



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Studiedag regionale samenwerking in Vlaanderen

21 juni 2022 | VAC Gent
01.90 Romain Deconinck - Auditorium

Wifi

Wifi-netwerk: VO Events

Wachtwoord: vl#@nderen

Intro

Regionale Samenwerking in Vlaanderen

Prof. Dr. Ben Derudder - KU Leuven Instituut voor de Overheid,
namens het onderzoeksteam

Werken aan Regionale Samenwerking

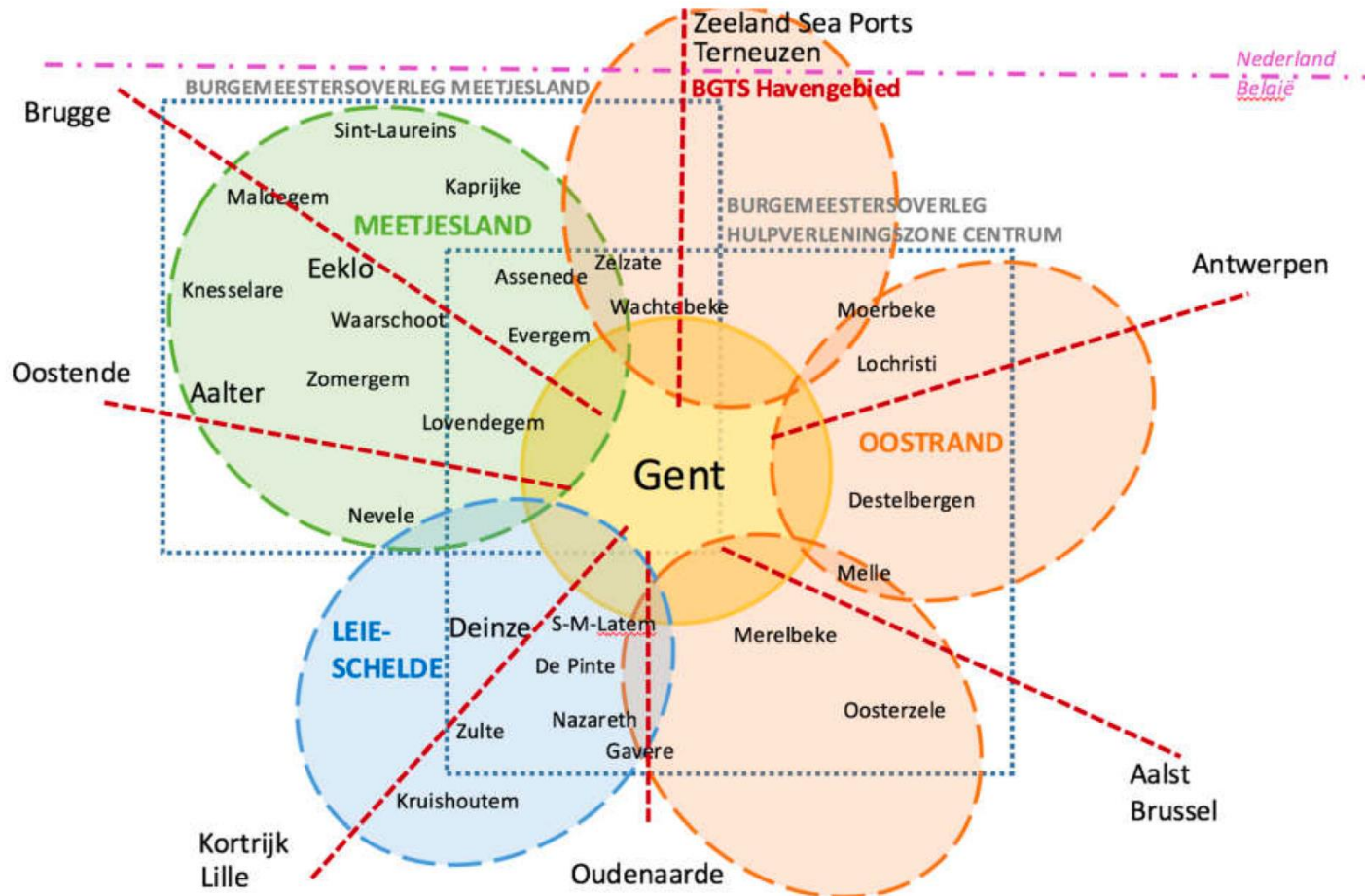
- ▶ ‘Werken aan Regionale Samenwerking’ (WaRS) binnen het ‘Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing’ (SBV)
- ▶ SBV: Ontmoetingsplaats voor onderzoek, beleid en praktijk
- ▶ WaRS: Regiovorming/Referentieregio’s uiteraard belangrijk, maar niet het uitgangspunt

Waarom een Studiedag over Regionale Samenwerking?

- ▶ Regiovorming/Referentieregio's:
 - Specifieke vorm van regionale samenwerking
 - Beleidsrelevantie in een stroomversnelling
- ▶ Evoluties in en praktijken uit het buitenland
- ▶ Intergemeentelijke samenwerking in veel domeinen de norm
- ▶ Regio's 'bestaan' in al hun complexiteit

Regiolab Gent:

Regio's als open en dynamische systemen



Doelstellingen Studiedag

- ▶ Presentatie van onderzoeksresultaten WaRS in context SBV
- ▶ Kadering resultaten binnen lange-termijnperspectief
- ▶ Dialoog met regiopraktijk(en)

Overzicht SBV-publicaties

SBV I



SBV II



Programma

- | | |
|-----------------|--|
| ▶ 09u00 - 09h30 | <i>Ontvangst</i> |
| ▶ 09u30 - 09u45 | Introductie |
| ▶ 09u45 - 10u00 | Welkomstwoord kabinet Somers |
| ▶ 10u00 - 10u45 | Een terugblik op 20 jaar onderzoek |
| ▶ 10u45 – 11u15 | Regiodynamieken domein Wonen |
| ▶ 11u15 - 11u30 | <i>Koffiepauze</i> |
| ▶ 11u30 – 12u00 | Leren uit buitenlandse regiopraktijken |
| ▶ 12u00-13u00 | Panelgesprek |
| ▶ 13u00 | <i>Broodjeslunch</i> |

Welkomstwoord

Driehoeksverhouding tussen beleid, onderzoek en praktijk

Bram Opsomer, adjunct kabinetschef binnenlands bestuur

Over 30 jaar bestuurskundig regio-onderzoek

Prof. dr. Filip De Rynck (UGent)

Evolutie op hoofdlijnen

- ▶ Jaren '60 tot 2015: tripartite streekontwikkeling. Nu, met de sociale partners, weggedeemsterd
- ▶ Jaren '70 tot '90: profiel van provinciebesturen centraal, nu nauwelijks nog debat
- ▶ Vanaf jaren '90: natuur, milieu, water (gebiedsgericht)
 - Europese impuls, Gentse Kanaalzone als prototype
 - Bekkencomités (1991)
 - Van ruilverkaveling naar landelijk gebied (VLM)
 - Regionale Landschappen

Evolutie op hoofdlijnen (2)

- ▶ Eind jaren '90: Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
 - Afbakening (klein) stedelijke gebieden
 - Strategische projecten (1996), Complexe projecten (2014)
 - 2018: Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en regio's (?)
- ▶ 2019: Vlaamse Vervoerregio's (en Werkvennootschap)
- ▶ Vanaf 2010: Vlaamse triple helix - innovatieclusters

Evolutie op hoofdlijnen (3)

- ▶ Vanaf jaren '90: gebiedswerking provinciebesturen en opkomst van regionaal burgemeestersoverleg
- ▶ Vanaf jaren 2000: regio's in welzijn en zorg
 - LOGO (2003), SEL (2008), Eerstelijnszones (2019), Ziekenhuisregio's (federaal)
- ▶ Vanaf 2001 (decreet): sterke toename intergemeentelijke samenwerkingsvormen

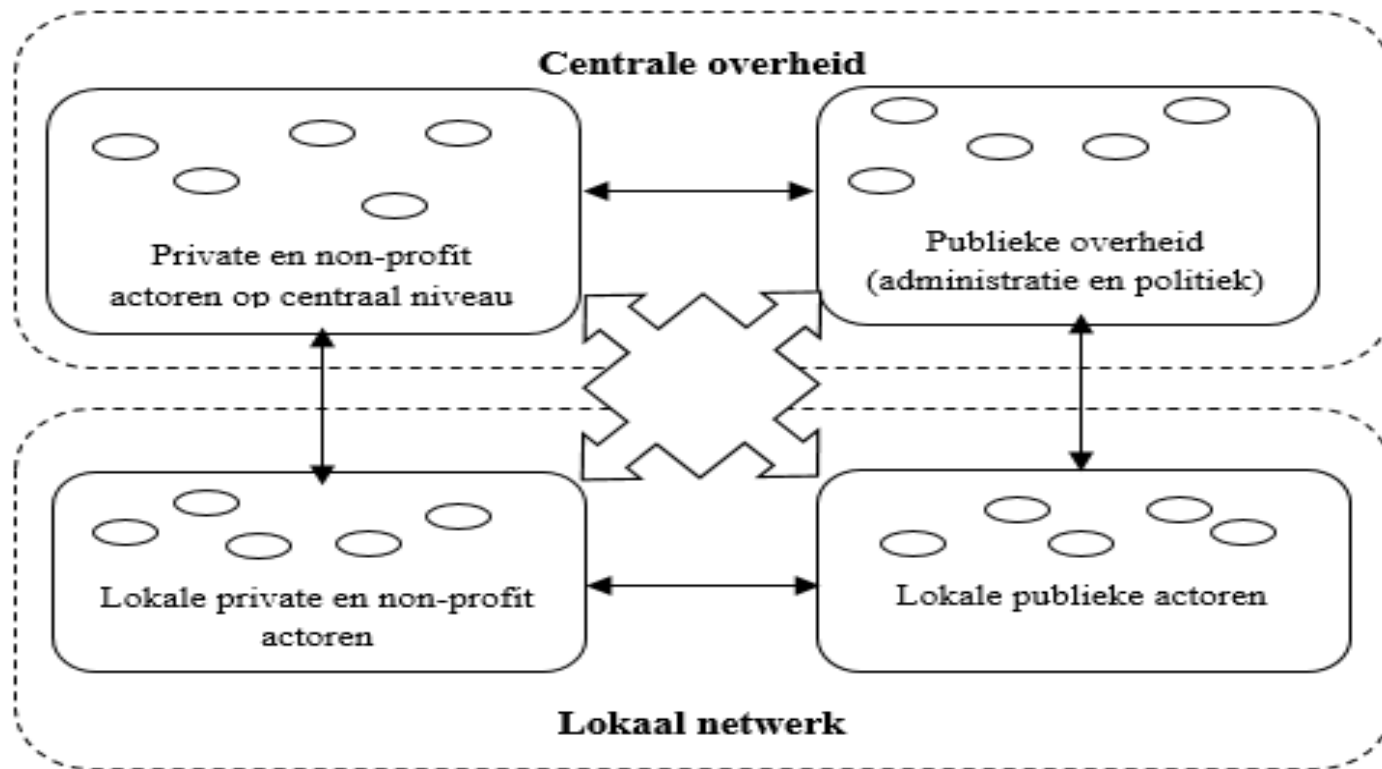
Evolutie op hoofdlijnen (4)

- ▶ 1998 en 2015: politiezones en hulpverleningszones in federatieve bovenlokale vorm (federaal)
- ▶ Gestimuleerde intergemeentelijke samenwerking binnen Vlaamse kaders: wonen, erfgoed, sport, zorg, sociale economie en wijkwerking,... ('gemandateerde netwerken')
- ▶ Vanaf 2014: fusiedebat verspreidt zich over Vlaanderen
- ▶ 2011: 'Regioscreening'; 2021: 'Regiovorming'

Ontwikkeling van onderzoek

1. Onderzoek over functies van intermediair bestuur
2. Onderzoek over interbestuurlijke relaties
3. Onderzoek over netwerking in projecten
4. Onderzoek over intergemeentelijke samenwerking
5. Onderzoek over Vlaams gemandateerde netwerken
6. Onderzoek over gebiedsgerichte Vlaamse overheid
7. Onderzoek over bestuurlijke scenario's voor regio's

Vlaams gemandateerde lokale netwerken: omgaan met machtsverhoudingen



Bron: De Rynck, Temmerman & Voets
(2018)

Evolutie in de bestuurskunde

- ▶ Van een institutioneel en organisatorisch perspectief ('het intermediair bestuur in Vlaanderen')
- ▶ naar netwerk – benadering en procesanalyse
- ▶ in interbestuurlijke en publiek – private verhoudingen
- ▶ met dominante positie van ambtenaren en experts

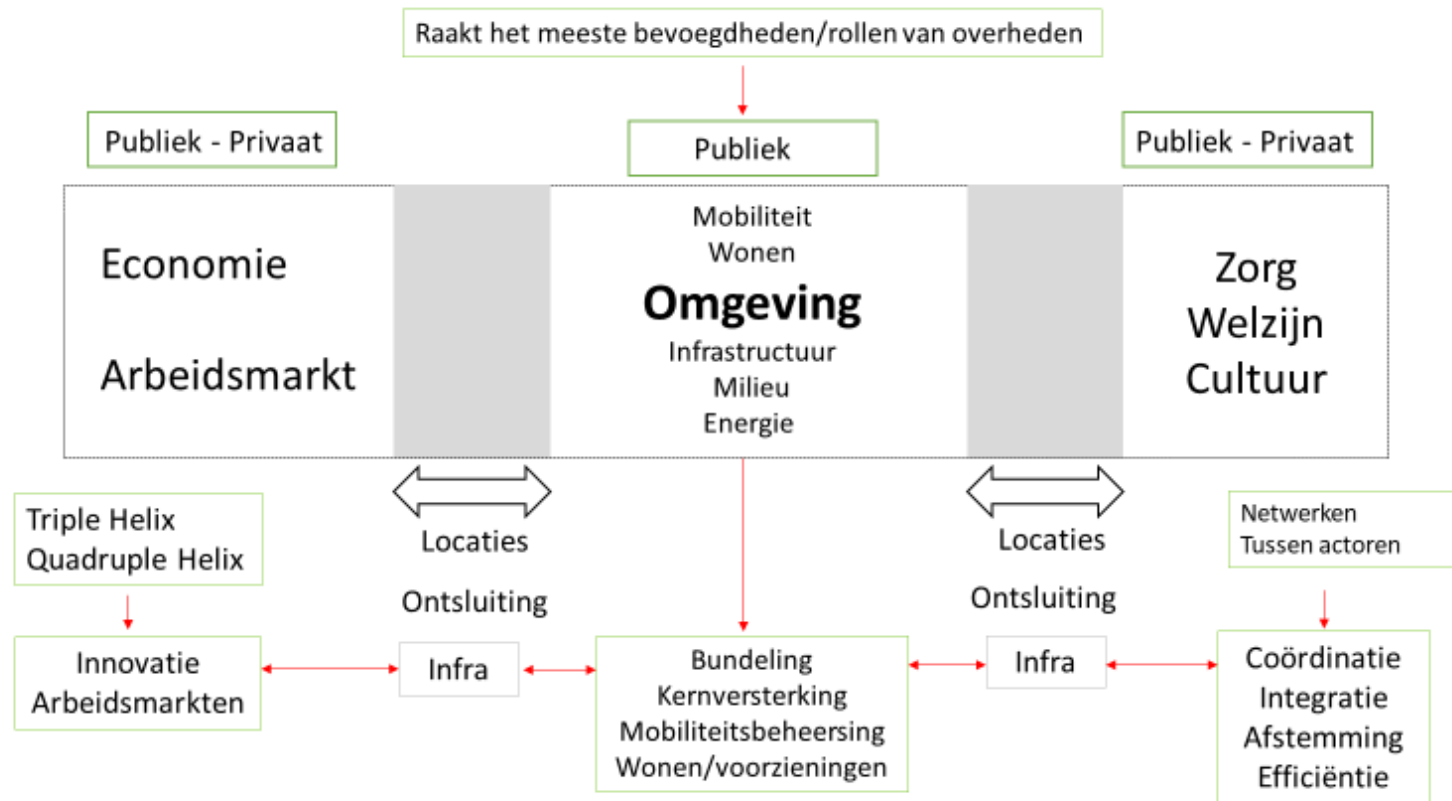
Maar:

- ▶ Te weinig theorievorming
- ▶ Te weinig oog voor het politiek systeem
- ▶ Te weinig aandacht voor financiële aspecten
- ▶ Te weinig doordenken van impact van staatshervorming
- ▶ Te weinig gericht op de organisatie van het Vlaamse niveau

Vaststellingen op hoofdlijnen

1. Impact van de Staatshervormingen is immens
2. De centrale problematiek = de (gebiedsgerichte) organisatie van de Vlaamse overheid
3. Zodra gebiedswerk / gebiedsproject ertoe doet, liggen belangrijke hefboomen bij een Vlaamse overheid
4. Bij alle grote projecten: financiering is dominant Vlaams
5. Uitvoering is een bergtocht doorheen de Vlaamse overheid
6. Vlaamse partijpolitisering en centrale partijpolitieke compromissen werken sterk door op lokale coalities
7. Vlaams en lokaal niveau zijn intens verweven en vormen één politiek systeem
8. Vaak bestuurlijke incrowd; relatief beperkt middenveld

Basisschema in recentste onderzoek

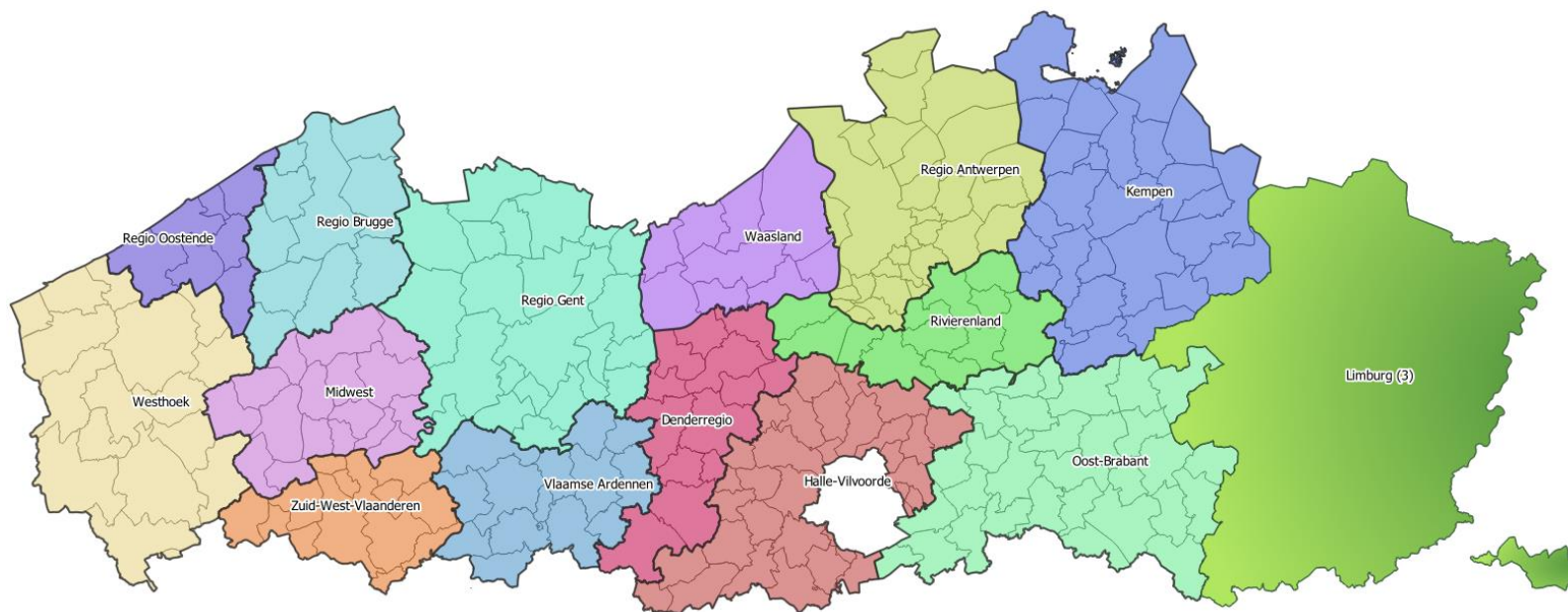


Bron: Schraepen, De Rynck & Voets (2018)

Welke bestuurlijke hervormingen zijn wenselijk?

1. Omgevingsbeleid is de kern van het polycentrische gebiedsgericht beleid op een stadsregionale schaal ('grote stad, kleine stad, rand, land')
2. Als hervormingen nodig zijn, dan wel voor deze agenda (mobiliteit, energie, water, bodem, landbouw, bouwshift, open ruimte, verdichting, verknoping, wonen en zorg,...)
3. Klassieke bestuurlijke hervormingen zijn niet wenselijk (regiobesturen, federaties van gemeenten)
4. Referentieregio's zijn verdedigbaar als schaal voor interbestuurlijke arrangementen
5. Fusies binnen deze regio's: zowel voor lokale besturen als voor Vlaamse overheid wenselijk

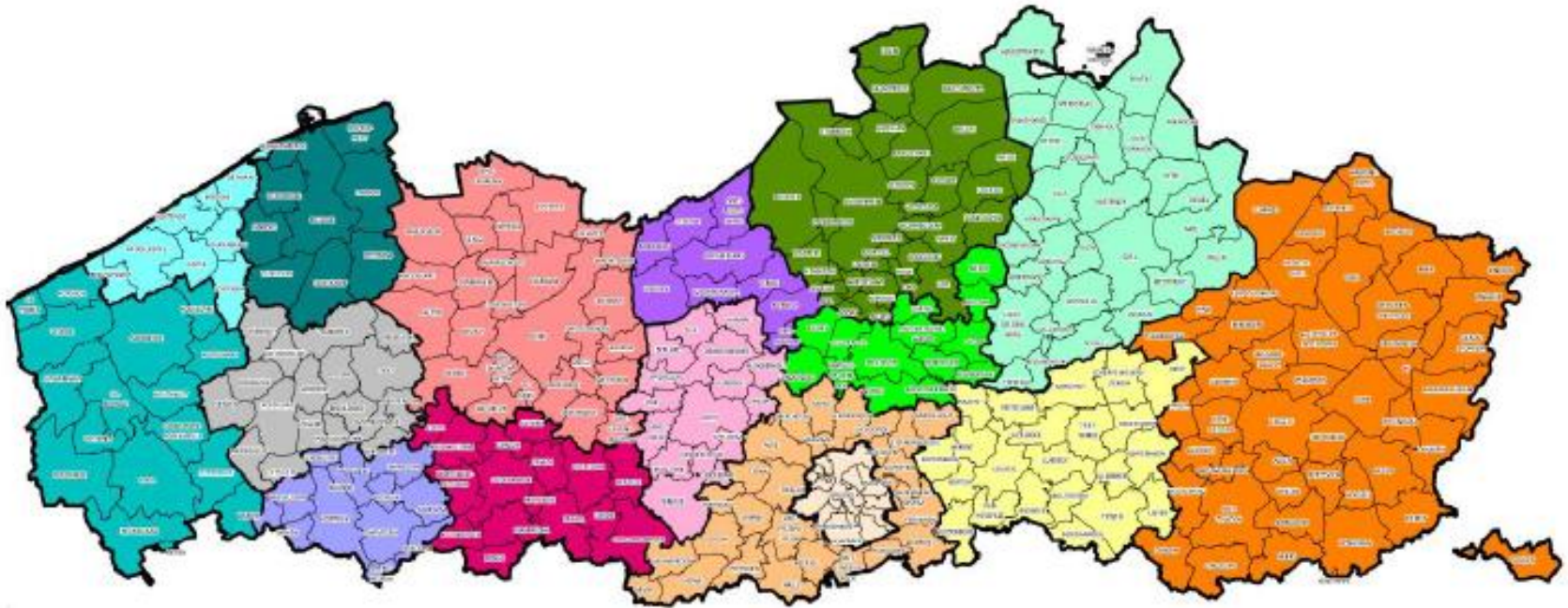
Vlaamse Referentieregio's



Uit de analyse

- ▶ Leren van afbakeningsprocessen
- ▶ Leren uit analyse van gebiedsgerichte projecten
- ▶ Intercommunales: nuttige functies maar beperkte impact op basis van vrijwilligheid; een mandaat maakt verschil
- ▶ Provinciebesturen: nuttige functies, maar deel van de Vlaamse partijpolitisering en gevat in politieke verhoudingen met de lokale besturen

Vervoerregio's



Vervoerregio's: leerrijk, gevaarlijk

1. Interessant prototype van interbestuurlijk arrangement
2. Koppeling mobiliteit – ruimte dringt zich op
3. Leerrijk voor de verhouding tussen centrale kaders, top – down aansturing versus lokale dynamiek en coalities
4. Sterk afhankelijk van besluitvorming op Vlaams niveau: weegt sterk op draagvlak en geloofwaardigheid
5. Inzet van Vlaamse ambtenaren in het veld kan werken
6. Gebiedsgerichte transitie van departement MOW: niet langer in de marge maar centraal in de organisatieverandering en reguliere processen (ipv experimenten en proefjes)

Voor de volgende 20 jaar...

1. Referentieregio's als hefboom voor omgevingsgerichte bovenlokale planning, voor integratie binnen de Vlaamse, overheid, voor wervende programma's
2. Fusie: de Vlaamse overheid aan zet (ELZ en Politiezones)
3. Afstemming, integratie en consolidatie van samenwerkingsvormen (Regiovorming)
4. Specifieke sectorale en projectvormen voor gebiedsdelen blijven noodzakelijk
5. Tijdelijkheid en publieke evaluatie als organisatieprincipes
6. Gebiedsbeleid verankeren in sterkere lokale besturen en beter georganiseerde Vlaamse overheid
7. Doordenken op financiering en instrumenten (zie Regiodeals en Agglomeratieprogramma's)

Regiodynamieken binnen het domein Wonen

Sara Coghe & prof. Dr. Ben Derudder
KU Leuven Instituut voor de Overheid



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

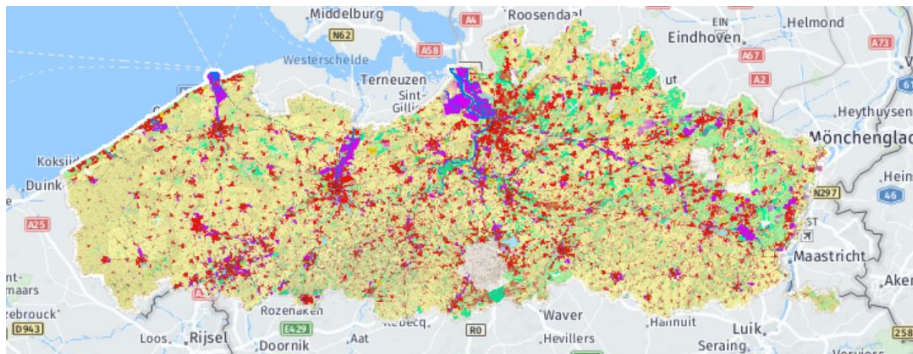
STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Intro

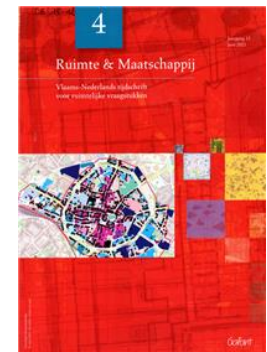
Bovenlokale woonuitdagingen

- ▶ Concurrentie-logica door fiscale stromen
 - ▶ Gebrek aan afstemming tussen beleidsdomeinen
- Selectieve bediening doelgroepen
 - Verdere versnippering ruimte
 - Kwaliteitsverlies woning & omgeving

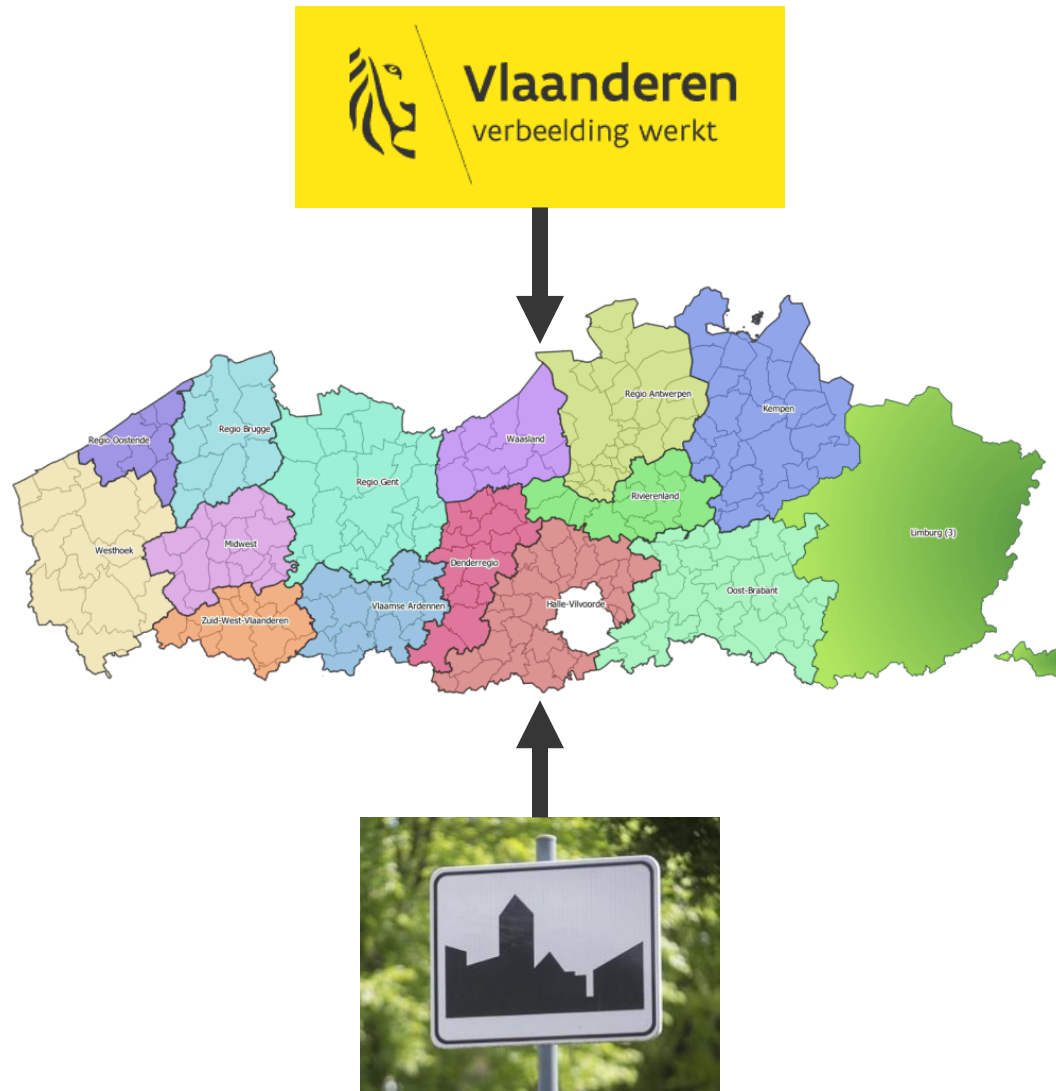
Pleidooi bovenlokaal woonbeleid



STEUNPUNT
WONEN



Bovenlokale samenwerking



Bovenlokaal beleid Aantal SHM's per gemeente

Legende

Aantal SHM's per gemeente

Aantal SHM's	Color
1	Lightest Green
2	Light Green
3	Medium Green
4	Dark Green
5	Very Dark Green
6	Dark Green
7	Darkest Green

0 10 20 30 40 km

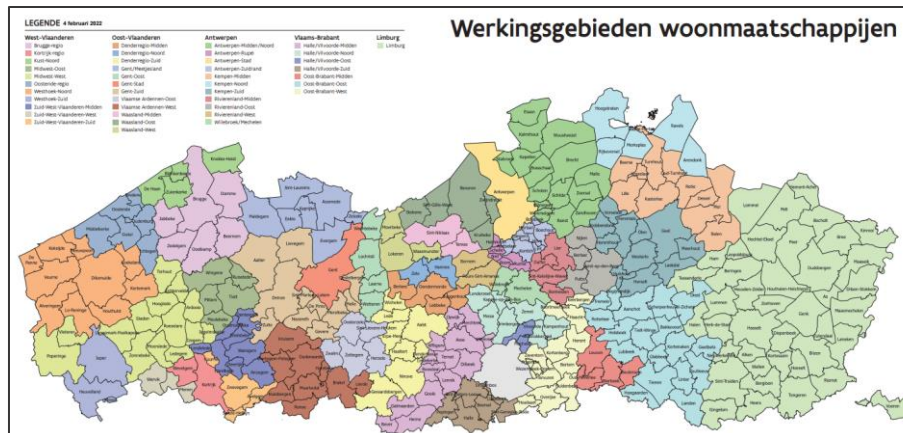
↑ N

Bron data: Vlaamse Overheid, eigen verwerking
Cartografie: Valerie De Craene - VUB Steunpunt Wonen

**STEUNPUNT
WONEN**

0 10 20 30 40 km

**STEUNPUNT
WONEN**





Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Theorie

Output 2021-2022



Theorie: 4 basisingrediënten

urban/regional regime theory

Stone (2005).

Van Ostaaijen (2010).



Agenda



Coalitie



Middelen



Samenwerkings-
modus





Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Resultaten



Agenda



► Formulering gedeelde visie, ambities en prioriteiten

- Identificeren van gezamenlijke uitdagingen
- Prioritiseren
- Afstemmen verschillende agenda's
- Monitoren

➤ **Manier waarop agenda tot stand komt**

- Burgemeestersoverleg
 - Ondersteund door intercommunales
 - Met input van maatschappelijke actoren
-
- **Levend document (agenda hebben is niet genoeg)**



Agenda: bevindingen



- ▶ **Gedragen, heldere agenda ontbreekt meestal**

- Geen regionaal woonbeleid of –visie

- ▶ **Zowel lokale besturen als middenveld overtuigd van meerwaarde**

- Voordelen:

- × Antwoord op structurele problemen
 - × Overstijgen concurrentiële logica
 - × Bruggen leggen (legislatuur, beleidsniveaus, beleidsdomeinen, besturen, middenveld, ...)



Coalitie

Welke actoren zijn essentiële partners om regionale samenwerking te doen slagen en waarom ?

→ Verschillende soorten betrokkenheid

Burgemeester als regisseur

In harmonie met andere **bestuurslagen**

In samenwerking met **middenveld**

Ondersteund door **intercommunales**





Coalitie: bevindingen



→ **BEVINDING:** groot verschil in slagkracht coalitieleden

- × Verschil in slagkracht lokale besturen onderling
- × Reactieve inbreng middenveldsactoren
- × Mandaat en positie van intercommunales
- × Wisselwerking bestuurslagen

→ **BEVINDING:** eventuele mismatch tussen thematische en geografische insteek



Hulpmiddelen

► Hulpmiddelen:

→ Wat is er nodig om de agenda uit te voeren

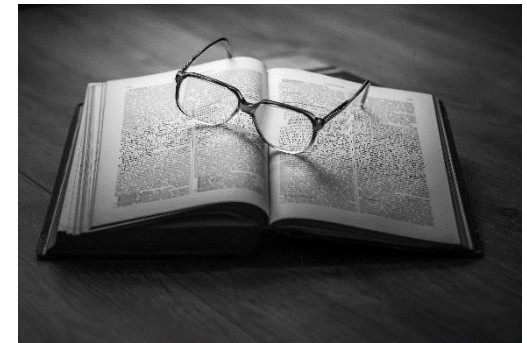




Hulpmiddelen: bevindingen



► Budget



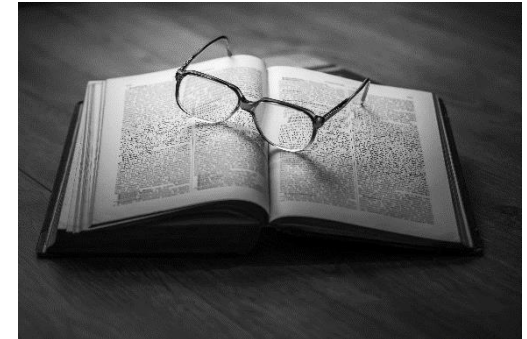
Verevening = maatwerk
Projectmatig budget



Hulpmiddelen: bevindingen



► Personeel



Kwantitatieve factoren (aantal, tijdsbesteding, etc.)

Kwalitatieve factoren (netwerk, expertise, etc.)

> Veel goede praktijken (bv. Personeel uitwisselen / delen)



Hulpmiddelen: bevindingen



► Juridisch



Vier beheersvormen die volstaan
Bevoegdheidsverdeling op bovenlokale schaal
Voorontwerp **regiodecreet** is stap in goede richting



Samenwerkingsmodus



► **Formele aspecten**

- Afspraken en processen
- Bv. Mate en manier van overleg

► **Informele aspecten**

- Machtsverhoudingen
- Persoonlijk netwerk
- Leiderschap en initiatief
- Gedeelde identiteit
- Vertrouwen
- Open communicatie en transparantie

“Vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard”



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Conclusie

Conclusie

Positieve, maar **afwachtende** houding



Agenda



Coalitie



Middelen



Samenwerkings-
modus

Ingrediënten succesvolle regionale samenwerking

≠

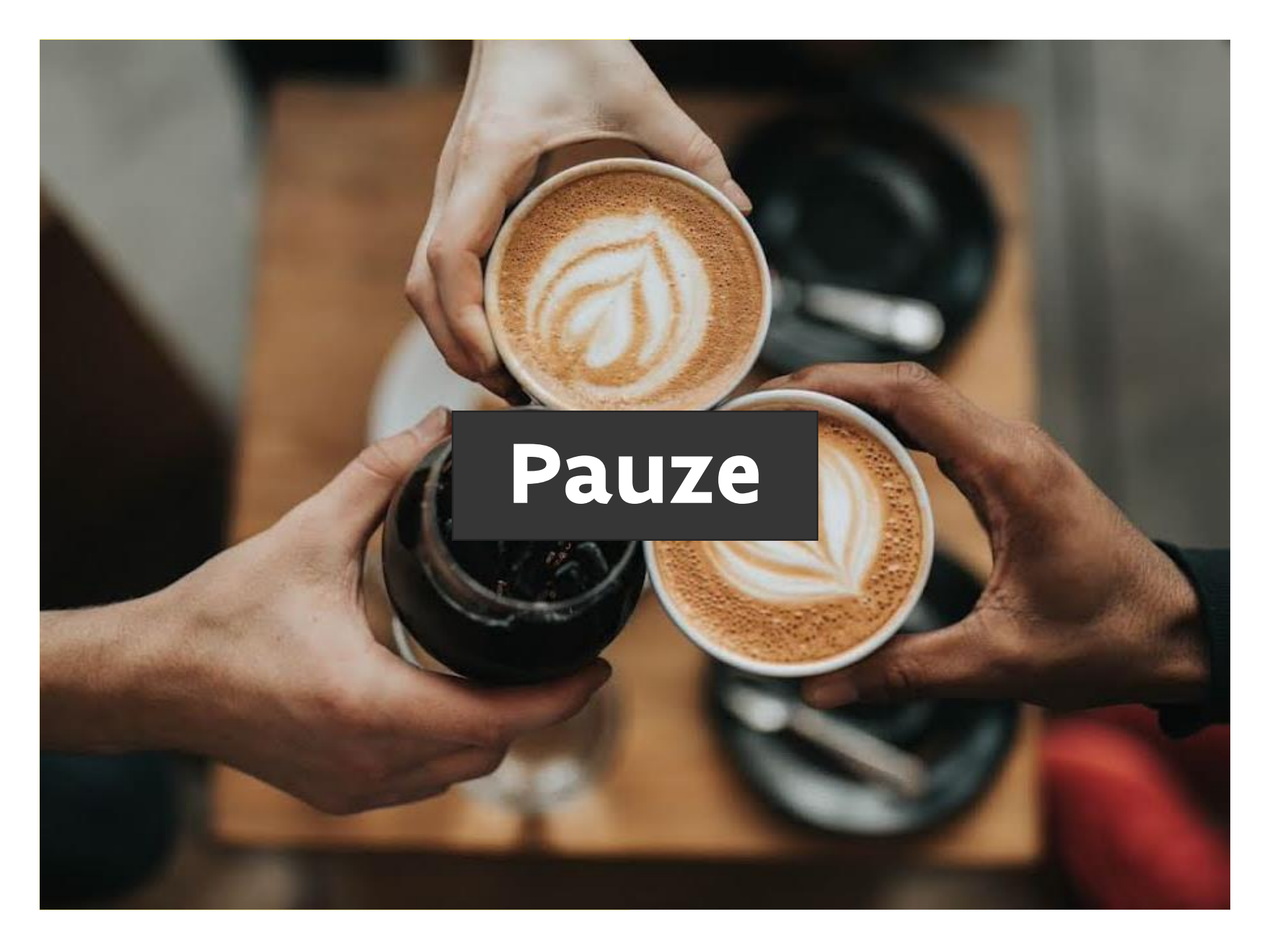
1 succesformule



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Bedankt.
Zijn er vragen?

A top-down photograph showing three hands holding coffee cups in a toast. The cups are arranged in a triangle, with the top cup being a white ceramic cup with latte art, the bottom-left cup being a dark glass cup with a dark beverage, and the bottom-right cup being a white ceramic cup with latte art. The hands are of different skin tones. In the background, a wooden table and black saucers with spoons are visible. A dark grey rectangular box with the word "Pauze" in white text is centered over the cups.

Pauze

Leren uit buitenlandse regiopraktijken

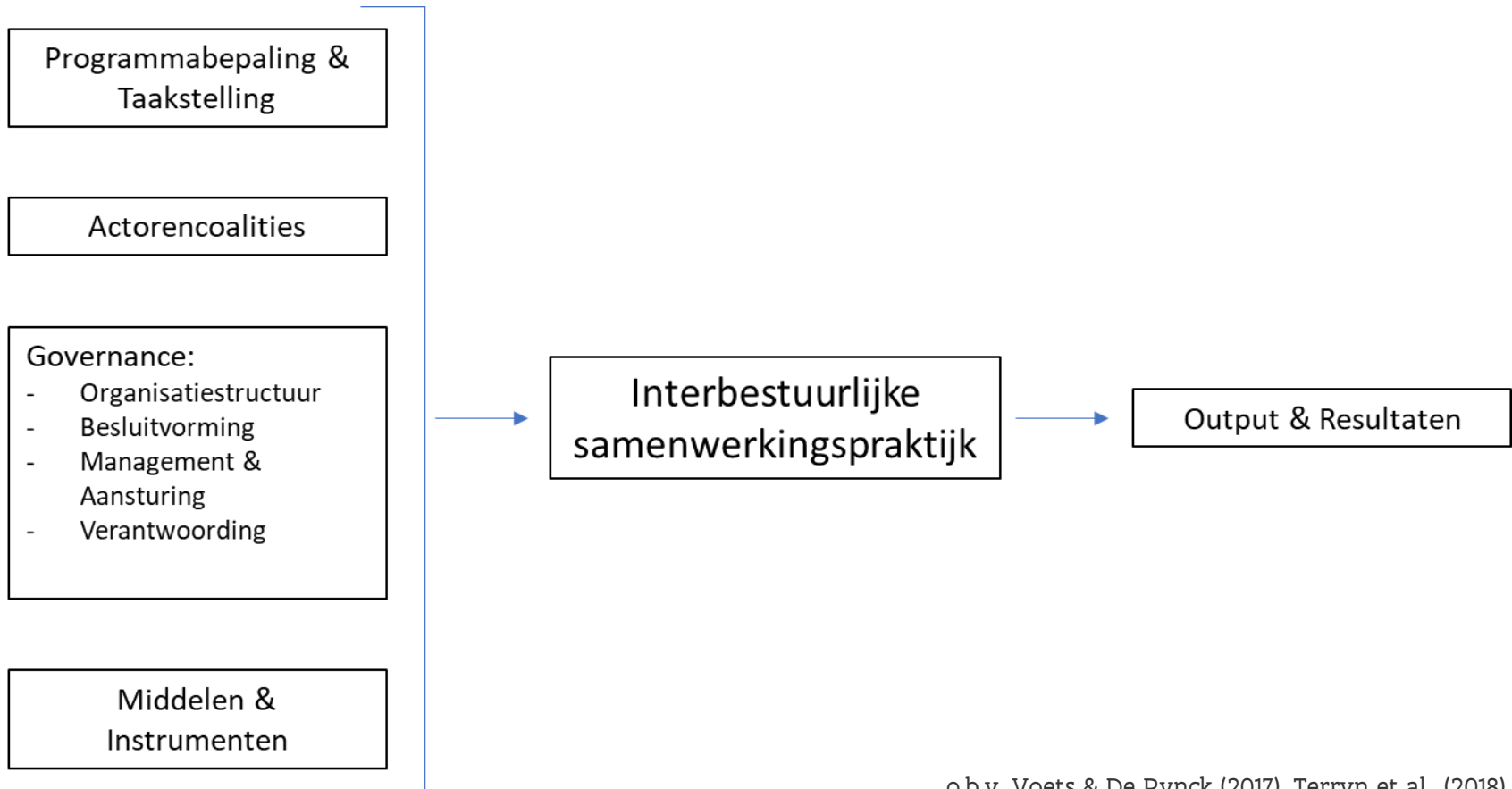
Prof. dr. Joris Voets (UGent)

Pieterjan Schraepen (UGent)

Onderzoeksopzet

- ▶ Interbestuurlijke samenwerking als dynamiek die zowel in Vlaanderen als in het buitenland reeds geruime tijd steeds sterker op de voorgrond treedt;
- ▶ Leerervaringen uit interessante buitenlandse cases (Regio Deals + Agglomeratieprogramma's) als input gebruiken om te reflecteren op de Vlaamse interbestuurlijke samenwerkingspraktijk;
- ▶ Onderzoeksvragen:
 - Welke pistes & mogelijkheden zijn er denkbaar om interbestuurlijke samenwerking binnen de Vlaamse context verder te intensifiëren?
 - Welke soorten van methodieken, kaders en instrumenten die elders gebruikt worden kunnen daarvoor nuttig zijn?
 - Welke lessen kunnen we uit de analyse van deze praktijken trekken voor de Vlaamse interbestuurlijke samenwerkingspraktijk?

Conceptueel kader: 4 dimensies



o.b.v. Voets & De Rynck (2017), Terryn et al., (2018),
Dockx & Verhoest (2020)

Methode

► Dataverzameling:

→ Documentanalyse:

- × Deskresearch
- × Bestaand studie-en evaluatiemateriaal
- × Relevante beleidsteksten, wetgeving en juridische bronnen

→ Interviews

- × Semigestructureerde aanpak
- × Vragenlijst o.b.v. dimensies conceptueel kader
- × Regio Deals (n=5) + Agglomeratieprogramma's (n=3)
- × Reflectietafel met experts voor Vlaamse terugkoppeling (n=13)

Analyse

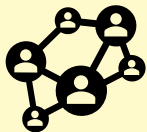
1. Programma bepaling



2. Actoren coalities



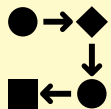
3. Governance



4. Financiering



5. Proces & Rapportering



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

Regio Deals



**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Analyse

1. Programma bepaling



2. Actoren coalities



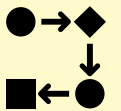
3. Governance



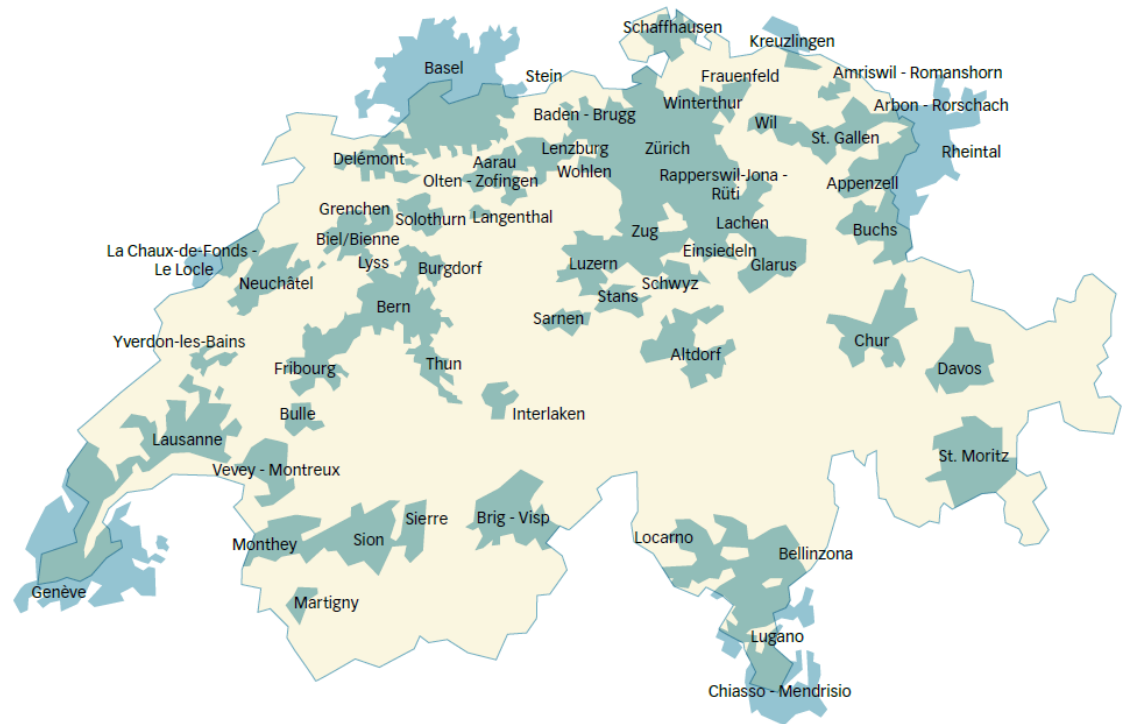
4. Financiering



5. Proces & Rapportering



Agglomeratie programma's



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

1. Programmabepaling



Regio Deals	Agglomeratie programma's	Vlaamse terugkoppeling
- Brede welvaart (economisch - sociaal ecologisch) - 'Dealmaking' tussen regionale actoren & Rijksoverheid - Impact van vooraf gevormde agenda's: vaak bestendinging/ verbreding van bestaande programma's	- Coördinatie van vervoer & ruimtelijke ontwikkeling in stedelijke gebieden - Bottom-up dynamiek: federale overheid bepaalt enkel aandeel cofinanciering - Continuïteit & coördinatie van projecten over generaties programma's heen + verder bouwen op bestaande visievorming	- Coördinatie van nauw verwante beleidsopgaven als interessante praktijk om soortgelijke, verder te integreren Vlaamse beleidsopgaven in Vlaanderen af te stemmen - Sterke lokale-centrale interactie, met autonomie voor regiocoalities, als een inspirerende aanpak voor Vlaanderen - Voldoende continuïteit & stabiliteit in de agendavorming als aandachtspunt voor Vlaamse interbestuurlijke programma's



2. Actorencoalities



Regio Deals	Agglomeratie programma's	Vlaamse terugkoppeling
- Rijksoverheid: coördinatie rol voor LNV & BZK. - Lokale actoren: grote diversiteit in coalities per regio - Valorisatie van bestaande regionale triple helix verbanden	- Federale overheid: coördinatie rol voor ARE. - Lokale actoren: Idem, variatie in betrokkenheid van diverse spelers - Zuiver publieke actorencoalitie	- Sterke coördinatie rol voor Binnenlandse Bestuur als een interessante denkpiste + nood aan 'verbindingsfiguren' - Belang van regionaal maatwerk, variatie tussen regio's voldoende faciliteren - Actiever betrekken van privépartners heeft ook binnen Vlaanderen mogelijks meer ontwikkelingspotentieel

3. Governance



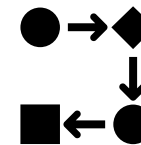
Regio Deals	Agglomeratie programma's	Vlaamse terugkoppeling
- Afstemmingsorganen: Overlegtafel Rijk-regio + regiegroep/kernteam - Belang van voorafgaande regionale governance structuren	- Vertegenwoordigingsorgaan: regioactoren spreken via één stem met Confederatie - Doorontwikkeling van bestaande regionale structuren	- Bestaande Vlaamse structuren (bv. burgemeestersoverleg), gebruiken om intenser verticaal overleg tussen regio's en Vlaamse overheid te faciliteren - Valoriseren + doorvertalen van bestaande regionale arrangementen, huidige beschikbare regiocapaciteit nog beter benutten

4. Financiering



Regio Deals	Agglomeratie programma's	Vlaamse terugkoppeling
- Regio Envelop, beheerd door LNV + minimaal 50% lokale publieke cofinanciering - Belang van cofinanciering door private partijen - Omvang en toewijzing van Regio Envelop is een politieke keuze, gemaakt doorheen regeerakkoord en kabinetsformatie	- Cofinanciering vanuit de Confederatie (ARE), varieert tussen 30 tot 50% - Louter publieke lokale cofinanciering - Federale langetermijnsfinanciering: Oprichting van een nationaal verkeersfonds voor wegen en agglomeraties (2018)	- Vlaamse financiering op regioniveau vaak dominant, een meer evenwichtige cofinanciering in bepaalde gevallen opportuun? - Potentieel van publiek-private cofinanciering in Vlaanderen reeds voldoende benut? - Substantiële & volgehouden financiering op centraal niveau een cruciaal gegeven, belang van een legislatuur overschrijdend perspectief.

5. Proces & Rapportering



Regio Deals	Agglomeratie programma's	Vlaamse terugkoppeling
- RD Governance Lab: Leer- en experimenteeromgeving om de verhoudingen tussen Rijk & regio vorm te geven	- Monitoring & evaluatie van effecten overheen generaties van programma's + sanctiemogelijkheid bij onvoldoende resultaten	- Gehanteerde instrumenten & praktijken tonen het belang om Vlaamse interbestuurlijke samenwerking nog sterker vanuit een langetermijnperspectief te benaderen

Aanbevelingen (1)

1. Versterken van reeds bestaand 'regiokapitaal' leidt tot betere slaagkansen. Belang om in regio's zo maximaal mogelijk rekening te houden met bestaande regionale coalities.
2. Oog hebben voor regionale variatie en maatwerk en overwegen om maatschappelijke actoren in regionale programma's te includeren.
3. Voorzien in structurele financiering met volgehouden engagementen op centraal niveau die lange termijn verbintenissen met regio's mogelijk maken.
4. Inzetten op gepaste cofinanciering: zoek balans tussen financiering vanuit de Vlaamse overheid en vanuit actoren in de regio zelf + mogelijkheid tot inbreng van private middelen.

Aanbevelingen (2)

5. Belang van een sterke programmacoördinatie op centraal niveau & goede afspraken over welke rollen sectorale en horizontale administraties (al dan niet gezamenlijk) opnemen.
6. Werk aan een overkoepelende Vlaamse strategie waarbinnen bestaande interbestuurlijke samenwerkingsinitiatieven beter op elkaar worden afgestemd.
7. Voorzie in een voldoende sterke, volgehouden politieke coördinatie op Vlaams niveau met enerzijds voldoende gedeeld politiek eigenaarschap voor programma's, maar met tegelijk ook duidelijke afspraken rond mandaat & bevoegdheden.
8. Investeer in een kwalitatieve monitoring van interbestuurlijke programma's inzake voortgang en resultaatsbereik, met ook manoeuvreerruimte tot bijsturing op basis van voortschrijdend inzicht.



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Bedankt.
Zijn er vragen?

Panelgesprek

O.l.v. **Prof. Dr. Joris Voets**

met Prof. Dr. Filip De Rynck en een selectie regionale praktijkervaringsdeskundige

Deelnemers panelgesprek

- ▶ Prof. Dr. Filip De Rynck (Emeritus hoogleraar bestuurskunde - UGent)
- ▶ Prof. Dr. Martijn Groenleer (Professor Public Governance – Tilburg University)
- ▶ Erwin Daenen (Coördinator één gezin, één plan - Departement WVG)
- ▶ Elke Vastiau (Projectverantwoordelijke Labo Regiovorming – VVSG)
- ▶ Kris Declercq (Burgemeester – stad Roeselare)



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Studiedag regionale samenwerking in Vlaanderen

21 juni 2022 | VAC Gent
01.90 Romain Deconinck - Auditorium