



Beleid in Vlaamse stadsregio's

Van probleemanalyse naar scenario's

Caroline Temmerman
Filip De Rynck
Joris Voets



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondegheem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondegheem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UA Antwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

////////////////////////////////////

BELEID IN VLAAMSE **STADSREGIO'S**

Van probleemanalyse naar scenario's /
16.01.2017

Caroline Temmerman

Filip De Rynck

Joris Voets

////////////////////////////////////

INHOUD

1	Probleemanalyse: over welke maatschappelijke vraagstukken gaat het?	6
2	Schaal, afbakening: waarom en wat betekent dat?.....	13
3	‘Context matters’: de problematiek ingebed.....	19
3.1	Het profiel van gemeenten: lokale bevoegdheden en intergemeentelijke samenwerking als grondslag voor een stadsregionale aanpak?	20
3.2	Aanwezigheid van de Vlaamse overheid in de stadsregio	22
3.3	De positie van de provincies in het stadsregionale debat	25
3.4	Tussentijdse reflectie: de Vlaamse stadsregio benaderd vanuit een actor- perspectief	26
4	Van probleem naar aanpak: alternatieven geordend.....	27
5	Capaciteit in stedelijke gebieden	30
6	Verdere aanpak.....	33
7	Beoogde output 2017	34
7.1	Deelstudie: institutioneel – juridische nota over vaste bestuursvormen	34
7.2	Deelstudie: evaluatie van netwerkachtige stadsregionale samenwerking	35
7.3	Verkenkende nota over de scenario – ontwikkeling in drie toepassingsregio’s: selectie, aanpak, planning en verwerking van beschrijvende gegevens.	35
8	Referenties	36

[illegible]

(5) Tot slot hebben we aandacht voor de capaciteit in en van stedelijke gebieden. Welke verzamelde capaciteit is in de regio aanwezig (of zou aanwezig moeten zijn) om tot een effectieve aanpak van stadsregionale thematieken te komen?

In deze nota lichten we de uitgangspunten voor de studie toe en geven we aan hoe we de studie zullen opbouwen. Deze nota dient als positienota voor dit project. De nota moet aan buitenstaanders en mensen die om medewerking worden gevraagd, duidelijk maken wat onze ambities zijn en hoe we die willen realiseren. We gebruiken de bovenstaande stappen in de probleem – tot oplossingsketen voor het toelichten van onze positie en ons onderzoek.

In de 'Visietekst 2050' van de Vlaamse regering staat een citaat van Ban Ki Moon: 'our struggle for global sustainability will be won or lost in the cities'. De visietekst beschrijft en schetst scenario's voor de grote transitie

16.01.2017

– uitdagingen waar Vlaanderen voor staat. Het gaat in deze tekst onder andere over de versterking van de ruimtelijke netwerken in Vlaanderen (groen – blauwe netwerken; stedelijke netwerken; de koppeling ruimte en mobiliteit) (p. 62). De visietekst wil ‘steden ruimtelijk transformeren rond knooppunten van collectief vervoer’ (p. 64) en heeft het over de noodzaak om geconcentreerd te wonen en geen lintbebouwing meer te stimuleren, wat ook weer te maken heeft met de noodzaak om de ruimtelijke organisatie, mobiliteit en voorzieningen (onder andere de zorg) te concentreren (p. 66). Het is een constante doorheen grote delen van de tekst: Vlaanderen heeft nood aan een versterkt stedelijk beleid. Het rapport citeert Jan Rotmans over de noodzaak om in te zetten op de ‘bottom – up samenleving’ waarbij innovatie vanuit het veld groeit, onder andere inzake ‘slim wonen en leven’ (p. 70). Het begrip stadsregio wordt in deze visietekst niet letterlijk gebruikt, maar het is overduidelijk dat elke vermelding van de woorden ‘stad’ of ‘stedelijk’ betrekking heeft op stedelijke gebieden in Vlaanderen en niet enkel op de administratieve omschrijving van de kleine of grotere centrumsteden, zoals die na de fusie van 1976 (of later voor Antwerpen) is ontstaan. Referenties naar lintbebouwing, compacter wonen, koppeling van ruimtelijke organisatie aan mobiliteit, groen – blauwe netwerken,... hebben in Vlaanderen alleen maar geografisch en maatschappelijk zin als we daarmee de stedelijke regio’s bedoelen, als knooppunten van netwerken, infrastructuur, voorzieningen in een stedelijk of verstedelijkt gebied met een aantal inliggende administratieve gemeenten. De begrippen stadsregio en stadsregionaal beleid vormen de bestuurskundige en beleidsmatige vertaling van belangrijke delen van de Vlaamse visietekst naar dit onderzoeksvoorstel. Rodriguez-Pose (2008) geeft een duiding van de thematiek in internationaal perspectief. *“The popularization and widespread use of the city-region concept for policy-making has important implications for the design and implementation of development strategies. It first signals a change from sectoral to territorial approaches to development and requires the adjustment of development strategies to widely varying contexts, leading to much greater policy diversity and innovation”* (Rodriguez-Pose, 2008: 1025).

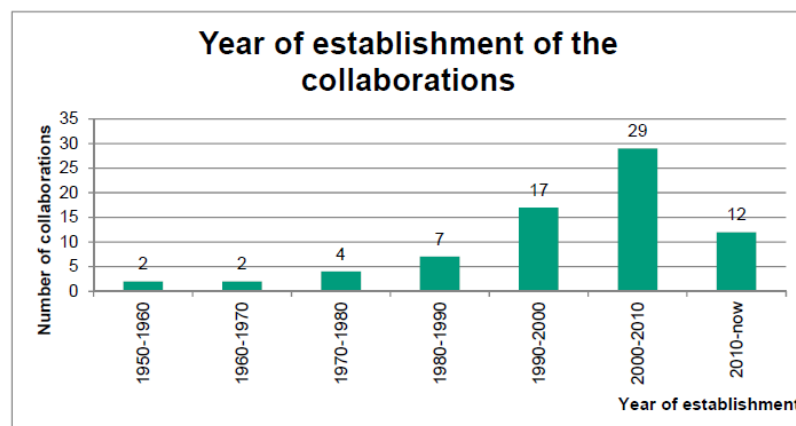
Nieuw is dat niet: nagenoeg constant duiken in onze politieke en bestuurlijke geschiedenis discussies op over het bestuur van en in stedelijke gebieden. We verwijzen bijvoorbeeld naar discussies in de jaren 1920 toen de eerste wetgeving voor intercommunale samenwerking tot stand kwam; naar het rapport van regeringscommissaris Holvoet (1937); naar de ingrepen tijdens de bezetting in de tweede wereldoorlog (de creatie van stadsgewestelijke besturen); de uitwerking van de gewestplannen in de jaren 1970; de discussie over de fusies en/of de creatie van agglomeraties en federaties van gemeenten, ...

Beleid in Vlaamse stadsregio's. Van probleemanalyse naar scenario's

pagina 7 van 38

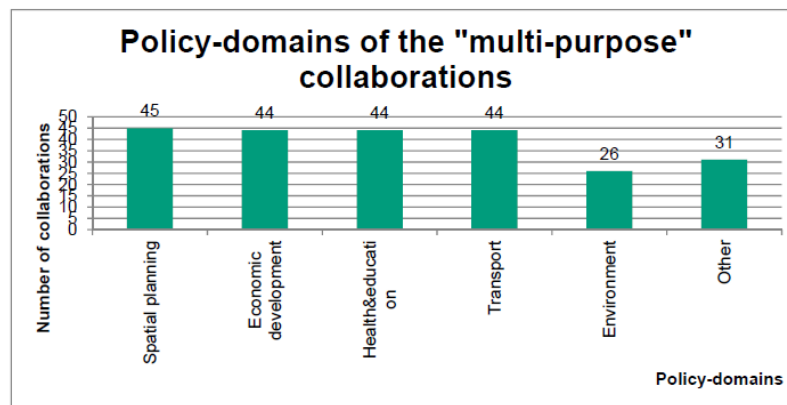
ruimtelijke ordening. Heel erg versleten is bijvoorbeeld de uitdrukking dat Antwerpen te groot is voor het kleine en te klein voor het grote. Met dat laatste worden dan problematieken benoemd op het niveau van het ruime stedelijke gebied. Al langer zijn daarover studies gemaakt, manifesten gepubliceerd en in de geschiedenis van de Antwerpse stadsontwikkeling valt op hoe belangrijk dit debat sedert de tweede wereldoorlog is geweest.¹ En dat is niet alleen zo in Antwerpen. Ook over de Brusselse regio worden met de regelmaat van een klok signalen gegeven over het belang van een beleidsbenadering die de grenzen van het Brusselse gewest (zie bv. mobiliteit of het economisch weefsel) overschrijdt. De (discussie over de) aanleg van het Gewestelijk Expressnet is daarvan trouwens een (moeizame) concrete uitwerking.

Niet alleen in Vlaanderen staat de aandacht voor een gebiedsgerichte aanpak van stedelijke problematieken hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Ook in andere landen wordt er volop geëxperimenteerd met en ingezet op een stadsregionale benadering en in meerdere landen bestaan ook bestuursvormen op een stadsregionale schaal (voor een recente inventarisatie in Europa zie Voets et.al., 2013). Voets en collega's analyseren 88 stadsregionale samenwerkingspraktijken in 31 Europese steden verspreid over 16 landen. Het onderzoek toont onder meer aan dat stadsregionale samenwerking een boom kent vanaf de jaren 2000 (zie tabel 1). De populairste beleidsdomeinen waarbinnen samengewerkt wordt zijn ruimtelijke planning, economische ontwikkeling, gezondheidszorg en mobiliteit (zie tabel 2).



Tabel 1 – Stadsregionale samenwerking naar opstartjaar (Voets et.al. 2013: 31)

¹ Zie het boek 'Antwerpen herwonnen stad' (Albeda, 2015) en 'Wat met Brussel' (Loeckx et.al., 2014) voor een verwijzing naar de stadsregionale thematiek in respectievelijk Antwerpen en Brussel.



Tabel 2 – Stadsregionale samenwerking naar beleidsdomein (Voets et.al. 2013: 46)

In een ruimer perspectief valt verder op hoe vaak in beleidsteksten de laatste jaren sprake is van ‘gebiedsgericht’ beleid, waarmee bedoeld wordt dat beleid meer op maat van de eigenheid van gebieden in Vlaanderen vorm moet krijgen. Zelden of nooit is één gemeente zo’n gebied; het gaat altijd om een gebied dat de administratieve omschrijvingen van meerdere gemeenten omvat. Het gaat daarbij evenwel ook niet altijd over gebieden waarvan een stedelijke kern het centrum vormt. Hier komen we op het lastige punt van schaal en afbakening en ook op de vraag welke betekenis een schaal heeft of waarom welke vorm van afbakening relevant zou zijn. In dit perspectief duikt nagenoeg constant de tegenstelling ‘stad versus platteland’ op en wordt een snel en populair onderscheid gemaakt tussen stedelijke gebieden en landelijke gebieden. Ook dit heeft natuurlijk alles met perceptie op problematieken en met keuzes inzake schaalafbakening te maken.

In dit onderzoek starten we daarom met een discoursanalyse: hoe wordt in beleidsteksten van de Vlaamse overheid, in teksten vanuit bepaalde regio's en in teksten van belangrijke maatschappelijke organisaties over regio's gepraat en geschreven: wat is het beeld of wat zijn de beelden die in dit soort teksten opduiken; welke betekenissen wordt daaraan gegeven; over welke maatschappelijke problematieken heeft men het dan en hoe brengt men die onder woorden? Zijn daar parallellen in te onderkennen of zijn dat telkens weer verschillende beelden en betekenissen?

In deze fase zullen we een selectie van beleidsrelevante teksten onderzoeken. We geven enkele voorbeelden:

- In 2003 spreekt het Witboek Stedenbeleid over de uitgezaaide stad in Vlaanderen, een term die erop wijst dat de invloedssfeer van de Vlaamse steden verder reikt dan haar administratieve grenzen. De voorbeelden in het Witboek zijn talrijk. In de economische sfeer uit de verwevenheid tussen een stad en haar omgeving zich o.a. in de dagelijkse pendelstromen en files voor het woon-werkverkeer. Maar

ook in andere domeinen duiken deze patronen op: de herkomst van patiënten in een regionaal ziekenhuis, de gebruikers van een stedelijk sportcomplex of de bezoekers van een cultureel evenement, ... Het Witboek heeft het over de rasterstad en de nood om op dat niveau (het uiteengelegde stedelijke gebied) beleid te ontwikkelen. De term kwam dan later geregeld in het debat terug.

- In een rapport in het kader van het strategisch project ‘stadsregionale samenwerking *slim* vernieuwen’ klinkt het zo: *“Migratie, vergrijzing, vergroening en gezinsverduunning creëren andere woonnoden en een andere zorg- en dienstverlening. Het centrale deel van Vlaanderen zal de sterkste bevolkingsgroei kennen door de groei die uitgaat van Brussel, Antwerpen en Gent. De maatschappelijke en ruimtelijke uitdagingen die gepaard gaan met deze bevolkingsgroei, stoppen niet aan de bestuurlijke of administratieve grenzen van de steden”* (Belmans, 2016).
- De VRP verwoordt het als volgt in haar recent manifest voor een aangepast mobiliteitsbeleid. *“Een stadsregionale benadering is noodzakelijk om tot een betere afstemming te komen tussen ruimtelijke uitdagingen en het mobiliteitsvraagstuk. De stadsregio is immers het schaalniveau waarbinnen het grootste deel van onze dagelijkse activiteiten zich vandaag afspelen”* (Manifest voor een betere (stads)regionale samenhang tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening, VRP, 2016). In wezen gaat het hierbij dus ook om een oproep voor een geïntegreerde (en dus gebiedsgerichte) aanpak van stedelijke problematieken. *“Mobiliteits-en infrastructuurbeleid dienen een centrale functie te krijgen in de algemene (stads)regionale ontwikkeling... Er is een absolute nood aan een koppeling van programma’s.”*

Ook in verschillende Vlaamse beleidsagenda's lezen we steeds vaker een pleidooi voor een sterkere gebiedsgerichte focus. Veelal gaat het hier over een regionale benadering, die soms ook (maar niet altijd) een stadsregionale aanpak omvat. Enkele voorbeelden:

- Beleidsveld Ruimtelijke Ordening: In 1997 spreekt het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen over de afbakening van stedelijke gebieden in Vlaanderen. Het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (2012) bouwt hierop verder en zet onder andere in op stedelijke regio's voor de opbouw van een nieuwe ruimtelijke visie voor Vlaanderen. De werktekst voor het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (2016) legt de basis voor een 'geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak' en schuift regiovorming naar voor in het kader van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. De regio bestrijkt een ruimtelijk samenhangend gebied waarvoor het zinvol is ruimtelijke vraagstukken geïntegreerd te bekijken en te ontwikkelen (p. 86). De werktekst maakt een onderscheid tussen regio's met een stedelijk dan wel landelijk karakter.

////////////////////////////////////

- Beleidsveld Mobiliteit: Conceptnota Basisbereikbaarheid en voorstel voor indeling van het Vlaams gewest in vervoerregio's (Weyts, 2016). De vervoerregio's zijn gebieden waarvan de gemeenten en/of delen van de gemeenten een samenhangend geheel vormen inzake mobiliteit met een vervoerskern en een invloedsgebied (p. 11). Het is de bedoeling om de basisbereikbaarheid (i.e. het kunnen bereiken van belangrijke maatschappelijk functies op basis van een vraaggericht systeem en met een optimale inzet van middelen) binnen elke vervoerregio te realiseren. In het kader hiervan worden proefprojecten gelanceerd in drie gebieden (de regio's Mechelen, Aalst en Oostende). Op 29 juni 2016 is hiertoe het decreet over de invoering van een regelluw kader in functie van de proefprojecten basisbereikbaarheid aangenomen in het Vlaams parlement. Hierdoor gelden de bepalingen zoals deze nu zijn opgelegd in diverse decreten niet voor de gebieden waarin de basisbereikbaarheid wordt uitgetest. De proefprojecten moeten in 2018 leiden tot een nieuw decretaal kader voor de organisatie van een efficiënt vervoersaanbod in Vlaanderen.
- Beleidsveld Socio-economische Streekontwikkeling en Tewerkstelling: Conceptnota Versterkt streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid (Muyters, 2015). De conceptnota lanceert een open oproep aan lokale partners voor het indienen van een projectvoorstel met betrekking tot de toekomstige uitbouw van het streekbeleid. Een streek kenmerkt zich volgens de nota als een geheel met een sociaaleconomische identiteit die niet noodzakelijk samenvalt met het bestuurlijk niveau en die herkenbaar is als streek in de regio en buiten de regio (p. 3). Het streekontwikkelingsbeleid wil steunen op een partnerschapsbenadering waarbij lokale besturen, provincies, de Vlaamse overheid en sociale partners geïntegreerd samenwerken in functie van de streek.
- Beleidsveld Zorg en Gezondheid: Visietekst over de reorganisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg in Vlaanderen (Vandeuren, 2015). De visietekst schuift een versterking, afstemming, vereenvoudiging en integratie van de structuren op de eerste lijn naar voor, met het oog op een vereenvoudigde samenwerking en een verhoogde efficiëntie (p. 3). De integratie van de verschillende structuren in één structuur wordt geënt op het regionaalstedelijk niveau (Zorgregiodecreet). Een van de werkgroepen die is opgezet als onderdeel van het participatief veranderingsproces, buigt zich over een mogelijke hervorming van de zorgregio's.
- Beleidsveld Cultuur: Voorbereiding Decreet Regionaal Cultuurbeleid (Gatz, 2015). De uitrol van een regionaal cultuurbeleid wordt door de bevoegde minister naar voor geschoven als een van de beleidsopties voor 2016 (Beleidsbrief Cultuur 2015 – 2016: 11).

De discoursanalyse van deze en andere teksten moet ons duidelijk maken welke problematieken in deze teksten aan bod komen; welk perspectief op deze problematieken en op de regio wordt gehanteerd? Een bijzonder aandachtspunt is de analyse van het begrip ‘geïntegreerd’ dat vaak in deze context en voor deze benadering wordt gebruikt. De onderzoeksvraag is wat hiermee wordt bedoeld. Het gebruik suggereert ook dat de huidige toestand dan per definitie ‘niet geïntegreerd’ is en ook dan is de vraag wat hiermee wordt bedoeld en of het huidige beleid inderdaad aan deze omschrijving beantwoordt (is er dan nu helemaal geen sprake van integratie?). We geven enkele voorbeelden van het gebruik van het woord geïntegreerd in recente beleidsteksten:

- De Conceptnota Basisbereikbaarheid beoogt een geïntegreerde aanpak in de uitbouw van een efficiënt en aantrekkelijk vervoersmodel in Vlaanderen. Enerzijds gaat het om de samenhang tussen de verschillende vervoersmodi (daar waar basismobiliteit in het Decreet Personenvervoer eenzijdig wordt geprojecteerd op het openbaar vervoer – en daarenboven op één operator, De Lijn). *“De vaststelling is dat de verschillende vervoersmodi elkaar onvoldoende aanvullen en nog te vaak opereren als elkaar concurrent”* (p. 4). Anderzijds wil men de koppeling maken tussen mobiliteit, infrastructuur en ruimtelijke ordening. *“De ontsluiting is nu vaak het laatste vraagstuk dat bij de realisatie van een nieuwe ontwikkeling moet opgelost worden”* (p. 5).
- De Werktekst voor het Witboek BRV spreekt over ‘geïntegreerde gebiedsgerichte ruimtelijke ontwikkeling’. Het Witboek definieert dit zo: *“Geïntegreerde gebiedsontwikkeling is een dynamisch proces van programmering, uitvoering, realisatie en evaluatie op bovenlokaal niveau met als doel vanuit een gemeenschappelijk visie en doelstellingen projecten van verschillende overheden, maatschappelijke partners, ondernemers en burgers te realiseren”* (p. 86).
- De visietekst over de reorganisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg wil uitgaan van een geïntegreerde benadering in de toekomstige organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg, wat betekent dat de persoon en zijn zorgbehoefte centraal wordt gesteld, in plaats van te vertrekken vanuit een bepaald ziektebeeld. *“Het centraal stellen van de persoon met een zorgbehoefte betekent dat zorgverlener en zorgvrager in wederzijdse dialoog gaan over de noden en doelstellingen op vlak van welzijn en gezondheid. Het betekent ook dat we de eerstelijnszorg als een geheel zien (inclusief de brede welzijnszorg, geestelijke gezondheidszorg, gespecialiseerde zorg, preventie) tot zelfs andere*

pagina 12 van 38

beleidsdomeinen dan Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (onder andere werk, onderwijs, huisvesting, ...)"
(p. 4).

- ...

2 Schaal, afbakening: waarom en wat betekent dat?

In het actuele debat wordt de problematiek van de stadsregio altijd en meteen gekoppeld aan de schaalproblematiek. De vraag is dan altijd 'over welke schaal hebt u het' of 'hoe bakent u de stadsregio af'? We bekijken in dit onderzoek bestaande modellen voor afbakening, want die zijn er in het verleden al vaker geweest. Op welke criteria steunden deze modellen en waartoe moest die afbakening dan dienen? Enkele voorbeelden:

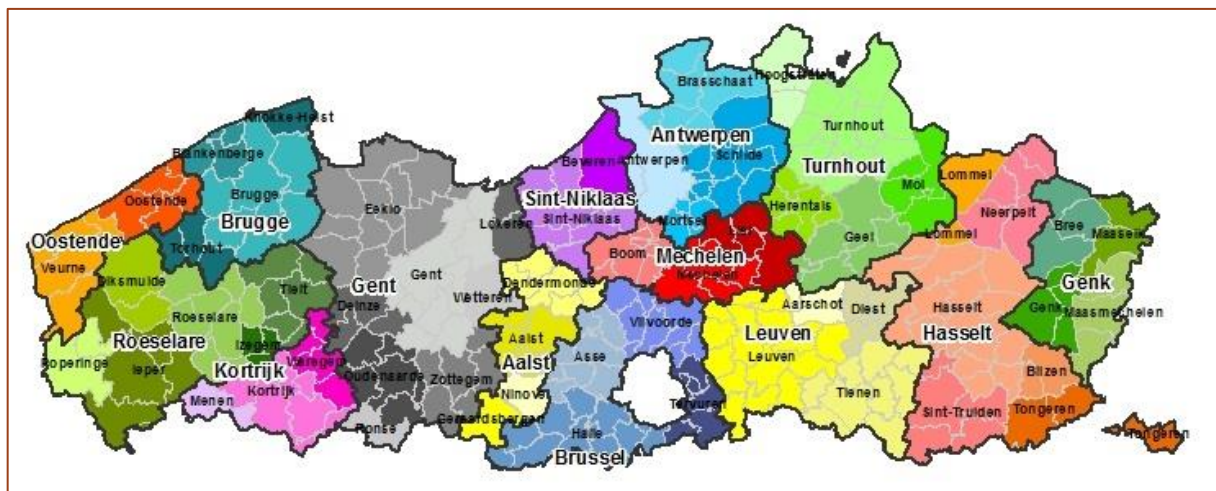
- In 1977 werd in het Egmontpact een voorstel opgenomen voor een indeling van Vlaanderen in subgewesten. De hierin voorgestelde afbakeningen lopen, gedeeltelijk, parallel met schaalafbakeningen die nu vanuit andere perspectieven worden gebruikt (zie kaart 1)



Kaart 1 – Afbakening van subgewesten in het Egmontpact (1977)

- In 1997 legt het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de basis voor de afbakening van *stedelijke gebieden* in Vlaanderen. Dit zijn gebieden waar “een intense ruimtelijke, culturele en socio-economische samenhang en verweving bestaat tussen de verschillende menselijke activiteiten (wonen, werken,

In de welzijnssector is het Vlaamse grondgebied sinds 2003 ingedeeld in *zorgregio's*.² Deze zorgregio's worden gehanteerd voor samenwerking en programmatie. De afbakening van de zorgregio's gebeurde op basis van een socio-economische geografische analyse waarbij in kaart werd gebracht welke natuurlijke fluxen en invloedssferen er zich voordoen tussen diverse gemeenten.³ De indeling in zorgregio's gebeurt op verschillende niveaus omdat er een zekere stedelijke hiërarchie is van niveaus waarop dienstverlening wordt aangeboden: niveau regionale stad, niveau kleine stad en gemeenten. Kaart 2 geeft een overzicht.

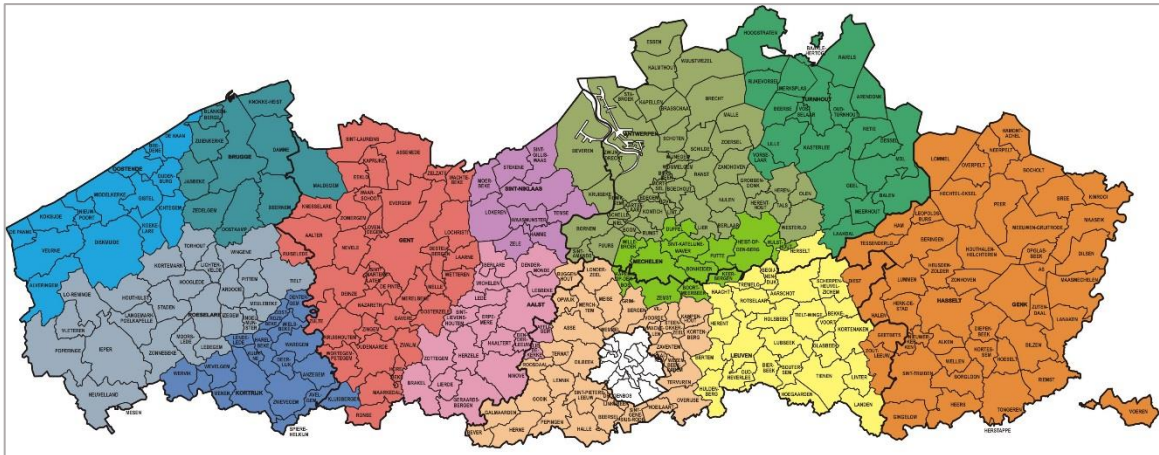


Kaart 2 – Afbakening zorgregio's

² Decreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen.

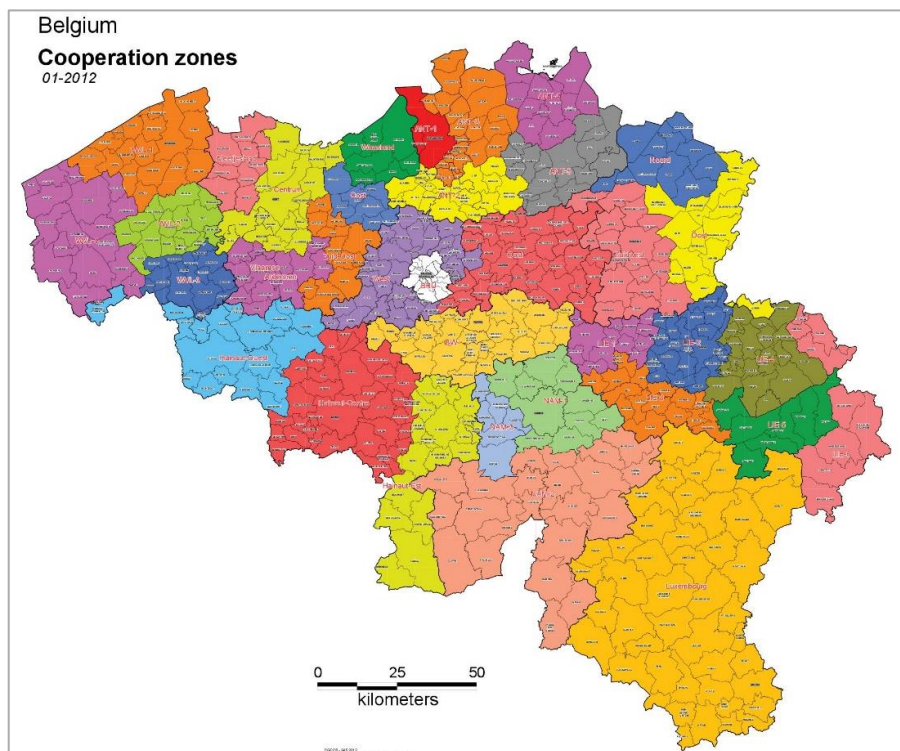
³ Van Hecke, A. (2001). Ontwikkelen van een beleidsinstrument voor het sturen van programmatie, planning en inplanting van gezondheids- en welzijnsvoorzieningen. Leuven: Instituut voor Sociale en Economische Geografie.

- De Conceptnota Basisbereikbaarheid deelt het grondgebied van het Vlaams gewest op in 12 *vervoerregio's* (zie supra). De vervoersgebieden zoals afgebakend in het Decreet Personenvervoer, worden hierbij als uitgangspunt genomen (kaart 3).



Kaart 3 – Afbakening vervoerregio's

- Ook voor de afbakening van de federale hulpverleningszones, werd een stedelijke component als uitgangspunt genomen (zie kaart 4).



Kaart 4 – Overzicht van de hulpverleningszones

- De grenzen van de institutionele stadsregio zijn vastgelegd in wetgeving van verschillende soorten. Deze afbakeningen worden veelal top-down door de federale, Vlaamse of provinciale overheid geïnitieerd. Het zijn bijvoorbeeld planningszones die meerdere gemeenten omspannen en die de Vlaamse overheid gebruikt om haar beleid te ordenen of voorzieningen die door haar worden gesubsidieerd te erkennen. We denken concreet aan de zorgregio's uit het Zorgregiodecreet (2003) of de vervoerregio's van De Lijn, waarbij de functionele stadsregio als uitgangspunt werd genomen (zie supra).

	Statisch	Dynamisch
Maatschappelijk	<i>Symbolische stadsregio</i>	<i>Functionele stadsregio</i>
Beleidsmatig	<i>Institutionele stadsregio</i>	<i>Politieke stadsregio</i>

////////////////////////////////////

3 'CONTEXT MATTERS': DE PROBLEMATIEK INGEBED

De betekenis en de benadering van de stadsregionale problematieken zijn noodzakelijk in te bedden in de algemene bestuurlijke en institutionele context van een land. We doelen hiermee bijvoorbeeld op de politieke constellatie en verhoudingen, de verdeling van macht en bevoegdheden tussen overheden, het wettelijk kader, de administratieve organisatie en de financieringswijze van lokale besturen (EUROCITIES, 2011). Hierin zijn grote verschillen te merken tussen landen en dit weerspiegelt zich in de vorm en betekenis van het stadsregionale debat (Wollmann, 2004).

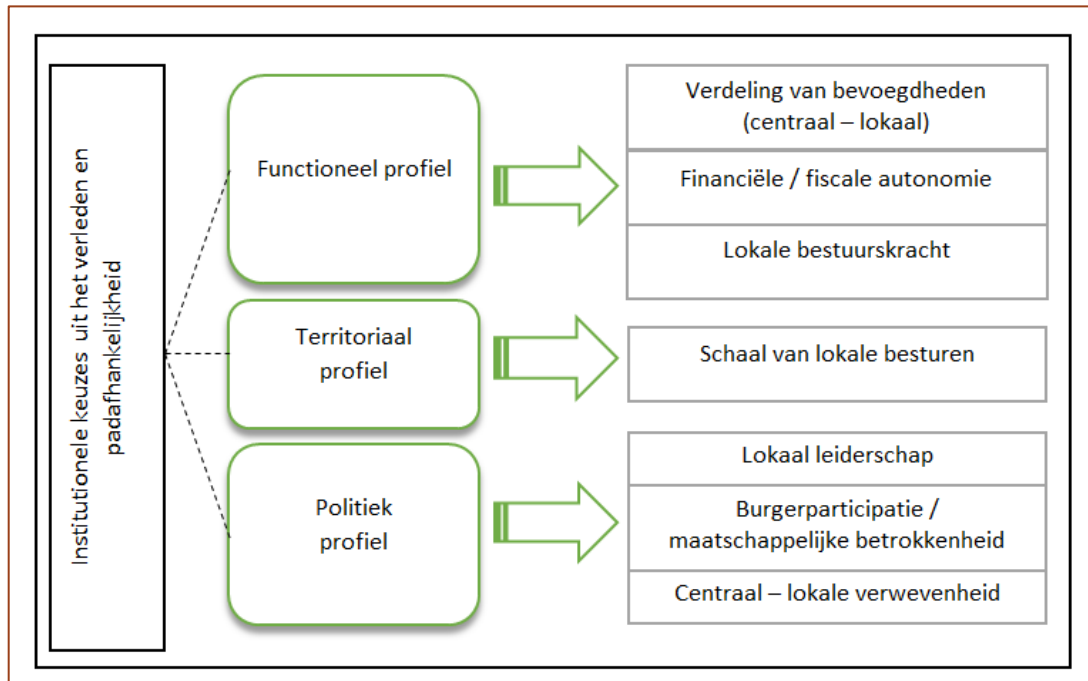
Het is essentieel deze context goed te vatten omdat alle verdere stappen hiermee nauw samenhangen. In veel landen, zoals Nederland of Duitsland, wordt het debat vooral toegespitst op verhoudingsproblemen tussen gemeenten en dan wordt de zogenaamde 'stadsregionale problematiek' gereduceerd tot de onwil van omliggende gemeenten om binnen hun bevoegdheden samen te werken met de stedelijke kern. Oplossingen gaan dan altijd in de richting van allerlei varianten van samenwerking tussen gemeenten (vrijwillig, gestimuleerd, verplicht, interlokale vormen, bovenlokale verplichte vormen met bevoegdheidsoverdracht vanuit de gemeenten). Onze gemeenten zijn in ons systeem weliswaar invloedrijk en ze zijn bijzonder sterk ingebed in het politiek - bestuurlijke systeem, maar veel bevoegdheden inzake stadsregionale materies horen bij de Vlaamse overheid, die daar op de een of andere wijze voor is georganiseerd. Dat brengen we hieronder meer in detail in beeld. Hoe moeten we dan kijken naar stadsregio's als een van de belangrijkste spelers de Vlaamse overheid zelf is, verdeeld over haar departementen en agentschappen, waaronder vaak sterk uitgebouwde buitendiensten met vestiging in de centrumsteden?

Het is daarom essentieel om (1) na te gaan hoe het Vlaamse politiek – bestuurlijke systeem op stadsregionale problematieken is georganiseerd en (2) hoe daarbinnen, eventueel, al vormen van stadsregionaal beleid of afwegingen in die richting zichtbaar zijn.

We staan daarom eerst stil bij een aantal specifieke kenmerken van het Vlaamse bestuurlijke systeem. Voor de positie van de lokale besturen baseren we ons op de typologie van Kuhlmann en Wollmann (2013). De auteurs maken een onderscheid tussen lokale bestuurssystemen door te kijken naar het profiel van gemeenten en hun relatie met de centrale overheid. In een vervolgartikel verwijzen Kuhlmann en Wayenberg (2016) ook naar de literatuur van het neo-institutionalisme, die stelt dat de institutionele kenmerken van een systeem moeten beschouwd worden in het licht van historische bestuurlijke keuzes en padafhankelijkheid. Volgens deze theorie zullen wijzigingen van het systeem daarom veelal beperkt zijn tot incrementele veranderingen in plaats van

////////////////////////////////////

grootschalige hervormingen. Figuur 2 geeft een overzicht van de variabelen die de Kulhlmann en Wollmann onderscheiden.



Figuur 2 – Classificatie van lokale bestuurssystemen (naar Kuhlmann en Wollmann, 2013)

3.1 HET PROFIEL VAN GEMEENTEN: LOKALE BEVOEGDHEDEN EN INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING ALS GRONDSLAG VOOR EEN STADSREGIONALE AANPAK?

De internationale literatuur schuift de kwaliteit van samenwerking tussen gemeenten naar voor als een cruciaal element voor de aanpak van stadsregionale problematieken (zie o.a. Cox 2010; Nelles 2009; Miller en Lee 2009). Met betrekking tot het functioneel profiel stellen we vast dat de bestuurlijke bevoegdheden van Vlaamse gemeenten vrij zwak zijn en dat heel wat bevoegdheden inzake beleids- en besluitvorming in de regio geconcentreerd zitten op het Vlaamse en federale niveau (De Rynck en Wayenberg, 2010). Dit brengt ons meteen tot een belangrijk kenmerk van de stadsregionale problematiek in Vlaanderen: de relaties tussen lokale besturen als deel van de stadsregionale problematiek (de zuivere intergemeentelijke samenwerking) staan bij ons minder centraal dan in landen waar lokale besturen meer bevoegdheden hebben dan in Vlaanderen (zoals bijvoorbeeld in Nederland). Gemeenten kunnen bijvoorbeeld onderling beslissen tot de opmaak van een

gezamenlijk structuurplan of mobiliteitsplan of instappen in een regionaal toewijzingsreglement om hun regierol inzake wonen te versterken (Temmerman et.al., 2012). We zien dat gemeenten in een stadsregionale context vaak niet veel met deze instrumenten doen, bijvoorbeeld omwille van (partij)politieke en institutionele drempels, omwille van een gebrek aan incentives, ... Op het vlak van ruimtelijke ordening hebben gemeentebesturen wel heel wat invloed en vaak zijn de verhoudingen in een stadsregionale context eerder concurrentieel. Zodra de belangen tegengesteld worden, wordt samenwerking echter moeilijk of onmogelijk. Een tweede dimensie van het functioneel profiel betreft de financiële en fiscale autonomie van gemeenten.⁵ De belangrijkste belastinginkomsten van de Vlaamse gemeenten zijn de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OVV) en de aanvullende personenbelasting (APB). Deze laatste bedroeg in 2015 gemiddeld 7,28 %. Het systeem van de OOV en de APB is een typisch kenmerk van de lokale fiscaliteit in Vlaanderen. Het is duidelijk dat dit specifieke belastingregime de gedragingen van gemeenten stuurt: elke gemeente (of toch heel wat gemeenten) willen groeien in aantal inwoners en woningen, omdat daar hun inkomsten van afhangen. Dat plaatst de ruimte onder druk en zet de gemeenten als concurrenten tegenover elkaar. Vanuit zo'n positie, met die aandrijfkraften en de politieke invloed van gemeenten in dit soort dossiers, is het lastig om tot een regionale planning te komen.

Het territoriaal profiel heeft betrekking op de schaal of omvang van de lokale besturen. Vlaanderen heeft nog heel wat relatief kleine gemeenten. Ook de grotere centrumsteden tellen slechts een paar honderdduizend inwoners, wat in internationaal perspectief vrij beperkt is. Die relatief beperkte omvang heeft wellicht invloed op de relevantie van stadsregionaal beleid. In de internationale literatuur gaat het daarbij vaak over de economische strategie maar de vraag is welke betekenis dat heeft in Vlaanderen, dat eerder een netwerk van kleinere stedelijke gebieden is. Een typisch kenmerk van het territoriaal profiel van gemeenten in Vlaanderen is de anti-stedelijke houding van randgemeenten ten opzichte van de stad (Witboek Stedenbeleid, 2003). De spanning tussen stad en rand heeft zijn wortels in het suburbanisatieproces en de verplaatsingsstroom van de rijkere bevolking naar de landelijke gemeenten buiten de stad (Voets en De Rynck 2005 en 2008). De armere bevolking concentreerde zich in de steden, met de creatie van stedelijke problemen en financiële verarming als gevolg. Hoewel de randgemeenten voor veel zaken afhankelijk zijn van de stad (getuige hiervan zijn de economische en dienstenstromen), zijn ze vaak niet geneigd tot veel afstemming of samenwerking met de stad.

⁵ Zie <https://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>

Tot slot geeft ook het politieke profiel van lokale besturen een eigen invulling aan het stadsregionale debat in Vlaanderen. In Vlaanderen besteden lokale mandatarissen veel tijd en energie aan het bepleiten van lokale dossiers en belangen op het Vlaamse niveau. Omgekeerd zijn centrale mandatarissen nauw betrokken bij lokale dossiers. De politieke afstand tussen het lokale en Vlaamse niveau is kort en de verwevenheid zeer groot omwille van minstens drie elementen (De Rynck en Wayenberg 2010; Voets en De Rynck, 2008). Vooreerst is er de korte 'fysieke' afstand tussen lokale besturen en Brussel als politiek en administratief centrum op heel wat domeinen. Een tweede element is de cumulatie van mandaten: schepenen en burgemeesters combineren hun ambt op het lokale niveau vaak met een zitje in het Vlaams parlement of een functie in de Vlaamse administratie of Vlaamse kabinetten. Dit geeft hen de mogelijkheid om beslissingen op het centrale niveau te beïnvloeden ten voordele van de noden van hun lokaal bestuur (De Rynck en Wayenberg, 2010). Een derde kenmerk is het uitgebreide net van partijpolitieke relaties op centraal niveau dat gemeenten bespelen om hun dossiers te bepleiten.

Zoals eerder aangegeven kenmerkt Vlaanderen zich door een sterke aanwezigheid van de centrale overheid op het regionale niveau. We stellen vast dat de Vlaamse overheid in verschillende gedaantes in de stedelijke gebieden aanwezig is en daarop belangrijke invloed heeft. In eerste instantie is de Vlaamse overheid een actieve actor en speler in stadsregio's door haar eigen bevoegdheden en de directe betrokkenheid als bestuurder en als eigenaar van wegen, waterwegen, buslijnen,... en door de aanwezigheid van Vlaamse ambtenaren in buitendiensten met kantoren in de stad of de stadsregio. Het Vlaams Administratief Centrum in Gent huisvest bijvoorbeeld 29 entiteiten van de Vlaamse overheid binnen 12 verschillende beleidsdomeinen. Onderstaande tabel geeft een overzicht:

pagina 22 van 38 Beleid in Vlaamse stadsregio's. Van probleemanalyse naar scenario's 16.01.2017

Daarnaast is de Vlaamse overheid - in haar hoedanigheid als medespeler - rechtstreeks gevat in wat de literatuur omschrijft als 'multi-level-governance settings' (Cabus e.a., 2009). In dergelijke verbanden werken de Vlaamse overheid, provinciebesturen, gemeenten en private partners samen voor de realisatie van concrete stadsregionale projecten, waarbij ook weer, maar niet alleen, Vlaamse ambtenaren (al dan niet vanuit de buitendiensten) op een of andere manier betrokken zijn (bijvoorbeeld als manager van een strategisch project). De strategische projecten in uitvoering van het RSV kunnen ook rekenen op subsidies vanwege de Vlaamse overheid. Het gaat hierbij om de financiering van de werkings- en personeelskosten van de projectcoördinator (maximaal 100.000 euro op jaarbasis).⁶ Naast deze projectsubsidies komen ook vele andere financiële stromen in de regio toe, vaak aangestuurd vanuit sectorale Vlaamse beleidslijnen. Een concreet voorbeeld is de subsidie voor intergemeentelijke projecten lokaal woonbeleid

Tot slot komt de Vlaamse overheid ook vanop afstand – maar daarom niet minder invloedrijk – tussen in de afbakening en aanpak van gebiedsgerichte vraagstukken. Hier handelt ze eerder als 'meta – governor' door kaders te maken die gebiedsgericht beleid mee vorm geven. Dit doet ze bijvoorbeeld door het opleggen van decretale kaders waarbij de regelgeving voorwaarden inbouwt voor steun of erkenning van vrijwillig opgerichte samenwerkingsverbanden (De Rynck e.a., 2011). Een tweede vorm zijn wat we benoemen als algemene permanente instituties. In een aantal domeinen verplicht de Vlaamse overheid de installatie van samenwerkingsverbanden met een permanente basis op een door de Vlaamse overheid afgebakende en opgelegde schaal. Het RESOC en het SEL vormden hiervan tot voor kort een voorbeeld (Temmerman, 2016). Kenmerkend voor deze structuren is dat ze eenzelfde 'format' kennen voor heel Vlaanderen: de Vlaamse overheid maakt een kader, formuleert verwachtingen en laat lokale actoren zich vervolgens binnen dat kader organiseren. Soms blijft de Vlaamse overheid op afstand (bijv. SEL en RESOC), soms is ze ook een rechtstreekse betrokken actor en partner in deze verbanden. Een voorbeeld van dit laatste zijn de Bekkenbesturen in kader van het Integraal Waterbeleid. Tabel 5 vat de soorten rollen van de Vlaamse overheid in de (stads)regio samen. Per rol geven we een aantal concrete voorbeelden van de aanwezigheid van de overheid.

Actor

- Buitendiensten van Vlaamse administraties
- Partner in permanente of tijdelijke regionale instituties (vb. Gentse Kanaalzone)
- Beheerder van (water)wegen, buslijnen, ..

⁶ Besluit van de Vlaamse Regering tot bepalen van de voorwaarden voor de toekenning van subsidies voor strategische projecten ter uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (05/10/2007)

Tot slot biedt ook het reguliere provinciale beleid in principe een aantal handvaten voor een stadsregionale aanpak. Dit kan ze bijvoorbeeld doen via de financiële bijdrage voor het streekbeleid; via haar bevoegdheden (provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen) in het ruimtelijk beleid (beheer van recreatiezones, regionale bedrijventerreinen, detailhandel, ..); via het waterbeleid (als beheerder van onbevaarbare waterlopen); via programma's of projecten vanuit de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen (POM),...

3.4 TUSSENTIJDSE REFLECTIE: DE VLAAMSE STADSREGIO BENADERD VANUIT EEN ACTOR- PERSPECTIEF

Figuur 3 vat de bovenstaande inzichten samen en geeft een schematische voorstelling van stadsregio's in Vlaanderen bekeken vanuit een actor-perspectief. De stippellijnen omsluiten het geheel van de aanwezige actoren in de Vlaamse stadsregio: lokale besturen, maatschappelijke partners, bestaande regionale organisaties, de provincie en niet in het minst de Vlaamse overheid (in allerlei rollen, zie supra). Voor wat betreft de publieke partners maken we een bijkomende opdeling tussen de politieke dan wel de ambtelijke aanwezigheid in de stadsregio.

De dubbele grijze pijlen vertegenwoordigen de soorten relaties in de stadsregio, naargelang de aard van de betrokken actoren; intergemeentelijk, interbestuurlijk en/of in samenwerking met bestaande regionale structuren of maatschappelijke en private actoren. De rode pijlen wijzen op de directe verhouding tussen de Vlaamse overheid enerzijds en lokale actoren anderzijds. Bij de relatie tussen de Vlaamse overheid en regionale structuren denken we bijvoorbeeld aan het Decreet op de Intergemeentelijke Samenwerking of sectorale decreten met betrekking tot regionale samenwerkingsverbanden in een bepaald beleidsdomein (vb. SEL, Bekkenstructuren, ...). De verhouding met de lokale besturen betreft in de eerste plaats de verdeling van bestuurlijke bevoegdheden en ook de samenwerking tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten. Tot slot zitten ook maatschappelijke actoren gevat in een eigen kader met de centrale overheid.

De uitbouw van scenario's willen we toepassen op een drietal referentiegebieden, die in overleg met de Vlaamse overheid en met lokale actoren zullen worden geselecteerd.

In een eerste scenario zouden deze 'regiobesturen' rechtstreeks verkozen kunnen worden. De recente wijziging aan de Belgische Grondwet (Art. 41) maakt dit mogelijk, ter vervanging van de provinciebesturen als intermediair bestuur in Vlaanderen. Een tweede grondwettelijke vorm zit vervat in artikel 165 en gaat over de vorming van agglomeraties of federaties. Dit zijn bestuursvormen gebaseerd op de overdracht van bevoegdheden van gemeenten naar deze bovenlokale structuren. Een derde optie is dat de Vlaamse overheid zelf bovengemeentelijke besturen opricht, die indirect worden samengesteld, bijvoorbeeld op basis van verkiezing in door de gemeenteraden. Een vierde en minder ingrijpend scenario betreft de opwaardering van bestaande regionale structuren zoals de intercommunales voor streekontwikkeling (type Leiedal; Interleuven; Igemo,...). Dezelfde gedachte kan worden ontwikkeld voor de rol van de provinciebesturen. Ook een scenario met een versterkte uitbouw van gedeconcentreerde Vlaamse diensten is theoretisch denkbaar. Van elk van deze benaderingen zullen we in het project de gevolgen, kosten en baten bekijken.

- (2) In het tweede scenario staat de vraag centraal of en hoe we procesmatig zouden kunnen werken aan (een meer geïntegreerde) stadsregionale ontwikkeling. Hoe kan een stadsregionaal beleidsnetwerk er uit zien waarbij Vlaamse, provinciale, lokale en private actoren in samenwerking betrokken zijn? We nemen Regionet Leuven als voorbeeld van wat we hier bedoelen: in de regio van het bestuurlijke arrondissement Leuven werken Vlaamse overheden, het provinciebestuur, lokale overheden en hun intercommunale Interleuven, de NMBS, de Lijn, studie bureaus en maatschappelijke organisaties aan een stadsregionaal vervoersnet, gesteund op een hertekend beleid van stadsregionale ruimtelijke ordening, selectieve inplanting van woonprojecten en eliminatie van bijvoorbeeld woonuitbreidingsgebieden, concentratie van voorzieningen in functie van leefbaarheid en efficiëntie (kleinhandel en zorg) en van assen voor werkbaar en efficiënt openbaar vervoer.⁸ Dat stuit echter op heel wat moeilijkheden en te overwinnen problemen en hindernissen (complexe verdeling van bevoegdheden, politieke interventies vanuit de verschillende niveaus, gebrek aan management en capaciteit om deze netwerken echt ten volle uit te bouwen, ..).

⁸ <https://rsv.ruimtevlaanderen.be/RSV/Strategischeprojecten/Zoeknaarprojecten/Projecten/projld/60>

Theoretisch is rond dit soort netwerkaanpak een interessante gedachtenconstructie te ontwerpen. In dit soort netwerkaanpak is de redenering immers dat de bestuursniveaus en de publieke en private actoren elkaar onder druk kunnen zetten en dat net deze interacties noodzakelijk zijn om tot regionaal beleid te komen. Door de impact van de Vlaamse overheden en door haar geformuleerde beleidsdoelstellingen voor de regio komt er druk op de gemeenten en hun samenwerking waardoor het pure vrijwillige karakter kan doorbroken worden; door de impact van de gemeenten komt er druk op de manier waarop de Vlaamse overheden onderling (beter moeten) samenwerken. Door de eventuele betrokkenheid van maatschappelijke actoren komt er druk op politici en op besturen. Het belangrijke punt is dat al deze betrokkenen rond concrete materies worden samengebracht, met de neus op de regionale feiten en ontwikkelingen. De hoop, maar misschien ook de valse verwachting, is dat hierdoor meer druk op de actoren ontstaat en dat vormen van coördinatie zo gemakkelijker tot stand zouden moeten komen, inclusief het maatwerk inzake beleid dat nodig is om elke regio vanuit de geografische, demografische en sociaal – economische eigenheid vorm te geven.

Op het niveau van de mogelijke scenario's voor bestuurlijke vormen en voor netwerkkarrangementen duiken ook een aantal belangrijke financiële kwesties op. Het gaat onder andere over de aspecten van financiën en verevening tussen gemeenten. In een recente studie voor RWO is, voor het eerst, vrij technisch ingegaan op vrijwillige vormen van financiële verevening tussen gemeenten en op voorstellen voor verplichte mechanismen die dan wel een decretale basis nodig hebben (Dernau, Michiels, Peeters, 2015). We willen de concepten en modellen in deze studie hertalen naar een stadsregionale context en met concrete cases illustreren wat deze verevening aan voor – en nadelen meebrengt. Dat geldt ook voor de fiscaliteit waar we het hierboven al kort over hadden. Wat zou dit alles betekenen in het scenario van de vorming van de verschillende alternatieven voor bovenlokale bestuursvormen?

5 CAPACITEIT IN STEDELIJKE GEBIEDEN

////////////////////////////////////

De regionale agenda

De eerste dimensie verwijst naar de opmaak van een regionale agenda. Een aantal aspecten komen hierbij aan bod. Het eerste element betreft de manier waarop de visie, doelen en prioriteiten in de agenda geformuleerd worden (e.g. het kaderen van de thematiek). Dit is een belangrijke fase voor het verwerven van steun (of tegenstelling) van de betrokken stakeholders. Ook de mate waarin de agenda door alle relevante actoren gekend en begrepen wordt, is hierbij van belang. In Vlaanderen zal de focus hierbij niet enkel liggen op het verwerven van steun van de lokale partners maar evenzeer (en misschien des te meer) op het betrekken van de Vlaamse overheid bij het opmaken van de regionale agenda. In de Vlaamse context speelt de relatie vooral ook in de andere richting: welke agenda ontwikkelt de Vlaamse overheid en hoe krijgt dat vorm in stadsregio's, eventueel gekoppeld aan lokale bijdragen?

Actorengroep

De centrale vraagstelling is hier welke actoren rond de ‘regionale tafel’ zitten en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Hierbij kunnen mechanismen van in- en uitsluiting spelen, waardoor de samenstelling van de groep beperkt wordt en misschien niet alle relevante partners betrokken worden. Ruimer bekeken gaat het in deze fase ook over machtsverhoudingen tussen actoren, niet enkel de relaties op het lokale niveau maar evenzeer tussen het lokale en het centrale niveau (Temmerman, 2016).

Daarnaast gaat het in dit stadium ook over regionaal leiderschap en wie dit opneemt. Een recente studie van de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016) over regionale economische ontwikkeling in Nederland toont aan dat de nood aan ‘samenbindend leiderschap’ groot is. Het gaat hierbij om mensen / instanties / organisaties of netwerken tussen mensen die zich kunnen en willen engageren voor de stadsregio en die verbindingen kunnen leggen tussen de diverse stakeholders om uiteindelijk tot beslissingen te komen die in het belang zijn van de regio.

Een derde aspect heeft betrekking op de graad van betrokkenheid van de stakeholders bij de regionale agenda. Ook hier kan een regionale leider en/of manager een belangrijke rol spelen.

Interne capaciteit

Interne capaciteit of horizontale capaciteit heeft in de eerste plaats betrekking op de middelen die in de regio beschikbaar zijn om de agenda uit te voeren. Het gaat hier o.a. over financiële middelen, informatie en expertise en de autoriteit om zelfstandig beslissingen te nemen. Daarnaast is ook de mate van lokale dynamiek belangrijk

////////////////////////////////////

In Vlaanderen kan de interne regionale capaciteit echter niet geïsoleerd bekeken worden en gaat het evenzeer over een analyse van de positie van de Vlaamse overheid (als onderdeel van en verweven met de externe capaciteit, zie infra), omdat deze heel wat beslissingsbevoegdheden in handen heeft in meerdere beleidsdomeinen met een stadsregionale impact (mobiliteit, wonen, zorg, ...).

6 VERDERE AANPAK

Samengevat zetten we in dit project de focus op de assemblage, de bestaande governance en de verzamelde capaciteit in de stadsregio. Met de assemblage kijken we naar actoren in de regio; met de governance kijken we naar vormen van stadsregionaal gericht beleid; met de capaciteit kijken we naar de condities om maatschappelijke thematieken op een stadsregionale schaal aan te pakken. Dat alles ingebed in de specifieke Vlaamse context.

Op basis van de voorliggende nota organiseren we het overleg over dit project, met betrokken Vlaamse administraties en kabinetten, met academici en met sleutelfiguren uit stedelijke regio's. Deze drie circuits van overleg moeten meteen ook worden bekeken als de creatie van een draagvlak voor dit project. Dat zijn dus belangrijke procesmatige en tussentijdse outputs, waaruit we later een selectie maken in functie van de gebieden die we willen gebruiken voor toepassingen en het uittekenen van bestuurlijke alternatieven.

Voor de Vlaamse administraties wordt nauw overlegd met het Agentschap Binnenlands Bestuur en met het kabinet: waar zitten de sleutelfiguren in de verschillende onderdelen van de Vlaamse overheid die relevant zijn voor dit project? Met administratie en kabinet wordt overlegd hoe we deze partners best benaderen en door wie dat best gebeurt. Dat kan bijvoorbeeld uitmonden in een stuurgroep op het niveau van de Vlaamse overheid met de betrokken Vlaamse administraties, voor de hele duur van het project. Onnodig te zeggen dat we er in het kader van de vernieuwde filosofie van het steunpunt op rekenen dat op het niveau van de Vlaamse regering voldoende mandaat wordt gegeven aan deze groep om te kunnen en mogen functioneren.

Voor de relatie met academici wordt in de eerste plaats gekeken naar de groep academici die samen hebben gewerkt aan het memorandum over de stadsregio in het kader van de mobiliteit en de ruimtelijke ordening, in de schoot van de VRP. Hier zit al veel deskundigheid uit zeer verschillende academische disciplines samen. Ook met de VRP zelf werd en wordt in de komende tijd verder overlegd over de nota en over hun betrokkenheid. Andere academici, bijvoorbeeld in de sfeer van economie en zorg, worden apart benaderd.

Voor de selectie van toepassingsgebieden wordt samengewerkt met het Kenniscentrum Vlaamse Steden, dat in 2015 een studie over de stadsregionale praktijken heeft afgewerkt. In de schoot van het Kenniscentrum is daarvoor een stuurgroep opgericht die in het kader van dit project mogelijks kan

worden verdergezet. Wellicht moet de werkgroep worden uitgebreid om representatief te zijn voor de verhoudingen in de stadsregio's.

7 BEOOGDE OUTPUT 2017

7.1 DEELSTUDIE: INSTITUTIONEEL – JURIDISCHE NOTA OVER VASTE BESTUURSVORMEN

In de eerste helft van 2017 wordt met juridische experts een grondige beleidsnota voorbereid over de institutioneel – juridische varianten voor stadsregionale bestuursvormen. Dat is, zoals we in de voorliggende nota reeds hebben aangegeven, niet bedoeld om de een of andere vorm a priori te verdedigen en al helemaal niet om ervan uit te gaan dat vaste bestuursvormen per definitie in Vlaanderen nodig zouden zijn. Het gaat er wel om de mogelijkheden en moeilijkheden te verkennen per bestuursvorm zodat hieruit relevante beleidsconclusies te halen zijn: heeft het zin om in Vlaanderen politieke en bestuurlijke energie te (moeten) steken in het uitwerken van alternatieven? De nota gaat over kosten en baten van het werken aan bestuurlijke hervormingen. De conclusie kan dus zijn dat de kosten ruim de baten overschrijden en dat verdere beleidsmatige inspanningen niet nodig zijn. Ook dan is dit werk beleidsondersteunend.

In deze nota wordt met name aandacht besteed aan (1) de in de grondwet voorziene vorm (art 41) na de recentste grondwetsherziening; aan (2) de althans op papier geldende wetgeving inzake agglomeraties en federaties en (3) aan andere bestuursvormen die op Vlaams niveau autonoom en binnen de eigen constitutionele autonomie kunnen worden ontwikkeld, zonder noodzakelijke voorafgaande grondwetsherziening.

In deze nota worden buitenlandse voorbeelden niet apart onderzocht maar wel ingewerkt in de nota: welke types van bestuursvormen bestaan er, hoe verhouden ze zich tot de Vlaamse praktijk en tot de mogelijke scenario's die we in Vlaanderen kunnen onderscheiden?

Het spreekt vanzelf dat op de eerste plaats de expertise van het Agentschap of van andere juristen in de Vlaamse administratie moet worden aangesproken en dan, eventueel, kan overwogen worden om derden in te schakelen, eventueel voor een onafhankelijke lezing. We willen in elk geval eerst de capaciteit op Vlaams niveau zelf gebruiken.

////////////////////////////////////

7.2 DEELSTUDIE: EVALUATIE VAN NETWERKACHTIGE STADSREGIONALE SAMENWERKING

In Vlaanderen zijn er interessante praktijken van stadsregionaal overleg of samenwerking. Dat lijkt toe te nemen, mede als gevolg van initiatieven vanuit de Vlaamse regering. We denken onder andere aan strategische projecten in het kader van het RSV en aan aanzetten tot overleg rond een mobiliteitsaanpak in Regionet Leuven en op andere plaatsen. In overleg met de opdrachtgevers en externe deskundigen selecteren we een beperkte groep relevante cases, waarop we technieken van netwerkevaluatie kunnen toepassen. Dat moet ons leren wat we mogen of kunnen verwachten van dergelijke netwerkachtige arrangementen. Het aantal cases moet beperkt maar gevarieerd zijn. In de aanloop naar deze output maken we een technische nota over de wijze waarop we deze netwerkevaluatie technisch kunnen realiseren.

7.3 VERKENNENDE NOTA OVER DE SCENARIO – ONTWIKKELING IN DRIE TOEPASSINGSREGIO'S: SELECTIE, AANPAK, PLANNING EN VERWERKING VAN BESCHRIJVENDE GEGEVENS.

We willen in 2018 scenario's toepassen in drie relevante maar ook qua kenmerken uiteenlopende soorten stedelijke regio's. Dat betekent dat we concreet materiaal gebruiken over gemeentebesturen bijvoorbeeld, dat we werken met de reële geografische toestand en inspelen op initiatieven met een stadsregionale focus.

Deze nota moet vooral dienen om de selectie te motiveren en om de aanpak te onderbouwen. Een eerste deel van de nota bestaat uit beschrijvende gegevens voor de relevante regio's, die we uit beleidsdocumenten kunnen halen. In het tweede deel zoeken we welke vormen van scenario – ontwikkeling mogelijk zijn. In het derde deel geven we aan hoe we die willen uitwerken. We schetsen tot slot de planning voor het jaar 2018, dat helemaal in het teken staat van de concrete scenario – ontwikkeling in drie relevante regio's.

In de aanloop naar deze nota verzamelen we veel gegevens uit drie regio's: we leggen daarvoor contacten met allerlei sleutelfiguren in verschillende milieus. De gegevens bestaan zowel uit cijfers en data (bijvoorbeeld over de gemeentelijke financiën), maar ook uit de verwerking van gesprekken in de uiteenlopende milieus, die dan vooral gaan over beleidsproblematieken waarvoor een vorm van stadsregionale aanpak wenselijk wordt geacht. Dat zal tot tussentiidse nota's leiden.

8 REFERENCES

Allen, J.R. en A. Cochrane, (2007), *Beyond the territorial fix: regional assemblages, politics and power*, in: *Regional Studies*, 41 (09), pp. 1161-1175

Barnes, W.T. en K.A. Foster, (2012), *Toward a More Useful Way of Understanding Regional Governance*. A paper for presentation at the September 2012 conference of the European Urban Research Association, Vienna, Austria.

Belfius, (2016), De financiële situatie van de Vlaamse lokale besturen. Brussel

Belmans, M. (2016), Strategisch project stadsregionale samenwerking slim vernieuwen, Voortgangsrapport 1, Periode 1 oktober 2015 – 1 april 2016. 27 p.

Cabus, P., De Rynck, F., Voets, J., Verhetsel, A., Ackaert, J. en W. Miermans, (2009), *Een sterke stad en een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering. 152 p.

Cox, K.R., (2010), The Problem of Metropolitan Governance and the Politics of Scale, in *Regional Studies*, Vol. 44.2, pp. 215–227

Dernau, W., Michiels, S., Peeters, P. (2015), Concepten en instrumentarium voor financiële verevening tussen lokale overheden in relatie tot ruimtelijk beleid, Studie voor Ruimte Vlaanderen.

De Rynck, F., en E. Wayenberg, (2010), Belgium , in: PAGE, E. and M. GOLDSMITH (ed.), *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*, Routledge, ECPR Studies in European Political Science, pp. 14-29

De Rynck, F., Voets, J. en E. Wayenberg, (2011), Schalen in België. De kleine staatshervorming, in Bestuurskunde, Vol. 20, Nr. 4, blz. 29-38.

////////////////////////////////////

EUROCITIES, (2011), *Cities cooperating beyond their boundaries: evidence through experience in European cities*. Background paper EUROCITIES Working Group Metropolitan Areas. 36 p.

Nelles, J., (2009), Exploring the Sources and Limits of City-Region Governance Partnerships. Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Toronto, Canada, September 3-6 2009.

Kantor, P. en H.V. Savitch, (2010), The Politics of City Regions in Comparative Perspective, in: *Métropoles*, 7, pp. 2-13

Kuhlmann, S. en H. Wollmann, (2013), *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS-Verlag.

Kuhlmann, S. en E. Wayenberg, (2016), Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective, in *International Review of Administrative Sciences (Special Issue)*, Vol. 82, No. 2, pp. 233 – 254

Miller, D.Y. and J.H. Lee, (2009), Making Sense of Metropolitan Regions: A Dimensional Approach to Regional Governance, in: *The Journal of Federalism*, Vol. 41, No. 1, pp. 126-145

Nelles, J., (2009), *Cooperation and Capacity? Exploring the Sources and Limits of City-Region Governance Partnerships*. Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Toronto, Canada. September 3 – 6, 2009

Rodriguez-Pose, A., (2008), The Rise of the “city-region” Concept and its Development Policy Implications, in: *European Planning Studies*, Vol. 16, No. 8, pp. 1025-1046

Studiegroep Openbaar Bestuur, (2016), Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal – economische opgaven, MinBZK, Den Haag.

////////////////////////////////////

Temmerman, C., De Rynck, F., Voets, J. en E. Wayenberg (2012), De problematiek van de stadsregio's in Vlaanderen: de nood aan een Vlaamse agenda, in: *VTOM*, 17 (04), pp. 54 – 67.

Temmerman, C., (2016), Lokale netwerken als instrument voor Vlaams beleid: een onderzoek naar de interactie tussen centrale sturing en lokale dynamiek. Proefschrift. UGent.

Vlaamse Regering. 2016. Visie 2050. Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen. Versie 10 maart 2016, Brussel, 105 p.

Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, (2016), Manifest Mobiliteit 2.0, Pleidooi voor een betere (stads)regionale samenhang tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening. 48 p.

Voets, J. en F. De Rynck, (2005), 'Het Vlaamse regime en de stadsregionale sturingsproblematiek' , in: *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht*. SBOV Jaarboek 2005. Die Keure. Editors: De Rynck, F. en E. Wayenberg

Voets, J. en F. De Rynck, (2008), Contextualizing City-regional Issues, Strategies and their Use: the Flemish Story, in: *Local Government Studies*, Vol. 34, No. 4 , pp. 453 – 470.

Voets, J., Dewaele, J., De Rynck, F., Wayenberg, E. en C. Temmerman, (2013), Metropolitan areas in action: final report. Gent, Universiteit Gent.

Wayenberg, E., De Rynck, F., Steyvers, K., en J.B. Pilet., (2010), Belgium: a tale of regional divergence, in: Loughlin, J., F. Hendriks en A. Lindström (ed), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, pp 71-95

Wollmann, H., (2004), Local government reforms in Great-Britain, Sweden, Germany and France: Between multi-function and single-purpose organisations, in: *Local Government Studies*, No. 30, Vol. 4, pp. 639-665.

////////////////////////////////////