

BOUWSTENEN VOOR HET STADSREGIONALE DEBAT IN VLAANDEREN

Filip De Rynck & Joris Voets – 28 oktober 2008

INLEIDING

Wat was de opdracht?

Deze nota is voorbereid op vraag van het Kenniscentrum Vlaamse Steden. Het Kenniscentrum vroeg een nota die het stadsregionale debat helpt te stofferen en te stimuleren, vanuit een bestuurskundige en politiekwetenschappelijke invalshoek¹. De nota dient als insteek voor een overleg- en discussieplatform dat door de Vlaamse regering in het najaar van 2008 wordt geïnstalleerd.

Wat was de aanpak?

Om de nota te stofferen zijn een reeks informatiebronnen aangeboord. Die informatie is hier niet exhaustief noch diepgaand uitgewerkt, maar kernachtig verwerkt. Naast een analyse van bestaand materiaal² is er gebruik gemaakt van voorbeelden.

We hebben een snelle mapping van enkele stadsregio's (Turnhoutse, Kortrijkse, Oostendse) uitgevoerd, met medewerking van lokale experts, die we hiervoor zeer danken. Hieronder sommen we reeksen stadsregionale structuren op in deze drie regio's. Voor de meeste structuren hebben we dankzij de lokale experts ook meer detailinformatie (over samenstelling, financiering,...). Die kan desgewenst gebruikt worden om discussiepunten uit deze nota of uit de discussie meer te illustreren. De kwaliteit van de mapping varieert wel, maar dit is op zich niet problematisch. Ze levert genoeg informatie om de complexiteit van de stadsregionale infrastructuur te schetsen. Tenslotte brachten de auteurs hun eigen expertise in op het vlak van stedenbeleid en samenwerking in de publieke sector in het algemeen.

Een eerste versie van de nota is gebruikt als basis voor een informele discussie tussen sleutelfiguren (23 september 2008 te Kortrijk). De eerste versie werd geamendeerd op basis van die discussie en enkele bijkomende gegevens - waarvoor we de deelnemers uitdrukkelijk willen bedanken.

De structuur van de nota

De nota heeft vijf delen. Het eerste deel is vooral problematiserend: wat bedoelen we als we spreken over stadsregionale schalen in Vlaanderen? Het tweede deel is meer analyserend: welke bestuurlijke problemen bestaan er m.b.t. de stadsregionale thematiek? Het derde deel beschrijft drie voorbeelden: het Kortrijkse, het Turnhoutse en het Oostendse en koppelt daar

¹ In deze bijdrage worden begrippen als 'stadsregio', 'stadsgewest' en 'stadsregionaal' generiek gebruikt, namelijk om te wijzen op allerlei stadsgrensoverschrijdende gebieden, thema's, e.d.. Tenzij er uitdrukkelijk sprake is van een stadsgewest als bestuur, is een 'stadsregio' of 'stadsgewest' in deze bijdrage geen juridisch-bestuurlijke organisatievorm.

² Onder meer studies uitgevoerd door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen en Nederlandse rapporten over regionaalstedelijk beleid.

enkele vaststellingen aan. Het vierde deel schetst enkele scenario's voor bestuurlijke aanpak. Het vijfde deel tot slot kijkt vooruit en benadert de problematiek meer strategisch: hoe ziet een agenda voor het stadsregionale debat in Vlaanderen er eventueel uit? Wat zijn de voornaamste bouwstenen voor dit debat?

1. WAT IS STADSREGIONAAL?

1.1 Waarover hebben we het?

De stadsregionale problematiek omvat een set van vraagstukken die allemaal te maken hebben met het belang en de ontwikkeling van steden en met de invloedssfeer van steden. Het gaat in essentie om de zoektocht naar gepaste politiek en gepaste bestuurlijke instrumenten om maatschappelijke fenomenen en problemen aan te pakken waarvan de focus en de relevante schaal de stadregio of een stadsregio is. We zeggen 'een' stadsregio, waarmee we aangeven dat verschillende fenomenen of problemen niet noodzakelijk dezelfde schaal hebben.

Deels is de schaalafbakening objectief (bijvoorbeeld: van waar komen de gebruikers van de grote infrastructuur of van onderwijsinstellingen die in de stad gevestigd zijn)? Deels is die afbakening ook subjectief: wat is bijvoorbeeld de gewenste schaal voor de aanpak van de sociale huisvesting in een stadsregio? Schalen zijn zelf altijd een deel van en het resultaat van politieke discussies over feitelijke en over gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Wie bijvoorbeeld versnippering van open ruimte en lintbebouwing helemaal geen probleem vindt, zal allicht ook minder stadsregionale problemen zien.

De stadsregio is dus deels een tijdsgebonden en alleszins politiek bekeken ook een subjectief gegeven. De stadsregio is een sociale constructie: het is een construct om naar ruimte te kijken en het is een construct om het over beleid te hebben in de betekenis van sturing die aan maatschappelijke ontwikkelingen wordt gegeven. Die constructie is dus voorwerp van politiek debat.

We hebben het in deze nota over maatschappelijke discussies over de stad en de regio die zich rond de administratieve afbakening van de stad heeft ontwikkeld en waarbinnen zich maatschappelijke patronen aftekenen die zich weinig gelegen laten aan de kunstmatige bestuurlijke grenzen van de gemeenten. Maar we hebben wel een stad nodig om van een stadsregio-problematiek te kunnen spreken. Alle stadsregionale kwesties zijn daarom bovenlokale vraagstukken, maar niet alle bovenlokale vraagstukken hebben met stadsregio's te maken. Het bijzondere aan stadsregio's is dat ze in de kern een stad betreffen, wat dus betekent een ruimtelijk sterk verdichte concentratie van functies, mensen, voorzieningen en infrastructuur.

We zien bijvoorbeeld in de Westhoek en in het Meetjesland, net als in het Kortrijkse en het Turnhoutse, een explosie van bovenlokale samenwerkingsverbanden, maar waarvan de focus niet stadsregionaal is. Waar het evenwel gaat over de relatie tussen Kortrijk en de Westhoek of tussen Gent en het Meetjesland, kunnen wel stadsregionale aspecten in de discussie worden binnengebracht. Dan hebben we het voor dat laatste voorbeeld over de vaststelling dat veel mensen uit het Gentse zich in het Meetjesland vestigen en in de stad werken, dat het Meetjesland de invloed ondergaat van de economische ontwikkeling van de stad, dat Meetjeslanders de voorzieningen van de stad gebruiken of dat het Meetjesland voor de stad een interessant recreatiegebied is.

Stadsregio's gaan over een stad en dat betekent dat er zich in de invloedssfeer van de stad kleinere autonome gemeenten bevinden. Het gaat bij stadsregio's dus altijd ook over alle

gevoeligheden die nu eenmaal met 'de stad' als maatschappelijk fenomeen zijn verbonden, dus ook over stereotiepen, over culturele patronen ('wonen in het groen' als wensdroom van veel mensen). Of die stereotiepen nu juist zijn of niet, doet er niet toe (anders zouden het geen stereotiepen zijn): ze kunnen hardnekkig zijn en zeer sterk het gedrag en de politieke discussie domineren.

Om van een stadsregionale problematiek te spreken, hebben we dus in elk geval een stad nodig en een ruimtelijk of sociaal verdichte regio van functies en bewegingen rond deze stad, alsook een reeks autonome gemeenten die van deze stadsregio deel uitmaken. Daarom zullen we bijvoorbeeld de interstedelijke samenwerking tussen Antwerpen, Gent en Brugge inzake havenontwikkeling in deze nota geen stadsregionaal vraagstuk noemen, al is het wel een bovenlokale problematiek.

De ontwikkeling van de Gentse kanaalzone en de mobiliteit rond Antwerpen hebben wel een stadsregionale focus. De ontwikkeling van de recreatieve aspecten van de Leievallei in het arrondissement Kortrijk bijvoorbeeld is zeker een bovenlokale problematiek, maar slechts gedeeltelijk een stadsregionale problematiek. Het ontwikkelen van de Leie als een recreatieve en toeristische infrastructuur zal dus voor spanningen zorgen tussen gemeenten (wie krijgt wat, waar komt wat, hoe zijn de kosten en baten verdeeld?). De vraag hoe en door wie deze ontwikkeling moet worden aangepakt en gestuurd is eveneens bijzonder relevant. Desondanks is de problematiek er slechts gedeeltelijk stadsregionaal (hieronder nuanceren we dat nog omdat het Kortrijkse een zeer specifiek gebied is).

De algemene problematiek is in beleidsteksten - weliswaar in uiteenlopende mate en soms in erg algemene bewoordingen - ondertussen wel onderkend (zie de opeenvolgende beleidsbrieven Peeters, Sauwens, Anciaux, Van Grembergen, Keulen). Ze vormt ook het voorwerp van beleidskeuzes (op papier dan toch, zie hieronder) in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen ('Vlaanderen: open en stedelijk'). Het past in een toenemend besef van problemen op het vlak van duurzaamheid en leefbaarheid. De hele discussie hangt, zoals gezegd, in sterke mate samen met de mate waarin de steden erkend worden als centrale motor voor de ontwikkeling van een regio.

Stadsregionaal beleid zou moeten samenhangen met stedelijk beleid, het zou er een integraal deel van moeten zijn. Als het stedelijk beleid al niet stevig is verankerd, dan zal het stadsregionale beleid dat zeker niet zijn. De versnippering van functies en infrastructuur als gevolg van een gebrek aan stedelijk en stadsregionaal beleid kleurt in Vlaanderen het stedelijk en stadsregionaal beleid op een bijzondere wijze. Er zijn immers in het verleden al heel wat keuzes gemaakt die nu sterk doorwerken. Dat kan zowel een hinder als een stimulans vormen voor stadsregionaal beleid.

We hebben het over stadsregio's in Vlaanderen en dat is een zeer contextgebonden factor die sterk de aard van het debat over stadsregio's kleurt. Die kleur hebben we nodig voor een scherp debat.

Wat zijn trouwens steden in een Vlaamse context? Vlaanderen is al één grote metropole regio, ruimtelijk en geografisch één unieke ruimte, een stadsstaat gezien door een Europese of globale bril (De Rynck et al. 2003). Binnen deze Vlaamse ruimte, als we de definitie van

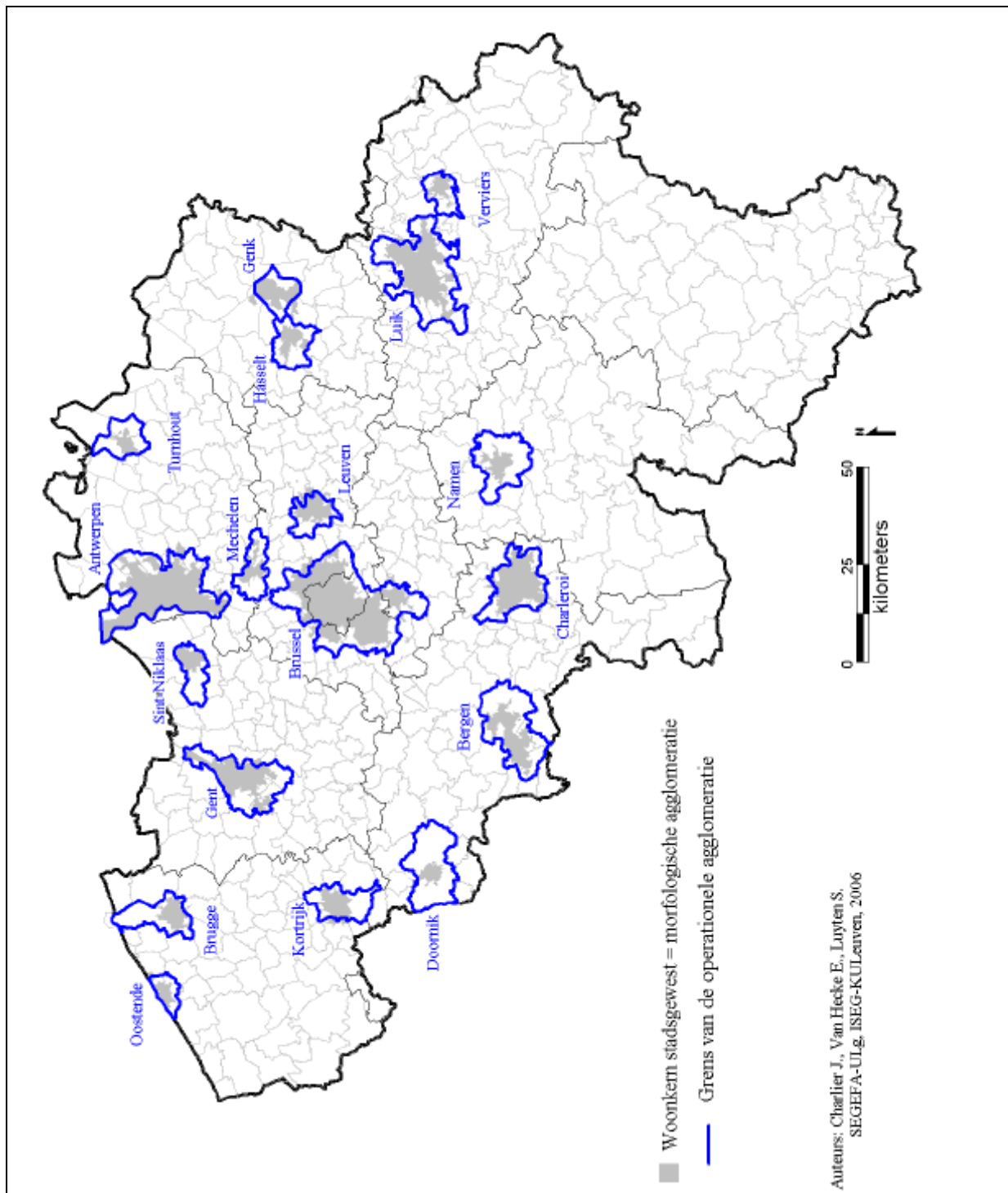
‘European Cities’³ van Le Galès (2002) gebruiken, zijn er drie kernen te onderscheiden: Brussel, Antwerpen en Gent. Naast deze drie ‘Europese steden’ onderscheidt de Vlaamse overheid nog elf kleinere, zogenaamde ‘centrumsteden’.⁴ Die afbakening is het gevolg van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en is niet zonder discussie, zeker niet als ze gebruikt wordt voor financiering zoals in het Vlaamse Stedenfonds en als basis voor het hele Project Stedenbeleid. De invloedzones van deze steden vloeien in elkaar over en kunnen vanuit een ruim Europees perspectief als één kriskraszone van in elkaar verweven stedelijke concentraties worden gezien. Als we het ruim genoeg bekijken is het hele Vlaamse beleid eigenlijk een stedenregionaal beleid.

Het begrip ‘stadsregio’ of ‘stadsgewest’ zoals we het in deze nota benaderen, kreeg vooral een wetenschappelijke vorm via de inbreng en de omschrijving van geografen die op basis van onder meer pendelcijfers aantoonde dat de ‘stadsinvloed’ zich over een veel ruimere zone uitstrekt dan de administratieve grenzen van steden (Luyten & Van Hecke 2007; Van der Haegen, Van Hecke & Juchtmans 1996, zie ook Figuur 1).

³ Patrick Le Galès definieert een ‘European City’ als een stad met een bevolkingsaantal tussen 150.000-200.000 en 1.5 miljoen-2.0 miljoen. De meeste steden in Europa zijn van deze omvang en vormen zo de “stedelijke ruggegraat van Europa” (vertaald uit Le Galès:28).

⁴ Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout.

Figuur 1: Stadsgewesten en stedelijke leefcomplexen in België 2001



(Bron: Luyten & Van Hecke 2007:11)

Dat stadsgewestmodel ontwikkeld door geografen werd bijvoorbeeld als concept gebruikt voor de theoretische afbakening van het stadsgewest Antwerpen dat zo uit een gebied van achtendertig gemeenten zou bestaan (De Brabander, Vervoort & Witlox 1987). De schaal hangt natuurlijk af van de gebruikte criteria en van de maatschappelijke consensus die over deze schaal bestaat.

Over de ‘stadsregio – status’ van Antwerpen en Gent bestaat geen twijfel. Hier gaat het om een grote verdichte kern en een omliggend gebied dat uit meerdere autonome gemeenten

bestaat met een grote kloof in inwonersaantallen. Als we ergens over stadsregio spreken, dan wel voor Gent en Antwerpen. De inwonersverhouding tussen de grote stad en de kleine gemeenten is er veel groter dan bijvoorbeeld in het Brugse of Sint-Niklaas. Onze inventarisatie hieronder (van het Oostendse, Kortrijkse en Turnhoutse) is op dat vlak te eenzijdig en gelijkaardige inventarisaties zouden voor deze drie grote stadsregio's moeten gebeuren.

In dit debat is Brussel een specifiek probleem: het gewest Brussel is zelf al gedeeltelijk een stadsregionaal bestuur, maar nog ruimer bekeken gaat het om de invloedssfeer van dat gewest in grote delen van Vlaanderen en Wallonië, met dus alle communautaire gevoelheden die ermee samenhangen. Dat is wellicht meteen ook het voornaamste drama: het stadsgewest bij uitstek met een enorme maatschappelijke en economische impact voor het hele land is zelf zo ingesnoerd door communautaire overwegingen dat zelfs nog maar een schuchtere aanzet tot debat vooral een oefening in masochisme is. Toch is nuance nodig: de realisatie van het voorstadsnet bijvoorbeeld voor het openbaar vervoer, hoe moeizaam ook, is een voorbeeld van een stadsregionale focus.

Voor de kleinere stadsregio's is de kloof tussen stad en gemeenten in de stadsregio vaak anders: de kloof in inwonersaantallen is kleiner. Het Kortrijkse, bijvoorbeeld, is vrij uniek: er is wel de stad Kortrijk als grootste entiteit, maar gemeenten als Menen, Zwevegem, Wevelgem, Waregem, Harelbeke zijn zelf al grotere gemeenten naar Vlaamse normen. Als we de verhoudingen in het Kortrijkse zouden overplaatsen, zou dat betekenen dat rond Gent gemeenten van 125.000 inwoners liggen. Het is duidelijk dat deze spreiding in het Kortrijkse een heel andere kleur geeft aan stadsregionale en bovenlokale vraagstukken, vergeleken met het Gentse. De veel meer polycentrische uitbouw van het Kortrijkse zorgt er voor dat stadsregionaal en bovenlokaal hier nog meer door elkaar lopen dan in andere streken. Die polycentrische uitbouw geldt op het vlak van infrastructuur, culturele centra en dergelijke. Turnhout is de kleinste stadsregio, even klein of groot als sommige andere gemeenten in Vlaanderen die niet bij de centrumsteden worden gerekend. Vanuit de argumentatie dat Turnhout een stad is die haar fusie heeft gemist, zijn er absoluut goede redenen om de stad op te nemen. Maar als de fusie van 1976 nog op andere plaatsen in Vlaanderen op dezelfde manier (niet) was uitgekapt als in Turnhout, dan hadden we nu nog veel meer stadsregionale probleemzones.

De stedelijke regio's in Vlaanderen zijn sterk verschillend en dat geldt dus ook voor de intensiteit en oplossingsstrategieën voor problemen met een verschillende morfologie en inkleuring. In Vlaanderen zijn er bovendien nog drie stadsgewesten met vergelijkbare duo-steden die op zeer korte afstand van elkaar liggen en waarvan de invloedszones in elkaar vloeien: Roeselare – Kortrijk, Brugge – Oostende, Genk – Hasselt. Ook dat schept bijzondere verhoudingen: binnen de stadsregioproblematiek gaat het in deze gebieden ook over concurrentie en afhankelijkheid van vergelijkbare verdichte concentraties. Stadsregionaal betekent in deze regio's ook de problematiek van de verhouding tussen vergelijkbare steden, wat in Gent en Antwerpen dus niet het geval is.

1.2 Een gelaagd probleem

Het stadsregionale debat is een gelaagd debat en het is nuttig om deze lagen uit elkaar te halen. We onderscheiden de maatschappelijke laag, de bestuurlijke laag en de politieke laag.

De *maatschappelijke laag* dekt de maatschappelijke bewegingen in een stedelijk gebied. Het gaat over het gedrag van mensen inzake gebruik van infrastructuur en voorzieningen. Het gaat om de schaal waarop maatschappelijke verbanden zich organiseren: bedrijven, middenveldorganisaties, private organisaties zoals welzijnsinstellingen, gezondheidsinstellingen,... Het gaat niet alleen om gedrag maar ook om identificatie, om de schalen die in de geest van mensen relevant zijn. Het zou kunnen dat de verhoogde mobiliteit (in gedrag en in de geest) ertoe leidt dat mensen zich op vele manieren een stedelijk gebied als 'hun' leefwereld toe-eigenen. Het zou kunnen dat dominante spelers in het middenveld en private organisaties het stedelijk gebied als hun werkgebied bekijken, of zich aanpassen aan veranderende maatschappelijke patronen.

Deze laag is fundamenteel: we gaan ervan uit dat vanuit deze laag druk komt op de bestuurlijke en politieke laag, die vroeg of laat maatschappelijke patronen moeten volgen. We weten daar evenwel niet zo veel over. De vraag of er zich 'stadsregionale belangengemeenschappen' vormen ('community of interests') is bijzonder interessant en relevant, maar we moeten de antwoorden grotendeels schuldig blijven. Het geeft wel aan hoe belangrijk het is om maatschappelijke organisaties bij dit debat te betrekken, om zicht te krijgen op hoe burgers en organisaties een stadsregio gebruiken en hoe zij die regio opnemen in hun patronen van identificatie.

De *bestuurlijke laag* is deze die hieronder vooral aan bod komt: welke bestuurlijke patronen en instrumenten bestaan er die stadsregionale vraagstukken als focus hebben? Het begrip stadsregio is op bestuurlijk vlak dubbel: lokaal en centraal. Omdat er naar een bepaalde verruimde lokale problematiek wordt gerefereerd, wordt dan vaak eerst naar de verhoudingen tussen gemeenten gekeken. Of er dan in die relatie tussen gemeenten iets moet veranderen, is dan wel in hoge mate afhankelijk van de vraag of gemeenten voor een bepaalde taak of materie met stadsregionale repercussies wel relevante bevoegdheden hebben.

Zo kan men bijvoorbeeld verdedigen dat alle gemeenten taken moeten opnemen inzake sociale huisvesting, waarbij het een stadsregionaal probleem is dat gemeenten elkaar daarin niet vinden of het probleem naar elkaar doorschuiven. Dat is maar een probleem tussen gemeenten, als de gemeenten daarvoor bevoegd zijn. Ze kunnen daarvoor eventueel vrijwillig samenwerken, ze kunnen daartoe gestimuleerd worden, ze kunnen daartoe verplicht worden (zie hieronder). Daarom moeten we altijd ook meteen naar de bevoegdheidsverdeling kijken en komen ook de centrale overheden aan bod. Daarom verschilt dit debat tussen landen sterk. Zeker in een sterk gecentraliseerd land als het onze, is de bestuurlijke problematiek dus ook: waarom gebruiken centrale overheden instrumenten voor stadsregionale sturing niet, of onvoldoende? Het lokale en het centrale vormen samen de dubbele bestuurlijke laag. En dat brengt ons bij de politieke laag.

De *politieke laag* is verweven met de maatschappelijke en bestuurlijke laag: ze gaat over de manier waarop het politiek systeem met macht omgaat in relatie tot stadsregionale thema's. We weten uit eigen onderzoek en uit algemene analyses van ons politiek systeem, dat politieke partijen dominant zijn en dat de relaties tussen lokale en centrale mandatarissen en

belangengroepen bijzonder intens zijn. We weten dat in ons gecentraliseerd land veel beslissingen van centrale overheden eigenlijk lokale dossiers betreffen. We weten bijgevolg ook dat deze beslissingen sterk worden beïnvloed door lobbying van lokale actoren en dat politieke partijen in die lobbying, in kabinetten en administraties, een dominante rol spelen (Voets 2008).

Het kan dan wel zijn dat centrale overheden bevoegdheden en bestuurlijke instrumenten hebben waarmee ze sterk stadsregionaal zouden kunnen sturen (infrastructuur, ruimtelijke ordening, beslissingen over verdelingsvraagstukken), maar daarom doen ze het nog niet. Ze maken immers deel uit van hetzelfde politieke systeem als de lokale mandatarissen en staan onder sterke beïnvloeding van lokale belangen. Stadsregionale problematieken zijn daarom problematieken van het hele bestuurlijke en politieke systeem. De suggestie dat dit een probleem is tussen gemeentebesturen omdat het om een verruimd lokaal perspectief gaat, is dus slechts zeer gedeeltelijk juist.

Onze vaststelling is dat stadsregionale debatten vaak heel sterk focussen op de bestuurlijke laag. De maatschappelijke laag is te onbekend, de politieke laag is te delicaat. Wij vinden dat op de drie niveaus tezelfdertijd moet ingezoomd worden.

2. STADSREGIONALE BELEIDSTHEMA'S GEPBROBLEMATISEERD

De functionele verwevenheid tussen stad en gemeenten die deel zijn van stadsregionale invloedssferen vormt de kern van de stadsregionale problematiek. Het beter afstemmen van het beleid en bestuur op de maatschappelijke en functionele verwevenheid moet bijgevolg centraal staan in elke stadsregionale agenda. Vanuit bestuurlijk oogpunt heeft dat te maken met de relaties tussen gemeenten, soms komt de centrale overheid in beeld, soms zijn de beide betrokken wanneer het gaat over bevoegdheden met een gemengde bevoegdheidsverdeling.

In bestuurskundige zin, aldus Derksen e.a. (1990), kunnen we vier types van stadsregionale problemen onderscheiden: (1) schaalproblemen, (2) sturingsproblemen, (3) (her-)verdelingsproblemen en (4) afstemmings-/coördinatieproblemen.

2.1 Schaal

In sommige gevallen is de schaal van beheer en de financieringsstroom van een voorziening of dienst niet aangepast aan de stadsregionale functies, diensten of faciliteiten die het aanbiedt - of wordt verondersteld aan te bieden. Voorbeelden zijn onder meer afvalverwerking, waterbeheer, grootschalige culturele infrastructuur. Een cultureel centrum van een stad trekt mensen aan vanuit de hele stadsregio, maar het is vaak alleen de stad die de infrastructuur beheert (en betaalt). Het typevoorbeeld is De Warande in Turnhout (waarvoor ondertussen samen met de provincie en de Vlaamse overheid een complexe regeling is bedacht om de stad niet alleen de lasten te laten dragen). Voor deze voorzieningen van 'centrumfuncties' worden de steden gecompenseerd via het gemeentefonds. Of die compensatie dan ruim genoeg is, is deels een technisch en financieel debat.

Waar geen enkele gemeente financieel in staat is om de voorziening alleen aan te bieden, kan een intergemeentelijke samenwerking groeien (bv. voor afvalverwerking in

verbrandingsovens of voor de creatie van een crematorium). Dat gaat dan over beleidsthema's waarvoor alle gemeenten van elkaar afhankelijk zijn om een voldoende grote schaal te bereiken voor een onmisbaar geachte voorziening, waar elke gemeente voordeel wil uit halen. Dan komt er een bestuurlijke oplossing op een stadsregionale schaal tot stand via vrijwillige samenwerking. Dat kan natuurlijk alleen maar voor voorzieningen waarvoor de gemeenten ook juridisch bevoegd zijn, zodat ze deze bevoegdheid via een gedeeld beheer vrijwillig kunnen aanpakken.

Voor bepaalde infrastructuur die van nature een stadsregionale schaal heeft, kan een andere overheid optreden, zoals voor gewestwegen of voor waterwegen die de stadsregio kruisen. Hier is dan met name de Vlaamse overheid bevoegd. Als een taak wel tot de bevoegdheid van gemeenten hoort, maar als ze zich niet afhankelijk voelen van elkaar dan werkt vrijwillige samenwerking niet en treden de belangrijkste schaalproblemen op. Het gaat er dan vaak om dat gemeenten wel de lusten maar niet de lasten willen. Zo zullen gemeenten meestal niet vrijwillig bereid zijn om mee te participeren in de financiering van regionale ziekenhuizen, ondanks de vaststelling dat al hun inwoners deze ziekenhuizen gebruiken. Dan komt de centrale overheid weer in beeld: treedt die op, gaat die de lastenverdeling van bovenaf opleggen?

2.2 Sturing

We spreken van sturingsproblemen als een beslissing of een non-beslissing van de ene lokale overheid negatieve effecten heeft voor een andere lokale overheid, zonder dat daar correctie of bijsturing van kan gebeuren. Bijvoorbeeld het uitblijven van een beslissing van buurgemeente X om een lokale weg op haar grondgebied te heraanleggen of om een tramlijn naar de stad toe te laten, zorgt voor voortdurend sluipverkeer doorheen straten van de stad, of omgekeerd. Dat is een probleem van sturing op stadsregionale schaal. Die sturing kan op stadsregionaal niveau door een bestuurlijke aanpak op dat niveau gebeuren, maar ook rechtstreeks vanuit een centraal niveau. De centrale overheid kan gemeenten die bevoegdheid ontnemen en zelf optreden (althans vanuit een puur bestuurlijke hoek bekeken, dat staat nu even los van de politieke laag).

2.3 (Her-)verdeling

Voorts is er, in een stadsregionale context, vaak debat over de billijke verdeling van lusten en lasten van voorzieningen, infrastructuur of diensten. Steden of grotere gemeenten vervullen bepaalde centrumfuncties waarvoor ze naar eigen zeggen niet altijd behoorlijk gecompenseerd worden. Typisch zijn discussies over spreiding van rust- en verzorgingsinstellingen, het functioneren van ('witte' en 'zwarte') onderwijsvoorzieningen, de sociale huisvesting, de inplanting van asielcentra of opvanginstellingen voor probleemjongeren.

Die verdeling gaat ook over de aantrekkingskracht van steden op maatschappelijk zwakkere groepen of gezinnen met een laag inkomen, waarbij de steden verhoudingsgewijze onvoldoende worden gecompenseerd voor bijvoorbeeld het gebrek aan koopkracht of de bijkomende sociale woningsnood die met deze groepen gepaard gaan. Buurgemeenten die weigeren sociale woningen te voorzien, schuiven zo nog meer last naar de steden (en schuiven zo ook mensen door naar de steden). Een ander voorbeeld uit het recente verleden is de problematiek van de toewijzing en opvang van asielzoekers: hoewel asielzoekers theoretisch

door de centrale overheid worden 'herverdeeld' over het grondgebied, bleken een aantal kleinere gemeentes de aan hen toegewezen asielzoekers systematisch in de steden te huisvesten.

De belangrijkste discussie over herverdeling gaat uiteraard over de fiscale stromen in het stadsregionale gebied tussen stad en gemeenten. Daar komen we hieronder nog op terug.

2.4 Coördinatie

Tenslotte is het gebrek aan afstemming of coördinatie tussen lokale besturen ook vaak een bron van problemen. Als lokale besturen in dezelfde regio bijvoorbeeld gelijkaardige doelstellingen proberen te realiseren, zonder te overleggen en hun ambities af te stemmen, kan dat vervelende gevolgen hebben: stel dat gemeente of stad A en buurgemeente B beiden een winkel- of bedrijvencomplex voorzien met gelijkaardige functies, dan kan dat wellicht leiden tot grote onderlinge concurrentie of afstemmingsproblemen op het vlak van mobiliteit. In sterk verweven stadsregionale zones is dat soort problemen legio. Of stel dat alle gemeenten identieke culturele centra of identieke bibliotheken voorzien, dan ontstaat een overaanbod en een suboptimale verdeling, vanuit een stadsregionaal perspectief.

2.5 In Vlaanderen?

Vlaanderen kent de vier types van problemen, maar hun intensiteit verschilt per stadsregio. Deze problemen vragen ook uiteenlopende oplossingsstrategieën. In de discussie over oplossingen is het belangrijk om geen illusies te creëren: deze vier types van problemen zijn nooit volledig op te lossen. Voorts zijn de probleemtypes vaak verbonden en hebben oplossingen in het kader van het ene type ook een impact op problemen van andere types. Een oplossing van één type probleem kan met andere woorden andere types problemen helpen oplossen, maar kan ze evenzeer negatief beïnvloeden of zelfs creëren.

De vier soorten stadsregionale problemen zouden per stadsregio kunnen worden gebruikt om concrete reeksen van beleidsproblemen te analyseren. Dan zullen we bijvoorbeeld merken dat de intergemeentelijke samenwerking in sommige regio's wordt gebruikt om voorzieningen uit te bouwen op een stadsregionale schaal om zo een voldoende massa te bereiken, terwijl dat in andere regio's niet gebeurt. Het kan dat bv. coördinatieproblemen in de ene regio sterker spelen dan in andere, omwille van andere infrastructurele keuzes die in het verleden zijn gemaakt.

3. DRIE STADSREGIO'S, DRIE VERHALEN

De stadsregio's verschillen zeer sterk van elkaar op het vlak van de voorgeschiedenis en wat we hierboven de maatschappelijke en bestuurlijke laag hebben genoemd. De regio Kortrijk kent bijvoorbeeld een traditie van zeer sterke intergemeentelijke samenwerking (daterend uit de jaren '50, periode van de economische expansie). In regio's zoals Leuven is er een traditie waarbij de stad nauwelijks samenwerkt met de kleine gemeenten uit het Hageland. En dat is maar één variabele. De stadsregio's verschillen op het vlak van infrastructuur die als

regionaal bindmiddel kunnen dienen, ze verschillen op het vlak van de politieke verhoudingen tussen de gemeenten, enz. Die differentiatie is volgens ons al erg belangrijk: kunnen we wel van één stadsregionaal probleem in Vlaanderen spreken, of is het een deel van de benadering om per stadsregio tot probleemanalyse te komen, gegeven de grote verscheidenheid?

3.1 Bestuurlijke infrastructuur in drie regio's

Ter illustratie is hieronder de stadsregionale bestuurlijke infrastructuur van drie stedelijke regio's verkend. Die infrastructuur is hier te lezen als de set van min of meer geïnstitutionaliseerde relaties waarbij een reeks bestuurlijke actoren op een stadsregionale schaal met elkaar en/of anderen interageren (vrijwillig of gedwongen). De agenda van dergelijke interacties is echter niet noodzakelijk gevuld met stadsregionale thema's; een dergelijke infrastructuur kan dus beschouwd worden als een noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde voor stadsregionaal beleid en bestuur. Het gaat bijvoorbeeld over intergemeentelijke samenwerking, maar dat is nog niet gelijk te stellen met werken vanuit een stadsregionale visie en rond stadsregionale problematieken.

Bij het maken van deze oefening stelden we vast dat de stadsregionale infrastructuur in elk gebied zich niet gemakkelijk in kaart laat brengen. Dit is op zich een belangrijke vaststelling: we missen een goed beeld van de stadsregionale wereld en hebben nog onvoldoende middelen om dit op een systematische wijze te schetsen.⁵ De beschikbare kennis is vooral persoonsgebonden, mensen met een helikopterperspectief op de stadsregio blijken cruciaal voor het onderbouwen van dit debat maar in elk gebied zijn er maar een handvol die de hele regio overzien.

In dit overzicht ontbreken wellicht nog voorbeelden uit de sfeer van de OCMW's (verenigingen van OCMW's, participatie van OCMW's in verenigingen met andere actoren).

We hebben geen indringende inhoudelijke analyse gemaakt van al deze vormen. Er zitten er zeker tussen die weinig voorstellen, die niet actief werken. Sommige beperken zich allicht alleen tot wat overleg of communicatie, andere functioneren misschien eerder op het vlak van coördinatie, nog andere komen tot vormen van coöperatie of collaboratie en gaan eigen doelstellingen nastreven. Sommige vormen zijn puur technisch overleg tussen gemeenten en hebben geen enkele stadsregionale of bovenlokale relevantie. Deze analyse zou grondiger moeten gebeuren dan wat wij via deze snelle mapping konden doen. Idealiter zou er naast deze opsomming ook een vorm van impact moeten worden aangegeven.

Kortrijk

Kortrijk is een relatief bemiddelde, middelgrote centrumstad (ong. 74.000 inwoners) omgeven door een aantal kleinere en middelgrote gemeenten. Kortrijk als regio is daarentegen minder helder afgebakend: het arrondissementsniveau duikt nog vaak op (Kortrijk + 11 gemeenten, totaal ong. 278.000 inwoners), maar is zeker niet exclusief. Het regionaalstedelijk gebied Kortrijk in het kader van het RSV bijvoorbeeld beslaat naast Kortrijk delen van 7 andere

⁵ Het probleem is niet zozeer een gebrek aan schema's om ze te plaatsen. Dimensies zijn onder meer de initiatiefnemers (onderuit of bovenaf), graad van formalisatie (louter informeel tot gebruik van zware juridische vormen), de focus (overleg, coördinatie, collaboratie), de betrokken beleidsdomeinen, klemtoon op beleid/strategisch of bestuur/operationeel, louter publiek of met private actoren, intergemeentelijk of multi-level, enz. (Voets 2008). Er bestaan echter geen systematisch opgevolgde, gecentraliseerde, en volledige databanken. De kennis is vooral persoonsgebonden, mensen met een helikopterperspectief op de stadsregio blijken cruciaal voor het onderbouwen van dit debat.

gemeenten. Kortrijk als onderdeel van de zogenaamde Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai (met meer dan 1 miljoen inwoners) omvat dan weer een veel groter gebied, waartoe binnen Vlaanderen ook Roeselare en Ieper horen. Als de focus binnen Vlaanderen blijft, neemt de stad Kortrijk in de regio zelf een centrale positie in, maar vanuit het grensoverschrijdend perspectief vormt daarentegen Rijsel het eigenlijke centrum van een grensoverschrijdende stadsregio. De regionale infrastructuur kent met andere woorden zeer uiteenlopende niveaus.

Hoewel het overzicht in tabel 1 niet volledig zuiver is, geeft het wel aan dat er zich in de Kortrijkse regio een sterke en breedvertakte infrastructuur van instituties heeft ontwikkeld. Deze infrastructuur bestaat uit talrijke structuren, platformen, organisaties, deels ad hoc en van onderuit opgezet (zie samenwerking tussen lokale musea, zie de intergemeentelijke samenwerking), deels zijn het de lokale varianten van algemene structuren opgelegd door centrale overheden (zoals RESOC, LOGO, politiezones). Deze regionale infrastructuur strekt zich uit over zowat alle sectoren.

Sommige verbanden zijn puur informeel (bv. overleg tussen ambtenaren), andere zijn juridisch vormgegeven (bv. in de sector van de sociale tewerkstelling). Ze variëren ook naar hun focus: sommigen zijn gericht op informatie-uitwisseling, andere op coördinatie, nog andere op de uitbouw/het realiseren van een breder programma (zoals RESOC). Het aantal betrokken gemeenten varieert, ook al vormt het arrondissement toch wel de kern van veel vormen.

Tabel 1: Stadsregionale infrastructuur in de Kortrijkse regio

Algemeen beleidsmatige fora	streekplatform RESOC
	overleg parlementairen regio Kortrijk
	gebiedswerking Provincie West-Vlaanderen
	intercommunale Leiedal (rvb)
	Conferentie van Burgemeesters arr. Kortrijk
	Kortrijk.IN
	Huis van de Streek Zuid-West-Vlaanderen
actuele RESOC-werkgroepen	RESOC wgr. Innovatie; wgr. Onderwijs; wgr. versterking onderwijs-ondernemerschap; wgr. Startersbegeleiding; stuurgroep sociale economie; ad hoc wgr. grensarbeid (incl. Roeselare & Ieper); streekforum gezondheidszorg; platform kinderopvang; ad hoc wgr pendelfonds; ad hoc wgr openbaar vervoer woon-werk
Intergemeentelijke overlegstructuren (binnen Leiedal)	intergem. wgr. Geo-informatie (GIS); intergem. wgr. Ruimtelijke ordening; intergem. wgr. Milieu; beleidsforum Milieu; intergem. wgr. Digitale Regio Kortrijk; e-government werkgroep; e-government stuurgroep; intergem. wgr. Lokale economie
Intergemeentelijke overlegstructuren (buiten Leiedal)	arr. vergadering Federatie Gemeentesecretarissen <i>Overleg Gemeenteontvangers?</i> <i>Overleg bibliothecarissen?</i> <i>ambtenaren burgerlijke stand</i>
Welzijn	Welzijnsconsortium vzw
	Overleg OCMW-voorzitters
	Overleg OCMW-maatschappelijk werkers
	<i>Overleg OCMW-secretarissen?</i>
	RISO Samenlevingsopbouw (regiowerking)
	Samenwerkingsinitiatief Thuiszorg (SIT)
	Intergemeentelijke Dienst Schuldbemiddeling
	CAW Stimulans en CAW Piramide
	Netwerk Palliatieve Zorg Zuid-West-Vlaanderen
	Lokaal Gezondheidsoverleg (LOGO)
	Justitiehuis
	Comité bijzondere Jeugdzorg
	Overlegplatform Geestelijke Gezondheidszorg
	<i>ATD-Vierde Wereld (?)</i>
	Kind en Gezin (3 regiohuizen)
	Centrum voor Kinderopvang De Koepel
Migrantencentrum	
Wonen	arrondissementeel Overleg zaakvoerders Bouwmaatschappijen
	Huurdersbond
	3 Sociale Verhuurkantoren

	Cel Regionaal Woonbeleid (Leiedal+Prov+WZC) <i>in voorbereiding: interlokale vereniging Wonen</i>
Cultuur	Overleg Cultuur
	vzw Dertien
	regionale wgr. Open Monumentendag
	samenwerkingsverband Musea Leiestreek
	vzw <i>Vlasvallei (in vereffening)</i>
opleiding-vorming	West-Vlaamse Gidsenkring (Menen, Kortrijk, Waregem)
	VormingPlus (regiowerking)
	<i>onderwijsnetten (nog te onderzoeken)</i>
	HoWest-HoGent-assoc.UG
	Katho-KULAK-assoc.KUL
Gezondheidszorg	RTC - regionaal technologisch centrum
	AZ Groeninge
	AZ Roeselare-Menen
	RCK (regionaal crisisnetwerk)
Jeugd	ziekenhuis Waregem? Netwerk??
	VVJ
	JEMP (regiowerking?)
	Vereniging ons tehuis Wervik
Milieu	JIP-overleg Zuid-West-Vlaanderen
	Koepel Zuid-West-Vlaamse Milieu- en Natuurverenigingen
	IVMO
	IMOG
	IVIO
	vzw Kringloopcentrum
	Landschapswacht
	bekkencomité Bovenschelde
	bekkencomité Leie
	samenwerkingsverband NME Menen-Wevelgem-Kortrijk
	samenw-vb NME Anzegem-Avelgem-Zwevegem-Spiere-Helkijn
	samenw-vb NME Waregem-Harelbeke-Kuurne-Deerlijk-Wielsbeke
	samenw-vb NME Lendeledede-Izegem
	VMW-sectorcomités
	Ondernemen
Innovatiecentrum West-Vlaanderen	
Bedrijvencentrum regio Kortrijk	
Bedrijvencentrum regio Waregem	
Kortrijk XPO bvba	
<i>Financieel Forum (?)</i>	
(sociale) tewerkstelling	SERR Zuid-West-Vlaanderen
	Kanaal 127 cv / vzw CeSIE
	VDAB Kortrijk(-Roeselare?)
	vzw BIK
	vzw De Poort
	vzw Mentor
	Regionaal voortraject jongeren
	<i>Regionaal Centrum Werk en Sociale Economie (in oprichting)</i>
Mobiliteit	vzw Mobiel
	intercommunale WIV (vliegveld Wevelgem)
toerisme / recreatie	vzw Leiestreek
	VVV West-Vlaamse Scheldestreek
Noord-Zuid	NCOS (West-Vlaanderen?)
Grensoverschrijdende Samenwerking	EGTS Eurometropool
	GPCI-COPIT (in vereffening)
	Euro 6
	regionaal overleg Metropool
Sport	<i>Burensport???</i>
Landbouw	???
Veiligheid	politiezone Kortrijk-Kuurne-Lendeledede; politiezone Menen-Wevelgem-Ledegem; politiezone "MIRA"; politiezone Harelbeke-Deerlijk
Lijkbezorging	IC Crematoriumbeheer Zuid-West-Vlaanderen
...	...

(Bron: J.Sabbe, W.Linseele, juli 2008 & N. Hofman, augustus 2008)

Typisch voor Kortrijk is dat stadsregionale en bovenlokale thema's in elkaar overvloeien. Vele vormen van overleg en samenwerking komen vanuit een besef van gebrek aan bestuurskracht van gemeenten en het is mogelijk dat via deze weg ook stadsregionale thema's aan bod komen. We hebben het hierboven al toegelicht: de historisch-economisch te verklaren

keuze voor sterke deconcentratie van voorzieningen en infrastructuren en de (mede daardoor te verklaren) relatief kleine verschillen tussen de inwonersaantallen van Kortrijk en de andere gemeenten zorgen ervoor dat ‘stadsregionaal’ in Kortrijk per definitie al een andere invulling heeft dan in andere gebieden.

De aanwezigheid van een op het eerste zicht sterk uitgebouwde en gevarieerde regionale infrastructuur biedt alvast een platform voor overleg voor de betrokken actoren (gemeenten alsook vele private organisaties) waar potentieel stadsregionale thema's aan bod kunnen komen. Uit eigen onderzoek weten we echter dat de capaciteit van dergelijke stadsregionale infrastructuur om meer te doen, vaak beperkt is: veel structuren hebben weinig of geen eigen middelen, geen formele bevoegdheden, of het ontbreekt hen aan voldoende legitimiteit (Wayenberg, De Rynck & Voets 2007).

De vraag is ook of de echt belangrijke stadsregionale problemen wel via deze kanalen aan te pakken zijn. Over het algemeen wordt er samengewerkt omdat ieder afzonderlijk daar baat bij heeft. Maar zodra het over verdelingsvraagstukken gaat, bereiken veel instrumenten hun grenzen of ontstaat er eventueel een suboptimale verdeling: iedereen krijgt wat om de stadsregionale vrede te bewaren. Verdeling en spreiding is in Kortrijk evenwel al lang het adagium en maakt precies deel uit van het heel specifieke karakter van deze regio.

Vanuit het verleden kan ook verklaard worden waarom Kortrijk een sterke intercommunale heeft die in Vlaanderen weinig gelijken kent. Historisch gezien was de intercommunale bovendien altijd al een samenwerking tussen publieke en private actoren. Sleutelfiguren van de regio vinden elkaar geregeld in en rond de structuren van Leiedal. De informele netwerking is sterk, de graad van communicatie-uitwisseling veel sterker en intenser dan elders. Uit de werking van Leiedal zijn ook veel van de structuren uit de inventaris gegroeid, al is dat niet altijd meer zichtbaar. Vaak worden deze structuren verzelfstandigd, maar blijven er banden en netwerken bestaan. In Leiedal - en bijna alleen in Leiedal - zitten professionelen die de hele regio en de netwerking overzien. Zij vervullen regulerende functies: ze zien opportuniteiten tot samenwerking, voorzover ze deze niet zelf genereren, ze bemiddelen vaak op een informele wijze. Leiedal heeft gezag, heeft erkenning en een draagvlak in de streek, al gaat dat niet vanzelf en vergt dat geregelde bijsturing en openstelling van de netwerking voor nieuwe actoren. Leiedal lokt uiteraard ook kritiek uit en haar monopoliepositie en de wijze waarop ze ermee omgaat, zorgt inherent voor wrijvingen.

De positie van de stad Kortrijk in al deze overlegorganen is ambigu en wisselt ook wel in de tijd. Leiedal wordt voorgezeten door een mandataris van de stad. Het is een wezenskenmerk van Leiedal dat de omgang met de stad en de omgang met de relatie tussen stad en andere gemeenten delicaat is. Daarmee kunnen omgaan hoort bij de basiscompetenties van wie bij Leiedal werkt. Door de breedte van actievelden en de veelheid van overlegvormen kan Leiedal als institutie zorgen voor een vorm van permanente afweging van kosten en baten voor stad en andere gemeenten: wat hier verloren wordt, wordt elders gewonnen. Doorheen Leiedal en de met Leiedal verweven regionale structuren is er een constante ‘trade off’ aan de gang. In het algemeen hebben we de indruk dat deze trade off zich op een hoger kwaliteitsniveau ontwikkelt dan in andere gebieden, omwille van de sterke doorwerking van keuzes tot deconcentratie in het verleden en omwille van de netwerking in en door Leiedal.

Het geheel van deze instituties roept echter binnen de regio steeds meer vragen op. Het aanvoelen is dat deze evolutie zijn kritische grenzen heeft bereikt, zoniet al heeft overschreden. Het probleem is dubbel: de efficiëntie van al deze instituties enerzijds, het

probleem van ‘accountability’ (verantwoording en verantwoordelijkheid) anderzijds. Bij de mandatarissen van gemeenten leeft het gevoel sterk overvraagd te zijn, van de ene naar de andere structuur te hollen. Het aanvoelen is dat deze ontwikkeling over de hoofden van gemeenten heen gaat, zowel van gemeenteraden maar ook steeds meer van colleges, dat deze structuren een eigen dynamiek ontwikkelen en dat gemeenten daar nauwelijks informatie, kennis en inzicht in hebben. De laag van regionale instituties is een soort aparte bestuurslaag geworden en de verzamelde netwerking op dat niveau lijkt los te groeien van de gemeenten. De Vlaamse en federale overheden compliceren deze netwerking door zelf structuren op te leggen, door zelf de juridische vorm en de samenstelling van structuren te verplichten.

In Leiedal zelf is meest strategische vraag hoe het verder moet met Leiedal als organisatie. De basis van Leiedal blijft vrijwillige intergemeentelijke samenwerking. De dynamiek lijkt steeds meer de druk te versterken naar bovengemeentelijke samenwerking waarbij, voor sommige taken, Leiedal als een eigenstandig bestuur op het niveau van de regio zelf beleidskeuzes zou moeten maken. Dat heeft dan zowel te maken met dynamiek in het gebied zelf als met de druk die komt van de toegenomen grensoverschrijdende samenwerking met de sterke actor die de ‘communauté urbaine’ van Rijsel is.

Oostende

Oostende is een stad van bijna 70.000 inwoners. Oostende als arrondissement telt ongeveer 148.000 inwoners (Oostende + 7 andere gemeenten). Oostende als afgebakend regionaalstedelijk gebied daarentegen omvat Oostende en delen van 3 andere gemeenten.

In de Oostendse regio is de stadsregionale infrastructuur op het eerste zicht zeer beperkt (zie tabel 2). Het lijkt erop dat de stad weinig structurele interactie heeft op stadsregionale schaal, of dat dit althans niet duidelijk geïnstitutionaliseerd is. De stadsregionale infrastructuur bestaat eerder uit structuren die door hogere overheden zijn uitgetekend, zoals RESOC of politie- en brandweerzone. In tegenstelling tot Kortrijk is hier nauwelijks sprake van spontaan en van onderuit gegroeide verbanden. Dat is op zich al een interessante vaststelling en wellicht een aanduiding dat de informele netwerken in Kortrijk veel sterker zijn, terwijl die in Oostende allicht nauwelijks bestaan. Er is in Kortrijk tenminste een zekere infrastructuur van breed vertakte netwerken op stadsregionale schaal en die is er in Oostende niet of nauwelijks. Niettemin blijkt uit verdere discussie dat de informele netwerking vooral via partijpolitieke kanalen en leidersfiguren in sommige partijen tot stand kan komen. Oostende lijkt daarmee een interessant voorbeeld van een regio met een zwakke bestuurlijke laag maar met een sterkere sturende politieke laag, al blijft nog wat onduidelijk welke reële beleidseffecten dat dan precies heeft op stadsregionale problematieken.

Één element is dat Oostende als kustgemeente sowieso een kleiner hinterland heeft, in vergelijking met meer landinwaarts gelegen centrumsteden. Oostende lijkt vooral de eigen kaart te trekken en de specifieke eigenheid van en competitie tussen kustgemeenten maakt het wellicht ook minder evident om op stadsregionale schaal te handelen. Oostende ziet zijn rol als centrumstad ook in het netwerk van kustgemeenten.

Tabel 2: Stadsregionale infrastructuur in de Oostendse regio

	Stadscontract Oostende
Toerisme	Westtoer
Socio-economische ontwikkeling	RESOC Oostende
	Economisch Huis
	Doelstelling 2-gebied, Phasing-out, Interreg III

Cultuur	Theater aan Zee
Veiligheid	Politiezone
	Brandweerzone
Gezondheid	Bundelen van de ziekenhuizen in stadsregio's
Milieu/water	Waterschap Oudlandpolder Blankenberge
Welzijn	Regionale Welzijnscommissie regio Oostende vzw
Andere	Burgemeestersoverleg
	Geïntegreerd kustbeheer
	...

(Bron: F. Vanhaverbeke, juli 2008 + aanvullingen)

Turnhout

De stad Turnhout telt een goede 40.000 inwoners. Turnhout als arrondissement telt ongeveer 423.000 inwoners (dus meer dan 10 keer groter dan stad zelf!) en omvat Turnhout zelf en 26 gemeenten. Het afgebakend regionaalstedelijk gebied Turnhout daarentegen omvat Turnhout en 3 gemeenten.

Turnhout heeft historische redenen om initiatief te nemen in/mee vorm te geven aan een stadsregionale infrastructuur. Turnhout is niet vergroot tijdens de grote fusie-operatie in België in 1976-77 en moet ook noodgedwongen op zoek naar andere oplossingen op stadsregionale schaal. Zoals in Kortrijk en Oostende vinden we een aantal door hogere overheden gecreëerde (of minstens gekaderde) structuren terug (zie tabel 3). Een interessant initiatief dat zich duidelijk als stadsregionaal promoot is de voorzetting van een voormalig pilootproject, nu genaamd Stadsregio Turnhout (juridisch gemodelleerd naar een vorm uit het decreet intergemeentelijke samenwerking). Dat is de weerspiegeling van wat eertijds allicht een zinvolle fusie zou zijn geweest.

Tabel 3: Stadsregionale infrastructuur in de Turnhoutse regio

Multi-sectoraal	Stadsregio Turnhout Strategisch Plan Kempen Resoc IOK Samenwerking Tilburg-Turnhout
Mobiliteit	Mobiliteitsdienst Stadsregio Turnhout Studie mobiliteit in de Noorderkempen
Milieu	WEB (kringloopcentrum, energiesnoeiërs, ...)
Archeologie/erfgoed	ADAK – Archeologische Dienst Antwerpse Kempen Erfgoedcel
Cultuur	Samenwerking bibliotheken Samenwerking cultuurbeleidscoördinatoren (projecten)
Sport	Samenwerking sportdiensten
Ruimtelijke ordening	GRUP Afbakening Regionaalstedelijk Gebied Turnhout
Welzijn	Opvoedingswinkel Werkgroep OCMW's
Werk & vorming	Werkwinkel
	VormingPlus
Onderwijs	Reorganisatie hogeschoolopleidingen en campussen (Katholieke Hogeschool Kempen: Geel – Turnhout – Vorselaar) Basiseducatie
Gezondheid	Huisartsenwachtpost (relevant?)
	Fusiegesprekken publiek (OCMW) en privaat ziekenhuis
	Opbouw van netwerk tss Kempense ziekenhuizen in functie van regionaal hartcentrum
Toerisme	Land van Turnhout
Veiligheid	Politiezone Regio Turnhout
	Brandweerzone Taxandria
	Rampenambtenaar
	Dienst Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS-ambtenaar)
Intercommunales	IOK afvalbeheer
	IVCA crematoria
	IVEKA distributienetbeheer
	IKA financiering
	CIPAL informatieve toepassingen

	IOK streekontwikkeling
	PIDPA water
Andere	Overleg gemeentesecretarissen
	Overleg diensten burgerzaken
	Conferentie Kempense burgemeesters
	Prisma (provinciaal inburgeringsbeleid)
	Justitiehuis
	Crematorium (filiaal van Antwerps crematorium)

(Bron: W. Baert, augustus 2008)

De structuur van een stadsregionaal verband is in het Turnhoutse wel aanwezig, waarbij de gemeenten gebruik maken van een samenwerkingsvorm uit het decreet intergemeentelijke samenwerking. Het verband berust echter op volledige vrijwilligheid, waardoor het slechts moeizaam stappen vooruit kan zetten in complexe vraagstukken. De capaciteit waarover het verband kan beschikken (financiële middelen, bevoegdheden,...) is beperkt. Het gaat op zoek naar subsidiekanalen, die echter steeds een agenda op de korte termijn hebben. De combinatie van een gebrek aan capaciteit, aan middelen op de langere termijn én een stad/rand-spanningsveld, zorgen er mee voor dat het ontwikkelen van een langetermijnvisie geen eenvoudige opdracht is.

Het Vlaamse beleid staat soms ook haaks op een stadsregionale agenda. De projectoproep lokaal woonbeleid bijvoorbeeld is zeer vrijblijvend wat betreft de clusters die gemeenten kunnen vormen. Hoewel gemeenten van een afgebakend regionaalstedelijk gebied een gezamenlijke agenda (taakstelling) hebben, wordt helemaal niet gestimuleerd om die ook gezamenlijk te realiseren. Herverdelingsvraagstukken (spreiding sociale huisvesting,...) raken moeilijk opgelost én worden bovendien nog problematischer door een ongelijke kennisontwikkeling tussen stad (met exclusieve inzet van stedenfonds op thema wonen) en rand (die pogingen doet).

Niet alleen het Vlaamse beleid verhindert (soms) een stadsregionaal beleid. Meer algemeen kunnen randgemeenten op zichzelf coalities of samenwerkingsverbanden vormen die een stadsregionale agenda in de weg staan. Voor randgemeenten zijn er geen stimuli (bv. verplichte bevoegdheidsoverdracht naar hoger schaalniveau maar behoud van lokale autonomie, deel van gemeentefonds- of eigen middelen voor stadsregionaal verband,...) die stimuleren tot samenwerking met de naburige stad. Netto zijn zij de grootste betalende geweest in de hervorming van het gemeentefonds, terwijl gemeenten (zonder centrumfunctie) verderaf van de stad hun middelen zagen stijgen (bv. Zoersel).

Ook mobiliteit is een typisch stadsregionaal thema (met in de Stadsregio Turnhout nu reeds een vrijwillige, gezamenlijke planning in 4 gemeenten), dat bv. door de Franse 'communauté urbaine' wordt waargenomen in plaats van door de individuele gemeente. Stadsregio Turnhout ondersteunt momenteel ook de uitbouw van een gezamenlijke, gespecialiseerde 'backoffice', die het **mobilitieitsbeleid** voor meerdere gemeenten kan uitvoeren. Elke gemeente behoudt echter haar 'frontoffice'. Dergelijke 'stadsregionale invalshoeken' zouden vanuit het Vlaamse beleid sterker gevaloriseerd kunnen worden (door extra bevoegdheden, middelen, formele erkenning van de Stadsregio Turnhout als onderhandelingspartner van De Lijn, AWV,...).

3.2 Enkele tussentijdse aantekeningen

Diversiteit troef

De mapping laat al zien dat de uitbouw van de stadsregionale infrastructuur in de drie regio's minstens deels verschilt. Als deze regio's verder worden afgezet tegenover andere stedelijke regio's in Vlaanderen, is de diversiteit nog duidelijker.

Zo hebben de twee grote Vlaamse steden Antwerpen en Gent elk een eigen problematiek, waarbij de stadsregionale infrastructuur relatief beperkt is. Recente operaties zoals de afbakening van beide grootstedelijke gebieden brachten eveneens hevige spanningen mee met een aantal buurgemeenten. Er zijn wel enkele stadsregionale structuren (zoals bijvoorbeeld in de Gentse Kanaalzone, maar ook BAM in Antwerpen) maar die zijn dan ad hoc opgericht.

In de Leuvense regio lijkt de stadsregionale infrastructuur vooral opgebouwd uit samenwerkingsverbanden tussen buurgemeenten, zonder de kernstad zelf (bv. IGO Leuven, Welzijnsoverleg, ...Wayenberg, De Rynck & Voets 2007). Zoals in sommige andere regio's vindt de kernstad het niet nodig/opportuun om samen te werken op stadsregionale schaal in een aantal domeinen, en/of verkiezen de buurgemeenten om alleen te handelen. Het opschorten van de afbakening van het regionaalstedelijk gebied is op dit vlak ook een duidelijk teken aan de wand. Ook in Mechelen is dit ongeveer een vergelijkbare situatie.

De stadsregionale context in Genk-Hasselt is eveneens anders. Twee naburige steden met uitgesproken profielen en een zeker antagonisme maken een stadsregionale aanpak moeilijk; het proces om tot een regionaalstedelijk gebied te komen is niet toevallig opgeschort.

Kernpunt is hier dat de aantoonbare diversiteit in verschillende regio's vraagt om het debat op een voldoende genuanceerde wijze te voeren, en eventuele oplossingstrajecten daarom een gebiedsgerichte aanpak moeten mogelijk maken.

Wel structuren, maar geen capaciteit?

Ondanks de aanwezigheid in sommige stedelijke regio's van een waaier aan bovenlokale structuren, blijft een levensgrote vraag of ze wel over voldoende capaciteit en macht beschikken (in termen van bevoegdheden en middelen) om echte stadsregionale problemen aan te pakken. Vaak blijven de echt belangrijke zaken buiten de stadsregionale infrastructuur, omdat diegenen die de sleutels in handen hebben ze bij voorkeur zelf vasthouden (bv. de Vlaamse overheid als het over ruimtelijke ordening gaat).

Kernpunt is dat de aanwezigheid van stadsregionale structuren in sommige gebieden niet mag leiden tot een vooronderstelling dat de stadsregionale problemen er voldoende aangepakt worden, terwijl er in gebieden met een zwakke stadsregionale infrastructuur meer nood zou zijn aan dergelijke initiatieven. Het stadsregionale debat mag zich met andere woorden niet beperken tot een discussie over (aantallen) structuren, ook het capaciteitsvraagstuk moet centraal staan.

Democratische bedreiging?

Bij het geheel van bovenlokale of stadsregionale samenwerkingsverbanden zijn veel vragen te stellen naar doelmatigheid en vooral naar democratische kwaliteit. Het gaat om een ontwikkeling die een duidelijke versnelling laat zien in de laatste tien jaar: het aantal instituties is snel toegenomen, althans in onze voorbeelden voor het Kortrijkse en het Turnhoutse. Het geheel van al die instituties is een ingewikkeld kluwen geworden van

onderlinge relaties. De relatie tussen al die instituties en de gemeenten is over het algemeen problematisch op het vlak van terugkoppeling, verantwoording, duidelijk mandaat (zie Wayenberg, De Rynck en Voets 2007). Deze hele ontwikkeling is op zich een belangrijk nieuw element in het stadsregionale debat: de context is in de laatste tien jaar sterk veranderd net door die explosie van stadsregionale verbanden, althans in sommige regio's.

In de mate het aanvoelen juist zou zijn dat de aansturing verschuift van de gemeenten naar de stadsregionale instituties, doet zich in toenemende mate een mogelijke democratische problematiek voor, maar kunnen ook vanuit doelmatigheid vragen gesteld worden. Kernpunt is dat het zou kunnen dat problemen van verantwoording en doelmatigheid als gevolg van deze ontwikkeling nieuwe argumenten meebrengen om naar meer geïntegreerde stadsregionale structuren te evolueren. Zo zien we ook dat de discussie over stadsregionaal beleid en dito 'oplossingen' mee evolueert en kind is van zijn tijd, onder andere omwille van de ondertussen veranderde bestuurlijke uitbouw.

En de private sector?

We staren ons vaak blind op openbare besturen, maar ook in de private sector zijn er stadsregionale ontwikkelingen aan de gang. We hebben dat hierboven de maatschappelijke laag genoemd. Zo is er bijvoorbeeld de opschaling in de gezondheids- en welzijnssector waar organisaties in grotere netwerken samenwerken of opgaan (zie fusie van ziekenhuizen, van welzijnsinstellingen). Ook in het onderwijs is er een opschaling merkbaar (zie ontstaan van scholengroepen, de associaties in het hoger onderwijs). Deze opschaling is onvoldoende gekend, maar het is niet ondenkbeeldig dat dergelijke (allianties van) actoren de druk op de openbare besturen vergroten om eveneens op een stadsregionale schaal te gaan werken en handelen. Opschaling in de private sector creëert met andere woorden druk op lokale besturen om eveneens in hun perspectief en actie op te schalen (zonder daarmee op fusies te doelen) om nog op een min of meer gelijkwaardige basis te kunnen onderhandelen of omgaan met dergelijke actoren.

Op een breder maatschappelijk niveau gaat het ook om de spontane schalen die de leefwereld van burgers vormen. In alle literatuur wordt aangegeven dat die leefschaal verruimd zijn en voor veel mensen vormt de stadsregio voor belangrijke functies hun leefwereld. In de mate dat mensen zich ook identificeren met een regio, kan dit voor het bestuurlijke debat evenzeer belangrijk zijn. Het zou kunnen dat de burgers sneller stadsregionaal denken en handelen dan politici. Dat helpt ook om in te zien dat het geen goede zaak is om dit debat tot de interne wereld van politici te beperken. Het is in eerste instantie een maatschappelijk debat, dat vervolgens ook zijn politieke en bestuurlijke vertaling zou moeten kennen.

Het kernpunt is dat we het stadsregionale debat niet tot het louter bestuurlijke mogen beperken en onze ogen moeten openen voor ontwikkelingen daarbuiten. Het is niet alleen een kwestie van de vrije keuze van steden en gemeenten om al dan niet samen te werken, het gaat ook om de dwang of noodzaak daartoe die uitgaat van ontwikkelingen in hun omgeving.

Lokaal en centraal

De stadsregionale vormen zijn deels vanuit lokaal initiatief ontstaan, deels groeien ze als gevolg van regelgeving van centrale overheden. De Vlaamse overheid zet structuren in het veld: de afbakening van stedelijke gebieden, RESOC's, LOGO's, welzijnsregio's, waterschappen,... De federale overheid zet eveneens structuren in het veld: politie- en straks

brandweerzones, samenwerkingsverbanden voor energie,... Dat leidt tot een sterk sectoraal aangestuurde vermenigvuldiging van vormen en tot een mix van juridische vormen en organisatietypes. Wie houdt van organisationele complexiteit komt in sommige regio's ruim aan zijn trekken. Dit leidt al snel tot de roep om vereenvoudiging en versterkt zeker het aanvoelen van een democratisch probleem. Maar het is ook duidelijk dat problemen technischer en gespecialiseerder zijn geworden en dat per domein steeds weer andere actoren betrokken zijn. Een bepaalde vorm van specialisatie in sectoren lijkt ook onvermijdelijk en de betrokkenheid van allerlei actoren kan ook als een democratische winst worden bekeken. Een term als 'complex' leent zich tot snel populistisch gebruik en de roep om vereenvoudiging klinkt altijd aantrekkelijk maar in de praktijk zijn vaak ook goede argumenten te geven voor gespecialiseerde structuren.

4. STADSREGIONALE BESTUURLIJKE SCENARIO'S

De stadsregionale bestuurlijke en beleidsmatige scenario's situeren zich op verschillende terreinen en verschillende niveaus. Sommige zijn (1) meer structuurgericht, andere zijn (2) meer beleidsmatig en op beleidsinstrumenten gericht of meer interactief of netwerkachtig (inspelend op processen in de stadsregio's). De probleemaanpak is vaak ook een kwestie van acties op verschillende niveaus. In dat kader moeten we voldoende oog hebben voor de wisselwerking tussen centrale instrumenten en de lokale dynamiek rond concrete stadsregionale problemen, projecten, of programma's. In Vlaanderen betekent stadsregionaal handelen vaak noodzakelijkerwijze ook interbestuurlijk samenwerken tussen het lokale en centrale niveau.

4.1 Structuurgerichte strategieën

Een eerste reeks scenario's is eerder gericht op structuurcreatie of -aanpassing. Ze creëren/wijzigen bepaalde structuren en de relaties die er in vervat zitten, maar ze bepalen niet de stadsregionale beleidsinhoud.

Zeven belangrijke strategieën zijn (Voets & De Rynck 2008): (1) interbestuurlijke contracten, (2) vrijwillige stadsregionale samenwerking, (3) ad hoc instituties creëren, (4) algemene instituties creëren, (5) delegatie van bevoegdheden aan bestaande bestuurslaag, (6) aanpassen van bestuurlijke schalen, en (7) creëren van nieuwe bestuurslaag.

De eerste vier strategieën zijn structuurgericht, maar hebben ook al meer proces- of maatgerichte aspecten. Ze worden vaak omschreven als meer bruikbaar in complexe multi-actor settings (Hendriks 2006; Ostrom 1991). De laatste drie strategieën zijn van een meer alomvattende of holistische aard. De laatste drie zijn allen gebaseerd op het monocentrisch beeld dat stadsregionale problemen kunnen opgelost worden door het vinden van een algemene, optimale en consistente organisatorische structuur of schaal (Ostrom 1991; Teisman 2000).

(1) Interbestuurlijke contracten

Er wordt soms gebruik gemaakt van interbestuurlijke contracten. In Vlaanderen lijkt dit instrument echter vooral gebruikt voor verticale 1-op-1 relaties (Vlaamse overheid met

individuele gemeenten). Instrumenten zoals het mobiliteitsconvenant of het milieuconvenant zouden door de Vlaamse overheid kunnen worden ingezet om stadsregionale aanpak te stimuleren of op te leggen. Het is immers altijd finaal de Vlaamse overheid die dergelijke convenanten goedkeurt. We hebben over het algemeen (maar grondiger analyse is wenselijk) niet de indruk dat de Vlaamse overheid, vanuit dit stadsregionale perspectief, dit instrument actief gebruikt. De capaciteit lijkt daarvoor op Vlaams niveau te ontbreken, dergelijke convenanten komen niet vanuit een stadsregionaal perspectief tot stand en de vraag blijft ook of de Vlaamse overheid daartoe wel de politieke wil wenst op te brengen.

Horizontaal (tussen gemeenten of tussen gemeenten en private actoren) worden interbestuurlijke contracten soms wel gebruikt op stadsregionaal niveau, maar dan vaak vooral als niet-juridisch bindende overeenkomsten waarin intenties en afspraken staan. We hebben er op dit ogenblik weinig zicht op of dit zou groeien. We kennen weinig voorbeelden van dit soort instrumenten.

(2) Vrijwillige stadsregionale samenwerking

In zoverre stadsregionale problemen de lokale bevoegdheden betreffen, zou vrijwillige intergemeentelijke samenwerking een mogelijke oplossing kunnen bieden. Dit instrument wordt in Vlaanderen echter zelden in een stadsregionale context gebruikt en zeker niet voor verdelingsvraagstukken tussen besturen. Ook het Decreet Intergemeentelijke Samenwerking (2001), waarbij lokale besturen verschillende vormen van samenwerking aangereikt kregen, lijkt alsnog niet bijgedragen te hebben tot meer intergemeentelijke samenwerking hieromtrent (uitzondering is bijvoorbeeld Stadsregio Turnhout). Toch zijn er over het algemeen wel meer vormen van samenwerking gegroeid. Het decreet ligt mee aan de basis van de vermenigvuldiging van samenwerkingsvormen, maar die lijken zich toch vooral eerder in landelijke gebieden te bevinden.

Dit is niet vreemd: de verschillen (politiek, omvang, ...) tussen lokale besturen (zeker tussen steden en hun buurgemeenten) en vooral de verschillende belangen op korte termijn zijn vaak te groot. Het gebrek aan vrijwillige intergemeentelijke samenwerking om stadsregionale problematieken aan te pakken is overigens een constante doorheen heel West-Europa (Commissie Bestuurlijke Organisatie 1997). Die zachte - want vrijwillige - intergemeentelijke samenwerking heeft immers harde grenzen: voor gezamenlijke belangen en win-win projecten kan het wel, maar zodra de belangen verdeeld zijn, lukt dat niet meer. In een stadsregionale context zijn de belangen op veel punten verdeeld.

De zwakte van intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen als stadsregionale strategie is niet alleen te verklaren door de spanningsvelden 'stad-rand' of 'stad-platteland'. Het beperkte succes vloeit ook voort uit het feit dat lokale besturen vaak niet over de nodige bevoegdheden beschikken om tot een zinvolle samenwerking te komen. Hoe meer lokale bevoegdheden, hoe meer intergemeentelijke samenwerking zin en inhoud kan hebben. Het omgekeerde geldt dus ook: een intergemeentelijk verband kan maar zo sterk zijn als de individuele gemeenten sterk zijn inzake bevoegdheden en middelen. En gemeenten in Vlaanderen zijn, in vergelijking met het buitenland, niet sterk.

In onze buurlanden zien we dat de gemeenten over het algemeen meer bevoegdheden hebben, waardoor het instrument van de intergemeentelijke samenwerking daar een groter gewicht krijgt, al blijft de vaststelling steeds dat er in stadsregionale contexten op dit vlak niet te veel moet verwacht worden. Daarom ook zien we in het buitenland dat samenwerking tussen

gemeenten door de centrale overheid soms wordt opgelegd. Dat gebeurt overigens ook in Wallonië voor het waterbeleid in door het Waalse gewest afgebakende waterbekkens. In dat scenario hebben we het natuurlijk niet meer over vrijwillige samenwerking maar over een vorm van federatieve aanpak. Intergemeentelijke samenwerking op vrijwillige basis kan wel sterk worden gestimuleerd, zodat de gemeenten bijna niet anders kunnen dan samenwerken, zeker als elke gemeente er financieel beter van wordt. Dergelijke sterke en gedragsveranderende stimuli vanuit de Vlaamse overheid voor meer vrijwillige samenwerking lijken echter dun gezaaid.

We zien in Vlaamse stadsregio's overigens wel vormen van samenwerking waar het gemeenschappelijk belang groot is, zoals voor afvalverbranding en voor crematoria. In meerdere stadsregio's zijn er ook vormen van overleg tussen gemeenten, al dan niet in de schoot van een intercommunale (voor streekontwikkeling). In het Kortrijkse bijvoorbeeld is dat intergemeentelijk overleg breed vertakt en lijkt dat in het algemeen de sfeer van samenwerking wel te bevorderen. Het zou kunnen dat de grens tussen vrijwillige intergemeentelijke en bovengemeentelijke aanpak in het Kortrijkse iets verder in de richting van het tweede kan opschuiven dan in andere regio's, omdat Leiedal als sterk bestuur en op basis van veel netwerking gemeenten misschien eerder kan bewegen om samen te werken voor thema's, waarvoor dat in andere regio's onbespreekbaar is.

Theoretisch zou de Vlaamse overheid intergemeentelijke samenwerking op stadsregionale schaal ook kunnen opleggen - bijvoorbeeld om programma's in het kader van de afbakening van stedelijke gebieden uit te voeren. Dan is het uiteraard geen vrijwillige samenwerking meer. Dat is in Vlaanderen tot nu toe echter onbespreekbaar geweest: de politieke gevoeligheid inzake de gemeentelijke autonomie staat in de weg. Dat is eveneens een belangrijke component van wat we gemakshalve het Vlaamse bestuurlijke regime noemen (De Rynck & Voets 2004).

(3) Ad hoc tijdelijke instituties creëren

Overheden kunnen ook specifieke organisatiestructuren op poten zetten, zoals agentschappen of 'special-purpose vehicles' voor een specifiek gebied die zich met een bepaald probleem (of set van problemen) bezig houden, maar zonder een 'zware' bestuurlijke organisatie te worden. Dergelijke structuren kunnen van onderuit gecreëerd worden (zoals bijvoorbeeld het Project Gentse Kanaalzone waarin Gent met Evergem en Zelzate de ontwikkelingen in het gebied probeert te sturen), van bovenuit (zoals de BAM-structuur), of als een gemeenschappelijke oefening (zoals de projectstructuur die nu vorm krijgt om het Parkbos Gent te concretiseren).

Dergelijke structuren tonen dat een stadsregionale aanpak via ad hoc instituties – ondanks al hun beperkingen - niet onmogelijk hoeft te zijn. Private actoren (profit en non-profit) kunnen hier ook actief bij betrokken worden. Waar er een maatschappelijk draagvlak is voor bepaalde thema's, lijkt dit een logische constructie. Het democratisch probleem blijft dan enerzijds wel bestaan vanuit het oogpunt van de klassieke representatieve democratie, maar anderzijds kan de creatie van dergelijke platformen ook gezien worden als nieuwe vormen van democratisch overleg die meer beantwoorden aan democratische kwaliteitsnormen dan de verwijzing naar structuren van de representatieve democratie, die ondertussen ook veel legitimiteit heeft verloren (De Rynck & Voets 2004).

(4) Algemene permanente instituties creëren

Naast ad hoc instituties die specifieke thema's in één bepaald gebied aanpakken, kunnen er ook structuren gecreëerd worden vanuit functioneel beleid gericht op stadsregionale aanpak. Zo kunnen er bijvoorbeeld specifieke structuren worden opgezet zoals regionale of lokale economische ontwikkelingsagentschappen ('special-purpose authorities') die gelden voor het hele grondgebied (Bennett 2004; De Rynck & Voets 2006). Het verschil met het vorige type is dat deze instituties een 'format' kennen dat voor alle stadsregio's in Vlaanderen van toepassing is (en dus niet gemaakt op maat van één gebied) en dat ze op permanente basis worden geïnstalleerd. Deze aanpak wordt ook veel in het buitenland gebruikt. In de VS zijn er bijvoorbeeld in veel deelstaten speciale districten voor brandweer, onderwijs, zorg, openbaar vervoer, enz. Theoretisch zou de Vlaamse overheid bijvoorbeeld kunnen overwegen om voor sociale huisvesting één maatschappij voor het hele stadsregionale gebied te verplichten, die dan de lusten en lasten van sociale huisvestingsprojecten over heel het gebied moet en kan spreiden.

De Vlaamse overheid organiseert wel allerhande regulerende arrangementen als onderdeel van haar functioneel of sectoraal beleid (zoals sociaal en economisch beleid) en een aantal ervan werken wel degelijk op stadsregionale schalen (Tubex, Voets & De Rynck 2005). In sociaal beleid zien we bijvoorbeeld zorgregio's die gemeentegrensoverschrijdend zijn. In ruimtelijk beleid worden stedelijke gebieden afgebakend die stad en delen van buurgemeenten omvatten. In meerdere stadsregio's zijn overlegstructuren tot stand gekomen om stadsbossen te realiseren.

De spanning op het vlak van de afbakening van stedelijke gebieden in het kader van het RSV spreekt hier boekdelen: terwijl die gebieden wel de basis zouden kunnen vormen voor programma's en sectoraal beleid gericht op die stedelijke gebieden, is onder druk van veel buurgemeenten totnogtoe weinig werk gemaakt van die koppeling. Zoals met vrijwillige intergemeentelijke samenwerking, functioneert dit instrument niet goed voor een stadsregionale aanpak. Hier komen we dus volledig op het niveau van de Vlaamse overheid met haar bestuurlijke aanpak maar ook (en wellicht vooral) met de politieke laag die daaronder zit.

(5) Delegatie van bevoegdheden aan bestaande bestuurslaag

Een andere mogelijkheid die ingrijpt in de structuur van het lokale niveau is het verschuiven van bevoegdheden naar een bestaande bestuurslaag. Er zijn minstens drie grote varianten mogelijk: delegatie naar gemeenten zodat ze een grotere responsabilisering krijgen, delegatie naar de provinciebesturen, of naar de centrale overheid.

Ten eerste zouden de centrale overheden, het subsidiariteitsprincipe indachtig, belangrijke bevoegdheden (en bijhorende middelen!) kunnen delegeren aan de steden en gemeenten zelf. Dit zou alvast tot gevolg hebben dat ze zelf meer sleutels in handen hebben, en voor hun eigen verantwoordelijkheid geplaatst worden. Dan worden ze ook zelf geconfronteerd met de gevolgen als ze niet stadsregionaal willen samenwerken. In het geval van sterke centralisatie, zoals nu, richten de gemeenten toch hun belangenverdediging naar het Vlaamse niveau, wat de besluitvorming veel ondoorzichtiger maakt dan wanneer het politieke debat op basis van gedecentraliseerde bevoegdheden in de stadsregio zelf wordt gevoerd. Dit kan dus zowel winst zijn op het vlak van effectiviteit als op het vlak van democratische verantwoordelijkheid en mogelijkheden tot verantwoording. De Vlaamse overheid gaat dan meteen ook minder fungeren als een alibi voor lokale besturen om zelf niet te handelen.

De Vlaamse overheid kan ook decentraliseren naar het stadsregioniveau en niet naar de afzonderlijke gemeenten, of de Vlaamse overheid kan decentraliseren mits de gemeenten bereid zijn tot grotere samenwerking. Decentralisatie kan dus een dynamisch instrument zijn, zoals dat nu bijvoorbeeld het geval is voor de overheveling van bevoegdheden naar gemeenten op het vlak van ruimtelijke planning, mits de gemeenten aan bepaalde voorwaarden voldoen. Hieronder komen we nog terug op het instrument van de ruimtelijke ordening.

Ten tweede zouden de provincies versterkt kunnen worden om een aantal stadsregionale problemen aan te pakken. Het kerntakendebat had – alvast in theorie - een leidraad kunnen vormen om een aantal stadsregionale problematieken als kerntaken aan de provincies toe te wijzen. Dat kerntakendebat is inmiddels evenwel een zachte dood gestorven. Het is wel zo dat bijvoorbeeld de provincies voor het platteland ruimtelijke verdelingstaken toegewezen werden in het kader van de kerntaken op het vlak van de ruimtelijke ordening - een debat dat overigens al voor het kerntakendebat was beslecht. Door hun ruimtelijk structuurplan en door de goedkeuring van de lokale plannen kunnen de provincies ‘goederen’ als woonzones en ambachtelijke zones tussen gemeenten in landelijke gebieden verdelen. Hoe en of de provincies dat dan ook doen (want zij staan uiteraard evenzeer onder druk van lokale politici) is een vraag die we hier verder buiten beschouwing laten.

Theoretisch zou Vlaanderen de provincies hetzelfde kunnen laten doen voor de stedelijke gebieden. De Vlaamse overheid heeft deze taken in de stedelijke gebieden echter als haar eigen opdracht beschouwd. De haalbaarheid van versterkte provincies op dit vlak is in Vlaanderen nagenoeg nul. In vergelijking met andere landen zoals Nederland, zijn de Vlaamse provinciale besturen al relatief zwak tot zeer zwak. In institutionele termen zijn hun bevoegdheden en middelen beperkt. De provincie is voor velen een vreemd lichaam, wordt niet beschouwd als ‘lokaal bestuur’, heeft weinig draagvlak noch legitimiteit. De provincies zijn gekneld tussen steden en Vlaanderen en geen van beide is geneigd een sterkere speler tussen beide te aanvaarden. Terwijl de Vlaamse overheid als een relatief jonge bestuurslaag graag zelf de eerste viool speelt, beschouwen steden en grotere gemeenten de provincies vaak als vervelende (potentiële) concurrenten in hun onmiddellijke omgeving.

Tegelijkertijd wordt er door steden wel soms opportunistisch naar de provincies gekeken als een financieringsbron of om bepaalde armlastige zaken over te nemen, zoals het Sportpaleis van Antwerpen dat nu eigendom is van de provincie Antwerpen of dezelfde provincie Antwerpen die betaalt voor de uitbreiding van cultuurcentrum De Warande in Turnhout. Als betaalinstantie voor grote infrastructuur worden de provinciale geldmiddelen dus wel dankbaar gebruikt. De provincies zelf komen daarmee natuurlijk wel als sterkere actor op de stedelijke scène: aan betaling is altijd medezeggenschap in het beheer gekoppeld. De provincies kopen zich als het ware via omwegen in het stadsregionale debat in.

In de praktijk zijn vele bevoegdheden die met stadsregionale sturing te maken hebben gecentraliseerd op Vlaams niveau. Dat is de derde variant. Het stadsregionale debat is in Vlaanderen daarom evenzeer verbonden met de vraag wat de Vlaamse overheid doet met de instrumenten en bevoegdheden waarmee ze stadsregionaal zou kunnen sturen, bv. via ruimtelijke uitvoeringsplannen gekoppeld aan de afbakening van stedelijke gebieden, via verdeling van sociale huisvesting,... Over de druk op de Vlaamse overheid vanuit het politieke milieu hadden we het in deze tekst ondertussen al meermaals.

(6) Aanpassingen van bestuurlijke schalen

Een zware structurele ingreep is het hertekenen van de stads- of gemeentegrenzen. De lichte variant betreft grenscorrecties, de zware variant annexatie of samensmelting/fusie. De laatste keer dat dit instrument in België werd ingezet, was in de periode 1975-1977. Naast de belangrijkste officiële motivatie van de centrale overheid toen, namelijk het verhogen van de bestuurskracht van de overblijvende gemeenten, waren er ook lokale en partijpolitieke motieven in het spel (Dewachter 1976; Maes 1976). Antwerpen en Gent werden bijvoorbeeld uitgebreid, maar een aantal buurgemeenten (zoals Hove, Edegem, Sint-Martens-Latem, Evergem) bleef buiten de operatie ondanks de op het eerste zicht goede stadsregionale redenen om ze te fuseren. Een beter begrip van de grilligheid van de beslissingen over de fusie was meestal gediend door eerst naar de partijpolitieke toestand in de regio te kijken.

Ook bleek het idee van een fusieoperatie als voorloper van een decentralisatie-operatie richting lokale besturen (zie strategie nr. 5) geen stand te houden. Het federaliseringsproces doorkruiste de mogelijke decentralisatie naar de lokale besturen, omdat dit proces aanleiding gaf tot het verschuiven van bevoegdheden naar het nieuwe regionale niveau, in plaats van naar lokale besturen. Het resultaat is dat de fusieoperatie uiteindelijk vooral een kwestie is geweest van het zeer fragmentair en nauwelijks rationeel wijzigen van de territoriale schaal, zonder bijkomend centraal beleid om de lokale bestuurskracht te verhogen (zie: rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie 1997).

Het gevolg is wel dat het instrument van de fusie nu nagenoeg onbespreekbaar is geworden, al lijkt daar de laatste jaren met mondjesmaat enige kentering in te komen. Dat in het gemeentedecreet de mogelijkheid is voorzien voor een vrijwillige fusie, is daarvan een signaal. Theoretisch zouden stad en (delen van de) buurgemeenten dus kunnen overeenkomen om tot vrijwillige fusie over te gaan. De Vlaamse overheid heeft na het Lambermontakkoord alvast alle instrumenten in handen om eventueel fusies op te leggen, maar ze lijkt helemaal niet van plan dat instrument te gebruiken. In sommige gevallen lijkt dit echter een goede oplossing, bijvoorbeeld voor Turnhout. Het gaat dan om een soort historische gelijkberechtiging en correctie op foute beslissingen uit het verleden. In een stadsregionale context ligt een fusie echter nog moeilijker dan in een landelijke context, omdat er zelden een perceptie van een fusie ‘onder gelijken’ leeft. Als dat idee van fusie in Vlaanderen dus al zou heropleven, dan is dat vooral in landelijke gebieden het geval.

(7) Creëren van nieuwe bestuurslaag

Een andere optie is het creëren van nieuwe bovenlokale bestuurlijke entiteiten – zoals een stadsgewest⁶ – om bepaalde stadsregionale thema's op te nemen. Terwijl andere landen stadsgewestelijke structuren als volwaardige bestuurlijke entiteiten creëren (zoals Frankrijk⁷) of verhitte politieke debatten voeren om ze al dan niet op te zetten (zoals Nederland⁸), is deze optie nooit ernstig overwogen in België/Vlaanderen. In de vroege jaren zeventig heeft België

⁶ Met een stadsgewest doelen we in deze paragraaf wel op een volwaardige bestuurlijke organisatie, met een wettelijke basis, die een aantal competenties van lokale overheden overneemt. Deze organisaties moeten een zekere fiscale en financiële bevoegdheid hebben om hun werking te kunnen financieren. Om voldoende democratische controle te kunnen waarborgen, moet het ook een orgaan bevatten dat direct door burgers verkozen wordt of dat toch minstens rechtstreeks door lokale verkozenen wordt aangeduid (cfr. gemeenteraad en college van burgemeester en schepenen).

⁷ Frankrijk kende geen gelijkaardige fusie-operatie, maar kent wel stadsgewestelijke structuren zoals de 'Communautés urbaines' of 'Communautés de villes' in kleinere en meer landelijke regio's. Deze structuren worden echter vaak al opgezet op een zeer kleine schaal, soms al van 10.000 inwoners, wat de vergelijkbaarheid met de Vlaamse situatie toch alweer wat kleiner maakt. Van opgelegde structuren in de jaren '70 (zoals voor de regio's van Rijsel en Lyon) is er een trend naar meer gestimuleerde structuren, waarbij groepen van gemeenten die de stap naar stadsregionale structuren zetten meer bevoegdheden en financiële middelen krijgen.

⁸ maar zonder resultaten.

wel even geëxperimenteerd met agglomeraties en federaties van steden en gemeenten om stadsregionale kwesties aan te pakken, maar het instrument werd nooit volledig geïmplementeerd en de aandacht verschoof toen volledig naar het fusie-instrument.⁹ Voor een nieuwe ingrijpende hervorming van het lokaal bestuur is er nauwelijks nog politiek draagvlak of animo in Vlaanderen, ook omdat de centrale staatshervorming al zoveel energie heeft opgeslorpt. Toch lijkt het tijd om in Vlaanderen werk te maken van een interne staatshervorming.

Het instrument van de federaties staat nog altijd in de grondwet en zou, mits actualisering, kunnen worden ingezet, op basis van vrije keuze, of opgelegd. In het buitenland wordt dit instrument meestal voorzien op basis van een keuze van de gemeenten. De centrale overheid verbindt daar dan eventueel stimuli aan: extra bevoegdheden mits de gemeenten bereid zijn deze over te dragen naar een federatie en extra geld onder dezelfde voorwaarden. In deze variant en in tegenstelling tot een fusie, blijven de gemeenten zelfstandig bestaan, weliswaar eventueel met minder of andere bevoegdheden.

De varianten van een stadsregionaal bestuur zijn redelijk groot. Men kan kiezen tussen het opleggen versus het van onderuit laten groeien. Men kan kiezen in de over te dragen bevoegdheden, zowel vanwege de centrale als van de lokale overheden. Er is dus een beperkte stadsregionale structuur mogelijk (voor één of slechts enkele taken), maar ook een zeer brede vorm kan, met zeer veel bevoegdheden in een mix van centrale en lokale overheden. Men kan kiezen om de koppeling te maken met een hele reeks stimuli vanwege de centrale overheden.

Het belangrijkste voordeel van een stadsregionale vorm ten opzichte van een fusie is uiteraard dat de gemeenten blijven bestaan, zij het dat ze bepaalde bevoegdheden die ze niet meer kunnen of willen uitoefenen, overdragen naar een stadsregionaal bestuur. Op die manier kunnen kleinbestuurlijke zaken bij de gemeenten blijven en grootbestuurlijke bij de stadsregionale autoriteit. Men past in deze benadering niet de schaal aan, maar past de bevoegdheden van de gemeenten aan aan de schaal die ze hebben. Die flexibiliteit qua niveau van schaaluitoefening is een belangrijk voordeel, dat bovendien ook dynamisch kan zijn: dat kan voortdurend evolueren en ook geregeld worden bijgesteld.

Het belangrijkste nadeel is dan allicht wel dat de gemeenten blijven bestaan als volwaardige politieke besturen, waardoor de politieke druk op het stadsregionaal bestuur uiteraard bijzonder groot kan zijn. Frankrijk biedt voorbeelden van stadsregionale besturen die helemaal niet functioneren, omdat de erin liggende gemeenten de beleidsvorming helemaal onmogelijk maken. Hierbij spelen dan niet alleen de belangen van de gemeenten, maar zullen ook de partijpolitieke verhoudingen een rol spelen. Ook in een ondertussen veelgeroemd bestuur als de Communauté Urbaine de Lille begon de structuur maar echt na een aantal jaren te werken, op het moment dat de belangrijkste burgemeesters van dezelfde partij waren en op het moment dat Mauroy een sterk leiderschap begon te ontwikkelen, ook via zijn eigen partij.

De verschillen tussen vrijwillige intergemeentelijke samenwerking en een stadsregionaal bestuur met behoud van de gemeenten (maar met een anders ingevulde bevoegdheid) zijn formeel en juridisch vrij groot, maar de feitelijke verschillen zijn kleiner. Theoretisch kunnen gemeenten altijd uit vrijwillige samenwerking stappen. Feitelijk is dat al niet zo eenvoudig, omdat gemeenten voor lange tijd gebonden zijn en omdat daar ook zeer omvangrijke schadevergoedingen kunnen uit voortvloeien. Gemeenten hebben nu wellicht niet de indruk

⁹ Vlaanderen heeft in 1974 ook nog een voorstel van dertien subgewestelijke besturen gekend, een getal dat niet toevallig overeenkomt met het aantal Regionale Sociaal-Economische OverlegComités (RESOC's) vandaag.

dat ze in bijvoorbeeld de energie-intercommunales of in intercommunales voor afvalverwerking in vrijwillige samenwerking betrokken zijn. In de praktijk groeien deze besturen ook los van de gemeenten en hebben de gemeenten het gevoel dat dit ook 'bovengemeentelijk' is.

Het theoretische verschil is dat een stadsregionaal bestuur ex officio bevoegdheden uitoefent zonder toestemming van de gemeenten, feitelijk is dat verschil kleiner omdat de politieke relaties en afhankelijkheden blijven bestaan. Theoretisch kan een stadsregionaal bestuur bevoegdheden rechtstreeks krijgen van de centrale overheden, feitelijk staat die centrale overheid ook onder druk van de gemeenten om dat niet te doen. Dat laatste onderscheidt vrijwillige samenwerking het sterkst van stadsregionale besturen: de centrale overheid kan bevoegdheden decentraliseren naar stadsregio's, kan ze juridisch ontnemen aan gemeenten en toewijzen aan stadsregionale besturen. Dat soort operaties is bij vrijwillige samenwerking niet mogelijk: hier kunnen gemeenten alleen samenwerken voor die zaken waarvoor ze zelf bevoegd zijn. Sterke gemeenten kunnen tot sterke vrijwillige samenwerking leiden, maar het omgekeerde geldt dus ook.

4.2 Beleidsgerichte scenario's

Naast structuur- of organisatiegerichte scenario's zijn er ook meer beleidsgerichte scenario's te onderscheiden. Deze gaan over inhoud en beleidsinstrumenten, terwijl de structuurgerichte vooral op de stadsregionale infrastructuur en organisatievormen gericht zijn. We pikken er hier drie belangrijke uit, namelijk een hybride vorm van stadsregionale beleidsontwikkeling via netwerken, het ruimtelijke instrumentarium en het fiscale/financiële instrumentarium.

(1) Hybride stadsregionale beleidsontwikkeling

Een eerste beleidsmatig scenario is een hybride. Sommige structuurgerichte strategieën gaan immers duidelijk gepaard met een stadsregionale beleidsontwikkeling in de vorm van programma's of projecten. Hierbij combineert men dus structuren met beleidsinhoud gericht op de stadsregio door de creatie van en door in te werken op beleidsnetwerken van betrokken publieke en private actoren. Zo zijn de eerder vermelde voorbeelden van het Project Gentse Kanaalzone of de BAM in de Antwerpse regio meer dan ad hoc gecreëerde instituties. Hoe fragiel, fel bekritiseerd, of problematisch dergelijke hybriden ook zijn, ze illustreren hoe een stadsregionale probleemaanpak vorm kan krijgen. De BAM is gericht op mobiliteit in de Antwerpse stadsregio en heeft een bepaalde structuur om dit te realiseren, het Project Gentse Kanaalzone heeft een beleidsmatige agenda uitgetekend en structuren uitgewerkt waarbinnen dit vorm krijgt. Binnen deze structuren wordt er onderhandeld en staat besluitvorming op stadsregionaal niveau voorop, ook al leidt dat - evident - vaak tot compromissen.

Naast de spanning stad-rand blijkt hier ook een spanningsveld met hoe Vlaanderen zich dan opstelt ten aanzien van dergelijke programma's of projecten in beleidsnetwerken. De Vlaamse overheid worstelt vaak met de mix van rollen (kadersteller, deelnemer, regulator, toezichthouder, financier) en met de kenmerken van haar eigen politiek-bestuurlijke cultuur (zoals de lobbying op kabinetsniveau, de vaak zeer grote gevoeligheid voor bepaalde particuliere en/of lokale belangen, de hoge mate van (partij-)politisering, zie Voets 2008). De stadsregionale hybriden moeten met andere woorden zowel op het stadsregionale niveau als op het Vlaamse niveau inzetten op structuur en inhoud om resultaat te boeken. Dat kan als een zwakte worden gezien, maar ook als een sterkte, want uiteindelijk is in Vlaanderen nauwelijks

besluitvorming te bedenken die ofwel exclusief lokaal ofwel exclusief Vlaams zou zijn. Wie dan deze beide niveaus het best bespeelt en met elkaar verbindt, is het meest effectief bezig.

Dergelijke hybriden zijn niet groot in aantal, en de bestaande hebben dan ook een belangrijke laboratorium- en voorbeeldfunctie. Er valt wel veel te leren uit hun verhalen (positief en negatief), en ze kunnen andere actoren, gebieden en/of sectoren inspireren tot stadsregionale actie.

(2) Ruimtelijk beleid

Veel van de stadsregionale problemen komen voort uit een afwezig of onvoldoende sterk op steden en stadsregio's gericht ruimtelijk beleid. Bijgevolg hangen in Vlaanderen de vier types van stadsregionale problemen sterk samen met de ruimtelijke ordening. De nefaste gevolgen van een gebrek aan overheidssturing in het verleden zijn duidelijk, ook al is het nog maar de vraag of dit in de ogen van de meeste actoren wel een sturingsprobleem is. We hebben dat ook al in onze inleidende bedenkingen aangegeven: de gekleurde kijk en de al dan niet gedeelde probleemperceptie op wat een stadsregionaal sturingsprobleem zou zijn. Die probleemperceptie hangt af van de visie die men hanteert op de 'problemen'. Wat men in Nederland al snel als een stadsregionaal sturingsprobleem zou benoemen omwille van een andere cultuur en visie op ruimtelijke ordening, wordt in Vlaanderen anders bekeken (bv. grote aanvaarding van sterke spreiding van bewoning, de praktijk van de lintbebouwing,...).

Het eerste Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen beschouwde dit gebrek aan ruimtelijke sturing vanuit een stadsregionale visie wel degelijk als een beleidsprobleem en trachtte het te remediëren. Zo was er het opzet om stedelijke en landelijke gebieden af te bakenen en een gedifferentieerd beleid voor beide soorten gebieden mogelijk te maken. Het sturend potentieel van het ruimtelijk beleid is cruciaal. Het bewijst binnen de stadsgrenzen al zijn waarde bij de rist stadsprojecten die momenteel tot ontwikkeling komen, maar kan ook op stadsregionale schaal een belangrijk beleidsmatig instrument zijn. In een aantal Europese landen is dit al voldoende bewezen (Brenner 2004). Of dit reeds – of nog steeds - een gedeelde beleidsvisie is in Vlaanderen, is echter nog maar de vraag: het terug weer meer aansnijden van nieuwe woonuitbreidingsgebieden bijvoorbeeld past eerder in een klassieke politiek en lijkt alvast niet vanuit een stadsregionale visie en programma te zijn geïnspireerd.

We hebben hierboven aangegeven dat de Vlaamse overheid weliswaar een centrale overheid is maar, als het erop aankomt, eigenlijk een overheid is die sterk onder lokale druk staat. Een nuttig instrument als de afbakening van stedelijke gebieden is wellicht vooral daarom een lege doos gebleken, voor zover er al van een echte stadsregionaal geïnspireerde afbakening sprake was. De afbakening is niet gevolgd door een programma en door uitvoeringsinstrumenten die op dat afgebakende gebied waren gebaseerd.

(3) Fiscale/financiële reallocatie

Fiscale en financiële instrumenten kunnen worden gebruikt om stadsregionale problemen aan te pakken, vooral met betrekking tot (her-)verdelingsvraagstukken (Visser 2002).

De Vlaamse lokale besturen hebben op het eerste zicht een aanzienlijke fiscale autonomie, ongeveer 47 % van hun totale inkomen is fiscaal. Meer dan 80 % van dat fiscale inkomen komt van de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) en de aanvullende personenbelasting (APB) (Goeminne, Geys & Smolders 2005).

In een stadsregionale context moeten steden vergeleken worden met hun buurgemeenten (Leroy 2005). In het geval van Antwerpen en Gent hebben de meeste buurgemeenten relatief lage belastingstarieven in vergelijking tot de steden. Tegelijkertijd zijn de opbrengsten van buurgemeenten gelijk of hoger dan deze van de steden.¹⁰ Een kernprobleem is dat er geen correctiemechanisme bestaat voor het feit dat veel mensen hun inkomen verdienen in de stad, maar enkel belasting betalen in hun thuisgemeente (meestal in de buurgemeenten). Een bijkomend probleem dat de suburbanisatie versterkt is de fiscale discriminatie van de centrale overheid in het woonbeleid, die nieuwbouw (vooral buiten de stad) lange tijd aantrekkelijker maakte dan renovatie (vooral in de stad). Op dit vlak zijn er ondertussen wel tal van maatregelen getroffen, maar de terugkeer naar de stad blijft een moeilijk punt omdat fiscale patronen en gedragspatronen elkaar decennialang wel hebben versterkt en een zeer sterk ingesleten deel van de maatschappelijke en politieke cultuur zijn geworden.

Mogelijke fiscale maatregelen op het vlak van (her-)verdeling zijn talrijk (Haughwout 1999; Moesen 2004). We beschrijven enkele mogelijkheden.

Vooreerst kunnen steden fiscaal discrimineren, waarbij eigen inwoners minder of niets betalen voor diensten met een stadsregionaal bereik, terwijl ze voor niet-inwoners hogere tarieven hanteren (bv. zwembaden, bibliotheekgebruik, toegangskarten voor optredens, hogere tarieven voor parkeren). Dat is een instrument dat in de praktijk in veel steden al wordt gebruikt.

Een tweede mogelijkheid is het delen van kosten ('burden sharing') tussen woon- en werkgemeenten. In Zwitserland worden de belastingopbrengsten opgesplitst in een deel voor de gemeente waar de persoon woont en een deel voor de gemeente waar de persoon werkt. In Vlaanderen zou dergelijk beleid vermoedelijk tot een aanzienlijke transfer van fiscale ontvangsten van de buurgemeenten naar de stad leiden. Deze optie ligt op politiek vlak echter zeer moeilijk omdat de federale en regionale overheden dan ook tot een akkoord moeten komen over het probleem van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat gewest zou een grote inkomenstransfer krijgen. Vanuit stadsregionaal oogpunt zou dit dan wellicht verantwoord zijn, maar politiek lijkt dit nu althans onbespreekbaar. Uit analyses blijkt bovendien dat de spreiding van voorzieningen en infrastructuur in het verleden ertoe heeft geleid dat er werkgemeenten zijn die niet meteen als kern van een stadsregio bekend staan (Zaventem, Vilvoorde,...), zodat dit instrument, toegepast in Vlaanderen, tot vreemde effecten zou kunnen leiden.

Een derde mogelijkheid is het differentiëren van de aanslagvoeten tussen stad en buurgemeenten. In de Vlaamse context zouden we kunnen denken aan het veranderen van het niveau van de aanvullende belastingen (OOV/APB) om het onevenwicht tussen stad en sommige buurgemeenten te compenseren. Deze optie is echter evenmin voor de hand liggend, omdat een lokaal bestuur slechts één niveau kan hanteren voor alle inwoners/eigendombezitters. De steden zelf zijn niet bereid om hun opcentiemen/percentage APB te laten dalen omdat dat op korte termijn tot een significant verlies van inkomsten zou leiden, zelfs als dat op lange termijn positieve effecten kan genereren – even los van het feit dat de jaarlijkse begroting sowieso in evenwicht moet zijn. Omgekeerd krijgen

¹⁰ Leroy (2005) maakte gedetailleerde analyses voor Antwerpen en Gent en hun buurgemeenten, maar vermoedelijk zou een diepgaande analyse van de fiscale verhoudingen tussen de overige centrumsteden en hun burens aantonen dat de situatie sterk verschilt van stadsregio tot stadsregio. Dergelijke analyses zijn zeker wenselijk in het verdere stadsregionale debat.

buurgemeenten geen noemenswaardige prikkels om te betalen voor de stadsregionale functies die steden voorzien.

Een vierde mogelijkheid is de creatie van één fiscale ruimte ('single tax space') voor stad en buurgemeenten. Dat laatste is meestal het belangrijkste motief om een stadsgewestelijk bestuur op te richten. Binnen de nieuwe stadsgewestelijke fiscale ruimte kan dan een meer rechtvaardige fiscale verhouding tot stand komen en betaalt iedereen evenredig voor de lusten en lasten in het gebied. Politieke verantwoordelijkheid en taksgebied vallen dan samen, een belangrijk basisprincipe in een representatieve democratie. Een alternatief is dat de centrale overheden één belastingsniveau zouden opleggen voor het hele grondgebied (zoals de 'poll tax' in Engeland), maar dat is helemaal ondenkbaar. Zelfs in onze centralistische bestuurscultuur is de lokale fiscale autonomie als hoeksteen van lokaal zelfbestuur toch nog steeds heilig.

In plaats van fiscale maatregelen is er in Vlaanderen vooral sprake van financiële maatregelen in de vorm van compensaties via de fondsen. De meeste compensaties lopen via Gemeente- en Stedenfonds, waarbij een aantal redistributieve criteria gehanteerd worden. De fondsen, ook het Stedenfonds, zijn echter vooral gericht op het verhogen van bestuurskracht van de steden zelf, maar dat stimuleert geen/richt zich niet op stadsregionale samenwerking.

Andere belangrijke financiële maatregelen omvatten sectorale budgetten (bv. stadsontwikkeling, onderwijs), maar ook deze hebben meestal geen stadsregionale finaliteit, met uitzondering wellicht van de betoelaging in de culturele sector. Ze wegen dus onvoldoende zwaar voor stadsregionale herverdeling. Deze financiële ondersteuning gaat vaak gepaard met interbestuurlijke overeenkomsten zoals convenants, maar voor zover we er zicht op hebben zijn deze ook zelden stadsregionaal van aard, zoals hierboven al aangegeven. Convenants zijn 1-op-1 contracten tussen de centrale overheid en één lokaal bestuur.

4.3 Gebruik in Vlaanderen

Hoewel de aandacht voor steden in Vlaanderen duidelijk toegenomen is en er allerlei beleidsmaatregelen worden uitgewerkt, blijft de stadsregionale problematiek toch al te vaak in de schaduw staan. Ofwel is het instrumentarium sterk op de stad of de aparte gemeenten gericht, ofwel wordt het potentieel van het stadsregionaal instrumentarium niet gebruikt. En waar toch rond stadsregionale programma's of projecten wordt gewerkt, leert het ons veel over hoe belangen in de stadsregio en belangen op het niveau van de Vlaamse overheid sterk vertakt zitten (Voets 2008).

Het gamma en de voorbeelden van hier opgelijste strategieën zijn zeker niet volledig, en ze zijn vaak maar succesvol als ze in combinatie ingezet worden. Daarbij moet in het achterhoofd gehouden worden dat stadsregionale problemen niet overal dezelfde zijn of niet dezelfde intensiteit kennen, en dat de lokale context waarin ze aangepakt moeten worden, vaak sterk varieert. Dat hebben we met onze analyse van drie voorbeelden getoond.

5. EEN ONTWERPAGENDA VOOR HET STADSREGIONAAL DEBAT

De meeste mensen zien op een rationeel niveau wel in dat het belang van iedereen op de lange termijn het best gediend is met een stadsregionaal beleid. Maar desondanks zal iedereen op korte termijn het eigen belang voorop stellen. Dat is de globale paradox en de vraag is welke agenda kan worden ontworpen om die balans van belangen en percepties te beïnvloeden. Dit deel gaat daar op in: we hernemen / herformuleren een aantal elementen uit de vorige delen en vullen dit aan met meer strategische overwegingen. We gebruiken daarvoor onder andere inzichten uit Nederland.

We werken drie dimensies uit geïnspireerd op studies die in Nederland gebruikt worden: (1) politiek-bestuurlijke aspecten, (2) organisatorische en institutionele aspecten, en (3) beleidsmatige instrumenten (BA-Groep 2002).

5.1 Politiek-bestuurlijke aspecten

5.1.1. *De invloed van externe actoren: de druk verhogen*

Voorop staat dat het belang van de stadsregio in het publieke debat zou moeten worden versterkt. Het komt er op aan dat de reële ‘community of interest’ explicieter wordt en dat belangengemeenschappen ook worden gestimuleerd. Duurzaamheid in de ruimtelijke ordening, versterking van het wonen in de stad, bestrijding van armoede, mobiliteit, economische ontwikkeling,... zijn thema’s waarvan vrij snel duidelijk wordt dat de stadsregio een relevante eenheid is. Hier kunnen maatschappelijke organisaties een belangrijke rol spelen en ook de media kunnen tot de beeldvorming bijdragen. Zij allen kunnen druk leggen op het bestuurlijke en politieke milieu. Studies die gegevens in kaart brengen over stromen in stadsregio’s kunnen op dit punt ook nuttig zijn: ze wijzigen de perceptie op ruimte en kunnen zo ook de mentale kaart van politici beïnvloeden.

Mogelijke richtingen:

- Fora organiseren met bedrijven en burgerorganisaties om aan te geven hoe het lokale beleid door een stadsregionale aanpak kan verbeteren, duidelijk maken hoe bedrijven en burgerorganisaties zelf op stadsregionaal niveau georganiseerd zijn
- De externe dreiging benutten: bijvoorbeeld de angst om achter de feiten van private opschaling aan te lopen of de vrees om achter te lopen op andere regio’s. Een vorm van competitie tussen stadsregio’s kan gunstige effecten hebben, omdat het druk zet op de gemeenten en op private actoren

5.1.2. *Differentiatie tonen en verklaren*

We hebben de differentiatie tussen de stadsregio’s in dit rapport sterk beklemtoond. Hierop zou zeker verder moeten worden gewerkt. Bouwstenen voor een analytisch kader kunnen de volgende aspecten zijn:

- Omgevingsfactoren (grootte, ligging, verhouding in grootte tussen gemeenten)
- Aard van de beleidsproblematieken zijn misschien op hoofdlijnen vergelijkbaar maar zijn toch niet overall identiek (bv. omwille van de verschillende fusie, aantal buurgemeenten, verschillende infrastructurele keuzes in het verleden,...)
- Regio-gevoel (moeilijk te vatten maar toch relevant: vorm van identiteit, gemeenschappelijkheid,...)

- Urgentie van problemen (druk van de problemen of financiële druk)
- Voorgeschiedenis inzake stadsregionale samenwerking
- Politieke evoluties en partijpolitieke verhoudingen
- De netwerkinfrastructuur in de regio: bestaan van informele netwerken, kwaliteit van deze netwerken (netwerken zowel in de politiek, tussen ambtenaren, als tussen bestuurders en maatschappelijke actoren)
- Bestaan van formele instituties en formele instrumenten (als kader voor onderhandeling, overleg, coördinatie,...)
- Structuur en morfologie van de regionale markten (en onderliggende verhoudingen tussen gemeenten)
- Positie, betrokkenheid en druk vanuit het maatschappelijke middenveld en vanuit de private sector (bedrijven, bedrijfsorganisaties, vakorganisaties,... die in min of meerdere mate regionaal denken of het regionaal denken kunnen stimuleren)
- Gedrag patronen van burgers doorheen het stadsregionale gebied
- ...

Er moet werk gemaakt worden van een volledige inventarisatie per gebied, met voldoende kerncijfers en een overzicht van de belangrijkste fora en ontwikkelingen. Concreet kan dit gebeuren als aanvulling op de stadsmonitor, en kan de huidige stadsmonitor verruimd of geherinterpreteerd worden vanuit een stadsregionale focus.

5.1.3. *Politieke cultuur*

De politieke cultuur op het vlak van bestuurlijke samenwerking in de verschillende stadsregio's is een relevante factor. Regio's met een sterke historische identiteit zoals het Kortrijkse hebben een andere cultuur dan een regio als bijvoorbeeld Gent. Deze cultuur is te meten op twee assen: vertrouwen en overeenstemming. Naargelang de posities op beide assen is de politieke cultuur anders. De gemeenten verhouden zich tot elkaar als respectievelijk:

- coalitiepartners (overeenstemming - weinig vertrouwen)
- bondgenoten (veel vertrouwen - overeenstemming)
- onderhandelaars (veel vertrouwen - geen overeenstemming)
- tegenstanders (geen overeenstemming - weinig vertrouwen)

Per dossier en per beleidsthema kunnen de verhoudingen in de verschillende stadsregio's verschillend zijn. Deze analyse zou per gebied grondiger moeten gebeuren. We kunnen wel verwachten dat vooral inzake verdelingsvraagstukken wellicht minder overeenstemming en minder vertrouwen zal zijn en dat dit eerder in alle regio's zal gelden, al kan ook dit verschillen. Op bepaalde punten kunnen verdelingsvraagstukken immers zo urgent zijn, dat gemeenten niet anders kunnen dan bondgenoten worden. Een belangrijke gedachte is hier dat gemeenten zich op hetzelfde moment voor vele verschillende dossiers op verschillende manieren tot elkaar verhouden: soms als coalitiepartners, soms als bondgenoten, soms als onderhandelaars of als tegenstanders. Eerder dan op één dossier te focussen, is de totaalbalans belangrijk omdat deze mogelijkheden biedt om dossiers aan elkaar te koppelen. Het gaat immers bijna altijd om dezelfde mensen die op hetzelfde moment voor verschillende dossiers in verschillende soorten van relatie tot elkaar staan.

De oplossing ligt natuurlijk in het stimuleren van vertrouwen en overeenstemming en dat moet doorheen dat complexe stelsel van interacties gebeuren. Concrete oplossingen om de politieke cultuur in de goede richting te bewegen zijn onder meer de volgende:

- Werken naar gezamenlijk vertrouwen
- Aansluiten bij samenwerkingsverbanden die er al zijn
- Het neutraliseren van het Calimero-complex (tegengaan grootstedelijke arrogantie) en het David vs. Goliath-gevoel (respect voor positie en belang centrumstad)¹¹
- Gedragen regiogevoel (overstijgen enge identificatie met eigen centrumstad of buurgemeente) op basis van gemeenschappelijke belangen, gemeenschappelijke crisissen, uitdagende toekomstperspectieven
- Oriëntatie op proces en resultaat
- Geleidelijkheid inbouwen, fasen uitstippelen, tussentijdse resultaten zien

5.2 Organisatorisch-institutionele aspecten

5.1.4. Kader voor maatwerk

Er is niet één ‘oplossing’, per stadsregio moeten probleemanalyse en scenario’s met elkaar gecombineerd worden tot een pakket op maat en een traject op maat. Maar dat belet niet dat op Vlaams niveau een sterker en beter institutioneel kader kan worden gemaakt dat dit maatwerk mogelijk maakt en ondersteunt. Onderdeel hiervan kan een kaderdecreet zijn. De Vlaamse overheid zou een kaderdecreet stadsregionale samenwerking kunnen maken in het verlengde van het decreet intergemeentelijke samenwerking, met een menu aan vormen, verder in te vullen op lokale maat en vanuit de lokale dynamiek. Dit kader moet aanpak op maat mogelijk maken: een Vlaams kader, lokale dynamiek en lokale keuzes over de organisatorische vorm, stimuli en incentives vanuit de Vlaamse overheid (zowel financieel als door decentralisatie van bevoegdheden en middelen). Het beeld mag niet zijn dat één actor met de oplossingen kan/moet komen aandragen, want in Vlaanderen is een succesvolle stadsregionale aanpak een noodzakelijke mix tussen (1) centraal beleid/kaders/incentives, (2) stadsregionale instituties, en (3) lokale dynamiek.

In regio’s zoals het Kortrijkse zou de explosie van stadsregionale verbanden gedurende de laatste tien jaren allicht dan de aanleiding zijn om tot bundeling van vormen te komen en tot een sterker stadsregionaal bestuur, dat minstens de fusie is van bestaande overlegverbanden. Het zou een Leiedal+ kunnen worden: een verdere logische stap in een ontwikkelingsmodel dat zich geleidelijk in de regio heeft uitgetekend. Leiedal+ zou dan bijvoorbeeld een combinatie kunnen worden van intergemeentelijke en van federatieve bevoegdheden, van overgedragen lokale en van toegewezen centrale bevoegdheden.

Het kritieke omslagpunt zit zeker ook bij de gemeenten: deze hebben nu het gevoel dat het geheel van verbanden aan hen ontsnapt en dat ook vanuit het aspect van doelmatigheid en administratieve overhead veel vragen te stellen zijn. Er komt een punt waarop de ad hoc aanbouw van altijd maar weer nieuwe overlegverbanden – als de bestuurlijke variant van de

¹¹ Het probleem in stadsregionale kwesties is dat het politieke discours vaak zeer zwart-wit is, en zelden gestoeld is op objectieve cijfers of feiten. Aan de ene kant is er het Calimero-effect ('de stad is groot en wij de buurgemeenten klein'), terwijl de andere kant zich vaak laat kenmerken door een gevoel van David vs. Goliath ('wij als grote stad gegijzeld door de kleintjes in de rand')

koterijen in achtertuinen - een kritiek punt overschrijdt. In de Kortrijkse regio is het gevoelen dat dit punt zo ongeveer bereikt is. Dit gemeenschappelijk aanvoelen geeft een momentum dat door de Vlaamse overheid door een gepast kader kan worden ondersteund.

5.1.5. *Afstand houden van het operationele*

De Vlaamse en federale overheden zouden zich minder in de plaats van de stadsregio's moeten stellen door geen specifieke sectorale vormen op te leggen. Daardoor dragen ze zeker zelf bij tot grotere ondoorzichtigheid en tot verdere verkaveling van het aantal stadsregionale verbanden. De centrale overheden zouden het aan de stadsregio's zelf moeten overlaten om te beslissen hoe ze bepaalde opdrachten organisatorisch vorm willen geven. Op het moment dat zij taken willen uitgevoerd zien, verwijzen de centrale beleidsvoerders dan gewoon naar de vormen voorzien in het Vlaamse kaderdecreet en vertrouwen ze de keuzes inzake organisatie aan de stadsregio zelf toe.

5.1.6. *Democratischer maken van instituties*

Er zijn op het vlak van democratische verantwoording een aantal risico's verbonden aan de vermenigvuldiging van stadsregionale structuren en overlegverbanden zoals we die zich nu zien ontwikkelen. Dat geheel van stadsregionale verbanden wordt een wereld op zich, met eigen codes, eigen netwerken, eigen onderlinge relaties.

Ten eerste maakt het feit dat een stadsregionale aanpak vaak eigen structuren of instituties met zich meebrengt, dat er een risico is op een gebrek aan transparantie.

Ten tweede is er het risico op uitholling van de representatieve democratie. Stadsregionale samenwerking is vaak het speelterrein van de uitvoerende macht. Een versterking ervan kan leiden tot een verdere uitholling van de wetgevende macht. Omdat het vaak de uitvoerende macht is die aan zet is in stadsregionale kwesties, kunnen ook de controlemogelijkheden van de oppositie verzwakken. We stellen echter vast dat het zelfs voor uitvoerende politici zeer moeilijk wordt om het geheel van instituties te overzien. Colleges zijn als colleges ook nauwelijks nog geïnformeerd. Schepenen komen elkaar tegen in de overlegstructuren en stellen daar vast waar de afzonderlijke schepenen mee bezig zijn.

Ten derde is er een risico op probleemverschuiving. Een stadsregionale aanpak kan ook een alibi worden om problemen te verschuiven in plaats van op te lossen. Door bepaalde problemen weg te steken of te promoveren tot een stadsregionale kwestie kan het een excuus gaan vormen voor gemeenten of centrale overheid om het probleem zelf niet te hoeven aanpakken of te beslissen.

Ten vierde is er een risico dat private actoren een te grote impact krijgen via stadsregionale strategieën waarin private actoren betrokken zijn. Deze laatste kunnen ervan profiteren om een grotere impact te hebben op het beleid dan ze zouden hebben binnen elk betrokken bestuur apart. Dergelijke impact kan zowel door non-profit als profit nagestreefd worden.

Ten vijfde gaat het stadsregionale vaak gepaard met wijzigende politiek-ambtelijke verhoudingen. In stadsregionale samenwerking lijken ambtenaren vaak prominent aanwezig. De complexiteit waarmee een stadsregionale aanpak gepaard gaat lijkt hen soms een stapje

voor te geven ten opzichte van politici. Hier is dus een belangrijk aandachtspunt in welke mate ambtenaren gemandateerd zijn, en hoe ze zich verhouden tot de bevoegde politici.

Mogelijke institutionele bijsturingen kunnen zijn:

- De gemeenteraden reeds vroegtijdig betrekken
- Een systematische terugkoppeling van zowel inhoud als proces inbouwen
- Op regelmatige tijdstippen stadsregionale aanpak kritisch door laten lichten (bv. visitaties)
- Duidelijke procesafspraken m.b.t. positie private actoren
- Mandaten voor ambtenaren definiëren en politiek laten legitimeren

5.3 Instrumentele aspecten

Tenslotte zijn er een reeks instrumentele aspecten van belang bij een stadsregionale aanpak, waarvan we er al enkele hierboven hebben toegelicht. De instrumentele aspecten zijn hier te interpreteren als de vraag naar aangepaste beleidsinstrumenten met een stadsregionale focus.

Het stedenbeleid in Vlaanderen heeft te weinig aandacht voor de stadsregio als deel van de stedelijke problematiek. Het stedenbeleid richt zich tot steden als object, als onderhandelingspartner en als schaal, maar niet tot de stadsregio als dusdanig.

Het lijkt zinvol om in het kader van het stedenbeleid werk te maken van het sterker en meer prominent introduceren van de stadsregionale schaaldimensie zodat het belang van de stadsregio ook zichtbaar wordt. Het gaat er daarbij om de structuur van directe onderhandelingen en afspraken tussen centrale overheid en afzonderlijke gemeenten zoals die nu bestaat, aan te vullen met (of te veranderen in) een regionale onderhandeling op stadsregionaal niveau. De Vlaamse overheid heeft daarvoor sleutels in handen.

Mogelijke pistes omvatten:

- Toestaan dat geld van de steden ingezet wordt buiten de steden (en omgekeerd)?
- De mogelijkheden faciliteren om middelen die van het Vlaams niveau komen te bundelen op stadsregionaal niveau
- Fondsenvorming voor stadsregionale programma's en projecten (elke gemeente stort bv. in verhouding tot aantal inwoners, Vlaamse overheid stort dan evenveel, bv. 1 euro voor 1 euro). Gemeenten (en andere partners) weten dat de Vlaamse overheid initiatief steunt, op voorwaarde dat de stadsregio eerst beweegt; de lokale dynamiek primeert maar krijgt op die manier een sterke stimulans
- Waarom zou het Stedenfonds zich niet (meer) op stadsregio's richten of een stadsregionaal luik inbouwen? Waarom zou de Stedenfondsconvenant niet (ook of gedeeltelijk) een stadsregionale stedenfondsovereenkomst bevatten met een groep van gemeenten die door de Vlaamse overheid worden afgebakend (op basis van enkele elementaire parameters of indicatoren of op voorstel van de stadsregio's zelf)?
- Waarom zou de afbakening van de stedelijke gebieden in het kader van het ruimtelijke beleid niet gekoppeld kunnen worden aan een fonds per stedelijk gebied of aan een programma met projecten per gebied, verder door te vertalen in de Vlaamse functionele begrotingen en de begrotingen van de gemeenten van het afgebakende gebied?

5.4 Ter afronding

Het is duidelijk dat de drie dimensies moeten afgedekt worden (BA-groep 2002:48): *“Een beter stimulerend rijkinstrumentarium en een adequate inhoudelijke agenda zijn naast de politiek-bestuurlijke oplossingen dus ook belangrijk. [...] de oplossingskracht van stedelijke vraagstukken op regionale schaal kan worden vergroot door heen en weer te schakelen tussen de drie elementen, te weten:*

- *De aard van de politiek-bestuurlijke samenwerking*
- *De breedte van de inhoudelijke agenda*
- *De inzet van adequate rijksinstrumenten*“

Door de drie dimensies te verbinden kunnen doelen vervlecht worden, beter aangepaste arrangementen uitgetekend worden, en een aangepast beleidsinstrumentarium als stimuli en ondersteuning beschikbaar worden gemaakt. Die balans zal echter per definitie verschillen per stadsregionaal gebied.

We hebben in deze verkennende nota geprobeerd de agenda voor debat over stadsregio's te verruimen. Het gaat op de eerste plaats over lokale dynamiek: wat is er gaande, wat groeit er of wat groeit er niet? Die lokale dynamiek is verschillend. We vinden het belangrijk dat in stadsregio's zoals het Kortrijkse, waar veel verbanden bestaan, er een andere benadering tot stand komt dan in regio's waar weinig lokale dynamiek te merken is. Een stadsregionaal beleid vanuit de Vlaamse overheid moet per definitie gedifferentieerd zijn. Het moet lokale dynamiek respecteren en versterken.

Stadsregionaal beleid kan niet exclusief lokaal en niet exclusief centraal zijn, de kunst zit in de mix van beide. Daardoor alleen kunnen de beperkingen worden opgeheven die zowel het lokale als het centrale niveau ondervinden als ze zich met stadsregionaal beleid bezighouden. Die mix tot stand brengen op maat van de verschillende stadsregio's moet het doel zijn van stadsregionaal beleid in Vlaanderen.

Referenties

- Albrechts, L. & Lievois, G. (2004). The Flemish diamond: urban network in the making? *European Planning Studies*, 12(3): 351-370.
- Anciaux B. (1999). *Beleidsnota stedenbeleid 1999-2004*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 26 p.
- Ba-groep (2002). Regionale samenwerking en afstemming in het grotestedenbeleid, Den Haag
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press. 372 p.
- Commissie Bestuurlijke Organisatie. (1997). *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 219 p.
- De Brabander, G., Vervoort, L. & Witlox, F. (1987). *Metropolis, over mensen, steden en centen*. Leuven: Kritak. 191 p.
- Derksen, W., ten Heuvelhof, E.F., Cordia, L.A.J., van Duren, A.J. & Hilgersom, M. (1990). *Regionale problemen, regionale oplossingen*. Leiden: Onderzoekscentrum Sturing en Samenleving. 120 p.
- De Rynck, F., Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., Kesteloot, C. & Loeckx, A. (eds.). (2003). *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden (witboek)*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 238 p.
- De Rynck, F. & Voets, J. (2004). Gebiedsgerichte beleidsnetwerken: Pleidooi voor een dynamische en contingente benadering van het democratievraagstuk. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 9(1): 36-47.
- Dewachter, W. (1976). Doelstellingen en machtsmomenten bij de fusies in het stadsgewest Leuven. *Res Publica*, XVIII(3-4): 337-360.
- Goeminne, S., Geys, B. & Smolders, C. (2005). Political Fragmentation and Projected Tax Income: Evidence from Flemish Municipalities. Rapport voorgesteld op de '61ste Conference of the International Institute of Public Finances', Jeju (Korea), 22-25 augustus 2005. 20 p. Beschikbaar online op <http://gemini.econ.umd.edu/conference/iipf2005/program/iipf2005.html#9>
- Haughwout, A.F. (1999). Regional Fiscal Cooperation in Metropolitan Areas: An Exploration, *Journal of Policy Analysis and Management*, 18/4:579-600.
- Hendriks, F. (2006). 'Shifts in Governance in a Polycentric Urban Region: The Case of the Dutch Randstad', *International Journal of Public Administration*, 29/10-11:931-951.
- Heyndels, B. (2005). De waarde van een tevreden belastingbetaler: een onderzoek naar de budgettaire consequenties van de stadsvlucht. In: S. Gatz, S. van Rouveroi, C. Leysen, P. Stouthuysen, J. Basilliades (Eds). *Stadslucht maakt vrij!*. Brussel: VUB Press. pp. 177-200.
- Kesteloot, C. (2003). Verstedelijking in Vlaanderen: problemen, kansen en uitdagingen voor het beleid in de 21ste eeuw. In: F. De Rynck, L. Boudry, P. Cabus, E. Corijn, C. Kesteloot & A. Loeckx (Eds.). *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. pp. 15-40.
- Keulen, M. (2004). *Beleidsnota stedenbeleid 2004-2009*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. 41 p.
- Le Galès, P. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press. 280 p.
- Leroy, J. (2005). Fiscaliteit als beleidsinstrument voor stedelijkheid. In: S. Gatz, S. van Rouveroi, C. Leysen, P. Stouthuysen, J. Basilliades (Eds). *Stadslucht maakt vrij!*. Brussel: VUB Press. pp. 165-176.
- Luyten, S. & Van Hecke, E. (2007). *De Belgische Stadsgewesten 2001*. Brussel: Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie.
- Maes, R. (1976). 'De samenvoeging van gemeenten (The merging of municipalities)', *Res Publica*, XVII/3-4:275-314.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (2004). *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, (gecoördineerde versie). Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen, Afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel. 595 p.
- Moesen, W. (2004). Openbare financiering en de nieuwe steden', De Rynck, F., Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., Kesteloot, C. & Loeckx, A. (eds.), *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies*.
- NEI Regionale en Stedelijke Ontwikkeling (2001), Stad en regio. Onlosmakelijk verbonden. Eindrapportage, Den Haag
- Peeters, L. (1995). *Beleidsnota Voor steden en mensen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Sauwens, J. (2000). *Beleidsbrief Binnenlandse Aangelegenheden en Stedenbeleid - beleidsprioriteiten 2000-2001*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Teisman, G.R., 2000, 'Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds', *Public Administration*, 78/4:937-956.
- Tubex, S., Voets, J. & De Rynck, F. (2005) *Een beschrijvende analyse van ruimtelijk-ecologische en socio-economische arrangementen in Vlaanderen*. Gent: SBOV. 180 p.
- Van der Haegen H., Van Hecke E. & Juchtmans, G. (1996). De Belgische stadsgewesten 1991. *Statistische studieën*, 104: (-).
- Van Grembergen, P. (2004). *Beleidsbrief Binnenlandse Aangelegenheden en Stedenbeleid - beleidsprioriteiten 2003-2004*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Visser, J.A. (2002). Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions. Toward a Cultural Model of Interlocal Relations, *American Review of Public Administration*, 32/1:40-65.
- Voets, J. & De Rynck, F. (2006) Het Vlaamse regime en de stadsregionale sturingsproblematiek. In: De Rynck, F. & Wayenberg, E. (eds) *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht. Jaarboek SBOV 2005*. Brugge: die Keure, pp. 161-179.
- Voets, J. & De Rynck, F. (2008). 'Contextualizing city-regional issues, strategies and their use: the Flemish story', *Local Government Studies*. 34(4): 453-470.
- Voets, J. (2008). *Intergovernmental relations in multi-level arrangements: Collaborative public management in Flanders*. Leuven: K.U.Leuven - Faculteit Sociale Wetenschappen - Instituut voor de Overheid. 296 p.
- Wayenberg, E., De Rynck, F. & Voets, J. (2007). *Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld. Kwalitatieve analyse*. Leuven, Gent: SBOV, 121 p.
- + insteken van Baert, W., Hofman, N., Sabbe, J. & Linseele, W., Vanhaverbeke, F. (2008).