het aantal bioscopen en bowlingbanen per capita juist negatief gerelateerd is aan de bevolkingsgroei. Glaeser et al. verklaren dit verschil door te wijzen op verschillen in opleidingsniveau. In 2006 stelden Glaeser en Gottlieb dat stedelingen significant meer geneigd zijn kunstmusea, bioscopen en concerten te bezoeken en naar bars en restaurants gaan. Daarentegen doen stedelingen weer minder aan ‘*home entertainment*’. In grotere steden zijn dus niet alleen meer voorzieningen, hun bewoners maken daar ook nog eens meer gebruik van. Borck (2007) concludeerde min of meer hetzelfde voor Duitsland. Dit draagt eraan bij dat voorzieningen, zeker topvoorzieningen, een soort agglomeratievoordeel met zich meebrengen: ze zijn eerder te vinden in grotere steden.

De positieve relatie tussen de aanwezigheid van voorzieningen en stedelijke groei, loopt indirect via de aantrekkingskracht die rijk voorziene steden hebben op ‘talent’. Florida (2002) stelde een ‘*coolness index*’ op waarmee hij het culturele en uitgaansleven probeerde te meten en waarin onder andere het aantal bars, nachtclubs, kunstgalerieën en musea per capita is verwerkt. Deze index blijkt sterk te correleren met wat hij talent noemt (wat dan weer benaderd wordt door ‘hoger opgeleiden’). Hij toont ook aan dat hoger opgeleiden in verschillende sectoren een verschillende behoefte aan (voorkeur voor) voorzieningen hebben. Bijvoorbeeld hoger opgeleiden in de hightech sector lijken niet sterk de behoefte te hebben aan het soort voorzieningen in zijn index. Er lijkt een verschil in de voorzieningenbehoefte van verschillende typen kenniswerkers: mens- en cultuurwetenschappers zijn doorgaans stedelijker georiënteerd dan natuurwetenschappers. Iets soortgelijks wordt gevonden door Clark (2004), die stelt dat ‘*man-made*’ voorzieningen vooral verbonden zijn aan afgestudeerden in het hoger onderwijs, terwijl natuurlijke voorzieningen (klimaat en landschap) meer verbonden zijn met ouderen. Er kan gesteld worden dat er veel aanwijzingen zijn voor een positief verband

tussen voorzieningen en de aantrekkingskracht van steden, en daardoor ook met stedelijke groei. Dit verband is er vooral voor hoger opgeleiden.

Enige nuancering is hierbij wel op zijn plaats. Centraal in de consumentenstadliteratuur staat het idee dat 'de kiezende consument' een woon- en werkplaats uitzoekt op basis van de kwaliteit van leven in een bepaalde stad. Voorzieningen dragen sterk bij aan die kwaliteit van leven. Steden concurreren dan met elkaar op basis van hun voorzieningenniveau om meer, en vaak hele specifieke groepen (kenniswerkers) aan te trekken. Als dat lukt, ontstaat een zichzelf versterkend effect, omdat er steeds meer draagvlak ontstaat voor een nog beter voorzieningenniveau. De vraag is echter of mensen hier wel even mobiel en verhuisbereid zijn als in de Amerikaanse context. Dichtbij sociale netwerken wonen, in huizen die soms al generaties lang in de familie zijn, en een weerstand tegen migratie, in het bijzonder naar grote steden, is juist in België een belangrijke culturele en institutionele component. Slechts een klein deel van de mensen voldoet daadwerkelijk aan het model van de 'vrij kiezende consument' dat centraal staat bij de consumentenstad literatuur. Dit impliceert dat het draagvlak voor voorzieningen in België eerder lokaal georganiseerd zal zijn, en niet van verder weg wordt aangetrokken.

2.3 De ruimtelijke spreiding van voorzieningen

Binnen de geografie wordt het ruimtelijk patroon van voorzieningen vaak verklaard aan de hand van het centrale-plaatsenmodel (zie van Meeteren et al., 2013). Deze theorie bouwt op een tweetal aannames: 1) dat er een minimaal aantal consumenten nodig is om een voorziening te laten bestaan (de ondergrens), en 2) dat er een (gemiddeld genomen) maximale inspanning (in tijd, afstand of geld) is die een consument wil doen om van de voorziening gebruik te maken ('de bovengrens'). Bovengrenzen en ondergrenzen lopen sterk uiteen voor verschillende soorten voorzieningen. De ondergrens is gerelateerd aan de kosten van het in stand houden van een voorziening en hangt dus sterk samen met de schaal van de voorziening, de bovengrens hangt samen met consumentenvoorkeuren. Er zijn dus voorzieningen denkbaar met lage ondergrens en hoge bovengrens en vice versa. Een voorbeeld van het eerste (lage ondergrens, hoge bovengrens) is een sterrenrestaurant: er zijn weinig klanten nodig om het restaurant draaiende te houden en die klanten zijn bereid om lange afstanden af te leggen. Een denkbeeldig voorbeeld van het tweede vindt men bij grootschalige detailhandel, waar veel klanten zijn en lage marges gehaald worden. Ook de combinatie lage ondergrens, lage bovengrens komt voor, zoals bij etnische restaurants. Dit spel van onder- en bovengrenzen zorgt ervoor dat er bij hogere bevolkingsdichtheden in grotere steden niet alleen meer voorzieningen kunnen bestaan (aan meer ondergrenzen wordt lokaal voldaan) maar dat ook de variëteit groter is (aan meer combinaties van boven- en ondergrens wordt voldaan).

Binnen dit spel kan een rationeel handelende ondernemer voor twee locatiestrategieën kiezen. De ondernemer kan enerzijds proberen de markt te monopoliseren door de enige aanbieder van een bepaalde voorziening te zijn in een regio. Dan wordt de onderneming zo ver mogelijk van concurrenten gevestigd en getracht het verzorgingsgebied zo groot mogelijk te maken; met andere woorden, de ondergrenzen in het totale systeem worden gemaximaliseerd. Dit leidt tot spreiding van voorzieningen. Anderzijds kan de ondernemer ook opteren om zich zo dicht mogelijk bij een grote hoeveelheid klanten te vestigen, wat vaak in de nabijheid van concurrenten betekent. In dat geval wordt de bovengrens geoptimaliseerd.

De meest rationele strategie is ook afhankelijk van de synergie tussen gerelateerde vestigingen. Men zou verwachten dat gerelateerde voorzieningen met een hoog specialisatieniveau (denk aan exclusieve restaurants, juweliers, kunsthands) samen clusteren terwijl aanbieders van generieke producten (supermarkten) een voorkeur hebben om de ruimte te monopoliseren. Vanuit het perspectief van topvoorzieningen zou clustering van topvoorzieningen interessant zijn: de onderlinge concurrentie zorgt voor innovatie en specialistisch aanbod die juist daarom een bovenlokale uitstraling hebben.

Als je de ruimtelijke implicaties van de bovengenoemde principes theoretisch doordenkt dan ontstaat er een centrale plaatsensysteem van nederzettingen waarin duidelijke discrete drempels in het voorzieningenniveau aan te duiden zijn. Kleinere plaatsen hebben doorgaans een lager voorzieningenniveau en grotere plaatsen een hoger, en men zou verwachten dat er een regelmaat te ontdekken is in de frequentie en ruimtelijke afwisseling van plaatsen van een lager en hoger voorzieningsniveau. Door te kijken naar het voorzieningspeil van steden zijn ook in België stedelijke hiërarchieën gedefinieerd (het meest recent door Loopmans et al., 2011) – het resulterende onderscheid tussen 'grootstad', 'regionale stad' en 'kleinstad' is door de jaren heen diep in de Vlaamse planning verankerd geraakt.

Er wordt dan ook al snel een intuïtieve associatie tussen 'grootstad' en 'topvoorziening' gelegd, maar dit is feitelijk niet meer dan een tendentie en er zijn genoeg situaties denkbaar die afwijkingen en uitzonderingen op die tendentie logisch verklaren. Bijvoorbeeld, het feit dat toeristen als tijdelijke bewoner bijdragen aan het consumptieniveau en daarmee het draagvlak van centrale functies versterken. De mate waarin de centrale-plaatsenstructuur in de evolutie van de nederzettingenstructuur doordrukt, is door de tijd heen variabel en was in de middeleeuwen het sterkst. Dat verklaart waarom we in de vroeg verstedelijkte Vlaamse provincies deze doordruk dan ook het sterkste terugvinden (Van Nuffel en Saey, 2005). Toch lijkt de centrale plaatsentheorie als determinerend principe voor verdere verstedelijking steeds minder geldingskracht te hebben. Centraliteiten verplaatsen zich langzaam en boven- en ondergrenzen veranderen. Het is voor een studie naar ontwikkelingskansen van topvoorzieningen dus ook cruciaal om tendensen in het voorzieningenaanbod te identificeren.

2.4 Tendensen in het voorzieningenaanbod

Het toekomstig aanbod van voorzieningen wordt rechtstreeks beïnvloed door brede maatschappelijke en economische trends. Schaalvergroting en (ruimtelijke) concentratie zijn hierbij sleutelwoorden, maar ook internetwinkelen (*e-commerce*) speelt bijvoorbeeld een rol. Schaalvergroting doet zich in tal van publieke en private voorzieningen voor en gaat vaak gepaard met concentratie. Een goed voorbeeld hiervan zijn ziekenhuizen. In de afgelopen decennia is het aantal daarvan sterk teruggelopen. Een belangrijke reden hiervoor is dat ziekenhuizen er naar streven veel medische specialismen aan zich te binden, waardoor hun verzorgingsgebied groter moet zijn. De kosten van een topvoorziening handhaven in een medisch specialisme (apparatuur, personeel) leidt er in de praktijk vaak toe dat men probeert een ruimtelijk monopolie te bewerkstelligen over een groot territorium om de hoge kosten te rechtvaardigen. In de praktijk betekent dit dat ziekenhuizen zijn gaan fusioneren en dat er per ziekenhuisorganisatie steeds vaker gespecialiseerde vestigingen ontstaan. Met andere woorden, voor deze specialisatie is schaalvergroting een voorwaarde. Ook in de onderwijssector zien we een schaalvergroting door fusies, maar leidt dit minder tot specialisatie. Hogescholen willen juist een zo divers mogelijk aanbod aan studies aanbieden dichtbij potentiële studenten (aangezien de bereidheid om te reizen - de 'bovengrens' van de voorziening - beperkt is).

Schaalvergroting is ook een belangrijke ontwikkeling in de detailhandel. Deze ontwikkeling gaat hand in hand met de toename van het aantal filiaalvestigingen en de afname van het aantal zelfstandige winkeliers. Schaalvergroting uit zich op twee manieren. Zowel de omvang van de bedrijven neemt toe (vooral meer bedrijven met meerdere filialen) als de gemiddelde winkelgrootte (oppervlak per vestiging). Belangrijk voor winkelvoorzieningen is ook de opkomst van internetwinkelen. Als percentage van de totale winkelomzet is het internetwinkelen nog betrekkelijk gering, maar dit is in snel tempo aan het veranderen.

Musea in grote steden zijn vaak belangrijke (toeristische) trekpleisters. Ze worden dan ook steeds vaker ingezet bij *city branding*. Het museum zelf (het Louvre in Parijs), een thematische tentoonstelling ("Willem I en België" in het STAM in Gent) of het gebouw (het MAS in Antwerpen) zijn een soort boegbeeld van de stad. Een trend bij dit soort grote en vermaarde musea is dat ze satellietvestigingen openen waarmee ze de toegang tot hun

collectie willen vergroten, het toerisme en de lokale economie willen steunen, een breder publiek willen bereiken en hun eigen 'brand' willen versterken. Satellietvestigingen kunnen zich bevinden in een ander land maar ook in een andere regio in het land van vestiging of op een strategische locatie in de regio waar men al gevestigd is, zoals een vestiging op een luchthaven. Een andere trend is dat soortgelijke topvoorzieningen worden geclusterd en gezamenlijk 'gebrand' naar de buitenwereld, waardoor de locatie aan aantrekkingskracht wint (bv. Museumsinsel Berlijn, Museumplein Amsterdam).

Veel (top)voorzieningen gedijen dan ook beter in de nabijheid van andere voorzieningen, deels omdat ze dezelfde soort klandizie of faciliteiten delen (bv. parkeerfaciliteiten), deels omdat ze gecombineerd worden in één keten van complementaire activiteiten (bijvoorbeeld uit eten gaan en naar het theater). Kennisinstellingen, cultuur, toerisme en toonaangevende sportevenementen gaan vaak samen. Anderzijds is het aannemelijk dat er voorzieningen zijn die elkaar slecht verdragen (bv. 'motorcrossterrein' en 'fijnproeversfestival'). Een aantal specifieke voorzieningen lijken dus meer geïsoleerd te kunnen functioneren.

2.5 Polycentrische stedelijke structuur en voorzieningen

We hebben reeds geconstateerd dat vooral grote steden een groot draagvlak bieden voor voorzieningen, en daar aantrekkingskracht aan ontlenuen. De Vlaamse steden zijn evenwel betrekkelijk klein vanuit internationaal perspectief, maar daar staat tegenover dat er heel wat steden dichtbij elkaar, of in elkaars invloedssfeer gelegen zijn.

Eerder onderzoek heeft aangetoond dat zo'n verzameling dichtbij elkaar gelegen steden niet de agglomeratievoordelen van één enkele grote stad weet te organiseren. Aangezien de aanwezigheid van topvoorzieningen als een dergelijk agglomeratievoordeel moet worden gezien, betekent dit ook dat polycentrische stedelijke regio's minder topvoorzieningen kennen dan meer monocentrische stedelijke regio's (dus met een dominante, grote stad) (zie Meijers, 2008; Meijers en Burger, 2010; Burger et al., 2014). Vaak is er in polycentrische regio's eerder sprake van een duplicatie van laagwaardigheid, waar bij wijze van voorbeeld elke plaats een theater heeft, maar nergens een theater van het formaat dat topproducties kan tonen.

Dit betekent zeker niet dat er ingezet moet worden op de groei van een enkele stad tot een aaneengesloten metropool, iets waarvoor de ruimtelijke en budgettaire mogelijkheden sowieso beperkt zijn en wat haaks staat op de maatschappelijke krachten die mede hebben geleid tot de bestaande polycentrische stedelijke structuur. Bovendien kan die polycentrische stedelijke structuur zelf als een *unique selling point* worden gezien, want een dergelijke structuur kan zeer concurrerend zijn door de betere balans tussen agglomeratievoor- en nadelen.

De balans tussen agglomeratievoor- en nadelen varieert van plek tot plek en is daarmee een belangrijke verklaring voor het vestigingsgedrag van bedrijven. Kleinere steden kunnen profiteren van zogenaamde *crowding out* processen in hun grotere buurstad. Bedrijven die erg op loonkosten en in het bijzonder grond- en vastgoedprijzen letten (zoals *medium-tech* bedrijven en ruimte-intensieve bedrijven) zoeken hun heil in kleinere buurstedes. Voor veel bedrijven volstaat toegang tot agglomeratievoordelen, zonder er bovenop te zitten. Ook particulieren maken de afweging tussen de voor- en nadelen die een locatie biedt. Steden dichtbij andere (en zeker grotere) steden, hebben een andere aantrekkingskracht dan steden die geïsoleerd liggen. De inwoners van deze steden profiteren van de voordelen van de grote stad in de buurt, maar hebben minder last van de nadelen. De nadelen variëren van criminaliteit tot een ongezonde(re) leefomgeving (geluidshinder, uitstoot van fijnstof) tot hogere vastgoedprijzen. Dit wordt aangeduid met het concept 'borrowed size'. De essentie daarvan is dat een ligging nabij andere steden kan leiden tot een snellere groei of hogere welvaart van een plaats ('*borrowed performance*') of meer functies, zoals topvoorzieningen, omdat het draagvlak daarvoor deels geleend wordt bij buurstedes ('*borrowed function*'). Een stad kan echter ook minder presteren of minder

functies hebben doordat het vlakbij andere steden ligt. Dit zijn zogenaamde schaduweffecten ('*agglomeration shadow*'): competitie van buursteden beperkt de dan ontwikkelingsmogelijkheden van een stad.

De positieve effecten van een ligging nabij andere steden ('*borrowed size* domineert over schaduweffecten') zijn volgens onderzoek afhankelijk van een tweetal ruimtelijke omstandigheden. In de eerste plaats van de mate waarin steden complementair zijn: er moet wel iets te lenen zijn bij de burens. Dit pleit ervoor om duplicatie van laagwaardigheid te vermijden en op bovenlokaal niveau (top)voorzieningen te organiseren. Lokaal 'territoriaal kapitaal', oftewel de unieke combinatie van lokaal beschikbare ruimtelijke condities die een stedelijke regio haar comparatief voordeel bieden en economische potentie beïnvloeden moet leidend zijn bij de ontwikkeling van complementaire specialisaties van steden. In de tweede plaats blijkt de mate van interactie met buursteden bepalend. Het simpelweg hebben van buursteden, en daarmee de mogelijkheid om '*size te borrowen*', is dus niet voldoende. Het gaat niet zozeer om nabijheid of connectiviteit, maar om daadwerkelijke functionele integratie tussen steden. Het feit dat interactie van belang is, maakt dat er wellicht een grens zit aan de mogelijkheden om '*size te borrowen*' van andere steden. Voor zaken die *face-to-face* contact vereisen, zoals doorgaans op de arbeidsmarkt, wordt wel uitgegaan van maximaal een uur reistijd. Hoe sterker de functionele samenhang tussen de steden in Vlaanderen, des te meer (top)voorzieningen ondersteund worden. Uiteraard zijn complementariteit en interactie met elkaar verweven.

In cultureel opzicht is het Metropolitaan Kerngebied gefragmenteerd, in het bijzonder door de taalgrens. Uit onderzoek onder ruim honderd polycentrische metropolitane regio's blijkt dat een dergelijke culturele fragmentatie juist tot meer culturele topvoorzieningen leidt. Culturele homogeniteit van de steden heeft dan weer juist een positief effect op de aanwezigheid van sportfuncties. Het zorgt er wellicht voor dat men gezamenlijk makkelijker een bid voor een groot sportevenement weet te organiseren.

Het idee van '*borrowed size*' geeft al aan dat steden in netwerkverband gezamenlijk agglomeratievoordelen kunnen organiseren, zoals de aanwezigheid van gespecialiseerde en gediversifieerde topvoorzieningen. Die netwerken beperken zich echter niet alleen tot het metropolitane schaalniveau. Ook een goede inbedding in allerlei internationale netwerken vertaalt zich in meer topvoorzieningen, al is lokale omvang nog wel belangrijker voor de hier bestudeerde topvoorzieningen. Grote steden hebben een grotere capaciteit om een goede internationale netwerkpositie om te zetten in meer topvoorzieningen dan kleinere steden. Topvoorzieningen zijn dus – in tegenstelling tot 'gewone' voorzieningen – niet enkel afhankelijk van hun lokale inbedding.

Overigens is de omvang van dat lokale verzorgingsgebied verschillend voor afzonderlijke voorzieningen. 'Lokaal' moet zeker niet opgevat worden als zijnde beperkt tot de plaats zelf. Het lokale verzorgingsgebied van een universiteit omvat vaak meerdere provincies. Bovendien is het zo dat hoe meer gespecialiseerd een voorziening is en dus hoe kleiner de kans dat er gelijkaardige voorzieningen in de buurt te vinden zijn, hoe groter het 'lokale' verzorgingsgebied. Daaruit volgt ook dat topvoorzieningen niet noodzakelijk de grootste voorzieningen in een sector zijn, ze zijn niet per definitie grootschalig. Topvoorzieningen zijn vaak dermate gespecialiseerd dat ze gebruikers uit internationale netwerken aantrekken. Het ruime verzorgingsgebied volgt uit de mate van specialisatie en het niet-alledaagse karakter van de voorziening. Topvoorzieningen opereren 'bovenlokaal' door gebruikers ver uit hun traditionele, geografisch bepaalde verzorgingsgebied – vaak internationale stedelijke netwerken – aan te trekken. Dat betekent dat bepaalde mensen bereid zijn om meer afstand af te leggen dan normaal om van die voorzieningen gebruik te maken. Dat doen mensen niet zomaar. Dat doen ze omdat die voorziening voorziet in een behoefte die niet, of onvoldoende lokaal ingevuld wordt. Deze voorzieningen creëren met andere woorden door hun lokale kwaliteit zogeheten 'netwerkeffecten'. Dergelijke netwerkeffecten spelen een belangrijke rol in de doelstellingen van dit onderzoek, omdat ze die 'internationale allure' weergeven. Netwerkeffecten maken dus inherent deel uit van een definitie van topvoorzieningen.

2.6 Tot slot: naar een theoretische definitie van een 'topvoorziening'

Op basis van bovenstaande, stellen wij volgende theoretische definitie van een topvoorziening voor:

'Een topvoorziening is een voorziening waarvan de lokale inbedding een dusdanige kwaliteit realiseert dat ze een bovenlokale uitstraling geniet. Ze bouwt bovendien op een bovenlokaal draagvlak om haar grootschaligheid of mate van specialisatie te behouden'.

De lokale inbedding en het bovenlokale draagvlak co-evolueren dus. Bovenlokaal verwijst naar niet-alledaagse, niet-routinematige verplaatsingen. In een Vlaamse context kan in dat verband verder een onderscheid gemaakt worden tussen subtop- en topvoorzieningen:

'Een topvoorziening in een Vlaamse context is een voorziening waarvan de lokale en gewestelijke inbedding een dusdanige kwaliteit realiseert dat ze een bovengewestelijke uitstraling geniet. Ze bouwt bovendien op een bovengewestelijk draagvlak om haar grootschaligheid of mate van specialisatie te behouden'.

'Een subtopvoorziening in een Vlaamse context is een voorziening waarvan de lokale inbedding een dusdanige kwaliteit realiseert dat ze een bovenlokale – echter niet bovengewestelijke - uitstraling geniet. Ze bouwt bovendien op een bovenlokaal draagvlak om haar grootschaligheid of mate van specialisatie te behouden'.

Subtopvoorzieningen zijn potentiële topvoorzieningen, omdat ze de potentie hebben om een ruimer gebied te gaan bedienen door verder te gaan specialiseren of doordat de huidige specialisatiegraad onderbenut is. In dat laatste geval kan inbedding in internationale netwerken ook de kwaliteit van het lokale aanbod beter waarborgen. Topvoorzieningen zijn echter ook potentiële subtopvoorzieningen, als het aanbod of de mate van specialisatie gaat verschromelen. Edoch ontstaat die specialisatie in een topvoorziening wel vaak uit 'lokale of in ieder geval routinematige concurrentie'. Een topvoorzieningenbeleid moet daarmee dus nooit uitdraaien op de 'toewijzing van ruimtelijke-monopolies aan bepaalde voorzieningen die toevallig goed gelegen zijn'. Topvoorzieningen ontstaan uit diversiteit, niet uit allocatie door overheden – tenzij men bereid is om door middel van belastinggeld een voorziening boven haar eigen draagvlak te handhaven of een bestaand ruimtelijk monopolie te doorbreken.

De mate van inbedding is verder context- en sectorspecifiek. Zo toont recent onderzoek bijvoorbeeld aan dat een lokaal draagvlak veel belangrijker is voor sport- en cultuurvoorzieningen dan voor functies gerelateerd aan bedrijvigheid, internationale organisaties en wetenschap. Voor die laatste topvoorzieningen geldt dat ze meer afhankelijk zijn van een goede inbedding in netwerken dan van een grote kritische massa lokaal (Meijers et al., 2015a).

3 Kloofanalyse

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat na in hoeverre het potentieel voor topvoorzieningen dat aanwezig is in Vlaanderen, en meer in het bijzonder in het Metropolitaan Kerngebied, ook daadwerkelijk wordt benut. Hebben Vlaanderen en het Metropolitaan Kerngebied het topvoorzieningenniveau dat je zou mogen verwachten?

Deze vraag werd op drie verschillende manieren beantwoord. In de eerste plaats door het analyseren van een internationale databank die tot stand kwam in het kader van het 'NAPOLEON' project. Deze geeft gedetailleerd de locatie en spreiding van een groot aantal topvoorzieningen over gans Europa weer. Door die spreiding te modelleren, kan ook een voorspelling worden gedaan van het verwachte topvoorzieningenpeil in het Metropolitaan Kerngebied. Dit wordt vervolgens vergeleken met het daadwerkelijke topvoorzieningenpeil. Het is heel goed mogelijk dat het Metropolitaan Kerngebied als geheel bepaalde voorzieningen minder heeft, terwijl bepaalde steden daarbinnen wel beter presteren dan verwacht, en andersom. In die zin is de afbakening van gebieden altijd erg bepalend. Meijers (2013) presenteert dergelijke data op het lagere schaalniveau van stedelijke agglomeraties, zei het met een iets andere methodische benadering dan hier gehanteerd. De modelmatige kloofanalyse voor het Metropolitaan Kerngebied wordt gepresenteerd in paragraaf 3.2.

De tweede werkwijze om de vraag te beantwoorden, maakt gebruik van recente, internationale data over topvoorzieningen die specifiek voor dit project verzameld en gekarteerd werden in de atlas der topvoorzieningen. Het voorzieningenniveau van het Metropolitaan Kerngebied wordt vergeleken met andere Europese metropolen van ongeveer vergelijkbare omvang. De referentiesteden waarmee vergeleken wordt zijn Berlijn, Milaan, Barcelona en Madrid, en daarnaast is de Randstad meegenomen vanwege de enigszins overeenkomende polycentrische, stedelijke structuur. Paragraaf 3.3 presenteert deze *benchmark*-analyse.

De derde benadering is meer kwalitatief van aard. Aan actoren uit de verschillende sectoren werd gevraagd naar de ruimte die zij zien om het (top-)voorzieningenpeil in Vlaanderen nog verder op te schroeven. Indien er nog aanzienlijke verbetering mogelijk is dan kan dit ook opgevat worden als een kloof. Deze bondige analyse is te vinden in paragraaf 3.4. De belangrijkste conclusies staan in paragraaf 3.5.

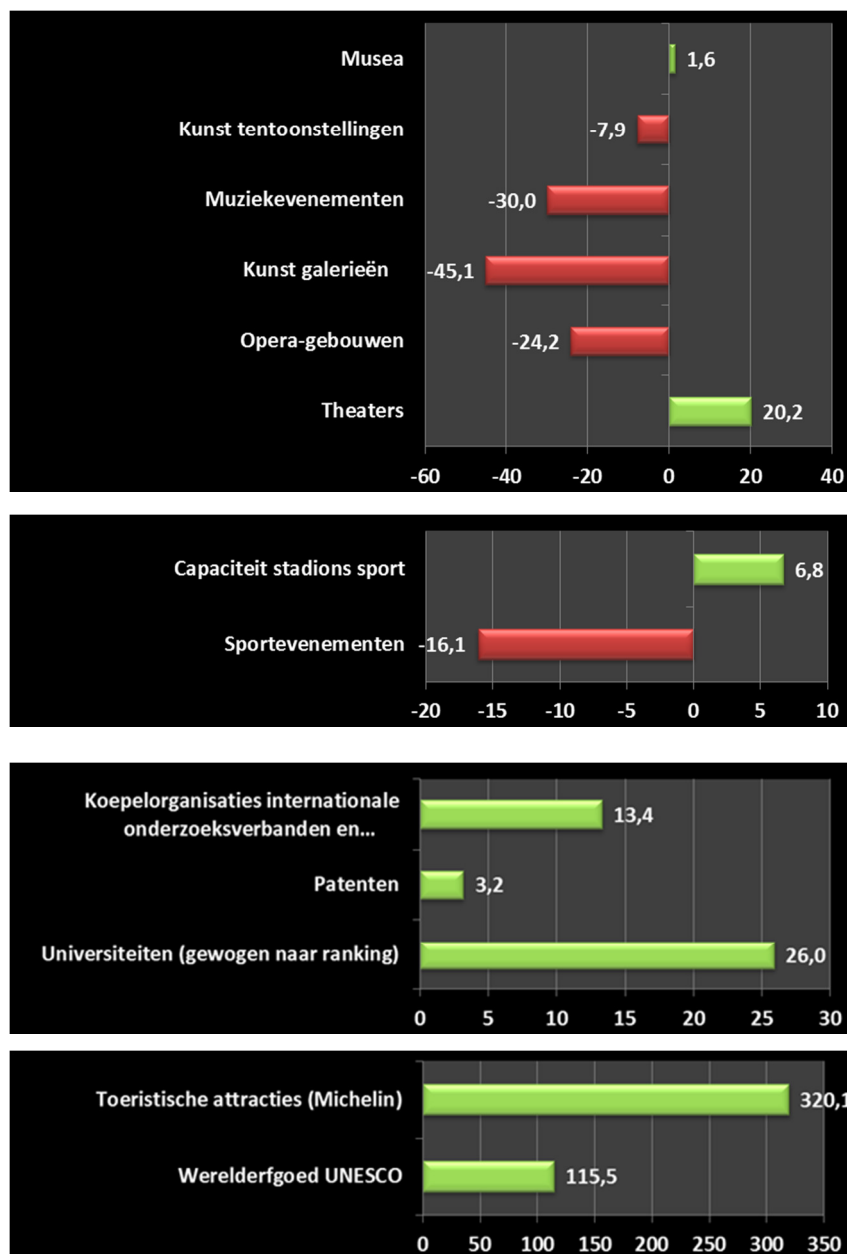
3.2 Modelmatige kloofanalyse

Deze analyse bestond uit twee stappen. Vooreerst werd een model gebouwd dat zo goed mogelijk de aanwezigheid en spreiding van metropolitane functies (een breder begrip dan alleen topvoorzieningen) in alle Europese stedelijke agglomeraties in de voormalige EU15 (+ Zwitserland en Noorwegen) modelleert. Dat model bestaat uit allerlei variabelen, die de omvang van de stedelijke massa of het achterland omvatten, die de positie van de stad in internationale netwerken (toerisme, politiek-bestuurlijke netwerken, vliegverkeer) bevatten en onderscheid maken tussen hoofdsteden en niet-hoofdsteden. Voor verschillen tussen landen werd gecorrigeerd door ook GDP per capita en zogenaamde '*country dummies*' mee te nemen. In de tweede stap zijn de op deze manier voor enkele steden verkregen regressievergelijkingen toegepast op de waarden van het uit meerdere steden bestaande *polycentrische* Metropolitaan Kerngebied. Met andere woorden, er werd onderzocht in hoeverre het Metropolitaan Kerngebied de topvoorzieningen en andere functies heeft die je zou mogen verwachten in een enkele (hoofd)stad van ruim 3,075 miljoen mensen en een functioneel achterland van 1,955 miljoen inwoners, met het bijbehorende welvaartsniveau (GDP per capita €33.400) en met een dergelijke sterke internationale netwerkinbedding (politiek-bestuurlijk; toerisme; vliegbewegingen)?

De figuren hieronder schetsen het antwoord per sector. Figuur 3.1 zoomt in op de sectoren die in deze studieopdracht centraal staan, namelijk cultuur, sport, toerisme en kennis. De zorgsector werd niet

geanalyseerd in het NAPOLEON-project. Daarnaast geven we ook de resultaten voor de overige metropolitane functies op het gebied van de economie/het bedrijfsleven en vervoer (Figuur 3.2). De lengte van de staven is overigens niet vergelijkbaar tussen de figuren – de assen verschillen.

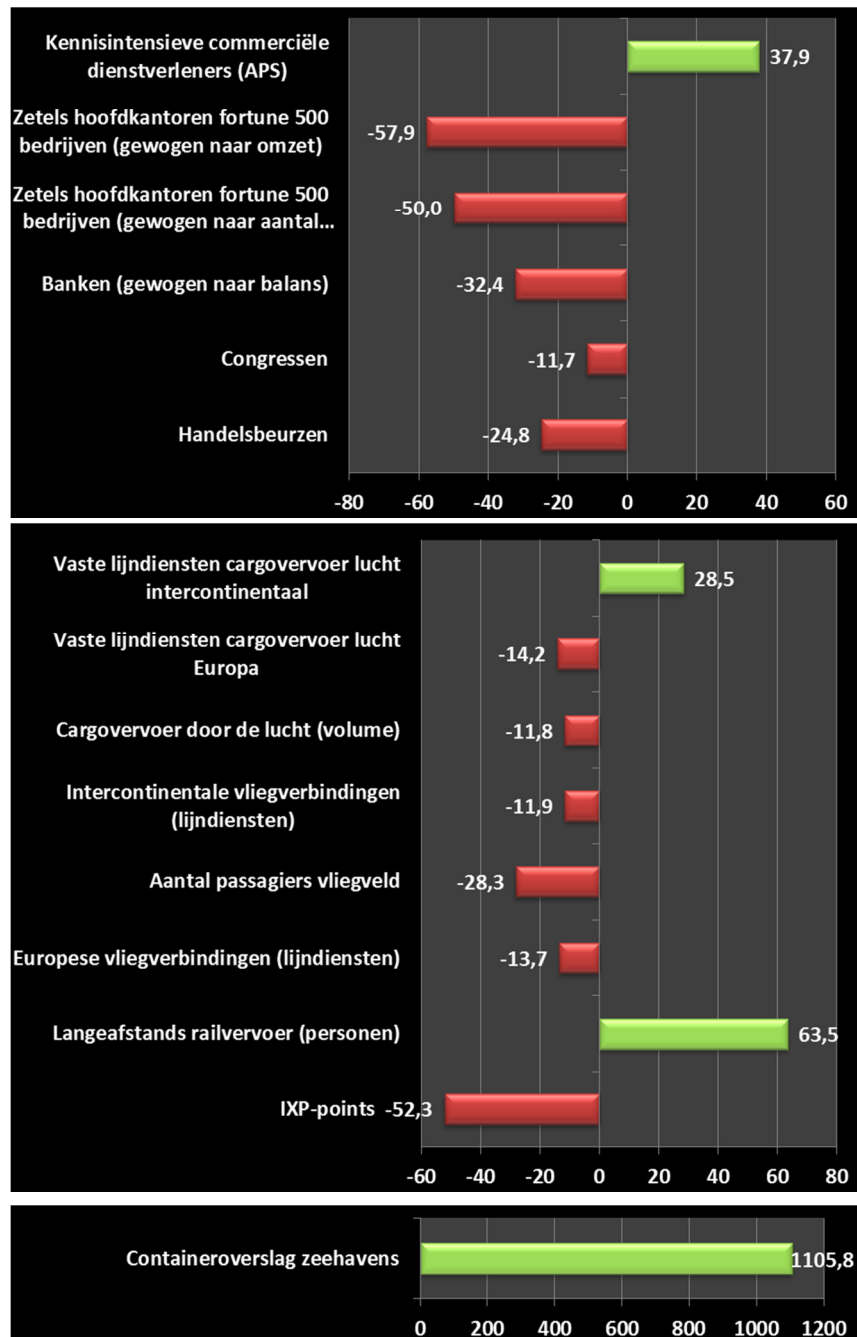
Figuur 3.1 Tekorten en surplusen op het gebied van topvoorzieningen in vier sectoren (cultuur, sport, kennis en toerisme) voor het Metropolitane Kerngebied (% meer/minder dan verwacht).



Het beeld varieert aanzienlijk bij cultuur en sport, maar is meer consistent in de toerisme- en kennissector. Wat die laatste sectoren betreft, doet het Metropolitane Kerngebied volgens ons model mee met de top. Het toeristisch potentieel is veel groter dan normaliter verwacht en ook in de kennissector presteert het Metropolitane Kerngebied boven de verwachting. Zo tellen de universiteiten mee op internationale schaal, is het Metropolitane Kerngebied meer dan evenredig het decor voor internationale samenwerkingen in onderzoek, en ligt het aantal patenten iets boven de verwachting. Wel kent het Metropolitane Kerngebied minder culturele evenementen, zoals muziekevenementen en kunsttentoonstellingen dan verwacht mag worden. Ook culturele faciliteiten als kunstgalerieën en opera's zijn minder dan verwacht aanwezig, maar daar

staat tegenover dat er ruim 20% meer theaters dan verwacht zijn. Voor sport geldt iets soortgelijks. Het Metropolitane Kerngebied kent minder sportevenementen dan verwacht mag worden, maar daar staat tegenover dat de faciliteiten ervoor wel aanwezig lijken, de capaciteit in sportstadions is immers groter dan verwacht werd.

Figuur 3.2 Tekorten en surplusen op het gebied van overige metropolitane functies (economie/bedrijfsleven en vervoer) (% meer/minder dan verwacht).



Waar het Metropolitane Kerngebied duidelijk in achter blijft ten opzichte van andere metropolen is de aanwezigheid van hoofdkantoren van grote multinationals. Het aantal daarvan is slechts de helft van wat verwacht mag worden. Ook de financiële sector is kleiner dan verwacht, en op het gebied van congressen en handelsbeurzen zijn er ook flinke tekorten. Wel zijn veel bedrijven uit de Advanced Producer Services sector

gevestigd in het Metropolitane kerngebied. Aanzienlijk meer dan verwacht. Dit kan ook verband houden met de aanwezigheid van veel publieke instellingen.

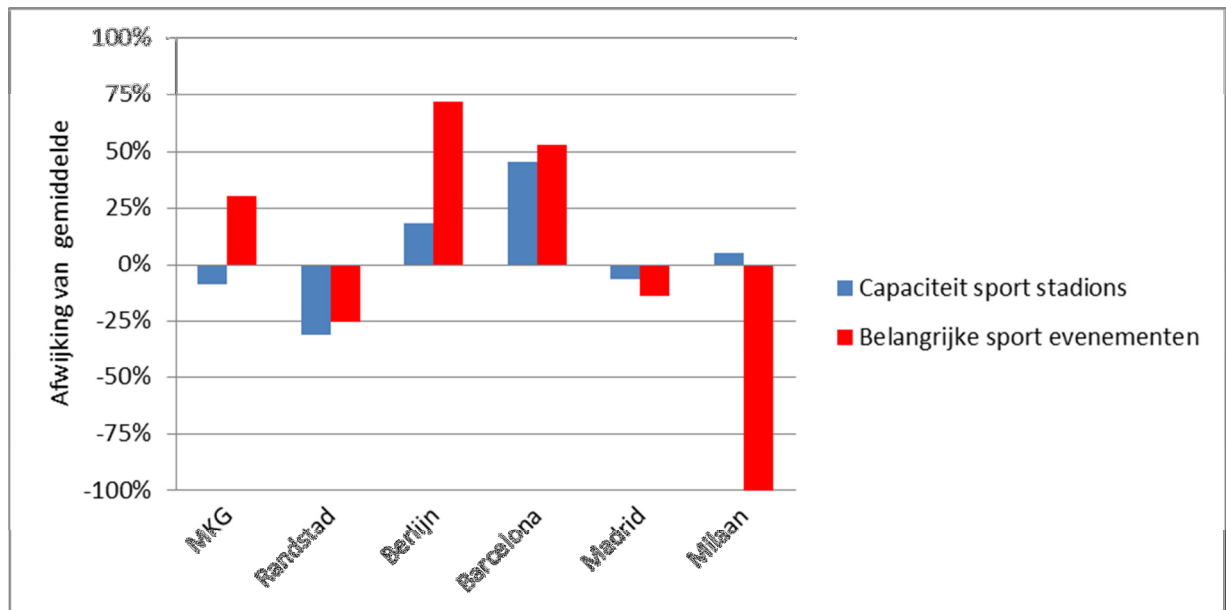
Het beeld varieert voor de vervoerssector. Deze is in de figuur met een andere schaal weergegeven omdat containeroverslag een enorme positieve uitschieter is, waar de andere verschillen bij in het niet vallen. Ook de langeafstandsverbindingen per spoor zijn goed ontwikkeld. Waar het enigszins aan schort zijn vliegverbindingen (personenvervoer). Mogelijk komt dit doordat aangrenzende metropolitane regio's ook de nodige vliegvelden hebben die goed bereikbaar zijn (Charles de Gaulle, Schiphol) wat een deel van de Vlaamse markt bedient. Een andere interpretatie is dat er nog behoorlijk veel groeipotentieel is voor de Vlaamse luchthavens.

3.3 Benchmark-kloofanalyse

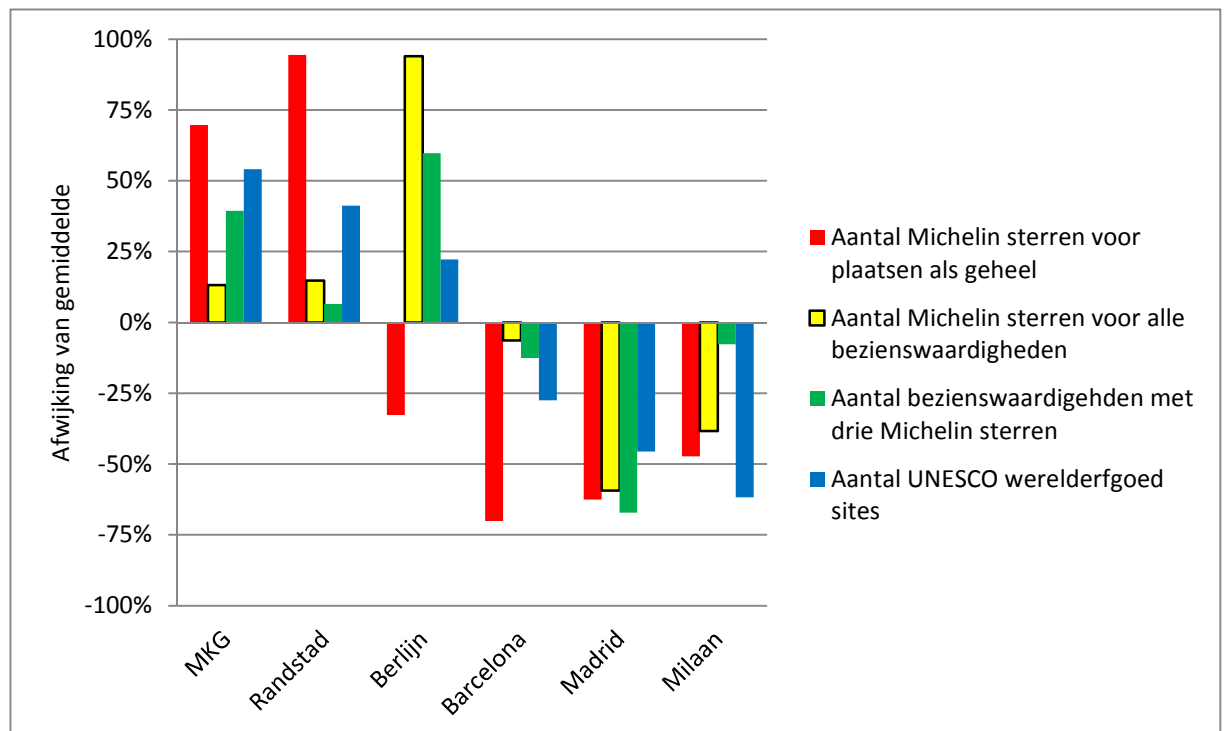
Terwijl bovenstaande, modelmatige kloofanalyse zich baseerde op een dataset van topvoorzieningen/metropolitane functies met gegevens verzameld voor een jaar uit de periode 2004-2009 (meestal 2008), werd ten behoeve van de voorzieningenatlas de meest recente data verzameld voor een aantal, gelijkaardige indicatoren. Deze gegevens werden niet enkel voor het Metropolitane Kerngebied verzameld, maar ook voor een aantal qua grootte (4 a 5 miljoen) vergelijkbare metropolitane regio's (Madrid, Berlijn, Milaan en Barcelona). Het Metropolitane Kerngebied, dat bestaat uit een verzameling van kleine agglomeraties, wordt dus vergeleken (in een *benchmark*) met grote, monocentrische steden. Deze oefening raakt zodoende ook aan de vraag in hoeverre een verzameling kleinere agglomeraties eenzelfde voorzieningenpeil weet te organiseren als metropolitane regio's waar de bevolking geconcentreerd is in één enkele stad. Daarnaast is de Randstad ook toegevoegd aan de *benchmark*, juist om te zien hoe het Metropolitane Kerngebied zich verhoudt tot een gebied met een meer vergelijkbare ruimtelijke structuur.

Aangezien de data een update is van de data gebruikt binnen het 'NAPOLEON' project (dat zich op haar beurt weer baseert op de data over metropolitane functies verzameld door de BBSR in een internationale vergelijking) en zorg hierin niet werd meegenomen wordt deze sector ook hier buiten beschouwing gelaten. De precieze databronnen staan vermeld in de atlas der topvoorzieningen (zie metadatafiches). Omdat verwacht mag worden dat grotere stedelijke gebieden meer voorzieningen herbergen dan kleinere, en onze benchmarksteden licht verschillen in omvang, is gecorrigeerd voor het aantal inwoners. Dat gebeurde meer specifiek door voorzieningenaantallen uit te drukken per 1 miljoen inwoners (bij de capaciteit van stadions het aantal zitplaatsen per 1000 inwoners). De vergelijking tussen de gebieden is uitgevoerd door de scores per voorziening te vergelijken met de gemiddelde score van de zes gebieden in totaal. Dit '*overall*' gemiddelde kreeg een nulwaarde. Vervolgens werd berekend hoeveel procent de score van ieder stedelijk gebied per voorziening afwijkt van dit '*overall*' gemiddelde, en dit is weergegeven in de figuren 3.3 (sport), 3.4 (toerisme) en 3.5 (cultuur).

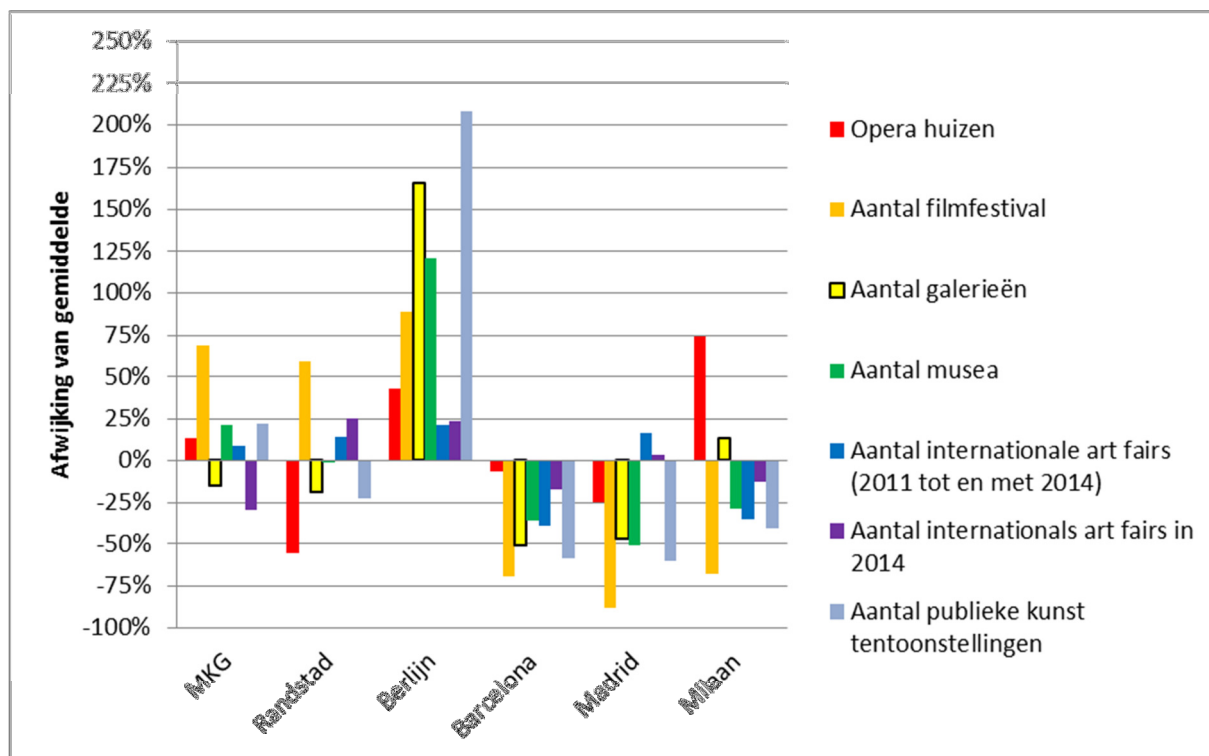
Figuur 3.3 Score van sport indicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde; Aantal per 1 miljoen inwoners.



Figuur 3.4 Score van toerisme indicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde; aantal per 1 miljoen inwoners.



Figuur 3.5 Score van cultuur indicatoren: procentuele afwijking van het gemiddelde; aantal per 1 miljoen inwoners.



Met de meest recente gegevens van 2015 blijkt het Metropolitane Kerngebied relatief goed te scoren voor wat betreft topvoorzieningen. Even grote metropolen als Madrid en Milaan doen het, een enkele kleine uitzondering daargelaten, meestal minder goed. Voor de andere steden is het beeld genuanceerder. Op cultuurgebied kan geen van de benchmarksteden tippen aan Berlijn. Op toeristisch gebied heeft Berlijn ook sterke troeven in handen, al scoort het Metropolitane Kerngebied ook bij de besten. Een nuancering is op zijn plaats. Hoewel het toeristisch potentieel van het Metropolitane Kerngebied groter lijkt dan dat van bijvoorbeeld Barcelona, staat die laatste stad wel in de top 10 van meest bezochte steden ter wereld (Forbes Magazine), iets wat geen van de steden in het Metropolitane Kerngebied lukt. Qua sport springen Berlijn en Barcelona er dan weer uit, en bevindt het Metropolitane Kerngebied zich in de middenmoot. Focussen we op de vergelijking met die andere polycentrische metropool, de Randstad, dan lijken de scores voor het Metropolitane Kerngebied redelijk vergelijkbaar, met een positieve uitschieter bij sport. Deze benchmark-analyse geeft geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is van grote tekorten in topvoorzieningen, met uitzondering van de kloof met Berlijn.

3.4 Kloof volgens de sectoren zelf

Met de sectoren zorg, toerisme, sport en cultuur werden groepsinterviews afgenomen, waarbij ook een internationale vergelijking van deze sectoren ter sprake is gekomen.

Bij de zorgsector speelt de internationale dimensie maar in zeer beperkte mate. Niet hoe goed de sector scoort ten aanzien van het buitenland is belangrijk, maar hoe toegankelijk deze voor inwoners van de Vlaamse Gemeenschap is. Als er al sprake is van 'internationalisering' van de vraagkant, dan spelen veeleer grenseffecten mee (klandizie vanuit Nederland). Internationalisering in de zorgsector vertaalt zich bovendien slechts wanneer de zorgvoorziening gekoppeld is aan de kennissector. Het gaat dan om onderzoekssamenwerking, die wellicht resulteert in internationale publicaties. Op vlak van de spreiding en

kwaliteit van het zorgaanbod zijn de respondenten overtuigd dat het niveau niettemin vergelijkbaar is met zorgvoorzieningen in andere grote steden als Berlijn, Londen of Parijs.

Bij de sectoren sport en toerisme speelt de internationale vergelijking veel meer dan bij de zorgsector. Bij toerisme speelt daarin mee dat het een hoog competitief element heeft en dat bij toerisme ook elementen van sport (grote evenementen) en cultuur zijn terug te vinden. Opvallend is dat men vindt dat Vlaamse steden en topvoorzieningen tot de wereldtop behoren, maar dat men vermoedt dat dit in de perceptie niet zo is. Als voorbeeld wordt genoemd dat Gent volgens de reisgids *Lonely Planet 'the best hidden city of Europe'* wordt genoemd. Dit ongedaan maken wordt als een grote uitdaging gezien. Meertaligheid kan daarbij een troef zijn. Al met al wordt erkend dat de Vlaamse steden zich niet kunnen meten met die paar grote metropolen 'waar je aan twee weken nog niet genoeg hebt om alles te zien', maar dat het prima meedraait in de groep van steden daaronder.

Binnen de sector sport ziet men duidelijke verschillen met het buitenland. Ten aanzien van de beschikbaarheid van allerhande sportaccommodaties behoort Vlaanderen tot de top: de spreiding ervan is bijzonder goed. Men stelt dat Vlaanderen daarin toonaangevend is: bijna iedereen kan in de buurt sporten. Die aandacht voor sport in zijn volle breedte lijkt wel consequenties te hebben voor de topsport. Waar Vlaanderen duidelijk minder op scoort zijn de sportinfrastructuur in de vorm van voorzieningen om grootschalige sportevenementen te organiseren en trainingsfaciliteiten voor topsport. Wat dat betreft zou Vlaanderen spelen in 'de derde klasse'. Ook wijst men er op dat in bijvoorbeeld Nederland de sportclubs vaak grootschaliger zijn, wat betere voorwaarden lijkt te scheppen voor het bereiken van een topniveau qua faciliteiten. Ook investeringen lijken minder gefragmenteerd in het buitenland. Er wordt gewezen op het gebrek aan een sportinfrastructuurtraditie, zeker ook bij de overheid. Het is bovendien vaak moeilijk om bestaande kleinschalige faciliteiten op een hoger plan te brengen door ruimtelijke beperkingen en institutionele randvoorwaarden (zoals veiligheidsvoorschriften).

Het probleem van het moeilijk kunnen opwaarderen van bestaande faciliteiten speelt ook in de cultuursector. Veel faciliteiten staan midden in een stedelijke omgeving. Toch is het uitbreiden en opwaarderen van de aanwezige infrastructuur iets waar de overheid op moet focussen. Het beeld binnen de sector is dat qua kwaliteit en internationale uitstraling Vlaanderen reeds op een hoog niveau zit, maar dat verdere ontwikkelingen binnen de sector worden beperkt door de inadequate en zelfs erbarmelijke infrastructuur. De spreiding van culturele topvoorzieningen over een veelheid aan steden heeft consequenties voor de zichtbaarheid en uitstraling ervan. Samenwerken en clusteren wordt door de sector noodzakelijk geacht om internationaal te kunnen groeien.

3.5 Totaalbeeld kloofanalyses

De verschillende kloofanalyses tonen aan dat het voorzieningenpeil in Vlaanderen gemiddeld genomen van een relatief hoog niveau is. Op een aantal punten behoort dit peil tot de Europese top (toeristisch potentieel; kennis), op een aantal punten kan het duidelijk niet tippen aan de grootste Europese metropolen (cultuur). Het Metropolitane Kerngebied weet onvoldoende zijn kritische massa (meer dan 5 miljoen inwoners) te vertalen in topvoorzieningen zoals culturele evenementen (muziek; kunsttentoonstellingen), en culturele faciliteiten als opera's en kunstgalerieën. Ook het aantal sportevenementen is minder dan verwacht voor een metropool van 5 miljoen inwoners.

Daar staat tegenover dat het Metropolitane Kerngebied het beter dan verwacht doet met betrekking tot kennisgerelateerde voorzieningen (zoals universiteiten) en het aantal theaters. Toeristische aantrekkingskracht werd al genoemd.

Het beeld dat uit de interviews oprijst, is dat er in Vlaanderen een sterke traditie is die zorgt dat veel voorzieningen dicht bij de mensen gerealiseerd worden (zorg, sport, scholen etc.). Er zijn daardoor veel, maar vaak ook kleinschalige voorzieningen. Alhoewel de basis van het voorzieningenniveau in Vlaanderen ten aanzien van de zorg, sport, toerisme en cultuur op een internationaal hoog niveau staat, ontbreekt de echte top omdat de politiek in het verleden, maar ook vandaag nog de nadruk legt op een gelijkmatige bereikbaarheid van de voorzieningen voor de bevolking.

4 Topvoorzieningen: perspectief vanuit de sectoren

4.1 Inleiding

Het onderzoek naar topvoorzieningen heeft expliciet als doel om verschillende sectoren aan elkaar en aan de ruimte te relateren. Vijf sectoren werden voor deze studie voorgedragen: de sport-, cultuur-, toerisme-, kennis- en zorgsector. Een uitgangsprincipe van dergelijk onderzoek is dat er elementen te definiëren zijn die de sectoren overschrijden. In andere woorden, aspecten die geldig zijn voor meerdere sectoren tegelijk, en waarmee sectoren onderling te vergelijken zijn. Dit overschrijdende principe aardt zich in de ruimte. We kunnen verwachten dat de ruimtelijke concentratie en spreiding van voorzieningen een invloed zal hebben op zaken als het aanbod, de kwaliteit, de toegankelijkheid en de betaalbaarheid van voorzieningen. Ook zouden we verwachten dat er sectoroverschrijdende synergiën mogelijk zijn tussen voorzieningen in de sector. Dit kan gaan om polyvalente infrastructuur, maar ook om koppeling: een culturele voorziening is ook een toeristische attractie, sportevenementen trekken volk, de zakelijk congresganger moet ook ergens eten. Verder manifesteren zich in de ruimte ook de contradicties rond topvoorzieningen, en dan vooral het spanningsveld tussen spreiding en concentratie. Toerisme kan een beleidsstrategie zijn om economisch zwakkere streken te ontwikkelen, maar dat zijn niet per definitie de plaatsen waar toeristen naartoe getrokken worden. Geniet het de voorkeur om schaarse middelen te besteden aan een enkele topvoorziening die ver weg van veel gebruikers gelegen is of vinden we een soberder voorziening in de buurt belangrijker? Deze discussies zijn fundamenteel: je kunt elke euro maar één keer uitgeven, en de wenselijkheid van spreiding of concentratie is van geval tot geval verschillend. Daarmee zijn deze discussies ook politiek getint. Wetenschappers kunnen slechts aandragen op welke terreinen de gemaakte keuzes leiden tot kloven (Hoofdstuk 3), waar mogelijke (sectoroverschrijdende) synergiën behaald kunnen worden, en waar de maatschappelijke (immateriële) kosten van concentratie of spreiding aanzienlijk kunnen zijn, bijvoorbeeld doordat toegankelijkheid in gevaar komt (cf. de zorgsector). Om onze analyses over topvoorzieningen te kunnen kaderen in dit gamma van kansen en bedreigingen is kennis over beleid en praktijk binnen elke sector die bestudeerd wordt cruciaal. Dit hoofdstuk legt verslag van de resultaten van de sectorale en beleidsanalyses die om die reden uitgevoerd zijn.

4.2 Methode

De sectorale perspectieven zijn langs twee wegen onderzocht. Allereerst is er voor elke sector (sport, toerisme, cultuur, kennis en zorg) bureauonderzoek (*deskresearch*) uitgevoerd om zicht te krijgen op het sectorale beleid, de relevante actoren, het ruimtelijk denken binnen de sectoren en het beleid aangaande topvoorzieningen. De bevindingen uit deze onderzoeksfase zijn vervolgens per sector getoetst in groepsinterviews. Deze groepsinterviews, waarin ook een toetsing van delen van de atlas (Hoofdstuk 5) en de kloofanalyse (Hoofdstuk 3) plaatsvond, werden georganiseerd door de sectorale contactpersoon die onderdeel is van de stuurgroep van dit onderzoek. Voor de sector kennis was er geen lid van de stuurgroep voorhanden. In overleg met de opdrachtgever is daarom besloten de toetsing van de indicatoren van de kennissector te laten plaatsvinden binnen het academisch netwerk van de onderzoekers.

Aan elke contactpersoon werd gevraagd om een 'klankbordgroep' samen te stellen van experts binnen de sector, waarmee het groepsinterview afgenomen kon worden. De groepsinterviews hadden een semi-open karakter dat ons in staat stelde door te vragen op belangrijke sectorspecifieke dimensies.

Het *deskresearch* en de interviews zijn hieronder per sector samengevat rondom een zestal thema's die de belangrijkste discussies rond topvoorzieningen kaderen: 1) structuur van de sector, 2) sectorspecifieke definities van topvoorzieningen, 3) reflectie van de sector op onze definities, 4) ruimtelijke impact van sectoraal beleid, 5) relatie met de andere sectoren in de topvoorzieningenstudie. Elk sectoraal verslag (zie Hoofdstuk 4

van de verdiepingsstudie) is opnieuw voorgelegd aan de klankbordgroep voor feedback en deze is zoveel mogelijk verwerkt in de tekst. In dit syntheserapport wordt enkel een samenvatting geboden.

4.3 Sectorspecifieke perspectieven

Tabel 4.1 geeft zeer gecondenseerd de sectorale beelden weer op de zes thema's die we voor topvoorzieningen geïdentificeerd hebben. Een dergelijke tabel stelt ons in staat om per thema (of rij) na te gaan wat de overeenkomsten en verschillen tussen de sectoren zijn. Een aantal opvallende bevindingen:

- Bij alle sectoren nemen we een trend waar van spreidingsbeleid in het verleden naar meer concentratie vandaag. Vroeger was beleid eerder gericht op toegankelijkheid, tegenwoordig steeds meer op prestatie. Deze ontwikkeling wordt in sommige gevallen als positief ervaren: er lijkt ruimte te komen om ambitieuzere, en meer internationale voorzieningen neer te zetten, in plaats van het 'uitsmeren' van middelen over het terrein. Dat laatste leidt vaak tot duplicatie van voorzieningen en wordt als weinig efficiënt gezien. Tegelijkertijd echter wordt er benadrukt dat de focus op schaal als criterium voor topvoorzieningen ertoe kan leiden dat het aanbod verschaalt. Nichevoorzieningen, die in hun eigen veld een topvoorziening zijn, kunnen worden weggedrukt. In de kennissector speelt dit bijvoorbeeld in discussies rond de financiering van kleinere, gespecialiseerde opleidingen, in de sport- en cultuursector waren vergelijkbare zorgen hoorbaar. Bovendien staan sectoren soms wantrouwig tegen nieuwe en 'efficiëntere' financieringsmodellen, omdat ze mogelijks een besparingsoefening maskeren.
- Meerdere sectoren (en expliciet de sport- en de zorgsector) uitten hun zorgen over 'de effecten van onderzoek naar topvoorzieningen'. Brengt een nadruk op topvoorzieningen niet de toegankelijkheid van voorzieningen in gevaar, waar Vlaanderen in het verleden altijd sterk op inzette en hoog op scoorde? De, onder de respondenten van de zorgsector gedeelde, notie van 'topvoorzieningen' als elitair concept moet hierin gekaderd worden. De vraag moet telkens gesteld worden wie er precies baat bij een topvoorzieningenbeleid heeft.
- Paradoxaal genoeg valt de toegenomen nadruk op het realiseren van topvoorzieningen samen met het vergroten van de autonomie van lokale overheden (gemeenten). Meerdere sectoren (cultuur, sport) geven aan dat dit risico's met zich meebrengt voor de duurzaamheid van intergemeentelijke projecten; een schaalniveau die topvoorzieningen bijna per definitie hebben. Er zal nagedacht moeten worden hoe die grotere gemeentelijke autonomie omgezet kan worden in verstevigde samenwerking tussen gemeenten en niet tot concurrentie. Anders dreigt er hernieuwde duplicatie in plaats van ontwikkelingspotenties voor topvoorzieningen. Juist in de sector waar wel een sterke regisseur op een hoger schaalniveau aanwezig is, de toeristische sector in de vorm van Toerisme Vlaanderen, zien we dat er succesvolle aanzetten zijn van intergemeentelijke samenwerking. Echter is ook hier de toekomst onzeker. Toerisme Vlaanderen gaat zich in de toekomst meer concentreren op projecten van bovenlokaal belang, waardoor ook daar de regierol op lokaal niveau bottom-up tot stand zal moeten komen.
- Over de sectoren heen was het echter opvallend hoe relatief weinig er samengewerkt werd, en kennis aanwezig was over, de andere gewesten en de federale staat. Zeker waar het gemeenschapsbevoegdheden betreft (sport, cultuur) lijken de andere Belgische gewesten niet of nauwelijks een rol te spelen. Ook in Brussel, waar strategische krachtenbundeling met federale en Franstalige instellingen evident lijkt, werd maar verrassend weinig gerapporteerd over structurele samenwerking. Bij uitzondering vond die ad hoc plaats. Uit de interviews kwam de indruk naar voren dat samenwerken met landen als Nederland, Duitsland of Frankrijk meer voor de hand lag dan met Wallonië.

- Er zijn sterke symbiotische relaties tussen cultuur, toerisme en sport. Deze sectoren hebben alle in hoge mate betrekking op 'consumptie' van voorzieningen. Cultuurvoorzieningen en sportevenementen zijn een belangrijke bron van toerisme en de toeristen dragen weer bij aan het draagvlak van die voorzieningen. Ook is er vaak sprake van gedeelde infrastructuur. Deze drie sectoren hebben dus een belangrijk effect op het totale niveau van voorzieningen waarmee de regio als geheel aantrekkelijker zou worden voor mensen en bedrijven van buitenaf. De ruimtelijke articulatie van deze drie sectoren samen is daarmee meer dan de som der delen. Indirect werken deze voorzieningen ook weer in op de kennissector: het geeft een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor kenniswerkers die op haar beurt het draagvlak voor de andere voorzieningen weer verhogen.
- Meerdere sectoren, in het bijzonder de cultuur- en toerisme sector waarschuwen voor bovengrenzen aan voorzieningen, in die zin dat het verder uitbouwen van bestaande voorzieningen ook ongewenste neveneffecten met zich mee kan brengen. Het lokale draagvlak voor verder ontwikkelen van toeristische attracties kent bijvoorbeeld een bovengrens, omdat teveel toeristen op sommige plaatsen ook een storend effect kunnen hebben. Het aantal bezoekers van een museum opdrijven, is binnen de (historische) context, infrastructuur en omgeving lang niet altijd even makkelijk. Het versterken van een cluster van voorzieningen, of de bekendheid van de ene voorziening gebruiken om anderen te versterken kan dan uitkomst bieden.
- Tot slot kwam er meerdere malen naar voren dat er met gepast ruimtelijk beleid in enge zin vaak nog veel terrein te winnen was binnen sectoren en zeker tussen sectoren. Het goed verbinden van culturele en toeristische polen was het meest genoemde voorbeeld. Complementariteit tussen voorzieningen creëren, vereist derhalve ook inspanningen uit andere beleidsvelden (bv. mobiliteit). Bij het organiseren van ruimtelijke clustering, dient ook aandacht te zijn voor de inrichting van de publieke ruimte rondom voorzieningenclusters en de informatievoorziening en onthaalinfrastructuur.

Tabel 4.1 Samenvatting sectorale beelden topvoorzieningen.

Aspect	Sport	Toerisme	Cultuur	Kennis	Zorg
Structuur van de sector	Nadruk van beleid ligt op 'sport beoefenen'. Hierin is de duale ambitie om zowel de laagdrempeligheid van faciliteiten in stand te houden als het niveau van de topsport te verhogen.	Regierol in Vlaanderen voor Toerisme Vlaanderen. Toekomst precieze structuur Brussel nog onduidelijk na zesde staatshervorming. Sterke netwerkorganisaties in Vlaanderen. Goede samenwerking met Brussel en de Kunststeden VZW.	Tendentie naar geïntegreerd vraaggestuurd beleid in een van oudsher meer gefragmenteerd, institutioneel landschap.	Wetenschap is gewestmaterie, onderwijs gemeenschap. Ontwikkeling naar hybride publiek-private vormen en instituten in onderzoek, Bolognaproces cruciaal in onderwijs.	- Nieuw federaal beleid ('Plan De Block') gaat een grote invloed hebben op financiering sector en het zorglandschap. - Associatie en netwerkvorming tussen zorgaanbieders.
Sectorspecifieke definities	Bovenlokale uitstraling is belangrijker dan schaal in het definiëren van de 'top'. Kleinschalige niches kunnen internationaal vermaard zijn. Clusters van subtopvoorzieningen maken samen een topvoorziening.	Toeristische topattracties zijn het hart van de toeristische topvoorzieningen. - Marketing en onthaalinfrastructuur zijn belangrijke dimensies van de topinfrastructuur. Hier wel spanning tussen de merken 'Brugge/Brussel/Gent', 'Vlaanderen' en 'België'	Navigeren tussen sterke lokale inbedding (is troef maar kostbaar) en de noodzakelijkheid van internationale inbedding en professionalisering.	Sinds Bologna (meetbare) kwaliteit belangrijker in financiering onderzoek en onderwijs. Rationalisering onderwijs. Grotere rol private financiering.	- Hoogwaardige kwaliteit en de schaalgrootte om flexibel te zijn. - Heeft middelen en expertise om pionier te zijn in zorginnovaties - Netwerkimtegratie stelt patiënt en niet voorziening centraal.
Reflectie sector op definities	Het aantal topvoorzieningen is gekend, wanneer het gaat om allocatie van schaarse middelen is het onderscheid <i>lokaal / subtopvoorziening</i> veel actueler en gevoeliger. Unicitéit van voorziening is een belangrijke voorwaarde voor bovenlokale uitstraling	'Bovengewestelijke uitstraling past goed in het denken in uitstraling van toeristische merken (<i>'brands'</i>). - 'Authenticiteit' en draagkracht onder de bevolking zijn belangrijke elementen van 'lokale inbedding'.	In de cultuursector moet de koppeling tussen schaal en kwaliteit altijd kritisch bekeken worden. Kleinschalige lokale initiatieven kunnen een grote intrinsiek-culturele waarde hebben, en internationale kleinschalige niches zijn vaak belangrijke topvoorzieningen.	- Gevaar van polarisatie tussen winnaars en verliezers. - er zijn zorgen dat de relatief hoge kwaliteit van de subtop uit het zicht raakt. - Rationalisering kan leiden tot verschraving in het (niche) aanbod.	- De term 'topvoorziening' heeft uit zorgperspectief een elitaire connotatie. - Onderscheid tussen 'cure' en 'care' cruciaal. 'Care' laat zich lastig verantwoord centraliseren. - Internationaal patiënten werven is in veel subsectoren niet evident, internationaal kennisdelen wel.

Ruimtelijke impact beleid	<ul style="list-style-type: none"> -Expliciete keuze voor concentratie topsportinfrastructuur. -Sterke inbedding in het lokale verenigingsleven bemoeilijkt opschaling - Lokale inbedding zorgt voor tendentie van 'uitsmeren middelen'. 	<p>Sturing door middel van impulssubsidies. Gaandeweg hebben die subsidies zich geëvolueerd van spreiding van middelen (vaak naar economisch zwakkere regio's) naar focus op sterken d.m.v. 'hefboomprojecten'.</p>	<p>Traditie van spreiding en groeiende lokale autonomie zijn uitdagingen voor lokale afstemming en topvoorzieningenbeleid. Samenwerking met de Federale staat en de andere Gewesten vaak 'ad hoc en weinig structureel'</p>	<p>Vraag is of het spel tussen spreiding en concentratie van opleidingen, inmiddels aangeboden door een oligopolie van instellingen, in termen van specialisatie meer kwaliteit kan realiseren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit en spreiding zorg is zeer adequaat - Nieuw zorgplan in wording (De Block) lijkt een sterke hertekening van spreiding en concentratie in zorglandschap door te trekken. - Samenwerken cruciaal tussen actoren, mogelijkheden voor intergewestelijke samenwerking worden beperkt geacht.
Relatie met andere sectoren	<ul style="list-style-type: none"> - Polyvalentie van sommige voorzieningen (stadions). - Sportevenementen en sport beoefenen hebben ook belangrijke cultuur en toeristische dimensies. - Link met kennissector over sportwetenschap. 	<p>Sport en cultuurvoorzieningen en evenementen zijn ook (potentiële) toeristische attracties. Koppeling met de kennis en zorgsector vooral via 'zakelijk toerisme'. (conferenties, meetings en beurzen, 'MICE').</p>	<p>Culturele infrastructuur en voorzieningen zijn een belangrijke <i>amenity</i> en daarin flankerend aan topvoorzieningen in de toeristische en kennissector. Sommige voorzieningen zijn polyvalent met sport en toerisme (Sportpaleis, festivals).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Symbiotische relatie met zorg. - Kennissector kweekt specialisten in andere sector. - Kennissector voedt Toerisme en heeft baat bij het aantrekken van kenniswerkers door '<i>amenities</i>'. 	<ul style="list-style-type: none"> - Symbiotische relatie met kennissector (onderzoek, onderwijs). - Relaties met de andere sectoren zijn minder evident.
Overige randbemerkingen	<ul style="list-style-type: none"> - Er is zorg dat de aandacht voor 'top' aandacht voor toegankelijkheid basisvoorzieningen verdringt. - Aandacht voor de negatieve gevolgen van geld uitsmeren in relatie tot de topsportinfrastructuur positief. 	<ul style="list-style-type: none"> - Draagkracht bij de bevolking van toeristische infrastructuur is een zorg in de sector. - Infrastructuur tussen plaatsen belangrijk in koppelen toeristische producten. - Bestuurlijke stroperigheid en ondernemerschap bijten soms. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sommige topvoorzieningen hebben een duidelijke bovengrens qua schaal. - Hoge financiële drempels voor het opwaarderen van (sub)topvoorzieningen. - Meerwaarde mogelijk in (ruimtelijke) koppeling en samenwerking, en verbindingen tussen plaatsen versterken. 	<ul style="list-style-type: none"> - In deze studie is de relatie tussen kennissector en bedrijfsleven relatief onderbelicht gebleven. 	<ul style="list-style-type: none"> - Door de transitie die de sector nu doormaakt, wordt een verkennende studie zoals 'topvoorzieningen' politiek gevoelig geacht. - Zorgvisies kunnen wel degelijk baat hebben bij een meer ruimtelijke bril, deze is van oudsher minder sterk ontwikkeld. Of topvoorzieningen het gepaste kader ervoor is, geeft meer twijfel.

5 Naar contextspecifieke, operationele definities van topvoorzieningen

De abstracte, theoretische definitie op basis van de wetenschappelijke literatuur werd vervolgens geoperationaliseerd voor de vijf verschillende sectoren. Niet in elke sector spelen namelijk dezelfde ruimtelijke afwegingen. Dat gebeurde op basis van input uit de groepsinterviews (zie Hoofdstuk 4) en op een vergelijkbare manier als bij reeds bestaande, historische studies uit het binnen- en buitenland (o.a. de studie van het Duitse Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) en Loopmans et al., 2011). De verschillende stappen worden in dit syntheserapport beknopt toegelicht:

- Stap 1: per sector oplijsten van functionele indicatoren (of ‘typen voorzieningen’) die potentieel voldoen aan de abstracte, theoretische definitie van topvoorzieningen. De primaire selectie van types voorzieningen gebeurde op basis van de BBSR-studie, maar die lijst werd continu aangevuld en gecontextualiseerd op basis van *desk research* en gesprekken met leden van de stuurgroep.
- Stap 2: functionele indicatoren koppelen aan statistische indicatoren. Om een oordeel te kunnen vellen over top en subtop voor elke functionele indicator, worden (combinaties van) relevante, statistische indicatoren toegevoegd. De totale lijst van functionele en statistische indicatoren kan geconsulteerd worden in bijlage 2 van het verdiepingsrapport.
- Stap 3: opzoeken, opschonen en aanvullen van secundaire databronnen. Deze studie had niet de ambitie om zelf gegevens te verzamelen, maar baseerde zich zoveel mogelijk op bestaande databronnen. Die bronnen verschilden minstens op een drietal vlakken, namelijk op vlak van het ruimtelijk bereik van de data-inzameling, de fijnmazigheid van de gegevens en de betrouwbaarheid van de datasets. Voldoende aandacht werd besteed aan het opschonen en aanvullen van de bronnen, en aan het opstellen van een metadatafiche met onder andere de belangrijkste tekortkomingen van de data. In een tweetal gevallen werd op basis van de geleverde data ook nog een bijkomende analyse uitgevoerd. Deze data laten toe om een ruimtelijke analyse op een kleinschalig niveau uit te voeren. Het is allerminst de bedoeling om louter naar scores van individuele voorzieningen te kijken. Bovendien was het nooit de bedoeling gebiedsdekkende gegevens te verzamelen over de *subtopvoorzieningen* in Vlaanderen en Brussel.
- Stap 4: een onderscheid maken tussen top- en subtopvoorzieningen, ofwel op basis van een kwalitatief waardeoordeel, of op basis van een kwantitatief oordeel. In een aantal specifieke gevallen was een kwalitatief oordeel mogelijk, bijvoorbeeld als er maar een beperkt aantal voorzieningen worden opgelijst die quasi per definitie topvoorzieningen zijn (bv. Unesco werelderfgoed, derdelijnsgezondheidszorg). In veel gevallen kon dat echter niet en moest op basis van de data een ietwat kunstmatige drempelwaarde vastgesteld worden. In theorie zijn er in een centrale-plaatsensysteem duidelijke, discrete drempels in het voorzieningenniveau aan te duiden. Met andere woorden: de datadistributie vertoont trapsgewijze sprongetjes tussen verschillende datapunten. Een algoritme dat die verschillende klassen zo goed mogelijk tracht te vatten, is het Natural Breaks algoritme van Jenks. Dat algoritme is ontwikkeld om ‘natuurlijke breekpunten’ (*natural breaks*) in die distributie te identificeren. Zo’n natuurlijk breekpunt zou het onderscheid tussen top en subtop kunnen vatten. Voor een groot aantal indicatoren werd het algoritme van Jenks toegepast en verschillende klasse-indelingen achteraf beoordeeld. Dit vroeg om een handmatige interventie, maar gaf wel de mogelijkheid sector kennis mee te laten wegen in het kaartbeeld. Tijdens het overleg met de sector werden die opdelingen toegelicht en door de respondenten al dan niet becommentarieerd. Als de sector van mening was dat belangrijke voorzieningen nog steeds ontbraken in de analyse, dan werd

daar verslag van gedaan (zie Verdiepingsstudie – Hoofdstuk 4). Ook de gebruikte manier om top van subtop te onderscheiden, wordt telkens in de metadatafiche toegelicht.

- Stap 5: Karteren van top- en subtopvoorzieningenaanbod per indicator. Het levert een atlas op met 61 kaartbeelden op de schaal van Vlaanderen (zie de ‘atlas der topvoorzieningen’ bij deze studie). Bij elk kaartbeeld uit de atlas hoort ook een metadatafiche.
- Stap 6: Opstellen van een topvoorzieningenindex op gemeenteniveau in elke sector. De (relevantie van) individuele kaartlagen werden gewogen door sleutelpersonen uit de sectoren en geïntegreerd in vijf synthesebeelden, één per sector. De resulterende kaartbeelden geven een totaalbeeld van de ruimtelijke spreiding van voorzieningen in elke sector. De sectorale notities (Hoofdstuk 4) bieden de nodige (beleids-)context bij de kaartbeelden.

Het onderzoek had met vijf zeer diverse sectoren in twee gewesten een brede focus waardoor diepte-analyses (op het niveau van individuele voorzieningen) altijd te grofkorrelig uitvallen. Dit betekent dat de resultaten van dit onderzoek veruit de meeste zeggingskracht hebben als indicatoren in hun ruimtelijke samenhang worden gezien. Hoewel bij vele afzonderlijke datalagen een kritische bemerking te maken valt, is het eigenlijk alleen in het Brusselse waar een systematischer geografische ondervertegenwoordiging van meerdere voorzieningen te verwachten is. Behalve in de toeristische sector, zijn namelijk de voorzieningen die uitgaan van de Franstalige Gemeenschap doorgaans niet meegenomen. Ondanks de daaruit resulterende ondervertegenwoordiging, scoort het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op zeer veel indicatoren nog altijd het hoogst van alle in de studie meegenomen ruimtelijke eenheden. Doorgaans zal de positie van Brussel in het voorzieningenaanbod in de praktijk dus nog hoger uitvallen dan uit de in de atlas blijkt.

Dat gezegd zijnde, het was duidelijk dat individuele sectoren erg begaan en geïnteresseerd waren in de opzet en de uitvoering van deze studieopdracht, ook al betrof het een ruimtelijke analyse op het schaalniveau van gans Vlaanderen en Brussel. Dergelijke momentopnames van voorzieningenniveaus in verschillende sectoren blijken erg schaars en initiatieven in die richting worden gewaardeerd.

6 Ruimtelijke analyse van het (top-)voorzieningenaanbod

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de manier waarop (top-)voorzieningen over de Vlaamse en Brusselse ruimte zijn verspreid. We beperken de analyse in dit syntheserapport tot een ruimtelijke analyse van (top-)uitrustingsscores per sector. Voor de analyse die dieper ingaat op individuele kaartbeelden uit de atlas, verwijzen we naar het verdiepingsrapport.

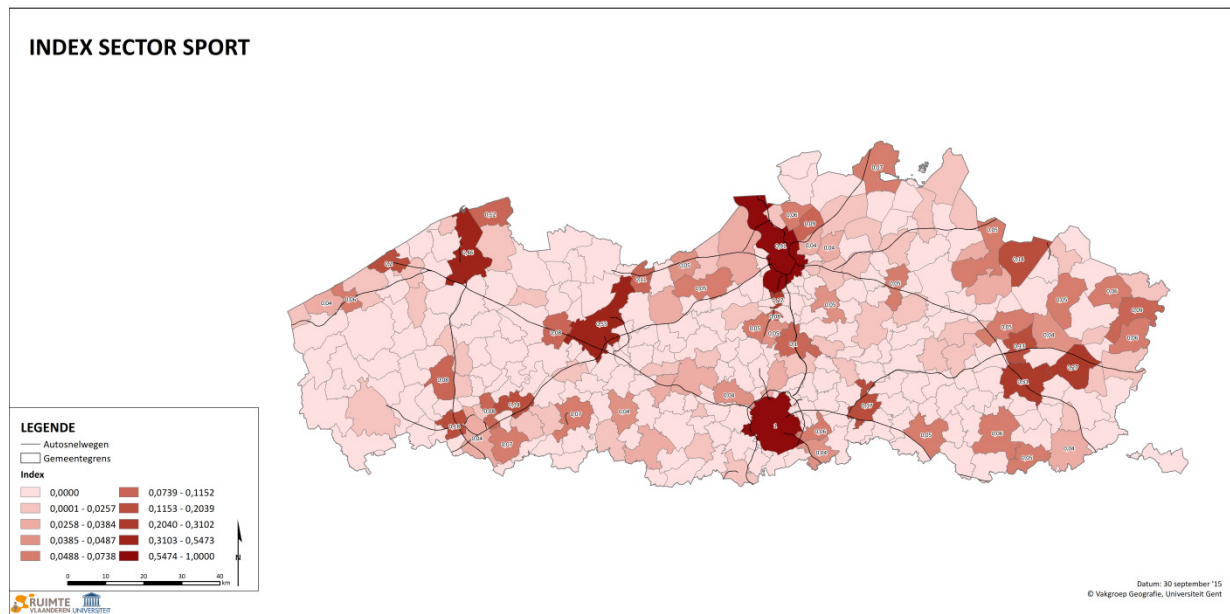
Zoals aangegeven in Hoofdstuk 5 hebben we sleutelpersonen uit elke sector gevraagd om de individuele kaartbeelden uit hun sector te gaan wegen, teneinde een sectorspecifieke index op gemeenteniveau te kunnen opstellen. De analyse van die uitrustingsscores gebeurt op twee manieren. Vooreerst worden de resulterende synthesebeelden visueel geanalyseerd (sectie 6.2). Daarna wordt de spreiding en bereikbaarheid van het voorzieningenaanbod met behulp van statistische programma's geanalyseerd (sectie 6.3).

6.2 Bespreking kaartbeelden van sectorale indexen

De uitrustingsscores op gemeenteniveau werden in vijf verschillende kaartbeelden gegoten. De index-scores zelf werden daarbij eveneens geclassificeerd met behulp van het *Natural Breaks* algoritme van Jenks. Dit algoritme tracht de standaardafwijking binnen elke klasse te minimaliseren en tegelijkertijd het verschil tussen de klassegemiddelden zo groot mogelijk te houden. Daarmee is ze geschikt om de verwachte ruimtelijke hiërarchie in voorzieningenniveaus binnen elke sector te identificeren. De methode is echter minder adequaat om alle sectoren onderling te vergelijken, aangezien de klassegrenzen per sector verschillen. Hieronder volgt een ruimtelijke analyse per sector.

6.2.1 Analyse kaartbeeld van de sportsector

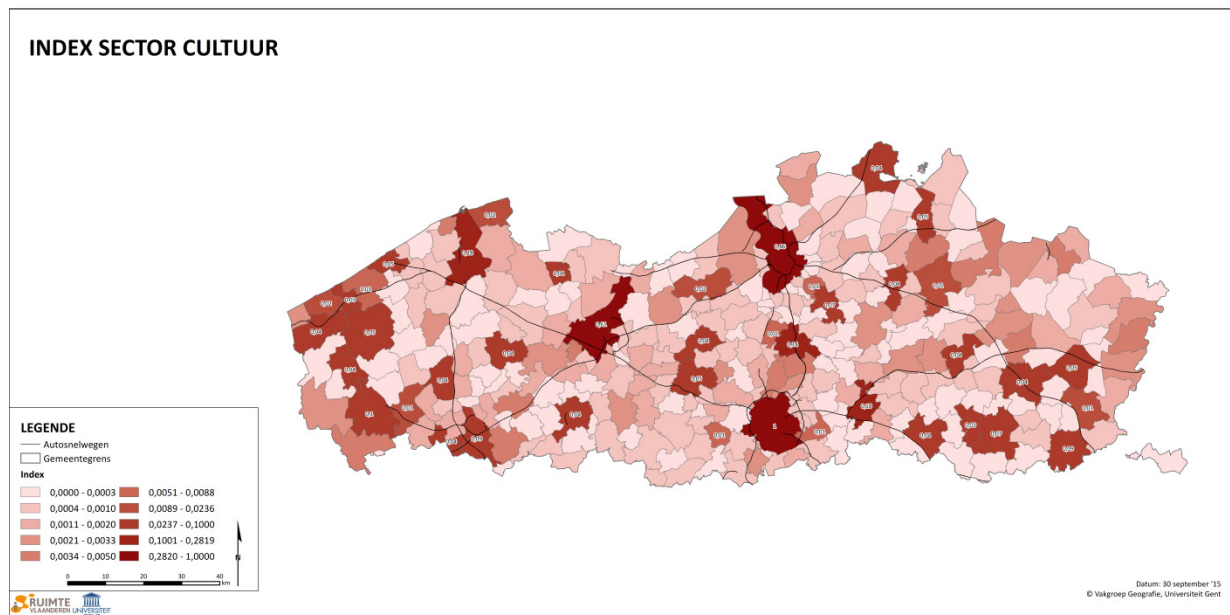
Figuur 6.1 Uitrustingscores per gemeente voor de sportsector.



Brussel en Antwerpen hebben vrijwel dezelfde, hoge indexscores en belanden daarmee aan de top van de stedenhiërarchie, gevolgd door Gent en Brugge (klasse 2) en Genk en Hasselt (klasse 3). De overige gemeentelijke indexscores voor de sportsector laten een verspreid beeld zien, met goede uitrustingsniveaus ook buiten het Metropolitaan Kerngebied. De hogere scores voor Limburgse gemeenten springen daarbij in het oog. De hoge scores voor de steden hebben te maken met de gewichten van sportstadions en sportarena's. Voor dergelijke (top-)voorzieningen is een zekere kritische massa – en dus ruimtelijke concentratie in steden – noodzakelijk. Ook grootschalige sportevenementen voor een breed publiek (bv. loopwedstrijden) en internationale sportevenementen (bv. in de balsporten) worden vaak in de steden georganiseerd. De spreiding laat zich meer zien bij de kleinschaligere sportfaciliteiten, waar de nadruk ligt op 'laagdrempeligheid' en 'toegankelijkheid'. Dit strookt met de aanbodgeoriënteerde ruimtelijke aanpak binnen de sector. Bovendien vinden in Vlaanderen en Brussel ook internationale evenementen plaats in een aantal niche-sporten.

6.2.2 Analyse kaartbeeld van de cultuursector

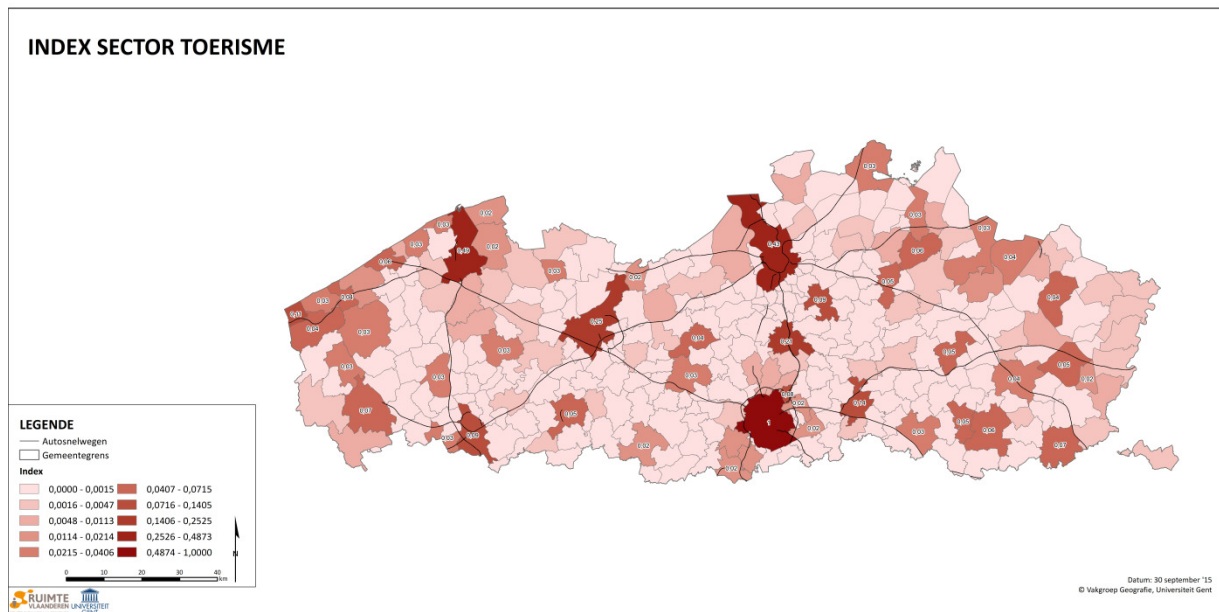
Figuur 6.2 Uitrustingscores per gemeente voor de cultuursector.



Het beeld van de cultuursector verschilt met dat van de sportsector. Bij cultuur vervoegt Gent zich bij het hoogste uitrustingsniveau (waar ook Brussel en Antwerpen toe behoren). Het onderscheid tussen het hoogste en het op één na hoogste voorzieningenniveau is bovendien markant. Brugge, Leuven en Mechelen volgen op een afstand. Hoewel het kaartbeeld enigszins ruimtelijke spreiding uitstraalt, moet dat beeld genuanceerd worden: het derde voorzieningenniveau heeft duidelijk een stuk lagere waarden. De conclusie die uit het significante verschil tussen hoge en lage indexscores getrokken kan worden, is dat de cultuursector gekenmerkt wordt door een grote concentratie en clustering van topvoorzieningen in de grote steden (vooral Brussel, Antwerpen en Gent) en een gelijkmatige spreiding van lagere uitrustingscores over gans Vlaanderen.

6.2.3 Analyse kaartbeeld van de toerismesector

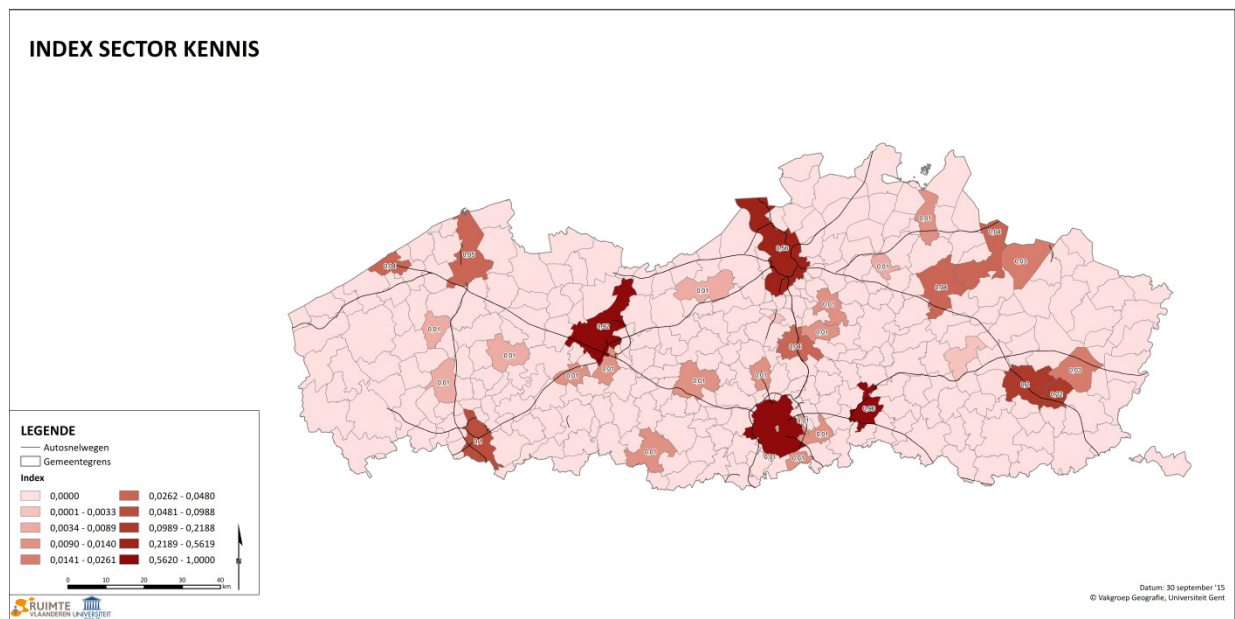
Figuur 6.3 Uitrustingscores per gemeente voor de toerismesector.



In de toerismesector behoort enkel Brussel tot het hoogste voorzieningenniveau. Dat hoeft niet te verbazen, aangezien Brussel als hoofdstad van Europa een belangrijke toeristische en zakelijke trekpleister is, waardoor het ook quasi systematisch de afzonderlijke rangschikkingen domineert. Brugge en Antwerpen behoren tot het tweede voorzieningenniveau en Gent, Mechelen en Leuven tot het derde niveau. De lagere uitrustingsniveaus tonen een quasi-Christalleriaans patroon van steden, afgezien van ruimtelijke clustering langs de kust (met uitlopers in de Westhoek), de Kempen en aan de grensgebieden met Nederland (vakantieparken).

6.2.4 Analyse kaartbeeld van de kennissector

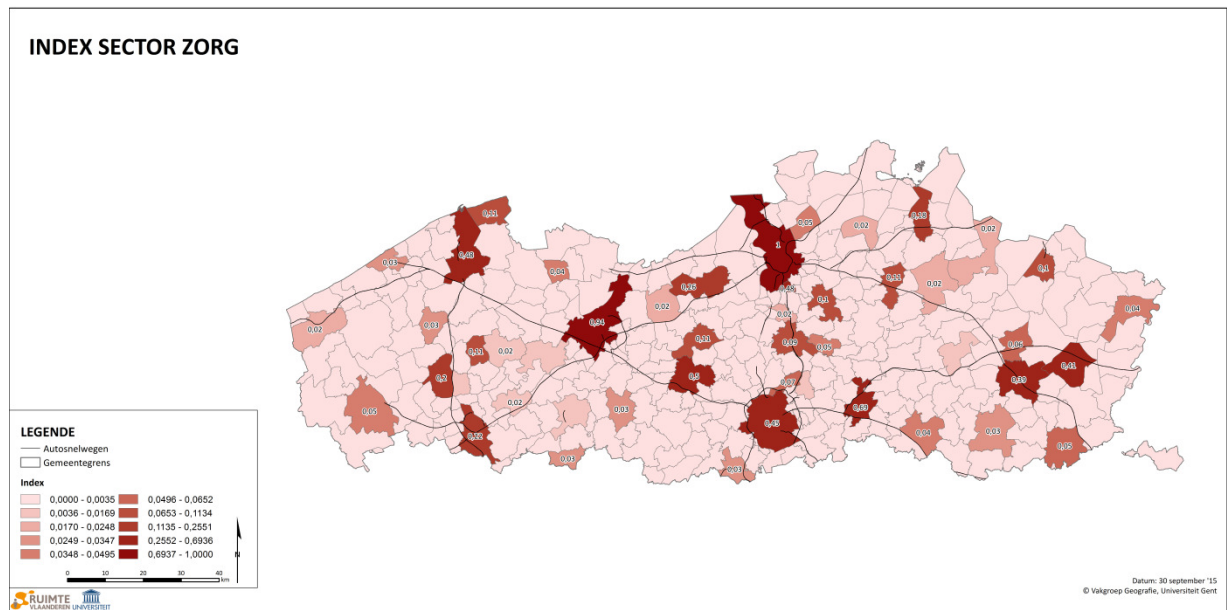
Figuur 6.4 Uitrustingscores per gemeente voor de kennissector.



De kennissector laat op het eerste zicht een grotere concentratie van topvoorzieningen zien dan bij de vorige sectoren het geval was. In het eerste voorzieningenniveau staan Brussel, Leuven en Gent op gelijke voet met erg hoge uitrustingscores. Antwerpen behoort als enige tot het tweede voorzieningenniveau. Dat patroon heeft veel te maken met het gewicht van de instellingen van hoger onderwijs (en universiteiten in het bijzonder). Hasselt en Diepenbeek behoren tot de derde klasse, door clustering van een universiteitscampus met diverse hogescholen (Diepenbeek scoort bijvoorbeeld hoog door de indicatoren 'aantal buitenlandse studenten', 'aantal nationaliteiten' en 'gespecialiseerde opleidingen'). De overige scores geven de (beperkte) spreiding weer van hogescholen en andere wetenschappelijke instellingen in de Vlaamse en Brusselse ruimte. Het is echter gerechtvaardigd om binnen de kennissector van een grote ruimtelijke concentratie te spreken. Kennisinstellingen zijn niet zelden gevestigd in (de nabijheid van) grote steden.

6.2.5 Analyse kaartbeeld van de zorgsector

Figuur 6.5 Uitrustingscores per gemeente voor de zorgsector.



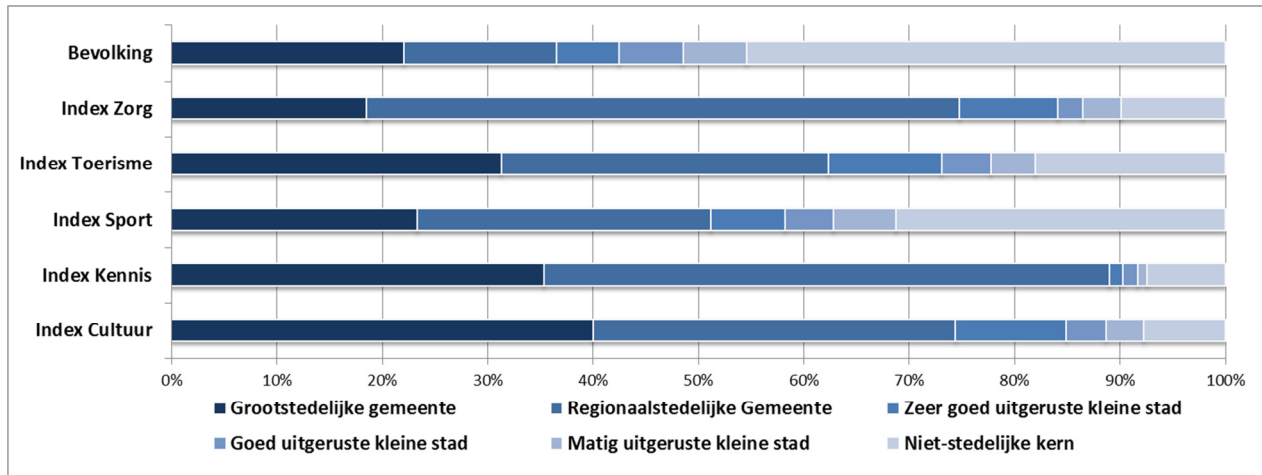
In de zorgsector behoren Antwerpen en Gent tot het hoogste voorzieningenniveau, niet toevallig plaatsen niet toevallig de plaatsen met het grootste aantal inwoners. Leuven, Brugge, Aalst, Genk, Brussel, Hasselt en Edegem (locatie van het UZ Antwerpen) behoren met onderling weinig variërende scores tot het volgende niveau. Merk op dat de Brusselse data hier ondervertegenwoordigd is, omdat er geen informatie over Franstalige voorzieningen beschikbaar was. Met negen gemeenten op het eerste en tweede niveau heeft de sector zorg een relatief hoge spreiding van (top-)voorzieningen. Ook hier is er verder een Christalleriaans patroon zichtbaar, met hoge uitrustingscores zowel binnen als buiten het MKG.

6.3 Ruimtelijke spreiding en bereikbaarheid (top-)voorzieningen

6.3.1 Spreiding over typen steden

Loopmans et al. (2011) hebben vrij recent een typologie van Vlaamse kernen gemaakt, gebaseerd op uitrustingsniveaus, waar vervolgens een hiërarchie in is aangebracht. Zodoende worden zes typen stedelijkheid onderscheiden in Vlaanderen: groot- en regionaalstedelijke gemeenten, zeer goed uitgeruste, goed uitgeruste en matig uitgeruste kleinstedelijke gemeenten, en niet-stedelijke gemeenten, in afnemende volgorde op de rangschikking. Figuur 6.6 geeft aan hoe de voorzieningen in deze studie gespreid zijn over de verschillende typen. Hier geven we de totalen per sector, voor detail per indicator wordt verwezen naar het Verdiepingsrapport.

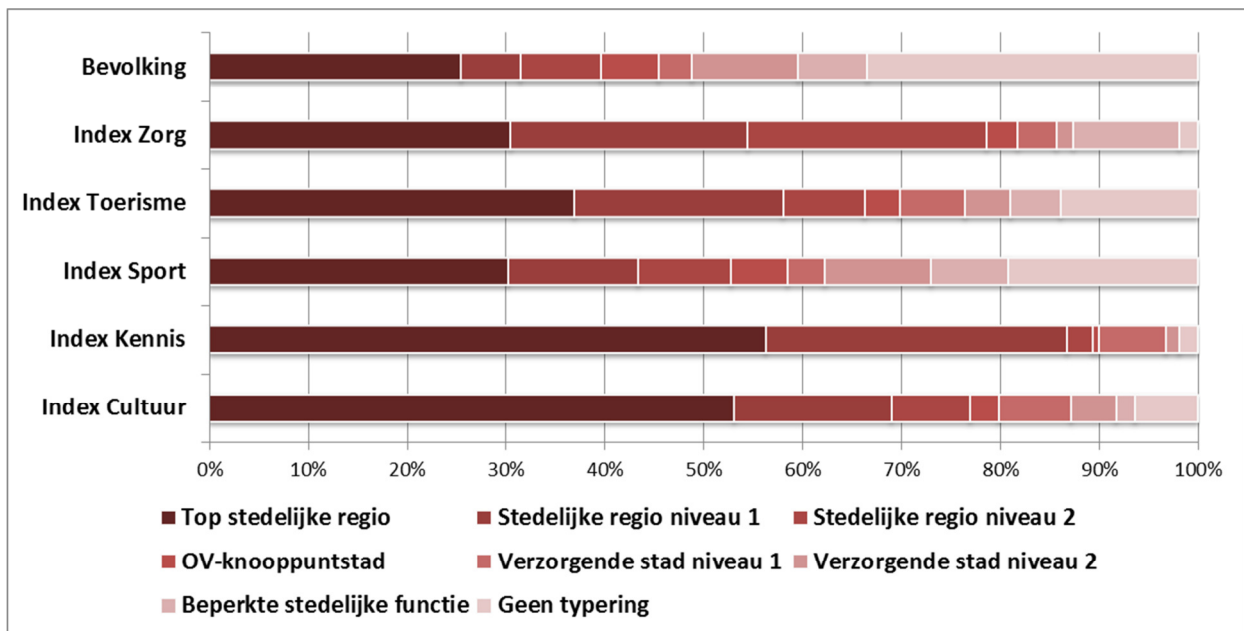
Figuur 6.6 Spreiding van voorzieningen over typologie steden Loopmans et al. (2011).



Zoals te verwachten viel, vinden we voorzieningen vooral in de grotere steden. Opvallend hier is dat de grootstedelijke gemeenten niet een dusdanig absorberende kracht hebben dat ze het grootste aandeel van voorzieningen naar zich toe weten te trekken. Ook de verschillende regionaalstedelijke gemeenten spelen in Vlaanderen vaak een belangrijke rol.

Een andere stedelijke typologie is ontwikkeld door SUM Research (Van Damme en Vandekerckhove, 2013). In deze eveneens hiërarchische typologie is meer gewicht toegekend aan de (OV) bereikbaarheid. Een beperking is dat alleen de steden met een hoog voorzieningen niveau en/of hoog OV gebruik zijn getypologiseerd. In figuur 6.7 is weergegeven hoe de voorzieningen over de verschillende typen steden zijn verdeeld.

Figuur 6.7 Spreiding van voorzieningen over typologie steden Sum Research.



De resultaten van de kruising met deze zogenaamde SUM-typologie zijn vergelijkbaar met die van Loopmans et al. (2011). Voorzieningen vinden we vooral in de grote steden. Dit geldt voor de sectoren kennis en cultuur in sterkere mate dan voor sport, toerisme en zorg. De verdeling van de sport over de verschillende typen lijkt het

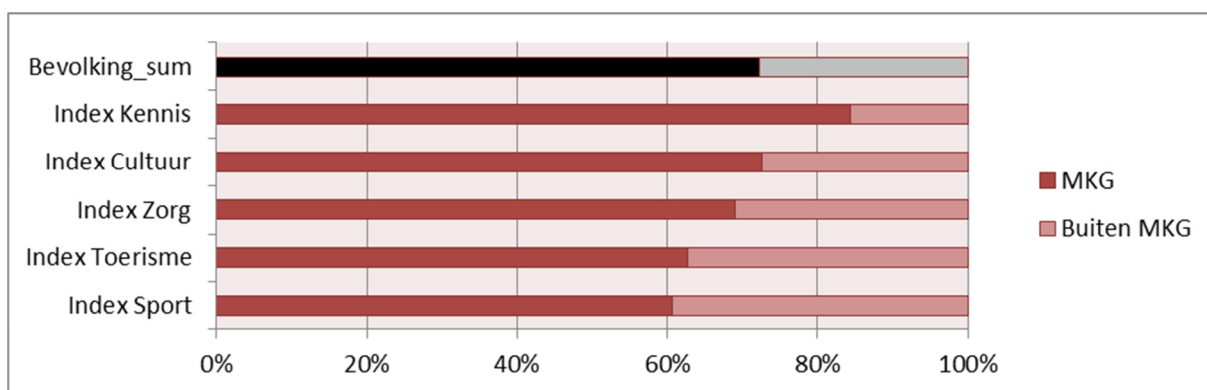
meeste op de verdeling van de bevolking. Hoewel de top stedelijke regio steden ten opzichte van hun bevolkingsomvang relatief veel voorzieningen hebben, domineren zij het voorzieningenniveau niet. Ook de stedelijke regio's van de niveaus 1 en 2 hebben een aanzienlijk voorzieningenaanbod. Bij de zorg is het gezamenlijk aanbod in deze twee typen zelfs groter dan in de top stedelijke regio steden.

De rol van kleine steden en niet-stedelijke kernen (gemeenten zonder typering) in de voorzieningenstructuur is vrij klein, maar ze kunnen niettemin voorzien in bepaalde niches en spelen zo hun rol in het grotere stedelijke systeem. Op cultureel gebied vinden we bijvoorbeeld top erfgoedmusea, popfestivals en concerten in de onderste klassen van de typologie. In de kennissector zien we dat deze kernen soms een uitzonderlijke rol vervullen wanneer ze dichtbij andere plaatsen gelegen zijn. De Universiteit Hasselt ligt de facto in een niet-stedelijke kern, en hetzelfde geldt voor het Universitair Ziekenhuis van Antwerpen. Het merendeel van de categorale ziekenhuizen vinden we juist vaak in niet-stedelijke kernen en ook algemene ziekenhuizen zijn soms gevestigd in dergelijke kleine kernen om een goede ruimtelijke spreiding van ziekenhuiszorg te garanderen. In dat laatste geval profiteert men juist van een ligging ver van andere stedelijke gebieden. Topsportevenementen en diverse vormen van gespecialiseerde sportinfrastructuur zijn ook te vinden in kleinere kernen, en ze spelen al helemaal een belangrijke rol op toeristisch vlak. Meer dan 50% van de vakantieovernachtingen vindt plaats in de drie minst stedelijke typen kernen, en ruimte-intensieve activiteiten als pret-, thema- en recreatieparken vinden er veelal hun plaats. Zelfs UNESCO werelderfgoed is in Vlaanderen te vinden in kleine kernen. Kortom, topvoorzieningen zijn zeker niet altijd voorbehouden voor de grootste steden. Wel moet bedacht worden dat deze topvoorzieningen bouwen op een draagvlak dat het lokale schaalniveau overstijgt: er is hier duidelijk sprake van 'borrowed size'. Niet stedelijke en kleine kernen spelen een rol omdat ze in een groter stedelijk gebied liggen.

6.3.2 Belang van het Metropolaan Kernegebied

Zoals het woord 'Kernegebied' suggereert, mag verwacht worden dat dit gebied het gros van de voorzieningen herbergt. In Figuur 6.8 wordt het belang van het Metropolaan Kernegebied voor (top-)voorzieningen weergegeven. Voor de precieze afbakening van het kernegebied wordt verwezen naar bijlage 3 uit de verdiegingsstudie. Gepresenteerd worden de indexen per sector, en deze worden afgezet tegen de verdeling van de bevolking over Vlaanderen en Brussel.

Figuur 6.8. Belang van het Metropolaan Kernegebied als vestigingsplaats voor voorzieningen.



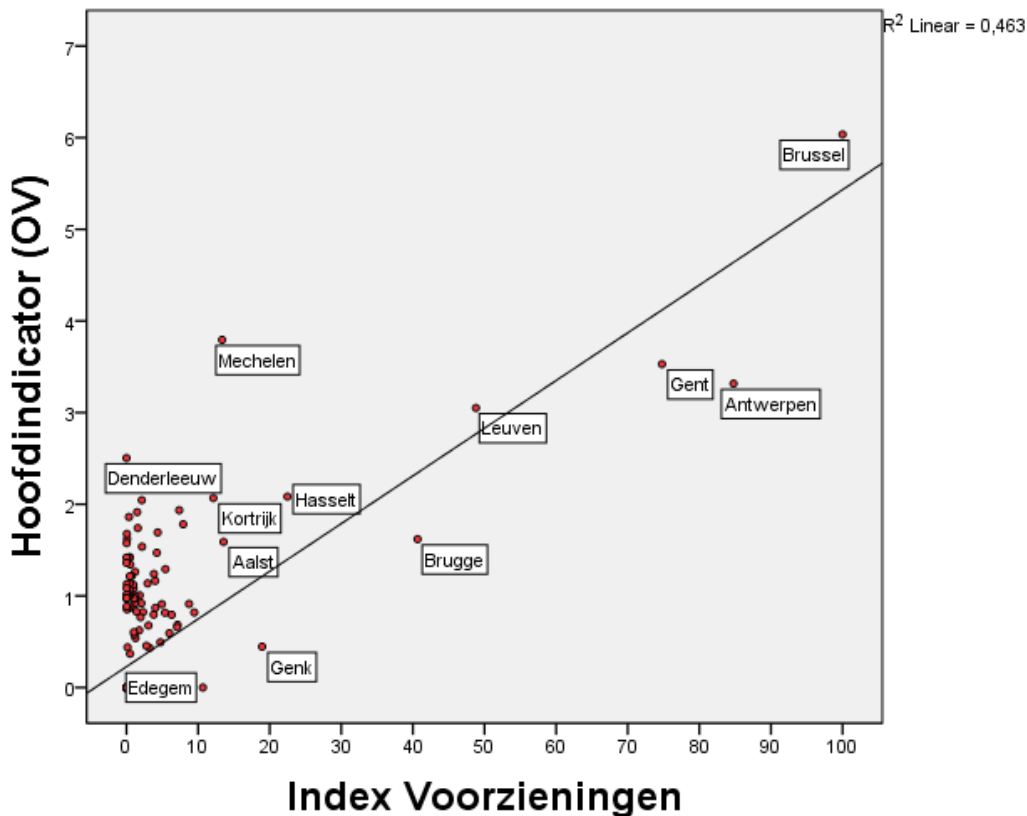
72% van de bevolking van Vlaanderen en Brussel woont in het Metropolitaan Kerngebied. Van alle sectoren is de kennissector het sterkst geconcentreerd in het Metropolitaan Kerngebied. Dit is de plek waar de grootste en qua internationale allure belangrijkste kennisinstellingen zich bevinden. Cultuurvoorzieningen volgen gemiddeld genomen het beeld van de bevolkingsspreiding, maar in het verdiepingsrapport kwam naar voren dat het beeld per soort voorziening sterk verschilt. Bijna alle internationale kunstbeurzen, en meer dan evenredig de culturele producties, kunstmusea, niet-museale erfgoedattracties, filmfestivals en door het Kunstendecreet gesubsidieerde ('receptieve') activiteiten zijn sterk geconcentreerd in het Kerngebied. De uitzondering hier zijn de erkende musea en erfgoedmusea, die we relatief meer vinden buiten het MKG.

Het is zeker niet zo dat het Metropolitaan Kerngebied die absorberende kracht heeft van een monocentrische, hoofdstedelijke regio uit bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. De zorgsector is gemiddeld genomen sterker vertegenwoordigd buiten het Metropolitaan Kerngebied, en dat geldt ook voor de sectoren sport en toerisme. Voor zorg geldt dat onder meer tweedelijnsgezondheidszorg, ziekenhuisbedden en met name categorale ziekenhuizen relatief meer buiten het Metropolitaan Kerngebied te vinden zijn, terwijl de gespecialiseerde zorg in de derde lijn net binnen het Metropolitaan Kerngebied te vinden is. Voor toerisme is het beeld ook meer verdeeld dan bovenstaande figuur suggereert. We zien een opmerkelijk verschil in aankomsten en overnachtingen van vakantiegangers enerzijds (buiten MKG) en zakelijke reizigers anderzijds (sterk geconcentreerd in het MKG). Ruimte-intensieve attracties zoals dierentuinen en pretparken vinden we ook relatief meer buiten het MKG. De belangrijkste toeristische trekpleisters zijn volgens Michelin wel meer dan evenredig binnen het MKG geconcentreerd. De kuststreek en Brugge zijn de belangrijkste trekpleisters buiten het MKG. Sportvoorzieningen tenslotte zijn ook relatief sterk vertegenwoordigd buiten het MKG. Met name relatief veel sportevenementen vinden buiten het Metropolitaan Kerngebied plaats, maar ook vaste sportinfrastructuur zoals stadions zijn relatief veel buiten het MKG te vinden. We kunnen hier niet genoeg benadrukken dat we het woord 'relatief' gebruiken: in absolute zin domineert het Metropolitaan Kerngebied op bijna alle indicatoren.

6.3.3 Bereikbaarheid van voorzieningen

In de studie is ook aandacht besteed aan de huidige bereikbaarheid van voorzieningen. Een belangrijke bevinding is dat voor nagenoeg alle indicatoren, de topvoorzieningen zonder uitzondering beter bereikbaar zijn per openbaar vervoer dan subtopvoorzieningen. Het toont het belang van kritische massa en een goede bereikbaarheid voor topvoorzieningen om goed te kunnen functioneren. Figuur 6.9 toont het belang van een goede OV-bereikbaarheid voor voorzieningen. De vijf sectorspecifieke indexen werden er opgeteld tot een totale index (op de x-as), en afgezet tegen de ov-bereikbaarheid. Deze totale index verdient enige nuancering. Zo lijkt het in figuur 6.8 dat het verschil in voorzieningenniveau tussen Brussel en de andere grote steden niet erg groot is, en zeker niet zo groot als werd aangetoond in eerdere studies (Meijers, 2013; Van Damme en Vandekerckhove, 2013). Dit verschil valt enerzijds te verklaren doordat er gekeken werd naar andere voorzieningen (Meijers, 2013 nam bijvoorbeeld ook transportfuncties en politiek-bestuurlijke functies mee), en anderzijds doordat de data gebruikt in deze studie niet altijd beschikbaar was voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In werkelijkheid is het verschil in voorzieningenpeil tussen het Brussels Gewest en de grote Vlaamse steden dus groter.

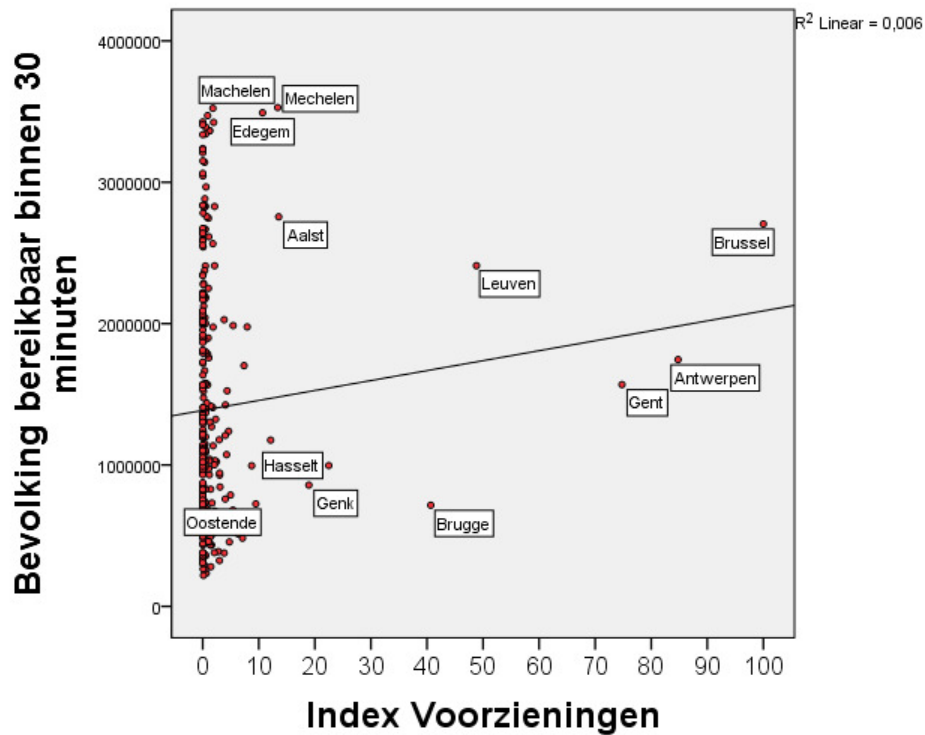
Figuur 6.9 Relatie tussen OV-bereikbaarheid en voorzieningen.



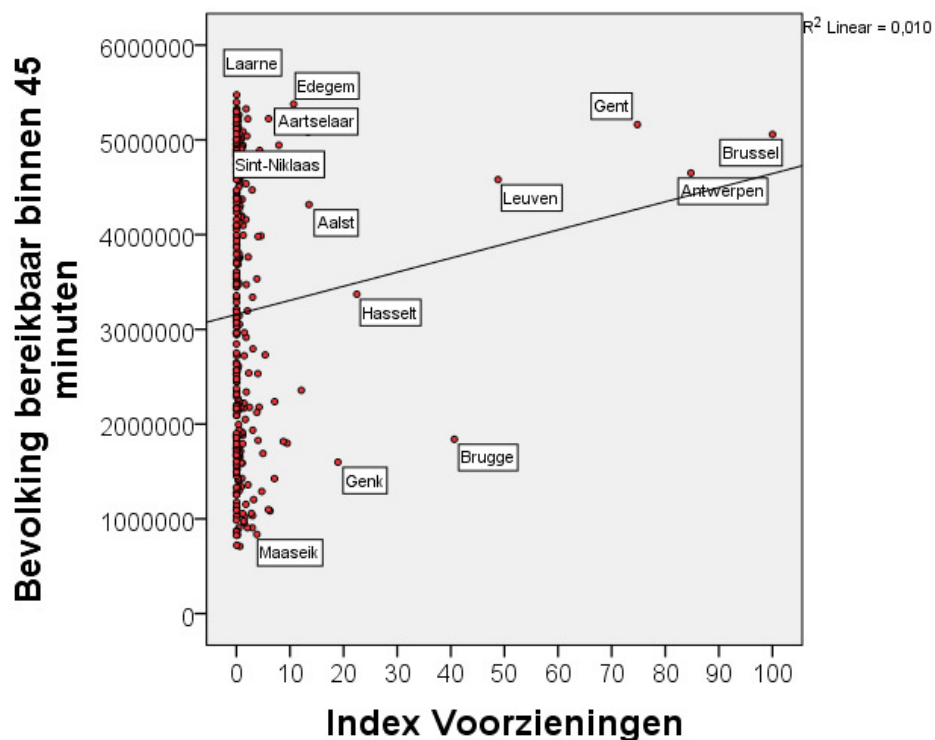
Wat figuur 6.9 duidelijk toont, is dat er een relatie lijkt te zijn tussen bereikbaarheid per openbaar vervoer en voorzieningen. Zonder nu direct een zekere causaliteit tussen beiden te claimen, kunnen we wel vaststellen dat beter met het OV-bereikbare plaatsen meer voorzieningen hebben. Dezelfde figuur toont ook dat er onbenutte locaties zijn: er zijn uitstekend per OV-bereikbare plaatsen die toch relatief weinig voorzieningen hebben (bv. Denderleeuw, Mechelen), maar ook andersom, slecht bereikbare plaatsen met veel voorzieningen (bv. Genk). Waar OV-bereikbaarheid gekenmerkt wordt door 'pieken' in het landschap, zien we dat een goede

bereikbaarheid over de weg vrij uniform is: er zijn veel plekken die uitstekend bereikbaar zijn, of we nu kijken naar het aantal mensen dat binnen een half uur bereikt kan worden (figuur 6.10) of binnen 45 minuten (figuur 6.11). Bereikbaarheid is hier uitgedrukt in het aantal in Vlaanderen en Brussel woonachtige mensen dat binnen een bepaalde reistijd bereikt kan worden, en is gemeten op basis van de reistijden tussen de geografische middelpunten van iedere gemeente.

Figuur 6.10 Samenhang bereikbaarheid over de weg (aantal mensen dat bereikt kan worden binnen 30 minuten) en aanwezigheid voorzieningen.



Figuur 6.11 Samenhang bereikbaarheid over de weg (aantal mensen dat bereikt kan worden binnen 45 minuten) en aanwezigheid voorzieningen.



Uit de figuren 6.10 en 6.11 blijkt er geen verband te zijn tussen een goede bereikbaarheid over de weg en de aanwezigheid van voorzieningen. Er zijn goed bereikbare plaatsen met veel en met weinig voorzieningen. Plaatsen als Brugge en Genk kennen niet een bijzonder grote autobereikbaarheid en hebben toch de nodige voorzieningen. Andersom zijn er plaatsen die een uitstekende bereikbaarheid over de weg kennen, maar relatief weinig voorzieningen. Indien deze ook nog eens goed per openbaar vervoer bereikbaar zijn (bv. Mechelen), dan zijn dit vanuit vervoersoogpunt goede plekken voor verdere condensatie van (top-)voorzieningen.

7 *Beleidsaanbevelingen*

7.1 *Inleiding*

Vlaanderen kent een diepgewortelde traditie waarbij gestreefd wordt naar een zo compleet mogelijk voorzieningenpakket op lokaal niveau. Zorg, onderwijs, sport en cultuur worden liefst zo dicht mogelijk bij de mensen georganiseerd. Dit heeft voordelen op sociaal gebied in de zin dat voorzieningen bij kunnen dragen aan de ontwikkeling van lokale gemeenschappen. Op transportgebied zou het in theorie ook moeten bijdragen aan een groter aandeel van duurzame vervoerswijzen (wandelen, fietsen) om deze voorzieningen te bereiken. En een goede toegang tot sportvoorzieningen is bijvoorbeeld belangrijk vanuit gezondheidsoogpunt. Met goede voorzieningen uitgeruste steden zijn verder aantrekkelijk voor de vestiging van mensen en bedrijven; voorzieningen dienen dan ook een economisch doel. En ten slotte zijn voorzieningen zelf ook bronnen van werkgelegenheid.

Die lokale oriëntatie bij de planning van voorzieningen heeft echter ook een keerzijde. Met voorzieningenniveaus passend bij de lokale omvang van plaatsen, en het feit dat die plaatsen vanuit internationaal oogpunt klein zijn, is het moeilijk om een topniveau aan voorzieningen te ontwikkelen. Alhoewel de basis van het voorzieningenniveau in Vlaanderen ten aanzien van zorg, sport, toerisme en cultuur op een internationaal hoog niveau staat, en op een aantal punten tot de Europese top behoort (toeristisch potentieel; kennis) ontbreekt de echte top doordat de nadruk ligt op een gelijkmatige bereikbaarheid van de voorzieningen voor de bevolking. Het Metropolitaan Kerngebied weet onvoldoende zijn kritische massa van meer dan 5 miljoen inwoners te vertalen inzake topvoorzieningen voor culturele evenementen (muziek; kunsttentoonstellingen) en culturele faciliteiten als opera's en kunstgaleries. Ook het aantal sportevenementen is minder dan verwacht mag worden voor een metropool van 5 miljoen inwoners, terwijl dergelijke topvoorzieningen wel cruciaal geacht worden om als stedelijke regio aantrekkelijk en competitief te zijn. Dergelijke voorzieningen zouden als een magneet werken voor de hoogopgeleide kennismigrant.

Het stimuleren van topvoorzieningen en het vullen van bestaande omissies in Vlaanderen, en meer in bijzonder in het Metropolitaan kerngebied, is zeker een zinvol beleidsdoel. Tegelijkertijd mag men dit niet beschouwen als een panacee: als ontwikkelingsmodel dient ook het belang van lokale inbedding en lokaal gebruik van de voorziening meegenomen worden om de duurzaamheid ervan te garanderen. Padafhankelijkheid speelt vaak een grote rol bij de totstandkoming van (top)voorzieningen. Naast lokale en historische ontstaanscondities spelen daarnaast ook specifieke sectorontwikkelingen een belangrijke rol. In veel sectoren zien we een tendens naar opschaling, of wordt in ieder geval de noodzaak daartoe onderschreven.

Onze beleidsaanbevelingen voor het stimuleren van het tot stand komen van (top)voorzieningen richten zich op de ruimtelijke condities daarvoor. Een drietal kernprincipes zouden leidend moeten zijn: van duplicatie naar complementariteit, van nabijheid naar bereikbaarheid, en van fragmentatie naar integratie.

7.2 *Van duplicatie naar complementariteit*

Concurrentie tussen steden leidt vaak tot duplicatie van het aanbod. Successen worden gekopieerd, maar blijken dan relatief steeds minder succesvol door de wet van de verminderde meeropbrengst. Alhoewel een goede basis qua voorzieningenpeil lokaal gegarandeerd moet worden (en dit kan betrekking hebben op de subtopvoorzieningen), is het zaak om tot complementariteit tussen steden te komen inzake de topvoorzieningen. Dit doet bovendien recht aan het bestaande, polycentrische stedelijke patroon. Concentratie in één of enkele plaatsen, zoals we zien bij sommige dominante hoofdsteden elders in Europa, zou hier haaks op staan. We hebben bovendien het belang gezien van padafhankelijkheid en de noodzaak van lokaal gebruik voor

het garanderen van de duurzaamheid van voorzieningen, wat betekent dat die specialisaties in topvoorzieningen moeten aansluiten bij bestaande sterktes van steden. De voorzieningenatlas toont deze sterktes, en geeft aan dat iedere stad zo zijn specifieke ontwikkelingskansen biedt. Bestaande ruimtelijke clusters van topvoorzieningen, die zich vaak niet tot één stad beperken, bieden de beste kansen voor verdere ontwikkeling, omdat veel topvoorzieningen vaak beter gedijen nabij andere topvoorzieningen (bv. een cluster van musea trekt meer bezoekers dan de afzonderlijke musea op zichzelf zouden trekken, en dergelijke cluster is nog interessanter wanneer er ook gerelateerde voorzieningen zoals horeca en sportevenementen in de nabijheid te vinden zijn). Het clusteren van topvoorzieningen moet daarbij niet al te geografisch nauw worden opgevat. Alhoewel het vaak bevorderlijk is wanneer gerelateerde voorzieningen in elkaars directe nabijheid gelegen zijn, geldt vaak dat ruimtelijke clustering op een hoger schaalniveau ook mogelijk is. Voor een internationale bezoeker is alles in één stad relatief gesproken dicht bij elkaar, voor lokale bezoekers zijn de normen wellicht stringenter. Ruimtelijke clustering op een schaal groter dan de agglomeratie zal de nodige *branding* vergen om de cluster wel als ruimtelijke eenheid naar potentiële bezoekers te communiceren, en vereist inspanningen om de fysieke afstanden zo snel en comfortabel mogelijk te kunnen overbruggen. In die zin vereist clustering dan ook het vervangen van nabijheid door bereikbaarheid, en een sprong van fragmentatie naar integratie (zie hieronder). Een precies antwoord op de vraag welke voorzieningen op welke schaal ruimtelijk geclusterd kunnen worden vereist verder onderzoek. Deze ontwikkeling vereist een regionale oriëntatie van bestuurders. Er moet nagedacht worden over wat elke plaats te bieden heeft in het grotere stedelijk systeem. Het streven naar 'complete steden' moet, waar het topvoorzieningen betreft, ingeruild worden voor het streven naar een compleet aanbod aan topvoorzieningen op het niveau van het stedelijk systeem. Deze principes zijn niet anders dan een regionale vertaling van het op Europees beleidsniveau geldende beleidsmotto '*smart specialisation*'. Onze analyses tonen aan dat verschillende types steden een verschillende aantrekkingskracht op topvoorzieningen hebben. Hier kan op worden voortgeborduurd.

7.3 Van nabijheid naar bereikbaarheid

We hebben vastgesteld dat bestaande topvoorzieningen alleen die status kunnen hebben doordat ze ook goed bereikbaar zijn, zowel over de weg als per openbaar vervoer. Ze vereisen een grote kritische massa binnen een redelijke reistijd. Topvoorzieningen, en ook subtopvoorzieningen met de potentie of ambitie om uit te groeien tot topniveau, dienen dan ook zoveel mogelijk op de best ontsloten plaatsen te liggen. Dan gaat het niet alleen om lokale ontsluiting, maar ook om de regionale en nationale ontsluiting van de vestigingslocaties. Dit vraagt om een veel betere afstemming tussen ruimtelijke en infrastructurele ontwikkeling. Het principe van nabijheid dat zo geworteld is in de Vlaamse traditie, dient te worden vervangen door het principe van bereikbaarheid. We zagen reeds dat het belang van openbaar vervoer voor topvoorzieningen groot is. Een goede ov-bereikbaarheid is niet gelijkmatig verspreid over Vlaanderen en Brussel: er zijn 'pieken'. Met andere woorden: geen ad hoc inplanting van voorzieningen, maar lokaliseren op plaatsen die vlot ontsloten zijn met het metropolitaan vervoerssysteem dat gericht is op die pieken.

7.4 Van fragmentatie naar integratie

De ontwikkeling van topvoorzieningen, gespecialiseerd of grootschalig, vereist een aanzienlijke kritische massa. De huidige, polycentrische stedelijke structuur maakt dat deze massa gefragmenteerd is. Onderzoek heeft aangetoond dat juist in die omstandigheden de verdere integratie van de steden binnen die polycentrische structuur tot een beter topvoorzieningenpeil leidt. Basisvereisten hiervoor zijn een hoogwaardig metropolitaan vervoerssysteem en goede verbindende infrastructuur. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat het mogelijk is om in de ene stad naar het theater te gaan en 's avonds laat nog terug naar huis te kunnen met het openbaar vervoer. Maar mensen en bedrijven zullen ook een sterkere regionale oriëntatie moeten ontwikkelen: dat is immers het

schaalniveau waarop zich kansen en mogelijkheden voordoen. De informatie over dat regionale aanbod is ook van belang om een meer regionale oriëntatie te bewerkstelligen. Ook bij bestuurders moet de 'kerktorenmentaliteit' worden doorbroken: niet ieder voor zich, maar gezamenlijk de juiste condities creëren voor topvoorzieningen. Bundeling van krachten door integratie is noodzakelijk, in het bijzonder in het Metropolitaan Kerngebied. Zeker waar het topvoorzieningen betreft, lijkt decentralisatie niet het meest ideale scenario; het noopt tot intergemeentelijke samenwerking, maar een meer centrale aansturing en financiering lijkt een makkelijkere weg.

7.5 *Uitwerking naar sectoren*

Het spreekt voor zich dat de keuze voor een sectoraal topvoorzieningenbeleid weloverwogen moet gebeuren. Het is zaak om een slim, gecontextualiseerd beleid te voeren, en dit door af te wegen voor welk soort voorzieningen toegankelijkheid gewenst en/of noodzakelijk is en welk soort voorzieningen gebaat zijn bij concentratie van de middelen en wellicht ook ruimtelijke concentratie. Een voorzieningenbeleid kan geïntegreerd zijn, zoals in de meeste sectoren lang het geval is geweest, waarbij de middelen voor zowel de basis- als de topvoorzieningen met dezelfde logica werden verdeeld. Het alternatief is een tweesporenbeleid. In het geval van een tweesporenbeleid – waarbij men beleid en eventueel financiering van basisvoorzieningen loskoppelt van de topvoorzieningen – kunnen verschillende ruimtelijke logica's tegelijkertijd gehanteerd worden. Bovendien is het zaak steevast in het achterhoofd te houden wie – en dus ook *wie niet* - gebaat is bij het soort beleid dat gevoerd wordt.

Het probleem bij een topvoorzieningenbeleid – met concentratie van middelen op een of enkele plaatsen/voorzieningen– is dat de overheid, of een aan de overheid gelieerde organisatie op één of andere manier 'winnaars' moet aanwijzen. Zoals uit deze studie blijkt, is het selecteren van winnaars een erg moeilijke – en soms zelfs tamelijk subjectieve – oefening. Dat maakt de overheid bovendien gevoeliger voor beïnvloeding door lobbyactiviteiten in de sector.

Op basis van een top-down, gecentraliseerd beleid zelf winnaars aanduiden is in een aantal gevallen ook niet wenselijk. Dat geldt in het bijzonder wanneer:

- Er onvoldoende spill-over effecten plaatsvinden van de ene topvoorziening naar voorzieningen in de onmiddellijke omgeving (zie Hoofdstuk 1). Er wordt op die manier een ruimtelijk monopolie gecreëerd, dat een toenemende ongelijkheid tussen voorzieningen in de hand werkt.
- Een bottom-up en organische groei van voorzieningen meer aangewezen is. In veel gevallen verandert het aanbod van voorzieningen organisch, waarbij nieuwe spelers snel kunnen doorgroeien naar te top en oude spelers misschien iets 'verouderen'. In dergelijke gevallen moet het beleid de ruimte houden om de toewijzing van fondsen op kortere termijn flexibel te houden.

Het probleem van een gedecentraliseerd beleid – met fragmentatie van middelen – is dat er op die manier wellicht nooit topvoorzieningen ontstaan. Niet alle topvoorzieningen (faciliteiten, evenementen) ontstaan organisch, en zeker niet als er een tijdlang een spreidingsbeleid werd gevoerd. Intergemeentelijke samenwerking kan dit deels opvangen, maar zal vaak nog steeds ruimtelijk te beperkt zijn en is bovendien vaak omslachtig. Het verdient dan ook aanbeveling om een regisseur op een hoger ruimtelijk, en ook bestuurlijk schaalniveau aan te wijzen, inclusief een budget om bijvoorbeeld topsportcentra te ontwikkelen.

Een bottom-up, gedecentraliseerd beleid is bijgevolg ook niet altijd aangewezen. Dat geldt in het bijzonder wanneer:

- Een topvoorziening 'meer dan de som van de delen' impliceert en in plaats van duplicatie er complementariteit (gedeeld gebruik) optreedt. Dat komt de kwaliteit van het aanbod ten goede.

- Een doordachte (verdere) uitbouw van topvoorzieningen – gestoeld op een aantal ruimtelijke principes zoals goede bereikbaarheid en multifunctionele inzetbaarheid – wel aangewezen zijn.

Of een topvoorzieningenbeleid voeren daarom aangewezen en wenselijk is, is dus geheel afhankelijk van de kenmerken van (verschillende soorten) voorzieningen binnen elke sector, van de externe effecten die topvoorzieningen op hun omgeving afstralen of als er een zekere “doelmatigheid” voor ogen wordt gehouden (bv. verleiden van toeristen om wat meer te besteden).

Hieronder geven we weer hoe de drie genoemde ruimtelijke principes een vertaling kunnen krijgen voor elk van de vijf bestudeerde sectoren, welk eindbeeld daarbij mogelijk is, en welke strategieën hier invulling aan kunnen geven.

7.5.1 Sport

Van de vijf sectoren die het voorwerp waren van deze studie, is de sportsector wellicht de sector waar de (lokale) toegankelijkheid en nabijheid van voorzieningen in het verleden het meest de bovenhand kreeg. Er was een lange beleidstraditie van ‘uitsmeren’ van de middelen, waarvan de sector zich nu bewust is. Er wordt sedert kort veel meer nagedacht over de uitbouw van grotere sportinfrastructuur.

De sportsector is klaarblijkelijk een sector waar bepaalde topvoorzieningen niet zomaar organisch groeien, en dan gaat het vooral over sportinfrastructuur. Stadions en sportarena’s hebben bijvoorbeeld een groot ruimtebeslag en moeten vaak van nul opgebouwd worden. In dat geval is een topvoorzieningenbeleid – gericht op complementariteit en ruimtelijke bereikbaarheid – erg geschikt.

Topsportcentra genereren op die manier *spill-over* effecten: de infrastructuur wordt multifunctioneel inzetbaar, zowel binnen als buiten de sector. Gedeeld gebruik treedt op binnen de sector in het geval verschillende sportdisciplines van de infrastructuur gebruik kunnen maken (bv. voetbalveld en atletiekpiste) en ook tussen andere sectoren (organisatie culturele evenementen, of als toeristische attractie).

De relatie tussen kennis en sport is hierbij belangrijk, en de locatiekeuze dient deze symbiose te ondersteunen. In het buitenland zijn diverse voorbeelden van topsportcentra waar kennistoepassing een belangrijke rol speelt, en deze lijken hun vruchten af te werpen in de medaillespiegels. Dat op zijn beurt heeft dan weer een stimulerend effect door voorbeeldwerking op de sportbeoefening lokaal. Daarnaast is er een belangrijke relatie tussen sportevenementen, toerisme en cultuur die op sommige plaatsen waar deze samenkomen meerwaarde biedt.

Een tweesporenbeleid – losgekoppeld van elkaar – is binnen de sportsector aangewezen, waarin men de logica van toegankelijkheid loskoppelt van de logica van concentratie. Gezien de historische dynamieken is het raadzaam om nu wat meer in te zetten op topvoorzieningen, aangezien de basisinfrastructuur reeds goed is. Het is echter wel van belang de toegankelijkheid te blijven waarborgen.

7.5.2 Cultuur

In de cultuursector is de bottom-up, organische groei van het aanbod veel belangrijker dan in de sportsector. Kleinschalige, lokale initiatieven kunnen een grote intrinsieke culturele waarde hebben en al snel internationale uitstraling genieten.

Bovendien is het in de cultuursector net erg moeilijk om op een gepaste, objectieve manier topvoorzieningen te selecteren. Dat oordeel wordt al snel subjectief en arbitrair en dus gevoelig voor beïnvloeding. Bij wijze van voorbeeld: wie bepaalt of er een Grote Meester wordt aangekocht of diezelfde middelen worden aangewend om jonge kunstenaars een kans te geven? Een top-down topvoorzieningenbeleid leidt dan ook mogelijk tot een verschrallingsbeleid.

Voor een aantal culturele voorzieningen heeft een centraal, ruimtelijk beleid op Vlaams niveau weinig zin. Sommige culturele voorzieningen zijn sterk lokaal ingebed (historisch gegroeid, vb. oorlogsrelicten), en kunnen niet gemakkelijk 'gecreëerd' worden. Het is dus beter om die te valoriseren en te versterken waar die zich ook bevinden. Bovendien hebben sommige bestaande voorzieningen een duidelijke bovengrens qua schaal, enerzijds door hun ligging in een bestaande stedelijke structuur die weinig uitbreidingsmogelijkheden biedt, en anderzijds doordat ze gepaard kunnen gaan met hinder voor omwonenden.

Dit gezegd zijnde, er zijn binnen de cultuursector voor een aantal soorten voorzieningen relatief eenvoudig spillover effecten te behalen. Zo is het versterken van lokale clusters een goed idee. Bij een divers aanbod van culturele voorzieningen heeft iedereen baat. Sommige voorzieningen zijn bovendien polyvalent met sport (faciliteiten) en toerisme (erfgoed, musea, festivals, etc.). Die multifunctionele inzetbaarheid promoten is eveneens een *quick win*. Het loont bovendien de moeite om de bestaande, artificiële fragmentatie tussen Franstalige en Nederlandstalige voorzieningen in het Brusselse te reduceren. De Koninklijke Vlaamse Schouwburg en het Theatre National geven reeds een mooi voorbeeld door één geïntegreerd programma te presenteren voor het komende seizoen.

In zijn het algemeen geldt ook hier weer dat – waar mogelijk – gedecentraliseerde en gefragmenteerde budgetten vermeden moeten worden. Daarnaast zal het draagvlak voor veel culture topvoorzieningen kunnen stijgen door een betere integratie van de steden. We noemden reeds de noodzaak voor betere OV-verbindingen tussen de steden om het bezoeken van culturele evenementen in andere steden te faciliteren.

Het is daarom raadzaam het tot op heden gevoerde tweesporenbeleid (cf. instellingen van de Vlaamse Gemeenschap versus lokale, culturele centra) niet al te ver door te drijven. Het risico om bottom-up initiatieven te fnuiken is groot. Een slim, geïntegreerd beleid dat netwerkvorming en samenwerking stimuleert (tussen groot en klein, lokaal en regionaal) is aangewezen.

7.5.3 Toerisme

De toerismesector is dé sector bij uitstek waar een topvoorzieningenbeleid aangewezen is. Het spanningsveld dat bij alle andere sectoren aanwezig is, nl. dat een topvoorzieningenbeleid mogelijks leidt tot een verschralling van het basisaanbod, speelt hier een stuk minder omdat de spillover effecten veel directer zijn. Ook kleine voorzieningen hebben baat bij de extra instroom van toeristen die een topvoorziening met zich meebrengt. Een expliciete keuze voor een topvoorzieningenbeleid – en dus concentratie van de middelen – zorgt er wel voor dat de nadruk op regionale ontwikkeling, waar toerismebeleid veelal op geënt is geweest niet meer automatisch evident is.

Er werd in de kloofanalyses geconstateerd dat het toerismepotentieel van Vlaanderen en Brussel groot is. De ruimtelijke analyses toonden tegelijkertijd aan dat het potentieel nog niet optimaal benut wordt. Vele toeristische trekpleisters zijn sterk ruimtelijk verspreid en nog onvoldoende met elkaar verbonden.

Het kan bijgevolg een goed idee zijn de verschillende trekpleisters (met behulp van hefboomprojecten) als één cluster te marketen, maar daarbij moet de cluster ruimtelijk ook als één eenheid functioneren. Dat vereist in het bijzonder inspanningen op vlak van vervoersmogelijkheden en vervoerscomfort (denk bijvoorbeeld aan een toeristen OV-pas die niet alleen in Brussel of Antwerpen geldig is, maar in gans Vlaanderen).

Een bijkomend effect van een geolied vervoerssysteem is dat het toerisme meer verspreid kan worden, wat plaatsen waar een bovengrens lijkt bereikt (bv. Brugge) enigszins kan ontlasten. Het gevoerde beleid kan daarom ook één van duplicatie zijn: waar de bestaande capaciteit aan zijn maximum zit, worden toeristen gespreid over de ruimte.

7.5.4 Kennis

Van de vijf onderzochte sectoren is de kennissector ongetwijfeld de meest geïnternationaliseerde sector, waar bovengewestelijke netwerken en internationalisering van groot belang zijn. Het hoger onderwijslandschap wordt reeds in grote mate vormgegeven op Europees niveau, waar de nadruk op integratie en complementariteit van het aanbod ligt. Het Bologna-proces (met o.a. het promoten van master opleidingen in het Engels en internationale mobiliteit) is cruciaal om de kennisinstellingen blijvend tot de internationale top te laten behoren.

De internationale kloofanalyses hebben duidelijk gemaakt dat in vergelijking met andere metropolen, Vlaanderen en Brussel het eigenlijk bijzonder goed doen wat betreft het aanbod aan kennisvoorzieningen.

Er is reeds een sterk topvoorzieningenbeleid aanwezig, zowel op vlak van onderzoek als van onderwijs. Echter, ook binnen de kennissector geldt dat het definiëren van een kwalitatief hoogstaand aanbod geen eenvoudige oefening is, getuige daarvan de kritiek op de internationale rangschikkingen en ingewikkelde, complexe verdeelsleutels voor financiering die men hanteert in Vlaanderen. De outputfinanciering komt de kwaliteit van kennis(re)productie niet noodzakelijk ten goede. Daarom wordt de meerwaarde van een verder doorgedreven top-down prestatiegericht beleid in vraag gesteld.

Een verder risico van een topvoorzieningenbeleid in de kennissector is dat de ongelijkheid tussen winnaars en verliezers extra in de hand wordt gewerkt. Top-down gestuurde monopolies zouden wel eens alle middelen en talent naar zich toe kunnen trekken, waardoor het aanbod elders verschaalt zonder dat het per saldo voor Vlaanderen als geheel nu meer oplevert. Een zekere concurrentie op kwaliteit tussen kennisinstellingen hoeft niet noodzakelijk een probleem te zijn. Bovendien, als het over 'productie van nieuwe kennis' gaat (onderzoek en innovatie), dan is organische groei van belang, omdat de innovators van gisteren zelden de innovators van morgen zijn.

Op vlak van (re-)productie van kennis moet kwaliteit van het opleidingsaanbod een vrij directe relatie met financiering hebben. Daarbij is het aangewezen om de hoger-onderwijsbasis (bacheloropleidingen) ook ruimtelijk toegankelijk te houden, en complexere, gespecialiseerde opleidingen (masteropleidingen, doctoraatsopleidingen, etc.) op bereikbare plekken te voorzien. Rationalisatie wil dan niet zeggen dat kleinere, niche-opleidingen moeten verdwijnen. De inspanningen moeten zich eerder richten op het voorkomen van teveel duplicatie en overlap. Overigens is hier sprake van een delicate balans tussen complementariteit en competitie.

Kennisvoorzieningen varen wel bij goede *amenities*-structuur, omdat op die manier kenniswerkers worden aangetrokken. Het gaat om amenities uit andere sectoren (sport-, cultuur-, toerismesectoren). Op haar beurt genereren kenniswerkers vaak een draagvlak voor een ruim aanbod aan topvoorzieningen in andere sectoren.

7.5.5 Zorg

Van de vijf sectoren is de zorgsector de sector waar een expliciet “topvoorzieningenbeleid” misschien wel het minst aangewezen is. De zorgsector verschilt van de andere sectoren, omdat het marktmechanisme – in tegenstelling tot het buitenland – veel minder hard speelt. Zorgvoorzieningen zijn hier veeleer sociale ondernemers, die naast de reproductie van de eigen maatschappijvisie ook de kwaliteit van het aanbod voor de patiënt vooropplaatsen, in plaats van de zuiver financiële logica’s van aandeelhouders. In omliggende landen zoals Nederland, waar zorgverzekeraars de zorg inkopen namens hun verzekerden, spelen prestaties een steeds belangrijkere rol: zorg wordt alleen ingekocht bij zorgverleners (bijvoorbeeld ziekenhuizen) die aantoonbaar goed presteren. Het is verder maar de vraag wie in de zorgsector gebaat zou zijn met internationale uitstraling en concentratie van de middelen. Dat is enkel bij grootschalige, *cure*-voorzieningen een optie, maar ook daar worden vraagtekens bij geplaatst vanwege het elitaire kantje van die voorzieningen. Er is bovendien weinig spillover met andere sectoren (tenzij in zekere zin met de kennissector), waardoor deze sector hier met recht en rede een buitenbeentje genoemd kan worden.

Dat wil niet zeggen dat er geen slim en professioneel beleid gevoerd kan worden. Ook zorgconsumenten zelf worden steeds kritischer en zijn steeds beter geïnformeerd. Het kan in de praktijk betekenen dat mensen niet meer in het meest nabijgelegen ziekenhuis worden behandeld, maar op die plek waar men het meest gespecialiseerd (of deskundig is) in de betreffende behandeling, wat vaak ook gepaard gaat met schaalgrootte en efficiëntie. Omdat niet iedere zorgverlener groot genoeg is om uit te blinken in alle soorten behandelingen, zal er sprake zijn van een sterkere focus op de zorg waarin men goed is, en laat men de zorg waarin men minder goed is over aan anderen. Dit leidt tot complementariteit in plaats van duplicatie in de zin dat alle zorgverleners alles proberen aan te bieden.

Een tweesporenbeleid (of zelfs driesporenbeleid), dat op dit eigenste moment het voorwerp van veel debat is bij de hervormingen in de sector kan soelaas bieden. Daarbij is het raadzaam om zorgvormen op te splitsen in basiszorg en complexe, hooggespecialiseerde zorg, en daarvoor verschillende ruimtelijke logica’s te ontwikkelen: voor eerstgenoemde is nabijheid het devies, voor de laatste is locatie op goed bereikbare plaatsen wenselijk. Dergelijk tweesporenbeleid, dat duplicatie vermijdt, zet de deur open naar een beter aanbod van voorzieningen. Door zorgnetwerken te creëren (zie de zorg-strategische plannen), met samenwerking tussen verschillende zorgvoorzieningen, wordt een complementair aanbod voorzien. Enige coördinatie op gewestniveau lijkt ook belangrijk om te garanderen dat mensen een goede toegang tot de basiszorg en ‘care’ behouden.

7.5.6 Tot slot

De sectorspecifieke uitwerking hierboven dient tot slot te worden aangevuld met een overkoepelende aanbeveling. We willen nogmaals benadrukken dat er symbiose mogelijk is tussen de beleidssectoren onderling, en dat een perspectief dat vertrekt vanuit één sector hier per definitie geen recht aan doet. Deze studie is primair een aanzet om in voorkomende gevallen anders te gaan denken over de ruimtelijke spreiding van voorzieningen. Uitspraken over specifieke sectoren en voorzieningen moeten in het licht van die eerste aanzet gezien worden en voor een beleidsverandering zou nader dieper, sectoraal gespecialiseerder, onderzoek aangewezen zijn. De waarde van deze studie ligt vooral in het sectoroverschrijdende totaalbeeld dat wordt gepresenteerd en de identificatie van dwarsverbanden. Het benutten van deze elkaar versterkende relaties vergt coördinatie op een hoger bestuurlijk schaalniveau dan het lokale, of zelfs provinciale. Het vereist ook meer samenwerking tussen gewesten en gemeenschappen. Extra aandacht voor ontwikkelingspotenties van die topvoorzieningen die in meerdere sectoren een rol spelen is aanbevelenswaardig.

8 Literatuur

- Borck, R. (2007). Consumption and social life in cities: Evidence from Germany. *Urban Studies*, 44(11), 2105-2121.
- Burger, M. J., Meijers, E. J., & Van Oort, F. G. (2014). Regional spatial structure and retail amenities in the Netherlands. *Regional Studies*, 48, 1972-1992.
- Clark, T. N. (2004). Urban amenities: Lakes, opera and juice bars, do they drive development? In: T.N. Clark, *The City as an Entertainment Machine* (p. 103-140). Amsterdam: Elsevier..
- Florida, R. (2002). The economic geography of talent. *Annals of the Association of American Geographers*, 92(4), 743-755.
- Glaeser, E. L., & Gottlieb, J. D. (2006). Urban resurgence and the consumer city. *Urban Studies*, 43(8), 1275-1299.
- Glaeser, E. L., Kolko, J. & Saiz, A., (2001). Consumer City. *Journal of Economic Geography*, 1(1), 27-50.
- Loopmans, M., Van Hecke, E., De Craene, V., Martens, M., Schreurs, J. & Oosterlynck, S. (2011). *Selectie van Kleinstedelijke Gebieden in Vlaanderen*. Studie in opdracht van de Vlaamse Overheid, Departement RWO, Afdeling Ruimtelijke Planning.
- Meijers, E. J. (2008). Summing small cities does not make a Large City: Polycentric urban regions and the provision of cultural, leisure and sports amenities. *Urban Studies*, 45(11), 2323-2342.
- Meijers, E. J. (2013). *Metropolitane Functies in Metropool Vlaanderen*. Rapport in opdracht van het Vlaams Gewest, Departement RWO. Delft: TU Delft.
- Meijers, E. J. & Burger, M. J. (2010). Spatial structure and productivity in US metropolitan areas. *Environment and Planning A*, 42: 1383-1402.
- Van Damme, L. & Vandekerckhove, B. (2013). *Stedenstructuur Vlaanderen*. Onderzoeksopdracht uitgevoerd in het kader van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen door Sum Research, Vlaamse Overheid.
- Van Nuffel, N. & Saey, P. (2005). Commuting, hierarchy and networking: the case of Flanders. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 96(3), 313-327.
- Van Meeteren, M., Derudder, B., & F. Witlox (2013). De polycentrische ruimte. In van Meeteren, M et al., (eds). *Het Vlaams Gewest als Polycentrische Ruimte: van Semantiek tot Toepassing* (p. 11-49). Heverlee: Steunpunt Ruimte.