

De Vlaamse stadsregio vanuit internationaal perspectief bekeken

- Aanzet tot een onderzoeksagenda -

Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2012 –

Workshop lokale politiek

Amsterdam, 31 mei en 1 juni 2012

Caroline TEMMERMAN

Filip DE RYNCK

Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen

Hogeschool Gent

I. Inleiding

In deze paper geven we een aanzet tot een onderzoeksagenda naar stadsregio's en stadsregionale samenwerking in Vlaanderen. In het eerste deel van de paper gaan we in de literatuur op zoek naar voor ons interessante concepten, inzichten en opvattingen over deze problematiek. We streven vooreerst naar een duidelijk begrip van de stadsregionale schaal. Literatuur over city-regions en functional urban areas vormt hierbij onze leidraad. Daarna geven we een overzicht van mogelijke drivers en barrières voor de ontwikkeling van stadsregionale samenwerking. In een derde onderdeel focussen we op literatuur die ons inzicht geeft in praktijken van beleidsvoering en bestuurlijke organisatie op een stadsregionale schaal. Het gedachtegoed van het New Regionalism biedt ons hiervoor een kader. Na elk onderdeel formuleren we enkele potentiële onderzoeksvragen voor analyse van stadsregionale samenwerking in Vlaanderen.

In het tweede luik maken we de vertaalslag van de literatuur naar de praktijk van stadsregionale samenwerking in Vlaanderen. We plaatsen de stadsregionale problematiek in de Vlaamse context: een regio waar gemeenten (in vergelijking met andere landen) over beperkte bestuurlijke bevoegdheden beschikken en waar de centrale (Vlaamse) overheid bevoegd is voor heel wat beleidsdomeinen waarbinnen lokale en dus ook stadsregionale vraagstukken zich situeren (bijvoorbeeld ruimtelijke planning, huisvesting en openbaar vervoer). We delen de uiteenzetting op in een luik intergemeentelijke stadsregionale samenwerking en een luik interbestuurlijke stadsregionale samenwerking. We laten ons leiden door het analysekader van Voets en De Rynck (2008) en de zeven bestuurlijke strategieën voor stadsregionale samenwerking die deze auteurs onderscheiden.

II. Theoretische omkadering

A. DE STADSREGIONALE SCHAAL

Het thema van de 'city-regions' staat hoog op de academische agenda (Rogerson 2009; Tosics 2007). Het verkennen van de uitgebreide literatuur leert dat het begrip onder verschillende noemers opduikt. Voorbeelden zijn metropolitan region (Ache, 2000), metropolitan area (Barnes 2010; Kübler 2005; Hoffmann-Martinot 2004), metropolitan regionalism (Rodriguez-Pose, 2008) of functional urban area (Tosics, 2007). We stellen vast

dat deze termen op het vlak van schaal en omvang een verschillende lading dekken die te maken heeft met de bestuurlijke context van een land.

Er zijn twee manieren van kijken naar de stadsregionale schaal. We maken een opdeling tussen definities die een territoriale dan wel een functionele focus hanteren. Territoriaal geïnspireerde definities kijken naar de city-region als een vast geografisch afgebakend gebied, weerspiegeld in een bestuurlijke entiteit die samengesteld is uit een stedelijke kern en een omliggende omgeving (zie o.a. Scott 2001; Rodriguez-Pose 2008; Herrschel en Newman 2002; EUROCITIES 2011). Deze globale definitie is universeel bruikbaar. De ene city-region is echter de andere niet. Zo kan de schaal van de kern variëren van een metropool met meer dan tien miljoen inwoners (New York of Londen) over een middelmatige centrumstad (type Amsterdam of Brussel), naar kleinere centrumsteden met een paar honderdduizend inwoners (vb. Gent). Daarnaast kan de kern monocentric of polycentric van aard zijn: bestaan uit een of uit meerdere steden (Herrschel en Newman, 2002). Ten tweede kan de vorm van de omliggende omgeving verschillen. Deze is als stedelijk, semi-stedelijk of landelijk te bestempelen, afhankelijk van het bevolkingscijfer en stedelijkheidsgraad van de omliggende gemeenten. Tot slot is het noodzakelijk oog te hebben voor de bestuurlijke context (EUROCITIES, 2011). We doelen hiermee onder andere op de politieke constellatie, de verdeling van macht tussen overheden, het wettelijk kader, de administratieve organisatie en de financieringswijze van lokale besturen. Hierin zijn grote verschillen te merken tussen landen die over een dergelijke bestuursvorm beschikken.

Een tweede schaalbenadering steunt op een functionele invalshoek (zie o.a. Rodriguez-Pose 2008; Kantor en Savitch 2003 en 2010). De city-region wordt hierbij gezien "*in terms of a diverse set of interactions between a central city and a bounded area around it*" (Kantor en Savitch 2010: 2). Economische en sociale realiteiten vormen het uitgangspunt voor de grenzen van de functional urban area (Tosics 2007; Baert 2011). Er hoeft daar geen vaste bestuurlijke vorm aan te beantwoorden om voor beleids- en besluitvorming relevant te zijn.

Tosics (2007: 6) schuift vier kenmerken van de functional urban area naar voor:

- De economische, sociale en culturele voetafdruk van de stadsregio overschrijdt de administratieve grenzen van het lokaal bestuur
- Stadsregio's hebben 'fuzzy edges': hun grenzen liggen niet vast

- De relevante schaal van de stadsregio hangt af van het onderwerp
- Stadsregio's zijn complexe systemen met een veelheid aan interne en externe relaties

- Maken gemeenten en de Vlaamse overheid in hun beleidsvoering gebruik van formeel omschreven 'functional areas' dan wel van informele en feitelijke gebiedsomschrijvingen?
- Welke betekenis hebben de formele en/of feitelijke gebieden voor de beleidsvorming?

B. DRIVERS EN BARRIÈRES VOOR HET ONTWIKKELEN VAN STADSREGIONALE SAMENWERKING

Uit de literatuur blijkt dat samenwerking het sleutelwoord is voor de aanpak van stadsregionale problematieken: hoe kunnen we, gegeven de vele autonome belangen in de stadsregio, tot op die stadsregio gerichte samenwerking komen, tussen publieke actoren enerzijds (gemeenten onderling, gemeenten en andere overheden) en tussen publieke en private actoren anderzijds?

Samenwerking tussen actoren, besturen en organisaties komt tot stand omwille van een gedeeld belang en met het oog op een versterkte capaciteit voor het bereiken van resultaten (Rodriguez-Pose 2008; Ache 2000; Barnes 2010). De literatuur onderscheidt meerdere drivers die druk zetten op het tot stand komen van samenwerking. Daarnaast duiken echter ook potentiële barrières voor de ontwikkeling van partnerschappen op. In wat volgt geven we een overzicht van mogelijke stimulansen en hinderpalen. We delen ze op in economische, politieke en institutionele factoren.

Economische factoren

Economische motieven voor krachtenbundeling op stadsregionaal niveau hebben hun wortels in het globaliseringsproces (zie o.a. Scott 2001; Rodriguez-Pose 2008; Herrschel en Newman 2002; Leibovitz 2003; Ache 2000; Savitch en Kantor 2003). De globalisering verplicht lokale besturen zich te verenigen in en rond steden om op die wijze economisch sterker te staan in een competitieve wereld (Kantor en Savitch 2010; Leibovitz 2003; Norris 2001; Wheeler 2002; Herrschel en Newman 2002; Tosics 2011). Globalisering en het openstellen van grenzen geeft subnationale schalen op een stadsregionaal niveau de kans

zich economisch te ontwikkelen en biedt lokale besturen de mogelijkheid beter om te gaan met zowel de bedreigingen als de kansen van deze en de komende tijd (Scott 2001; Barnes 2010; Rodriguez-Pose 2008; Rogerson 2003). Economische en financiële uitdagingen wegen steeds zwaarder op de beleidsagenda. Besparingen en de financiële crisis zetten de toon. Door samenwerking kunnen kosten gedeeld worden en kunnen lokale besturen efficiënter omgaan met de beschikbare middelen (Voets en De Rynck 2005; Tosics 2011). Er zijn dus zowel motieven die te maken hebben met de economische strategie als met de economische inzet van middelen.

Globalisering kan regionale samenwerking tussen publieke en (semi-)private actoren echter ook in de weg staan (zie o.a. Norris 2001; Frisken en Norris 2001; Kantor 2006). Kantor en Savitch (2010) stellen dat de economische mondialisering teweeg brengt dat bepaalde bedrijfssectoren zich gaan bewegen op internationale markten en bijgevolg minder aansluiting zoeken met spelers op het lokale of regionale niveau. Een comparatief onderzoek van Kantor (2006) naar regionale samenwerking in de regio Randstad en de stadsregio Amsterdam bevestigt deze assumptie (Kantor, 2006: 812). Globalisering kan daarnaast ook een sfeer van competitie en strijd voor economische groei tussen en binnen stadsregio's veroorzaken, waardoor een perfide spiraal van concurrentie ontstaat (Leibovitch, 2003). Ook conflicten tussen de publieke en private sector over wie zou (moeten) domineren als voornaamste speler in een bepaald beleidsdomein vormt mogelijk een obstakel tot samenwerking (Barnes, 2010).

- Kunnen we ook in de Vlaamse context stellen dat de aansluiting van het bedrijfsleven op het lokale en regionale niveau afneemt en heeft dat dan effect op de kracht van de coalitie die in de stadsregio ontstaat?
- Treffen we in Vlaanderen samenwerking tussen lokale besturen op basis van economische gronden aan en wat is daarvan de kracht gericht op de stadsregionale problematieken?

Politieke factoren

Het debat over de 'rescaling of states' (zie o.a. Herrschel en Newman 2002; Brenner 2004) stelt de vraag welke schaal het meest geschikt is voor de totstandkoming van beleid. Daar

waar dit debat vroeger grotendeels geïmponeerd werd op de as centraal – lokaal, komen nu ook regionale en stadsregionale schalen om de hoek kijken. Volgens Keating (1998) zijn besturen op lokale en regionale schalen het best geplaatst om oplossingen voor (vaak complexe) beleidsproblemen te ontwikkelen. Regio's vertonen namelijk grote verschillen naar noden, behoeften en problemen. Mede als gevolg hiervan willen ze elk eigen accenten leggen op het beleid (Rogerson 2009; Brenner 2003; Rodriguez-Pose 2008). Naast deze dynamiek van onderuit kunnen ook centrale overheden de beperkingen van een centraal opgelegd en uniform top-down beleid erkennen (Scott, 2001). In een ideaal scenario verschuift beleid- en besluitvorming dus naar lagere niveaus en krijgt het beleid vorm doorheen diverse structuren van regionale samenwerking (Rodriguez-Pose 2008; Brenner 2004). Centrale overheden moeten zich hierin meer toeleggen op het scheppen van de nodige kaders en faciliterende voorwaarden voor regionale samenwerking (Brenner 2004; Tosics 2011; Friedman 2001). Een andere politieke drijfveer voor regionalisering is het feit dat lokale overheden vele zaken niet meer alleen kunnen oplossen. Het besturen van een stad is een complexe zaak (Stoker 1995; Pierre 1999). Samenwerking dringt zich op. Termen als publiek-private partnerschappen, netwerken, allianties, verschijnen op het toneel (Kooiman, 1993). Beleid komt niet meer tot stand binnen de grenzen van de traditionele bestuurlijke instituties maar binnen nieuwe structuren (Ache 2000; Elander 2002).

Lokale overheden kunnen zich echter verzetten tegen coalitievorming omdat ze vrezen voor een verlies aan macht en autonomie (Kantor en Savitch 2010; Barnes 2010; Norris 2001; Wheeler 2002). Volgens Norris (2001) is de angst voor het moeten inboeten aan lokale autonomie het belangrijkste politieke obstakel tot regionalisering. Lokale besturen zijn bang dat regionale entiteiten beleids- en beslissingsmacht afsnoepen van de lokale macht (Norris, 2001). Een tweede drempel tot samenwerken is van partijpolitieke aard. In landen met een sterk uitgebouwd political localism, stoppen lokale politici en leidende ambtenaren veel energie in het uitbouwen van lobby-netwerken naar het centrale niveau (Voets en De Rynck 2008; De Rynck en Wayenberg 2010). Lokale mandatarissen zouden niet erg gewillig zijn om deze kanalen op te geven ten voordele van samenwerkingsverbanden op het regionale niveau. *“Local officials in big cities are inclined to avoid team-playing with other local governments in favor of using their own direct channels of influence to get what they want from national governmental agencies”* (Kantor en Savitch, 2010: 10).

Tot slot kunnen ook centrale overheden bestuurlijke samenwerking op een intermediair niveau in de weg staan (Kantor, 2006 en 2008). Samenwerking tussen lokale besturen zou de implementatie van beleid ontwikkeld op een centraal niveau bemoeilijken. Nationale autoriteiten zouden meer invloed kunnen uitoefenen als ze met lokale besturen afzonderlijk onderhandelen, *“making concessions and cutting special deals tot win their cooperation in achieving departmental priorities”* (Kantor, 2006: 819).

- Is er ook in Vlaanderen een debat over opschaling aan de gang?
- Erkent de Vlaamse overheid haar rol als meta governor in het het stadsregionale debat of houdt ze vast aan een top-down sturing?
- Welke governance structuren voor stadsregionale samenwerking treffen we in Vlaanderen aan?
- Is het argument van political localism ook in de Vlaamse bestuurlijke context relevant?

Institutionele factoren

Instituties vormen *“a necessary ingredient of bottom-up forms of regional policy”* (Pike et.al. 2006: 133). Zachte instituties vertalen zich onder andere in kennis, vaardigheden en capaciteiten. Actoren dienen te erkennen dat ze door samenwerking en het delen van deze instituties meer kunnen bereiken dan alleen. Webb en Collis (2000) duiden dit met de term ‘institutional turn’. Ook vertrouwen tussen de actoren is onontbeerlijk (Wheeler 2002; Leibovitch 2003). Een gebrek aan vertrouwen, een atmosfeer van achterdocht en verschillende percepties zijn bijgevolg hinderpalen voor effectieve samenwerking (Leibovitch 2003; Tosics 2011). Barnes (2010) hanteert de term ‘regional disconnect’ waarmee hij erop duidt dat *“the many jurisdictions in a region too often fail to acknowledge and act on their shared situation and fates”* (Barnes, 2010: 137). Daarnaast zijn ook de politieke cultuur en de historische bereidheid tot samenwerken beïnvloedende factoren voor het al dan niet delen van beleid- en besluitvormingsmacht (Hamilton, 2002). Naast deze zachte instituties zijn ook harde instituties van belang. Een voorbeeld hiervan zijn wetgevende kaders en incentives ontwikkeld door hogere overheden die gericht zijn op het stimuleren van samenwerkend gedrag (Kübler, 2005: 12).

Instituties worden gekoppeld aan soorten problematieken. Derksen e.a. (1990) onderscheiden vier soorten stadsregionale problemen: schaalproblemen, sturingsproblemen, herverdelings- en afstemmingsproblemen. De schaalproblematiek duidt erop dat de schaal van lokale besturen niet aangepast is aan de voorzieningen die ze moeten leveren. Door zich te verenigen kunnen de kosten van de voorziening gedeeld worden over de stad en de omliggende gemeenten. Typische voorbeelden van samenwerking omwille van deze problematiek zijn afvalverwerking of waterbeheer. Sturingsproblemen doen zich voor als een beslissing of niet-beslissing van een lokale overheid nefaste effecten heeft voor een andere lokale overheid. Herverdelingsproblemen duiden erop dat de lusten en lasten van bepaalde voorzieningen niet correct verdeeld worden tussen de gemeente die de voorziening beheert (en dus betaalt) en de gemeenten die ervan gebruik maken. Inwoners uit omliggende gemeenten maken veelvuldig gebruik van diensten en faciliteiten die de stad biedt (vb. een ziekenhuis, sportcomplex, onderwijsinstellingen) maar de stad krijgt hiervoor vaak niet voldoende compensatie. Het omgekeerde kan natuurlijk ook, waarbij omliggende gemeenten geen compensatie krijgen voor voorzieningen waar stadsbewoners gebruik van maken. Herverdelingsproblemen gaan ook over de verdeling van al dan niet gewenste maar altijd schaarse goederen: waar voorzien we woningen en waar sociale woningen; waar komt bedrijveninfrastructuur? Tot slot kan een gebrek aan coördinatie en overleg tussen lokale besturen in het kader van hun doelstellingen leiden tot nefaste gevolgen. Stel dat twee gemeenten zonder van elkaar te weten een nieuw winkelcomplex op hun grondgebied uitbouwen dan zorgt dat voor onderlinge concurrentie en een overaanbod.

- Leeft de erkenning van het belang van samenwerking bij lokale besturen / de centrale overheid?
- Stimuleert de centrale overheid de totstandkoming van stadsregionale strategieën?
- Welke thematieken staan dan eventueel in die strategie centraal?

C. BELEIDSVOERING, BESTUURLIJKE ORGANISATIE EN MANAGEMENT OP EEN STADSREGIONALE SCHAAL

Beleid- en besluitvorming op een stadsregionale schaal is de resultante van interacties tussen diverse actoren, in diverse settings en op diverse schalen, waarvan de invulling

verschilt naargelang het beleidsdomein. Hoe dienen deze interacties er idealiter uit te zien? De internationale literatuur beantwoordt deze vraag met verwijzing naar termen als metropolitan, (city-)regional governance en regionalism (zie o.a. Kübler 2005; Norris 2001; Rogerson 2009; Hamilton 2002). Ook inzichten uit de urban regime theorie worden aangehaald (zie o.a. Mossberger en Stoker, 2001). Het gedachtegoed van het New Regionalism geeft kleur aan het debat.

New Regionalism

“New regionalist thinking emphasizes governance building through a collaborative, non-hierarchical process that involves participants from both the public and the private sectors who are committed to shared leadership in metropolitan problem solving” (Hamilton 2002: 404).

De stroming van het ‘new regionalism’ kan gekoppeld worden aan het debat over de shift in beleidsvoering van government naar governance (zie o.a. Kübler 2005; Stoker 1998; Le Galès 1995; Norris 2001; Pike e.a. 2006; Herrschel en Newman 2002). Deze verschuiving is een uiting van de toenemende bestuurlijke afhankelijkheid tussen diverse actoren (Tops, 2004). Samenwerking, interactie en coalitievorming worden hierdoor essentieel. *“Governing becomes an interactive process because no single actor has the knowledge and resource capacity to tackle problems unilaterally”* (Stoker, 1998: 22). Coalities kunnen zowel formeel als informeel van aard zijn, bestaande uit louter publieke of een combinatie van publieke en private actoren (Scott 2001; Rodriguez-Pose 2008; Leibovitz 2003; Tops 2004). Het new regionalism kent twee essentiële componenten: samenwerking tussen publieke actoren enerzijds en afstemming met de private sector in het kader van beleidsvorming en – uitvoering anderzijds (Hamilton 2002; Sancton 2001; Kübler 2005). *“These are the features of the new regionalism that make it new”* (Sancton, 2001: 547).

Regimetheorie

De bestuurlijke inzichten van het new regionalisme vinden we ook bij de regimetheorie terug. We staan kort stil bij het ontstaan en zoomen in op een aantal belangrijke componenten. Een focus op samenwerking en coalitievorming en deelname van zowel publieke als private actoren staan hierbij centraal (DiGaetano en Klemanski, 1993).

Ontstaan van de regimetheorie

Het werk van Stone (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta 1946 – 1988*, wordt algemeen beschouwd als bakermat van de literatuur aangaande urban regimes (Stone 1989; Van Ostaaijen 2010; Tops 2004, Mossberger en Stoker 2001).¹ Stone ontwikkelde het concept naar aanleiding van zijn casestudie in Atlanta. Hij bestudeerde de politiek in deze stad over een periode van meer dan veertig jaar. Stone kwam tot de vaststelling dat de business elite sterk betrokken werd in het politieke debat. Besturen was met andere woorden geen zaak van de politiek alleen. Daarnaast constateerde hij dat ondanks electorale wissels, de eigenlijke machtsformatie geen grote wijzigingen onderging. Hij geeft dit fenomeen de naam urban regime: *“the informal arrangements by which public bodies and private interests function together in order to be able to make and carry out governing decisions”* (Stone, 1989: 6).

De urban regime theorie is te plaatsen in het bredere Amerikaanse *who governs* debat (Dowding 2001; Tops 2004; Stone 1993). In dit debat staan pluralisten en elitisten tegenover elkaar. Volgens de laatste groep is macht in een stad geconcentreerd en in handen van een beperkte groep verkozen politici. Pluralisten stellen daarentegen dat macht verdeeld is over een diverse groep van actoren. Hoewel de regimetheorie ontwikkeld werd voor het verklaren van stabiele coalities op het lokale niveau, sluiten een aantal auteurs de toepasbaarheid van het concept op een regionale schaal niet uit (Stone 1989; Mossberger en Stoker 2001; Hamilton 2002). In een volgend onderdeel bespreken we de belangrijkste elementen van het concept: de actoren, de regimeagenda, stabiliteit en macht.

Urban regime concept: kenmerken

Actoren

In de literatuur is discussie over de vraag of de betrokkenheid van private business actoren al dan niet vereist is om van een regime te kunnen spreken (Van Ostaaijen, 2010). In het basiswerk van Stone is participatie van business een vereiste (Stone, 1989). Dit houdt verband met de Amerikaanse economisch – politieke context waarbinnen het concept ontstond en het feit dat lokale besturen in de VS afhankelijk zijn van de private sector voor

¹ Stone haalde evenwel de mosterd bij auteurs als Elkin (1987), Fainstein en Fainstein (1983) en Reed (1988) die in hun onderzoek gelijkaardige fenomenen vaststellen (Van Ostaaijen, 2010)

essentiële bronnen (DiGaetano en Lawless, 1999). Ook voor Mossberger en Stoker (2001) is de deelname van business actoren essentieel. Anderen beschouwen de participatie van business als een optie (zie o.a. Stone 2005; DiGaetano en Klemanski 1993; Dowding e.a. 1999; Van Ostaaijen 2010). Auteurs die deze laatste stroming aanhangen stellen dat de samenstelling van actoren in het regime zal verschillen naargelang het type regime, het beleidsdomein waarop het regime actief is en het behandelde topic of probleem. Naast de traditionele tweedeling tussen staat (in de vorm van gekozen politici) en markt (business), kunnen we – zeker in Europa – nog andere relevante groepen actoren onderscheiden zoals professionals, ambtenaren of de zogenaamde ‘civil society’ (Tops 2004; Mossberger en Stoker 2001; Dowding 2001).

Agenda

Alle actoren brengen een eigen agenda in het regime. Door middel van interactie en onderhandeling komt een gemeenschappelijke ‘regime agenda’ tot stand. Er is een strijd over welke agenda dominantie kan verwerven (Van Ostaaijen, 2010). Stone stelt dat agenda’s niet statisch zijn maar onderhevig aan verandering (Stone, 2005). De literatuur is het erover eens dat een onderscheiden regime agenda een essentieel onderdeel vormt van een regime (Mossberger en Stoker 2001; Stone 1993; Dowding 2001).

Stabiliteit

Een ander kenmerk van een regime is haar stabiliteit en duurzaamheid (dit laatste in de betekenis dat ze een lange tijd blijven bestaan). Mossberger en Stoker (2001) stellen dat een regime zich onder andere hierdoor onderscheidt van een beleidsnetwerk. Regimes worden gekenmerkt door een ‘longstanding pattern of cooperation’ (Stoker, 1995). Stone stelt dat de bestendigheid van een regime gelinkt is aan de regimeagenda. Deze laatste bepaalt met andere woorden hoe lang het regime dient te blijven bestaan.

Macht

Macht is een essentieel element van een regime. Stone (1989) maakt het onderscheid tussen “power over” en “power to”. Regimes worden gekenmerkt door “power to”, waarbij macht vertaald wordt in termen van coalitievorming tussen de actoren. Deze bundeling van krachten wordt ingegeven vanuit de vaststelling dat macht verdeeld is en dat actoren weinig

kunnen bereiken op zichzelf. Door samen te werken verhogen ze daarentegen hun handelingsvermogen of de “capacity to act” (Mossberger en Stoker, 2001).

Naast macht detecteren we nog andere belangrijke bronnen. We maken het onderscheid tussen ‘tangible’ en ‘intangible’ bronnen. Voorbeelden van de eerste zijn geld en materiaal. Vaardigheden, kennis en status zijn voorbeelden van ‘intangible’ resources (Stone, 1993). Alle actoren brengen bepaalde bronnen binnen in het regime. Afhankelijk van het aantal en het belang van bepaalde bronnen, heeft de ene actor een grotere stem in het geheel dan een andere (Stone, 1993). Het regime-potentieel is met andere woorden niet gelijk verdeeld tussen de actoren (Tops, 2004).

- Treffen we in Vlaanderen sterke coalities tussen private en publieke actoren aan?
- Welke invloed gaat er uit van deze coalities voor de ontwikkeling van een stadsregionale strategie?

Strategieën voor stadsregionaal handelen

Voets en De Rynck (2008) onderscheiden zeven bestuurlijke strategieën als potentiële bijdrage voor de oplossing van stadsregionale problemen. De strategieën kunnen worden beschouwd als een meer institutionele benadering die aanvullend kan zijn op wat we hierboven over ‘governance’ patronen schreven: deze vormen kunnen zowel een gevolg zijn van deze patronen als dat ze daarvoor een versterking (maar eventueel ook een verzwakking) kunnen zijn.

Aanpassen van bestuurlijke schalen
Creatie van een stadsregionaal bestuur
Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking
Ad hoc tijdelijke instituties
Algemene permanente instituties
Fiscale/ financiële herverdeling
Delegatie van bevoegdheden aan een bestaande intermediaire bestuurslaag

We delen deze strategieën op in drie clusters. De eerste cluster is de meest radicale en gaat gepaard met zware bestuurlijke ingrepen. Hieronder vallen het verschuiven van gemeentegrenzen (waarbij al dan niet overgegaan wordt tot fusies) of de creatie van een

nieuw bestuur op een stadsregionale schaal. Dit orgaan beschikt vervolgens over eigen bevoegdheden, financiële middelen en al dan niet rechtstreeks verkozen politieke vertegenwoordigers (Lefèvre, 1998). De Franse *communautés urbaines* zijn voorbeelden van stadsregionale besturen. De *communautés* beschikken over bevoegdheden om bepaalde stadsregionale thema's (zoals openbaar vervoer en ruimtelijke planning) op te nemen. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich de stadsregionale strategieën die geen effect hebben op de formele organisatie van het bestuurlijk landschap. Het verschuiven van bevoegdheden naar een ander bestuursniveau en de installatie van financiële en fiscale herverdelingsinstrumenten door een centrale overheid vallen hieronder.

De derde cluster zijn de zogenaamde lichte bestuurlijke ingrepen. Hierbij gaat het om de creatie van samenwerkingsverbanden op een bovenlokale schaal. We maken een onderscheid tussen bottom-up en top-down geïnitieerde verbanden. De eerste groep verbanden ontstaat op basis van een vrijwillige keuze van actoren om zich te verenigen. Een typisch voorbeeld hiervan is de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking, waarbij lokale besturen vrijwillig kiezen voor de gezamenlijke aanpak en afstemming over taken en bevoegdheden van gemeentelijk belang. Ook de installatie van ad hoc samenwerkingsverbanden (in een projectstructuur bijvoorbeeld) is een mogelijkheid. Top-down verbanden worden opgelegd door de centrale overheid. In de Vlaamse context denken we bijvoorbeeld aan de verplichte vormen van sociaal – economisch overleg in de schoot van de zogenaamde 'RESOC' (een overlegverband tussen lokale besturen, werkgevers en vakorganisaties op een bepaalde schaal van stadsregio's).

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Welke stadsregionale strategieën treffen we in Vlaanderen aan?- Welke strategieën treffen we op hetzelfde moment in verschillende sectoren tegelijkertijd aan in hetzelfde gebied en hoe verhouden die zich tot elkaar? |
|--|

D. CONCLUSIE

Doorheen het literatuuroverzicht hebben we verschillende vragen opgebouwd die interessant kunnen zijn voor een onderzoeksagenda naar stadsregio's en bestuurlijke stadsregionale samenwerking in Vlaanderen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de potentiële onderzoeksvragen.

- Maken gemeenten en de Vlaamse overheid in hun beleidsvoering gebruik van formeel omschreven 'functional areas' dan wel van informele en feitelijke gebiedsomschrijvingen?
- Welke betekenis hebben de formele en/of feitelijke gebieden voor de beleidsvorming?
- Kunnen we ook in de Vlaamse context stellen dat de aansluiting van het bedrijfsleven op het lokale en regionale niveau afneemt en heeft dat dan effect op de kracht van de coalitie die in de stadsregio ontstaat?
- Treffen we in Vlaanderen samenwerking tussen lokale besturen op basis van economische gronden aan en wat is daarvan de kracht gericht op de stadsregionale problematieken?
- Is er ook in Vlaanderen een debat over opschaling aan de gang?
- Erkent de Vlaamse overheid haar rol als meta governor in het het stadsregionale debat of houdt ze vast aan een top-down sturing?
- Welke governance structuren voor stadsregionale samenwerking treffen we in Vlaanderen aan?
- Is het argument van political localism ook in de Vlaamse bestuurlijke context relevant?
- Leeft de erkenning van het belang van samenwerking bij lokale besturen / de centrale overheid?
- Stimuleert de centrale overheid de totstandkoming van stadsregionale strategieën?
- Welke thematieken staan dan eventueel in die strategie centraal?
- Treffen we in Vlaanderen sterke coalities tussen private en publieke actoren aan?
- Welke invloed gaat er uit van deze coalities voor de ontwikkeling van een stadsregionale strategie?
- Welke stadsregionale strategieën treffen we in Vlaanderen aan?
- Welke strategieën treffen we op hetzelfde moment in verschillende sectoren tezelfdertijd aan in hetzelfde gebied en hoe verhouden die zich tot elkaar?

IV. Het stadsregionale debat in Vlaanderen

A. INLEIDING

In het tweede deel van de paper maken we de vertaalslag van de internationale literatuur naar de Vlaamse context. We kijken in het bijzonder hoe de bestuurlijke context in Vlaanderen de onderzoeksagenda 'op zijn Vlaams' kleurt en een specifieke Vlaamse / Belgische invulling geeft aan begrippen als new regionalism, regimes, governance – arrangementen,... We hebben immers geleerd dat die bestuurlijke contexten die op het eerste zicht gelijkende internationale termen die in verband staan met stadsregio's toch een verschillende betekenis kunnen geven. Dat is voor de uitwerking van onze onderzoeksagenda van fundamenteel belang.

Ook in Vlaanderen is debat aan de gang om op een stadsregionaal niveau te denken en te handelen. Het Witboek Stedenbeleid (2003) beklemtoont het belang van sterke steden en hanteert het concept rasterstad, een begrip dat duidt op de functionele verwevenheid tussen stad en rand. Het Kenniscentrum Vlaamse Steden installeerde in 2008 een discussieplatform. Het platform maakte een status quaestionis van stadsregionale samenwerking in de verschillende stedelijke gebieden in Vlaanderen. De gesprekken resulteerden in 2009 in een rapport met een hele reeks aanbevelingen voor een doelgericht stadsregionaal beleid (Cabus e.a., 2009). Ook in het kader van Vlaanderen – in – Actie is sprake van stadsgewesten als basis voor transitieprocessen in en van Vlaanderen.

In beleidsdomeinen als ruimtelijke ordening en mobiliteit zijn elementen met een stadsregionale invalshoek ingebouwd. Cabus e.a. (2009) geven een aantal concrete voorbeelden. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bakent in Vlaanderen twee grootstedelijke en elf regionaalstedelijke gebieden af. De grenzen van deze gebieden reiken veel verder dan de administratieve afbakening van een stad. Daarnaast tekent de Vlaamse overheid functionele regio's (vb. voor openbaar vervoer) of legt ze gebiedsomschrijvingen vast. Een illustratie van dit laatste zijn de zorgregio's. Deze worden als uitgangspunt genomen bij de programmering van gezondheids- en welzijnsvoorzieningen.

Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat het stadsregionale debat zich in Vlaanderen niet laat beperken tot een lokaal debat. De uitgebreide bestuurlijke bevoegdheden van de Vlaamse overheid zorgen voor een sterke verwevenheid tussen het lokale en centrale niveau

en daar begint de inkleuring van de Vlaamse context. In wat volgt zoomen we in op mogelijke strategieën voor stadsregionaal handelen in Vlaanderen en plaatsen we die in de Vlaams / Belgische bestuurlijke context. We splitsen de uiteenzetting op in twee delen. In het eerste deel gaan we in op intergemeentelijke stadsregionale samenwerking. Het tweede deel focust op interbestuurlijke stadsregionale samenwerking. De strategieën van Voets en De Rynck (2008) vormen onze leidraad.

We stofferen het geheel met concrete voorbeelden van bestuurlijke samenwerking tussen de stad Gent en de omliggende gemeenten (Temmerman en De Rynck, 2012). We bouwden in deze nota verder op de door Vlaanderen uitgevoerde gebiedsdekkende regioscreening (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2012) die op basis van een door ons ontwikkeld inventarisatie - instrument is uitgevoerd. De regioscreening maakt een inventarisatie van alle formele samenwerkingsverbanden, structuren en gebiedsafbakeningen op het intermediaire niveau in Vlaanderen (n = 2.229). In onze toepassing op de Gentse regio vertrekken we niet van een vaste territoriale afbakening van de regio Gent (zoals bijvoorbeeld de administratieve afbakening van het arrondissement). Uitgangspunt zijn de samenwerkingsverbanden waarin de stad Gent en de aangrenzende gemeenten vervat zitten. Onderstaande tabellen zorgen voor een kennismaking met de stadsregio (hier opgevat als Gent en de direct aansluitende omliggende gemeenten). De eerste tabel rangschikt de stad en de gemeenten naar bevolkingsaantal.

Stad / gemeente	Aantal inwoners	Aandeel in totale populatie
Wachtebeke	7.068	1.5%
Sint-Martens-Latem	8.326	1.8%
Lovendegem	9.428	2%
De Pinte	10.227	2.2%
Melle	10.774	2.4%
Nevele	11.785	2.6%
Zelzate	12.494	2.7%
Destelbergen	17.671	3.9%
Lochristi	21.386	4.7%
Merelbeke	23.117	5.1%
Deinze	29.298	6.4%
Evergem	33.112	7.3%
Gent	258.506	57%
Totaal	453.192	100%

De tweede tabel toont het aantal formele samenwerkingsverbanden waarin de gemeenten

op zichzelf én samen met de stad Gent participeren. Het overzicht toont aan dat lokale besturen veel samenwerken. De onderzoeksvraag is of en hoe deze verbanden eventueel bijdragen tot stadsregionale samenwerking op een of meerdere van de hierboven gesitueerde problematieken. Het gaat hier alleen om de formele samenwerkingsverbanden, niet over de informele of spontane netwerking tussen gemeentebestuurders, die mogelijkwijze even of misschien zelfs belangrijker kan zijn.

Gemeente	Aantal SWV waarin de gemeente participeert	Aantal SWV waarin zowel Gent als de gemeente participeert
Wachtebeke	41	29
Sint-Martens-Latem	54	32
Lovendegem	63	32
De Pinte	58	35
Melle	59	39
Nevele	66	30
Zelzate	68	32
Destelbergen	60	42
Lochristi	54	37
Merelbeke	66	40
Deinze	61	30
Evergem	75	41
Gemiddeld	60	35

B. STADSREGIONALE BESTUURLIJKE SCENARIO'S

Intergemeentelijke stadsregionale samenwerking

Uit het analysekader van Voets en De Rynck (2008) halen we drie mogelijke strategieën voor intergemeentelijke stadsregionale samenwerking. We bespreken deze strategieën in het licht van de Vlaamse context. Een eerste strategie betreft vrijwillige intergemeentelijke samenwerking. In Vlaanderen hebben lokale besturen de mogelijkheid zich te verenigen voor een gezamenlijke aanpak van uitdagingen en afstemming over taken en bevoegdheden van gemeentelijk belang. Het decreet op de Intergemeentelijke Samenwerking van 2001 biedt hiervoor een wettelijk kader. De finaliteit van de samenwerking kan verschillen. Het decreet voorziet daarom in vier mogelijke vormen van intergemeentelijke samenwerking: Interlokale verenigingen, projectverenigingen, dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen. De Rynck en Voets (2008) stellen echter vast dat het instrument van de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen zelden ingezet wordt als stadsregionale strategie tenzij voor de manifeste schaalproblematieken waarvoor

gemeenten wel moeten samenwerken omdat ze bepaalde voorzieningen niet alleen kunnen oprichten en beheren (De Rynck en Voets, 2008). Er zijn twee redenen waarom de andere soorten problematieken niet aan bod komen. Een eerste reden heeft betrekking op de bevoegdheden van lokale besturen. De bestuurlijke bevoegdheden van Vlaamse gemeenten zijn in een internationaal perspectief zwak. Aangezien vrijwillige samenwerking enkel kan opgezet worden voor materies waar lokale besturen voor bevoegd zijn, heeft dit instrument in Vlaanderen vaak niet zoveel zin en raakt het niet aan de kernbevoegdheden waar stadsregionale materies over gaan (Voets en De Rynck, 2008). Dat betekent dat de verhoudingen tussen lokale besturen als deel van de stadsregionale problematiek minder centraal staan dan in landen waar lokale besturen meer bevoegdheden hebben dan in Vlaanderen (zoals bijvoorbeeld in Nederland). Hoe belangrijker gemeenten worden, door decentralisatie van bevoegdheden, hoe meer de focus verschuift naar de kwaliteit van samenwerking tussen gemeenten als een cruciaal element van de aanpak van stadsregionale problematieken zoals mobiliteit, infrastructuur of de afstemming van de woonplannen. Worden bevoegdheden gecentraliseerd, dan vermindert ook de relevantie van intergemeentelijke samenwerking.

De case van Gent toont aan dat de stad en een omliggende gemeente samen in gemiddeld vijf IGS-verbanden zetelen. Een aantal worden ingezet als oplossing van de vermelde schaalproblematieken. Illustraties in de Gentse regio zijn de intercommunale voor crematoriumbeheer Westlede of opdrachthoudende verenigingen in het kader van nutsvoorzieningen. Slechts twee IGS-verbanden zijn projectmatig: het Projectbureau Gentse Kanaalzone en PROVAG. Het project Gentse Kanaalzone heeft als doel het ruimtelijk beleid, milieubeleid, mobiliteitsbeleid en het economisch beleid van de lokale besturen in de Gentse Kanaalzone op elkaar af te stemmen. Naast de stad en de gemeente Evergem en Zelzate, zijn ook de Vlaamse overheid en andere actoren (zowel publiek als privaat) nauw betrokken. Het PGK is daarom geen zuiver voorbeeld van intergemeentelijke stadsregionale samenwerking maar zit al eerder in de interbestuurlijke samenwerking. Het is wel een goed voorbeeld van een ad hoc structuur, al neigt een structuur die al twintig jaar bestaat, wellicht eerder naar een permanente organisatie.

Daarnaast zien we (vaak kleinschalige) clusters van intergemeentelijke samenwerking rond de stad. Deze verbanden situeren zich in domeinen als sport, cultuur, sociale economie en

sociale huisvesting. We veronderstellen dat deze vormen bijdragen tot een betere afstemming tussen de gemeenten onderling en het hen mogelijk maken voor dit soort diensten een voldoende schaalgrootte te realiseren (Temmerman en De Rynck, 2012). Deze vaststelling legt verbanden naar de tweede reden voor het gebrekkig gebruik van het instrument in kader van de stadsregionale problematiek. Het motief is hier deels van een meer culturele aard. Gemeenten in Vlaanderen kenmerken zich door een anti-stedelijke houding (Voets en De Rynck, 2005). De spanning tussen stad en rand heeft zijn wortels in het suburbanisatieproces en de verplaatsingsstroom van de rijkere bevolking naar de landelijke gemeenten buiten de stad (Voets en De Rynck, 2005 en 2008). De armere bevolking concentreerde zich in de steden, met de creatie van stedelijke problemen en financiële verarming als gevolg. Hoewel de randgemeenten voor veel zaken afhankelijk zijn van de stad (getuige hiervan zijn de economische en dienstenstromen), zijn ze niet geneigd tot veel samenwerking met de grote stad. Een ander motief is eerder objectief en economisch: de grotere stad heeft zelf zoveel capaciteit dat ze weinig te winnen heeft bij samenwerking met kleine gemeenten. Het is niet zo duidelijk welke motieven hier het meest doorwegen.

Gemeenten in Vlaanderen compenseren hun gebrek aan bevoegdheden vanuit formeel oogpunt met een sterk uitgebouwd 'political localism' (De Rynck en Wayenberg 2010; Voets en De Rynck 2008). Lokale mandatarissen besteden veel tijd en energie aan het bepleiten van lokale dossiers en belangen op het Vlaamse niveau. De afstand tussen beide niveaus is kort en de verwevenheid zeer groot omwille van drie elementen (Voets en De Rynck, 2008). Vooreerst is er de korte 'fysieke' afstand tussen lokale besturen en Brussel. Een tweede element is de cumulatie van mandaten: schepenen en burgemeesters combineren hun ambt op het lokale niveau vaak met een zitje in het Vlaams parlement of een functie in de Vlaamse administratie of Vlaamse kabinetten. Dit geeft hen de mogelijkheid om beslissingen op het centrale niveau te beïnvloeden ten voordele van de noden van hun lokaal bestuur (De Rynck en Wayenberg 2010). Een derde kenmerk is het uitgebreide net van partijpolitieke relaties dat gemeenten bespelen om hun dossiers te bepleiten.

Een tweede mogelijke strategie betreft het aanpassen van bestuurlijke schalen. Dit instrument werd ingezet voor de fusieoperatie tijdens de periode 1975 – 1977 en verminderde het aantal lokale besturen in Vlaanderen van 906 naar 308 (Voets en De Rynck, 2008). Een aantal toenmalige randgemeenten van Gent werd hierdoor onderdeel van de

stad, terwijl andere vooral omwille van politieke motieven buiten die operatie bleven. In sommige regio's werd zelfs helemaal geen fusie toegepast (met als klassiek voorbeeld de stad Turnhout). Toen werd, naar de letter van de definitie, een nieuw bestuur gemaakt op een schaal die voor de fusie als stadsregionaal kon worden omschreven. De fusie werd echter voornamelijk ingezet ter verhoging van de bestuurskracht van lokale besturen afzonderlijk en niet als oplossing voor stadsregionale problematieken (De Rynck, 1995). In die zin was dat geen echte 'oplossing'. Ondertussen is de schaalvergroting zodanig geëvolueerd dat stadsregio's per definitie vanuit functioneel oogpunt veel ruimer zijn dan de voormalige stad en de in 1976 gefusioneerde gemeenten. Vandaag voorziet het Gemeentedecreet in de mogelijkheid tot vrijwillige fusie tussen buurgemeenten. In de praktijk wordt hiervan echter geen gebruik gemaakt en is dat op het lokale niveau onbespreekbaar, zeker in de context van en net omwille van de verhoudingen in de stadsregio's.

De laatste strategie, het oprichten van een stadsregionaal bestuur, heeft in Vlaanderen nooit op veel politieke bijval kunnen rekenen, al was het Egmontakkoord in 1974 op papier een belangrijke keuze voor die oplossing (Voets en De Rynck 2005; Cabus e.a. 2009). De installatie van een stadsregionaal bestuur komt soms wel ter discussie maar lijkt ook in de nabije toekomst onwaarschijnlijk (Voets en De Rynck, 2005). Lokale en partijpolitieke belangen – verweven met het Vlaamse niveau via een sterk political localism – zijn hiervoor te dominant. Dit dossier is nauw verweven met de positie en de bevoegdheden van de provinciebesturen, die zich vanzelfsprekend sterk verzetten tegen de optie voor de creatie van grotere stadsgewestelijke samenwerking, al dan niet via een vaste bestuursvorm. De succesvolle weerstand van de provinciebesturen kwam tot uiting in de opmaak van het Witboek Interne Staatshervorming (2011) waarin de aanvankelijke verwijzingen naar het stimuleren van stadsgewestelijke samenwerking, onder druk van de provinciebesturen, uit de definitieve tekst zijn gehaald.

Interbestuurlijke stadsregionale samenwerking

De staatshervorming van 1993 markeerde de definitieve omvorming van België van een centralistische naar een federale staat, bestaande uit drie gemeenschappen en drie gewesten. Hierdoor verschoven (en verschuiven sedertdien) heel wat bevoegdheden van het

centrale niveau naar het niveau van de regio's. Vlaanderen is vandaag bevoegd voor heel wat beleidsdomeinen waarbinnen lokale en dus ook stadsregionale problemen en vraagstukken, zich situeren (bijvoorbeeld ruimtelijke planning, huisvesting, onderwijs en openbaar vervoer). De Vlaamse overheid kan hierdoor beschouwd worden als de centrale overheid die vormgeeft aan heel wat belangrijke beleidsdomeinen waarin lokale besturen betrokken zijn (Wayenberg e.a., 2010). Via de creatie van (sectorale) decreten heeft ze haar dominante aanwezigheid op het lokale niveau verankerd. In de feiten zijn zowat alle belangrijke lokale materies hierdoor verweven met Vlaams beleid (Wayenberg e.a., 2010).² De Vlaamse overheid duikt in verschillende gedaantes op in de stadsregio. We bespreken achtereenvolgens haar rol als kadersteller (meta-governor), actor en regulator (Voets en De Rynck, 2008). Die combinatie van rollen maakt de Vlaamse context zeer specifiek en op meerdere punten niet of moeilijk vergelijkbaar met de positie van de centrale overheden in andere landen.

In een aantal gevallen tracht de Vlaamse overheid als meta-governor een bijdrage te leveren tot een meer stadsregionaal gerichte aanpak van beleidsvraagstukken. Dit doet ze bijvoorbeeld via het opleggen van kaders, waarbij de regelgeving voorwaarden inbouwt voor steun of erkenning van vrijwillig opgerichte samenwerkingsverbanden (De Rynck e.a. 2011). Een tweede vorm van meta-governance is wat Voets en De Rynck (2008) bestempelen als algemene permanente instituties. In een aantal domeinen verplicht de Vlaamse overheid de installatie van samenwerkingsverbanden met een permanente basis. Voorbeelden in de regio Gent zijn het Regionaal Sociaaleconomisch Overlegcomité (Resoc) of het Lokaal Gezondheidsoverleg. Kenmerkend voor deze structuren is dat ze eenzelfde 'format' kennen voor heel Vlaanderen: de Vlaamse overheid maakt een kader, formuleert verwachtingen en laat lokale actoren zich vervolgens binnen dat kader organiseren. Een derde variant van meta-governance zijn de geografische gebiedsafbakening. Deze afbakening worden top-down door de federale of Vlaamse overheid geïnitieerd. Het zijn door de centrale overheid uitgetekende functionele regio's voor een bepaald beleidsdomein (onderwijs, zorg, waterwegen, veiligheid). Het betreft veelal planningszones die meerdere gemeenten omspannen en die de Vlaamse overheid gebruikt om haar beleid te ordenen of voorzieningen die door haar worden gesubsidieerd, te erkennen. Verder onderzoek moet

² Voor een aantal materies (o.a. brandweer en politie) blijft de federale overheid bevoegd.

aantonen of de Vlaamse overheid zich als ‘meta – governor’ effectief laat inspireren door stadsgewestelijke motieven. Het is immers niet omdat men vanuit Brussel een bovenlokale schaal gebruikt, dat daarbinnen sprake is van besluitvorming die gericht is op stadsregionaal beleid.

Naast haar rol als meta-governor is de Vlaamse overheid zelf een actieve actor en speler in de stadsregio's door de directe betrokkenheid als bestuurder en als eigenaar van wegen, waterwegen, buslijnen,... en door de aanwezigheid van Vlaamse ambtenaren in buitendiensten met kantoren in de stad of de stadsregio. De Vlaamse overheid kan dus bvb inzake mobiliteit zelf een vorm van stadsregionaal beleid ontwikkelen, omdat ze zelf en rechtstreeks belangrijke bevoegdheden heeft. De vraag is vanzelfsprekend of en hoe dat eventueel gebeurt, waarom eventueel (niet) en hoe ‘political localism’ daarop eventueel inwerkt.

De Vlaamse overheid is vanuit haar hoedanigheid als actor ook vaak betrokken partner in multi-level governance settings (Cabus e.a., 2009). In deze verbanden werken de Vlaamse overheid, gemeenten en private partners samen voor de realisatie van concrete stadsregionale projecten en ook daar zijn Vlaamse ambtenaren in buitendiensten op een of andere manier bij betrokken. Binnen de Gentse regio zijn het eerder aangehaalde Project Gentse Kanaalzone of Parkbos Gent voorbeelden van dergelijke vormen van samenwerking voor een stadsregionale problematiek (zie ook Voets, 2008). Deze multi-level governance settings worden veelal georganiseerd in tijdelijke ad hoc instituties. Deze projectverenigingen kunnen zowel ontstaan op basis van lokaal initiatief, ze kunnen top-down opgelegd worden of ze kunnen het resultaat zijn van gezamenlijke inspanningen (Voets en De Rynck, 2008).

Het geheel wordt complexer wanneer we naast de formele verbanden van georganiseerde en geïnstitutionaliseerde samenwerking (zoals in een projectstructuur) aandacht hebben voor wat we met nog een bredere focus de ‘regionale arrangementen’ noemen. Het gaat over stabiele en langdurige interacties tussen actoren (publiek en privaat) die niet vervat zitten in formele verbanden maar die wel eventueel effect hebben op de manier waarop het stadsregionaal landschap vorm en inhoud krijgt en kan doorwerken in de besluitvorming. We denken bijvoorbeeld aan de arrangementen die binnen Vlaamse en federale kaders van

beleid en financiering ontstaan in het kader van gezondheidszorg, waar regionale ziekenhuizen samenwerken met private welzijnsorganisaties als mutualiteiten en thuiszorgdiensten die zelf ook op regionaal niveau zijn georganiseerd. Hun handelen kan als zeer invloedrijk worden omschreven voor stadsregionale beleidsvorming: zij maken keuzes in wat ze doen, hoe ze samenwerken en voor wat. Een tweede voorbeeld van een arrangement vinden we in het kader van openbaar vervoer: de Vlaamse vervoersmaatschappij De Lijn zit verweven in relaties met steden en gemeenten, Vlaamse administraties, wegbeheerders en andere actoren. Doorheen die interacties kan beleidsvorming tot stand komen die steunt op overwegingen inzake stadsregionale mobiliteitspatronen. We kunnen ons de vraag stellen of bepaalde van deze arrangementen mogelijks leiden tot de installatie van wat breed geïnterpreteerd een regionaal regime zou kunnen worden genoemd. We gebruiken het begrip van Stone dan voorlopig in een erg ruime betekenis. In dat soort regimes kunnen private actoren een belangrijke leidende rol spelen en zijn er misschien ook personen actief die in de regio de rol van ‘brokers’ spelen, zoals bv. directeurs van private instellingen, Vlaamse ambtenaren, provinciegouverneurs,...

V. Samenvatting

Deze paper geeft een aanzet tot een mogelijke onderzoeksagenda naar stadsregio's en stadsregionale samenwerking in Vlaanderen vanuit een eerste omslag van de internationale literatuur naar de specifieke Vlaamse / Belgische maatschappelijke en bestuurlijke context.

In een eerste luik maakten we een analyse van intergemeentelijke stadsregionale samenwerking. We stellen vast dat het instrument van de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking zelden ingezet wordt in relatie tot de set van stadsregionale problematieken. Een eerste reden hiervoor betreft de beperkte bestuurlijke bevoegdheden van lokale besturen en de dominante aanwezigheid van de Vlaamse overheid in heel wat beleidsdomeinen met een stadsregionale invulling. Ook de afwijzende houding van omliggende gemeenten ten aanzien van de stad en stedelijke problematieken vormt een verklaring. In het tweede luik focusten we in op interbestuurlijke stadsregionale samenwerking. De uitgebreide bevoegdheden van Vlaanderen zorgen voor een sterke verwevenheid tussen het lokale en centrale beleid. De Vlaamse overheid is op verschillende manieren in de stadsregio aanwezig. Als meta-governor legt ze kaders vast voor vrijwillig

opgerichte samenwerkingsverbanden. Daarnaast verplicht ze de oprichting van organisatiestructuren in bepaalde domeinen (vb. welzijn en arbeidsmarkt) of tekent ze gebiedsomschrijvingen waarbinnen samenwerkingsverbanden tot stand moeten komen. Daarnaast is de Vlaamse overheid een actor vanuit haar eigen rechtstreekse aanwezigheid in de stadsregio's, bijvoorbeeld als beheerder van belangrijke infrastructuur. De Vlaamse overheid is in haar vele gedaantes betrokken in domeingebonden of projectgebonden multi-level governance settings. Binnen deze arrangementen of ad hoc structuren werken publieke en private actoren samen aan de realisatie van projecten die mogelijk een stadsregionale focus hebben. De Vlaamse overheid of de verschillende Vlaamse overheden hebben met andere woorden heel wat sleutels in handen om tot een sterke stadsregionale invulling van het beleid te komen. Dat leent zich voor verder onderzoek over de reële besluit- en beleidsvorming en de machtsverhoudingen in deze arrangementen.

Bibliografie

- Ache, P.**, (1999), Cities in Old Industrial Regions Between Local Innovative Milieu and Urban Governance – Reflections on City Region Governance, in: *European Planning Studies*, Vol. 8, No. 6, pp. 693 – 709
- Agentschap Binnenlands Bestuur**, (2012), Regioscreening. Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en analyse
- Baert, T.**, (2011), *Cities cooperating beyond their boundaries: The governance of metropolitan areas*. Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole. Unpublished paper.
- Barnes, W. R.**, (2010), Governing Cities in the Coming Decade: The Democratic and Regional Disconnects, in: *Public Administration Review*, Special Issue, pp. 137 - 177
- Blotevogel, H. H.**, (2000), 'Zur Konjunktur der Regionsdiskurse', in: *Informationen zur Raumentwicklung*, 9/10, pp. 491-506
- Brenner, N.**, (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Cabus, P., De Rynck, F., Voets, J., Verhetsel, A., Ackaert, J. en W. Miermans**, (2009), *Een sterke stad en een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, 152p
- Derksen, W., ten Heuvelhof, E.F., Cordia, L.A.J., van Duren, A.J. en Hilgersom, M.**, (1990), Regionale problemen, regionale oplossingen. Leiden: Onderzoekscentrum Sturing en Samenleving. 120p.
- De Rynck, F.**, (1995), *Streekontwikkeling in Vlaanderen bestuurskundig bekeken*. Leuven: Acco.
- De Rynck, F., en E. Wayenberg**, (2010), Belgium, in: PAGE, E. and M. GOLDSMITH (ed.), *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*, Routledge, ECPR Studies in European Political Science, pp. 14-29
- De Rynck, F., Voets, J. en E. Wayenberg**, (2011), Schalen in België: de kleine staatshervorming, in: *Bestuurskunde*, 4, pp. 29 – 37.
- De Rynck, F. en J. Voets**, (2008), *Bouwstenen voor het stadsregionale debat in Vlaanderen*. Kenniscentrum Vlaamse steden.
- DiGaetano, A. en J. S. Klemanski**, (1993), Urban regimes in comparative perspective. The Politics of Urban Development in Britain, in: *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 29, No. 1, pp. 54-83
- DiGaetano, A. en P. Lawless**, (1999), Urban governance and industrial decline: Governing structures and policy agendas in Birmingham and Sheffield, England and Detroit, Michigan, 1980 – 1997, in: *Urban Affairs Review*, 34, pp. 546 – 577

- Dowding, K.**, (2001), Explaining Urban Regimes, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25, pp. 7 - 19
- Dowding, K., Dunleavy, P., King, D., Margretts, H. and Y. Rydin**, (1999), Regime politics in London local government, in: *Urban Affairs Review*, Vol. 34, pp. 515-545
- Dungey, J.**, (2001), Regional and local government. The need to look at both together, in: *Local Government Information Unit*, pp. 42-46
- Elander, I.**, (2002), Partnerships and urban governance. UNESCO 2002, published by Blackwell Publishers, pp. 191 – 204
- EUROCITIES**, (2011), Cities cooperating beyond their boundaries: evidence through experience in European cities. Background paper EUROCITIES Working Group Metropolitan Areas. 36 p.
- Frisken, F. en D. F. Norris**, (2001), Regionalism reconsidered, in: *Journal of Urban Affairs*, Vol. 23, No. 5, pp. 467 – 478
- Hamilton, D.K.**, (2002), Regimes and regional governance: The case of Chicago, in: *Journal of Urban Affairs*, Vol. 24, No. 4, pp. 403 – 424.
- Herrschel, T. en P. Newman**, (2002), *Governance of Europe's city regions. Planning, Policy and Politics*. London New York: Routledge.
- Hoffmann-Martinot, V. en J. Sellers** (eds.), (2004), *Metropolitanization and Political Change*, Opladen: Verslag für Sozialwissenschaften.
- Kantor, P.**, (2006), Regionalism and Reform. A Comparative Perspective on Dutch Urban Policies, in: *Urban Affairs Review*, Vol. 41, No. 6, pp. 800 - 829
- Kantor, P. en H.V. Savitch**, (2010), The Politics of City Regions in Comparative Perspective, in: *Métropoles*, 7, pp. 2-13
- Keating, M.**, (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kooiman, J.**, (1993), *Modern Governance: New Government-society Interactions*. Londen: Sage
- Kübler, D.**, (2005), *Problems and prospects of metropolitan governance in Sydney: towards 'old' or 'new' regionalism?* University of New South Wales, City Futures Research Centre. Research Paper, 42p.
- Lefèvre, C.**, (1998), Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), pp. 9 – 25.

- Leibovitz, J.**, (2003), Institutional Barriers to Associative City-region Governance: The Politics of Institution-building and Economic Governance in 'Canada's Technology Triangle', in: *Urban Studies*, Vol. 40, No. 13, pp. 2613-2642
- Le Galès, P.** (1995), Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, in: *Revue française de science politique*, 45e année, n° 1, pp. 57 – 95.
- Mossberger, K. en G. Stoker**, (2001), The evolution of urban regime theory. The challenge of conceptualization, in: *Urban Affairs review*, Vol. 36, No. 6, pp. 810-835
- Norris, D.F.**, (2001), Prospects for regional governance under new regionalism: Economic Imperatives versus Political Impediments, in: *Journal of Urban Affairs*, Vol. 23, No. 5, pp. 557-571
- Pierre, J.**, (1999), Models of urban governance. The institutional dimension of Urban Politics, in: *Urban Affairs Review*, Vol. 34, No. 3, pp. 372 – 396
- Pike, A., Rodriguez-Pose, A. en J. Tomaney**, (2006), *Local and regional development*. Londen: Routledge.
- Rodriguez-Pose, A.**, (2008), The Rise of the "city-region" Concept and its Development Policy Implications, in: *European Planning Studies*, Vol. 16, No. 8, pp. 1025-1046
- Rogerson, C. M.**, (2009), The Turn to 'New Regionalism': South African Reflections, in: *Urban Forum*, 20, pp. 111-140
- Sancton, A.**, (2001), Canadian cities and the new regionalism, in: *Journal of Urban Affairs*, Vol. 23, No. 5, pp. 543 – 555
- Savitch, H.V. en P. Kantor**, (2003), Urban Strategies for a Global Era. A Cross-National Comparison, in: *American Behavioral Scientist*, Vol. 36, No. 8, pp. 1002-1033
- Scott, A. J.**, (2001), Globalization and the Rise of City-regions, in: *European Planning Studies*, Vol. 9, No. 7, pp. 813-826
- Stoker, G.**, (1995), 'Regime theory and urban politics', in: Judge, David, Stoker, Gerry and Wolman, Hal (eds.) *Theories of Urban Politics*. USA, Sage.
- Stoker, G.**, (1998), Governance as theory: five propositions. UNESCO 2002, published by Blackwell Publishers, pp. 17 – 28.
- Stone, C. N.**, (1989), *Regime politics: governing Atlanta, 1946 – 1989*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N.**, (1993), Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach, in: *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, No. 1, pp. 1-28

Stone, C. N., (2005), Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis, in: *Urban Affairs Review*, 40 (3), pp. 309 – 341.

Stone, C. N., (2006), Power, Reform, and Urban Regime Analysis, in: *City & Community*, 5:1, pp. 23-38

Temmerman, C. en F. De Rynck, (2012), Detailanalyse van de regioscreening: Samenwerkingsvormen tussen Gent en de omliggende gemeenten. (niet gepubliceerd)

Tops, J., (2004), Regime-theorie en Rotterdam. De relevantie van regime theorie voor de analyse van ontwikkelingen in een grote Nederlandse stad – een eerste verkenning. Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2004, 16 p

Tosics, I., (2007), City-regions in Europe: The potentials and the realities. Paper prepared for the EURA conference 12-14 September 2007.

Tosics, I., (2011), Governance challenges and models for the cities of tomorrow. Metropolitan Research Institute Budapest. Issue paper commissioned by the European Commission. 42 p.

Van Ostaijen, J., (2010), *Aversion and Accommodation. Political Change and Urban Regime Analysis in Dutch local Government: Rotterdam 1998-2008*. Eburon Academic Publishers: Delft.

Voets, J., (2008), *Intergovernmental relations in multi-level arrangements: collaborative public management in Flanders*. Doctoraat, 275p

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

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

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

Webb, D. en C. Collis, (2000), Regional development agencies and the 'new regionalism' in England, in: *Regional Studies*, 34, pp. 857-873

Wheeler, S.M., (2002), The New Regionalism. Key Characteristics of an Emerging Movement, in: *Journal of the American Planning Association*, Vol. 68, No. 3, pp. 267-278