

Hoofdstuk in: Reynaert Herwig (Red.). (2005). Lokale en Provinciale Politiek. Nieuwe vormen van bestuur. Brugge: Vanden Broele. pp. 137-167

Samenwerkingsvormen op streekniveau: stuurt daar iemand?

Filip De Rynck¹ & Joris Voets²

1. Inleiding

De representatieve democratie heeft zich op gemeentelijk, provinciaal, Vlaams en federaal niveau in politieke en ambtelijke structuren op vaste schalen georganiseerd. De aanpak van complexe problematieken in onze samenleving (waterbeleid, mobiliteit, ecologische ontwikkeling, ruimtelijke ordening,...) leidt echter sedert een aantal jaren tot sterke uitbreiding van de interacties tussen publieke en private actoren in allerlei netwerkachtige ‘gebiedsgerichte’ constructies op flexibele schalen. In de meest ruime zin gaat het hier om instituties die geleidelijk een eigen structuur en zelfs een eigen cultuur ontwikkelen. We focussen in deze bijdrage op instituties op een bovenlokale, streekgerichte schaal. Op het eerste zicht ontwikkelt zich een vorm van sturing in de betekenis dat dit geheel van interacties en instituties leidt tot beleidsvorming en tot het beïnvloeden van politieke keuzes. Het geheel is blijkbaar meer dan de som van de delen. De vertegenwoordigers van de representatieve democratie zijn de delen, maar wie is dan verantwoordelijk voor de som? Of moeten we het democratische probleem op een andere manier bekijken? Wie speelt in dat soort stelsels overigens de rol van be-stuurder, in welke hoedanigheid zien we daarin politici en ambtenaren optreden? Zijn de gangbare opvattingen over de rol van politici en ambtenaren bruikbaar in de analyse van dergelijke stelsels? Wat leren ons dergelijke stelsels over de bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten, provincies en de centrale overheden?

2. Over nieuwe samenwerking, schalen en sturing

Wie grasduint in de bestuurskundige literatuur, kan er niet naast kijken: een aantal nieuwe complexe problemen duiken op en een aantal tradi-

¹ Filip De Rynck is hoogleraar bestuurskunde aan de Hogeschool Gent en deeltijds docent bestuurskunde aan de Universiteit Antwerpen. Hij is ook coördinator van de Hogeschool Gent in het Steunpunt bestuurlijke organisatie in Vlaanderen (SBOV).

² Joris Voets is onderzoeker aan de Hogeschool Gent in het kader van het Steunpunt bestuurlijke organisatie in Vlaanderen (SBOV).

tionele problemen worden complexer.³ In andere disciplines zoals ruimtelijke planning, milieubeleidswetenschappen, ... komen zowel wetenschappers als mensen uit de praktijk tot gelijkaardige vaststellingen.⁴ Ook wie de politieke actualiteit enigszins volgt, kan daaruit afleiden dat steeds meer complexe problemen de bestuurlijke agenda gaan domineren (bv. geluidsoverlast rond luchthavens, mobiliteitsproblemen zoals in en rond Antwerpen, sociale huisvesting, ...).

De trends en ontwikkelingen die aanleiding zijn voor deze toenemende complexiteit zijn elders al voldoende beschreven.⁵ Wellicht één van de belangrijkste gevolgen, in politiek-bestuurlijke termen, is dat 'de' overheid alleen niet in staat blijkt om tot oplossingen van complexe problemen te komen. De eigenheid van België, waarbij meerdere bestuursniveaus op een relatief kleine oppervlakte bestaan, lijkt dit nog te versterken. Verschillende overheden, maar ook private actoren, zouden steeds meer op elkaar aangewezen zijn om tot oplossingen te komen: er zou met andere woorden een toenemende onderlinge afhankelijkheid of interdependentie groeien tussen publieke, semi-publieke en niet-publieke actoren. Niemand kan alleen bereiken wat ze willen bereiken.⁶ En om dat te bereiken wat iedereen wil, volstaat de afzonderlijke inzet niet.

³ Zie onder meer Pollit, C. en Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd ed.). Oxford, Oxford University Press, 2004. Loughlin, J., Changing patterns of intergovernmental relations in Europe: toward new territorial governance. In: Hendriks, F, van Stipdonk, V. en Tops, P.W., (eds.) *Urban-Regional Governance in the European Union: Practices and Prospects*. Den Haag, Elsevier, 2005, pp. 207-215. Vancoppenolle, D. en Brans, M., *Ambtelijk beleidswerk in vernieuwende beleidsvormingsprocessen*. Leuven, Steunpunt bestuurlijke organisatie in Vlaanderen, 2004.

⁴ Zie onder meer Crabbé, A. en Leroy, P., *Op weg naar een vernieuwd lokaal waterbeleid*. Antwerpen, Universiteit Antwerpen: Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, 2004. Leinfelder, H. en Allaert, G., (eds) *Parkbos Gent. Over visievorming en beleidsnetwerking*. Gent, Academia Press, 2005.

⁵ Zie onder meer Frouws, J. en Leroy, P., Boeren, burgers en buitenlui. Over nieuwe coalities en sturingsvormen in het landelijk gebied. In: *Tijdschrift voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de landbouw*, 2003, pp. 1-13. Bogason, P., *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000. Brenner, N., *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, Oxford University Press, 2004. Castells, M., *The Rise of the Network Society* (2nd ed.). Oxford, Blackwell Publishers, 2000. Healey, P., *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. London, Macmillan, 1997. Pierre, J. en Peters, B.G., *Governance, Politics and the State*. Houndmills, MacMillan Press, 2000.

⁶ Glasbergen, P., Bestuursproblemen rond watersystemen. Ervaringen met beleidsnetwerkbenedering. In: *Bestuurswetenschappen*, 1999, pp. 41-52. Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (3^{de} druk). Den Haag, Elsevier, 1999.

De voor de hand liggende oplossing in een situatie van toegenomen interdependentie ligt in meer publiek-publieke en publiek-private samenwerking, zowel horizontaal (binnen hetzelfde niveau) als verticaal (tussen bestuursniveaus). Wat de publiek-publieke samenwerking betreft, is de verdeling van taken over bestuursniveaus dan hoogstens een nuttig instrument voor het management om vervolgens tot de essentie te komen: hoe zullen die hulpbronnen van verschillende bestuursniveaus met elkaar in beleidsprocessen verbonden worden om tot effectieve en gezamenlijke probleemaanpak te komen? Dat sluit aan bij een vaststelling uit eerder onderzoek over gebiedsgericht beleid: het gebrek aan afstemming tussen bestuursniveaus zorgt ervoor dat doelstellingen niet kunnen gerealiseerd worden.⁷

De toenemende interdependentie lijkt in de praktijk ook moeilijk te combineren met de sturing zoals we deze in overheden nog vaak aantreffen, met name hiërarchische, eenzijdige gecentraliseerde sturing van bovenaf (= *top-down*). Vaak blijkt beleid dat op deze hiërarchische wijze wordt opgezet, te falen in de uitvoering wegens het ontbreken van draagvlak: de beleidsvoering leidt dan nooit tot reële uitvoering. Mooie plannen, bij hopen zelfs, maar geen uitvoering en dus eigenlijk: geen beleid. Het volstaat dan ook niet om wat formele inspraak te organiseren in een door de overheid eenzijdig gestuurd proces: meer interactieve beleidsvoering is nodig voor de opbouw van een draagvlak. Dat vergt professionalisering van interacties in beleidsprocessen.⁸

We stellen tot slot vast dat algemene, generieke doelstellingen geen, een inefficiënte of een onvoldoende kwalitatieve oplossing bieden voor specifieke problemen in een bepaald gebied of dat een oplossing op generiek niveau niet zinvol of zelfs contraproductief zou kunnen zijn. Het discours over ‘maatwerk’ in het beleid, sluit daarbij aan. Dat botst, zo leren de literatuur en de praktijk ons, vaak met juridische problemen (formele gelijke behandeling) en met bureaucratische of politieke reflexen. Kortom, om tot een meer doelmatig beleid te komen en de democratische kwaliteit ervan te verhogen, zou meer specifiek beleid en maatwerk aangewezen zijn. In dat verband is er een algemene roep om een ‘nieuwe’ bestuursstijl te gaan hanteren die onder andere meer com-

⁷ Albrechts, L., Van den Broeck, J., Verachtert, K., Leroy, P. en Van Tatenhove, J., Geïntegreerd gebiedsgericht beleid: een methodiek. Met bijlage: Ex post evaluaties. Een evaluatie van 6 bestaande projecten als opstap naar een methodiek voor GGB. Leuven/Nijmegen, K.U. Leuven en K.U. Nijmegen, 1999.

⁸ Pröpper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A., De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Bussum, Coutinho, 1999.

municatief, meer procesgericht, meer participatief, meer genetwerkt, meer interactief zou moeten zijn.

Het samenwerken van overheden onderling en van overheden en niet-publieke actoren in allerlei arrangementen (=samenwerkingsvormen in de brede zin van het woord) is in België zeker niet nieuw (zie bv. intercommunales, samenwerking met sociale partners in sociale zekerheid, ...), maar zou voor complexe problemen meer en minstens deels op andersoortige wijze (moeten) gebeuren. Zo zouden oude arrangementen vooral vastomlijnd en formeel-juridisch van aard zijn, terwijl de nieuwe arrangementen geacht worden meer functioneel, collaboratief (= op samenwerking gericht) en procesgericht te zijn waarbij actoren vanuit zeer uiteenlopende achtergronden en eerder versnipperde institutionele machtsposities op een meer vrije manier als gelijkwaardige partners gaan samenwerken.⁹

Deze nieuwe arrangementen zouden ook op andersoortige schalen gaan functioneren: in plaats van harde bestuurlijk-administratieve grenzen te volgen (arrondissement, gemeente, provincie, ...) worden dergelijke arrangementen niet noodzakelijk 'hard' afgebakend of vertrekken ze vanuit andere invalshoeken om hun werkdomein te bepalen (bv. een bepaald natuurgebied, een kanaalzone, ...). Om de slaagkansen van het werken in dergelijke arrangementen te verhogen, zou procesmanagement meer aandacht moeten krijgen en is er nood aan nieuwe regelgevende kaders (bv. voor interbestuurlijke en publiek-private samenwerking).

Het geheel van deze evoluties en uitdagingen kan samengevat worden als volgt: de 'oude' wijze van besturen (*government* genoemd) biedt onvoldoende probleemoplossend vermogen voor complexe problemen, waarbij die 'oude' wijze van besturen wordt beschouwd als verkokerd, sectoraal, hiërarchisch, ... Oplossingen zouden moeten komen van een 'nieuwe' wijze van (be-)sturen - waarvan andersoortige arrangementen deel uitmaken - die meer specifiek, meer geïntegreerd, meer onderhandeld, meer gebiedsgericht zou moeten zijn. Die omslag wordt dan gewoonlijk onder het vage begrip *governance* gevat. Dat bevat, hoe zeer de inhouden vaak verschillen, noties als samenwerking, interactie, taakverdeling, ... De veronderstelde omslag naar *governance* betekent overigens niet dat *government* per definitie slecht(er) is of niet meer bruikbaar zou

⁹ Hendriks, F., Shifts in Governance in a Polycentric Urban Region: The Case of the Dutch Randstad. In: International Journal of Public Administration, 2005 (te verschijnen).

zijn op bepaalde ogenblikken of voor bepaalde deelaspecten, maar *government* schiet op grote lijnen wel tekort als het gaat om complexe problemen.

De verhoogde aandacht voor het streekniveau kadert in al deze ontwikkelingen: gebiedsgericht werken neemt in Vlaanderen, althans op het eerste zicht, een steeds hogere vlucht. Bestaand onderzoek leert echter dat er van veelsoortige gebiedsgerichte initiatieven sprake is.¹⁰ Alleen al in de ruimtelijk-ecologische en socio-economische beleidssfeer zien we een brede waaier door de Vlaamse overheid gekaderde vormen zoals regionale landschappen, bekkencomités, afbakeningsprocessen van stedelijk en landelijk gebied, subregionale economische overlegvormen, enz. Ook in andere domeinen zoals welzijn, gezondheid en cultuur lijken gebiedsgerichte initiatieven toe te nemen. Naast de Vlaamse overheid blijkt de Europese Unie een belangrijke vormgever (en financier!) van op subregionaal of streekniveau gerichte samenwerking, onder meer in het kader van programma's als Interreg III die zich hier expliciet op richten (bv. kustgebied). Een derde 'groep' zijn lokaal ontwikkelde (=bottom up) initiatieven, zoals het Project Gentse Kanaalzone (PGK) of de samenwerkingsvormen in intergemeentelijk of publiek-privaat verband.

Binnen deze drie 'groepen' bestaan nog sterke verschillen vanuit een aantal kenmerken: zo variëren deze arrangementen van louter beleidsvoorbereidend (bv. streekplatforms) tot louter beleidsuitvoerend (bv. subregionale tewerkstellingscomités), of een combinatie van beiden (bv. Project Gentse Kanaalzone, Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel - BAM), er bestaan traditionele vormen zoals intercommunales naast nieuwe vormen zoals BAM, er zijn door de provincies aangestuurde initiatieven (bv. gebiedswerking West-Vlaanderen), intralokale initiatieven zoals de gebiedswerking van de stad Gent, ... Kortom, gebiedsgericht werken dekt een zeer brede lading van bestuurlijke en maatschappelijke arrangementen.

¹⁰ Zie onder meer Albrechts, L., Van den Broeck, J., Verachtert, K., Leroy, P. en Van Tatenhove, J., Geïntegreerd gebiedsgericht beleid: een methodiek. Met bijlage: Ex post evaluaties. Een evaluatie van 6 bestaande projecten als opstap naar een methodiek voor GGB. Leuven/Nijmegen, K.U. Leuven en K.U. Nijmegen, 1999. Tubex, S., Voets, J. en De Rynck, F., Een beschrijvende analyse van ruimtelijk-ecologische en socio-economische arrangementen in Vlaanderen. Gent, Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 2005.

3. Enkele kritische bedenkingen

Deze ontwikkelingen en de retoriek die ermee gepaard gaat (beter, anders, nieuw, ...) roepen nogal wat vragen op.

Een eerste soort vragen zijn normatieve vragen. In welke mate zijn deze nieuwsoortige samenwerkingsvormen wel democratisch? In hoerre zijn de partners die rond de tafel zitten en die geacht worden een impact te hebben op het beleid in een gebied wel representatief? Wie vertegenwoordigen bijvoorbeeld de lokale milieu- of bewonersgroepen? Hoe verhouden politiek en de aanwezigheid van niet-verkozenen zich in zulke processen? Welk zijn dan de vereiste spelregels om de democratische kwaliteit van arrangementen te waarborgen en bestaan die nu al? Hoe ‘gelijk’ zijn verschillende actoren: hebben ze allemaal evenveel impact? Moeten er gradaties worden ingebouwd in de participatie? Met wat vergelijken we dan het eventuele ‘ondemocratische’ karakter van dergelijke arrangementen: met een ideaaltypisch beeld van representatieve democratie of met de realiteit dat de representatieve democratie in de feiten en zeker in Vlaanderen soms sterk tekortschiet (raden die niet bij machte zijn om bestuurders effectief te controleren, bestuurders die in besloten kringen bepaalde beslissingen uitwerken, sterk door belangengroepen gestuurde beslissingen, ...)? Hebben we misschien nood aan andere vormen van en andere manieren van kijken naar democratie, al dan niet aanvullend op de representatieve democratie?

Een andere soort vragen is meer op het management gericht. In welke mate zijn deze nieuwsoortige samenwerkingsvormen wel doeltreffend? Wat is de eventuele meerwaarde? Welke kwaliteiten mogen we ervan verwachten? Welke effecten hebben ze? Welke beleidsinstrumenten kunnen ingezet worden? Is er sprake van procesmanagement? Wie zijn de procesmanagers: politici en/of ambtenaren, andere? Is daarvoor voldoende capaciteit binnen overheden? Vragen dit soort arrangementen andere managers en wat zijn dan hun profielen?

Een derde categorie van vragen gaat over beleidsmatige aspecten. Komt daar wel ‘beleid’ tot stand? Hoe verhoudt zich dan generiek beleid (bv. beleid dat voor het hele Vlaamse grondgebied geldt) zich tot specifiek beleid (bv. maatwerk voor een bepaald gebied)? Hoe specifiek kan, mag, moet beleid worden? Op gebiedsniveau werken, is dat dan hetzelfde als in netwerken werken? Of zijn het schijnnetwerken en gaat het om gecentraliseerd, eenzijdig overheidsoptreden achter een netwerkmasker?

Is dat gebiedsgericht werken niet vooral bestuurlijk gerommel in de marge? Is het vooral een bureaucratisch speelgoed in handen van enkele politici of ambtenaren of zijn er daadwerkelijk veranderingen in de wijze waarop in een bepaald gebied beleid tot stand komt, ook als het gaat om belangrijke dossiers zoals omvangrijke infrastructuurwerken, wanneer er grote budgetten op het spel staan?

Veel van deze vragen zijn nog onbeantwoord, hoewel er zowel door wetenschappers als mensen uit de praktijk stukjes van antwoorden worden aangereikt. In feite weten we nog niet veel over al dat gebiedsgericht werken in arrangementen. In de volgende delen stippen we een aantal elementen aan.

4. Verslag uit het veld

Zowel in binnen- als buitenland wordt er volop onderzoek verricht waarbij de voorgaande vragen direct of indirect als leidraad gehanteerd worden.¹¹ Een van de vaststellingen is alvast dat deze complexiteit zich lastig laat onderzoeken: bestaande bestuurskundige schema's of concepten uit het management lijken onaangepast om met de variëteit en complexiteit van de praktijk om te gaan. De meeste literatuur over management gaat over het management van één organisatie, niet over het

¹¹ Zie onder meer Voets, J. en De Rynck, F., Interorganisatorische gebiedsgerichte samenwerking. In: Bouckaert, G., Hondeghe, A., Janvier, R., De Rynck, F. en Waeghe, H. (Red.), Jaarboek SBOV 2002: Tussen bestuurskunde en bestuurspraktijk: Bijdragen voor duurzaam besturen in Vlaanderen. Brugge, Die Keure, 2003, pp. 19-38. Bogaert, D., Natuurbeleid in Vlaanderen. Natuurontwikkeling en draagvlak als vernieuwingen? Brussel, Instituut voor Natuurbehoud, 2004. Crabbé, A. en Leroy, P., Op weg naar een vernieuwd lokaal waterbeleid. Antwerpen, Universiteit Antwerpen: Steunpunt Milieubeleidswetenschappen, 2004. Van den Broeck, J., Informal arenas and policy agreements changing institutional capacities: a story and reflections about a collaborative, integrated and strategic approach in the Canal Zone Ghent-Terneuzen. 2001 (paper). Agranoff, R. en McGuire, M., Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments. Washington, Georgetown University Press, 2003. O'Toole, L.J. en Meier, K.J., Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 2004, pp. 469-494.

managen van een stel organisaties. We overlopen in dit deel enkele bevindingen uit recent onderzoek, meer bepaald naar het Project Gentse Kanaalzone (PGK).¹²

4.1. Samenspel van actoren, proces en instituties

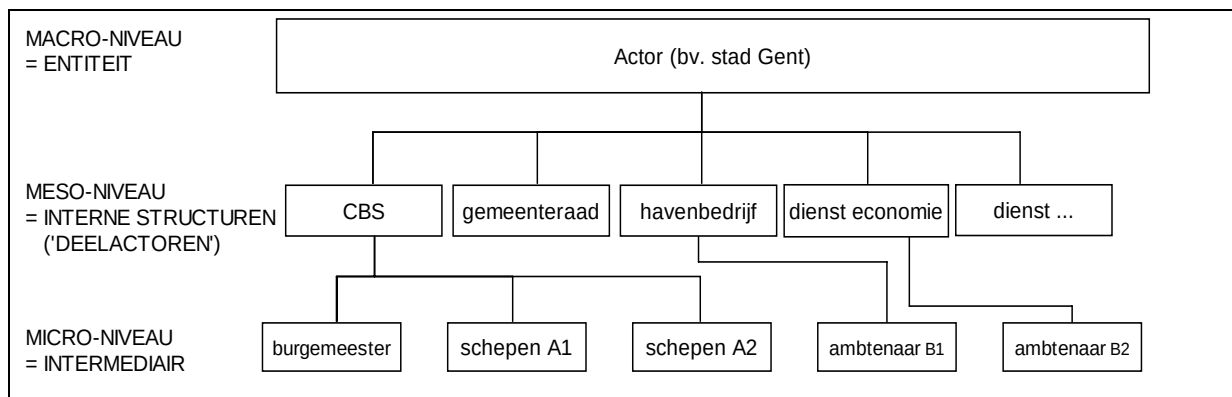
Gebiedsgerichte arrangementen zijn een samenspel van bestuurlijke en maatschappelijke actoren, processen en instituties. Elk van deze dimensies kan als een invalshoek worden beschouwd om naar samenwerkingsvormen te kijken. We nemen telkens het project van de Gentse Kanaalzone als *case*.

4.1.1. Actoren

We spreken over actoren, maar wat bedoelen we daar eigenlijk mee? Zijn het individuen of organisaties? En in het geval van grote organisaties met een complexe organisatiestructuur: welke onderdelen van een organisatie treden dan als ‘actor’ op? Het begrip ‘actor’ is dus vaak meervoudig. Om ons in staat te stellen deze actoren beter te benoemen, onderscheiden we niveaus (zie Figuur 1), die onderling natuurlijk verweven zijn. In deze figuur nemen we het voorbeeld van de aanwezigheid van ‘de stad Gent’ in het project.

¹² Het ‘Project Gentse Kanaalzone’ (voorheen ‘ROM-project Gentse Kanaalzone’) loopt sinds 1993 en omvat een interbestuurlijke en publiek-private samenwerking waarbij de problemen aangaande leefbaarheid, milieu, economische ontwikkeling en ruimtelijke ordening in de Gentse kanaalzone aangepakt worden. Deze probleemaanpak wordt gekaderd in een gemeenschappelijke visievorming op de gewenste toekomstige ontwikkeling van het gebied. Het onderzoeksrapport: Voets, J. en De Rynck, F., Het ‘Project Gentse Kanaalzone’: Naar een onderzoekskader voor gebiedsgerichte beleidsvorming. Gent, Steunpunt bestuurlijke organisatie in Vlaanderen, 2004.

Figuur 1: Complexiteit van actoren: drie te onderscheiden niveaus¹³



Het macroniveau is de samengestelde actor of de entiteit op zich, zoals een provinciale overheid, Vlaamse overheid, gemeente, ... We kunnen het voorbeeld van de stad Gent ook toepassen op de Vlaamse overheid: ‘de’ Vlaamse overheid treedt op bepaalde ogenblikken naar buiten als één actor, bijvoorbeeld bij een decreet of regeringsbeslissing, maar voorts bestaat ‘de’ Vlaamse overheid in die gebiedsgerichte arrangementen nauwelijks of is het minstens een veelkoppige organisatie.

Een volgend niveau is dat van de actoren die deel uitmaken van de entiteit: als ‘de’ Vlaamse overheid betrokken wordt in een gebiedsgericht arrangement, gaat het meestal om deelactoren zoals verschillende Vlaamse buitendiensten, kabinetten, departementen, agentschappen, ... die elk een eigen rol spelen en als actor optreden. Ze handelen met andere woorden op een relatief autonome wijze. Voor een gemeente is dat bijvoorbeeld het college van burgemeester en schepenen, verschillende diensten, ...

Tenslotte is er het niveau van het individu, met name de fysieke vertegenwoordiger(s) of intermediair(s) die een (deel-)actor vertegenwoordigt: minister A, kabinetsmedewerker B, ambtenaren C en D, ... De rol die een actor speelt in een proces krijgt maar vorm door zijn of haar fysieke vertegenwoordiger(s). Intermediairs zijn dan verschillende persoonlijkheden met eigen kwaliteiten, een eigen strategisch vermogen, die over een uiteenlopende relatieve autonomie in de relatie met de eigen organisatie beschikken, ... Als we over actoren spreken moeten we ons met andere woorden steeds afvragen over wie of wat we het hebben. In samenwerkingsvormen op streekniveau zien we al die verschillende actoren opduiken, maar in het PGK blijkt in het bijzonder de

¹³ Ibid., p. 79.

belangrijke rol van deelactoren van het provinciale niveau en van ruimtelijke planners als belangrijke netwerkmakelaars (*brokerage role*).

Tabel 1: Samenstelling van het ‘Netwerk Gentse Kanaalzone’¹⁴

Aard actor	Naam actor	Intermediair
Gemeenten	Gent-P	(4) burgemeester, schepen van LM, schepen van SB en mobiliteit, schepen van haven en economie
	Gent-A	Stadssecretaris
	Gent-A (dienst LM en Natuurontwikkeling)	Directeur
	Gent-A (dienst SB en Ruimtelijke Planning)	Directeur
	Evergem-A	Diensthof RO
	Evergem-P	(3) wnd. burgemeester, schepen kanaalzone, schepen RO en LM
	Zelzate-A	Gemeentesecretaris
	Zelzate-P	(2) Burgemeester, schepen
	Gents Havenbedrijf-A	(3) planoloog, DG en adjunct-DG
Bewoners-groepen	Desteldonk (Gent)	
	Doornzele-Kerkbrugge-Langerbrugge (Evergem)	
	Klein-Rusland (Zelzate)	
	Mendonk-Sint-Kruis-Winkel (Gent)	
	Oostakker (Gent)	
	Rieme (Evergem)	
Belangen-groepen	Bond Beter Leefmilieu (ecologisch)	
	Het groen platform (ecologisch)	
	Vereniging van Gentse Havengebonden Ondernemingen (VeGHO; economisch)	Directeur
	Kamer van Koophandel O-VL (economisch)	Regio-directeur Gent-Eeklo
Vakbonden	ABVV Scheldeland	Algemeen gewestelijk secretaris
	ACLVB Gent	Secretaris
	ACV Gent	
Bedrijven	Honda Europe	Expert safety-security-environment
	Sidmar	Hoofd milieubeheer
	Volvo Cars Gent	Milieucoördinator
Provincie O-VL/Vlaams	Commissaris van de Vlaamse regering/Voorzitter van bestendige deputatie	Gouverneur
Provincie O-VL	Bestendige deputatie-P	(2) gedeputeerde voor o.a. economie, Euregio Scheldemond en RO; voor o.a. landbouw en KMO's
	Dienst 81-Planning en Natuurbehoud-A	(5) Waaronder het afdelingshoofd
	Dienst 81-Planning en Natuurbehoud-A	Projectcoördinator
	8 ^{ste} Directie Leefmilieu-A	Bestuursdirecteur
	3 ^{de} Directie Patrimonium en TD-A	Bestuursdirecteur
Vlaams (MVG)	Adm. Economie – Afd. Europa Economie-A	(2) DG en stafmedewerker
	Adm. Werkgelegenheid – DG-A	DG
	Adm. Land- en Tuinbouw – DG-A	DG
	Adm. Land- en Tuinbouw – Vorming O-VL-A	Ingenieur
	Adm. MINAL – DG – Cel milieubeleid en Planning-A	Adjunct van de directeur
	Adm. ROHM-DG-A	Wnd. DG
	Adm. ROHM-Afd. Ruimtelijke Planning-A	Gew. planologisch ambtenaar

¹⁴ Ibid., p. 49. Deze tabel is gebaseerd op gegevens van het Projectbureau en betreft de samenstelling op 31 december 2003, aangevuld met enkele recente nieuwkomers; Afkortingen: P=politiek, A=ambtelijk; SB=stedenbouw; RO=ruimtelijke ordening; LM=leefmilieu; DG=directeur-generaal; TD=technische dienst; Adm.=administratie; Afd.=afdeling; O-VL=Oost-Vlaanderen..

Aard actor	Naam actor	Intermediair
	Adm. Wegen en Verkeer – DG-A	DG
	Adm. Wegen en Verkeer – Afd. O-VL-A	(2) Burg. ingenieur en afdelingshoofd
	Adm. Waterwegen en Zeewezen-Afd. Maritieme Toegang-A	(2) Burg. Ingenieur en afdelingshoofd
	Adm. Waterwegen en Zeewezen-Afd. Vlaamse Nautische Autoriteit-A	Burg. ingenieur
Vlaams (VOI)	De Lijn O-VL-A	(2) Directeur en mobiliteitsdeskundige
	VLM O-VL-A	(2) directeur en stafmedewerker
	GOM-O-VL-A	Directeur
Vlaams	Sociaal bemiddelaar	
Studiebureau	Studiegroep Omgeving	Ingenieur-architect
Federaal	Aankoopcomité Gent 1-A	Commissaris
	NMBS – netwerk N11-sectie 82-A	(2) Ing. en Burg. ingenieur
	NMBS - ?-A	Districtsdirecteur
NL-Lokaal	Terneuzen-P	Wethouder
NL-Nationaal	Rijkswaterstaat-dienstring Zeeuwsch-Vlaanderen	
Internationaal	Euregio Scheldemon	Secretaris
	Benelux economische unie	Administrateur
Polit. fracties (waarnemers)	CD&V, Groen!, sp.a, Spirit, Vlaams Blok, VLD	

4.1.2. Proces

De arrangementen bestaan uit een proces, of beter nog, uit een samenspel van processen. De manier waarop beslissingen, afstemming, projecten, plannen, enz. tot stand komen zijn vaak even (of nog meer) bepalend voor de uitkomsten (of het gebrek daaraan) van gebiedsgerichte samenwerking. Daarbij is het van belang te beseffen dat het proces dat in het arrangement zelf ontwikkeld wordt, niet op zichzelf staat. Een gebiedsgericht beleidsproces ontwikkelt zich immers in (al dan niet gecoördineerde) interactie met andere parallel lopende besluitvormingsprocessen. Indien een gemeente bijvoorbeeld een ruimtelijk structuurplan opstelt, spelen allerlei andere processen een rol: soms in hetzelfde domein (bv. provinciaal structuurplan, wijzigingen aan het ruimtelijke structuurplan Vlaanderen), soms in andere domeinen (bv. infrastructuurplannen), al dan niet op hetzelfde niveau, soms zichtbaar en te verwachten (bv. weinig rooskleurige vooruitzichten op begrotingsvlak), soms onzichtbaar en plots (bv. onverwachte maar ingrijpende uitbreidingsplannen van een lokaal bedrijf). Hier oog voor hebben is een noodzakelijke voorwaarde om het handelen van actoren in de processen in het arrangement te begrijpen.

Daarbij wordt er nog vaak van uitgegaan dat deze processen een rechtlijnig verloop kennen: voorbereiding-beslissing-uitvoering-evaluatie (of een variant hierop). In dat verloop liggen de rollen vast: politici beslissen, ambtenaren voeren uit. Dat soort kijk ontwikkelt men dan vanuit het oogpunt van één ‘sturende’ actor wiens ritme het verloop van de fasen bepaalt. Uit de analyse van het PGK blijkt dat model niet goed te werken voor een goed begrip van het verloop van het proces.

In het PGK is er bijvoorbeeld geen centrale actor die een beleid bepaalt, is er geen duidelijk begin- of eindpunt, ... Het is eerder een mix van deelprocessen en -projecten, soms beïnvloed door externe processen of actoren, enz. Het is met andere woorden geen duidelijk gestructureerde, welomlijnde, geplande verzameling van 'onderdelen' die met een fasenbenadering te analyseren is. Het hele amalgaam van relaties in en rond het arrangement, met verschillende actoren, thema's, maar ook spanningen, botsingen, enz. tonen aan dat dit model ontoereikend is. Dit neemt niet weg dat er actoren zijn die over een strategisch inzicht beschikken ten aanzien van het proces, actoren die doorheen dit kluwen toch de grote lijnen zien en die door hen als fasen te beschouwen zijn.¹⁵ Het betreft dan fasen waarop op voorhand geen duidelijke timing, afbakening, inhoud te plakken is: ook de invulling van de fasen groeit in het proces. De beperkte bruikbaarheid van een fasenbenadering betekent overigens niet dat de actoren zelf geen fasenbenadering hanteren, noch dat de bestaande instituties die vaak op een cyclusbenadering gebaseerd zijn (bijvoorbeeld voor hun begroting), geen belangrijke invloed hebben op het proces.

Maar het werkt dus niet zo. Als we in het arrangement binnenkijken is de politiek-bestuurlijke praktijk veel chaotischer. Chronologie of fasen lijken soms ver te zoeken en het is moeilijk te onderscheiden wanneer het om strategische acties van actoren gaat dan wel om een willekeurig verloop van de dingen.

Een tweede model om het proces te modelleren, is het zogenaamde stromenmodel, waarbij beleid niet als een bewuste cyclus vanuit het oogpunt van één welbepaalde actor wordt beschouwd: in tegenstelling tot de fasenbenadering, wordt besluitvorming losgekoppeld van een specifieke deelnemer of actor. Het stromenmodel gaat uit van besluitvorming als een eerder toevallige samenloop van of toevallige links tussen drie verschillende stromen: een eerste stroom bestaande uit problemen, een tweede stroom bestaande uit beleid of oplossingen en een derde stroom bestaande uit actoren (of deelnemers) (zie ook Figuur 2). Dit model is vooral uitgewerkt vanuit de idee dat 'beleidsmakelaars' (*policy entrepreneurs*) zelf selecteren uit de veelheid aan bestaande problemen en oplossingen en verschillende combinaties aangaan en zo tot

¹⁵ Albrechts, L. en Van den Broeck, J., From Discourse to Facts/Reality: the Case of the ROM-project in Ghent/Belgium. 2003 (paper).

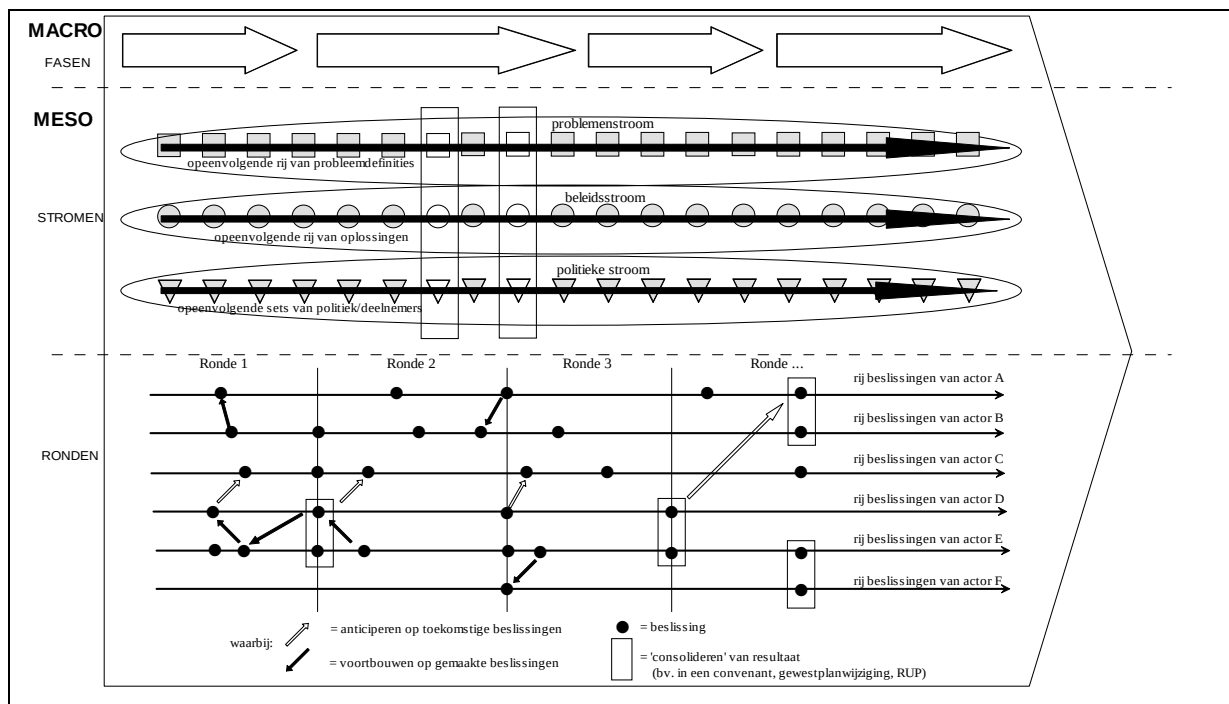
beleid komen.¹⁶ Het momentum waarop de drie stromen elkaar raken, noemt men dan een *policy window*. De focus van de onderzoeker richt zich op de verbindingen die deze momenten uitmaken. In principe kan elke actor als beleidsmakelaar optreden door het gebruiken van *policy windows*. In PGK zien we zowel politici als ambtenaren als beleidsmakelaar optreden en zien we inderdaad voorbeelden van dergelijke *policy windows*, vaak als gevolg van de stand van het Vlaamse beleid.

Maar de feitelijke complexiteit van bepaalde problematieken en processen overstijgt nog de mogelijkheden van dit model: praktijken zoals PGK lijken moeilijk terug te brengen tot één beslissingsmoment A omtrent probleem B, met oplossing C in een actorenset D. Teisman komt tot gelijkaardige conclusies: het eerste en het tweede model voldoen volgens hem niet, omdat beide modellen ervan uitgaan dat er één beslissingsmoment is, terwijl er in een proces meerdere beslissingen en beslissingsmomenten zijn. Hij stelt voorts dat het niet langer aan te nemen is dat beslissingen worden georganiseerd op basis van een *a priori* volgorde en volgens hiërarchie. Daarom ontwikkelt hij een derde model, het zogenaamde rondenmodel (zie ook Figuur 2). Hierbij wordt een proces geanalyseerd vanuit de idee van netwerkstructuren aan de hand van zogenaamde besluitvormingsronden. De besluitvorming wordt daarbij geanalyseerd vanuit de focus op de interactie tussen actoren.

Het rondenmodel richt zich op verschillende beslissingsronden, waarbij in elke set van rondes de interactie tussen verschillende actoren resulteert in een of meer definities van problemen en oplossingen en waarbij iedereen punten kan scoren in elke ronde. Er wordt verondersteld dat er sprake is van verschillende actoren met verschillende belangen, verschillende problemen en een verschillende beoordeling. Het is met andere woorden een interactieve benadering, waarbij de focus ligt op interactie tussen ‘nuttige’ actoren. Het is het ritme van de actoren en van hun onderlinge verhoudingen dat het verloop van het proces bepaalt. We brengen de verschillende visies op het procesverloop samen in onderstaande figuur.

¹⁶ Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). New York, HarperCollins, 1995.

Figuur 2: Drie benaderingen van besluitvorming: fasen, ronden en stromen¹⁷



4.1.3. Instituties

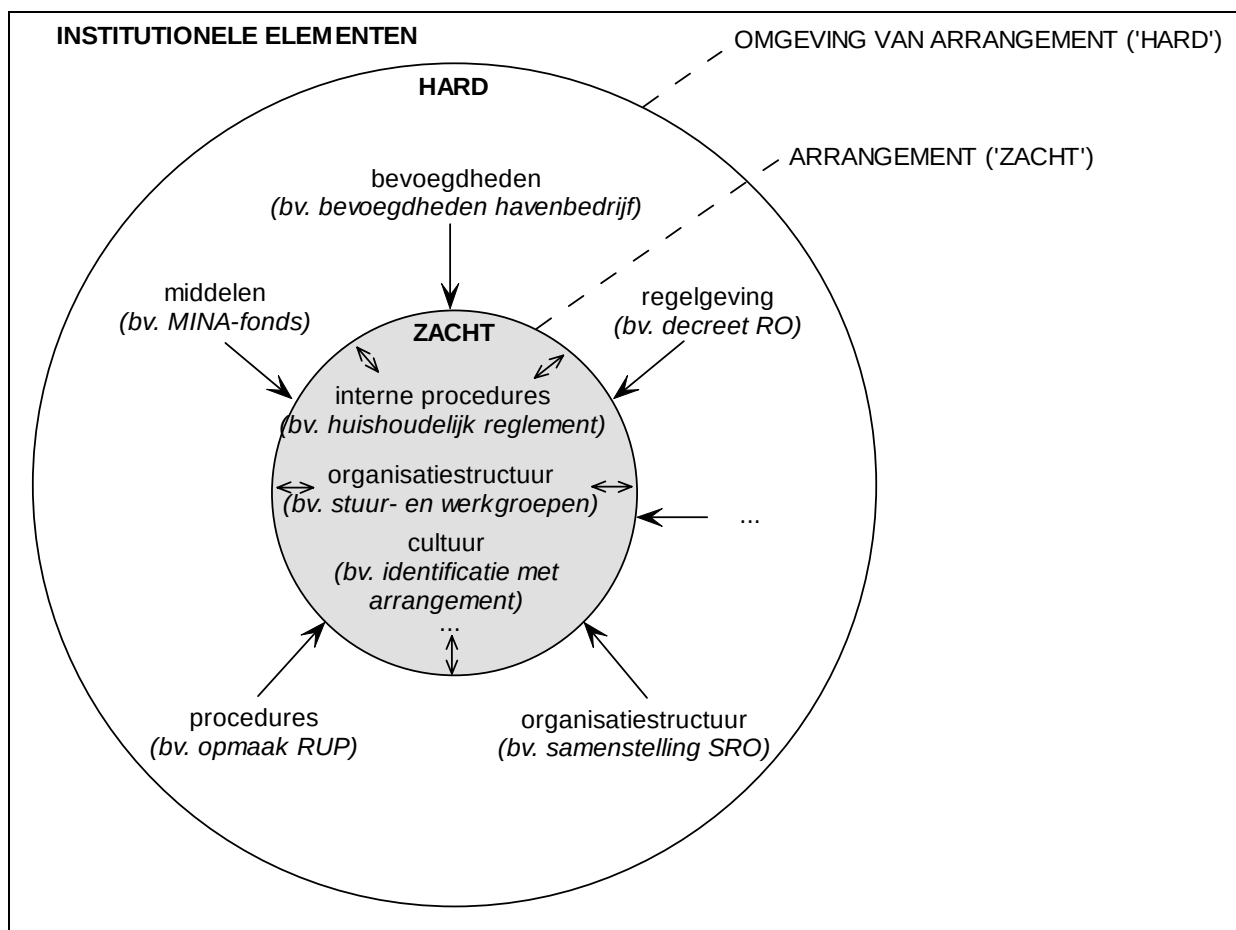
Actoren en processen functioneren binnen en worden gestuurd door instituties. Met instituties doelen we op de organisatiestructuur, de regels en de kaders waardoor en waarin arrangementen vorm krijgen. Dat gaat zowel over de regelgeving, de impact van deerschikking van bevoegdheden, de sturing die van procedures uitgaat, de vormgeving van de organisatie (projectgroepen, functioneren van stuurgroepen,...). We hebben het ook over de organisatiecultuur, de opvattingen en normen die de samenwerking kenmerken en die daardoor ook een zekere ‘sturende’ impact hebben. Instituties zijn dus organisatorische en culturele gestolde praktijken die het kader vormen waarnaar actoren refereren en die hun gedrag verklaarbaar maken.

We maken een onderscheid tussen zogenaamde ‘harde’ en zachte’ institutionele elementen (zie ook Figuur 3). Met harde institutionele elementen bedoelen we deze waarover het arrangement zelf of de actoren in het arrangement geen (directe) controle kunnen uitoefenen: bevoegdheidsverdelingen, wettelijke bepalingen en procedures, financiële mid-

¹⁷ Gebaseerd op Teisman, G.R., Models for Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. In: Public Administration, 2000, pp. 937–56.

delen en regels, enz. Het gaat met andere woorden om institutionele elementen rondom of buiten het netwerk, die echter mee het speelveld van het arrangement bepalen. Met zachte institutionele elementen bedoelen we deze waarop het arrangement of de actoren wel vat kunnen hebben, deze waarover ze wel (een zekere mate van) controle of invloed kunnen uitoefenen, deze die voortvloeien uit het arrangement zelf (gestolde praktijken): de eventuele organen en structuren, de besluitvormingsregels binnen het arrangement, enz. Deze tweede groep is belangrijk, omdat deze volgens de literatuur door netwerkmanagement te beïnvloeden zijn. Men kan bijvoorbeeld de samenstelling van een stuurgroep wijzigen, andere structuren oprichten, ...

Figuur 3: 'Harde' en 'zachte' instituties¹⁸



¹⁸ Voets, J. en De Rynck, F., Het 'Project Gentse Kanaalzone': Naar een onderzoekskader voor gebiedsgerichte beleidsvorming. Gent, Steunpunt bestuurlijke organisatie in Vlaanderen, 2004, p. 109.

Twee belangrijke zachte ‘culturele instituties’ zijn, zo blijkt uit de analyse, vertrouwen (*trust*) en percepties (*framing*). Vertrouwen is een zeer belangrijk element van interorganisationale relaties en dus ook in gebiedsgerichte arrangementen.¹⁹ De aan- of afwezigheid van vertrouwen bepaalt mee de houding en het gedrag van actoren in een proces. Indien een actor geen vertrouwen heeft (of het verliest) in andere actoren of het proces als dusdanig, dan zal hij zelf niet geneigd zijn om zich (sterk) in een proces te engageren. In processen die gekenmerkt worden door interdependentie of wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, is het dus noodzakelijk om vertrouwen te creëren en te behouden. Bij afwezigheid ervan is ‘niet-deelname’ de te verwachten (en logische) houding van een actor, wat in een interdependent proces resulteert in de afwezigheid van oplossingen en uiteindelijk in het falen van het proces zelf. Vertrouwen wordt in de literatuur ook gezien als een manier om om te gaan met risico en onzekerheid in uitwisselingsrelaties.²⁰ Bijgevolg is de analyse van het vertrouwen van actoren in elkaar en in het proces, alsook de bedreigingen en stimuli (instrumenten) voor vertrouwen, belangrijk. In een langlopend proces is vertrouwen geen statisch gegeven: vertrouwen fluctueert doorheen het proces.

Perceptie is een tweede belangrijke culturele factor. Het gaat om perceptie over verschillende zaken. Zo hebben actoren hun eigen definitie van hun omgeving die bestaat uit hun probleemdefiniëring, hun beeld van de andere actoren in (en buiten) het beleidsnetwerk, de aard van hun eigen afhankelijkheid ten aanzien van de anderen en het proces (en vice versa), en hun perceptie van de voor- en nadelen van samenwerking.²¹

Het gaat daarbij niet enkel om de perceptie van wie wat krijgt (=de winst/verlies-afrekening van elke actor), het gaat ook om het al dan niet percipiëren en erkennen van de onderlinge afhankelijkheid (interdependentie) en het idee dat samenwerking tot de eigen doelbereiking bijdraagt. Deze perceptie is in een netwerkachtig arrangement extra ‘problematisch’ in vergelijking met andere arrangementen precies omdat de actoren in een netwerk interdependent - dus afhankelijk van elkaar - zijn: indien een autonome actor geen afhankelijkheid percipieert of erkent, wordt hij geacht niet te participeren (tenzij onder dwang, maar dit

¹⁹ Lane, C. en Bachman, R., (Eds.) *Trust Within and Between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*. Oxford, Oxford University Press, 1998.

²⁰ van Ark, R.G.H. en Edelenbos, J., *Spatial Planning, Commitment and Trust. Dealing with interdependency and uncertainty in policy networks*. 2003 (paper).

²¹ Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M., *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Londen, Sage, 1997, p. 79.

is een kenmerk van hiërarchische relaties, niet van netwerkrelaties). Erkenning en perceptie is zoals vertrouwen niet noodzakelijk (enkel) bepaald door organisatiekenmerken: vaak is het de intermediair die al dan niet kansen in een proces ziet en bijgevolg bepaalt of de actor al dan niet actief meewerkt.

Zoals er bewuste strategieën worden gevolgd om vertrouwen te creëren/te behouden zijn er ook bewuste strategieën om de perceptie te beïnvloeden. Een arrangement kan immers gezien worden als een sociale configuratie waarbij actoren kunnen trachten om het beeld van een actor te veranderen (processen van zogenaamde *framing* en *reframing*), waarbij dan de vraag gesteld kan worden wie deze bewuste strategieën hanteert. In PGK bleken de ruimtelijke planners hier een zeer belangrijke rol te vervullen: zij trachten de beelden van de verschillende actoren in kaart te brengen, in elkaar te passen maar tegelijkertijd in een langetermijnvisie te verwerken en vervolgens de beelden van de actoren hieraan aan te passen. Dit lijkt in feite onderdeel van het concept van collaboratieve planning zoals onder andere Van den Broeck het voorstaat.²² Tegelijkertijd zien we dat ook andere actoren trachten om percepties te beïnvloeden.

Percepties van actoren wijzigen is echter niet eenvoudig. Het gaat vaak om gestolde of gefixeerde beelden vanuit het eigen belang die als stringent referentiekader van een actor fungeren. Maar percepties kunnen tegelijkertijd ook evolueren, want ze worden geconstrueerd en gereconstrueerd doorheen interacties met anderen.²³ Dat is het belang van het proces: dat werkt in op de percepties van actoren, of kan dat doen. Doorheen deze interacties worden sociale configuraties opgebouwd die op hun beurt als referentiekader worden gehanteerd. We wezen al op het belang van deze configuraties aangaande vertrouwen. Het bewust beïnvloeden van perceptie is dus een belangrijk onderdeel van het proces- en netwerkmanagement.

²² Van den Broeck, J., Informal arenas and policy agreements changing institutional capacities: a story and reflections about a collaborative, integrated and strategic approach in the Canal Zone Ghent-Terneuzen. 2001 (paper).

²³ March, J.G., Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice. In: Bell Journal of Economics, 1978, pp. 587-608.

5. Beleidsvorming = product van koppeling van gebiedsgerichte en Vlaamse circuits

Gebiedsgerichte arrangementen, zo blijkt uit de analyse van het PGK, lijken op een tweeledig niveau te verlopen, waarbij relatief autonome subregionale en Vlaamse processen zich verknopen via partijpolitieke, persoonlijke, streekgebonden en professionele relaties (zie Figuur 4). Het is doorheen die koppelingen van subregionale en Vlaamse circuits dat het beleid in het gebied tot stand komt.

In een samenwerkingsverband zoals PGK blijkt er op algemene lijnen dus sprake van een dubbel (maar op elk niveau grillig) beleidsproces: enerzijds is er het beleidsvormend proces in het subregionaal arrangement en anderzijds is er de politieke besluitvorming op het Vlaamse niveau dat de meeste sleutels ten aanzien van het gebied in handen heeft. Beide beleidsprocessen zijn contextgebonden, kennen een eigen dynamiek, een eigen ratio en blijken in de praktijk weinig op elkaar afgestemd te zijn. Via professionele, persoonlijke en partijpolitieke relaties trachten intermediairs deze processen te bespelen en te lobbyen. We hebben nu al aanwijzingen dat deze vaststellingen ook opgaan voor andere, gelijkaardige processen, zoals de afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden.²⁴

PGK ontwikkelde zich duidelijk van onderuit: het zijn lokale actoren die in dit gebied een proces opstartten en vervolgens verschillende Vlaamse publieke actoren gingen betrekken omdat Vlaanderen de zware hefbomen voor het gebied formeel beheerst. De dynamiek komt met andere woorden vanuit het lokale, hoewel er na verloop van tijd ook een aantal Vlaamse diensten (zowel buitendiensten als hoofdbesturen) deel zijn gaan uitmaken van deze dynamiek en zelf mee als katalysator gingen fungeren. Opvallend is dan dat het Vlaamse - in tegenstelling tot het lokale en provinciale - politieke niveau niet zichtbaar aanwezig is in het arrangement. We zien dus wel een aantal intermediairs van Vlaamse diensten maar weinig of geen duidelijke betrokkenheid van politieke

²⁴ Zie onder meer Vancoppenolle, D. en Brans, M., Ambtelijk beleidswerk in vernieuwende beleidsvormingsprocessen. Leuven, Steunpunt bestuurlijke organisatie in Vlaanderen, 2004. Leinfelder, H. en Allaert, G., (eds) Parkbos Gent. Over visievorming en beleidsnetwerking. Gent, Academia Press, 2005.

vertegenwoordigers van de uiteindelijke beslissers voor belangrijke dossiers op Vlaams niveau, met name de Vlaamse ministers of het Vlaams Parlement.

Voor het gros van deze Vlaamse intermediairs stellen we vast dat er geen expliciete mandatering is vanuit de deelactor of vanuit het Vlaamse politieke niveau: zij vullen hun mandaat grotendeels zelf in. De sterkte en invulling van dat mandaat wordt dan bepaald door de institutionele context, door de belangen van hun dienst maar evenzeer door de persoonlijkheid van de intermediair en zijn of haar set van persoonlijke, professionele (en eventueel partijpolitieke) relaties.

Dit zorgt voor een merkwaardige situatie, waarbij het arrangement van onderuit bepaalde beleidsopties ontwikkelt in coproductie met onder andere Vlaamse ambtenaren en rekening houdend met belangen van private actoren, waarna die opties vervolgens vragen om Vlaamse politieke beslissingen. Op dat ogenblik lijkt de besluitvorming op Vlaams niveau ongeveer te beginnen en belanden deze decentrale onderhandelde planvormen in een andere dynamiek van politieke besluitvorming, met weer eigen ratio's en afwegingen die weinig met het gebied te maken hebben. In feite zien we een soort gedecentraliseerde beleidsvorming, waarbij er van onderuit in een gebied een proces ontstaat (met betrokkenheid van Vlaamse ambtenaren) dat tot bepaalde onderhandelde beleidsproducten komt, maar die vervolgens door de institutionele context vaak nog door een gecentraliseerde Vlaamse politieke besluitvorming moeten passeren. Deze gebiedsproducten komen dan in de Vlaamse politieke besluitvormingsmolen terecht waarin ze met andere beleidsproducten in verschillende weegschalen met eigen maten en gewichten worden gelegd.

Elke etappe kent zo eigen afwegingscriteria die samen bepalen wat er met het gebiedsproduct gebeurt. Een gebiedsproduct zoals een ontwerp-RUP²⁵ komt bijvoorbeeld op het kabinet van ruimtelijke ordening terecht maar wordt daar als niet-prioritair beschouwd, als nog niet rijp voor verdere bespreking, of er wordt gevraagd om bepaalde aanpassingen, enz. Als het (al dan niet aangepast) gebiedsproduct de volgende stap - het interkabinettenoverleg - bereikt is het ook daar afwachten wat het oordeel is (terug naar kabinet, al dan niet vragen van aanpassingen, goedkeuring). Als ook deze hindernis genomen is, belandt het gebiedsproduct dan als laatste stap – we maken hier abstractie van het Vlaams Parlement – op de ministerraad. En hoewel de ministerraad vaak for-

²⁵ RUP = ruimtelijk uitvoeringsplan

meel de voorakkoorden van het interkabinettenoverleg bevestigt, kan het gebiedsproduct ook in deze stap nog inzet van onderhandelingen worden: Minister A van partij B geeft tijdens de ministerraad bijvoorbeeld dossier G (=een PGK-product) op omdat hij/zij/zijn of haar partij dossier H en I belangrijker acht en dossier G als pasmunt gebruikt om de steun van minister C en partij D te krijgen voor dossier H en I.

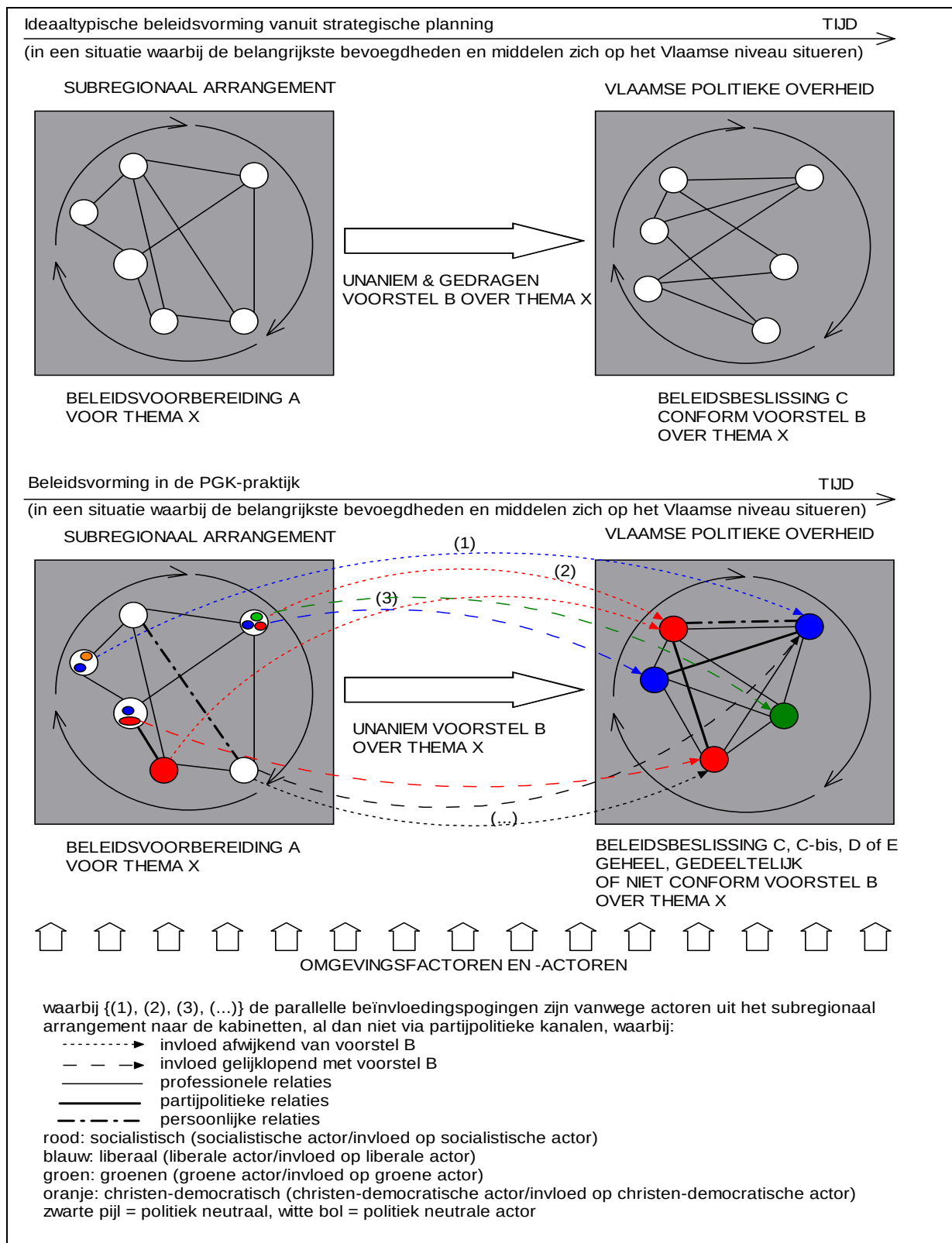
Dit soort afwegingen bepaalt dan uiteindelijk wat er met opties, die in een bepaald deelgebied het resultaat zijn van een moeizaam participatief overleg en die Vlaamse politieke beslissingen vragen, gebeurt. Een treffend citaat: *“Natuurlijk, ik moet het u niet wijsmaken, de wijze waarop er op hoog niveau beslist wordt als het over veel geld gaat: ik heb nog nooit geweten dat een dossier dan wegens zijn intrinsieke kwaliteiten werd beoordeeld bij een beslissing. Daar komt politiek met een kleine –p- altijd wel de hoek om kijken”*.²⁶

Figuur 4 illustreert het beleidsvormend proces. Enerzijds is er een ideaaltypische benadering (=eerste schema) waarbij de (ontwerp-)producten van het arrangement als resultaat van een breed overlegd proces door de uiteindelijke beslissers worden goedgekeurd. Anderzijds is er de Vlaamse beleidspraktijk (= tweede schema) met een complexe set van actoren en relaties die de reële politiek-ambtelijke praktijk uitmaken.

De kennis over deze besluitvorming is één zaak, het kunnen bespelen van deze besluitvorming is een andere. Het is precies in de capaciteit om dit te bespelen waarin intermediairs verschillen. Net zoals hun mandaat hangt dit samen met hun institutionele positie, persoonlijkheid en eigen relatienetwerk. PGK-actoren bespelen met andere woorden de Vlaamse besluitvorming, soms in het kader van hun individuele actorbelang maar – in deze praktijk - meestal in het kader van het gezamenlijk ‘arrangements’-belang: ambtenaren contacteren collega-ambtenaren op het kabinet om de haalbaarheid of timing van een bepaald dossier te toetsen of te beïnvloeden; burgemeesters of schepenen gaan bij de bevoegde minister langs om een zaak te bepleiten; intermediairs gebruiken een eventuele partijpolitieke band om de positie van een partij op Vlaams niveau in hun voordeel te beïnvloeden, enz. Maar ondanks deze contacten en een ogenschijnlijke subregionale consensus - inclusief tussen de lokale

²⁶ Voets, J. en De Rynck, F., Het 'Project Gentse Kanaalzone': Naar een onderzoekskader voor gebiedsgerichte beleidsvorming. Gent, Steunpunt bestuurlijke organisatie in Vlaanderen, 2004, p. 120.

Figuur 4: Ideaaltypische en feitelijke beleidsvorming²⁷



²⁷ Ibid., p. 122.

intermediairs van de politieke partijen - blijken het interkabinettenoverleg en de ministerraad vaak moeilijk op een voorspelbare wijze te bespelen.

De kern van de zaak is dat de analyse van dit soort praktijken ons veel leert over het tot stand komen van beslissingen op Vlaams niveau en op gebiedsniveau. Vlaanderen is formeel bevoegd maar die formele bevoegdheidsruimte wordt zoals net geïllustreerd in feite (grotendeels) ingevuld door lokale lobbying en lokale coalitievorming (althans in deze praktijk!). Op het niveau van de formele bevoegdheden en formele beslissingen spelen dan allerlei agenda's die soms wel maar meestal weinig of niets te maken hebben met de gebiedsgerichte inhoud. Voor andere praktijken komen we misschien tot andere conclusies: het spreekt voor zich dat de eigen aard van deze praktijk (in dit geval: sterk vanuit het lokale niveau gestuurd) hierbij een belangrijke rol speelt.

Dat betekent dat de actoren in een arrangement op (minstens) drie niveaus moeten onderhandelen. Een eerste onderhandelingsniveau is intern: het in de eigen organisatie eens worden, steun verwerven, enz. Een tweede niveau van onderhandeling is onderling: tussen de actoren in het arrangement (met betrokkenheid van Vlaamse ambtenaren, al dan niet uit sterke buitendiensten). Een derde onderhandelingsniveau is gericht op de omgeving: vanuit het arrangementsbelang wordt er zowel individueel als gezamenlijk gelobbyd bij de beslissers (vooral op het Vlaams niveau) om hun beleidsvoorstellen 'erdoor' te krijgen (waarbij ze in een andere context van onderhandelen terechtkomen).

De complexe besluitvorming wijst voorts op het belang van algemene contingente kenmerken van multi-organisationale arrangementen om de verhoudingen tussen bestuursniveaus en private actoren in Vlaanderen te begrijpen. Deze verhoudingen zijn gevat in wat als een sterk *political localism* doorheen de bestuurslagen in Vlaanderen gedefinieerd kan worden: er is sprake van een sterke verdichting tussen besturen als gevolg van de beperkte oppervlakte, de sterke lokale aanwezigheid van centrale administraties, de sterke partijpolitieke verbanden doorheen bestuurslagen, een vrij sterke incrementalistische inslag van besluitvorming die zich goed leent voor lobbying en het arrangeren van de besluitvorming, enz. Hiermee stoten we wellicht op kenmerken die typisch zijn voor de Vlaamse politieke cultuur en besluitvorming. De eigen instituties spelen hier een determinerende rol.

6. Stuurt daar iemand?

6.1. Democratie?

Naast talrijke, eerder bestuurskundige vragen omtrent intra- en interbestuurlijke verhoudingen, rollen van actoren, management van arrangementen, efficiëntie van beleidsvorming, enz. duiken er ook meer politicologische vragen op omtrent de democratische aspecten, facetten en implicaties van gebiedsgerichte beleidsarrangementen. Volgens de literatuur houden dergelijke subregionale arrangementen – in lijn met de kritieken op beleidsnetwerken – gevaren in: ze zouden kunnen (1) leiden tot een verwaarlozing van gemeenschappelijke belangen door overheden, (2) een hinderpaal zijn voor beleidsvernieuwing, (3) niet-transparante beleidsprocessen betreffen en (4) over onvoldoende democratische legitimatie beschikken. In positieve zin worden ze dan weer geprezen omwille van (1) het inbrengen van andere dan overheidsactoren en hun expertise in het beleidsproces, (2) het verhoogde draagvlak en de vlottere implementatie van beleid, (3) de deelname van verschillende actoren als versterking van de democratie en (4) netwerken maken het mogelijk om maatschappelijke problemen (beter) aan te pakken door bundeling van verspreide en versnipperde middelen.²⁸

Maar kunnen we zo gemakkelijk oordelen over ‘de’ democratische kwaliteit van arrangementen? De argumenten pro en contra zijn van uiteenlopende aard: de ene auteur bekijkt eerder de kwaliteit van het proces (open of gesloten), de andere kijkt eerder naar de aard van de betrokken actoren (dominantie van private actoren), nog anderen zullen vooral vanuit de resultaten redeneren (het draagvlak, vlottere implementatie, beleidsvernieuwing, enz.). Naargelang de keuze van het uitgangspunt wordt er dan over verhoogde dan wel verlaagde democratische legitimiteit gesproken. Voorts dekt de notie gebiedsgericht werken veel te veel soorten praktijken om die dan vervolgens eenduidig met bepaalde democratische kwalificaties te vatten.

We merken meteen hoe normatief en subjectief de hele discussie is: wat is de juiste betekenis van het zogenaamde ‘primaat van de politiek’, hoe schat men het nut van beleidsvernieuwing in, van welke actoren vindt

²⁸ Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M., *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Londen, Sage, 1997.

men dat die betrokken zouden moeten zijn? De discussie is niet alleen normatief, ze is ook vaak dubbelzinnig. Aan de ene kant wordt de evolutie naar meer interactieve vormen van beleid toegejuicht en zelfs noodzakelijk gevonden om het te statische karakter van de representatieve democratie te overstijgen en om een draagvlak voor complexe problematieken te vinden. Maar zodra zich dan dergelijke vormen ontwikkelen, worden ze als niet democratisch beschouwd omdat ze het primaat van de politiek en van de representatieve democratie zouden uithollen.²⁹

In veel literatuur is echter ondertussen ook de afkalvende legitimiteit van de representatiedemocratie voldoende belicht: de tanende rol van de politieke partijen met een verzwakte maatschappelijke inbedding, de marginalisering van de verkozen raden, enz.³⁰ In kritieken op beleidsarrangementen lijkt het dan echter soms alsof dan toch nog een ‘ideaalbeeld’ over de representatieve democratie als toetsingsnorm voor gebiedsgerichte arrangementen wordt gehanteerd. De representatieve democratie zou dan immers door deze arrangementen worden ‘uitgehold’. Een oordeel (en de gevolgen die eraan gekoppeld worden) hangt met andere woorden samen met de invulling van het begrip ‘democratie’, met de context waarin een arrangement functioneert, met de politieke cultuur die een bepaalde regio kent, enz. De gangbare literatuur komt ons dan ook voor als te algemeen, te impliciet normatief, te weinig contingent.

Als we bijvoorbeeld naar de traditie in de ruimtelijke ordening in Vlaanderen kijken, en dat is in het PGK toch het dominante beleidsveld, dan was deze lange tijd beheerst door vrij gesloten werkende corporatistische gebiedsgerichte en centrale netwerken, gedomineerd door tripartite-overlegstructuren. In de periode ’50-’80 was de beleidsmatige rol van de lokale overheid in ruimtelijke ordening zeer beperkt: zij planden niet of nauwelijks. De beleidsstijl in ruimtelijke planning was dan ook zeer gecentraliseerd, corporatistisch en ‘cliëntelistisch’ van aard.³¹ Een citaat dat de Vlaamse planningspraktijk in die tijd typeert: “*Vroeger ging*

²⁹ De Rynck, F., Hybride democratie en het primaat van de politiek. In: Hubeau, B. en Elst, M. (Eds), *Democratie in ademnood? Over verfijning, legitimatie en verfijning van de democratie*. Brugge: Die Keure, 2002, pp. 339-369.

³⁰ Dewachter, W., *De mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*. Leuven, Acco, 2001. Dewachter, W., *Besluitvorming in politiek België*. Leuven, Acco, 1995. Huyse, L., *Over politiek*. Leuven, Van Halewyck, 2003.

³¹ Lagrou, E., *De gewestplannen 1962-1980: de gemiste kans*. In: *Ruimtelijke planning, 1983*, pp. lag 1- lag 84.

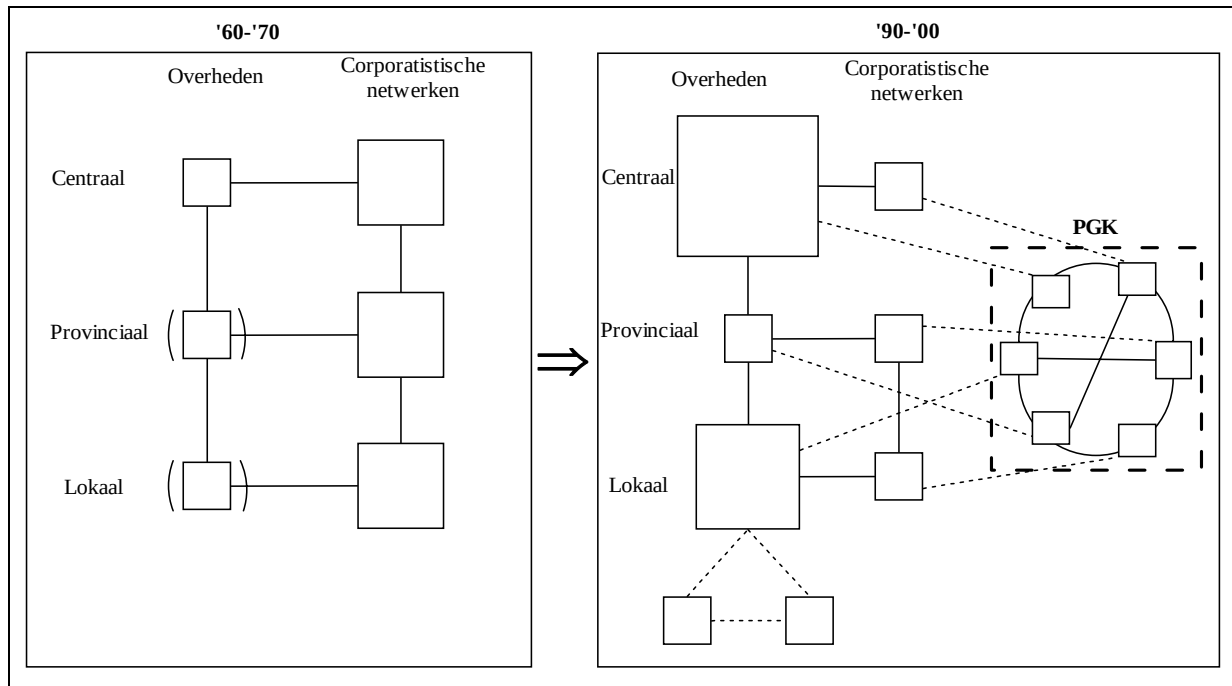
*dat als volgt: er komt er ene binnen, diene mens had een industrieterrein nodig. Wel, dan zei men tegen Johnny, de tekenaar: ‘schrijft dat efkens op en ’t is in orde’”.*³²

De centrale overheid nam de meeste beslissingen op dit vlak. Ruimtelijke planning was ook sterk marktgeoriënteerd: de overheid volgde de vraag van de markt (bouwpromotoren, bedrijven, enz.). De institutionele verschuiving in de jaren negentig in dit domein is dan ook opvallend in vergelijking met de afwezigheid van de overheid voorheen: de ruimtelijke planning in het algemeen en de (deels) gedecentraliseerde bevoegdheid op het lokale niveau creëren een nieuwe publieke arena voor de representatieve democratie en ze stimuleren nieuwe en meer ambitieuze rollen voor de overheid op alle niveaus. Iets te krachtig geformuleerd: eindelijk (kaders, kansen en impulsen voor) lokale democratie in ruimtelijke ordening. Nu is, althans formeel, sedert het decreet op de ruimtelijke ordening sprake van decentralisatie en subsidiariteit. Die zou er voor moeten zorgen dat er meer relevante lokale inhoudelijke discussies moeten worden gevoerd. Een politiek debat kan inhoud krijgen.

De traditionele planning was *mono-level*: nu worden instrumenten ontwikkeld voor meer interactieve relaties tussen overheidsniveaus rond de structuurplannen, de uitvoeringsplannen en de afbakening van stedelijke gebieden. In Figuur 5 proberen we in algemene termen de evoluties voor te stellen. De figuur toont de historisch zwakke betrokkenheid van de decentrale besturen en de recente evolutie naar meer bevoegdheden. De figuur toont de meer actieve en ambitieuze rol van de overheid (grotere vierkanten). We schetsen de zware invloed van corporatistische netwerken in het verleden en de evolutie naar verkleinde macht nu, samen met het ontstaan van nieuwe en meer open arrangementen van het PGK-type. In die arrangementen ontstaan meer interactieve relaties tussen actoren: die relaties krijgen het karakter van procesmatige onderhandelingen. Met deze elementen in het achterhoofd, zit er misschien zelfs meer democratisch potentieel in een subregionaal arrangement zoals PGK. De bestuurlijke context en instituties zijn gewijzigd, het lokale debat krijgt meer zin, vorm en inhoud dan dat voorheen het geval was in een model van uitgeholde, marginale tot zelfs helemaal onbestaande representatieve democratie.

³² Citaat uit een interview in het kader van het onderzoek naar de PGK-praktijk.

Figuur 5: Bestuurlijke evolutie in Vlaanderen op het vlak van ruimtelijke planning³³



Daarom moeten we aan Vlaanderen aangepaste en normatief ondubbelzinnige kaders uitzetten die voor ons de basis vormen voor een genuanceerde benadering van deze moeilijke vraagstukken: een explicieter omschrijven van democratiemodellen in de richting van een substantieve en discursieve benadering, kwaliteitscriteria om het verloop van proces te beoordelen, het inbedden van nieuwe bestuurlijke arrangementen ten opzichte van eerdere praktijken en contingente factoren, een correcte wetenschappelijke inventarisatie van de reële rollen die politici, partijen en ambtenaren in beleidsarrangementen spelen. Dit alles moet leiden tot een beter onderbouwd debat omtrent het democratievraagstuk van en in gebiedsgerichte beleidsarrangementen.³⁴

6.2. Politici en ambtenaren?

Het democratiedebat moet vertrekken vanuit een analyse van de rol die politici en ambtenaren in de beleidsvorming feitelijk vervullen. Het beleidsgebeuren sturen is in een democratie de kerntaak van politici en ambtenaren. Zoals we dan zouden verwachten, staan politici en

³³ De Rynck, F. en Voets, J., Gebiedsgerichte beleidsnetwerken. Pleidooi voor een dynamische en contingente benadering van het democratievraagstuk. In: Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, 2004, p. 43.

³⁴ Ibid., pp. 36-47.

ambtenaren centraal in een praktijk als PGK. Experten, met name ruimtelijke planners, maken het rijtje compleet. Toch zijn hun rollen niet eenduidig te vatten. Ze spelen diverse maar geen exclusieve rollen: institutionele tussenhandelaars, *network champions*, trekkers, ...

Doorheen de complexiteit van de praktijk zien we acties (hier gemakshalve gevat onder de noemer 'management') van deze drie soorten actoren. Dit management verschilt van het management van enkelvoudige organisaties en er is niet één duidelijke manager of één managementprofiel te onderscheiden. Het gaat in deze context niet meer om het (van bovenaf) implementeren van een bepaald uitgestippeld beleid (al dan niet) binnen de eigen organisatie. Het gaat wel om het verknopen van (beleidsprocessen van) verschillende min of meer autonome organisaties – waarvan sommigen nog wel via bepaalde hiërarchische relaties met elkaar verbonden kunnen zijn of waartussen eenzijdige afhankelijkheden bestaan - met het oog op het bereiken van bepaalde gezamenlijke oplossingen die niet noodzakelijk (en meestal niet) a priori zijn vastgesteld.³⁵ Toch kunnen we een aantal intermediairs onderscheiden die een soort managementteam zijn en die hun acties vooral richten op het procesverloop als dusdanig. Zo leveren bijvoorbeeld de planners expertise aan over het opzetten van het planproces en trachten zij voorts ideeën van actoren ruimtelijk te vertalen, verschillende functies in een gebied te koppelen en te ordenen en zijn zij uiteindelijk door hun manier van aanpakken mee verantwoordelijk voor het beïnvloeden van ideeën en percepties van actoren. Politieke actoren van hun kant maken afwegingen over de politieke impact en haalbaarheid van initiatieven, bepaalde na te streven balansen tussen partijen zoals bij het nadenken over de samenstelling van bestuursorganen, enz.

Het wordt al duidelijk dat er geen eenduidig managementprofiel te onderscheiden valt waarin alle rollen samenvallen. Agranoff heeft het vanuit zijn analyse van multiorganisationale settings over *network champions* als diegenen die het geheel organisatorisch op poten zetten.³⁶ Hij

³⁵ Zie onder meer: Agranoff, R. en McGuire, M., Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. Washington, Georgetown University Press, 2003. O'Toole, L.J. en Meier, K.J., Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 2004, pp. 469-494.

³⁶ Agranoff, R., Understanding Networks: A Guide for Public Managers. report for IBM Endowment for the Business of Government. Arlington, IBM Endowment, 2003. Online beschikbaar op: <http://www.indiana.edu/~speaweb/fcltydir/agranoff.html>

onderscheidt ook *vision keepers* of *promoters* die vanuit hun positie als intermediairs van actoren mee het proces draaiende houden en tegelijkertijd de grote lijnen in het oog houden. Vanuit onze eigen analyse kunnen we daar nog een ‘trekker’ aan toevoegen die het geheel met het nodige gezag en autoriteit leidt en voorziet.

Uiteindelijk zijn deze intermediairs in dit arrangement institutionele ‘tussenhandelaars’ of beleidsmakelaars, die contacten opbouwen met ambtenaren, politici en andere actoren van verschillende niveau’s. Daarbij worden actief politici, partijen en ambtenaren bespeeld, lijnen gelegd naar kabinetten, enz. Dus ook al is er voor de buitenstaander sprake van een *black box*, binnen deze box zijn er wel degelijk intermediairs die een proceslogica onderscheiden en het arrangement mee aansturen. Voor Vlaanderen leren we alvast dat bestaande theorieën over management weinig raad brengen: er is weinig empirisch materiaal en wat we uit internationale literatuur leren blijkt vaak onaangepast aan de Vlaamse context. Deze thematiek vraagt dan ook een erg procesgebonden en contingente analyse.

Management in deze context is volgens Agranoff en McGuire niet alleen anders, maar heeft ook belangrijke implicaties: deze managers worden in feite beleidsmakers omdat ze zelf beleidsstrategieën ontwikkelen en trachten om via allerlei aanpassingen aan het stelsel van interorganisationale relaties tot resultaten te komen. Dat zien we ook in onze praktijk: de rol van ambtenaren is zeker niet beperkt tot de klassieke rollen, ambtenaren in deze praktijk initiëren zelf verbanden tussen actoren, onderhandelen tussen actoren, enz. Ze doen dat actief en pro-actief en ze doen dit overwegend in een ruim ingevuld ‘mandaat’ dat bijzonder veel ruimte laat voor beleidsvorming. Ambtenaren hebben daarbij overigens ook hun eigen ‘belangen’.

We stellen vast dat planners als pro-actieve beleidsmakelaars optreden: zij komen actief tussen en spelen in feite ‘politieke’ rollen. Hun rol is dus niet ‘neutraal’ in de betekenis dat ze alleen als technici zouden functioneren. We stellen evenzeer vast dat provinciale ambtenaren en de gouverneur cruciale rollen in het PGK spelen. Ze treden als intermediair op, worden blijkbaar aanvaard als de centrale managers en als behoeders van het gebiedsgerichte arrangement. De provincie als politiek orgaan speelt hier evenwel maar een marginale rol.

Door de parallelle beleidscircuits is een belangrijk onderdeel van het management de problematiek van de politieke aansturing op Vlaams niveau – meer bepaald de verhouding kabinet-ambtenaren. In dat kader stellen we vast dat de verhouding tussen kabinetten en

Vlaamse ambtenaren in subregionale arrangementen veel afstandelijker is dan dat het geval is voor Vlaamse beleidsvorming. We merken ook dat partijpolitiek een zeer belangrijke bedding is voor het goed begrijpen van het management of de realisatie van sturing over bestuursniveaus heen. Het zijn de partijpolitieke lijnen die instaan voor het schakelen van de beleidscircuits op streekniveau en op Vlaams niveau, voor de inbedding van de lokaal-centrale interacties. Het schakelen kent tot slot echter ook andere componenten: de netwerking tussen politici en ambtenaren is voor een deel emotioneel van aard: de streekgebonden reflex werkt zeker ook als bindmiddel.

7. Besluit

Allerlei ontwikkelingen leiden in politiek-bestuurlijke termen tot complexe problemen die op hun beurt aanleiding geven tot een verhoogde aandacht voor andersoortige vormen van samenwerking en sturing op nieuwe schalen. De onderlinge afhankelijkheid tussen zowel publieke als private actoren om deze problemen aan te pakken, zou tot meer samenwerking aanleiding (moeten) geven. Maar hoe komt die beleidsvoering dan tot stand, toegepast op gebiedsgerichte beleidsproblemen? Wat leert ons de analyse van gebiedsgerichte beleidsvoering over ontwikkelingen in het Vlaamse bestuur en over de samenwerking tussen publieke en private actoren? Hoe ontwikkelt zich een beleidsarrangement in de praktijk, welke (f)actoren spelen welke rol, hoe spelen rationaliteit en macht in een complex onderhandelingsstelsel?

We toonden in deze bijdrage vanuit een bestuurskundige invalshoek de complexiteit van beleidsvoering aan in stelsels met vele actoren aan de hand van een diepgaande analyse van het Project Gentse Kanaalzone. Door de focus te plaatsen op complexe processen en reële interacties vullen we de klassieke discussie aan. Zo leggen we een aantal complexe mechanismen van gebiedsgerichte beleidsvorming bloot: de politiek-ambtelijke verhoudingen en hoe deze bespeeld worden door actoren - op het podium of achter de schermen - in het gebied; hoe de dominante positie van de Vlaamse overheid - die zelf een complexe samengestelde actor is - in subregionale gebieden de beleidsvorming beïnvloedt; hoe en wie er in het ogenschijnlijk kluwen van het arrangement actief stuurt en managet. Tegelijkertijd formuleerden we vragen die de analyse oproept: hoe verhouden zich deze beleidsarrangementen met onze representatieve democratie? Evolueren de sturingsverhoudingen wel naar meer

partnerschap tussen publieke actoren en private actoren? Zo confronteren we onze bevindingen op een kritische wijze met de bestaande netwerkliteratuur, met het debat over de democratische kwaliteit van deze arrangementen en met algemene veronderstelde trends zoals *governance*.

Het beschrijven en verklaren van de Vlaamse politiek-bestuurlijke praktijk gebeurt immers nog te weinig. Vaak worden theoretische concepten en kaders gebruikt die onvoldoende aangepast zijn aan de praktijk of blijven analyses steken op een aantal formele en relatief gemakkelijk te analyseren kenmerken (zoals regelgeving, financiële verhoudingen). Hoewel het voorgaande belangrijk is om de praktijk te kaderen, moeten we streven naar onderzoek dat dieper graaft, zoals in diepgaande kwalitatieve *casestudies*. En ook al lijkt deze aanpak aan belangstelling te winnen, ook in andere disciplines, is er nog veel werk aan de winkel. Dit soort onderzoek brengt dan meer valkuilen met zich mee en vraagt meer energie, maar de resultaten zullen veel dichter aansluiten bij de praktijk.

Vanuit bestuurskundige invalshoek pleiten we tenslotte voor meer oog voor en het ontwikkelen van een aangepaste visie op management. Terwijl beleid steeds meer tot stand komt in samenwerkingsverbanden, hinkt de bestuurskundige literatuur achterop met een nog vaak mono-organisationale invulling van management. Wat betekent management in deze wijzigende context? Het management in en van enkelvoudige organisaties (bv. bedrijf, dienst, afdeling) is al meer dan een eeuw voorwerp van onderzoek – van Ford, Taylor en Fayol met het *scientific management*, Weber met zijn bureaucratische theorie over Mintzberg tot het nieuwe publieke management - maar het managen in en van complexe multi-actorsettings (of arrangementen) is zowel in de wetenschap als in de praktijk relatief onontgonnen terrein. Deze arrangementen vragen een andere benadering van het begrip management: “*managing linkages with other organizations is qualitatively different from managing employees in a single structure*”.³⁷ Maar wie managet wat op welke wijze? En als management anders is, welke implicaties heeft dit onder meer voor de democratische kwaliteit, de verantwoordelijkheid voor beleid, het functioneren van verantwoordelijke ambtenaren?

³⁷ O’Toole, geciteerd in Agranoff, R. en McGuire, M., Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments. Washington, Georgetown University Press, 2003, p. 64.