



**Eindrapport**  
**Bovenlokale en stadsregionale arrangementen**

Filip De Rynck  
Pieterjan Schraepen  
Joris Voets



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING**

## Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



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 Hondeghem  
Verantwoordelijke KU Leuven  
annie.hondeghem@kuleuven.be



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

Prof. dr. Wouter Van Dooren  
Verantwoordelijke UAntwerpen  
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 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België  
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: [svb@kuleuven.be](mailto:svb@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.



////////////////////////////////////  
**EINDRAPPORT BOVENLOKALE EN**  
**STADSREGIONALE ARRANGEMENTEN**

**24.02.2021**

Filip De Rynck

Pieterjan Schraepen

Joris Voets

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

## INHOUD

Samenvatting.....	6
<b>1</b> <b>Centrale uitgangspunten.....</b>	<b>6</b>
1.1      Stadsregionaal beleid is omgevingsbeleid	6
1.2      Bestuurlijke hervormingen vergen een beleidsarrangementenperspectief	7
<b>2</b> <b>Centrale conclusies .....</b>	<b>9</b>
2.1      Geen nood aan nieuwe bestuursvormen	9
2.2      Stadsregionaal beleid is Vlaams beleid	9
2.3      Stadsregionale schaal beter gebruiken als tijdelijk instrument	10
2.4      Sterker bouwen op de bestaande gebiedsgerichte praktijk	11
<b>3</b> <b>Wat was het doel van dit onderzoeksproject? .....</b>	<b>13</b>
<b>4</b> <b>Drie centrale begrippen: bovenlokaal, gebiedsgericht en stadsregionaal .....</b>	<b>17</b>
4.1      Bovenlokaal versus gebiedsgericht	17
4.2      Stadsregionaal versus gebiedsgericht	17
<b>5</b> <b>Concept stadsregio gemoduleerd naar de Vlaamse context .....</b>	<b>18</b>
5.1      ‘City-regions’: een verbrede kijk op het functioneren van stadsregio’s	18
5.2      De contingentie van de Belgische/Vlaamse problematiek	20
5.3      De keuze voor het omgevingsbeleid, kritisch toegelicht	21
<b>6</b> <b>Inbedding in bestuurlijke paradigma’s en beleids-arrangementen.....</b>	<b>23</b>
6.1      De bestuurlijke paradigma’s	23
6.2      Inbedding in de beleidsarrangementen	25
<b>7</b> <b>Synthese van onderzoeksresultaten .....</b>	<b>28</b>
7.1      De schaalproblematiek: het frame van het beleidsarrangement	29
7.1.1      De bijdrage van de sociaalgeografen	29
7.1.2      Bestaande bestuurlijke schalen	31
7.2      Doorwerking van geschiedenis en beleidsinterventies op het huidige arrangement	35
7.2.1      ‘Soft’ en ‘hard’ planning in de beleidspraktijk	35
7.2.2      Afbakening stedelijke gebieden in het kader van het RSV	37
7.2.3      Van RSV naar BRV	44
7.2.4      De projectmodus en stadsregio’s	45
7.3      Intergemeentelijke samenwerking op vrijwillige basis: impact op omgevingsbeleid	48
7.3.1      De bijzondere rol van de Vlaamse intercommunales voor streekontwikkeling	50
7.4      Provinciebesturen en hun rol in het stadsregionaal omgevingsbeleid	52
7.5      De strategie-oefening van federaties van gemeenten	55
7.5.1      De federatie versus intergemeentelijke samenwerking	56
7.5.2      De federatie naast of in de plaats van het provinciebestuur als bestuursniveau?	57
7.5.3      Welke maatschappelijke opgaven voor een federatie?	57
7.5.4      Een bestuursvorm op maat van de regio?	59
7.5.5      Financiële aspecten	60
7.5.6      Politieke aspecten	61
7.6      De vervoerregio: een omslag in het beleidsarrangement?	63

8	Conclusies en uitleiding.....	67
9	Referenties .....	74
9.1	Rapporten in het kader van dit project:	74
9.2	Overige literatuur	75
9.3	Bijlagen	79

## LIJST FIGUREN

Figuur 1: Bestuurlijke modellen voor stadsregionale beleidsvoering (Voets en De Rynck, 2008)	14
Figuur 2: Determinanten van regionale governance capaciteit (Nelles 2013, p.1357)	20
Figuur 3: Schema met bevoegdheidsdomeinen economie en arbeidsmarkt – omgeving – welzijn, zorg en cultuur	22
Figuur 4: Voorbeelden van projectmatige bestuursvormen voor omgevingsbeleid (Regionet Leuven – Ruilverkaveling Schelde-Leie - Strategisch project REKOVER)	33
Figuur 5: Schema basisdoelstellingen stedelijke gebieden (Voets et al. 2010, p. 36)	40
Figuur 6: Mogelijke bevoegdheden voor een federatie van gemeenten (eigen figuur)	56

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

# SAMENVATTING

De centrale vraagstelling in het SBV-onderzoek omtrent stadsregionale samenwerking in 2016-2020 waarvan deze synthesesnota het sluitstuk vormt, luidt als volgt:

**Is het nuttig en mogelijk om hervormingen van het binnenlands bestuur in Vlaanderen door te voeren om beleidsdoelstellingen met een stadsregionale focus beter te kunnen realiseren? Wat bedoelen we dan met stadsregio's, over welke beleidsdoelstellingen gaat het, welke alternatieve hervormingen zijn eventueel nuttig en mogelijk?**

Deze centrale vraagstelling raakt een set van bestuurskundige, politicologische en sociologische problematieken die te maken hebben met de vormgeving van gebiedsgericht beleid in Vlaanderen, een thematiek die aan relevantie wint, nu al neerslaat in een aantal bestuurspraktijken, discussie oproept over de organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen en tot hervormingsplannen in die richting leidt.

We schetsen de centrale uitgangspunten van ons onderzoek en de centrale conclusies. In de nota beschrijven we de gehanteerde concepten, het perspectief en wat de verschillende deelonderzoeken ons de afgelopen vier jaar hebben bijgebracht.

## 1 CENTRALE UITGANGSPUNTEN

### 1.1 STADSREGIONAAL BELEID IS OMGEVINGSBELEID

In ons onderzoek is het **omgevingsbeleid de kern van stadsregionaal beleid** en bekijken we bestuurlijke hervormingen als instrument voor het realiseren van doelstellingen van het omgevingsbeleid. Met omgevingsbeleid bedoelen we een geheel van onderling verbonden vraagstukken over de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting van functionele gebieden rond grote en kleine stedelijke kernen, van suburbane en open ruimtes rond en tussen die kernen. Het gaat over maatschappelijke vraagstukken die de belangrijkste fysieke aspecten raken van duurzame gebiedsontwikkeling: vraag en aanbod op de woonmarkt gekoppeld aan keuzes voor ruimtelijke inplanting; mobiliteitsvraagstukken rond wonen, werk en recreatie; het infrastructuurbeleid voor economische activiteiten, voor energielevering en voor voorzieningen inzake cultuur, recreatie, zorg en gezondheid met een bereik van die infrastructuur die over de gemeentegrenzen heen gaat. **De verwevenheid van deze omgevingsgebonden problematieken in de fysieke ruimte van de stadsregio's maakt deze regio's tot functionele gebieden die nuttig zijn als schaal voor beleidsvoering.** Keuzes die in deze beleidsvoering worden gemaakt hebben impact voor stedelijke kernen, voor dorpen, voor suburbane gebieden en voor de open ruimte in stedelijke kernen en in de minder verstedelijkte delen van deze stadsregio's.

Doorheen deze vraagstukken staan beleidskeuzes centraal vanuit een perspectief op duurzame omgang met ecosysteemdiensten zoals open ruimte, landbouw, natuur en gevoed door beleidsdoelstellingen inzake verdichting en leefbaarheid van kernen, bescherming van open ruimte, bereikbaarheid en betaalbaarheid van



infrastructuur en voorzieningen. Het maakt beleidsvoering op het niveau van het ‘stadsregionale systeem’ noodzakelijk. Dat blijkt ook uit onze analyse van het politieke discours en van beleidsdocumenten op Vlaams niveau en uit wijzigende bestuurspraktijken zoals bijvoorbeeld de creatie van vervoerregio’s vanuit de Vlaamse overheid.

Het omgevingsbeleid raakt cruciale en gevoelige kwesties in het politiek – bestuurlijke milieu, verbonden met bestemming van gronden, eigendommen, fiscaliteit, met de gemeentelijke autonomie, met keuzes van de Vlaamse overheid inzake ruimtelijke ordening (betonstop / bouwshift), met keuzes van de Vlaamse overheid voor investeringen in openbaar vervoer en infrastructuur, voor bosuitbreiding ... Het heeft te maken met de kernbevoegdheden van ons openbaar bestuur op alle niveaus en met cruciale aspecten van de interbestuurlijke verhoudingen tussen lokale, provinciale en centrale overheden. Ons besluit is: **als er al hervormingen van het openbaar bestuur op een stadsregionale schaal noodzakelijk zouden zijn, dan hebben die op de eerste plaats te maken met het omgevingsbeleid**. Om al de genoemde redenen is het daarom verantwoord om de afweging van bestuurlijke hervormingen op de stadsregionale schaal op te laden vanuit de beleidspraktijken van het omgevingsbeleid. Dat zijn ook de beleidsmateries die in dit rapport aan bod komen.

## 1.2 BESTUURLIJKE HERVORMINGEN VERGEN EEN BELEIDSARRANGEMENTENPERSPECTIEF

De afwegingen over mogelijke hervormingen hebben we ingebed in de analyse van de bestaande beleidsarrangementen voor stadsregionale omgevingsvraagstukken en van de veranderingen die zich in die arrangementen ontwikkelen. Met beleidsarrangementen bedoelen we de **interactie tussen de historisch bepaalde vormgeving van beleidsvraagstukken, de acties van een set van actoren met hun formele bevoegdheden en onderlinge relaties, de financieringsverhoudingen, de bestuurlijke vormgeving van beleidsdomeinen, de dominante opvattingen over beleid**. Al die op elkaar inwerkende actoren en factoren clusteren we tot een ‘arrangement’ waarin en waardoor nu bijvoorbeeld het huidige beleid inzake ruimtelijke ordening of inzake mobiliteit vorm krijgt maar waarin zich ook veranderingen of de druk tot verandering ontwikkelt. In dat huidige beleidsarrangement voor ruimtelijk orderingsbeleid werkt bijvoorbeeld het gewestplan sterk door, is er de praktijk van het liberale vergunningenbeleid op lokaal niveau, de beslissingen over woonuitbreidingsgebieden, de keuzes die de Vlaamse overheid in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen wil maken, acties van provinciebesturen en lokale besturen in hun Beleidsplannen Ruimte, strategische projecten in deelzones van regio’s,... Het arrangement voor mobiliteit heeft daarnaast ook een eigen historiek en kenmerken en een eigen set van actoren en processen (Departement MOW, de Lijn, Agentschap Wegen en Verkeer,... mobiliteitsplannen, procedures voor het bepalen van investeringen of het vastleggen van openbaarvervoernetten,...).

Deze arrangementen binnen het omgevingsbeleid leiden nu in Vlaanderen tot een bepaald beleid in stadsregionale gebieden. Het begrip beleidsarrangement is een neutrale analyse – instrument. Hoe dat arrangement in zijn uitwerking en beleidseffecten wordt beoordeeld, is een normatieve kwestie. Wie bijvoorbeeld vindt dat er geen open ruimte meer mag worden aangesneden zal de beleidseffecten van dat arrangement anders beoordelen dan iemand die daar geen problemen mee heeft.



De bekende kritiek op de bestaande arrangementen is dat ze tot ruimtelijke versnippering leiden, tot druk op de open ruimte en het milieu, tot het versterken van de mobiliteitsproblematiek, tot de onbetaalbaarheid van publieke voorzieningen,... De druk tot aanpassing van de beleidsarrangementen lijkt dan ook toe te nemen: termen als betonstop en bouwshift wijzen daar op; vervoerregio's worden geïnstalleerd rond het mobiliteitsconcept van de basisbereikbaarheid,... Het is binnen die spanning op en veranderingen van de beleidsarrangementen dat de discussie over eventuele hervormingen van het openbaar bestuur te situeren is: **in welke mate kunnen hervormingen van ons openbaar bestuur bijdragen tot een 'beter' arrangement, tot een arrangement dus dat tot een beter omgevingsbeleid op stadsregionale schaal zou kunnen leiden?** Als 'beter' beleid bijvoorbeeld wil zeggen: een betere bescherming van de open ruimte dan in het huidige arrangement, dan is de vraag of een bestuurlijke hervorming van dat arrangement tot dat resultaat kan leiden en over welke bestuurlijke hervorming het dan gaat.

Deze benadering moet ervoor zorgen dat discussies over hervormingen niet worden opgesloten in een institutioneel debat dat losgezongen is van de bestuurspraktijk en van beleidsdoelstellingen, maar dat ze ingebed worden in de bestuurspraktijk en kritisch getoetst worden aan hun potentieel om tot betere beleidsarrangementen te leiden. Bestuurlijke hervormingen zijn geen doel op zich, het zijn beleidsinstrumenten die tot een beter geschikt beleid moeten leiden. Het moet ons en andere betrokkenen in dit soort debatten uitdagen om voorstellen voor bijsturing of hervormingen te motiveren vanuit criteria zoals haalbaarheid, betaalbaarheid, kostprijs van hervormingen,....

Deze benadering houdt bijvoorbeeld in dat we, binnen het beleidsarrangement ruimtelijke ordening, kijken naar de ontwikkeling en het effect van planfiguren zoals strategische ruimtelijke projecten; dat we de impact analyseren van vrijwillige intergemeentelijke samenwerkingsvormen in het arrangement m.b.t. ruimtelijke regionale ontwikkeling; dat we ingaan op de rol van het provinciebestuur; dat we kijken naar het functioneren van functionele bestuursvormen zoals de Vlaamse vervoerregio's en naar de manier waarop de Vlaamse overheid intern georganiseerd is voor deze stadsregionale omgevingskwesties.

Tot op zekere hoogte zijn de beleidsarrangementen generiek voor heel Vlaanderen, maar ze zijn ook altijd deels specifiek, gekleurd door de bijzondere historische, geografische en politiek – maatschappelijke omgevingskenmerken van de verschillende regio's in Vlaanderen. **Dat illustreren we in onze deelrapporten vooral met bevindingen uit de regio's Gent en Zuid – West – Vlaanderen en waar nuttig met vaststellingen uit andere regio's.** Het inzicht van deze specifieke contexten helpt om in voorstellen voor bestuurlijke hervormingen de balans te zoeken tussen generieke hervormingen voor heel Vlaanderen en de nood aan maatwerk, geënt op de eigenschappen van de specifieke regio's.



## 2 CENTRALE CONCLUSIES

### 2.1 GEEN NOOD AAN NIEUWE BESTUURSVORMEN

Vanuit onze analyse van de beleidsarrangementen voor het omgevingsbeleid besluiten we dat **het geen zin heeft om in Vlaanderen werk te maken van de hervorming van de klassieke representatieve democratie op een stadsregionale schaal in de vorm van rechtstreeks of indirect verkozen stadsregionale bestuursvormen, dat laatste bijvoorbeeld in de vorm van een federatie van gemeenten.** Ons advies is daarom om geen energie te steken in hervormingsdiscussies van dit type. De stadsregionale schaal moet niet de basis vormen voor territoriale institutionele hervormingen van het klassieke type binnen de representatieve democratie. Niet alleen zorgt dat voor een grote bestuursrechtelijke complexiteit, maar de potentiële nadelen zijn ook veel groter dan de potentiële voordelen.

Een vaste schaal als basis voor een bestuursvorm gebaseerd op de representatieve democratie bakent politieke macht en electorale belangen territoriaal af. Ten eerste houdt dat het risico in dat schaalblindheid ontstaat omdat het moeilijker wordt om rekening te houden met grensoverschrijdende problematieken of kenmerken. Ten tweede zou dat in ons huidige systeem politieke en partijpolitieke effecten sorteren of versterken die ongewenst zijn en die geen enkele garantie bieden op een beter functionerend arrangement.

Dergelijke hervorming houdt vooral onvoldoende rekening met de effecten van de staatshervorming. De gevolgen van de staatshervormingen op dit debat en op de beleidsarrangementen zijn immers bijzonder groot. De afhankelijkheid van kernbeslissingen en van budgetten op Vlaams niveau is in het omgevingsbeleid bijzonder groot. Het is door de staatshervorming onrealistisch geworden om te pleiten voor een massieve decentralisatie van dat soort bevoegdheden en middelen naar regionale bestuursvormen, hetzij provinciebesturen of besturen zoals federaties van gemeenten die, theoretisch, in de plaats van de provinciebesturen zouden kunnen komen. Cruciale kwesties over het omgevingsbeleid hangen af van beslissingen op Vlaams niveau, dat de kern vormt van ons politiek systeem, nauw verweven met de belangen en de politieke invloed van lokale besturen. Het is onrealistisch te verwachten dat provinciebesturen, federaties van gemeenten of vrijwillige intergemeentelijke samenwerkingsvormen binnen hun autonome sfeer beslissingen zouden kunnen en zouden willen nemen die betrekking hebben op verdelingskwesties tussen lokale besturen. Bij veel omgevingskwesties op stadsregionaal niveau is dat de kern van beleidsdoelstellingen. Als er in ons sterk verweven politieke systeem politieke wil is om dat te doen en te kunnen realiseren, dan zal die zich op Vlaams niveau moeten uiten, waar het gros van de middelen en instrumenten geconcentreerd zit. Stadsregionaal beleid is in de kern Vlaams beleid.

### 2.2 STADSREGIONAAL BELEID IS VLAAMS BELEID

Het is vanuit die realiteit dat we besluiten **dat een zinvolle en mogelijke hervorming ligt in beter op de stadsregionale schaal geënte beleidsarrangementen door een reorganisatie en aanpassing van de**

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

**beleidsvoering van de Vlaamse overheid, in een interbestuurlijke setting met de lokale besturen, die in het politieke systeem een cruciale rol spelen.** Ons advies is om voluit voor deze hervormingsrichting te kiezen.

**Hulpstructuren zoals intergemeentelijke samenwerkingsvormen en provinciebesturen kunnen daarbij, in de huidige bestuurlijke uitbouw, nuttig zijn op een secundair en ondersteunend niveau en ze kunnen op heel wat punten de relatie tot stand brengen met het beleid van de lokale besturen.**

## **2.3 STADSREGIONALE SCHAAL BETER GEBRUIKEN ALS TIJDELIJK INSTRUMENT**

In deze studie zien we de stadsregionale schaal als een nuttig instrument om de twee dominante polen van ons politiek – bestuurlijk systeem voor omgevingsbeleid (Vlaams en lokaal) met elkaar te verbinden in programma’s en projecten gericht op beleidsvoering vanuit een stadsregionaal perspectief. Die schaal is dan een nuttig maar ook een tijdelijk instrument, dat flexibel kan worden ingezet en veranderbaar is en waarbij de Vlaamse overheid vanuit haar positie zorg kan dragen en politiek verantwoordelijk is voor aspecten van verwevenheid over de gebieden heen. Deze benadering maakt het schaaldebat niet onbelangrijk: projecten en programma’s moeten wel kunnen steunen op een voldoende inhoudelijke samenhang, herkenbaarheid, beleidsmatige substantie, concentratie van capaciteit en organiseerbaarheid. Dat vergt zeker een schaal die het mogelijk maakt om relevant beleid te voeren. De keuze om op een functionele manier naar de schaalproblematiek te kijken, relateert echter wel sterk het belang van deze schaaldiscussie ten opzichte van het debat over de schaal als basis voor een territoriale hervorming van het binnenlands bestuur.

In het kader van de problematiek van de schaal integreren we in dit rapport de bevindingen uit sociaal – geografisch onderzoek (zie sectie 7.1.1.). Dat onderzoek is de laatste jaren verfijnd en levert relevante data op. Het toont goed het belang van stadsregionale functionele systemen en van het gebruik van de schaal als een beleidsinstrument. Dat onderzoek ondersteunt echter ook de keuze om voorzichtig te zijn met vaste afbakening van stadsregionale schalen als politieke basis voor klassieke bestuursvormen. Deze bijdragen helpen om te wijzen op de specificiteit van de Vlaamse context met een grote ruimtelijke versnippering op een zeer kleine schaal en op het onbruikbare onderscheid tussen ‘stad’ en ‘platteland’, gegeven de verneveling, de sterke suburbanisatie en het sterk polycentrische karakter van de Vlaamse ruimte. Elke afbakening is daarom relatief. In de beleidsarrangementen met een stadsregionale focus zal dat polycentrische karakter van regio’s in Vlaanderen de basis moeten zijn voor het ontwikkelen van beleidsprogramma’s. Het sociaal – geografische onderzoek alleen beslecht de schaaldiscussies niet, onder meer omdat deze studies de bestaande en niet noodzakelijk de gewenste toestand in kaart brengen. We leren uit dat onderzoek ook dat in sommige delen van Vlaanderen meer schaalhomogeniteit is dan in andere, waardoor afbakening in sommige delen gemakkelijker is dan in andere. We leren tot slot dat de maatschappelijke impact van de superlaag van het Brusselse gewest bovenop en doorheen de regionale ontwikkelingen in de zones rond dat gewest komt.

Bij de keuzes voor de afbakening van schalen als basis voor beleidsarrangementen moeten we ook rekening houden met bestuurspraktijken op bestaande bestuurlijke schalen. Op die schalen kunnen gebiedsgerichte praktijken en relatiepatronen bestaan die nuttig zijn voor het stadsregionale omgevingsbeleid. Dat kan zowel in



tijdelijke projectmatige samenwerkingsvormen als in bestuursvormen zoals vervoerregio's, bekkenstructuren, hulpverleningszones, intercommunales, conferenties van burgemeesters,...

Ons besluit is dat de combinatie van sociaal – geografische afwegingen met deze bestaande bestuurspraktijken, mits aanvaarding van een zekere pragmatiek, kan leiden tot een nuttige gebiedsdekkende afbakening die voldoende relevant is voor substantiële beleidsdoelen in het omgevingsbeleid. De afbakening van de vervoerregio's is vanuit dat perspectief een interessante ontwikkeling waarop verder kan worden gebouwd, onder meer omdat de Vlaamse overheid voor een substantieel beleidsdomein deze schaalkeuze en deze interbestuurlijke organisatievorm heeft gekozen en daarin door haar eigen organisatieverandering nu al veel investeert. Of een gebiedsdekkende benadering altijd nodig is, hangt af van de ambities en van de relevantie van de beleidsprogramma's voor omgevingskwesties. Bepaalde gebieden kunnen ook meer prioriteit krijgen dan andere, eventueel deels ook afhankelijk van de dynamiek in die regio's.

## 2.4 STERKER BOUWEN OP DE BESTAANDE GEBIEDSGERICHTE PRAKTIJK

**De bestuurlijke hervorming die in dit rapport centraal staat, is de versterking van de onderhandelingen tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid voor stadsregionale beleidsdoelstellingen inzake het omgevingsbeleid.** Omwille van de dominante en cruciale rol van de Vlaamse overheid, besteden we bijzondere aandacht aan de manier waarop de Vlaamse overheid, voor wat omgevingsbeleid betreft, nu functioneert in beleidsarrangementen. Dat brengt een resem organisatievraagstukken mee waarmee in de Vlaamse overheid al deels ervaring wordt opgedaan, bijvoorbeeld inzake de positie van Vlaamse ambtenaren die met groepen gemeenten onderhandelen, de financieringsconstructies voor dergelijke beleidsprogramma's, de inbedding in de politieke besluitvorming,... In dit rapport leren we uit bestaande praktijken zoals de vervoerregio's. De analyses van de manier waarop de Vlaamse overheid intern functioneert en evolueert, brengen we samen in een eerste perspectief op het nut en de organisatie van gebiedsgerichte beleidsprogramma's, waarbij een van de kritische vragen ook is of en welke types van tijdelijke of vaste organisatievormen nodig zijn om de interbestuurlijke interactie tussen groepen van gemeenten en de Vlaamse overheid goed te organiseren, gericht op de uitvoering van onderhandeld beleid. Als het bijvoorbeeld gaat over het arrangement voor de ruimtelijke ordening dan zijn vraagstukken aan de orde zoals de toekomst van de gewestplannen, de keuzes inzake de woonuitbreidingsgebieden, de regelingen voor planbaten en planschade,... We geven aan dat de keuzes die de Vlaamse overheid zou maken voor onder andere deze aspecten sterk de vorm en inhoud van gebiedsgerichte organisatievormen voor het stadsregionale omgevingsbeleid zullen bepalen. Er zijn varianten tussen een sterk sturende Vlaamse overheid versus een Vlaamse overheid die niet actiever wenst tussen te komen in het bestaande arrangement en alles wil overlaten aan de lokale / regionale dynamiek. Afhankelijk van dat soort beslissingen krijgen stadsregionale onderhandelingen uiteenlopende invulling, belang en impact.

**De prioritaire hervorming die we voorstellen vergt geen zware institutionele ingrepen en verandert het politieke systeem niet grondig.** Dat zijn zeker belangrijke voordelen. Dat betekent echter niet dat de hervorming eenvoudig te realiseren is. Op een aantal punten stelt dit manieren van werken van de Vlaamse overheid in vraag, al sluit het vaak ook aan bij feitelijke praktijken die zich aan het ontwikkelen zijn en veel leerpunten bevatten. Niet alle vraagstukken kunnen we via dit project sluitend oplossen. Het is essentieel dat hierover rechtstreeks wordt gepraat met de direct betrokkenen, zoals we dat tijdens dit project vaak hebben gedaan.

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

Zowel op het vlak van de politieke terugkoppeling en betrokkenheid van ministers en kabinetten als op het vlak van de coördinatie tussen de Vlaamse beleidsdomeinen en de agentschappen en de verhouding tussen stadsregionale fora en centrale diensten dienen zich nog lastige organisatievraagstukken aan. Doorheen dit alles spelen dan de effecten van de besparingen en van de generieke hervormingen van de Vlaamse overheid.

Het rapport eindigt met een hybride algemene conclusie.

We zien enerzijds in het beleidsarrangement voor het stadsregionaal omgevingsbeleid interessante bestuurlijke ontwikkelingen, in het verleden en in de huidige praktijken, waarop zeker kan worden verder gewerkt om de gebiedsgerichte transitie binnen de Vlaamse overheid te laten slagen. Vanuit een eerder smal bestuurskundig oogpunt zien we potentieel en zien we ook de bestuurlijke strategie die daarvoor kan worden gevolgd, zij het met nog operationele vragen over vormgeving en uitwerking. Daarvoor zijn echter geen drastische hervormingen nodig en zijn er ook geen zwaarwegende juridische of financiële obstakels.

We zien anderzijds de nood om keuzes te maken op het vlak van de capaciteit en de competenties en dat raakt politieke beslissingen van de Vlaamse overheid over de inzet van haar personeel. Met een halfslachtige keuze om gebiedsgericht te werken maar zonder voldoende capaciteit en competenties ondermijnt de Vlaamse overheid de effectiviteit van deze transitie. We zien vooral een zware hypotheek in de decentralisatie van het ruimtelijk ordeningsbeleid binnen een vacuüm op het Vlaamse niveau van de ruimtelijke planning. Dat legt de politieke verantwoordelijkheid voor het maken van bovenlokale keuzes veel te sterk en te eenzijdig bij de individuele lokale besturen. Uit de positieve ervaringen van het verleden leren we dat de sterkte van gebiedsgerichte initiatieven immers vooral ligt in de combinatie van lokale en Vlaamse hulpbronnen, binnen een Vlaams beleidskader dat deze gebiedsgerichte interventies legitimeert.



# Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee grote delen: in de hoofdstukken 1 tot en met 4 geven we het conceptuele kader van het onderzoek: het doel (hoofdstuk 1); de centrale begrippen (hoofdstuk 2); de modulering van het concept stadsregio naar de Vlaamse context (hoofdstuk 3); de inbedding in manieren van kijken naar bestuurlijke hervormingen en de inbedding in het concept van de beleidsarrangementen (hoofdstuk 4).

Vanaf hoofdstuk 5 geven we de resultaten van ons onderzoek weer: dat bestaat deels uit het verwerken van onderzoeksgegevens van collega's, voor het belangrijkste deel uit een synthese van onze eigen deelrapporten over onderdelen van de problematiek. In de inleiding bij hoofdstuk 5 geven we omstandig aan hoe dat hoofdstuk met onderzoeksresultaten is opgebouwd.

## 3 WAT WAS HET DOEL VAN DIT ONDERZOEKSPROJECT?

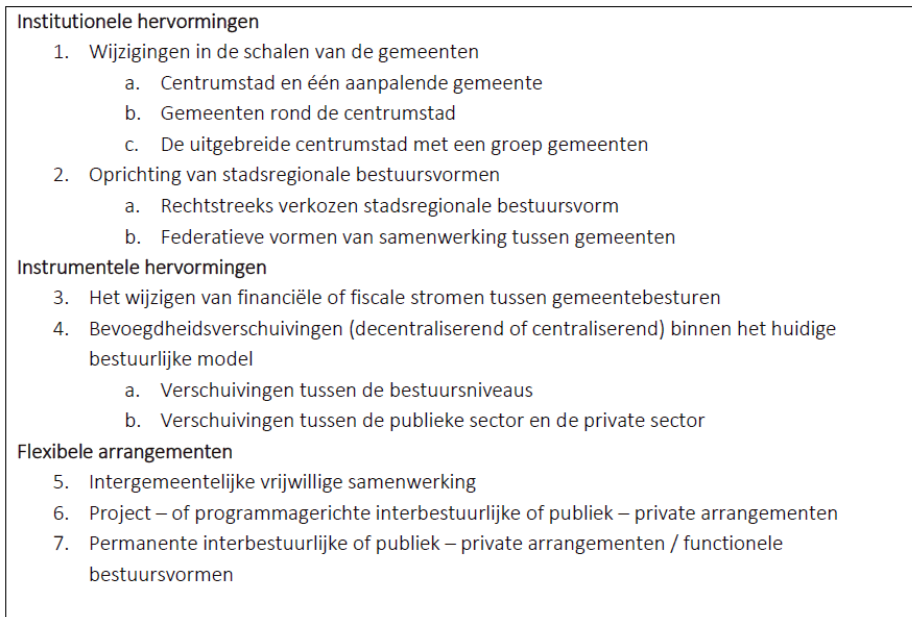
Dit onderzoek kadert in een al lange, complexe discussie: de bestuurlijke organisatie van en in het Vlaamse gewest voor gebiedsgerichte beleidsvoering. Dat omvat een uitgebreide agenda met lastige bestuurlijke vraagstukken: bestuurskracht van gemeenten; samenwerking tussen gemeenten, de rol van het provinciebestuur en het nut van eventuele institutionele hervormingen; de regiovorming vanuit de Vlaamse overheid bekeken; gebiedsgericht beleid binnen de Vlaamse overheid en de positie van allerlei bestuursvormen (zie o.a. vervoerregio; hulpverleningszones; zorgregio's,...) en van projecten die onder die koepel varen (zie o.a. strategische projecten, AGNAS – projecten, complexe projecten,...).

Een onderdeel van de vraagstelling maar meteen ook een complicatie ervan gaat over de manier waarop beleidsvorming en beleidsuitvoering op een stadsregionale schaal of stadsregionale schalen in Vlaanderen nu vorm krijgt en eventueel effectiever zou kunnen. Dat is een deel van de discussie over gebiedsgericht werken maar niet alle vormen van gebiedsgericht werken hebben een stadsregionale focus of ambitie. Veel hangt af van welke invulling het begrip 'stadsregio' en 'stadsregionale beleidsvoering' krijgt en dat is op zich een politiek geladen en gevoelig debat in Vlaanderen, zeker ook omdat het meteen in verband wordt gebracht met de zogenaamde 'autonomie' van de gemeenten en de verhouding tussen 'stad' en 'platteland' zoals het dan vaak in de politieke retoriek wordt geformuleerd. Over dat alles heen is de vraag hoe en vanuit welke criteria we de huidige beleidsvoering rond dat soort problematieken kunnen kennen en kunnen evalueren en vervolgens vanuit welke bestuurskundige paradigma's we naar de problematiek kijken en eventueel tot aanbevelingen komen voor bestuurlijke hervormingen.

**Ons project maakt van de vraagstelling zelf ook een onderzoeksobject. Vanuit welk perspectief en vanuit welke vraagstelling kijken we naar deze problematieken en hoe stuurt de vraagstelling de voorgestelde hervormingsvoorstellen?**

In het verleden, aanknopend bij Vlaamse en internationale literatuur en discussies, ontwikkelden we zelf al zeven mogelijke bestuurlijke strategieën (zie kader hieronder, gebaseerd op Voets en De Rynck 2008).





Figuur 1: Bestuurlijke modellen voor stadsregionale beleidsvoering (Voets en De Rynck, 2008)

**Kunnen die strategieën nuttig zijn om het huidige debat te vatten en te voeden? Is het wenselijk om bestuurlijke hervormingen door te voeren en welke hervormingen, vanuit welk perspectief zijn deze dan eventueel nuttig? Een doel van het project is dat we deze bestuurlijke strategieën zelf ook kritisch bekijken.**

Voorstellen voor bestuurlijke hervormingen op het niveau van regionale schalen binnen het Vlaamse gewest leiden wel vaker tot verwoede discussies waarbij doel en middelen worden verward. Een bestuurlijke hervorming op het niveau van gebieden binnen Vlaanderen is geen doel op zich maar een beleidsinstrument om beleidsdoelen in de samenleving vanuit een algemeen belang te realiseren. In ons project is de vraagstelling dan: kunnen bestuurlijke hervormingen op het niveau en schaal van stadsregio's of stedelijke regio's in Vlaanderen helpen om beleidsproblematieken in Vlaanderen en in die regio's effectiever aan te pakken? Dat veronderstelt dat we weten over welke beleidsproblematieken dat gaat; dat stadsregio's detecteerbaar en omschrijfbaar zijn en dat we aangeven wat we met bestuurlijke hervormingen bedoelen.

Een lacune in het onderzoek tot nu toe, ook in ons eigen onderzoek, is dat we deze strategieën zelf te weinig hebben ingebed in de beleidspraktijk: wat is er gaande, wat gebeurt er, welke beleidspraktijken zien we in Vlaanderen? Het is mogelijk dat allerhande beleidspraktijken binnen bepaalde bestuursvormen, zoals provinciebesturen, Vlaamse overheid of intergemeentelijke samenwerking meer gericht worden op stadsregionale beleidsproblematieken of dat de interbestuurlijke en publiek – private samenwerking daar meer op inspeelt. Dat kan bv. het gevolg zijn van invloedrijke omgevingsfactoren zoals de zorg voor duurzaamheid, bescherming van open ruimte,... die ertoe leiden dat lokale besturen hun beleidskeuzes meer in een regionaal verband afstemmen. Voor die inbedding in de bestuurspraktijk gebruiken we in dit rapport het concept van de 'beleidsarrangementen', waarmee we het geheel bedoelen van historisch gegroeide bestuursvormen, institutionele kaders, beleidsinstrumenten en relaties tussen actoren die samengenomen vorm geven aan de beleidsvoering voor stadsregionaal gedefinieerde beleidsdoelen in bepaalde domeinen van de beleidsvoering. Het gaat bv. inzake ruimtelijke ordening over het samenspel (of het gebrek daaraan) van decreten, financieringskanalen, acties van de Vlaamse diensten afzonderlijk of samen met lokale besturen, projecten van provinciebesturen of van intergemeentelijke samenwerkingsvormen, allemaal geënt bv. op ruimtelijke planning en ruimtelijke projecten in een bepaald gebied.



In de afgelopen jaren krijgt het gebiedsgericht beleid een meer expliciete vorm in formele organisatievormen. We denken onder andere aan de bekkencomités voor het waterbeheer, aan de vervoerregio's, aan strategische projecten in het kader van het RSV of aan projecten in het kader van de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het gaat zowel om (1) vaste en gebiedsdekkende bestuurlijke verbanden (vervoerregio's, bekkencomités), om (2) tijdelijke verbanden in uiteenlopende vormen voor specifieke gebieden (strategische projecten, GRUP's). In een nog andere vorm (3) gaat het om ondersteuning van projecten van lokale indieners met een duidelijke bovenlokale focus.

Bij wijze van voorbeeld selecteerden we uit de agenda van 18 december 2020 de beslissingen van de Vlaamse regering die expliciet gebiedsgericht zijn (type 2 en 3). De reguliere en permanente werkingen en beslissingen van de vaste gebiedsdekkende bestuurlijke verbanden zoals Bekkencomites of Vervoerregio's (type 1) blijven in dit soort overzichten buiten beeld:

- Economisch Netwerk Albertkanaal Gebiedsprogramma Wommelgem / Ranst en Groenpool Antwerpen
- Groenprojecten open ruimte in het Vlaams Strategisch Gebied Brussel
- Opstart planningsproces voor het geïntegreerd gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Boeiebos in Drogen
- Proeftuinen Droogte Subsidie van projecten (in het kader van Water Land Schap)
- Regionaal Landschap Kempen en Maasland (samenwerking met ANB in afwachting van beslissing over Vlaamse Parken)
- Uitvoeren ruilverkaveling en oprichting ruilverkavelingscomité Molenbeersel
- Opstarten geïntegreerd planningsproces gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Leidingstraat Viersel – Walem
- Opstarten geïntegreerd planningsproces gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Leidingstraat Antwerpen – Ruhr (Geleen)
- Landinrichtingsproject Oudlandpolder
- Subsidies voor 10 lokale hefboomprojecten 'Natte Natuur' in het kader van gebiedsontwikkeling
- Samenwerkingsprogramma T.OP Dender
- Subsidies Mobiliteitscentrale Vervoer op Maat provincie Antwerpen en Vlaams – Brabant

Deze gebiedsgerichte initiatieven kaderen allemaal binnen het omgevingsbeleid maar ze zijn niet allemaal verbonden met stadsregionale problematieken. Deze toevallige opsomming toont welke soort dossiers regelmatig op de agenda van de Vlaamse regering komen. Het illustreert de centrale positie van de Vlaamse overheid in dat soort dossiers.

De inbedding in de beleidsarrangementen kleurt de beoordeling van de bestuurlijke strategieën. Essentieel is dus dat we de inschatting van de strategieën niet als een losgezongen oefening bekijken en zelf doel en middel verwarren. De haalbaarheid van strategieën wordt in belangrijke mate gestuurd door de manier waarop bestuurlijke praktijken nu al evolueren, bv. onder druk van maatschappelijke omgevingsfactoren die beleidspraktijken duwen in de richting van meer effectieve stadsregionale beleidsvoering of evengoed in de richting van het moeilijker maken dat stadsregionale beleidsvoering tot stand komt.

Een essentieel onderdeel van beleidsarrangementen is vanzelfsprekend de specifieke omgevingscontext van Vlaanderen: geografisch en morfologisch zeer verdicht en ruimtelijk verneveld; een zeer klein gebied in internationaal perspectief; de dominante aanwezigheid van de Brusselse stadsregionale invloedssfeer; de



verschillen tussen steden en hun regionale omgeving; maar ook de impact van de staatshervorming en de relatie met discussies over binnenlands bestuur (bestuurskracht en fusies, het politieke debat over de provinciebesturen, de discussie over intergemeentelijke samenwerking; de interferenties met de federale overheid,...); de impact van hervormingen en beleidspraktijken van de Vlaamse overheid.

**Daaruit vloeiden de volgende onderzoeksvragen voort die het project tussen 2016-2020 stuurden:**

**•Wat betekent stadsregionale beleidsvoering in de Vlaams/Belgische maatschappelijke, bestuurlijke en politieke context? Waarover gaat dat, over welke problematieken gaat het? Hoe worden die in beleidsteksten geformuleerd?**

**•Hoe zijn we nu in Vlaanderen/België bestuurlijk / institutioneel en in beleidsgerichte arrangementen tussen actoren georganiseerd voor stadsregionale beleidsvoering? In welke mate is eventueel al sprake van vormen van stadsregionale beleidsvoering?**

**•Welke strategieën voor verbetering van die beleidsvoering zijn vanuit deze feitelijke organisatie en haar evoluties wenselijk, denkbaar en mogelijk? Welk impact zouden deze strategieën kunnen hebben? Hoe haalbaar zijn ze?**

**•Kunnen we vanuit deze analyse beleidsaanbevelingen ontwerpen over de aanpassing van het Vlaams/Belgische binnenlandse bestuur aan deze stadsregionale beleidsvoering?**

We bekijken bestuurlijke strategieën generiek, voor heel Vlaanderen, maar bouwen ook verder op de concrete armatuur van beleidsarrangementen zoals die per regio tot stand zijn gekomen. 'Regio' is voor ons dan open: we starten met 'iets stedelijks' en kijken wat er in dat gebied gebeurt: het 'stedelijke' is verschillend (een grote stad als kern; een vorm van lineaire verstedelijking; een kleine stad in een meer landelijke omgeving). De regio's van het Gentse en van Zuid – West – Vlaanderen komen het vaakst aan bod, gelardeerd met praktijken uit andere regio's. Door deze invalshoek houden we niet alleen rekening met de verschillende morfologische kenmerken van stadsregio's in Vlaanderen maar ook met de contextgebonden eigenschappen van beleidsarrangementen: zo zou het bv. kunnen dat de rol van een provinciebestuur of van een intergemeentelijke samenwerkingsvorm verschilt per gebied. Dat laat ons toe uitspraken te doen over de verhouding tussen generieke hervormingen voor heel Vlaanderen en de relatie met het maatwerk per regio.

Deze aanpak leidde ertoe dat het schema met bestuurlijke modellen (figuur 1) wel als leidraad voor het onderzoek fungeerde, maar dat niet alle strategieën hiervan (exhaustief) werden behandeld. Het onderzoek kwam tot stand op een incrementele manier, waarbij aan de hand van deelstudies telkens op een bepaalde component van de stadsregionale problematiek werd ingezoomd. We situeren in bijlage 9.1 in chronologische volgorde de verschillende deelstudies die in het kader van dit onderzoeksproject tot stand kwamen.



## 4 DRIE CENTRALE BEGRIPPEN: BOVENLOKAAL, GEBIEDSGERICHT EN STADSREGIONAAL

Centraal staan beleidsproblematieken met een bovenlokale, gebiedsgerichte en stadsregionale invalshoek. Deze drie vaak gebruikte termen in Vlaanderen horen samen.

### 4.1 BOVENLOKAAL VERSUS GEBIEDSGERICHT

Bovenlokaal betekent dat de focus van beleidsafwegingen de grenzen van meerdere gemeenten overstijgt. De huidige gemeentegrenzen zijn dan de referentie. Bovenlokaal en gebiedsgericht gebruiken we samen. Het begrip 'gebiedsgericht' zegt immers niet veel op zich. Alles is een gebied, ook in principe één bouwblok in een stad of één perceel landbouwgrond in landelijk gebied. We hebben het over aaneensluitende gebieden als relevant voorwerp van beleidsinterventies die meerdere gemeenten omvatten. Gebiedsgericht duidt ook op de specificiteit van de beleidsinterventies: het ene gebied is het andere niet. Vanuit ons perspectief: de ene regio is de andere niet. De Antwerpse regio is de Hasselt – Genkse regio niet, op tal van maatschappelijke aspecten en kenmerken.

### 4.2 STADSREGIONAAL VERSUS GEBIEDSGERICHT

Stadsregionaal beleid is een variant van gebiedsgericht beleid waarbij maatschappelijk / functionele systemen rond steden en stedelijkheid centraal staan, daardoor het gebiedsgerichte concrete invulling geven en ertoe leiden dat beleidsdoelstellingen op dat niveau worden geformuleerd. Dan zetten we de focus bijvoorbeeld op verplaatsingspatronen in en rond de steden. Of we kijken naar beleidskeuzes inzake het woonbeleid: waar kiezen we voor de inplanting van grootschalige (sociale) woonprojecten: in de stad, in de rand van de stad, in dorpen verbonden met de stad,...? De beleidskeuzes kunnen dan gevoed worden door motieven als leefbaarheid van kernen, kosten van publieke infrastructuur, impact op verplaatsingspatronen, beschermen van open ruimte, efficiëntie van voorzieningen,...

Stadsregionaal gebiedsgericht beleid heeft per definitie een bovenlokale focus en steunt op een framing van beleidsproblematieken die deze schaal relevant maken. 'Bescherming van open ruimte', bijvoorbeeld, leidt tot visievorming die onder andere de stadsregionale focus en gebiedsgericht beleid op die schaal nuttig maakt. Voor stadsregionaal beleid gaat die 'framing' nog specifiekier over stedelijke problematieken, over maatschappelijke problemen die met het 'systeem stad' en met stedelijkheid als maatschappelijke eigenschap te maken hebben. 'Stad' is dan in een ruime zin te begrijpen. Het gaat om stromen en bewegingen die deel uitmaken van de manier waarop steden in relatie tot hun ruime omgeving functioneren en van de manier waarop die omgeving in relatie staat tot steden. In een samenleving kan de 'framing' groeien dat beleidsvorming op een stadsregionale schaal relevant is om het 'systeem stad' beter te beheren. Maar die 'framing' is geen wet of geen objectief gegeven: rond die probleemformulering kan zelf strijd ontstaan, kan een dominante overtuiging al dan niet groeien. Opvattingen over mobiliteit, over open ruimte, over wonen in en rond de stad: dat speelt allemaal mee in deze framing.



Binnen stadsregionale omschrijvingen kunnen nog varianten van gebiedsgericht beleid wenselijk zijn. Binnen de stadsregio Gent bijvoorbeeld zijn het Parkbos of de Kanaalzone voorbeelden van specifiek gebiedsgericht beleid, dat evenwel in een stadsregionale 'framing' past. Het plan voor de creatie van meerdere groenpolen in het stedelijke gebied van de Gentse regio dat onder andere tot het concept van het Parkbos heeft geleid, overschrijdt administratieve grenzen en dient een ruim stadsregionaal belang (aanwezig zijn van groen, recreatie,...).

Uit beleidsteksten en bestuursdaden kan afgeleid worden of en in welke mate die 'framing' aanwezig is. De oprichting van gebiedsgerichte bestuursvormen kan een indicatie zijn van die framing. De oprichting van de vervoerregio's in Vlaanderen bijvoorbeeld is een indicatie dat die framing verandert en dat op Vlaams niveau wordt erkend dat gebiedsgerichte mobiliteitsplannen nuttig zijn om problematieken m.b.t. mobiliteit vanuit het perspectief van de basisbereikbaarheid beter op het niveau en de schaal van stedelijke systemen aan te pakken. Die framing steunt op bepaalde wenselijk geachte gebiedsbeelden, in dit geval als gevolg van een bepaalde manier van kijken (gesteund op het concept van de basisbereikbaarheid) naar mobiliteitsvraagstukken in bepaalde gebieden.

Doorheen een systematische lezing van Vlaamse beleidsdocumenten bij aanvang van ons onderzoeksproject merkten we in meerdere beleidsvelden een toenemende interesse op voor een gebiedsgerichte aanpak van maatschappelijke en beleidsmatige uitdagingen, met aandacht voor een geïntegreerde benadering. De bovenlokale afbakeningen die gevolgd worden om deze gebiedsbenadering vorm te geven, alsook de criteria die gehanteerd worden om het gebied te bepalen, variëren echter naargelang het beleidsdomein. Ondanks het gebrek aan expliciete verwijzingen naar stadsregio's of stadsregionale schalen in deze beleidsdocumenten, toont heel wat kaartenmateriaal aan dat bepaalde afbakeningen in de feiten wel een stadsregionale logica volgen (Temmerman et al. 2017).

## **5 CONCEPT STADSREGIO GEMODULEERD NAAR DE VLAAMSE CONTEXT**

Uit de internationale literatuur halen we de belangrijkste inzichten voor onze problematiek. Dit is dus geen exhaustief overzicht van die literatuur. Daarvoor verwijzen we naar onze rapporten. Belangrijk voor de synthese in dit rapport zijn inzichten over: (1) een verbrede kijk op het functioneren van stadsregio's; (2) een combinatie van beleidsagenda's; (3) de visie op de stadsregio als een 'politieke – administratieve' ruimte en (4) de problematiek van capaciteit op het niveau van deze stadsregionale ruimte.

### **5.1 'CITY-REGIONS': EEN VERBREDE KIJK OP HET FUNCTIONEREN VAN STADSREGIO'S**

Hoe kijken wij naar het begrip 'stadsregio'? De term 'city region' is al lang in gebruik, zeker sedert de jaren 1910 (Davoudi 2008). Twee kenmerken stonden centraal: een sterke gerichtheid op de stad en een sterk economische



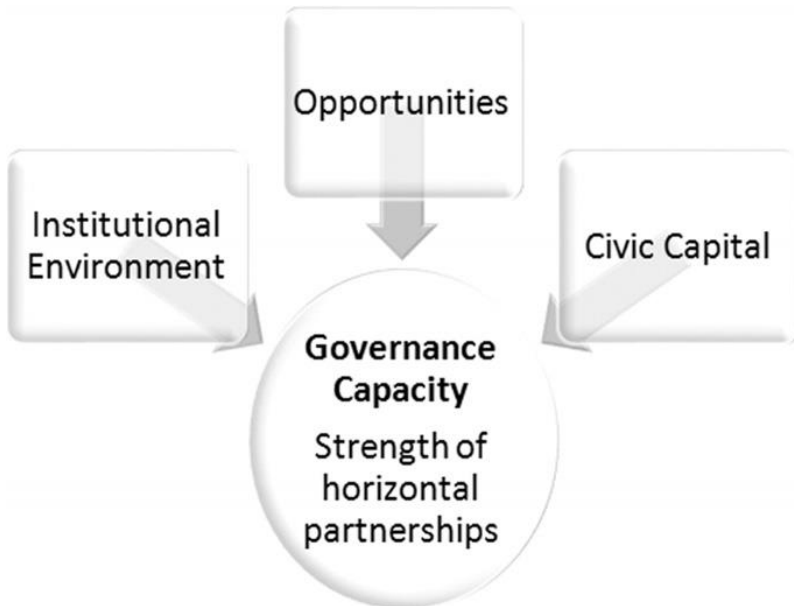
invalshoek. Pendelstromen waren lang de basis voor afbakening, gebaseerd op een sterke top – down bepaalde benadering. In recentere benaderingen verruimt het perspectief naar stromen ('flows') rond de steden ook inzake water, kennis,... is er aandacht voor identiteit, voor de rol van diensten en voorzieningen en voor het functioneren van bijvoorbeeld de woonmarkten (Ibidem, p.126 en 131). Dat maakt dat de stadsregio gekarakteriseerd wordt door 'multiplicity, fuzziness, overlaps for different kinds of activities, flows and functions' (Ibidem, p.132). In plaats van een top – down technische benadering komt er meer aandacht voor de bottom – up ingevulde 'sociale' afbakening. In een meer technische betekenis wordt de term 'Functional Urban Region' gebruikt, soms al vanaf eenheden van 200.000 inwoners maar in sommige literatuur zelfs al vanaf 50.000 inwoners. Andere literatuur richt zich op de wereldsteden – en in dat licht is Vlaanderen zelf 'maar' een nevelstad - maar we kunnen het begrip dus zeker ook voor de Vlaamse context gebruiken.

Kantor en Savitch (2010) zien de stadsregio als een set van interacties tussen een centrale stad en een daarmee verbonden gebied op het vlak van productie, tewerkstelling en vervoer; op het vlak van de verbindingen tussen nederzettingen en de 'flows' tussen steden en die plekken; op het vlak van politieke banden, planningsrelaties en beleidsverwevenheid in die gebieden (Ibidem, p.2). In deze multidisciplinaire benaderingen wordt de stadsregio geconceptualiseerd als een 'political administrative space' die bedoeld is (of 'geframed' wordt) als schaal voor strategische beslissingen en voor de coördinatie van publieke investeringen, beleid en programma's (Davoudi 2008, p. 131 - 133). In die betekenis gebruiken wij het begrip zeker ook.

De auteurs geven een overzicht van de historische ontwikkeling en van de evoluties van de visies op stadsregio's als 'politieke administratieve ruimte': de neoliberale benadering vanaf de jaren 1980 met een dominant economisch discours gericht op competitie tussen de stedelijke gebieden en wat nu het 'new regionalism' genoemd wordt, waarbij de economische, sociale (ongelijkheid, armoede,...) en ecologische agenda met elkaar worden verbonden (vanaf de jaren 1990). Wij sluiten met onze benadering aan bij dat 'new regionalism' en baseren ons daarvoor op de analyse van de officiële beleidsambities van deze en vorige Vlaamse regeringen (zie Temmerman et al. 2017).

Nelles (2013) koppelt de discussie over organisatiemodellen en bestuursvormen in de stadsregionale politiek – administratieve ruimte aan de problematiek van capaciteit. Zij beperkt het in haar onderzoek tot de capaciteit van intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Wij verruimden het begrip stadsregionale capaciteit in ons onderzoek tot het geheel van de capaciteit die in de beleidsarrangementen gemobiliseerd is of mobiliseerbaar is. We verruimen het begrip capaciteit dus tot een interbestuurlijke invulling, waardoor dus ook de capaciteit van de Vlaamse overheid wordt bekeken. Nelles komt tot een schema dat voor ons nuttig is, mits aanpassing aan de Vlaamse context en met integratie van de capaciteit in interbestuurlijke kaders. Op het onderdeel 'civic capital' van Nelles zijn we in dit onderzoek niet ingegaan.





Figuur 2: Determinanten van regionale governance capaciteit (Nelles 2013, p.1357)

## 5.2 DE CONTINGENTIE VAN DE BELGISCHE/VLAAMSE PROBLEMATIEK

Onze vraagstelling gaat voor alle landen op maar de doorvertaling naar onderzoek in de Vlaamse context vergt aanpassing aan een aantal contingente factoren die de Vlaamse stadsregionale problematiek deels specifiek maken. Het zijn aspecten die hieronder systematischer, zij het altijd wel synthetisch, worden toegelicht, zowel in de paragraaf over het gebruik van sociaal – geografisch onderzoek als over de wijze waarop we de institutionele omgeving in ons onderzoek verwerken. We houden het hier bij enkele algemene elementen van die contingentie.

De contingentie heeft met evidente omgevingsfactoren te maken zoals de beperkte schaal van Vlaanderen en de dicht bij elkaar liggende stedelijke centra met een overloop van de impact van functies, waarbij de Brusselse regio als een superlaag over belangrijke delen van Vlaanderen uitgestrekt is. Het heeft te maken met de geschiedenis van Vlaanderen die voor een eigen verneveld stedelijk patroon heeft gezorgd van veel grote en kleine nederzettingen. De beleidsgeschiedenis van het omgevingsbeleid heeft de suburbanisatie en de aantasting van de open ruimte in de hand gewerkt en kleurt de stadsregionale problematiek nu sterk (zie de roep om een betonstop/bouwshift). De geschiedenis van het binnenlands bestuur speelt evenzeer mee: de historiek van de fusies en de schaal van de huidige gemeenten die daarvan het gevolg is, de invulling van de intergemeentelijke samenwerking, de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursniveaus, de positie van en de discussie over provinciebesturen, de impact van de staatshervormingen die tot de dominante rol van de Vlaamse overheid leidde.

Woorden, politieke retoriek en de daardoor opgewekte schijnbare tegenstellingen als stad en rand, stad en land, stad en platteland worden ook in Vlaanderen vaak gebruikt maar de contingentie waar we eerder op wezen, zorgt voor een specifieke invulling die deze bipolaire benadering onbruikbaar maakt. **Het polycentrische karakter van Vlaanderen in het algemeen en van gebieden binnen Vlaanderen in het bijzonder leidt tot een**



**specifieke invulling van een begrip als stadsregionaal: het dekt een polycentrische geografie van en tussen grotere en kleinere stedelijke concentraties, verstedelijkte dorpen, verlinte verbindingen, aangetaste open ruimtes en specifieke waardevolle gebieden.** Woorden en termen zijn, zeker voor deze problematiek in Vlaanderen, een retorisch wapen dat een onderdeel is van het beleidsarrangement. Ze zijn dus een integraal onderdeel van het publieke debat. De contingente invulling van onze analyse steunt op meer neutrale termen. **Het belang van de functionele gehelen staat centraal en dat steunt op de erkenning van de grote verwevenheid en interdependentie in die gebieden.**

### 5.3 DE KEUZE VOOR HET OMGEVINGSBELEID, KRITISCH TOEGELICHT

Het perspectief op regio's in Vlaanderen is sterk veranderd. In de jaren 1950 – 1960 stonden achtergestelde gebieden centraal die door investeringen in economische infrastructuur moesten ondersteund worden. In het beleidsdiscours is de focus verschoven naar stedelijke en landelijke gebieden vanuit een meer systemische benadering van gebieden en vanuit een perspectief op doelstellingen m.b.t. leefbaarheid en duurzaamheid, maar ook economische innovatie, het uitbouwen van netwerken in de zorg,... Problematieken zoals het woonbeleid, omgaan met open ruimte, beheersing van mobiliteit,... zijn in het beleidsdiscours belangrijker geworden, zoals hierboven al werd aangegeven. Het is vanuit deze omslag in denken en kijken dat de aandacht voor gebiedsgericht beleid sterk is toegenomen.

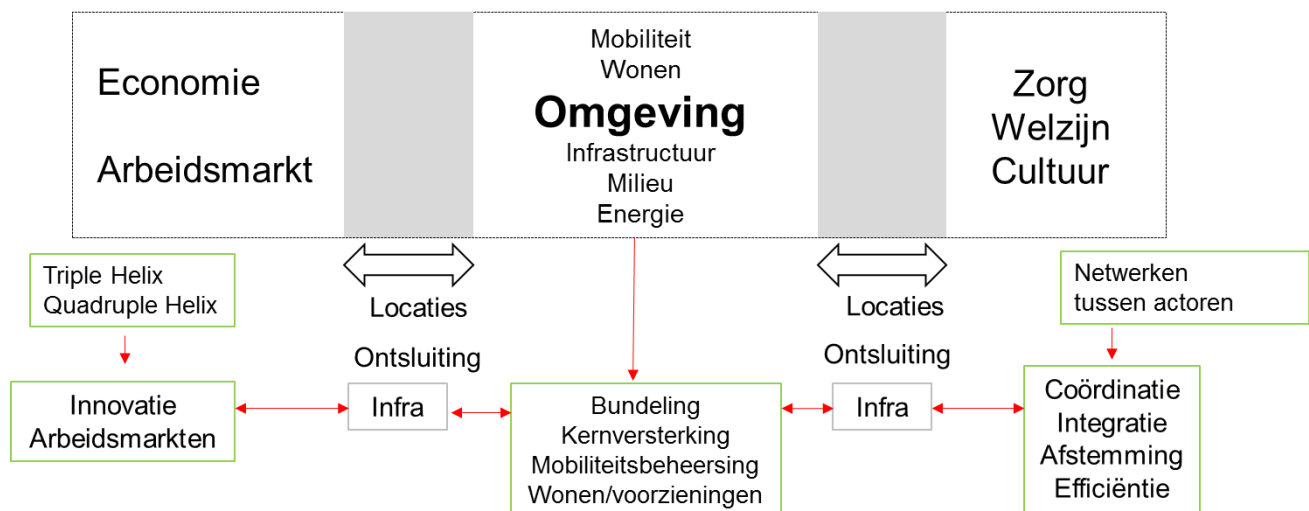
Als een hervorming van het binnenlands bestuur voor stadsregionale beleidsproblematieken wenselijk zou zijn, dan zal het in de eerste plaats gaan om beleidsproblematieken die met het omgevingsbeleid te maken hebben. Daarom staat het omgevingsbeleid in onze analyse zo centraal. We formuleren het op een nog andere wijze: omwille van het belang voor de stadsregionale problematieken is het ondenkbaar dat er een hervorming zou komen die het niet heeft over het omgevingsbeleid.

Met omgevingsbeleid bedoelen we een geheel van onderling verbonden vraagstukken over de ruimtelijke ontwikkeling en inrichting van functionele gebieden rond grote en kleine stedelijke kernen, suburbane en open ruimtes rond en tussen die kernen. Het gaat over maatschappelijke vraagstukken die de belangrijkste fysieke aspecten raken van duurzame gebiedsontwikkeling: vraag en aanbod op de woonmarkt gekoppeld aan keuzes voor ruimtelijke inplanting; mobiliteitsvraagstukken rond wonen, werk en recreatie; het infrastructuurbeleid voor economische activiteiten, voor energielevering en voor voorzieningen inzake mobiliteit, cultuur, recreatie, zorg en gezondheid met een bereik dat over de gemeentegrenzen heen gaat. De verwevenheid van deze omgevingsgebonden problematieken in de fysieke ruimte van de stadsregio's maakt deze regio's tot functionele gebieden die nuttig zijn als schaal voor beleidsvoering. Keuzes die in deze beleidsvoering worden gemaakt hebben impact op stedelijke kernen, op dorpen, op suburbane gebieden en op de open ruimte in stedelijke kernen en in de minder verstedelijkte delen van deze stadsregio's. Doorheen deze vraagstukken staan beleidskeuzes centraal vanuit een perspectief op duurzame omgang met ecosysteemdiensten zoals open ruimte, blauwgroene netwerken, landbouw, natuur en gevoed door beleidsdoelstellingen inzake verdichting en leefbaarheid van kernen, bescherming van open ruimte, bereikbaarheid en betaalbaarheid van infrastructuur en voorzieningen.

Wij focussen ons in dit project op bestuurlijke strategieën die de organisatie en werking van de publieke sector raken. De centrale vraag is in welke mate de organisatie van de publieke sector in de Vlaamse regio (lokale



besturen, provinciebesturen, intercommunales, Vlaamse en federale overheid in al haar geledingen) aangepast moet en kan worden om gebiedsgerichte of stadsregionale beleidsdoelstellingen voor het omgevingsbeleid beter te realiseren. Het omgevingsbeleid omvat cruciale en met elkaar verbonden kwesties die het hart van het beleid voor stadsregio's raken, die de kern raken van de bevoegdheden van de publieke sector en die centraal staan in het politieke debat over stadsregio's. Dit zijn delicate en gevoelige politieke kwesties die gaan over de belangenstructuren in ons politiek systeem (bv. van lokale besturen). Het is historisch bekeken ook de output van beleidsarrangementen uit het verleden waarvan de keuzes en de maatschappelijke kosten ons tot de beleidsproblemen in onze huidige maatschappelijke systemen hebben gebracht.



Figuur 3: Schema met bevoegdheidsdomeinen economie en arbeidsmarkt – omgeving – welzijn, zorg en cultuur

Deze kwesties raken zeker ook de sociaal – economische kwesties en de kwesties die met de zorg verbonden zijn, op het vlak van infrastructuur, gebruik van ruimte, inplanting van voorzieningen, bereikbaarheid en mobiliteit,... (zie de verbindingen tussen de domeinen in het schema). Dat heeft dus zeker verbanden met het gebiedsgerichte omgevingsbeleid. De belangrijkste sociaal – economische patronen en de zorginhoudelijke patronen bij de voornaamste actoren zijn echter van nature al meer bovenlokaal: een groot bedrijf of een haven trekt mensen aan uit de ruime regio en heeft ook economische impact op die ruime regio; de grotere zorginstellingen hebben een regionaal bereik en ontwikkelen netwerken met lokale zorgactoren (zie de rol van ‘regionale’ ziekenhuizen; de impact van grotere zorginstellingen,...). Bij deze materies spelen private of non – profitactoren in onze systemen een belangrijke rol (bedrijven, zorginstellingen,...). De grote spelers op deze domeinen hebben per definitie een regionaal bereik. De publieke sector (lokale besturen, provinciebesturen, Vlaamse en federale overheden) is hier zeker op vele manieren bij betrokken maar op een andere manier dan in de omgevingskwesties die overwegend publiek zijn en waarvoor de kernbeslissingen altijd bij een overheid liggen en voor belangenconflicten tussen overheden zorgen. Lokale besturen bijvoorbeeld zijn niet ‘van nature’ gericht op de bovenlokale impact van hun beslissingen of bezorgd over de inbedding van hun beslissingen m.b.t. omgevingsbeleid vanuit een regionaal perspectief. Vlaamse diensten zijn niet ‘van nature’ gericht op de impact van hun beslissingen op gebieden en op de andere betrokken Vlaamse diensten of beleidsdomeinen in dezelfde gebieden.



We illustreren onze redenering met het voorbeeld van economische innovatie. Als de stad Leuven en de KU Leuven bijvoorbeeld samenwerken met IMEC of een van haar vele spin – offs, of als de UGent samenwerkt met het stadsbestuur van Gent en met Gentse bedrijven in de biotech, dan hebben die acties altijd regionale effecten (en effecten op een ruimere, internationale, schaal). De effecten zijn dus per definitie ook regionaal: ze hebben impact op de regionale arbeidsmarkt, op voorzieningen zoals kinderopvang, op de mobiliteitsproblematiek,... Deze impact doet zich automatisch voor, zonder dat daarvoor overleg nodig is met de buurgemeenten van Leuven of Gent, tenzij waar het gaat over fysieke, infrastructurele of omgevingsaspecten, zoals we in ons schema met de dwarsverbindingen aangeven. Als de stad Leuven evenwel problemen ondervindt met de ruimte voor studentenhuisvesting of als Gent werk wil maken van grote groenpolen, dan zullen Leuven en Gent zeker te maken hebben met omgevingskeuzes die hun buurgemeenten maken en met de rol die de Vlaamse overheid voor deze problematieken speelt.

De keuze die we hier op een beredeneerde manier toelichten heeft gevolgen: als het over schaal gaat, dan gaat de vraag over een relevante schaal voor gebiedsgericht beleid inzake omgevingskwesties. Als het over bestuurlijke hervormingen gaat, gaat het over de beleidsarrangementen die met omgevingskwesties te maken hebben. We zien deze selectie zelf als een bijdrage tot het debat over ‘regiovorming’ vanuit het perspectief van de bestuurlijke organisatie. De ‘regiovorming’ moet volgens ons in de eerste plaats gaan over stadsregionale omgevingskwesties. **We onderbouwen daarmee de stelling dat dit alles instrumenten zijn voor beter beleid gericht op maatschappelijke problematieken en geen doelen op zich.**

## 6 INBEDDING IN BESTUURLIJKE PARADIGMA’S EN BELEIDS-ARRANGEMENTEN

### 6.1 DE BESTUURLIJKE PARADIGMA’S

De discussie over bestuurlijke hervormingen van het binnenlands bestuur, met het oog dus eventueel op stadsregionale beleidsvoering voor omgevingsbeleid, is nooit neutraal. Ze is het niet in de betekenis dat alle betrokken actoren sterk vanuit hun eigen belangen redeneren en ageren, ook in het afwegen van voorstellen tot hervorming. Ze is het echter ook niet vanuit de bestuurskunde als wetenschap bekeken: er is immers niet één manier waarop wetenschappers naar dergelijke hervormingen kijken. Verschillende paradigma’s zijn mogelijk en ze steunen op verschillende opvattingen over hoe het openbaar bestuur kan worden georganiseerd. Die werken door in de manier waarop men zich ‘bestuur op stadsregionaal niveau’ voorstelt: achter die term schuilen zeer uiteenlopende manieren van kijken naar bestuursorganisatie, die tot heel andere voorstellen leiden.

Nelles (2013) vat de keuzes in één alinea samen: “How city – regions should be governed: metropolitan reform school (institutional consolidation); public choice approach and new regionalism.” (Nelles 2013, p.1352) . We lichten de drie scholen kort toe.



### **Paradigma 1: rationele reform school - een eenduidig landschap**

Het paradigma van de 'rationele reform school' steunt op een bestuursconcept gebaseerd op de klassieke territoriale organisatie van de representatieve democratie. Deze school stelt dat de beste oplossing is om een verkozen bestuur op stadsregionaal niveau te installeren. Dat suggereert dat in de creatie van zo'n nieuw bestuur op een aangepaste schaalvorm, de oplossing zit voor de beleidsproblemen en het suggereert ook dat zo'n bestuur een geïntegreerd beleid voor een stadsregio kan voeren. In en vanuit dat ene punt komen alle beleidslijnen toe en daar worden ze verknoopt. Het is het model dat bij veel mensen eerst zal bovenkomen en het is een model dat wel vaker eerst zal opduiken in politieke discussies over deze materie. Dat is een beproefd concept van territoriale organisatie: ons openbaar bestuur is in zijn basisconstructie op een dergelijk territoriaal bouwmodel gebaseerd. Voorstellen voor de versterking van de provinciebesturen, voor de oprichting van stadsregionale besturen of voor de creatie van een verkozen federatie van gemeenten sluiten aan bij deze redenering.

### **Paradigma 2: public choice school – (on-)gezond concurreren**

In het paradigma van de 'public choice' wordt net sterk betwijfeld of de creatie van een nieuw hiërarchisch geïntegreerd monopoliebestuur de oplossing zou zijn. Aanhangers zullen de keuze in vraag stellen om voor verschillende functies met één schaal te werken; ze zullen betwijfelen of de creatie van een bestuursvorm de oplossing zou zijn, of eerder zelf een nieuw probleem; ze zullen betwijfelen of integratie van beleid samenvalt met een bestuur dat volgens hen per definitie zelf ook bureaucratisch en verkokerd zal functioneren. Vanuit dit paradigma zal eerder de keuze voortvloeien voor een mix van territoriale besturen met een brede focus en functionele bestuursvormen die op maat van een bepaalde beleidsfunctie worden gemaakt (veiligheid in politiezones, vervoer in vervoerregio's,...). In dit model van soorten besturen maar ook van conflict, samenwerking en overlap, zal de keuze eerder gaan naar een vorm van competitie tussen besturen en niet naar de creatie van monopolies. In deze benadering zal men bijvoorbeeld sterk inzetten op verschillende vormen van bestuur die op maat per beleidsproblematiek vorm kunnen krijgen. Drastische en grondige hervormingen vanuit een rationeel hiërarchisch model die een grote mate van verrommeling, van 'opkuis' en van daarmee verbonden efficiëntie suggereren, worden net omwille van die motieven gewantrouwd.

### **Paradigma 3: new regionalism school – actief netwerken**

In het paradigma van het 'new regionalism' domineert meer een netwerkbenadering. In dit model zal de inzet zijn: de creatie en het beter management van netwerken tussen publieke en private actoren. De betrokkenheid van private actoren zal zeker belangrijk zijn, meer dan in de andere twee scholen, om druk te zetten op publieke actoren en een actieve eigen regionale rol te spelen. In deze benadering zal veel nadruk vallen op het beter organiseren en managen van die verhoudingen en onderhandelingen tussen actoren. Waar de 'public choice' eerder kiest voor fragmentatie en specialisatie van bestuur en voor een natuurlijke competitie waaruit een zekere orde en sturing voortvloeit, zal het 'new regionalism' kiezen voor actieve sturing door de creatie van netwerkachtige onderhandelingsverhoudingen. Het Nederlandse voorbeeld van de 'citydeals' en de 'regiodeals' sluit daar bijvoorbeeld bij aan.



## **Paradigma's confronteren**

We beperken ons nu tot deze drie paradigma's, zonder in te gaan op varianten van en tussen de drie scholen. In de drie scholen pleiten wetenschappers voor 'beter bestuur op een stadsregionale schaal', maar het organisatorische beeld dat achter het concept 'beter bestuur' zit, kan grondig verschillen en tot zeer uiteenlopende voorstellen leiden. Het gaat dus in deze problematiek niet alleen over gebiedsbeelden vanuit een inhoudelijk standpunt (hoe beeldt men zich het gebied in vanuit bv. het ruimtelijke perspectief), maar het gaat bovendien om bestuurlijke gebiedsbeelden (hoe kijkt men dan naar bestuursvormen om dat ruimtelijke perspectief te realiseren)? Een onderdeel van die kijk is de manier waarop men vanuit organisatorisch standpunt concepten als 'geïntegreerd' beleid invult. Allerlei overwegingen moeten met elkaar worden afgestemd maar hoe gebeurt dat en zijn daarvoor bepaalde hervormingen mogelijk en wenselijk? In een kritisch artikel hierover pleit Soeterbroek (2017) er voor om voorzichtig te zijn met hervormingen waarin 'alles met alles' verbonden wordt. De bureaucratische overhead loert meteen om de hoek. Hij pleit eerder voor zachte integratie, via het mobiliteitsbeleid, omdat via dat perspectief automatisch al verschillende afwegingen samenkomen. In een recente studie over de Nederlandse interbestuurlijke verhoudingen pleit een studiegroep voor een 'meer op de regio gericht samenspel waarbij het Rijk betrokken is' (Studiegroep IFV 2020). Die studie sluit aan bij het 'new regionalism' waarbij wordt ingezet op netwerking (zie ook Dockx en Verhoest 2020). In de verschillende scholen kijkt men anders naar de problematiek van de zogenaamde 'bestuurlijke verrommeling' op regionaal niveau: in de rationele school staat opkuisen, bundelen en integreren centraal; in de public choice zal men dat net de slechtste manier van aanpakken vinden en ligt men niet wakker van fragmentatie, overlap en enige vorm van concurrentie; in het 'new regionalism' zal netwerkmanagement doorheen die verschillende vormen gericht zijn op beter onderhandelde afspraken en zal die visie centraal staan als vorm van actieve sturing.

In dit onderzoeksproject komen elementen uit de verschillende scholen aan bod. We bekijken welke rol bepaalde bestuursvormen nu spelen in het omgevingsbeleid. We gaan na wat de meerwaarde zou zijn van een klassieke verkozen bestuursvorm op een stadsregionale schaal. Daarmee sluiten we aan bij de rationele school. Een belangrijke nuancering is evenwel dat de focus op omgevingskwesaties staat. Dat betekent dat we niet op zoek zijn naar een totale hervorming van de basisorganisatie van territoriale besturen met een open huishouding zoals dat nu voor lokale besturen en voor provinciebesturen geldt. De zoektocht gaat niet over het ideale bestuursniveau waarin alles met alles wordt verbonden. Dat er voor andere materies dan voor omgevingskwesatie andere bestuursvormen bestaan, is dan ook vanuit onze invalshoek niet problematisch. Dat sluit aan bij de public choice-benadering. We bouwen onze analyse vooral op vanuit het huidige beleidsarrangement voor omgevingskwesaties. We sluiten bij die analyse aan bij de feitelijke netwerken (tussen lokale besturen, in grote projecten, binnen de vervoerregio's,...) en dat brengt ons dan weer dicht bij het 'new regionalism'.

## **6.2 INBEDDING IN DE BELEIDSARRANGEMENTEN**

We hebben hierboven, in de passages over de contingentie, al gewezen op de noodzaak om deze problematiek sterk in de Vlaamse geografische, politieke en institutionele context in te bedden. Daartoe gebruiken we het concept van beleidsarrangementen, dat niet alleen leidt tot contextualisering maar ook tot de interactie van actoren en factoren rond de problematieken van het omgevingsbeleid.



Voor die inbedding in de bestuurspraktijk gebruiken we in dit **rapport het concept van de ‘beleidsarrangementen’, waarmee we het geheel bedoelen van bestuursvormen, institutionele kaders, beleidsinstrumenten en relaties tussen actoren die samengenomen vorm geven aan de beleidsvoering voor stadsregionaal gedefinieerde beleidsdoelen.** Als het over het arrangement inzake ruimtelijke ordening gaat, dan hebben we het over de impact van de gewestplannen, structuurplannen, beleidsplannen, decreten, bevoegdheidsverdeling voor vergunningen, financieringskanalen en fiscaliteit, acties van de Vlaamse diensten afzonderlijk of samen met lokale besturen, projecten van besturen of van intergemeentelijke samenwerkingsvormen,... Het arrangement rond mobiliteit wordt dan weer ingevuld door andere actoren, procedures, decreten, financieringsmechanismen,... In die beleidsarrangementen groeien beslissingen die beleidsmatige impact hebben. Ook waarover niet wordt beslist of wat tot conflicten leidt, maakt daarvan integraal deel uit. Binnen dat beleidsarrangement leven constante discussies over bijsturing en over hervormingen van instrumenten.

De inbedding in de beleidsarrangementen kleurt de beoordeling van voorstellen tot hervorming. Essentieel is dat we de inschatting van die voorstellen niet als een losgezongen oefening bekijken en zelf te zeer doel en middel verwarren. De haalbaarheid van hervormingen wordt in belangrijke mate gestuurd door de manier waarop bestuurlijke praktijken nu al evolueren, bv. onder druk van maatschappelijke omgevingsfactoren die beleidspraktijken duwen in de richting van meer effectieve stadsregionale beleidsvoering of evengoed in de richting van het moeilijker maken dat stadsregionale beleidsvoering tot stand komt. **Een essentieel onderdeel voor een goed begrip van de beleidsarrangementen zijn vanzelfsprekend de specifieke contextfactoren van Vlaanderen: geografisch en morfologisch zeer verdicht en ruimtelijk verneveld; een klein gebied in internationaal perspectief; de dominante aanwezigheid van de Brusselse invloedssfeer; de verschillen tussen steden (Antwerpen versus Genk met hun regionale omgeving, bijvoorbeeld); maar ook de impact van de staatshervorming en de relatie met discussies over binnenlands bestuur (bestuurskracht en fusies, het politieke debat over de provinciebesturen, de discussie over intergemeentelijke samenwerking; de interferenties met de federale overheid,...); de impact van hervormingen en beleidspraktijken van de Vlaamse overheid.**

Een onderdeel van het arrangement is de impact van de verschillende hervormingsbewegingen op het institutionele niveau die al in het verleden zijn doorgevoerd en hun (relatieve) succes: de ingrepen in het provinciale profiel, de hervormingen van de intergemeentelijke samenwerking, de regioscreening, de discussie over de regiovorming, de fusieproblematiek,... Soms hebben die hervormingen veel impact op het arrangement, dan weer minder of helemaal niet, maar ze bepalen wel hoe dan ook mee het kader waarin over hervormingen kan of nog kan worden gedacht en ze maken daarom deel uit van het arrangement.

Kantor en Savitch (2010) maken in hun bijdrage over de ‘political tensions and city region governance’ een interessante vergelijking tussen de USA en West – Europa die voor onze benadering inspirerende werkte. Voor de USA spreken ze over een sterke decentralisatie naar lokale besturen en de staten voor de aanpak van stadsregionale problematieken. Dat leidt tot meer competitie tussen de lokale besturen en de stedelijke regio’s. In een aantal staten namen de staatsbesturen wel meer directief initiatief: *“In most, but not all, cases where reform has succeeded in the USA, the state capitals have usually played a role in imposing it on recalcitrant local governments”* (p.10). Sommige staten zijn dus directief opgetreden in de conflicten tussen lokale besturen of tegen weerspannige lokale besturen, andere staatsbesturen doen dat niet. Ze verwijzen ook naar Canada waar de provincies (dat zijn daar de deelstaten) een sterkere rol hebben gespeeld, bv. voor de regio rond Toronto.



Voor West – Europa wijzen ze op een veel grotere impact van nationale overheden die in gecentraliseerde systemen een aantal voordelen hebben in het bevorderen van politieke samenwerking binnen stedelijke regio's (Kantor en Savitch 2010, p.11). Ze wijzen op nationale systemen inzake fiscaliteit, de veel grotere impact van de nationale overheid in de welvaartstaat met veel minder autonomie voor lokale besturen op het vlak van sociale programma's inzake huisvesting, tewerkstelling en sociale zekerheid. Ze wijzen op een grotere ideologische band tussen lokale en centrale politieke partijen in het ontwikkelen van programma's die de gemeentelijke grenzen overschrijden. Ze wijzen op voorbeelden in Nederland (Randstad), Engeland met de 'regional development authorities' en Frankrijk waar nationale overheden programma's omtrent interbestuurlijke samenwerking in metropolitane regio's gestimuleerd hebben, maar evenzeer op de problemen die daarbij ontstaan. Zo zien ze in West-Europa een grote 'bureaucratische fragmentatie' en grote concurrentie tussen lokale besturen voor centrale tussenkomsten waardoor lokale besturen de motivatie om deel te nemen in regionale samenwerkingsprogramma's verliezen: *'Local government bureaucracies and their elected officials have invested enormous political capital in building national – local channels of access: they do not easily give them up in favor of joining regional coalitions to settle common problems'* (p11). En als er dan toch regiobesturen worden gemaakt, stellen Kantor en Savitch vast dat die de politieke strijd niet onderdrukken en niet meteen tot een grotere politieke samenhang in die regio's leiden.

Wij plaatsen ons met onze manier van analyseren in deze institutionele benadering die in deze literatuur als typisch voor de West-Europese context wordt omschreven: **oog hebben voor de rol van de centrale overheden, voor de grote verwevenheid tussen lokale en centrale overheden en voor de specifieke politieke cultuur die daarmee samenhangt.** Het geeft ook deels een antwoord op de vraag hoe wij ons verhouden tot de drie scholen. Onze kritiek is dat deze scholen vaak te zeer vanuit het vooropgezette model denken en te weinig vanuit de bestuurlijke praktijk worden gevoed. Onze vraag was eerder hoe we vanuit de bestuurspraktijk kunnen nadenken over hervormingsrichtingen en hoe we deze kunnen wegen en evalueren naar de impact die ze op de bestuurspraktijk in de beleidsarrangementen kunnen hebben.

Ook als beleidsvoering op stadsregionaal niveau relevanter wordt, ontwikkelt zich dat in de bestuurlijke organisatie van nu, zoals die door de jaren is opgebouwd: lokale besturen met hun schaal, middelen en werking; provinciale besturen, intergemeentelijke samenwerking, de organisatie en werking van de Vlaamse overheid en de politiek – ambtelijke interacties en de financiële verhoudingen tussen al die publieke actoren, in wisselwerking ook met de organisatie en werking van maatschappelijke organisaties. Een deel van dat institutionele kader is het juridische kader (grondwettelijk, wettelijk, decretaal) zoals het nu functioneert en dat ook mogelijkheden of onmogelijkheden (op korte en lange termijn) van bepaalde strategieën mee bepaalt.

## Conclusie

**In de hoofdstukken tot nu hebben we het conceptuele kader van dit onderzoeksproject toegelicht: de onderzoeksvragen en de relevantie van het onderzoek; de centrale begrippen; de inbedding in de bestuurlijke paradigma's; het beleidsarrangement als een centraal concept voor onze onderzoeksactiviteiten. In de volgende hoofdstukken brengen we een synthese van ons onderzoek naar een aantal onderdelen van het huidige beleidsarrangement voor stadsregionaal omgevingsbeleid. Dat is gebaseerd op de deelrapporten van dit project.**



## 7 SYNTHESE VAN ONDERZOEKSRISULTATEN

We hebben in het conceptuele deel van deze nota toegelicht hoe we vanuit de bril van beleidsarrangementen kijken naar de onderzoeksproblematiek. In dit deel van het rapport brengen we de onderzoeksresultaten samen met de analyse van onderdelen van dat beleidsarrangement in Vlaanderen.

We starten in hoofdstuk 7.1 met de schaaldiscussie. Het debat over de schaal waarop relevante beleidsvorming voor omgevingsbeleid vorm krijgt of vorm zou kunnen krijgen is een belangrijk onderdeel van het beleidsarrangement en van discussies binnen dat arrangement. Opvattingen over relevante schalen hangen samen met opvattingen over relevante beleidsdoelstellingen, gekoppeld aan veranderende maatschappelijke omstandigheden. Dat speelt zich in het beleidsarrangement af. In het huidige beleidsarrangement worden al bepaalde schalen gebruikt (zie bv. de schaal van gewestplannen; de schaal van grote projecten,...). Er kunnen door beleidsinitiatieven nieuwe schalen opduiken (zie bv. de vervoerregio,...). Het debat kan de relevantie van bepaalde schalen meer en meer op de agenda brengen (zie het debat over de bouwshift) en kan tot beperkte of tot grote wijzigingen van het arrangement leiden. We gaan in dit hoofdstuk in op de bijdrage van de sociaal – geografen die materiaal aanreiken dat in de beeldvorming over relevante regio's belangrijk is (zie 7.1.1). We beschrijven kort hoe bestuurlijke schaalkeuzes in het verleden het frame vormen van en gevolgen hebben voor de huidige discussies binnen het huidige beleidsarrangement (zie 7.1.2). We besluiten dit hoofdstuk met een aantal tussentijdse conclusies over de wijze waarop wij in dit onderzoeksproject het begrip schaal gebruiken en dat geeft meteen ook aan hoe wij vinden dat de schaal van de stadsregio's in het Vlaamse debat over omgevingsbeleid gebruikt zou moeten worden (zie 7.1.3).

In hoofdstuk 7.2 belichten we enkele elementen inzake het in het verleden gevoerde omgevingsbeleid die enerzijds nog altijd een grote doorwerking hebben op het huidige beleidsarrangement en die anderzijds leerrijk kunnen zijn voor de mogelijke evoluties van dat arrangement. Niet alle elementen konden wij diepgaand bestuderen en over een aantal historische onderdelen van het huidige beleidsarrangement is door anderen al onderzoek gevoerd dat wij als insteek voor ons onderzoek gebruiken. Dit onderdeel van ons onderzoek is daarom vooral een synthese van bestaand materiaal en onderzoek. We gaan in op de institutionele uitbouw van het omgevingsbeleid (zie 7.2.1), op de impact van het RSV en met name vooral op de afbakening van de stedelijke gebieden (zie 7.2.2). We kijken naar de situatie in de overgang van RSV naar BRV (zie 7.2.3). We belichten de aanpak en de ervaringen met grote projecten in het omgevingsbeleid (zie 7.2.4).

In de volgende hoofdstukken brengen we een synthese van onze bevindingen over de positie, rol en impact van een aantal bestuursvormen in het beleidsarrangement. In 7.3 focussen op de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking in de schoot van de intercommunales voor streekontwikkeling. Dat levert ons materiaal over het potentieel en de beperkingen van deze bestuurlijke vorm, die vaak centraal staat in de literatuur over stadsregio's. In hoofdstuk 7.4 gaan we in op de positie en rol van de provinciebesturen als het klassieke intermediaire bestuur. Hoofdstuk 7.5 heeft een andere eerder verkennende insteek: daarin wegen we de theoretische mogelijkheden of beperkingen van de formule van een federatie van gemeenten, zoals in de Grondwet is opgenomen. Ook deze bestuursvorm wordt vaak verbonden met stadsregionale beleidsproblematieken. De vraag is wat de betekenis zou kunnen zijn van deze federatieve bestuursvorm in het beleidsarrangement voor omgevingsbeleid.



In hoofdstuk 7.6 staat de vervoerregio centraal. Deze gebiedsdekkende bestuursvorm is door de Vlaamse overheid in het veld gezet en steunt op een interbestuurlijke samenwerking op bovenlokale schalen tussen de actoren van het beleidsdomein mobiliteit en groepen van lokale besturen. Voor ons project is deze bestuursvorm bijzonder interessant om twee redenen: zowel door de gekozen bestuursvorm als omwille van de beleidsinhoud (mobiliteit) zou dit een verandering van het beleidsarrangement kunnen meebrengen. De tweede reden is dat de Vlaamse overheid hier aan zet is en de werking van de vervoerregio's een grondige gebiedsgerichte transitie meebrengt van een groot Vlaams beleidsdomein op een belangrijk aspect van de stadsregio's. De bestuursfiguur van de vervoerregio kan ons een en ander leren over dit soort gebiedsgerichte reorganisatie en kan ons tonen in welke rollen en in welke organisatievormen de Vlaamse overheid zich in het beleidsarrangement kan manifesteren.

## 7.1 DE ..... SCHAALPROBLEMATIEK: HET FRAME VAN HET ..... ..... BELEIDSARRANGEMENT

De problematiek van de schaal van stadsregio's en de functie van de schaal is een essentieel onderdeel van het debat. We brengen in dit onderdeel het materiaal samen dat we daarvoor hebben gebruikt. We putten uit sociaal – geografische analyses (7.1.1.) en kijken naar de bestaande bestuurlijke schalen (7.1.2.). In het laatste onderdeel geven we aan hoe we in dit onderzoek met de schaalproblematiek zijn omgegaan.

### 7.1.1 De bijdrage van de sociaalgeografen

In debatten over de gebiedsgerichte schaal voor regio's wordt snel de vraag gesteld naar 'objectieve' cijfers of studies om schalen af te bakenen. Het werk van sociaalgeografen is een belangrijke bron voor onderzoek naar bestuurlijke strategieën omtrent stadsregionale kwesties. Als onderdeel van ons onderzoek hebben we heel wat bestaand sociaal – geografisch materiaal bij elkaar gebracht en tegen het licht gehouden om de gehanteerde methodieken, criteria en daaruit voortvloeiende afbakeningen en omschrijvingen te vatten.<sup>1</sup> We vatten de belangrijkste vaststellingen hier samen.

De meest klassieke studies over de 'stadsgewesten' zijn gebaseerd op morfologisch aaneengebouwde fysieke omgevingen en op de pendel (Van Hecke 2007). Ze geven aan hoe de ruimtelijke verdichting, over de administratieve grenzen van de steden heen, evolueert en zijn nuttig materiaal voor discussies over de kwaliteit van die verdichtingszones (zie Labo XX in Antwerpen, gelijkaardige oefeningen in de Gentse stadsrand). Ze voeden debatten over fusies van (delen van) aangrenzende gemeenten bij steden. Ze zeggen echter weinig over de functionele verbanden in stedelijke regio's, ze tonen maar een deel van het 'stedelijke functionele systeem'.

Studies over hiërarchie van kernen geven de invloedzones weer van de steden en leiden tot gebiedsdekkende kaarten (zie samenvatting van de studies bij Cabus et al. 2009, p.50). Deze benadering zegt dan weer weinig over

---

<sup>1</sup> De uitgebreide nota hieromtrent is raadpleegbaar via volgende link: [https://5d674347-9091-4aa6-9911-2b5c73cc9448.filesusr.com/ugd/b8884e\\_76915c7d76284da187728c07f0bda534.pdf](https://5d674347-9091-4aa6-9911-2b5c73cc9448.filesusr.com/ugd/b8884e_76915c7d76284da187728c07f0bda534.pdf)



de interne patronen en evoluties binnen deze invloedszones: over de verstedelijkingspatronen, over de ruimtelijke verdichting, suburbanisatie en over de verlinting, over de mobiliteitsknooppunten,...

Er zijn ondertussen heel wat actuele studies die het polycentrische karakter van de Vlaamse ruimte goed in kaart brengen. Soms doet men dat voor delen van het gebied, zoals bijvoorbeeld voor de Vlaamse Ruit (zie Storme et al. 2015; Van Meeteren et al. 2015; Boussauw en Van Meeteren 2017). In deze studies is sprake van een stedelijk systeem waarbij kleinere stedelijke centra rond Brussel in deze invloedszone zijn geïntegreerd. Soms bekijkt men dat vanuit een bepaalde voorziening, bijvoorbeeld het bereik van stations (Caset et al. 2019). Soms bekijkt men dat vanuit een bepaalde functie zoals de arbeidsmarkt (Van Meeteren et al. 2015). In andere studies bakenen onderzoekers gebieden af op basis van bepaalde morfologische kenmerken waardoor men voor Vlaanderen tot enkele territoriale zones komt (zie bv. Coppens et al. 2014).

De voor ons meest interessante studies zijn deze die gebiedsdekkend werken vanuit stedelijke systemen. Ze zijn voor ons het meest interessant omdat ze aansluiten bij de vraagstelling: is een gebiedsdekkende schaalindeling vanuit een stadsregionaal perspectief mogelijk in Vlaanderen? We verwijzen hiervoor bv. naar de VITO – kaart die de stedelijke knooppunten in kaart brengt (Verachtert et al. 2016). Dit materiaal is dan onder andere gebruikt voor de afbakening van de vervoerregio's.

In deelstudies, vaak in opdracht van provinciebesturen, is de VITO – kaart genuanceerd en geamendeerd met meer verfijnde beeldvorming van het polycentrische karakter, waarbij ook een plaats is voor kleine stedelijke centra en voor goed toegeruste dorpen ( zie bv. Vandekerckhove et al. 2019). Deze studies zijn een interessante aanvulling op de VITO - kaart omdat ze het polycentrische karakter van regio's rond de grote en kleine steden meer verfijnd in beeld brengen.

De studies over de regionale woonmarkten zijn evenzeer relevant. Ze zijn gebiedsdekkend en ze brengen de zones in kaart waarin mensen woningen zoeken. Er werden woonmarkten afgebakend door Saey en Van Nuffel (2006), alsook later door Verhetsel (2017). Het beeld van de regionale woonmarkten is soms grillig, met vaak relatief kleine woonmarkten. In opdracht van de provinciebesturen werden er ook deelstudies uitgevoerd over de woonregio's binnen de provinciale grenzen (zie bv. Atelier Romain 2018). In de studie van Verhetsel (2017) komen de woonmarkten in de buurt van de invloedszones van de regionale steden. In opdracht van het Steunpunt Wonen werden ook bovenlokale aspecten van het woonbeleid bestudeerd (Ryckewaert en Decraene 2020). In de conclusies van dit onderzoek geven de auteurs aan dat de afbakening rond de grotere centrumsteden interessant zijn en potentieel nuttig zijn als beleidsinstrument voor het bovenlokale woonbeleid.

In onze deelstudie rond de schaalproblematiek hebben we ook het geografische kaartmateriaal nog verfijnd voor drie zones: de zones rond Gent, deze in Zuid – West – Vlaanderen en deze rond Turnhout. Dat heeft tot een uitgebreide kaartenbundel geleid. De belangrijkste conclusie uit dat materiaal was de diversiteit van de stedelijke regio's: de lijnstructuren in Zuid – West – Vlaanderen versus het concentrische van de Gentse regio met Gent als kern. Het polycentrische beeld komt in Zuid – West – Vlaanderen en voor de Turnhoutse regio (Noorderkempen) duidelijk tot uiting. Vanuit invalshoeken als armoede en inkomensongelijkheid valt de grotere spreiding op in de regio's Kortrijk en Turnhout terwijl de sociale problematieken in de Gentse regio duidelijk veel meer in de stad en de kleinere centrumsteden zijn geconcentreerd. Hetzelfde geldt voor verkleuring (migratie), voor de spreiding van leeftijdscategorieën. Ons materiaal geeft goed de ruimtelijke, demografische en sociale diversiteit en differentiatie weer tussen de verschillende soorten stedelijke regio's. Bij dit soort analyses zijn de



buitengrenzen echter altijd grijs en rafelig: waar eindigt de kaartvoorstelling, welke insnijding gebruiken we om grenzen te bepalen? Zeker in het kleine Vlaanderen is die harde afbakening altijd ook een wat arbitraire keuze.

### 7.1.2 Bestaande bestuurlijke schalen

Het Vlaamse landschap is bezaaid met allerlei bestuursvormen die op bepaalde schaalkeuzes zijn gebaseerd. Binnen die bestuursvormen ontwikkelen zich relatiepatronen of praktijken die potentieel voor ons interessant kunnen zijn. Elke bestuursvorm op een of andere regionale schaal zou voorwerp van evaluatie kunnen zijn. We moesten ons in dit project beperken tot de meest relevante voor ons doel. We houden het hier bij een overzicht van het type van bestuursvormen dat we op bepaalde types van schalen terugvinden.

#### Lokale besturen

De schaal van de lokale besturen raakt de stadsregionale problematiek op vele manieren. In de grootschalige fusie – operatie van 1977 speelden al ten dele stadsregionale motieven mee: heel wat centrumsteden zijn toen gefusioneerd met kleine gemeenten. Bij uitzondering was dat niet het geval, bijvoorbeeld voor Turnhout en dat zorgt tot vandaag voor problemen en discussies. Er waren veel fusievoorstellen, ook voorstellen om voor de centrumsteden nog veel verder te gaan. Zo was er het voorstel van de CVP en de Handelskamer om Kortrijk te laten groeien tot een stad van 150.000 inwoners, in plaats van de 77.000 inwoners nu (2019). In dat voorstel waren Kuurne en Harelbeke bijvoorbeeld opgenomen maar om partijpolitieke motieven is die fusie niet doorgegaan. Een aantal van de huidige ‘regionale’ discussies zouden toen in het grondgebied van de stad Kortrijk zijn geïntegreerd.

Op hun huidige schaal ontwikkelen lokale besturen beleidsdoelen die al dan niet mee vanuit stadsregionale afwegingen worden gevoed of beïnvloed. Als daarbij in toenemende mate overwegingen m.b.t. duurzaamheid in hun omgevingsbeleid zouden meespelen, waardoor bijvoorbeeld geen open ruimte meer wordt aangesneden, dan zou dat belangrijke effecten kunnen hebben op regionaal niveau. Detailonderzoek over de motieven voor dat soort omgevingsgebonden beslissingen, per lokaal bestuur, zou wenselijk zijn maar is bijzonder tijdrovend en uitermate complex en wellicht onhaalbaar. Het is zeker een ‘black box’ in veel onderzoek: ook als lokale besturen zich in het publieke debat verzetten tegen stadsregionale ambities, is het niet uitgesloten dat ze ondertussen in hun feitelijk beleid daar wel steeds meer rekening mee houden. Verkennend masterproefonderzoek omtrent deze thematiek suggereert binnen de regio’s Gent en Kortrijk dat hier de individuele lokale belangen doorgaans primeren boven de regionale argumenten, waarbij heel wat gemeenten eerder als concurrenten tegenover elkaar staan dan als partners binnen de regio (Dejonghe 2020). Regionale motieven kunnen wel meespelen in het nemen van lokale beslissingen, maar zijn hier nooit het enige argument en blijven vaak beperkt tot de mate waarin de eigen lokale belangen van een gemeente door een regionale afweging al dan niet versterkt worden (Dursin 2016). We behoeden ons echter voor te sterke conclusies, omdat uit dit verkennend studiewerk ook de moeilijkheid naar voren komt om doorheen het analyseren van een beperkte scope van gemeenten en projecten rond deze thematiek tot globale vaststellingen te komen.

Het debat over de fusie, gestimuleerd door de vrijwillige fusies en de Vlaamse incentives, is aan de orde en leeft bij lokale besturen. Fusie is zeker een alternatief voor het omgevingsbeleid in de morfologisch aaneengesloten bebouwde suburbane ruimtes in gemeenten of delen van gemeenten rond de grote en kleine centrumsteden.



Fusie heeft impact op de capaciteit van gemeenten in het algemeen en in regionale settings in het bijzonder. Fusie heeft impact op het aantal gemeenten dat in die settings betrokken is en bepaalt mee de overhead die aan interbestuurlijke onderhandelingen of aan stadsregionale bestuursvormen verbonden is. Met pakweg 10 grotere gemeenten met meer bestuurskracht zijn regionale onderhandelingen gemakkelijker dan met 30 kleinere en minder bestuurskrachtige gemeenten.

### **Vrijwillige intergemeentelijke vormen van samenwerking**

Vrijwillige vormen van samenwerking tussen gemeenten staan in alle literatuur over stadsregio's centraal. Afhankelijk van het bestuurlijke regime en de omvang van de bevoegdheden en middelen van de lokale besturen wordt daar veel van verwacht. Ook in ons systeem, waarin lokale besturen een belangrijke politieke impact hebben, is het niveau en de kwaliteit van die samenwerking belangrijk. We hebben in dit onderzoek vooral oog voor de vrijwillige samenwerkingsvormen met een regionaal bereik en een regionale schaal. In het bijzonder kijken we naar de intercommunales voor streekontwikkeling.

### **Provinciebesturen en door de provinciebesturen aangestuurde bestuursvormen**

In het dominante politieke regime in ons land staan de provinciebesturen al langer onder druk maar vervullen zij tezelfdertijd functies en rollen met een regionaal bereik, zeker op het vlak van het omgevingsbeleid of gebiedsgericht beleid, dat formeel tot hun kerntaak behoort, nadat de (meeste) meer persoonsgebonden taken zijn afgestoten. Bestuursvormen zoals bijvoorbeeld de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen (POM) en de Regionale Landschappen horen bij de bevoegdheden van de provinciebesturen.

### **Functionele bestuursvormen federaal (interbestuurlijke types)**

De politiezones en de hulpverleningszones zijn relevant voor ons onderzoek. Het gaat om door de centrale federale overheid opgelegde vormen van samenwerking tussen gemeentebesturen binnen centraal opgelegde kaders voor organisatie, werking en financiering. Vooral de hulpverleningszones hebben een regionaal bereik. Het zijn beide federale bestuursvormen die werken binnen een wettelijk federaal kader en federale financiering, die ter discussie staat. In de sfeer van de politiezones is de discussie over de bestuurskracht en de schaal aan de orde. Zowel in de politiezones als nog meer in de hulpverleningszones staan de verhoudingen tussen lokale besturen ter discussie, vooral de verhouding tussen de grotere steden en kleinere gemeenten. Patronen van samenwerking of conflict blijven in hun effecten niet beperkt tot deze bestuursvorm maar hebben effect op andere domeinen.<sup>2</sup>

### **Functionele bestuursvormen Vlaams (interbestuurlijke types)**

De Vlaams overheid werkt met heel wat functionele bestuursvormen. Er zijn de werkgebieden van de buitendiensten (MOW, Agentschap Wegen en Verkeer, Agentschap Natuur en Bos,...) en van de externe verzelfstandigde agentschappen (VDAB, de Lijn,...).

Meer in het bijzonder interesseren ons hier de interbestuurlijke types: de vervoerregio's, de eerstelijns- en regionale zorgzones (ELZ's en RZZ's). Ze zijn onderling verschillend: de regionale zorgzones (die een aantal

---

<sup>2</sup> Zie voor het debat over politiezones en fusie van politiezones in Cools, J. De Raedt en F. Koekelberg (2018) en discussie over de hulpverleningszones in Callaerts (2019).

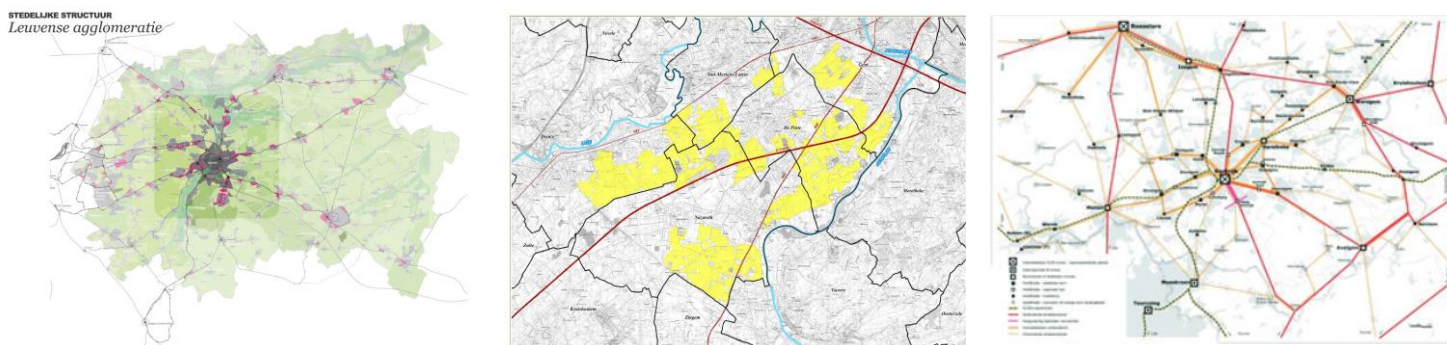


eerstelijnszones bundelen) werken op afstand van de Vlaamse overheid binnen een Vlaams decretaal kader; de vervoerregio's worden geleid door het departement MOW in partnerschap met groepen van lokale besturen. In de vervoerregio's zit de Vlaamse overheid mee aan tafel en investeert ze in eigen ambtenaren die als managers van deze bestuursvormen optreden. Bij de ELZ's daarentegen blijft ze meer op afstand in het dagelijks functioneren ervan.

De bekkencomités voor het waterbeheer zijn qua bestuurlijke organisatie te vergelijken met de vervoerregio's: Vlaamse ambtenaren treden op als managers van interbestuurlijk samengestelde organisatievormen en binnen decretaal vastgelegde kaders voor de organisatie, werking en financiering. De bekkencomités bestaan al lang en zijn vrij stabiel. We behandelen ze verder in dit onderzoek niet maar als exponent van gebiedsgericht werken vanuit de Vlaamse overheid in samenwerking met lokale actoren, zijn ze zeker interessant.

### Projectmatige bestuursvormen voor omgevingsbeleid

Naast de vaste territoriale of functionele bestuursvormen zijn er verspreid over de regio's en het Vlaamse landschap veel voorbeelden van projectmatige bestuursvormen: tijdelijk en gericht op een specifiek project. We denken aan de afbakeningen in het kader van het RSV (bijvoorbeeld: voor AGNAS); aan de strategische projecten in het kader van het RSV; de complexe projecten als gevolg van het decreet complexe projecten; projecten voor landinrichting of ruilverkaveling, ... Al deze projecten richten zich op de ontwikkeling van een bepaalde zone, infrastructuur of blauw – groen netwerk. Ze verenigen zowel publieke als private actoren.



Figuur 4: Voorbeelden van projectmatige bestuursvormen voor omgevingsbeleid (Regionet Leuven – Ruilverkaveling Schelde-Leie - Strategisch project RECOVER)

### Conclusies over de schaalproblematiek

Het sociaal – geografische materiaal en de inventarisatie van bestaande en diverse types van bestuursvormen met een regionaal bereik, brengen ons tot enkele besluiten.

### Meer reliëf, meer schaalvariatie

We beschikken nu over veel meer en meer verfijnde sociaal – geografische data dan bij vorige discussies. Vooral in het kader van de voorbereiding van de vervoerregio's, de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en studies over de regionale woonmarkten, zijn veel data gegenereerd en daardoor hebben we nu een veel rijker dieptezicht op relatiepatronen tussen kernen en op het polycentrische karakter van de ruimte in Vlaanderen.



Dat nuanceert de klassieke stad versus rand – discussies en toont dat stedelijke regio's, in alle varianten, vanuit een polycentrische benadering moeten worden opgevat. Uit dat materiaal is niet rechtlijnig één unieke gebiedsdekkende schaalafbakening van regio's af te leiden.

### **Meer actie op regionale schalen**

We stellen vast dat het aantal bestuursvormen op het regionale niveau is toegenomen: de hulpverleningszones, de vervoerregio's en de zorgregio's (op de eerste lijn en regionaal) zijn de meest recente en de meest belangrijke, met raakpunten voor ons onderzoek. Ze zijn het gevolg van initiatieven van centrale overheden. Ook het aantal strategische of complexe projecten met een regionale invalshoek is door verschillende beleidsinitiatieven toegenomen. Daarmee lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat schalen tussen de gemeente en de provincie, voor doelstellingen met een regionaal karakter, relevanter zijn geworden. De bestuursvormen die zich daarop enten kenmerken zich door hun interbestuurlijk karakter, zij het dat verschillende varianten te onderscheiden zijn van kaderstelling, financiering, politieke en ambtelijke betrokkenheid en soorten van actieve rollen van de centrale overheden. Daar komen we nog op terug.

### **Polycentrische nuance**

We zien in sommige gebieden (het Gentse, het Brugse, het Antwerpse, Zuid – West – Vlaanderen, Oost – Brabant,...) meer gelijkvormigheid tussen de geografische en bestuurlijke schalen van een redelijk vergelijkbare orde van grootte. In het middendeel van Vlaanderen is een grotere complexiteit merkbaar, omwille van de nog sterkere ruimtelijke verdichting en overlap dan in andere delen van Vlaanderen en mede beïnvloed door de impact van de Brusselse regio. De verhouding tussen de schaal van de provincie Limburg en de schaal van de subregio's hoort bij het debat over dat deel van Vlaanderen. De positie van de meer perifere en meer landelijke gebieden in het perspectief van een gebiedsdekkende territoriale stadsregionale indeling compliceert het debat zeker ook maar past wel in een meer genuanceerde polycentrische kijk op het Vlaamse landschap van grote en kleine centrumsteden.

### **De schaal is een beleidsinstrument**

De schaal van stadsregio's is een van de beleidsinstrumenten om in Vlaanderen beleidsdoelstellingen met een stadsregionale insteek beter te realiseren. Het is een van de instrumenten en niet het instrument: er komen immers evenzeer bevoegdheidskwesties aan bod, problematieken van financiering, van capaciteit, van samenwerking en conflictregelingen,... Het is belangrijk om de focus op dat geheel scherp te houden en het debat niet te laten verengen tot alleen maar een discussie over schalen en afbakening. Op de eerste plaats is het een inhoudelijk debat over beleidsdoelstellingen gericht op het omgevingsbeleid. Een verwoede discussie over schalen en instrumenten als middel mag niet worden verward met een debat over het doel, waartoe dat alles zou moeten dienen.

Het debat over de afbakening van regio's als basis voor een hertekening van de territoriale structuur van de representatieve democratie in het binnenlands bestuur is van een andere orde dan de afbakening van regio's als een tijdelijk instrument voor gebiedsgerichte beleidsvoering. In het eerste perspectief krijgt dat debat een sterke politieke lading omdat het machtsterritoria afbakent. De discussie over schalen kan sneller een doel op zich worden. In het tweede perspectief kunnen zeker ook politieke factoren meespelen, maar is de schaal toch



meer een instrument voor stadsregionale beleidsdoelstellingen. In dit rapport staat het tweede perspectief centraal en bieden we elementen aan om het eerste perspectief niet te hanteren. Door de focus te leggen op dat tweede perspectief gaat de aandacht minder naar de schaal maar wel naar de beleidsinhoud, de beleidsmatige vormgeving en de financiering van beleidsarrangementen voor stadsregionaal beleid. Dat zijn, zo leert ons de analyse, cruciale variabelen, belangrijker dan de schaal op zich.

### **Vervoerregio als beleidsinstrument: verdedigbaar**

Ons algemeen besluit in ons deelrapport is dat de combinatie van sociaal – geografische afwegingen met deze bestaande bestuurspraktijken, mits aanvaarding van een zekere pragmatiek, kan leiden tot een nuttige gebiedsdekkende afbakening die voldoende relevant is voor substantiële beleidsdoelen in het omgevingsbeleid. De afbakening van de vervoerregio's is vanuit dat perspectief een interessante ontwikkeling waarop verder kan worden gebouwd, onder meer omdat de Vlaamse overheid voor een substantieel beleidsdomein van het stadsregionale omgevingsbeleid deze schaalkeuze en deze interbestuurlijke organisatievorm heeft gekozen en daarin door haar eigen organisatieverandering investeert. Of een gebiedsdekkende benadering altijd nodig is, hangt af van de ambities en van de relevantie van de beleidsprogramma's voor omgevingskwesties. Bepaalde gebieden kunnen ook meer prioriteit krijgen dan andere, eventueel deels ook afhankelijk van de dynamiek in die regio's.

## **7.2 DOORWERKING VAN GESCHIEDENIS EN BELEIDSINTERVENTIES OP HET HUIDIGE ARRANGEMENT**

De onderdelen van het omgevingsbeleid, zoals we dat hierboven omschreven, hebben een rijke beleidsmatige historiek die doorwerkt tot vandaag. Bij de ruimtelijke ordening gaat het bijvoorbeeld over de geschiedenis en het effect van de gewestplannen, over de evoluties van het vergunningenbeleid, over de impact van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en van wat binnen dat kader is gebeurd (bv.: de afbakening van de stedelijke gebieden), over het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de problematiek van de betonstop / bouwshift (bvb: de toekomst van de woonuitbreidingsgebieden,...). Dat speelt zich af binnen een evoluerend decretaal kader, uitvoeringsbesluiten, financieringsmechanismen, vormen van toezicht,... Voor het infrastructuurbeleid, voor het mobiliteitsbeleid, voor het milieubeleid,... kunnen gelijkaardige reconstructies van de beleidsgeschiedenis en van de doorwerking ervan worden gemaakt. Al die elementen samen vormen de beleidsarrangementen. Wij gebruiken die analyses indirect, vanuit ons onderzoeksdoel, en zonder de analyses te herhalen. We konden lang niet alle onderdelen van het arrangement analyseren.

Het beleidsarrangement dat zich rond de ruimtelijke ordening ontwikkelt, is voor dit project vanzelfsprekend van cruciaal belang. Volgende elementen maken van dat arrangement deel uit: de verhouding tussen 'soft' en 'hard' planning, het RSV en de afbakening van de stedelijke gebieden, het BRV en de plaats daarin van gebiedsgerichte programma's en projecten.

### **7.2.1 'Soft' en 'hard' planning in de beleidspraktijk**

De gewestplannen waren een eerste vorm van regionale planning en ze werken door tot op vandaag. Omwille van doelstellingen voor het woonbeleid maar ook onder druk van sterke lobby's, zijn op de gewestplannen heel



wat woongebieden getekend, die nu vanuit een perspectief van verdichting, het belang van ecosystemen en het sparen van open ruimte, voor controverser zorgen. De gewestplannen sturen nog altijd in belangrijke mate het gedrag van lokale besturen (zie publicatie Coppens et al. 2020). Het lijkt er sterk op dat zij nog lang het kader voor het arrangement zullen blijven bepalen.

Over de doelstellingen om werk te maken van de betonstop / bouwshift is ondertussen bijzonder veel gezegd en geschreven (zie o.a. Pieter Leroy 2017). Vaak wordt dit gekoppeld aan de problematiek van de mobiliteit: de ruimtelijke verneveling maakt het organiseren van mobiliteitsstromen zeer inefficiënt en belastend voor mens en milieu. Het efficiënter organiseren vergt verdichting, bundeling, concentratie van activiteiten in kernen. Al deze afwegingen en discussies verwijzen naar een regionale schaal om tot beleidsafwegingen en bijsturing van het arrangement te komen. Concepten zoals transit-oriented development duiken daarbij op, maken sterk de koppeling tussen ruimtelijke ordening en mobiliteit en inspireerden onder andere de VRP tot een manifest (zie Baert et al. 2016). In beleidsdocumenten van de Vlaamse regering wordt het belang van die koppeling ook erkend (zie Beleidsnota Omgeving 2019-2024) en de vervoerregio's worden als een instrument gezien om daartoe bij te dragen.

Het is binnen de doorwerking van de historische factoren dat het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997) vorm kreeg. In zijn basislijn ('Vlaanderen: open en stedelijk') zat de regionale agenda ingebakken. Het RSV leidde tot de afbakening van de stedelijke gebieden (grote en kleine), tot gebiedsgerichte specifieke programma's, onder andere voor blauwgroene infrastructuur en voor natuur – en landbouwgebieden (zie AGNAS,...) die tot op vandaag doorlopen. Het RSV leidde tot een reeks van opeenvolgende generaties van zogenaamde strategische projecten vanuit het Departement Omgeving, waarvan een belangrijk deel betrekking had op regionale infrastructuur en op delen van stedelijke gebieden (zie publicatie over strategische projecten in Ruimte Vlaanderen 2013). Al lange tijd is ondertussen de discussie bezig over het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, dat het RSV geheel of gedeeltelijk zou moeten vervangen. Vooral over de beleidskaders op Vlaams niveau is nog heel wat onduidelijkheid, op het vlak van de ambities, de betekenis en impact van de Vlaamse werven, de verhouding tot de lokale besturen,... In het ontwerp van instrumentendecreet worden instrumenten uitgewerkt om de doelstellingen van het BRV en in het bijzonder de betonstop / bouwshift te realiseren. Vooral over de financiële gevolgen van de planschaderegelingen waartoe de Vlaamse regering uiteindelijk in december 2020 heeft beslist, is er controverse. Dat is nog in ontwerp en dus nog geen decreet.

In de planningsliteratuur over regionale ontwikkeling wordt het onderscheid gemaakt tussen zogenaamde 'hard planning' en 'soft planning' (Allmendinger et al. 2009; Haughton et al. 2013). De 'hard planning' staat voor het wettelijke en institutionele kader waarbinnen de relaties zich ontwikkelen. De 'soft planning' gaat over inspirerende gebiedsbeelden over regionale ontwikkeling die kunnen doorwerken in beslissingen van actoren en de basis kunnen vormen van onderhandelingen. Beide vormen van planning maken deel uit van de beleidsarrangementen. We zien ook in Vlaanderen dat gebiedsontwikkeling vaak ondersteund wordt door gebiedsbeelden die in interactie met actoren door ruimtelijke planners worden ontworpen. Die gebiedsbeelden kunnen motiverend werken, proberen een gemeenschappelijk toekomstbeeld te schetsen dat tot gedeelde acties kan leiden. Het zijn echter vormen van 'soft' planning: ze kunnen zich wel in de geesten vastzetten en beslissingen inspireren maar ze hebben uit zichzelf geen afdwingbare kracht, al kunnen ze zeker inspiratie bieden voor de vormgeving van de 'hard planning', in ruimtelijke uitvoeringsplannen bijvoorbeeld of in verordeningen.



Zimmermann et al. (2019) spreken in dit verband over ‘spatial imaginaries’, waarbij ze wijzen op het relatieve karakter van dergelijke imaginaire gebiedsbeelden, die zeer tijd – en plaatsgebonden zijn. De vraag is ook wie die ‘imaginaries’ in opdracht van wie produceert (Ibidem, p.152). Ze sluiten eerder aan bij de visie van wie dit ontwerpt en minder of niet bij de ‘functionally interrelated space or the sense of belonging of the citizens’ (p.171). Ze zijn vaak infrastructureel ingestoken en hebben meestal maar een korte levensperiode. Dergelijke ‘softe’ gebiedsbeelden of ‘imaginaries’ hebben een tekort aan institutionele inbedding maar institutionele initiatieven in de sfeer van de ‘hard planning’, hebben dan weer vaak een tekort aan verbeelding (p.177). We zien ook in Vlaanderen heel wat ‘spatial imaginaries’ of inspirerende gebiedsbeelden in heel wat regio’s. In de Gentse regio bijvoorbeeld ontbreekt het niet aan dergelijke gebiedsbeelden (zie bv. Labo Ruimte 2020) en lijkt dat zelfs een onderdeel te zijn van de positiestrijd in de regio en over het eigenaarschap van de regionale agenda (zie bv. Regionetwerk Gent). In bijvoorbeeld de Kortrijkse regio (zie Rekoever en Contreij), in de Antwerpse regio (zie Toekomstverbond) en in de Leuvense regio (zie Regionet Leuven) zien we gelijkaardige patronen. Of en hoe die gebiedsbeelden mobiliserend zijn voor beleidsbeslissingen en hoe ze inwerken op het gedrag van actoren zou grondiger moeten worden onderzocht. Dat konden wij niet in detail doen.

Op een aantal onderdelen van het beleidsarrangement m.b.t. het omgevingsbeleid gaan we in ons onderzoek dieper in, in eerste instantie over het ruimtelijk ordeningsbeleid: de aanpak en de effecten van het proces van de ‘afbakening van stedelijke gebieden’ en de ervaringen met de ‘strategische projecten’. Hieronder gaan we dan verder in op de rol van de intercommunales voor streekontwikkeling en van de provinciebesturen en we toetsen het alternatief van de federaties van gemeenten.

### **7.2.2 Afbakening stedelijke gebieden in het kader van het RSV**

De afbakening van de stedelijke gebieden, die vanaf 1998 vorm kreeg, was een van de belangrijkste instrumenten van het RSV. De bestuurspraktijk die zich daarrond ontwikkelde, binnen het beleidsarrangement voor de ruimtelijke ordening, is voor ons interessant. Er kwam een onderhandelingsproces op gang over de stadsregionale problematiek, tussen de Vlaamse overheid (toen de Administratie Ruimtelijke Ordening) en een beperkte groep van lokale besturen (centrumsteden en enkele omliggende gemeenten). Het eindproduct van het proces was een GRUP, een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan omdat het om materies ging die de Vlaamse overheid in de stedelijke gebieden als ‘gewestelijk belang’ omschreef. De gemeenteraden brachten daarover in de eindfase een advies uit. De uiteindelijke beslissing lag op het niveau van de Vlaamse regering: het ging om gebiedsgerichte onderhandelingen in een centraal voorgeschreven proces en procedure en binnen een centraal beslissingsmodel.

In de planningswereld werd het initiatief aanvankelijk overwegend positief onthaald. Het werd als een erkenning gezien van de realiteit van de stedelijke problematiek, na jaren waarin stedelijk beleid door de Vlaamse overheid gelijk werd gesteld met sociaal beleid (met die kritiek verwees men naar de opeenvolgende fondsen voor stedelijk beleid gericht op bestrijding van kansarmoede in de jaren 1990) (Dejonghe en Lacoere 2000). Dit initiatief kon tot een meer geïntegreerd stedelijk beleid leiden. Positief was zeker ook dat de Vlaamse overheid rechtstreeks met lokale besturen onderhandelde in wat een ‘collaboratieve aanpak’ werd genoemd (Houthaev 2000). Dat gaf een sterke legitimiteit aan dit initiatief: de Vlaamse overheid komt ter plekke en doet dat vanuit bepaalde ambities inzake wonen en de economische infrastructuur, vastgelegd in een gewestelijk uitvoeringsplan (Houthaev 2000).



De context was belangrijk. Het concept van de structuurplanning was nog maar zeer recent geïntroduceerd en provinciebesturen en lokale besturen waren daarmee pas aan de slag. Het concept van de uitvoeringsplannen was nieuw en daarmee was nog niet veel ervaring. De onzekerheid over deze nieuwe instrumenten bepaalde mee het gedrag van bestuurders: 'de bezorgdheid groeide over de slagvaardigheid, juridische zekerheid en instrumentele toepasbaarheid van de concrete vertaling van de gewenste afbakening en ontwikkeling van het stedelijk gebied' (Houthaeye 2000). Maar ook: wat het GAPAK in de regio Kortrijk niet kon bieden (een formeel instrumenteel sluitstuk) kon nu wel gebeuren (De Bevere en Vandeghinste 2000, p.244). Het samenvallen van de structuurplanningsprocessen op de drie niveaus zorgde voor overbelasting van het beperkt aantal planners, leidde zeker tot veel onduidelijkheid en open vragen, maar het bood ook kansen om dossiers doorheen de planningsniveaus aan elkaar te koppelen (zie ook Maes 2000 over de case Turnhout).

Er waren wel veel vragen van veel actoren over de Vlaamse intenties, begrippen en concepten, bijvoorbeeld: wat kan en mag nog binnen en buiten de stedelijke afbakeningslijn; wat is het verschil in bedrijvigheid op een regionaal bedrijventerrein versus deze op een lokaal terrein; hoe moeten we woondichtheden berekenen en toepassen; hoe moet het pakket van uitbreiding van zonevreemde bedrijven worden begrepen? (Claeys 2000, p.225). Ook op Vlaams niveau moest men zich nog inwerken en zoekend en tastend kijken hoe dit alles moest worden ingevuld.

De afbakening was bedoeld om materies van gewestelijk belang te regelen, die dus door de Vlaamse overheid werden vastgelegd. Dat ging over wonen en economische infrastructuur. Bovenop de onzekerheid over het nieuwe instrumentarium kwam de moeizame zoektocht naar de verhouding tussen materies die van lokaal belang en deze die van gewestelijk belang waren. Bij de lokale besturen was er veel terughoudendheid en het aanvoelen dat de Vlaamse overheid hun autonomie onder druk zette. Termen als stedelijk gebied lokten zelf controverse uit en versterkten de defensieve houding bij veel lokale besturen: ze vreesden maatschappelijke fenomenen die zij met stedelijkheid associeerden, sommigen vreesden letterlijk ingelijfd te worden (door fusie). Partijpolitieke verhoudingen kwamen daar bovenop. In sommige stedelijke gebieden is dat de verklaring voor het langdurig stilvallen en blokkeren van de gesprekken. Doorheen die lokale belangen speelden ook belangen van groepen of organisaties (Houthaeye 2000). Die complexe belangenstructuren bleven in sommige gebieden doorwerken tot op het niveau van de eindbeslissing over het GRUP door de Vlaamse regering. Het leidde tot kritische reflecties over de communicatie doorheen het proces: de communicatie beperkte zich tot het formele proces maar gaf geen inzicht in de reële discussies en harde belangenconflicten die zich achter de schermen afspeelden (Houthaeye 2000). Opvallend is bijvoorbeeld dat in de Gentse case Vlaamse ambtenaren vereenzelvigd werden met de stad Gent: 'het leek alsof we voor Gent kwamen pleiten' (David, Mertens en Penninx 2020). Naarmate het proces vorderde, verminderde die kritiek.

Er was kritiek op het inhoudelijke concept. Vooral de functie van de afbakeningslijn stond ter discussie. Het stedelijke functionele gebied was overal ruimer dan het gebied dat binnen de afbakeningslijn was gevat. Lokale besturen probeerden te ontsnappen aan die afbakening, al waren er vanuit functioneel oogpunt veel argumenten om deze lokale besturen zeker als deel van het stedelijk gebied te beschouwen. De afbakeningslijn werd bijvoorbeeld in de regio Kortrijk bevraagd vanuit de lineaire polycentrische structuur van het stedelijke gebied (Vandeghinste 2000). Ook in Gent stond de afbakening ter discussie en wezen planners erop dat 'deze ruimtelijke afbakening achterloopt op de eigenlijke ruimtelijke realiteit' (Dejonghe en Lacoere 2000). In andere gebieden viel de grens dan weer bijna samen met de administratieve grenzen van de centrumstad zelf. Planners wezen er ook dat de provinciebesturen ondertussen verantwoordelijk bleven voor het buitengebied en dat in



de provinciale structuurplannen weinig te merken was van een streng openruimtebeleid, bijvoorbeeld in het aansnijden van woonreserves. 'Een vrije woningmarkt zoals de Vlaamse functioneert regionaal en houdt geen rekening met grenslijnen. Het is de verhouding hectaren bouwgrond binnen en buiten het stedelijk gebied dat de concurrentiepositie van de stad en de kansen van het stedelijk wonen en bouwen zal bepalen' (Dejonghe en Lacoere 2000).

Kritiek was er op het uniforme en top – down opgelegde karakter van de aanpak en van het proces ('mechanistisch', volgens Houthaeve 2000), al werden daar in de loop van het traject wel elementen op maat per gebied aan toegevoegd. Wonen en economische infrastructuur stonden centraal maar in sommige regio's zijn daar andere elementen bijgekomen. Vanuit het Gentse bijvoorbeeld werd de noodzaak van stedelijke groenzones beklemtoond. Op de Gentse case komen we hieronder nog terug.

Ook op het niveau van het management van het proces en de functie invulling van de leidende ambtenaren waren er verschillen per gebied. Bij aanvang was het mandaat van de ambtenaren onduidelijk en het was voor hen ook een leerproces, ze vertrokken van een 'wit blad' (David, Mertens en Penninx 2020). Er waren personele wissels, niet alle ambtenaren hadden gelijkaardige competenties en na de afronding van het proces verdwenen ze en werd gerekend op de 'zelfvervullende' kracht van de gemaakte afspraken (David, Mertens en Penninx 2020). Het RSV en de taakstellingen gaven wel een kader aan en dat versterkte de positie en de legitimiteit van de ambtenaren. De door sommigen als uniform opgelegd ervaren norm van 25 woningen per hectare lokte veel controverse uit en was deel van de belangenstructuur die zich rond het dossier ontwikkelde.

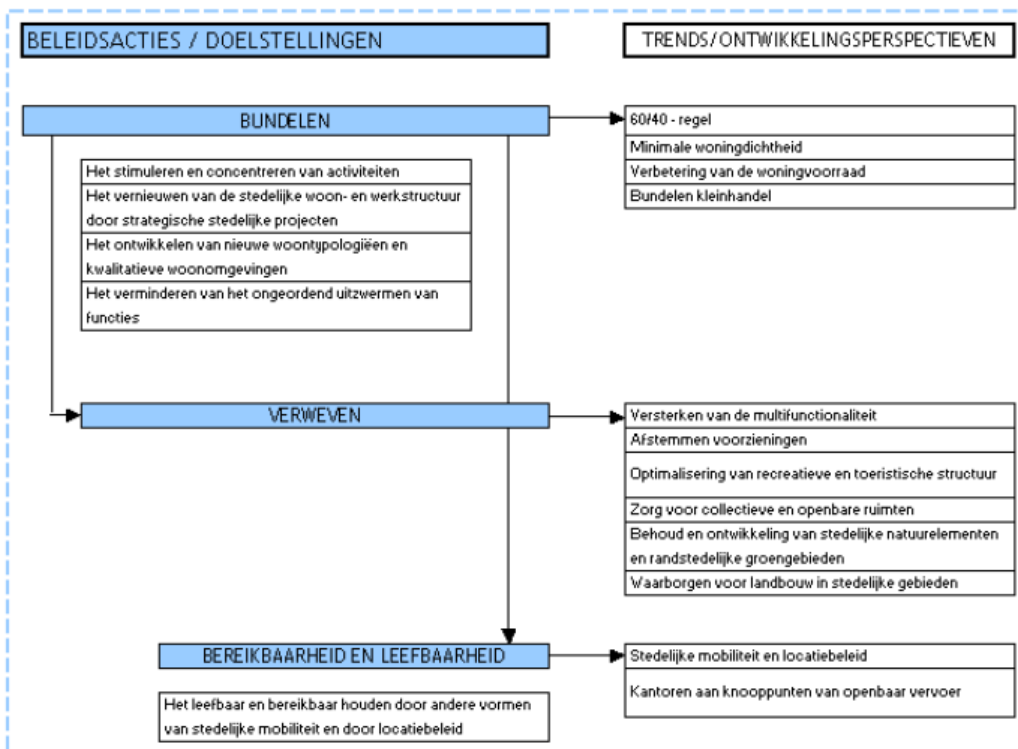
In heel wat teksten werd benadrukt dat het initiatief dan wel getrokken werd door de administratie voor Ruimtelijke Ordening maar dat lokale besturen zelf nog instrumenten in handen hadden, bv. voor de kwalitatieve invulling van de woongebieden. Bovendien is de betrokkenheid van andere Vlaamse diensten noodzakelijk om uitvoering te geven aan de keuzes. Wat in de aanvangsfase nog een waarschuwend bedenking was, werd geleidelijk een sterk punt van kritiek. In het hele proces, over alle gebieden heen, is weinig te merken geweest van betrokkenheid van andere Vlaamse actoren. Het gebrek aan uitvoeringsgericht karakter werd steeds sterker als een basisprobleem aangevoeld, zeker toen ook de Vlaamse ambtenaren van AROHM wegvielen.

Er waren verschillen tussen de regio's: in sommige regio's zoals Mechelen, Leuven, Hasselt – Genk,... kwam het proces niet van de grond omdat er bij aanvang grote weerstand was, zowel bij de centrumsteden als bij de kleinere gemeenten. In alle regio's waren er weerstanden bij lokale besturen, soms dusdanig dat het hele proces blokkeerde. In andere regio's konden wel compromissen worden gesloten voor sommige dossiers en dan weer niet voor andere. Over het algemeen was de evaluatie dat het bijzonder moeilijk bleek om een niveau van gemeenschappelijkheid te bereiken, bleek elke gemeente toch vooral voor zichzelf op te komen en waren de meeste gemeenten alleen geïnteresseerd wanneer een concrete invulling op hun grondgebied aan de orde was (Claeys 2000, p.226). In andere regio's leidde het proces van studie en overleg wel tot een gemeenschappelijk denkkader dat als een belangrijk resultaat werd bekeken voor het stedelijk beleid en als een basis voor afspraken (David, Mertens en Penninx 2000). In Turnhout bijvoorbeeld zou de infrastructurele agenda van de Stadsregio Turnhout tot vandaag mede bepaald worden door wat in het afbakeningsproces bespreekbaar werd gemaakt. Het uiteindelijk resultaat leidde dan wel soms tot een 'grijs compromis' en liet een 'wrange nasmaak wegens de niet ingeloste beloften' (zie De Bevere en Vandeghinste 2000). En overal was de frustratie merkbaar over de



vele verloren tijd, het uitvoeren van onnodige studies, het te laat benoemen van de knelpunten (De Bevere en Vandeghinste 2000, p. 217).

In 2010 werd het effect van het RSV inclusief de afbakening van stedelijke gebieden geëvalueerd. De beleidstheorie achter het Vlaamse beleid voor stedelijke gebieden werd als volgt gereconstrueerd:



Figuur 5: Schema basisdoelstellingen stedelijke gebieden (Voets et al. 2010, p. 36)

In 2010 was de afbakening van de grootstedelijke gebieden afgerond en waren 7 van de 10 regionaalstedelijke gebieden afgewerkt. De gemiddelde duur liep van 5 tot 10 jaar, met een uiteenlopende verhouding voor de jaren van de visievorming op het totaal van die periode (Voets et al. 2010, p.113). In meerdere gebieden lopen procedures echter tot vandaag (zie o.a. het dossier van het voetbalstadion in Brugge; zie ook de heropstart voor de Mechelse regio).

Het evaluatierapport gaat grondig in op de 60/40 taakstelling inzake wonen, met alle discussies over de verwachte en perverse effecten, de aanpassingen en de technische interpretaties die erbij horen en die voor ons rapport minder belangrijk zijn. De evaluatie wees op een gunstige trend al werden de oorspronkelijke doelstellingen niet gehaald. De trage afbakening van de stedelijke zones maar vooral de ruime reserves op de gewestplannen gekoppeld aan het vergunningenbeleid in het buitengebied binnen een evoluerend kader van decreten en omzendbrieven zijn de belangrijkste verklaringen (p.45). Marktwerking, woonvoorkeuren en de nederzettingenstructuur worden als structurele systeemkenmerken benoemd die de effecten van de afbakening doorkruisen en beperken. De suburbanisatie zou zelfs zijn toegenomen (p.53, op basis van een onderzoek van SumResearch uit 2006). De eindconclusie luidt: 'dit stedelijk beleid was onvoldoende om de suburbanisatie



tegen te gaan. Voor de realisatie van zijn woonbehoefte richt een groot deel van de Vlamingen zich nog steeds op het buitengebied' (p56).

Daarnaast stelde men vast dat de effecten van de opgelegde norm van 25 woningen per hectare moeilijk meetbaar waren, bij gebrek aan betrouwbare data maar het vermoeden is dat hier maar een beperkt tot misschien zelfs negatief effect te zien was (p.48). De studie stelde wel een positieve verschuiving vast naar aankoop i.p.v. nieuwbouw en woningrenovatie en een trend naar compacter wonen en appartementisering. In hun aanbevelingen komen volgende aspecten aan bod: een strikter vergunningenbeleid in het buitengebied; doorrekenen van de kosten van suburbanisering; financieel ondersteunen van verdichtingsprojecten.

In de evaluatiestudie werd ook beperkt aandacht besteed aan de bestuurlijke aspecten van de aanpak van de afbakening van de stedelijke gebieden (p.115) :

- De filosofie van interbestuurlijke samenwerking wordt geprezen maar er moet nog veel leergeld worden betaald;
- De verhoudingen tussen lokale politici en Vlaamse ambtenaren leiden soms tot conflicten. 'De afwezigheid van met name het Vlaamse politieke niveau gecombineerd met een onduidelijke rol en mandaat voor de Vlaamse ambtenaren in dergelijke processen, zorgen voor conflicten met de lokale beleidsmakers die wel aan tafel zitten';
- De rol van de leidende ambtenaren bepaalt mee het succes van de aanpak;
- De focus op de lijn domineert teveel in verhouding tot het zeer relatieve belang van zo'n harde afbakening;
- De te beperkte opvolging van de actieprogramma's en een gebrek aan tastbare effecten op het terrein, heeft het draagvlak voor de afbakening ten dele ondermijnd.

### **Case: afbakening grootstedelijk gebied Gent**

We hebben niet alle cases van de afbakening grondig kunnen bestuderen op het vlak van de kwaliteit van het proces en van de effecten. Op basis van de interviews kunnen we echter wel besluiten dat de case van Gent als een van de 'best cases' kan worden beschouwd. Het effect van de afbakening op belangrijke stadsregionale dossiers is onmiskenbaar, tot op de dag van vandaag. Het is voor ons doel nuttig na te gaan hoe dat relatieve succes kan worden verklaard.

Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan waarin de afbakening van het grootstedelijk gebied Gent is vastgelegd werd voorbereid in een intensief proces van meer dan twee jaar visievorming en besluitvorming (april 1999 tot juli 2002). In dat samenwerkingsproces werden uitspraken gedaan over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het grootstedelijk gebied Gent, over de ligging van de afbakeningslijn, over de acties voor het stedelijk gebiedenbeleid en over de verdere samenwerking. Om tot deze gedragen visie te komen, is een ruimtelijk onderzoek uitgevoerd en zijn diverse overlegstructuren opgezet. Het resultaat van de ruimtelijke afweging is een hypothese van gewenste ruimtelijke structuur, die de basis vormt voor een voorstel van afbakening. Dit



voorstel is na het afbakeningsproces omgezet naar een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Dat werd initieel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 16 december 2005 en, na een vernietiging door de Raad van State, opnieuw goedgekeurd op 9 juli 2010. Het hele proces liep dus over meer dan 11 jaar.

Bij de visievorming op de ruimtelijke ontwikkeling van het grootstedelijk gebied Gent werd gebruik gemaakt van resultaten van andere planningsprocessen die voorafgaand aan of parallel met het afbakeningsproces liepen. Het gaat onder meer om het zogenaamde streefbeeld voor de R4-zuid, het ontwerp van strategisch plan voor de Gentse Kanaalzone en het mobiliteitsplan regio Gent. Ook vanuit de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke structuurplanning is een belangrijke input geleverd. Tenslotte is de visie gebaseerd op specifiek ruimtelijk onderzoek onder meer voor de groenpool Parkbos, de groenpool oud vliegveld Lochristi-Oostakker, het randstedelijk groengebied Kalevallei, de groenpool Gentbrugse Meersen/Damvallei en het regionaal bedrijventerrein t' Eilandje in Zwijnaarde.

Binnen het afbakeningsproces zelf zijn vervolgens voor specifieke problematieken afzonderlijke planningsprocessen opgezet. Deze planningsprocessen hadden als doel om input te leveren voor de opmaak van het gewestelijk RUP.

Het afbakeningsproces voor Gent heeft een ruimere inhoudelijke focus gekregen dan alleen de kwantitatieve taakstellingen voor wonen en bedrijvigheid, die door het Vlaamse gewest werden gevraagd. De koppeling met mobiliteit, kleinhandel en met de groenstructuren wordt als positief ervaren. De kernactoren zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de visievorming en van de inhoud van de gewenste ruimtelijke structuur, die tot op de dag van vandaag doorwerkt in de beleidsbeslissingen van het stadsbestuur en van de Vlaamse overheid. Vanuit dat perspectief bekeken is dat onderhandelingsproces belangrijk geweest en sterk beleidsvormend. Een voorbeeld is de koppeling met mobiliteit die leidde tot aanpassingen van het openbaarvervoernet van de Lijn, o.a. door hogere frequenties.

Voor de koppeling met de vier randstedelijke groenstructuren rond de stad is een belangrijk element geweest. Dat was dan weer zelf een onderdeel van de eerdere plannen van de Vlaamse overheid, vanaf het begin van de jaren 1990, om stadsrandbossen uit te bouwen. Beide processen schoven zo in elkaar. Rond een van die groenstructuren, wat later het Parkbos zou worden, ontstond een jarenlange belangenstrijd tussen Gent, de betrokken gemeenten en belangenorganisaties die ervoor zorgde dat de goedkeuring van het GRUP voor de afbakening vijf jaar werd uitgesteld, na een vernietiging door de Raad van State. Het is het typevoorbeeld waar vanuit lokale belangen tot op Vlaams niveau druk is uitgeoefend, ook via de partijpolitieke kanalen. Het 'Parkbos' is uiteindelijk qua naamgeving en vormgeving uit een compromis gegroeid tussen de verschillende territoriale en sectorale belangen.

Van bij het begin werd vanuit de stad Gent kritisch gekeken naar de afbakeningslijn, die geen recht doet aan het reële functionele stedelijk gebied. In het ruime buitengebied dat buiten de afbakeningslijn viel is de ontwikkeling van woonzones verdergegaan. Dat viel buiten de focus van dit proces en de inschatting is dat het provinciebestuur de inname van woongebieden nauwelijks heeft kunnen of willen tegenhouden. De resultaten van het hele afbakeningsproces op het vlak van de sturing van de regionale woonmarkt en met name het inperken van de bouw mogelijkheden in het buitengebied zijn zeer beperkt.



Het voorbereidende werk is grondig gebeurd maar dan is de fase van het politieke gelobby gekomen: Lochristi en Melle die geen tramlijn wilden, weerstand tegen de stadsrandbossen in De Pinte en Sint – Martens - Latem, ... De vrees voor fusie speelde voortdurend sterk mee. Niettemin is geleidelijk aan meer ruimte gekomen voor onderhandelingen met de kleinere lokale besturen, werden compromissen gezocht en bereikt. Politieke wissels in de kleine gemeenten of de sleutelrol van sommige sectorale stakeholders speelden een rol, de gouverneur bemiddelde op cruciale momenten.

Het samenvallen van de structuurplanningsprocessen en het koppelen van het gebiedsbeeld binnen de afbakening aan deeldossiers bood kansen voor een kleine groep gedreven trekkers die elkaar als kerngroep van het hele proces goed hebben gevonden: de verantwoordelijke Vlaamse ambtenaar, een sleutelambtenaar bij het provinciebestuur met toegang tot de gouverneur, de lokale ambtenaar die ervaring had op het Vlaamse niveau, Vlaamse ambtenaren die met deelprojecten bezig waren (onder andere voor de aanleg van stadsrandbossen). De coalitievorming tussen de Vlaamse overheid en stad Gent was sterk en hecht en vanuit die sterke coalitie kon naar compromissen worden gezocht, maar werd ook gebruik gemaakt van uitvoeringsinstrumenten in andere sectoren. De politieke stabiliteit in Gent zelf is zeker een onderdeel van die coalitie: over een langere periode kon relatief consistent aan de uitwerking van de visie op de stad worden gewerkt. Finaal is de conclusie dat het GRUP voor het stedelijk gebied sterk bepalend is geweest voor de realisatie van heel wat projecten, telkens met weer andere constellaties per project (Van Wesenbeeck 2002). De meeste van deze projecten met een stadsregionale betekenis bevinden zich op het grondgebied van de stad Gent, met een belangrijke uitzondering voor het project van de Kanaalzone en de vier stadsregionale groenpolen. De belangrijkste lacune is dat slechts in beperkte mate is ingegrepen in de sturing van de regionale woonmarkt via het ruimtelijk beleid in het buitengebied, met uitzondering van de woongebieden in de stad zelf en enkele beperkte bestemmingswijzigingen in het buitengebied, als onderdeel van de akkoorden binnen bepaalde projecten.

Een belangrijk element dat het succes van de afbakening in Gent bepaalt is de keuze om planning aan uitvoering te koppelen: dat betekent dat, vooral geleerd vanuit de case van de Kanaalzone, telkens wordt geprobeerd om bij planningsdiscussies ook de actoren te betrekken die verantwoordelijk zullen zijn voor de uitvoering en om snel in uitvoeringstermen te denken, gericht ook op het bereiken van snelle en zichtbare resultaten. Dat is niet over de hele lijn gelukt maar het typeert wel de overtuiging over een bepaalde praktijk van aanpakken, die de kernactoren in Gent met elkaar deelden.

### **Conclusies voor de figuur van de afbakening van stedelijke gebieden**

Voor ons doel zijn de ervaringen met de afbakening van de stedelijke gebieden in het kader van het RSV belangrijk. In een aantal regio's werken de resultaten van de onderhandelingen van toen nog door in het beleidsarrangement van vandaag (zie Gent en Turnhout). Dat geldt echter zeker niet voor alle regio's. De regio Gent is een goed voorbeeld van de wijze waarop een aantal specifieke factoren het relatieve succes verklaren. De parallelle koppeling met projecten en de sterke ambtelijke coalitie speelden daarbij zeker mee.

Zelfs al is op de afbakening veel kritiek te geven, de interbestuurlijke constructie die tot stand werd gebracht, was interessant en bood potentieel. De Vlaamse overheid betaalde leergeld: het was voor het eerst dat ze zich op deze manier rechtstreeks in de regionale verhoudingen positioneerde. De uitvoeringsactoren van de andere departementen van de Vlaamse overheid werden niet betrokken. De goedkeuring van het RSV en de



basisconcepten die daarin werden ontwikkeld, legitimeerden deze interventie van de Vlaamse overheid. Maar ook met deze legitimatie bleef het een uiterst gevoelige materie en het toonde goed aan waar de gevoeligheden bij lokale besturen liggen. Het arrangement van de afbakening had weinig impact op de keuzes van de lokale besturen inzake woonbeleid vanuit een regionaal perspectief. De ervaringen van toen blijven evenwel nuttig voor het huidige debat: is de maatschappelijke, bestuurlijke en politieke context nu anders dan toen en wat zou een bijgestuurd model van de afbakening nu tot meer succes kunnen brengen?

### 7.2.3 Van RSV naar BRV

Het RSV werkt door tot op vandaag omdat het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen er niet is evenmin als de beleidskaders waarmee de Vlaamse overheid haar eigen ambities aangeeft, haar eigen werven definieert en aangeeft hoe ze de verhouding ziet met de andere bestuursniveaus. Ondertussen zijn de provinciebesturen en een aantal lokale besturen bezig met de opmaak van hun beleidsplan ruimte. De malaise rond het BRV duurt nu al meerdere jaren. Het instrumentendecreet zou instrumenten moeten aanbieden om de betonstop / bouwshift mogelijk te maken. Recente politieke akkoorden (december 2020) zorgen voor controverse over de kostprijs en over het afschuiven van de politieke en financiële verantwoordelijkheid naar de lokale besturen. Dat alles speelt zich af in een sterk liberaal vergunningenkader dat evenzeer grote verantwoordelijkheid legt bij de lokale besturen. Dat is meteen de wellicht belangrijkste verschuiving ten opzichte van de periode van het RSV. Er is op dit moment geen vernieuwd Vlaams beleidskader buiten het nog altijd geldende RSV dat een vergelijkbare basis biedt voor onderhandelingen; er zijn geen taakstellingen op Vlaams niveau en het is onduidelijk welke verantwoordelijkheid de Vlaamse overheid zelf voor 'Vlaamse werven' wil nemen; er is geen duidelijkheid over ambities die vergelijkbaar zouden zijn met deze ten tijde van de afbakening van de stedelijke gebieden.

In de aanloop naar een mogelijk BRV werd wel aandacht besteed aan de gebiedsgerichte aspecten van het ruimtelijk beleid. In de zogenaamde Eindnota over de relance van het BRV (november 2014 – mei 2015) werd in een aantal pilootgebieden een vooroefening op het BRV gemaakt met aanbevelingen voor de Vlaamse overheid over de gebiedsgerichte werking binnen het BRV. In die pilootgebieden werd samengewerkt tussen gemeenten, soms via hun intercommunale voor streekontwikkeling, het provinciebestuur en de Vlaamse overheid. In de regio Kortrijk bijvoorbeeld werden pilootcases geformuleerd: Hoog Kortrijk; Waregem Zuid; de luchthaven; het complex project Kanaal Bossuit – Kortrijk. Er werden visies ontwikkeld over het openbaar vervoer (zie Rekovert); over de optimalisatie van het wegennetwerk; over kernversterking, bedrijvigheid en bosuitbreiding. In de visievorming werd aangegeven dat de woonreserves in bestemde woongebieden volstaan voor de regionale behoeften (aansnijden van de woonuitbreidingsgebieden was dus niet nodig). Uiteindelijk werden negen gebiedsgerichte projecten geformuleerd als hefboomen die hun plaats konden krijgen in de gebiedsgerichte uitwerking van dat BRV. Vijf jaar later is het BRV er nog steeds niet en zijn er geen beleidskaders die aangeven hoe de Vlaamse overheid het gebiedsgericht werken zou aanpakken.

Over die gebiedsgerichtheid in het kader van het BRV is wel politieke discussie geweest. Minister Schauvliege en bij uitbreiding de CD&V verzette zich tegen een veralgemeende gebiedsdekkende benadering omdat het afbakenen van gebieden door de Vlaamse overheid als een inbreuk op de gemeentelijke autonomie werd beschouwd. Of, hoe, op welke schaal en waarvoor er gebiedsgericht zou worden samengewerkt, moest voor CD&V een beslissing zijn van de (vrijwillig samenwerkende) gemeenten zelf. Daarmee werd dus aangegeven dat ook op dit punt sprake moest zijn van decentralisatie naar de lokale besturen.



Op Vlaams ambtelijk niveau werd in die periode wel nagedacht over de vormgeving van gebiedsgerichte programma's en werd ook tussen de departementen MOW en Omgeving overlegd over een gemeenschappelijke gebiedsafbakening voor geïntegreerde programma's. Dat was nieuw en steunde op goede ambtelijke contacten, tot op het hoogste leidinggevende niveau. In een latere fase en na het politieke afhaken over de gebiedsgerichte benadering op ruimtelijk vlak, leidde dit tot de afbakening van de vervoerregio's, alleen vormgegeven door het departement MOW, zij het met een indirecte afstemming met en betrokkenheid van het departement Omgeving (zie hieronder over de vervoerregio's). In al die jaren werd ook het debat over de betonstop / bouwshift gevoerd maar zonder betekenisvolle stappen op het Vlaamse niveau. Het ontbrak niet aan studies die zich over aspecten van deze bouwshift bogen en die allerlei strategieën, inclusief de maatschappelijke en financiële kosten, uitwerkten (zie o.a. Stec groep 2017; Pisman et al. 2019). Op het moment van het afronden van dit rapport (januari 2021) is onduidelijk of en welke ambities de Vlaamse regering eventueel (nog) zelf wil nastreven met gebiedsgerichte programma's.

De belangrijkste conclusie voor dit project is dat de Vlaamse overheid er niet in slaagt om een eigen Beleidsplan Ruimte Vlaanderen op te maken en daardoor feitelijk steeds meer verantwoordelijkheid legt bij provinciale en lokale besturen. Dat was al de dominante trend van de laatste jaren voor het vergunningenbeleid. Voor initiatieven die vergelijkbaar zijn met de afbakening van de stedelijke gebieden en die de ambitie hebben om op stadsregionaal niveau tot gebiedsbeelden en uitvoeringsplannen te komen, lijkt er minder of geen ruimte meer te bestaan op Vlaams niveau, deels omdat de Vlaamse overheid er niet in slaagt om eigen vernieuwde taakstellingen te formuleren, deels omdat de politieke druk om de lokale besturen meer verantwoordelijkheid te geven, de dominante beweging lijkt te zijn. Het volgen van de evoluties en beleidskeuzes op provinciaal en lokaal niveau wordt daardoor belangrijker. De volledige impact van het compromis over het instrumentendecreet, meer bepaald over de planschaderegeling, kan op dit moment nog niet worden ingeschat maar het lijkt er wel op dat de lokale besturen de financiële gevolgen van hun keuzes vanaf nu ook nog meer zelf zullen moeten dragen. De dominante trend in het beleidsarrangement op dit moment lijkt op een verregaande decentralisatie op alle vlakken te wijzen. Dat maakt de context voor een vernieuwde versie van de afbakening van stedelijke gebieden niet gunstiger.

#### **7.2.4 De projectmodus en stadsregio's**

De afbakening van de stedelijke gebieden kunnen we omschrijven als een brede gebiedsdekkende planvorming. Bij de bespreking van de case Gent gaven we al aan hoe zeer een breed programma verweven is met de voorgeschiedenis van bepaalde projecten binnen dat gebied, maar zelf ook tot versterking van de projectaanpak kan leiden. We hebben de factoren beschreven die het relatieve succes van de aanpak in Gent verklaren.

De projectmodus voor specifieke deelgebieden is ondertussen gemeengoed in Vlaanderen. Er zijn de strategische projecten van de Vlaamse overheid, in het kader van het RSV, waarvan er ondertussen al meerdere generaties zijn uitgewerkt. Een aantal hebben regionale ambities. Er zijn projecten die door lokale actoren worden ontwikkeld, bv. door intercommunales, vaak in samenwerking met Vlaamse administraties. In het kader van het RSV heeft de afbakening van de agrarische en natuurlijke structuur (AGNAS) geleid tot een reeks projecten in landelijke gebieden of rond blauwgroene assen. Er zijn de landinrichtingsprojecten en de ruilverkavelingsprojecten van de Vlaamse Landmaatschappij. Er zijn de complexe projecten in het kader van het decreet complexe projecten. Er zijn de eertijds gestarte stadsrandbosprojecten en de onlangs weer vernieuwde bosuitbreidingsprojecten. In het kader van Water – Land – Schap zijn er over heel Vlaanderen pilootprojecten,



vooral in landelijk gebied. De projectmodus heeft dus zeker een bredere insteek dan stadsregionale beleidsratio's maar soms hebben dergelijke projecten betrekking op een deelgebied binnen de stadsregio, of overlappen gebieden en loopt de projectmodus doorheen delen van de stadsregio's. Elk stadsregionaal gebiedsbeeld (zie bv. de oefening vanuit het Regionetwerk Gent) bevat naast generieke beleidsdoelstellingen inzake mobiliteit of wonen, altijd ook specifieke ambities voor delen van het gebied, rond een bepaalde infrastructuur, of een bepaald type van gebied, hetzij bijvoorbeeld een deel van de verdichte suburbane ruimtes aan de rand van de centrumstad, hetzij bijvoorbeeld een specifiek waardevol gebied vanuit ecologisch of economisch oogpunt, hetzij een bepaalde corridor van verdichte kernen die nuttig is in het kader van het regionaal mobiliteitsbeleid.

In het kader van dit onderzoek volgden we gedurende langere tijd projecten als de Gentse Kanaalzone, het Parkbos Gent en het Ruilverkavelingsproject ten zuiden van Gent. Ze zijn op verschillende wijzen verbonden met het afbakeningsproces en hebben zonder twijfel een stadsregionale focus. We brachten de bevindingen samen in een bijzonder rapport. Uit de analyse van enkele projecten in de Gentse regio halen we hier de belangrijkste vaststellingen.

In deze Gentse projecten worden effectief beleidskeuzes gemaakt en uitgevoerd met een stadsregionale focus: de keuze voor ontwikkeling van woonkernen in het havengebied; de afbouw van niet – leefbare dorpen voor havenontwikkeling; de bosuitbreiding op het grondgebied buiten Gent; de aanleg van fietsbruggen ter ontsluiting van de relatie tussen Gent en de parkbosgemeenten buiten Gent,... Bij deze projecten worden ook afwegingen gemaakt inzake mobiliteit vanuit een regionaal perspectief. Zoals al eerder opgemerkt: keuzes inzake het aansnijden van woongebieden rond de centrumstad Gent komen over het algemeen in deze projecten niet aan bod, tenzij als een beperkt deel van de consensus voor bepaalde projecten in deelgebieden.

Voor deze projecten is het vastleggen van bindende gebiedsbeelden een stimulans geweest en deze projecten hebben daar zelf toe bijgedragen. Voor een project als het Parkbos is dat pas gebeurd na jarenlange onderhandelingen, conflicten en inhoudelijke aanpassingen van het gewenste gebiedsbeeld (waarvoor de naamswijziging van stadsrandbos naar Parkbos indicatief was). De inhoudelijke sterkte maar ook wel de flexibiliteit van het concept droeg bij tot het succes ervan.

Bij alle projecten was en is een kerngroep van gelijkgezinden belangrijk, vaak mensen van verschillende bestuursniveaus, niet zelden met ervaring met het werken op andere bestuursniveaus. De kwaliteit van de projectcoördinatoren is cruciaal, net als het creëren van een vorm van eigenaarschap bij de belangrijkste actoren, via de werking van stuurgroepen bijvoorbeeld maar zeker ook via het bespelen van de informele relaties en een grote aandacht voor communicatie en overleg. Bij al deze projecten speelde de gouverneur een belangrijke rol, mede ondersteund en aangestuurd door de ambtelijke kerngroep. De rol van een niet gebonden en partijpolitiek neutrale figuur in de rol van een 'intendant' blijkt op cruciale momenten het verschil te kunnen maken. De gouverneur kon hier gebruik maken van zijn veelzijdige positie en contacten met alle bestuursniveaus, zeker ook deze van ambtenaar van de Vlaamse overheid, al was het zeker niet zo dat de opdracht van de Vlaamse overheid kwam. In andere projecten is dat wel soms het geval. De persoonlijkheid van de gouverneur speelt hier een rol: de ontvankelijkheid voor deze rol leidt tot vragen om deze rol te vervullen, al dan niet uitgelokt door de gouverneur zelf.



De koppeling tussen planning en uitvoering, het tijdig koppelen aan de uitvoeringsinstrumenten, aan verantwoordelijken voor die instrumenten en de budgettering, verklaart waarom de projecten hun doorgang hebben gekend. Niettemin merken we dat, zelfs met deze relatief gunstige constellaties van actoren en van de coördinatie, de termijnen voor uitvoering bijzonder lang zijn. We spreken over projecten waarvoor termijnen van 20 tot 30 jaar gelden. Zowel planvorming als uitvoering zijn gespreid over vele jaren.

De Vlaamse instrumenten en de Vlaamse financiering zijn dominant. In sommige projecten bereikt de financiering door de Vlaamse overheid 80% van het totale budget. Dat wil zeggen dat de projecten sterk afhankelijk van de cycli binnen de Vlaamse overheid, zowel politiek, ambtelijk als qua budgetten. Dat verklaart mee de lange duur van deze projecten. In al die projecten is de expertise van Vlaamse ambtenaren al even cruciaal, aangevuld met deze van lokale actoren. De meeste van deze Vlaamse ambtenaren zijn goed vertrouwd met het terrein en hebben een netwerk uitgebouwd van contacten. De relaties binnen deze projecten krijgen vorm in een soort grijze zone van relatieve ambtelijke autonomie gedekt door een politiek systeem dat wat op afstand blijft maar dat wel actief wordt bij conflicten of interventies vanuit het lokale niveau. Op dat moment interveniëren politieke beslissingen in het projectnetwerk.

Projecten krijgen te maken met de administratieve verkokering op Vlaams niveau. Projecten moeten soms worden opgeknipt om per departement of agentschap voor vergunning of financiering in aanmerking te komen. Dat vergt van de projectcoördinatoren veel geduld, handigheid en strategisch inzicht. Soms merkten we dat de planningsfase binnen een bepaald agentschap geen garantie gaf op het definitief vergunnen van een bepaalde fase door andere diensten binnen hetzelfde agentschap. Bij veel projecten valt de relatief grote autonomie van agentschappen op, die in de feiten een belangrijke rol spelen in de beleidsvoorbereiding en de uitvoering. Hun relatieve autonomie speelt hier mee in wisselwerking met de specifieke deskundigheid die ze vanuit hun technische kennis en veldkennis hebben opgebouwd.

De politiek – ambtelijke verhoudingen zijn asymmetrisch: lokale bestuurders (politici en ambtenaren) onderhandelen met Vlaamse ambtenaren in die relatieve luwte van de politiek op Vlaams niveau. Men laat vaak gebeuren, tot er gevoelige kwesties opduiken of tot lokale conflicten doorwerken in de partijpolitieke verhoudingen op Vlaams niveau. Doorheen deze verhoudingen spelen de effecten van de besparingen en van de keuzes in het personeelsbeleid op Vlaams niveau: er valt veel werklust op een beperkt aantal mensen, er zijn soms snelle wissels, centrale figuren in het veld met veel expertise en veldkennis vallen plots weg of worden niet opgevolgd. De deskundigheid en kennis van het veld staat daardoor onder druk, onder andere door het wegvallen of reduceren van de capaciteit van provinciale buitendiensten.

Het is vanzelfsprekend onmogelijk om een evaluatie te maken van al de soorten projecten die we in de inleiding hebben beschreven. Op basis van occasionele evaluaties en indirecte bronnen merken we dat projecten soms als experimenten worden ingebed en ook in dat statuut blijven steken. Soms blijven projecten in de planningsfase hangen. Sommige projecten worden door één Vlaamse administratie getrokken, door een intercommunale of door een provinciebestuur, maar missen de verbinding met de Vlaamse uitvoeringsactoren waardoor ze een stille dood sterven. De afhankelijkheid van beslissingen op Vlaams niveau is vaak groot en projectambities lopen daarop dood.

In alle beleidsarrangementen met een gebiedsgerichte en stadsregionale focus spelen die per domein verschillende belangenverhoudingen een rol in de besluitvorming door de Vlaamse overheid. Uit een beperkte

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

reconstructie van het proces van de aanleg van stadsrandbossen en de huidige plannen voor bosuitbreiding (2020) bijvoorbeeld kunnen we afleiden dat het gebruik van landbouwgrond voor bosuitbreiding op veel weerstand stuit van individuele landbouwers en van de Boerenbond op een breder Vlaams niveau. Die weerstand vindt ook weerklank bij sommige lokale en provinciale bestuurders en bij Vlaamse kabinetten die nauw met de landbouw verweven zijn. Het zijn die weerstanden die hoofdzakelijk de voortgang of het gebrek daaraan verklaren van veel projecten voor stadsrandbossen. Het initiatief startte al in het begin van de jaren 1990 en over het algemeen is de effectiviteit van dit beleid tot nu zeer beperkt geweest, met enkele uitzonderingen (Preshoekbos in het Kortrijkse; het Parkbos in het zuidoosten van Gent). Veranderingen in de belangenstructuur, bijvoorbeeld op het niveau van de verantwoordelijke Vlaamse minister, helpen begrijpen waarom dergelijke processen soms weer op gang komen. De dynamiek binnen het lokale netwerk zelf is maar één element om het proces te begrijpen, al kunnen wijzigingen van personen en binnen organisaties in dat netwerk zeker mee een rol spelen.

### **Conclusies voor de figuur van de projecten**

Grote projecten in de stadsregionale sfeer hangen wat de middelen en realisatie betreft bijna volledig af van beslissingen op Vlaams niveau, waarbij de autonome rol van de Vlaamse agentschappen sterk opvalt. Concepten en gebiedsbeelden als dragers van deze projecten kunnen echter wel (sterk) mee door lokale actoren en actorencoalities worden opgebouwd. In de verbinding tussen lokale actoren en tussen lokale en Vlaamse actoren spelen de gouverneurs soms een rol van 'intendant', deels afhankelijk van hun eigen persoonlijkheid. In dit soort gebiedsgerichte projecten spelen Vlaamse ambtenaren sleutelrollen, in een asymmetrisch verband met lokale politici en lokale ambtenaren. Doorheen de projectstructuren spelen belangenstructuren van lokale besturen en van belangenorganisaties, die daarbij op de cruciale momenten van beslissingen over de projecten gebruik maken van hun relaties met de Vlaamse overheid. Kortom: wie grote projecten in de stadsregionale sfeer bestudeert, komt meteen bij de organisatie en werking van de Vlaamse overheid terecht.

## **7.3 INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING OP VRIJWILLIGE BASIS: IMPACT OP OMGEVINGSBELEID**

In internationale literatuur over stadsregio's krijgt de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking veel aandacht. Vaak wordt stadsregionaal beleid daarmee gelijkgesteld en hangt dat dus af van de relaties tussen gemeenten. De aard van de verhouding tussen de grote centrumstad en de vele kleine gemeenten buiten de administratieve grenzen van de stad, staat dan centraal. De institutionele omgeving speelt een belangrijke rol. In landen met een grote mate van subsidiariteit en in landen met een grote mate van decentralisatie van bevoegdheden, hangt veel af van de relaties tussen gemeenten. In ons land hebben de lokale besturen in dat internationaal perspectief minder bevoegdheden maar hebben ze wel een grote mate van politieke invloed in het politiek systeem. We verwijzen naar de inbedding in het institutionele kader waar we het hierboven over hadden. Dat alles heeft grote impact op het mogelijke belang van intergemeentelijke samenwerking. In het vorige onderdeel hebben we aangegeven dat decentralisatie naar lokale besturen een belangrijke trend is in het omgevingsbeleid, zeker op het vlak van de ruimtelijke ordening. Dat zou ook kunnen betekenen dat de vrijwillige samenwerking tussen gemeenten in Vlaanderen potentieel belangrijker wordt en meer gaat lijken op de situatie in landen met een al grotere subsidiariteit of mate van decentralisatie.



Als lokale besturen voor bepaalde materies meer verantwoordelijkheid krijgen en als de verwachting is dat ze voor de regionale aspecten van deze materies meer vrijwillig zullen samenwerken, dan wordt het bestuderen van de organisatie en beleidskeuzes van de betrokken lokale besturen belangrijker. Daarover hadden we het hierboven al kort. Dat raakt aspecten van bestuurskracht: over welke capaciteit, competenties en leiderschap beschikken de lokale besturen en hoe wenden ze die hulpbronnen aan? Welke beleidskeuzes maken lokale besturen en in welke mate laten ze zich daarbij inspireren door regionale gebiedsbeelden? In de mate bijvoorbeeld alle lokale besturen overtuigd zijn van het belang van open ruimte, ecosystemen en duurzaamheid zou het kunnen dat ze steeds meer rekening houden met regionale overwegingen bij het nemen van hun beslissingen over het lokale beleid. Zonder dat er op een of andere manier organisatorisch wordt ingegrepen, zou er dan spontaan en automatisch sprake zijn van stadsregionaal beleid. Het zou ook kunnen dat samenwerkingsvormen daardoor spontaner tot stand komen of in hun werking een veel grotere impact kunnen hebben, omdat alle lokale besturen nu meer overtuigd zijn van de wenselijkheid om regionaal samen te werken, bijvoorbeeld voor kwesties zoals open ruimte, mobiliteitsbeheersing, bosuitbreiding,... Het is evenzeer mogelijk dat de gerichtheid op het eigen belang door de decentralisatie nog wordt versterkt. Het is zeker een belangrijke insteek voor onderzoek maar dat komt in dit rapport niet aan bod. Het is echter ook een bijzonder moeilijke en complexe onderzoekopgave, zowel inhoudelijk als methodologisch: het vergt diepgaand evaluatieonderzoek in alle betrokken gemeenten en een analyse van de bestuurskracht van de lokale besturen.

Problematieken zoals de bestuurskracht van lokale besturen en daarmee verbonden discussies over samenwerking en fusie van gemeenten hebben dus belangrijke raakpunten met de stadsregionale kwesties. De drie vrijwillige fusies rond Gent (Deinze, Aalter en Lievegem) bijvoorbeeld hebben impact: ze zijn bedoeld om de bestuurskracht te vergroten, ze verminderen het aantal betrokken actoren bij regionale discussies. Het is een problematiek die we niet op zich hebben bestudeerd maar die wel vaker indirect in ons onderzoek is opgedoken en ter sprake is gekomen. Zo lijkt het er bijvoorbeeld op dat de fusie van Nevele en Deinze de capaciteit voor ruimtelijk beleid heeft versterkt en de samenwerking tussen Deinze en Gent voor de aanleg van fietsverbindingen heeft verbeterd. De discussie bijvoorbeeld over woongebieden in Nevele krijgt vanuit stadsregionaal perspectief een ander karakter nu Nevele geen autonome gemeente meer is maar is opgenomen in een breder planningsperspectief op het niveau van Deinze. In samenwerkingsverbanden lijkt het inhoudelijke gewicht van Deinze ook toe te nemen.

Veel vormen van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking gebaseerd op het decreet van 2001 (met aanpassing in 2017) hebben met het versterken van de bestuurskracht van individuele gemeenten te maken en hebben nauwelijks impact op de regionale agenda. Ze brengen middelen samen in een organisatieverband om groepen van gemeenten te ondersteunen voor bepaalde basistaken. In de discussie over de Regioscreening (2011) en de Regiovorming (2020) gaat het onder andere over de organisatie, afstemming en integratie van deze samenwerkingsvormen. De analyses wijzen op de toename van de zogenaamde kleinschalige samenwerkingsvormen, tussen een beperkt aantal gemeentebesturen, al dan niet gestimuleerd door Vlaamse incentives (bv. voor wonen, erfgoed, cultuur, toerisme,...). De verwachting is dat de impact daarvan op de regionale besluitvorming zeer beperkt is omdat de kerntaak van deze vormen van samenwerking de ondersteuning is van individuele gemeentebesturen en dat daar ook wel de kritische grens ligt van wat zich in die samenwerking mag ontwikkelen.



### 7.3.1 De bijzondere rol van de Vlaamse intercommunales voor streekontwikkeling

In ons onderzoek hebben we ons beperkt tot de werking en impact van de zogenaamde intercommunales voor streekontwikkeling omdat de regionale insteek expliciet deel uitmaakt van de ambities van deze samenwerkingsvormen. Onze bevindingen zijn gebaseerd op een aantal seminaries, gespreid in de tijd, met Vlinter, de koepelvereniging van deze intercommunales; op een bevraging van de staf en de voorzitters van alle intercommunales (2019-2020) en op participerende observatie door onze sterke betrokkenheid in voornamelijk de regio's Gent (intercommunale Veneco) en Kortrijk (intercommunale Leiedal). Op meerdere momenten van discussies en intern overleg waren we in de afgelopen jaren in deze twee intercommunales van nabij betrokken.

We onderzochten de werking en positie van de streekintercommunales, in het bijzonder hun activiteiten voor ruimtelijke omgevingskwesaties op regionaal niveau. Welke rol speelt de streekintercommunale in de samenwerking tussen de lokale besturen en in welke mate leidt hun werking tot vormen van regionale afstemming en beleid? We komen hierbij tot volgende conclusies.

We stellen vast dat de regionale agendasetting binnen de streekintercommunales omtrent omgevingskwesaties doorgaans beperkt blijft. Ondanks het feit dat omgevings thema's zoals mobiliteit als een belangrijk thema worden vernoemd binnen het regionaal overleg op een generiek niveau, is de concrete output binnen de streekintercommunale hieromtrent eerder gering. De uitkomst hiervan heeft voornamelijk betrekking op het ontwikkelen van studiewerk, de stap naar regionale visievorming wordt doorgaans niet gezet. In de enkele gevallen waar deze discussies wel aan de orde zijn, worden deze oefeningen ernstig belemmerd door het onduidelijke engagement van de Vlaamse overheid en door de mogelijke financiële repercussies voor de gemeenten. Een sterk centraal beleidskader en dito (Vlaamse) budgetten lijken hierbij noodzakelijk om deze initiatieven naar een hoger niveau en naar realiseerbaarheid te tillen.

Klassieke spanningen tussen steden en omliggende gemeenten en de hiermee gepaard gaande gepercipieerde machtsasymmetrie zijn binnen heel wat regio's nog steeds aan de orde. Het benoemen van regionale samenwerking als 'stadsregionaal' botst op weerstand bij lokale besturen en blijft een aspect dat voor argwaan binnen bestaande overlegverbanden zorgt. Externe bedreigingen zoals de fileproblematiek en de nood aan bedrijvzones voor de regio kunnen wel elementen zijn die bijdragen tot een meer open houding. Het succesvol zijn van regionaal overleg hangt sterk samen met de mate waarin politiek leiderschap wordt opgenomen door lokale actoren. We stellen vast dat dit leiderschap in heel wat regio's slechts beperkt aanwezig is. Institutionele contextfactoren zoals kiesomschrijvingen en decumulregelingen worden als mogelijke verklaringsgrond gegeven voor de stelling dat lokale bestuurders vaak een beperkte regionale reflex hebben en dat lokale belangen binnen de intercommunale werking sterk domineren.

Er is in de laatste jaren sprake van een sterke toename van intergemeentelijke initiatieven in het kader van dienstverlening. De hoofdactiviteit van de streekintercommunales situeert zich nog steeds en blijkbaar steeds meer binnen deze dienstverlenende tak, wat ook druk zet op de beschikbare capaciteit die voor regionale dossiers kan worden ingezet. De belangrijkste drijfveren voor lokale besturen om zich aan te sluiten bij de streekintercommunale zijn ingegeven door het lokale belang en hangen voornamelijk samen met deze individuele dienstverlening. De nood aan lokale ondersteuning neemt toe en lijkt (eventuele) ambities tot het ontwikkelen van gezamenlijk beleid en regionale keuzes naar de achtergrond te duwen.

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

Het beeld leeft bij de streekintercommunales dat zij geen bevoorrechte partner zijn voor de Vlaamse overheid voor regionaal beleid en interbestuurlijke dialoog. Dit vertaalt zich in het slechts beperkt kunnen wegen op Vlaamse regionale beslissingen, alsook in een gebrek aan subsidiemogelijkheden ter ondersteuning van regionale overlegverbanden zoals de vervoerregio's. Voldoende regionale capaciteit binnen Vlaamse kaders lijkt echter noodzakelijk om binnen deze overlegorganen tot effectieve compromissen te kunnen komen en hier ook vormen van uitruil en verevening te laten plaatsvinden. Aan dit soort onderhandelingscapaciteit lijkt er een gebrek te zijn. Sommige intercommunales kunnen die in beperkte mate leveren, maar dat is niet bij allemaal het geval.

De financiering van regionale werking vormt een andere achillespees voor de streekintercommunales. Het klassieke verdienmodel waarmee de regionale werking doorgaans (deels) mee wordt gefinancierd, komt onder toenemende druk te staan, wat zich geleidelijk vertaalt in een zoektocht naar alternatieve financieringsvormen. De (beperkte) subsidiekanalen voor regionale werking die hiervoor momenteel voorhanden zijn, kunnen mogelijks op termijn onvoldoende zijn om de continuïteit hierbij te garanderen.

De streekintercommunale staat of valt met de mate waarin er voldoende vertrouwen is tussen lokale vennoten en de intercommunale staf. De veelheid aan regionale contacten en de korte lijnen naar de lokale besturen kunnen hierbij een zekere dynamiek teweegbrengen, waarbij succesvolle samenwerkingstrajecten een opstap kunnen zijn naar het ontwikkelen van een samenwerkingscultuur. Belangrijke voorwaarden hiertoe zijn echter de aanwezigheid van voldoende regionale onderhandelingscapaciteit en het belang van (stabiele) regionale politieke evenwichten. Politieke veranderingen en bestuurswissels kunnen zowel nieuwe opportuniteiten bieden als tot blokkering en vertragingen leiden.

### **Conclusies over de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking**

Dit alles maakt dat stadsregionaal beleid omtrent ruimtelijke omgevingskwesties vanuit een regionale beleidsagenda binnen de huidige werking van de streekintercommunales nauwelijks effectief aan de orde is. Regionale samenwerking op basis van vrijwilligheid is erg fragiel en sterk afhankelijk van heel wat lokale contingente factoren die de stap naar bovenlokale afstemming tegenwerken.

Het potentieel van intergemeentelijke samenwerking wijzigt van zodra de vrijwilligheid wordt doorbroken en het bijvoorbeeld gaat over het inschakelen van intergemeentelijke samenwerking rond materies waarin de Vlaamse overheid een sturende rol kan spelen en meebepaalt dat het hier niet langer om vrijwillige samenwerking gaat. Hier en daar zijn er aanzetten in die richting. Sommige intercommunales schuiven op in de richting van dit profiel: ze combineren de inspanningen om tot vrijwillige samenwerking te komen met het opnemen van actieve rollen in interbestuurlijke kaders waar het niet langer om de vrijwillige samenwerking gaat. Dat is echter niet bij alle intercommunales even sterk het geval en dat hangt mee af van de verhoudingen tussen de gemeenten, de verhouding tot de intercommunale en de algemene legitimiteit die de intercommunale bij de gemeenten heeft opgebouwd. Zodra die combinatie tot stand komt, ontstaan er voor een intercommunale meer mogelijkheden om invloed te hebben op de keuzes die gemeenten maken. Voor de Vlaamse overheid en voor het realiseren van Vlaamse beleidskeuzes zou dat betekenen dat men meer gebruik maakt van dat potentieel, gebaseerd op de kennis die de intercommunales hebben van hun gemeenten, van de onderlinge verhoudingen en van het vertrouwen dat intercommunales bij de gemeenten genieten. Op al deze variabelen



zijn er evenwel ook verschillen tussen de intercommunales onderling. Niet overal zijn die verhoudingen en dat vertrouwen even sterk.

## 7.4 PROVINCIEBESTUREN EN HUN ROL IN HET STADSREGIONAAL OMGEVINGSBELEID

In het kader van het toenmalige decreet, het RSV en de uitwerking van de provinciale structuurplannen hebben de provinciebesturen de hen opgelegde taakstellingen opgenomen en bevoegdheden uitgeoefend: de afbakening van de kleinstedelijke gebieden; de aanleg van fietsroutes; ruimtelijke uitvoeringsplannen voor deelgebieden of specifieke locaties; voor het aansnijden van woongebieden in het landelijke gebied,... Na het wegvallen van de persoonsgebonden materies (cultuur en zorg) is de gebiedsgerichte omgevingsgebonden problematiek omschreven als een provinciale kerntaak (zie provinciedecreet), maar zonder verdere omschrijving van wat dit operationeel betekent, met name in de verhouding tot de lokale besturen en de Vlaamse overheid. In het kader van het nieuwe planningsdecreet krijgen de provinciebesturen de verantwoordelijkheid voor het opmaken van een provinciaal beleidsplan ruimte, de mogelijkheid om te werken met provinciale beleidskaders, provinciale uitvoeringsplannen en provinciale verordeningen. Dat is nu niet langer gekoppeld aan specifieke opdrachten of taakstellingen, zoals dat in het RSV het geval was.

In het kader van dit project voerden we een onderzoek bij de provinciale gedeputeerden, de provinciale diensten voor stedenbouw en ruimtelijke ordening en experts betrokken bij de provinciebesturen, meteen ook leden van de Procoro's. We wilden nagaan in welke mate provinciebesturen in hun beleidsplannen en hun uitvoeringsinstrumenten zelf het initiatief nemen om stadsregionale ruimtelijke problematieken in hun planning op te nemen. Door het ontbreken van een BRV en van Vlaamse beleidskaders is daarvoor nu potentieel meer ruimte tot initiatief dan in het RSV maar in vergelijking met het BRV zijn er nu wel geen taakstellingen waarop de provinciebesturen kunnen steunen om beleidsinitiatief te nemen. We focusten vooral maar niet alleen op de problematiek van verdichting gekoppeld aan de keuzes in het bovenlokaal woonbeleid.

Wat kunnen we leren uit deze observaties en vaststellingen over de rol die de provinciebesturen (kunnen) spelen op het vlak van bovenlokale keuzes binnen het huidige Vlaamse ruimtelijke beleid? We doen een voorzichtige aanzet tot enkele conclusies, waarbij we een slag om de arm moeten houden omdat de provinciale beleidsplanningsprocessen nog in ontwikkeling zijn en de finale uitkomst dus nog onzeker is.

In een eerste fase namen we alle relevante beleidsdocumenten in het kader van de provinciale beleidsplanningsprocessen door (zie bijlage voor een overzicht).

De provinciebesturen zijn al vroeg begonnen aan het proces van de opmaak van hun Beleidsplan Ruimte, meestal in de periode 2013 – 2014. De provinciebesturen die het verst staan, Antwerpen en Vlaams – Brabant en in mindere mate Limburg, verwachten hun Beleidsplan af te ronden in de jaren 2021, 2022 of zelfs 2023. De provinciebesturen van West – en Oost – Vlaanderen staan minder ver. Het gaat dus om zeer langdurige processen van planvorming, volgens decretaal vastgelegde fasen.

In West – Vlaanderen was er nog geen conceptnota op het moment van afronden van dit rapport (januari 2021). In de conceptnota's van de andere vier provincies worden de principes van het BRV onderschreven en

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

overgenomen. De provinciebesturen schakelen zich dus in dezelfde filosofie in. De mate van uitwerking van principes zoals verdichting, knooppunten, corridors,... varieert wel sterk. In Oost – Vlaanderen blijft dat op een zeer principiële niveau maar zonder operationele uitwerking. In de nota's van de andere provincies en dan vooral in Antwerpen en nog meer in Vlaams – Brabant gaat die uitwerking verder en worden ook kaarten getoond waarin de grote principes worden vertaald naar selecties toegepast voor de eigen provincie. Dat steunt op voorbereidende studies van externe studiebureaus. Deze visievorming gaat verder dan het BRV en geeft blijk van een visie op bovenlokaal niveau die rekening houdt met het polycentrische karakter van de regio's. In de provincie Vlaams – Brabant bijvoorbeeld wordt onder andere het gebiedsbeeld dat in het kader van Regionet werd ontworpen, in deze fase van de provinciale planvorming overgenomen. De provincie Vlaams – Brabant lijkt het verst te gaan in de operationalisering van de strategie en de thematische beleidslijnen (mobiliteit, wonen, voorzieningen,...). Voor al die thema's worden richtinggevende kaarten ontworpen, bijvoorbeeld met concrete opsomming van de geselecteerde stedelijke kernen, van de economische knooppunten,...

In de nota's van de provincies Antwerpen, Vlaams – Brabant en Limburg worden beleidskaders aangekondigd volgens strategische lijnen en thema's: in de provincie Antwerpen bijvoorbeeld zijn dat drie beleidskaders voor de 'ruimtelijke vertaling van de strategische visie', 'levendige kernen' en 'verdichten en ontlichten van de ruimte'. In de provincie Limburg gaat het over zes strategische provinciale werven voor het bepalen van de ruimtelijke eigenheid, selecteren van kernen, de rol op het vlak van mobiliteit, omgang met juridische bouwvoorraad, een beleidskader 'voor ruimtelijke economie', een beleidskader 'ruimte voor energie'. In de provincie Vlaams – Brabant gaat het over thematische beleidslijnen die telkens tot bepaalde acties kunnen leiden en over het afbakenen van strategische projecten waar in deze provincie veel meer aandacht naartoe gaat dan in de andere provincies. In de aanzetten tot beleidskaders worden in die drie provincies onder verschillende noemers heel wat zaken in het vooruitzicht gesteld, die in de beleidskaders uitgewerkt zouden worden: afwegingskaders, raamwerken, juridische kaders, het bepalen van strikte voorwaarden, selectieprocessen, referentiekaders,... voor het afbakenen van types van kernen en het bepalen van ontwikkelingsperspectieven per soort kern, het beschermen van open ruimte en het aansnijden van woongebieden, voor het inplanten van energie infrastructuur,.... In geen enkel ontwerp of aanzet van beleidskader wordt dat echter operationeel uitgewerkt: het is allemaal werk dat nog moet gebeuren. In geen enkel provinciaal beleidsplan is bijvoorbeeld sprake van prioritaire ruimtelijke uitvoeringsplannen of provinciale verordeningen. De provincie Vlaams – Brabant is met haar prioritering van de strategische gebiedsgerichte projecten het meest concreet en operationeel. Deels gaat dat over de inschakeling van provinciebesturen in projecten die getrokken worden door de Vlaamse overheid, in andere gevallen om projecten die door de Vlaamse overheid als strategisch project worden erkend.

De voorlopige slotsom is dat de meeste provinciebesturen werk hebben gemaakt van hun eigen Beleidsplan; dat ze daarbij sterk de taal en de concepten van het BRV overnemen; dat enkele provincies in de operationalisering binnen de strategische visie verder gaan dan het BRV in het ontwerpen van richtinggevende modellen van gebiedsbeelden; dat ze beleidskaders in het vooruitzicht stellen waarin afwegingskaders zouden worden uitgewerkt maar dat die open geformuleerd zijn en het op dit moment alleen op het niveau van principiële ambities blijft waarbij het bij de uitwerking van die instrumenten in de praktijk nog alle kanten op kan. Daardoor lijken de provinciale teksten in deze stand van zaken sterk op de teksten van het BRV. Ook in de MER – evaluaties vinden we ondersteuning voor onze conclusie: de opstellers van de MER – studies geven aan dat het moeilijk was om de effecten van de teksten in te schatten omdat 'er onduidelijkheid is over aard en omvang van de



acties' en dat 'niet duidelijk is welke acties uit de veelheid van acties prioriteit zullen krijgen, zonder 'zicht te hebben op eventuele beslissingen van provinciebesturen' (MER – studie Antwerpen, p.17).

Op basis van onze gesprekken lijkt het redelijk te veronderstellen dat de provinciebesturen binnen de huidige context niet (of slechts in zeer beperkte mate) in staat zullen zijn om zelf autonoom bovenlokale keuzes te maken omdat het hen daarvoor ontbreekt aan een duidelijk mandaat. Ze kunnen alleen terugvallen op het mandaat dat ze nog hebben in het kader van het RSV en bijvoorbeeld voor de bovenlokale fietsinfrastructuur maakt dat verschil.

Uit alle gesprekken blijkt dat het maken van bovenlokale keuzes door provinciebesturen binnen hun beleidsplanning sterk afhankelijk is enerzijds van het draagvlak dat er kan worden gevonden bij lokale besturen en anderzijds van de mate waarin Vlaamse departementen en agentschappen zich engageren om eventuele keuzes daadwerkelijk met middelen en instrumenten in de praktijk te brengen. De aarzelende houding die we aantreffen aangaande keuzes op het vlak van wonen en verdichting hangt verder ook samen met het gebrek aan eensgezindheid hierover bij lokale besturen, waarbij sommige lokale besturen vragende partij zijn voor bovenlokale afwegingskaders maar andere lokale besturen dit als een zuiver lokale aangelegenheid zien en dus niet zitten te wachten op provinciaal initiatief.

Dit gebrek aan mandaat en duidelijkheid over de Vlaamse ondersteuning, gekoppeld aan de houding van lokale besturen, heeft tot gevolg dat provinciebesturen zich bescheiden lijken te willen opstellen en in hoofdzaak zullen inzetten op het aanbieden van lokale ondersteuning, waarbij draagvlak voor bovenlokale aspecten stapsgewijs wordt opgebouwd door het gesprek aan te gaan met lokale besturen, bijvoorbeeld in het kader van strategische projecten. Deze sterke gerichtheid op lokale uitdagingen lijkt een pragmatische aanpak om ambities rond beleidsplanning in de praktijk te brengen, die ook kan inspelen op de signalen die we opvangen omtrent een gebrek aan (plannings)capaciteit bij een aanzienlijk deel van de lokale besturen. Er lijkt echter weinig ambitie of draagvlak te zijn om een bovenlokale visie ook effectief te gaan afdwingen, in het bijzonder wanneer er hierbij tegen lokale beslissingen zou moeten worden ingegaan en de kosten bij de lokale besturen terecht komen. Kritische waarnemers, in en rond de provinciebesturen, stellen de vraag wat de meerwaarde van provinciale beleidsplanning is. Welke relevantie hebben deze planningsprocessen zonder daar dwingende of stringente beleidskaders of instrumenten zoals provinciale verordeningen aan te koppelen?

Vanuit provinciaal oogpunt bekeken, lijken heel wat lokale besturen sterk te worstelen met de toenemende juridisering van ruimtelijke ordening, een aspect dat tijdens vergunningstrajecten in beroep bij de deputatie vaak de doorslag geeft. De complexiteit en de kost van ruimtelijke planningsprocessen maken echter dat veel gemeenten niet (langer?) in planningskaders willen investeren en ontwikkelingen louter trachten te sturen via vergunningstrajecten, omdat de codex hiertoe ook heel wat mogelijkheden biedt. In die zin riskeert het huidige vergunningenbeleid een sterk planningsbeleid te ondergraven, een tendens waar ook de provinciale beleidsplannen niet aan ontsnappen en zich toe moeten verhouden.

De lokale gerichtheid van de provinciebesturen staat wel in sterk contrast met de manier waarop de afwezigheid van de Vlaamse overheid op het terrein wordt gevoeld. De afstand tussen Vlaanderen en de lokale beleidspraktijk lijkt groot te zijn en het gebrek aan duidelijke afspraken omtrent taakstellingen bemoeilijkt de effectieve uitrol van beleidsplanning op het terrein.

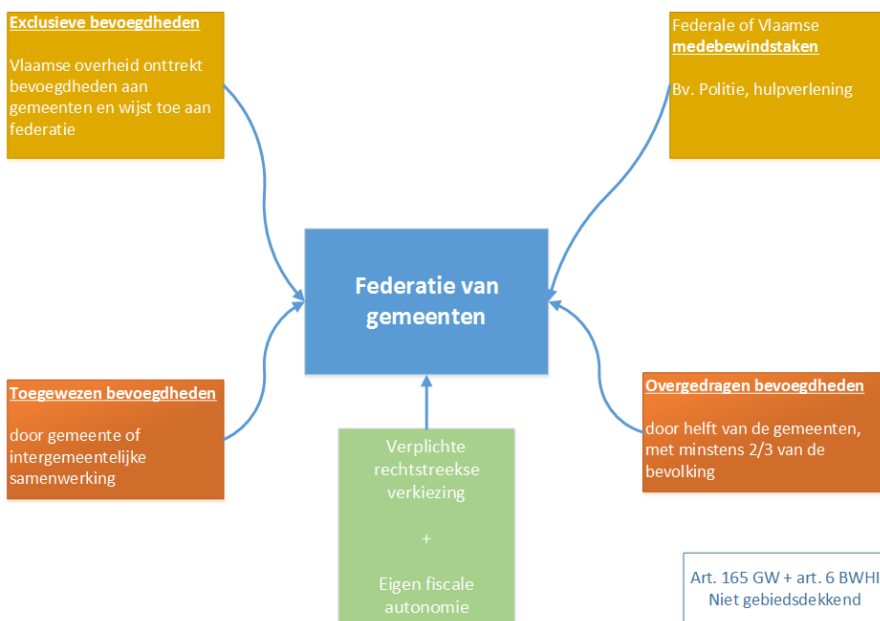




problematiek vanuit historisch en juridisch oogpunt, vanuit een beleidsmatig perspectief (waarvoor zou een federatie nuttig kunnen zijn?), vanuit financieel, organisatorisch en vanuit democratisch perspectief.

### 7.5.1 De federatie versus intergemeentelijke samenwerking

De bestuursvorm van de federatie van gemeenten, zoals voorzien in de Grondwet, is (1) een rechtstreeks verkozen bovenlokaal bestuur met gesloten taakstelling en (2) met eigen fiscaliteit, gebaseerd op (3) enerzijds medebewindstaken of gedecentraliseerde bevoegdheden vanuit de Vlaamse overheid en (4) anderzijds op verplichte of vrijwillig overgedragen gemeentelijke taken door de inliggende gemeentebesturen. Het schema toont de combinatie van deze soorten bevoegdheden.



Figuur 6: Mogelijke bevoegdheden voor een federatie van gemeenten (eigen figuur)

Deze bestuursvorm wijkt daarmee grondig af van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen in het Decreet Lokaal Bestuur (DLB), die alleen gebruikt kunnen worden voor vrijwillige samenwerking voor autonome gemeentelijke taken. Zelfs in de meest maximale variant van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking (in de vorm van de opdrachthoudende vereniging) wordt enkel het beheer van bepaalde taken tijdelijk toevertrouwd aan – en dus niet overgedragen naar – de besturen van de intercommunales. In het geval van de federatie kan de Vlaamse overheid bovendien de gemeenten verplichten bepaalde bevoegdheden aan een federatie over te dragen en kan ze dat zelf doen met Vlaamse bevoegdheden. Dat kan de Vlaamse overheid niet ten opzichte van intergemeentelijke samenwerking.

Het verschil met de provinciebesturen is dat deze nog steeds een open taakstelling hebben en dat de federatie van gemeenten, zoals de naam het zegt, voor een deel gebaseerd is op gemeentelijke taken en bevoegdheden die op een bovenlokaal niveau worden geplaatst. Vanuit het Vlaamse perspectief bekeken vertrouwt de Vlaamse overheid taken toe aan een groep van gemeenten.



Een federatie is zowel een instrument voor de Vlaamse overheid als voor de gemeenten en dat wijkt grondig af van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen volgens het decreet lokaal bestuur. Omwille van al die eigenschappen is de rechtstreekse verkiezing van een federatieraad voorzien in de Grondwet (artikelen 165 en 162) en kan een federatie eigen fiscaliteit heffen (artikel 170).

### **7.5.2 De federatie naast of in de plaats van het provinciebestuur als bestuursniveau?**

De juridische analyse in de Prator – studie in opdracht van ABB (Prator 2017) leerde ons dat we met grote waarschijnlijkheid mogen besluiten dat de volledige regelgeving voor de federaties, inclusief de oprichting en het vastleggen van de grenzen, tot de bevoegdheid hoort van de gewesten. Een grote waarschijnlijkheid biedt echter nog geen volledige juridische zekerheid over het oordeel van de Raad van State over een mogelijk ontwerp van decreet.

Het naast elkaar bestaan van twee rechtstreeks verkozen intermediaire besturen (het provinciebestuur en federaties van gemeenten) is juridisch mogelijk maar is geen wenselijke situatie en moet worden vermeden. Eerdere uitspraken van de Raad van State<sup>3</sup> over het provincievrij maken van gebieden en de zogenaamde ‘denaturisering’ van de provinciebesturen die daarvan, althans volgens de Raad van State, het gevolg zou zijn, leren ons dat er voor de eventuele oprichting van federaties maar één politieke conclusie mogelijk is: dit vergt de voorafgaande volledige afschaffing van de provinciebesturen. Allerlei tussenoplossingen zouden leiden tot juridische disputen, politieke onduidelijkheid en constante conflicten over de bevoegdheden en de taken. Er is geen nood aan een nog complexere bestuurlijke organisatie op het intermediair niveau. Die piste moet daarom zelfs niet verder worden verkend.

Het voorgaande heeft verstrekkende gevolgen. Als een Vlaamse regering niet overgaat tot de volledige afschaffing van de provinciebesturen, dan kan een federatie niet in een volgende legislatuur worden voorbereid om in te gaan bij de volgende lokale verkiezingen. Daardoor vermindert de aantrekkelijkheid van deze bestuursvorm: dat zou immers betekenen dat dit ten vroegste binnen twee lokale legislaturen vorm zou kunnen krijgen. Door de opname van federaties in de Grondwet en de regionalisering van de materie zou de indruk kunnen zijn dat deze bestuursvorm snel inzetbaar is, maar dat vergt dus sterke relativering. Het mogelijke voordeel van het snel kunnen activeren van een juridisch beschikbare bestuursvorm voor belangrijke bovenlokale beleidskwesties (zie hieronder) vervalft dan.

### **7.5.3 Welke maatschappelijke opgaven voor een federatie?**

De historische analyse van de documenten uit de jaren ‘60<sup>4</sup> leerde ons dat de federatie van gemeenten voor het hele grondgebied van België niet als een alternatief voor fusie werd gezien maar als een bovenlokaal bestuur dat ook na de noodzakelijk geachte schaalvergroting van de gemeenten zou functioneren voor bovenlokale materies. De takenpakketten die daarvoor eertijds werden voorzien vertonen een merkwaardige actualiteitswaarde. Ze sluiten goed aan bij wat we nu een duurzaamheidsagenda zouden noemen en die over maatschappelijke omgevingsproblematieken gaat die per definitie bovenlokaal zijn, vanuit het perspectief van de huidige schaal van de gemeentebesturen.

---

<sup>3</sup> Zie advies RvS nr. 49.938/VR/3 van 18 oktober 2011 over het voorstel van decreet ‘houdende instelling van stads- en streekgewesten’, Parl.St. Vl.Parl. 2010-11, nr. 943/2, 5. Het voorstel werd ingediend door de toenmalige Groen – fractie.

<sup>4</sup> Na te lezen in de uitgebreide nota over de federaties van gemeenten. In dit geval gaat het om de parlementaire documenten die tot de wet van 1971 hebben geleid.



Uit de oefening die we in de regio Zuid – West – Vlaanderen hebben gemaakt blijkt dat een federatie nuttig zou kunnen zijn voor urgente beleidskwesties, in de eerste plaats zijn dat omgevingsgebonden problematieken. Dat is zowel het resultaat van onze verkenning in die regio als het kader waarbinnen we de strategie-oefening hebben uitgewerkt, voortbouwend op een resem Vlaamse beleidsdocumenten en beleidsintenties die met stadsregionale kwesties te maken hebben. Binnen de gesloten taakstelling van een federatie gaat het dan concreet om volgende opdrachten:

(1) bindende ruimtelijke planning voor bovenlokale materies in het algemeen en bindende beslissingen en vergunningen over regionale woonlocaties en regionale bedrijfsinfrastructuur in het bijzonder binnen door de federatie op te maken regionale beleidskaders;

(2) de bindende regionale mobiliteitsplanning en de uitbouw van het aanvullend net en het vervoer op maat (naar analogie met de taken in de vervoerregio's);

(3) de ruimtegebonden inplantingskeuzes voor energie; infrastructuur, zorg en dienstverlening (zoals verdichting en inplantingskeuze van voorzieningen, koppeling met mobiliteit);

(4) de opmaak en regie van regionale ruimtegebonden programma's en de realisatie ervan, binnen Vlaamse beleidskaders en uit te werken in wisselwerking met overgedragen gemeentelijke taken en toegewezen of gedecentraliseerde Vlaamse taken of bevoegdheden. Deze vierde en meer overkoepelende categorie van taken kan breed zijn: gaande van de uitbouw van contingenten van sociale huisvesting over het gebied; de uitbouw van multimodale knooppunten; de realisatie van groen – blauwe netwerken; de realisatie van recreatieve programma's; programma's ivm landbouwreconversie,... Dit kan deels uniform zijn voor alle gebieden, deels afhangen van de aard van de gebieden.

Voor deze materies zou een federatie als eerste bevoegde instantie kunnen optreden, binnen Vlaamse beleidskaders.

De burgemeesters konden op het conceptuele niveau het nut van deze bovenlokale materies onderschrijven, maar naarmate de discussies vorderden werd ook steeds duidelijker dat de verhouding tussen de lokale bevoegdheden versus de bevoegdheden van de federatie veel vragen oproep en tot een steeds meer kritische houding leidde. Het is ook niet zo gemakkelijk om een scherpe grens te trekken tussen beide sferen van bevoegdheden. Voor sommige materies kunnen beslissingen van gemeenten duidelijke bovenlokale gevolgen hebben, maar evenzeer voor de lokale gemeenschap zeer belangrijk zijn. Afhankelijk van de invulling van een aantal criteria en van de gebiedsbeelden die men hanteert, kunnen zelfs veel lokale beslissingen vanuit hun bovenlokale effecten worden bekeken. Het is niet gemakkelijk om op deze vragen een helder antwoord te geven. Dat voedt natuurlijk een kritische houding bij de burgemeesters. Het is duidelijk dat hier een opstap zit tot slepende bevoegdheidsconflicten, zeker als in de federatie andere meerderheden aan de macht zouden zijn dan in de eigen gemeente. De oefening heeft ons geleerd dat theoretische oefeningen over bovenlokale materies vaak scherpte missen en dat bij de operationele uitwerking grenzen tussen lokale en bovenlokale sferen sterk vervagen. Dat zorgt ervoor dat dit explosieve politieke materie is waarbij niet veel moet gebeuren om lokale besturen in het harnas te jagen. Discussies over bevoegdheidsoverschrijding en over het aantasten van de 'autonomie' van de lokale besturen liggen voor het grijpen. Dat heeft deze oefening ons zeer duidelijk gemaakt en het leidt ertoe dat we zelf kritischer zijn geworden over het nut van deze piste dan bij het begin van deze oefening.



#### 7.5.4 Een bestuursvorm op maat van de regio?

Vanuit een bestuurskundig perspectief is het model van de federatie interessant omwille van (1) de combinatie van lokale en Vlaamse bevoegdheden en (2) omwille van het maatwerk op het vlak van de bevoegdheden.

Als de Vlaamse overheid federaties ook als haar instrument zou zien, dan kan dat ertoe leiden dat het aantal functionele Vlaamse bestuursvormen vermindert of wordt vermeden (zie vervoerregio's), dat belangrijke aspecten van lokale en interbestuurlijke samenwerking in een meer programmatische aanpak worden gebundeld en daardoor tot meer geïntegreerd beleid kunnen leiden.

De Vlaamse overheid moet bij de oprichting bepalen welke taken weggaan bij gemeenten en aan de federatie worden toevertrouwd. Het zijn vooral de 'baten' die vervat zitten in de combinatie met Vlaamse taken en bevoegdheden die het concept van een federatie voor lokale besturen aantrekkelijk zouden kunnen maken en die hen ertoe zouden kunnen brengen de 'kosten' verbonden met de overdracht van lokale bevoegdheden te aanvaarden. Dat was in de discussies in de regio Kortrijk duidelijk. Het zou daarom van bij het begin duidelijk moeten zijn hoe de Vlaamse overheid het instrument van de federaties zelf wil gebruiken.

Dat alles vereist dat er met vaste gebiedsomschrijvingen wordt gewerkt. Dit is een afweging ten opzichte van de functionele bestuursvormen die als voordeel hebben dat ze qua schaal kunnen verschillen. Dat voordeel geldt zowel voor de vrijwillige intergemeentelijke samenwerkingsvormen als voor de functionele bestuursvormen die de Vlaamse overheid opricht. Dit probleem moet meteen echter ook worden gerelativeerd: in de mate er een consensus is dat een federatie nuttig zou kunnen zijn voor ruimtelijk – fysieke maatschappelijke vraagstukken, is het werken met een vaste gebiedsomschrijving op de eerste plaats voor de hiermee verbonden domeinen relevant. Dit moet dus niet als een dwingend kader worden gezien voor alle vormen van samenwerking: gebiedsafbakening voor zorginhoudelijke aspecten van zorg en welzijn kunnen bijvoorbeeld anders zijn, zoals nu al het geval is.

Voor de bovenvermelde ruimtelijke materies is een verdedigbare gebiedsdekkende schaal voor heel Vlaanderen mogelijk, mits enige pragmatiek wordt aanvaard. Het mogelijke probleem zit niet zozeer in de afbakening van gebieden, maar wel in de creatie van een vaste bestuursvorm op die schaal. Zodra dit een politieke ruimte wordt, en dat is het geval bij een federatie, kan dat immers leiden tot geslotenheid in het denken en tot het minder open staan voor beleidsproblematieken die niet binnen dat vaste gebied passen. Met de flexibele regeling van taken en bevoegdheden vanuit de Vlaamse overheid kan dit ten dele worden ondervangen, maar toch moet het gesloten schaaldenken in de globale afweging over de kosten en de baten van een federatie als een nadelig neveneffect worden beschouwd.

Vanuit een bestuurskundig perspectief zou de Vlaamse overheid ook met federaties kunnen werken op maat: voor sommige gebieden nu al wel, voor andere niet of nog niet. De Vlaamse overheid blijft dan verder bevoegd voor die gebieden zonder federatie en zonder provinciebestuur. Een federatie kan voor regio's die verder willen gaan in hun samenwerking interessant zijn en ze kunnen daar door meer medebewindstaken en/of meer gedecentraliseerde bevoegdheden vanuit de Vlaamse overheid toe gestimuleerd worden. We beseffen evenwel dat dit soort bestuurlijk maatwerk niet vanzelfsprekend is voor de organisatie van de Vlaamse bevoegdheden en niet goed past in onze bestuurlijke en juridische cultuur. Het vergt een flexibele omgang met decentralisatie die lastig te combineren is met generiek Vlaams beleid en die naar alle waarschijnlijkheid juridisch op problemen



kan stuiten. Vanuit juridisch standpunt worden gebieden dan immers door de Vlaamse overheid ongelijk behandeld.

Een gebiedsdekkende toepassing van federaties rond een bepaald pakket bevoegdheden, voor heel Vlaanderen, lijkt daarom een realistischer uitgangspunt. Ook functionele bestuursvormen zoals de politiezones, hulpverleningszones en vervoerregio's, die overigens allemaal, zij het in uiteenlopende mate, federatieve kenmerken hebben, worden gebiedsdekkend ingevoerd. Dat leidt tot een discussie over de harmonisering van deze schalen, die binnen de Vlaamse bevoegdheden alvast wenselijk is maar omwille van de interferentie met federaal beleid niet gemakkelijk volledig te realiseren is. Het leidt evenzeer tot een discussie over het aantal gemeenten in een federatie. Daar zit een kritische drempel op in termen van besluitvaardigheid in een federatie en roept vragen op over de schaal van de inliggende gemeenten. Deze piste brengt ons bij het debat over de schaal van de gemeenten, waarop we in dit onderzoek niet verder zijn ingegaan.

### **7.5.5 Financiële aspecten**

Bijzonder moeilijk om te simuleren in deze strategie-oefening is het inschatten van het financiële onderdeel. Dat komt omdat allerlei varianten mogelijk zijn, die in belangrijke mate verbonden zijn met de keuzes voor het takenpakket van een federatie en de keuzes voor inkomstenverwerving, hetzij door eigen fiscaliteit, hetzij door dotaties van de Vlaamse overheid. We geven enkele indicatieve cijfers die vooral een beeld geven van de orde van grootte waarover we praten.

We starten vanuit de hypothese dat de provinciebesturen worden afgeschaft en we binnen een vergelijkbare financiële enveloppe denken, dus zonder toename van de fiscaliteit, maar eventueel wel met verschuivingen inzake belastingbasissen binnen dezelfde fiscale ruimte. A rato van de bevolking in onze case, zou de omslag van de provinciale fiscaliteit naar een fiscaliteit op het niveau van de federatie op jaarbasis tot een bedrag leiden van ongeveer 42 miljoen euro inkomsten. Vanzelfsprekend staat daar tegenover dat de federatie ook personeel en taken van het provinciebestuur voor het gebied zou moeten of kunnen overnemen, bijvoorbeeld voor het beheer van voormalige provinciale infrastructuur, waterwegen,... Deze uitgaven zouden bij voortgezet beleid al een belangrijk deel van die 42 miljoen omvatten. De netto opbrengst zou wellicht zeer beperkt zijn, als die er al zou zijn.

Op basis van de analyse van de gemeentelijke exploitatiebudgetten van de 13 gemeenten van de regio voor het beleidsveld ruimtelijke planning en in de hypothese dat deze budgetten volledig naar de federatie zouden gaan, gaat het om 2,8 miljoen euro op jaarbasis die op een of andere wijze door de federatie, bij voortgezet beleid, gefinancierd moet worden. Het zou in elk geval nooit over een volledige overheveling kunnen gaan omdat de gemeenten eigen plannings – en vergunningsbevoegdheden voor de lokale ruimtelijke planning zouden behouden.

Het totale jaarlijkse exploitatiebudget van de intercommunale Leiedal bedraagt 2,2 miljoen euro, waarvan nu ongeveer 750.000 euro rechtstreeks van de gemeenten komt. De algemene bestuurskosten van een federatie (voor de werking van de raad, uitvoerend college en een beperkte administratieve bestaafing) zouden in dezelfde orde van grootte kunnen liggen omdat de staf van de intercommunale naar de federatie zou kunnen gaan.

De overdracht van bevoegdheden voor bovenlokale aspecten van de ruimtelijke ordening en de overdracht van de provinciale fiscale enveloppe zou tot een systeem van verevening tussen gemeenten kunnen leiden. Dat is in



vergelijking met de huidige situatie zeker een positief punt. Fiscale middelen worden dan immers over heel het gebied gelijk geïnd en gebruikt voor bovenlokale materies of voor bovenlokale fondsen.

De grote onbekende in de strategie-oefening voor het realiseren van bovenlokale programma's voor ruimtelijke gebiedsontwikkeling zijn de juridische en de financiële claims die nu op de open ruimte rusten en die afhangen van Vlaamse beslissingen. In de hypothese dat de volledige financiële last op de federatie zou rusten, kan de kostprijs voor het schrappen van de resterende woonuitbreidingsgebieden (en dan nog alleen deze gebieden) geschat worden op zo'n 72 miljoen euro (vergoed aan 100% venale waarde). Vanzelfsprekend kan dat in de tijd worden gespreid maar het geeft wel aan hoe afhankelijk de federatie zou zijn van Vlaamse beslissingen en hoe zwaar dat op het budget zou kunnen wegen. Een ander cijfer geeft een vergelijkbare indicatie: het (ruw geschatte) jaarlijkse exploitatiebudget voor De Lijn in de regio bedraagt 37 miljoen euro. Onder voorbehoud, omdat allerlei varianten tot nuancering zouden kunnen leiden, lijkt de conclusie dat een federatie voor haar bovenlokale taken in belangrijke mate afhankelijk zou zijn van Vlaamse financiering.

### 7.5.6 Politieke aspecten

Voor de vormgeving van de rechtstreekse verkiezingen van de federatie kan de Vlaamse overheid nog veel operationele keuzes maken, conform haar bevoegdheid voor de lokale verkiezingen. In de wetgeving over federaties zijn daarover maar minimale bepalingen voorzien: de rechtstreekse verkiezing van een federatieraad die een eigen voorzitter verkiest van het uitvoerend college dat verder door de raad zelf wordt samengesteld.

Een belangrijke discussie in deze oefening was of het principe van de rechtstreekse verkiezing combineerbaar is met een gewaarborgde vertegenwoordiging van alle burgemeesters, omwille van de knooppuntrol die de conferentie van burgemeesters nu vervult en de legitimiteit van de burgemeesters in hun eigen bestuur. Dat blijkt echter juridisch onmogelijk te zijn zonder het principe van de rechtstreekse verkiezing grondig te schenden. De rechtstreekse verkiezingen zullen bijgevolg tot coalitievorming leiden op federatief niveau, inclusief de kans dat partijen in de meerderheid van de federatie zitten maar in de belangrijkste gemeenten en steden in de oppositie (of vice versa). Dat ligt nog veel gevoeliger dan nu voor het provinciale niveau geldt, omdat een federatie bezig is met lokale overgedragen taken op een bovenlokale schaal.

De rechtstreekse verkiezing houdt vanuit een theoretisch en klassiek democratisch perspectief kansen in voor het versterken van het politieke leiderschap voor regionale programma's. Het ontbreken daaraan is in het huidige politiek systeem een belangrijk probleem. Een politicus die het opneemt voor de regio en regionale belangen wordt daar ogenschijnlijk niet of nauwelijks politiek voor beloond. Een rechtstreekse verkiezing op federatieniveau zou het publieke debat over regionale materies kunnen versterken en daar is evenzeer nood aan. Het zou kunnen leiden tot de grotere activering van het oude en nieuwe middenveld en het bedrijfsleven en tot meer aandacht in de media voor dergelijke dossiers: samen bouwen aan sterkere regio's.

Tegenover dat theoretisch – democratische model staat evenwel de huidige werking van ons politiek systeem en dat is de context voor een eventuele invoering van federaties. We vrezen dat de partijpolitieke aspecten die met de electorale strijd en de coalitievorming in de federatie gepaard zouden gaan, een groot gevaar kunnen zijn voor langdurige conflicten en blokkering van de besluitvorming. We vrezen partijpolitieke conflicten, strijd en verwevenheid van lokale en federatieve belangen en posities, ook over lokale dossiers. We vrezen dat vooral omdat de ruimtelijke kerntaken van een federatie ook nu al tot de meest gevoelige politieke en maatschappelijke materies behoren waarbij alle delicate kwesties op tafel komen, die nu de partijen en de



gemeenten verdelen. De hier geschetste gevaren van de electorale strijd kunnen zeker getemperd worden door sterke Vlaamse beleidskaders. De Vlaamse overheid kan opdrachten geven inzake ruimtelijke keuzes of programma's en kan aangeven dat ze het zelf overneemt als de regio er binnen een bepaalde tijd niet uitgeraakt (bv.: het vastleggen van een contingent sociale woningen te verdelen over de gemeenten; of de schrapping van alle niet verantwoorde woonreservegebieden,...). Het zet het keuzedilemma echter op scherp: hoe meer Vlaamse kaders nodig zijn en hoe meer detail in die kaders zit, hoe meer de vraag is waarom er dan nog rechtstreekse verkiezingen op federatief niveau nodig zouden zijn? Hoe beperkter de ruimte voor een federatie, eventueel om partijpolitieke conflicten in de regio te kunnen ontmijnen of overroepen, hoe meer de zinvolheid van rechtstreekse verkiezingen en wellicht ook de hele bestuursconstructie van een federatie onder druk komt.

**Conclusie: federatie van gemeenten op ijs houden**

Zoals steeds bij het overwegen van bestuurlijke strategieën die op dit type van eerder klassieke institutionele hervormingen gebaseerd zijn, stoten we in de eindafweging op zeer moeilijke keuzes tussen verschillende soorten argumenten die in de discussie bovendien een verschillend gewicht kunnen krijgen, afhankelijk van wie zich daar een oordeel over vormt.

Als we het potentieel van de wettelijk voorziene bestuursvorm van de federatie willen benutten, zijn rechtstreekse verkiezingen noodzakelijk, maar die verkiezingen ondermijnen dat potentieel door de te verwachten partijpolitieke strijd en lokaal – bovenlokale conflicten over verdeling van taken, bevoegdheden en financiële middelen. Onze vrees is dat de potentiële bestuurskundige voordelen en sterke democratische kanten van een federatie niet zullen opwegen tegen de huidige partijpolitieke realiteit in de verhouding tussen federatie, gemeenten en de Vlaamse overheid. Het werken met vaste gebieden als basis voor onderhandelde beleidsvorming voor ruimtelijke stadsregionale kwesties is een pluspunt maar het installeren van een politieke ruimte op die vaste gebieden kan in de huidige partijpolitieke cultuur sterke negatieve effecten hebben onder andere omdat de vaste schaal tot een te grote beslotenheid in de gebiedsbenadering kan leiden.

Een van de belangrijkste problemen verbonden met de federatie en een nadeel dat bijzonder sterk doorweegt, is het potentieel voor een eindeloze strijd tussen lokale besturen over de afbakening van materies met een lokaal versus een bovenlokaal belang, waar dan nog eens de constructie met verschillende meerderheden in de federatie versus deze in de lokale besturen bovenop komt. Het risico van permanente bevoegdheidsdiscussies en van langdurige verlamdende blokkeringen van de besluitvorming, is bijzonder groot.

De afhankelijkheid van Vlaamse middelen blijkt bovendien zeer groot te zijn, met name als er een aantal belangrijke beleidsinhoudelijke knopen doorgehakt moeten worden waarvoor de factuur nu nog niet betaald of voorzien is (bv. de rekening voor het schrappen van woonuitbreidingsgebieden en woonreservegebieden). De capaciteit van een federatie hangt dus in belangrijke mate samen met de besteding en decentralisatie van Vlaamse middelen. Als vervolgens dan nog blijkt dat sterke Vlaamse beleidskaders de mogelijke nadelen van rechtstreekse verkiezingen zullen moeten ondervangen, dan is de conclusie dat een federatie gebaseerd op rechtstreekse verkiezing en eigen fiscaliteit niet de meest wenselijke strategie is.

Vanuit het overleg met de burgemeesters en algemeen directeurs van de regio Zuid – West –Vlaanderen werd deze redenering en conclusie gevolgd en onderschreven. De vraag was echter vervolgens evenzeer expliciet om na te gaan in welke mate de sterke aspecten van een federatie in andere strategieën behouden kunnen worden.



Het uitgangspunt wordt immers gedeeld: urgente maatschappelijke thema's vergen een meer performant bovenlokaal beleid en de samenwerking tussen de overheden daartoe kan op vele punten worden verbeterd. Het verkennen van de strategie van de federatie was daarom zeker nuttig vanuit de ruimere focus van dit project.

## 7.6 DE VERVOERREGIO: EEN OMSLAG IN HET BELEIDSARRANGEMENT?

De studie van de beleidsarrangementen op stadsregionaal niveau voor aspecten van het omgevingsbeleid bracht ons in de vorige hoofdstukken al via verschillende invalshoeken bij de rollen die de Vlaamse overheid in die arrangementen speelt. We hadden het bij het bespreken van de historiek van het arrangement bijvoorbeeld over de afbakening van de stedelijke gebieden. We hadden het over de modus van de grote fysieke projecten waarin de Vlaamse overheid, in haar verschillende gedaantes, een belangrijke rol speelt. We stelden in de vorige hoofdstukken een decentralisatie vast van belangrijke onderdelen van het omgevingsbeleid naar de lokale besturen, bijvoorbeeld voor het vergunningenbeleid.

De Vlaamse overheid treedt in verschillende gedaantes op in de stadsregionale beleidsarrangementen. Ze treedt op als kadersteller door bijvoorbeeld de wijze te bepalen waarop gemeentebesturen kunnen samenwerken, door de manier waarop ze fusies van lokale besturen vormgeeft en stimuleert, door het profiel dat ze voor de provinciebesturen uitwerkt, door de financiering van en door lokale besturen, door kaders te maken voor de regionale samenwerking, bijvoorbeeld in de zorgzones, ... In eerdere studies hebben we deze rollen van de Vlaamse overheid als 'meta governor' voor bovenlokale vormen samenwerking bestudeerd (zie o.a. Temmerman et al. 2015). De Vlaamse overheid komt tussen als beleidsmaker, bijvoorbeeld door haar eigen ruimtelijk beleid (van RSV naar BRV?; de instrumenten voor de bouwshift,...), door haar keuzes inzake mobiliteit (basisbereikbaarheid), door keuzes inzake bosuitbreiding,... De Vlaamse overheid treedt dan weer op als actor en participant via de directe betrokkenheid van Vlaamse kabinetten, departementen en agentschappen in regionaal overleg en regionale bestuursvormen (zie de rol van het departement MOW in de vervoerregio's, in de grote fysieke regionale projecten, ... (zie de rol van AWV, de Lijn, ABN, de VLM, ...). Als gevolg van de opeenvolgende staatshervormingen is de Vlaamse overheid in al die rollen versterkt.

Een studie over de stadsregionale beleidsarrangementen kan dus niet zonder een analyse van de wijze waarop de Vlaamse overheid functioneert, zich organiseert en evolueert voor dergelijke gebiedsgerichte beleidsvorming. Dat is wat we in dit deel van het rapport nastreven. Het begrip 'Vlaamse overheid' staat dan voor een bepaald politiek systeem (met kabinetten); een verzameling van relatief autonome beleidsdomeinen, elk met hun eigen verhoudingen tussen de actoren binnen dat beleidsdomein (departementen en agentschappen) en elk met, tot op zekere hoogte, een eigen cultuur. De analyse brengt ons dus bij intra - organisatorische kenmerken en dito differentiatie binnen de Vlaamse overheid.

In dit onderdeel van ons project brengen we verslag uit van ons onderzoek over de vervoerregio's. Die zijn voor ons interessant omdat de Vlaamse overheid zich hierdoor sterk gebiedsgericht en gebiedsdekkend reorganiseert en in deze gebieden bepaalde beleidsdoelstellingen nastreeft in samenwerking met groepen van lokale besturen. Op dit domein en via deze bestuursvorm treedt de Vlaamse overheid niet alleen op als 'metagovernor' van een regionale bestuursvorm (zoals in het geval eertijds van de LOGO's en de RESOC's), maar is ze zelf de centrale actor met eigen ambtenaren in de regio's. Uit dat soort constructies en uit deze bestuursvorm kunnen we wellicht het meest leren omdat de Vlaamse overheid zich hier via haar eigen organisatie rechtstreeks op gebiedsniveau engageert. Dat brengt ons tot de centrale vraag die we toepasten op de vervoerregio's: wat



gebeurt er wanneer een Vlaamse administratie zich gebiedsgericht reorganiseert? Welke kansen en hindernissen duiken op en wat kan ons dat leren over regionale bestuursvormen? We vatten hieronder de voornaamste conclusies uit dit deelonderzoek samen.

Het concept van de vervoerregio is ingebed in een lange voorgeschiedenis die doorwerkt op de huidige werking. Al in de periode voor de vervoerregio was er een uitgebreide bestuurlijke constellatie gekenmerkt door intense contacten tussen de lokale besturen en de Vlaamse mobiliteitsactoren en tussen deze Vlaamse actoren onderling. Ambtenaren die nu centraal staan in die interacties, deden dat soort werk vroeger ook al, zij het dat het werken op een expliciete regionale schaal nu ook van hen aanpassing vraagt. De vertrouwdheid tussen lokale besturen en Vlaamse ambtenaren is een belangrijke factor voor de werking van de vervoerregio's.

De omslag naar een gebiedsdekkende interbestuurlijke reorganisatie van het Beleidsdomein MOW is geen marginaal gegeven. Het raakt de kerntaken en de kernprocessen van dit Beleidsdomein en omvat een transitie die de hele werking van het Beleidsdomein omvat, zij het dat uit de analyse ook blijkt dat deze transitie vooral geldt voor het Departement zelf en De Lijn en in mindere mate nog AWV. Eens ruimere mobiliteitskwesaties aan bod komen, zal AWV centraler komen te staan en moet nog blijken hoe de interactie zal verlopen tussen het agentschap en de vervoerregioraad. Het lijkt er op dat de objectivering van investeringsbeslissingen door en binnen het agentschap de laatste jaren onder druk is komen te staan voor meer of weer meer politieke interventies. Dat lijkt geen gunstige factor te zijn voor de samenwerking binnen en de legitimiteit van de vervoerregio's. In een ruimer perspectief zal nog moeten blijken in welke mate de beperking van de budgetten ook nog druk kan zetten op de vervoerregio's, mocht blijken dat veel elementen van de regionale mobiliteitsplannen omwille van de budgettaire keuzes onmogelijk zijn. De Vlaamse overheid heeft met de creatie van vervoerregio's ook onvermijdelijk verwachtingen opgeroepen.

De transitie van het Beleidsdomein MOW naar de gebiedsgerichte werking steunt op politieke continuïteit en op sterk leiderschap op ambtelijk niveau. De leidende ambtenaren van de respectieve actoren presenteren zich als eigenaars van deze transitie en dragen dat ook uit. Het personeel dat in de regio's werkt, is geselecteerd op competenties en wordt in de regio's over het algemeen omwille van hun inzet en contacten gewaardeerd. De druk op het personeel is wel erg groot en er is een capaciteitsproblematiek, versterkt door de besparingen van de laatste jaren. Het maakt de uitbouw van de vervoerregio's fragiel en kwetsbaar. In die transitie is het logisch dat nieuwe of vernieuwde discussies opduiken tussen centrale diensten en de ambtenaren in de regio's. De vervoerregio wordt over heel Vlaanderen uitgerold en past in Vlaamse beleidsdoelstellingen, maar elke regio heeft ook eigen kenmerken en dynamieken. De regio – ambtenaren laveren tussen deze verschillende agenda's en rationaliteiten, tussen het top – down concept, de interne opvolging ervan en de bottom – up signalen en spontane processen. Het succes van de vervoerregio's zal mee afhangen van de manier waarop de leiding van het Departement hiermee omgaat.

In en rond de vervoerregio's ontwikkelt zich een voor ons onderzoeksproject interessant onderhandelingsplatform gesteund op formele vergaderingen en agenda's, bilaterale en multilaterale contacten. We kunnen spreken over onderhandelingen op een regionaal niveau. Voorlopig gaat dat vooral over het openbaar vervoer, we moeten nog zien hoe performant die onderhandelingsfora zijn eens het gaat over materies die de kerntaken van de lokale besturen rechtstreeks raken. Inzake openbaar vervoer is wel duidelijk dat door het toepassen van de principes van basisbereikbaarheid de stedelijke component in veel vervoerregio's sterk heeft gespeeld en tot een hertekening van de lijnen heeft geleid. Het interbestuurlijk



onderhandelingsplatform op regionaal niveau heeft gewerkt. Daardoor wordt echter een deel van het debat verschoven naar het vervoer op maat en we moeten nog afwachten hoe stevig de bereikte regionale akkoorden zijn, eens duidelijk wordt welke keuzes zich voor dat vervoer op maat aandienen en welke mogelijkheden dat biedt voor de minder stedelijke delen van de regio's.

In en rond de vervoerregio's is de coördinatie tussen de Vlaamse mobiliteitsactoren duidelijk versterkt, onder andere in het Team MOW, zij het dat de voorgeschiedenis hier ook weer meespeelt. Die contacten waren niet nieuw maar zijn dus zeker intenser, minder informeel en efficiënter. De lokale besturen stellen deze directe contacten zeer op prijs en dit is een duidelijke meerwaarde van de vervoerregio.

De aanvankelijke vrees voor een onwerkbaar verhouding tussen centrumsteden en kleinere gemeenten is sterk getemperd, onder andere door de houding van leidende politici uit de centrumsteden en de bemiddeling door Vlaamse ambtenaren. Er zijn zeker conflicten en historische gevoeligheden gaan niet zomaar weg, maar de verhoudingen zijn over het algemeen werkbaar, zij het dat nog moet blijken of dit standhoudt eens er meer delicate kwesties op tafel komen, die de lokale besturen meer direct in hun beslissingen raken dan het openbaar vervoer.

Binnen de werking van de vervoerregio komen de verschillen tussen de lokale besturen goed tot uiting: de sterkte van het politieke leiderschap, de capaciteit en competenties van politici en van lokale ambtenaren, de interne verhoudingen en de interne manieren van werken, zeker ook op het vlak van de verantwoording naar college en gemeenteraad van wat in de vervoerregio's wordt besproken. Vlaamse ambtenaren moeten dus werken met een groep lokale besturen met uiteenlopende capaciteiten, leiderschap, mandaten en interne cultuur op het vlak van besluitvorming en verantwoording. Uit de analyse blijkt hoe belangrijk de ambtelijke laag is op het vlak van de voorbereiding, het uitonderhandelen vooraf van bepaalde problemen, de bilaterale contacten ter voorbereiding van de vergaderingen. Opvallend is dat veel lokale ambtenaren het daarbij niet gemakkelijk hebben om over de grenzen van het eigen lokaal bestuur te kijken. Vlaamse ambtenaren moeten dus ook inwerken op de percepties van lokale ambtenaren.

De discussies over het regionale mobiliteitsbeleid staan niet los van ruimtelijke kwesties. De ambtelijke samenwerking die tot stand was gekomen tussen de Departementen MOW en Omgeving, in de aanloop naar de vervoerregio's, was beloftevol en kon potentieel tot meer geïntegreerd beleid op regionaal en Vlaams niveau leiden. Hoe dan ook zullen de vervoerregio's het ruimtelijke beleid beïnvloeden: het is immers onmogelijk om over basisbereikbaarheid te spreken en plannen te maken zonder het te hebben over verdichting, over de bediening van kernen, over de relaties tussen soorten kernen en over de impact op het wonen, infrastructuur en voorzieningen. Binnen de beleidsarrangementen voor het omgevingsbeleid raken evoluties in het mobiliteitsbeleid en evoluties in het ruimtelijke beleid elkaar en is er ook informeel overleg tussen de beide departementen.

Het ziet er meer en meer naar uit dat het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen er niet op korte termijn zal komen en dus ook geen beleidskaders waarin de Vlaamse overheid haar eigen kerntaken omschrijft. Dat betekent dat de discussie voor minstens nog enkele jaren verschuift naar het lokale en dus ook het regionale niveau, al dan niet binnen de vervoerregio's maar altijd met verbanden met de thema's van de vervoerregio's. Dit moet dan worden gekoppeld aan de instrumenten die de Vlaamse overheid voor lokale besturen voorziet en die nu tot debat leiden, niet in het minst over de financiering. We zullen moeten zien hoe dit doorwerkt op de keuzes die in het



lokale en regionale mobiliteitsbeleid worden gemaakt. Het lijkt in elk geval duidelijk dat nog meer dan vroeger de nadruk zal vallen op de lokale besturen en op de regionale samenwerkingsverbanden, waarvoor de vervoerregio op dit moment een van de belangrijkste is. Het is nog te vroeg om na te gaan hoe dit alles inwerkt op de besluitvorming van lokale besturen en of de toestand van het ruimtelijke beleid op Vlaams niveau nieuwe kansen biedt, dan wel voor grote hindernissen zal zorgen voor het realiseren van regionale mobiliteitsplannen.

### **Conclusies bij de vervoerregio's**

De case van de vervoerregio's is voor ons project bijzonder relevant en leerrijk. Het gaat om een belangrijke reorganisatie en transitie van een belangrijk Vlaams beleidsdomein voor het omgevingsbeleid. Het is voor het eerst dat de Vlaamse overheid zich via dit soort bestuursvorm gebiedsgericht organiseert op een gebiedsdekkende wijze en gesteund op een interbestuurlijk platform van de Vlaamse actoren in het beleidsdomein en groepen van lokale besturen. De schaal, de vorm en de omschrijving van de groep van lokale besturen zijn door de Vlaamse overheid zelf beslist, met beperkte vormen van betrokkenheid van de lokale besturen. De praktijk van de vervoerregio toont dat dit kan werken.

Binnen de vervoerregio's zijn onderhandelingen tot stand gekomen over het openbaar vervoer, als onderdeel van een breder regionaal mobiliteitsplan. Het gaat nog niet over projecten of dossiers die de eigen beslissingen van de lokale besturen zelf raken. De vervoerregio's hebben evenwel tot nu toe aangetoond dat bovenlokale onderhandelingen tot resultaat kunnen leiden, ook over dossiers waar spanningen bestaan tussen steden en kleinere gemeenten. Dat is voor ons doel vanzelfsprekend cruciaal. Belangrijke factoren die het succes verklaren zijn: de aanwezigheid en de leidende positie van de Vlaamse overheid in een setting van lokale besturen, de inspiratie van goed studiewerk, goed voorbereidend ambtelijk overleg en de strategische opstelling van lokale bestuurders.

We leren uit deze case dat een dergelijke gebiedsgerichte reorganisatie van de Vlaamse overheid mogelijk is en kan werken. We leren dat bovenlokale onderhandelingen ingebed moeten worden in Vlaamse beleidsdoelstellingen en in een gelegitimeerd Vlaams kader waarbij de Vlaamse overheid als actor in het gebied optreedt. Ze vergen ondersteuning van voldoende capaciteit van Vlaamse ambtenaren die daarop geselecteerd kunnen worden. Ze vergen steun en een mandaat van leidinggevende ambtenaren die zich als eigenaar van deze transitie opstellen.

Regionale mobiliteitsplannen raken de ruimtelijke ordening. De aanvankelijke alliantie met het departement Omgeving is niet doorgegaan en dat beschouwen we als een grote gemiste kans. Er zijn weliswaar informele relaties tussen de departementen gebleven en er is een beperkte inbreng vanuit het departement Omgeving. Het realiseren van mobiliteitsplannen houdt keuzes in inzake verdichting, selectie van kernen en het versterken van bepaalde mobiliteitsassen. Het valt nog te bezien en af te wachten in welke mate deze koppeling echt wordt gemaakt en of lokale besturen op basis alleen van het mobiliteitsplan bereid zullen zijn de gevolgen daarvan mee te nemen in hun lokaal ruimtelijk ordeningsbeleid, dan wel of zal blijken dat het ontbreken van de koppeling met de bevoegdheid voor ruimtelijke ordening de realisatie van regionale mobiliteitsplannen in de weg zal staan.



## 8 CONCLUSIES EN UITLEIDING

In dit syntheserapport van vier jaar steunpuntonderzoek over stadsregionale beleidsvorming in Vlaanderen (2017-2020) stond de vraag centraal of de organisatie van het binnenlands bestuur van Vlaanderen al dan niet moet aangepast worden om tot betere stadsregionale beleidsvoering te komen en in welke zin een eventuele aanpassing moet worden opgevat. Het syntheserapport vat de resultaten samen van de deelstudies in dit project die telkens als apart rapport te consulteren zijn (zie literatuurlijst).

In het rapport dat beleidsdocumenten van de Vlaamse overheid (regeerperiode 2014-2019) analyseerde stelden we een toegenomen aandacht vast voor gebiedsgericht beleid vanuit doelstellingen van de Vlaamse overheid en daaraan verbonden organisatorische aanpassingen van gebiedsgerichte bestuursvormen. Doorheen het hele traject hebben we veel aandacht besteed aan interactie met de Vlaamse administraties: de toegenomen aandacht voor gebiedsgericht beleid als ondersteuning van Vlaamse beleidsdoelstellingen was daarbij een rode draad. We stelden ook vast dat er binnen de Vlaamse administratie nog veel kan verbeterd worden aan de interne communicatie en leermomenten rond deze ontwikkelingen.

In het rapport waarin we onze benadering conceptueel hebben toegelicht (2017), gesteund op de analyse van buitenlandse literatuur over stadsregio's en bestuurskundige literatuur over bestuurlijke hervormingen, hebben we onderbouwd waarom stadsregionaal gebiedsgericht beleid voor ons op de eerste plaats gaat over het stadsregionaal omgevingsbeleid, als een clustering van een aantal belangrijke beleidsdomeinen en maatschappelijke uitdagingen die met kwaliteit van omgeving te maken hebben (ruimtelijke ordening, wonen, inplanting van infrastructuur voor economie, welzijn en zorg, voorzieningen, mobiliteit, milieu,...). Deze materies raken de kern van de bevoegdheden van de publieke sector en staan centraal in de verhoudingen en belangentegenstellingen zowel tussen lokale besturen die deel uitmaken van een regio als tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid. Als een hervorming van het binnenlands bestuur voor stadsregionaal omgevingsbeleid nodig zou zijn, gaat dat op de eerste plaats over verdelingskwesties die verbonden zijn met deze materies.

In het rapport over de schaalproblematiek (2018) hebben we de inbreng geanalyseerd van het sociaal – geografisch onderzoek en de impact van de bestuurlijke schalen die nu in Vlaanderen worden gebruikt. Het sociaal – geografisch onderzoek heeft heel wat nieuwe data opgeleverd. Die tonen de grote verwevenheid van de kleinschalige Vlaamse ruimte, het sterk polycentrische karakter van de Vlaamse ruimte met grote en kleine steden, sterke suburbanisatie, sterk verlinte assen tussen kernen en met de steden verbonden dorpen. We leerden uit die studies dat afbakening van vaste schalen in sommige delen van Vlaanderen gemakkelijker is dan in andere en dat elke afbakening relatief is. Uit de combinatie met de bestuurlijke schalen haalden we de conclusie dat de afbakening van de vervoerregio's zoals die nu worden gebruikt, zeker verdedigbaar is als bestuurlijke basisschaal voor stadsregionaal omgevingsbeleid, mits enige pragmatiek wordt aanvaard en de schaal niet als een doel op zich maar als een nuttig en tijdelijk beleidsinstrument wordt bekeken.

In het deelrapport over de intercommunales voor streekontwikkeling (2019-2020) haalden we de vaststelling dat de intercommunales overwegend en steeds meer bezig zijn met ondersteuning van individuele gemeenten. Slechts enkele intercommunales bewegen zich actiever op het bovenlokale domein, dragen bij tot bovenlokale gebiedsbeelden voor omgevingsbeleid en bieden fora voor voorzichtige gesprekken tussen lokale besturen. We





Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De schijnbaar toegenomen autonomie van de provinciebesturen in het huidige beleidsvacuüm op het vlak van de ruimtelijke ordening maakt hen meer dan vroeger afhankelijk van de bereidheid van lokale besturen om tot bovenlokale beleidsvorming te komen. Die bereidheid is bij veel lokale besturen zeer beperkt. Op een aantal deelaspecten van het bovenlokale omgevingsbeleid kunnen de provinciebesturen zeker nuttige functies vervullen, bijvoorbeeld inzake fietsinfrastructuur, maar het is niet realistisch te verwachten dat de provinciebesturen op eigen verantwoordelijkheid beleid willen voeren dat betrekking heeft op de belangrijkste ruimtelijke kwesties inzake wonen, verdichting, inplanting van infrastructuur,... zodra dit leidt tot verdelingskwesties tussen lokale besturen.

Het deelrapport over de grote fysieke (strategische) projecten (2020-2021) was ingebed in een ruimere analyse van de evoluties van het ruimtelijke ordeningsbeleid in Vlaanderen, waarbij we onder andere aandacht hebben besteed aan de afbakening van de stedelijke gebieden in het kader van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De periode van de afbakening was en is leerrijk omdat dit gebeurde in een gelegitimeerd Vlaams beleidskader en omdat de Vlaamse overheid hier een centrale rol vervulde. Er is veel leergeld betaald en het procesmanagement van de afbakening vertoonde de kinderziekten die eigen zijn aan zo'n eerste generatie en experimentele manier van werken. Niettemin werkt de afbakening van de gebieden tot op vandaag voor een aantal dossiers en in een aantal gebieden nog door. Waar een sterke coalitie tot stand kwam tussen stedelijke en Vlaamse ambtenaren, zoals in de Gentse regio en waar planning en uitvoering meteen aan elkaar werden gekoppeld, konden interessante stappen worden gezet naar realisatie van projecten, zij het dat die telkens ook worden gekenmerkt door een bijzonder lange duur die mede wordt bepaald door interne verhoudingen tussen Vlaamse departementen en tussen departementen en Vlaamse agentschappen. Dezelfde patronen kwamen boven bij de analyse van een aantal grote projecten in een stadsregionale context. We konden de slaagfactoren detecteren en de werkpunten die tot snellere voortgang van deze projecten kunnen leiden. Die hangen vaak maar niet alleen af van de interne werking van de Vlaamse overheid. Een van de belangrijke conclusies van dit deelrapport was dat de financiële afhankelijkheid van de Vlaamse overheid voor het realiseren van grote projecten bijzonder sterk is en in sommige gevallen bijna exclusief is.

Uit de vorige deelrapporten leerden we dat stadsregionaal omgevingsbeleid sterk afhankelijk is van beslissingen en de manier van werken van de Vlaamse overheid. Daarom hebben we een uitgebreid deelrapport (2018 en 2021) besteed aan de vervoerregio's. Voor het eerst immers rolt de Vlaamse overheid een gebiedsdekkend bestuurlijk instrument uit over door haar afgebakende regio's en gebaseerd op een interbestuurlijk kader van Vlaamse diensten en groepen van lokale besturen. Dat maakt deze bestuursvorm voor dit onderzoeksproject zeer relevant en leerrijk. De Vlaamse overheid legitimeert de vervoerregio's door een eigen beleidskader gebaseerd op het concept van de basisbereikbaarheid. De Vlaamse overheid investeert in deze gebiedsgerichte bestuursvormen door een ingrijpende transitie van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken, een sleuteldomein voor het stadsregionaal omgevingsbeleid. De uitbouw van gebiedsgerichte vervoerregio's is geen marginaal gegeven maar raakt de organisatie en werking van het hele beleidsdomein en in al haar geledingen. Uit de analyse leerden we dat al deze factoren samen ervoor hebben gezorgd dat althans op het veld van het openbaar vervoer regionale onderhandelingen zijn gevoerd met duidelijke beleidsimpact. Tussen lokale besturen, ingebed in een onderhandelingskader dat mede geleid wordt door het departement MOW, zijn werkbare verhoudingen tot stand gekomen, met stevige debatten maar ook met een uitkomst waarin bovenlokale afwegingen een rol hebben gespeeld. De conclusies zijn tussentijds en onder voorbehoud: tot nu toe kwamen vooral discussies aan bod over het openbaar vervoer, waarin lokale besturen betrokken zijn maar wat niet tot hun eigen kerntaken behoort. De open vraag is voorlopig hoe die verhoudingen zullen evolueren



eens de ruimere kwesties aan bod komen bij de bespreking van de ruimere regionale mobiliteitsplannen en die wel de kerntaken van lokale besturen raken (verdichting; wonen; infrastructuur,...). We stelden in onze analyse vast dat de keuzes inzake regionale mobiliteit niet los kunnen worden gezien van ruimtelijke keuzes over verdichting van wonen en voorzieningen en de uitbouw van mobiliteitsassen. De aanvankelijke samenwerking met het departement Omgeving is vanuit politieke ratio's stopgezet maar op ambtelijk niveau zijn de contacten er op eerder informele basis wel. Het vastleggen van regionale mobiliteitsplannen kan niet anders dan ook uitspraken bevatten over ruimtelijke keuzes.

Uit al deze deelrapporten brachten we in dit syntheserapport de bevindingen samen. We hebben dat ingebed in de analyse van het beleidsarrangement voor omgevingsbeleid: daarmee plaatsen we onze bevindingen in de analyse van de bestuurspraktijk van nu en de evoluties die we in deze bestuurspraktijk vaststellen. We steunen daarop onze conclusies op hoofdlijnen. We vatten ze samen als volgt:

- Er is geen nood aan een drastische hervorming van het Vlaamse binnenlands bestuur op een stadsregionale schaal volgens het model van de territoriale organisatie van de representatieve democratie.
- De dominante positie en centrale rollen van de Vlaamse overheid in het beleidsarrangement voor omgevingsbeleid maken dat stadsregionaal beleid op de eerste plaats Vlaams beleid is. Het raakt de organisatie en werking van de Vlaamse overheid. Dat is het uitgangspunt voor reorganisatie.
- Voor het stadsregionaal omgevingsbeleid is het gebruik van een gebiedsdekkende schaal als basis voor gebiedsgerichte onderhandelingen, planning en programma's mogelijk en wenselijk. De schaal van de vervoerregio's is doordacht, nuttig en bruikbaar voor ruimere beleidsdoelstellingen van het gebiedsgericht omgevingsbeleid.
- Er zijn voldoende gebiedsgerichte evoluties en bestuurspraktijken in het beleidsarrangement om hierop verder te bouwen. Die evoluties doen zich zeker voor binnen de Vlaamse overheid. Op het gebiedsgerichte niveau komen horizontale verbindingen tot stand tussen beleidsdomeinen en wordt het belang daarvan op het ambtelijk leidinggevend niveau binnen de Vlaamse overheid steeds meer ingezien. Het besef is aanwezig dat dit moet gebeuren in nauw overleg en onderhandelingen met de lokale besturen waarmee de twee politieke polen voor het stadsregionaal omgevingsbeleid worden gekoppeld. Er is een onderstroom van beleidsintenties en van ambtelijke betrokkenheid waarop zeker positief kan worden doorgewerkt.
- Deze praktijken en het groeiende besef van het belang hiervan geven aan dat de bestuurlijke organisatie kan worden aangepast op een haalbare manier die op korte termijn tot effecten kan leiden. De insteek van het mobiliteitsbeleid in de schoot van de vervoerregio's en de gebiedsgerichte transitie binnen het beleidsdomein bieden interessante perspectieven, zowel beleidsinhoudelijk als bestuurlijk - organisatorisch. De uitwerking van een regionaal mobiliteitsplan, waar de vervoerregio's nu mee bezig zijn, kan niet effectief zijn zonder uitspraken en afspraken over de ruimtelijke ontwikkeling van stadsregionale gebieden. De koppeling tussen mobiliteit en ruimtelijke ordening, die nu in de schoot van de vervoerregio's op een eerder informele wijze tot stand komt, kan daartoe worden versterkt. Daarmee zou een belangrijk deel van het omgevingsbeleid gevat worden.



- Op basis van deze reorganisatie, voortbouwend op wat in het arrangement bezig is, kan in Vlaanderen een substantiële stap worden gezet in de richting van een onderhandeld gebiedsgericht omgevingsbeleid. Daarmee wordt een belangrijk deel van de beleidsagenda afgedekt en gaat dat over de materies die de politieke kern vormen van het stadsregionaal omgevingsbeleid.

Ons project bereikt daarmee de grenzen van wat we in vier jaar onderzoek konden bereiken. Er zijn zeker overblijvende vragen over de inhoudelijke doorwerking en over de operationele uitwerking van deze conclusies inzake organisatie, werking en het procesmanagement van deze gebiedsgerichte onderhandelingen. Dergelijke vragen zijn relevant voor de nieuwe onderzoeksagenda in de nieuwe editie van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (2021-2025).

Er zijn vooreerst nog inhoudelijke vragen over de juridische uitkomst en consolidatie van dergelijke onderhandelingen: kan of moet dit bijvoorbeeld leiden tot een stadsregionaal (gewestelijk) ruimtelijk uitvoeringsplan in het verlengde van de ervaringen met de afbakening van de stedelijke gebieden? Is de huidige procedure daarvoor niet te langdurig en te log? Kan die soepeler en sneller worden gemaakt? Kan dit leiden tot interbestuurlijke afspraken in contractvorm, zeker over de uitvoeringsfase; wat is daarvan de juridische waarde, hoe kan die versterkt worden? Wat zijn de gevolgen, als bijvoorbeeld lokale of Vlaamse besturen hun engagementen niet zouden nakomen? Is een vorm van interbestuurlijke arbitrage denkbaar? In algemene zin kan daar wel over worden gezegd dat er voldoende ruimte zal moeten zijn om dit instrumentarium deels op maat van elke regio uit te werken, zij het binnen generieke kaders die door de Vlaamse overheid worden vastgelegd.

Vervolgens zijn er zeker ook openblijvende vragen met betrekking tot de concrete organisatie van de Vlaamse overheid in dit soort gebiedsgerichte operaties. De ervaringen van de vervoerregio's zijn daarvoor leerrijk en indicatief voor andere delen van de Vlaamse overheid.

We hebben in dit onderzoek geen structurele of bestuurskundige obstakels gevonden die deze gebiedsgerichte transitie van de Vlaamse overheid zouden moeten tegenhouden. Ons SBV-onderzoek kan gekoppeld worden aan de resultaten van het SBV-onderzoek van collega's Dockx en Verhoest, waarin ze de Vlaamse overheid hebben geanalyseerd vanuit het oogpunt van innovatie en vanuit netwerkperspectief (Dockx en Verhoest 2020). Zij formuleerden een rist relevante aanbevelingen, onder andere over het gebiedsgericht netwerkmanagement: het belang van legislatuuroverschrijdende structuren; de nood aan transversale financiering; de invulling van het mandaat voor projectleiders; de nood aan sterkere politieke inbedding door onder andere rechtstreekse toegang tot de bevoegde ministers en kabinetten; de nood aan investeringen in personeelscapaciteit op het transversale niveau; het herdenken van de rol van het voorzitterscollege en van de kanselarij. Ons onderzoek en het onderzoek van onze Antwerpse collega's kunnen in elkaar worden geschoven: vanuit verschillende onderzoeksmatige invalshoeken komen we bij een vergelijkbare agenda uit.

Vanuit het traject van dit onderzoek en gevoed door de analyse van het beleidsarrangement voor omgevingsbeleid zoals het nu evolueert in Vlaanderen, stellen we ook belangrijke ontwikkelingen vast die een ernstige hypotheek leggen op het geschetste perspectief en die zich eerder situeren op het politieke niveau.

De decentralisatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid naar de lokale besturen is in de laatste jaren de dominante trend op Vlaams niveau. We zien dat op het niveau van de vergunningen (zie Coppens en Vloebergh



2017). We zien dat het uitblijven van een goedgekeurd BRV met beleidskaders veel extra planningsverantwoordelijkheid legt bij de lokale besturen. De beslissing over een nieuw ontwerp van instrumentendecreet (december 2020) ligt in dezelfde lijn: het versterkt niet alleen deze decentralisatie maar legt ook nog meer financiële verantwoordelijkheid voor het ruimtelijke beleid bij de lokale besturen. Met het aangekondigde decreet voor woonreservegebieden wordt als het ware een ‘stolp’ geplaatst over de 12.000 ha woonreservegebieden. Stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden in woonreservegebied zullen voortaan pas kunnen op grond van een voorafgaand gemeenteraadsbesluit tot vrijgave van een woonreservegebied (vrijgavebesluit), dat tot een ordening van het gebied leidt conform de strategische visie van het BRV. Het voorstel van decreet bepaalt ook dat, indien er tegen 2040 geen RUP opgemaakt is of een vrijgavebesluit is genomen, de Vlaamse overheid een GRUP zal opmaken voor deze woonreservegebieden zodat de planschaderegeling in werking treedt voor de betreffende eigenaars. Gemeenten kunnen uiteraard voor die datum zelf een RUP opmaken om het gebied te herbestemmen of een vrijgavebesluit maken.

De regie voor het ontwikkelen van woonreservegebieden wordt gedecentraliseerd en bij de lokale overheden gelegd. De druk op de individuele lokale besturen bemoeilijkt sterk het bereiken van bovenlokale akkoorden. Bovendien omvat de tijdelijke bevrozing van woonreservegebieden (ca. 12.000 ha) slechts een deel van de opgave van de bouwshift. Volgens gegevens van het departement Omgeving zijn er nog ca. 280 000 onbebouwde percelen met een bestemming die woningen en aanverwante functies toelaat, met een totale oppervlakte van zo’n 43 000 ha. Het voorstel van decreet biedt dus geen bescherming voor het overaanbod dat niet gelegen is in woonreservegebied. Bovendien blijft de keuze voor een planschaderegeling op basis van de huidige marktwaarde (venale waarde) i.p.v. de geïndexeerde verwervingswaarde behouden, ondanks de vele kritische bemerkingen hieromtrent in de commissie Omgeving van het Vlaams parlement. Volgens de VRP zal door deze nieuwe regeling het herbestemmen van harde naar zachte bestemming fors duurder worden, wellicht zelfs onbetaalbaar. Lokale besturen krijgen daarbij wel gedeeltelijk de beslissingsbevoegdheid in handen voor het realiseren van de bouwshift, maar zullen niet over de financiële middelen beschikken om dit te doen (VRP – advies 2020). Ruimer lijkt de capaciteit om een gedegen ruimtelijk beleid te kunnen ontwikkelen op lokaal niveau zelf al steeds meer onder druk te staan, zoals ook ander SBV-onderzoek naar lokale ambtelijke capaciteit aantoont (zie Van Haelter, Torfs & Voets 2021), waardoor het denken en werken vanuit een bovenlokaal perspectief nog minder evident lijkt in de praktijk.

Dit gaat nog maar om een ontwerp en de vraag is of dit in deze juridische vorm ooit definitief zal worden. Zoals de situatie nu is, zou dat tot nog meer decentralisatie leiden binnen het beleidsmatige vacuüm dat al door de overgang van RSV naar BRV is gecreëerd. In de eerstvolgende drie tot vier jaar lijkt de kans klein dat er een uitvoerbaar BRV zal zijn. Ook als de procedure alsnog in 2021 zou worden opgestart, zal het nog lange tijd duren vooraleer een BRV operationeel zou zijn. Bovendien is nu nog helemaal geen duidelijkheid over de inhoud van de Vlaamse beleidskaders, waarbij ook een kader zou kunnen worden uitgewerkt voor deze gebiedsgerichte onderhandelingen, gekoppeld met en ingebed in de vervoerregio. De ervaringen met de afbakeningen van de stedelijke gebieden in het kader van het RSV hebben geleerd dat de legitimering van een goedgekeurd Vlaams plan nodig is om voortgang te boeken in de regio’s, zij het dat dit zeker niet de enige voorwaarde is die daarvoor moet worden vervuld. Als we beide elementen samennemen: de decentralisatie van de financiële verantwoordelijkheid voor woongebieden en het uitblijven van een vernieuwd Vlaams planningskader met politiek gelegitimeerde ambities vanwege de Vlaamse overheid, dan zijn dat geen gunstige voorwaarden voor het bereiken van bovenlokale akkoorden tussen de lokale besturen.



Onze analyse leerde ook hoe belangrijk het capaciteits – en competentievraagstuk is voor de realisatie van dergelijke gebiedsgerichte constellaties. We hebben gemerkt dat de transitie van het beleidsdomein MOW ernstige druk legt op de capaciteit van alle actoren van het beleidsdomein, mede door de impact van het lineaire besparingsbeleid door de Vlaamse regeringen in de voorbije jaren. De uitbouw van gebiedsgerichte onderhandelingskaders kan maar slagen als daarvoor dan ook op politiek niveau voluit wordt gekozen en de capaciteit op Vlaams niveau, over de beleidsdomeinen, wordt herschikt zodat meer capaciteit vrijkomt om de gebiedsgerichte transitie vorm te geven. Dit is vaak de achilleshiel en het dubieuze karakter van Vlaamse ambities en hervormingen: veel plannen, maar niet genoeg middelen voor de uitvoering zodat vragen kunnen gesteld worden over de reële ambities. Daarmee komen we bij de politieke verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering. Het gaat naar ons aanvoelen in dit geval ook niet (alleen) om uitbreiding van personeel in sommige diensten maar (ook) om herschikking binnen de Vlaamse beleidsdomeinen en gerichte verschuiving van capaciteit van centrale naar decentrale diensten. De ervaringen en de aanpak van de vervoerregio's zijn daarvoor zeker interessant.

Ons project eindigt met een hybride algemene conclusie:

We zien enerzijds in het beleidsarrangement voor het stadsregionaal omgevingsbeleid interessante bestuurlijke ontwikkelingen, in het verleden en in de huidige praktijken, waarop zeker kan worden verder gewerkt om de gebiedsgerichte transitie binnen de Vlaamse overheid te laten slagen. Vanuit een eerder smal bestuurskundig oogpunt zien we potentieel en zien we ook de bestuurlijke strategie die daarvoor kan worden gevolgd, zij het met nog operationele vragen over inhoudelijke vormgeving en bestuurlijke uitwerking. Daarvoor zijn echter geen drastische hervormingen nodig op het vlak van binnenlands bestuur en zijn er ook geen zwaarwegende juridische of financiële obstakels. De werking van de vervoerregio's illustreert deze conclusie.

We zien anderzijds de nood om keuzes te maken op het vlak van inhoudelijke beleidskaders en vereiste capaciteit en competenties en dat raakt politieke beslissingen van de Vlaamse overheid omtrent beleidsprioriteiten en de inzet van haar personeel. De ervaringen van de vervoerregio's zijn ook hiervoor leerrijk. Met een halfslachtige keuze om gebiedsgericht te werken maar zonder voldoende capaciteit en competenties ondermijnt de Vlaamse overheid de effectiviteit van deze transitie. We zien vooral een zware hypotheek in de decentralisatie van het ruimtelijk ordeningsbeleid binnen een vacuüm op het Vlaamse niveau van de ruimtelijke planning. Dat legt de politieke verantwoordelijkheid voor het maken van bovenlokale keuzes veel te sterk en te eenzijdig bij de individuele lokale besturen. Uit de relatief positieve ervaringen van het verleden en deze van de vervoerregio's nu leren we immers dat de sterkte van gebiedsgerichte initiatieven vooral ligt in de combinatie van lokale en Vlaamse hulpbronnen, binnen een Vlaams beleidskader dat deze gebiedsgerichte interventies legitimeert.



## 9 REFERENTIES

### 9.1 RAPPORTEN IN HET KADER VAN DIT PROJECT:

Temmerman, C., F. De Rynck en J. Voets (2017). Naar een bovenlokale aanpak van maatschappelijke uitdagingen in beleidsdocumenten van de Vlaamse overheid. SBV.

Analyse van beleidsdocumenten van de Vlaamse overheid in de periode 2014 – 2019, regering Bourgeois I. Beleidsnota's en beleidsbrieven en beleidsteksten over eerstelijnsgezondheidszorg (2017); versterkt streekbeleid (2015) en basisbereikbaarheid (2015).

Temmerman, C., F. De Rynck en J. Voets (2017). Beleid in Vlaamse stadsregio's. Van probleemanalyse naar scenario's. SBV.

De Rynck, F., C. Temmerman en J. Voets (2017). Bestuurlijke modellen voor stadsregionale beleidsvoering. Aanzet tot scenario's. SBV.

Temmerman, C. F. De Rynck en J. Voets (2017). Inventaris van stadsregionale en bovenlokale bestuursvormen in de regio's Gent, Kortrijk en Turnhout. SBV.

Schraepen, P.J, F. De Rynck en J. Voets (2018). Stadsregio's in Vlaanderen. De schaalproblematiek ontleed. SBV.

Schraepen, P.J., F. De Rynck en J. Voets (2018). Vervoerregio's als instrument voor stadsregionaal beleid in Vlaanderen? SBV.

De Rynck, F., P.J, Schraepen, J. Voets (2019). Een verkenning van het bestuurlijk instrument federatie van gemeenten in de regio Zuid – West – Vlaanderen. SBV.

Schraepen, P.J, F. De Rynck, J. Voets en D. Vos (2020). De streekintercommunales en stadsregionale beleidsvoering in Vlaanderen. Vrijwillige intergemeentelijk samenwerking voor het regionale omgevingsbeleid. SBV.

Schraepen, P.J., F. De Rynck, J. Voets (2020). De rol van de provinciebesturen in het stadsregionale omgevingsbeleid. SBV.

De Rynck, F., P.J, Schraepen, J. Voets (2021). De Vlaamse overheid als actor in gebiedsgerichte bestuursvormen. De case van de vervoerregio uitgelicht. SBV.

//

## 9.2 OVERIGE LITERATUUR

Allmendinger, P., Haughton, G., Counsell, D., & Vigar, G. (2009). *The new spatial planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*: Routledge.

Atelier Romain. (2018). *Woonregio's in Oost-Vlaanderen: rapportage*. In opdracht van provincie Oost-Vlaanderen. Weblink: <https://dms.oost-vlaanderen.be/download/caa24f8c-c28f-4b45-a26d-d25943427e1c/Studie%20woonregio%27s.pdf>

Baert, W., Boussauw, K., Poortere, D., Rynck, D., Hoornaert, S., Lauwers, D., Peeters, K. (2016). *Manifest Mobiliteit 2.0: pleidooi voor een betere (stads) regionale samenhang tussen mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling*. VRP. Antwerpen. Weblink: <http://www.vrp.be/gallery/documents/vrp-activiteiten-2016/manifest-2.0/manifest-mobiliteit-2.0-website.pdf>

Boussauw, K., & Van Meeteren, M. (2017). *De schaal van de stad of de Brusselse metropool: van Ottignies tot Mechelen, van Aalst tot Leuven? De Humane Stad* (pp. 35-53): ASP/VUBPress.

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

Callaerts, J. (2019). *De bestuurskracht van de Vlaamse hulpverleningszones. Aanbevelingen voor een betere brandweerorganisatie in Vlaanderen*. (Masterproef) Universiteit Antwerpen, Antwerp Management School.

Caset, F., Marques Teixeira, F., Boussauw, K., Derudder, B., & Witlox, F. (2019). *What strategies for which railway stations?: an experiential approach to the development of a node-place based planning support tool in Flanders*. Paper presented at the BIVOC-GIBET Transport Research Days 2019: Moving towards more sustainable mobility and transport through smart systems.

Claeys, D. (2000). *Afbakening van stedelijke gebieden als intensief overleg- en communicatieproces*. *Ruimte en Planning*, 2000, 2, 224-226.

Cools, M., Janssens, J., Van Wymersch, G., De Raedt, E., & Koekelberg, F. (2018). *Schaalvergroting van de Vlaamse politiezones: onderzoek naar bestaande en toekomstige samenwerkingsverbanden binnen het Vlaamse politielandschap*. Gent: Institute for International Research on Criminal Policy.

Coppens, T., Allaert, G., Boudry, L., Celen, G., Gulinck, H., & Lauwers, D. (2014). *Strategische allianties en territoriale pacts voor een duurzame Vlaamse ruimte: visie van het expertenforum ruimte Vlaanderen*: Academia Press. Gent.

Coppens, T., & Vloebergh, G. (2017). *Een paar kritische bemerkingen in de kantlijn van het BRV*. *Ruimte*, 33, 52-58.

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

Coppens, T., De Decker, P., Leinfelder, H., Vloebergh, G. (2020). Hoe kunnen we het gewestplan afschaffen? Een verkenning van vier scenario's. *Ruimte*, 24-29.

David, P. Mertens, G., Penninx, I. (2000). Het resultaat van het afbakeningsproces voor de stedelijke gebieden: een actieprogramma met een afbakeningslijn, concrete acties en afspraken. *Ruimte en Planning*, 2, 183-190.

Davoudi, S., & Strange, I. (Eds.). (2008). *Conceptions of space and place in strategic spatial planning (Vol. 17)*. Routledge.

De Bevere, S. Vandeghinste, W. (2000). Afbakening van stedelijke gebieden. Gevalstudie Kortrijk. *Ruimte en Planning*, 20(2), 211-219.

Dejonghe, S. (2020). *Stadsregio zonder/met visie. Een kwalitatieve vergelijkende studie van de stadsregionale samenwerking in Gent en Stockholm. (Masterproef) Campus Sint-Lucas Gent.*

De Rynck, F., Wayenberg, E., Voets, J., & Decorte, A. (2011). *Regioscreening als instrument voor bestuurlijke hervorming. Gent: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.*

Dejonghe, C. Lacoere, P. (2002). *Vlaanderen en stedelijkheid: een moeilijke verhouding. Paper gepresenteerd op Plandag 2002.*

Dockx, E. Verhoest, K. (2020). *Wendbare overheid: Tijdelijke project-en programmastructuren met een horizontaal, transversaal en/of gebiedsgericht karakter. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.*

Dursin, W., De Rynck, F., & Voets, J. (2016). *Belang en effecten van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking in het stadsregionaal ruimtelijk woonbeleid. Een casestudie van de regio Zuid-West-Vlaanderen. (Masterproef) Faculteit Economie en Bedrijfskunde. Universiteit Gent.*

Haughton, G., Allmendinger, P., & Oosterlynck, S. (2013). Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality. *Environment and Planning A*, 45(1), 217-234.

Houthaeye, Rik. (2000). Afbakening van stedelijke gebieden: het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen op zoek naar samenwerking en doorwerking. In F. De Rynck (Ed.), *Overheid in beweging : strategie, beleidsprocessen, verschuivende verhoudingen en veranderende organisatie (Vol. aflevering 3 (juni 2000), pp. 117-162)*. Diegem: Kluwer.

Kantor, P., Savitch, H. V. (2010). The politics of city regions in comparative perspective. *Métropoles* (7).

Labo Ruimte. (2020). *Gent, transitie in mobiliteit en ruimte. Een ontwerpend onderzoek naar hoe duurzame mobiliteit en ruimtelijke ambities, polycentriciteit en combimobiliteit, kunnen samenspannen in de Gentse stads- en vervoerregio. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving en Team Vlaams Bouwmeester.*

Leroy, P. (2017). *Beleid in tijden van kortzichtigheid. Natuur en bos in Vlaanderen. Ons Erfdeel*, 3, 44-57.



Luyten, S., & Van Hecke, E. (2007). De Belgische Stadsgewesten 2001. Algemene Directie Statistiek en Economische informatie, Leuvenseweg 44 1000 Brussel.

Maes, P. (2000). Afbakening van stedelijke gebieden. Gevalstudie Turnhout. Ruimte en Planning, 2000(2), 220 - 223.

Nelles, J. (2013). Cooperation and Capacity? Exploring the Sources and Limits of City-Region Governance Partnerships. International Journal of Urban and Regional Research, 37(4), 1349-1367.

Pisman, A., Mertens, G., Loris, I., & Vervoort, P. (2019). Urban sprawl in Vlaanderen: ruimtelijke én financiële winsten door het investeren in anti urban sprawl maatregelen. Paper presented at the Plandag 2019: Meer met Meer.

Prator Advocaten (2017). Grondwettelijke mogelijkheden en grenzen van de ontwikkeling van een intermediaire bestuursruimte in Vlaanderen. In opdracht van de Vlaamse Overheid, Agentschap Binnenlands Bestuur.

Ruimte Vlaanderen (2013). Planning in uitvoering. Strategische projecten in het Vlaams ruimtelijk beleid. Departement ruimte Vlaanderen, Brussel.

Ryckewaert, M., & Decraene, V. (2020). Naar een bovenlokaal woonbeleidsniveau? Verkennende analyse van de voordelen en mogelijke afbakeningen van een woonregio. Steunpunt Wonen, Leuven.

Soeterbroek, F. (2017). Door schalen en modaliteiten werken zonder nieuwe kokers te bouwen. Raadgepleegd via Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Stec Groep, met medewerking van De Zwarte Hond en Zjak Consult(2018). Budgettaire en financiële impact transitietraject Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

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.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (IFV). (2020). Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet! Weblink via: [www.overheidvannu.nl](http://www.overheidvannu.nl)

Temmerman, C., De Rynck, F., Voets, J. (2015). Opening the black box of metagovernance: The roles of central government in local multilevel networks – the case of the local job centers in Flanders. International Review of Public Administration, 20(3), 227-242.

Van Meeteren, M., Boussauw, K., Derudder, B., & Witlox, F. (2015). Metropoolvorming in België en Vlaanderen. De polycentrische ruimtelijke structuur van de arbeidsmarkt. Heverlee: Steunpunt Ruimte.

Van Haelter, B., Torfs, I., Voets, J. (2021). Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen. Toegepast op ruimtelijke ordening. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.



Van Meeteren, M., Boussauw, K., Sansen, J., Storme, T., Louw, E., Meijers, E., . . . Witlox, F. (2015). Kritische massa: syntheserapport. Brussel: Vlaamse overheid: Departement Ruimte Vlaanderen.

Vancoppenolle, D., & Brans, M. (2005). De bestuurlijke organisatie van de Vlaamse beleidsvorming: basisrapport van het survey-onderzoek: theoretische situering en schets van het onderzoeksdesign. Spoor Beleid. Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen.

Vandekerckhove, B., Van Brussel, S., Lebrun, G., Gadeyne, E., & Zwerts, E. (2019). Ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in functie van de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau aan de kust en in de Westhoek. uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

Van Wesenbeeck, P. (2002). Afbakening van stedelijke gebieden: meer dan een lijn. In PlanDag 2002: de steden begrensd?. Stichting Planologische Discussiedagen.

Verachtert, E., Mayeres, I., Poelmans, L., van der Meulen, M., Vanhulsel, M., & Engelen, G. (2016). Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen. Brussel: Vlaamse overheid: Departement Ruimte Vlaanderen.

Voets, J., & De Rynck, F. (2008). Contextualising City-regional Issues, Strategies and their Use: the Flemish Story. *Local Government Studies*, 34(4), 453-470.

Zimmermann, K., Galland, D., & Harrison, J. (2019). *Metropolitan Regions, Planning and Governance*. Springer International Publishing.



## 9.3 BIJLAGEN

### 1. Overzicht van onderzochte provinciale beleidsdocumenten

Provincie Antwerpen	<ul style="list-style-type: none"><li>- Conceptnota provinciaal beleidsplan ruimte Antwerpen (beleidskaders);</li><li>- Conceptnota provinciaal beleidsplan ruimte Antwerpen (strategische visie);</li><li>- Eindrapport Vereveningsinstrumenten voor kernversterking;</li><li>- Milieueffectenbeoordeling Beleidsplan Provincie Antwerpen (kennisgeving);</li><li>- Onderzoeksnota rond Ruimte &amp; Bedrijvigheid;</li></ul>
Provincie Limburg	<ul style="list-style-type: none"><li>- Conceptnota beleidsplan ruimte Limburg;</li><li>- Procesnota beleidsplan ruimte Limburg;</li></ul>
Provincie Oost-Vlaanderen	<ul style="list-style-type: none"><li>- Conceptnota 'Maak ruimte voor Oost-Vlaanderen 2050' (beleidskaders: transitie naar een circulaire samenleving, transitie naar een robuuste en veerkrachtige ruimte, transitie naar een aangename leefomgeving);</li><li>- Conceptnota 'Maak ruimte voor Oost-Vlaanderen 2050' (strategische visie);</li><li>- Studie 'Woonregio's in provincie Oost-Vlaanderen';</li><li>- Studie 'Knoop- en voorzieningenwaarde provincie Oost-Vlaanderen';</li><li>- Studie 'Woonconcentraties in provincie Oost-Vlaanderen';</li></ul>
Provincie West-Vlaanderen	<ul style="list-style-type: none"><li>- Studie 'Evaluatie en onderzoek ter ondersteuning van de West-Vlaamse woonprogrammatie';</li><li>- Rapport 'vraag naar bedrijventerreinen in West-Vlaanderen';</li><li>- Beleidskader 'kleine windturbines';</li></ul>
Provincie Vlaams-Brabant	<ul style="list-style-type: none"><li>- Conceptnota beleidsplan ruimte Vlaams-Brabant;</li><li>- Procesnota beleidsplan ruimte Vlaams-Brabant.</li></ul>