Belgeo

Revue belge de géographie

1-2 | 2011

Urban studies in Belgium

Stadsprojecten, stedelijke netwerken en de macht van stadsbesturen. De kortrijkse case

Thomas Block et Kristof Steyvers

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/6377>

DOI : 10.4000/belgeo.6377

ISSN : 2294-9135

Éditeur :

National Committee of Geography of Belgium, Société Royale Belge de Géographie

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2011

Pagination : 51-64

ISSN : 1377-2368

Référence électronique

Thomas Block et Kristof Steyvers, « Stadsprojecten, stedelijke netwerken en de macht van stadsbesturen. De kortrijkse case », *Belgeo* [Online], 1-2 | 2011, Online op 15 décembre 2012, geraadpleegd op 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/belgeo/6377> ; DOI : 10.4000/belgeo.6377

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

Belgeo est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Stadsprojecten, stedelijke netwerken en de macht van stadsbesturen. De kortrijkse case

Thomas Block et Kristof Steyvers

Inleiding

- 1 Stadsontwikkelingsprojecten zijn net als in de rest van Europa (Salet *et al.*, 2006) ook in Vlaanderen sinds de jaren '90 enorm populair. Met stadsontwikkelingsprojecten bedoelen we fysiek-ruimtelijke interventies die een hefboomfunctie vervullen voor een stad(sdeel) en bijgevolg een aanzienlijke impact hebben op de stedelijke ontwikkeling. Als over stadsontwikkelingsprojecten wordt gediscussieerd staan doorgaans volgende vragen centraal : “Is dit een kwaliteitsvol project ?” of eenvoudiger : “Ben je ervoor of ertegen ?”. Ook, maar minder vaak, zoekt men naar antwoorden op de vragen “Wie heeft dat beslist ?” of “Hoe is men tot zoiets gekomen ?” Dit artikel richt zich op deze laatste set van vragen en tracht inzichten aan te reiken over de besluitvorming bij Vlaamse stadsontwikkelingsprojecten met een focus op het machtsverhaal : “In welke mate en hoe zijn verschillende actoren betrokken bij de besluitvorming in de verschillende fases van het proces en bij de verschillende types van stadsontwikkelingsprojecten ?” In het bijzonder willen we de impact en aanpak beschrijven van Vlaamse stadsbesturen (focale actor) in het aanwezige krachtenveld. Die is minder vanzelfsprekend dan op het eerste zicht lijkt. De beslissingsmacht bij de realisatie van stadsontwikkelingsprojecten bevindt zich doorgaans niet louter binnen de formele, institutionele en bureaucratische overheidskaders van de stad, maar veeleer in een netwerk van publieke én (semi-)private actoren en doorheen verschillende bestuurslagen. Vraag is dus in welke vorm en in welke mate het klassieke stedelijk bestuur (of *urban government*) overgaat in het brede en populaire begrip *multi-actor en multi-level governance* en wat dit betekent voor de aansturing van deze besluitvormingsprocessen door/binnen stadsbesturen in Vlaanderen.

- 2 In dit artikel expliciteren we eerst ons perspectief. We gingen er in ons onderzoek immers expliciet van uit dat de besluitvorming bij een stadsontwikkelingsproject complex is. Er zijn dan telkens verschillende actoren in de arena met diverse belangen en strategieën die een vaak wijzigende situatie moeten inschatten, hierop trachten in te spelen, en gaandeweg tot reeksen van besluiten komen die de totstandkoming van een stadsproject bepalen (Healey, 2007).
- 3 Dit *complexiteitserkennende perspectief* (Teisman, 2005) wijkt af van het dominante “ordezoekende” perspectief dat besluitvorming min of meer ziet als het oplist van mogelijke alternatieven tijdens de voorbereiding, het eenmalig rationeel kiezen op een moment suprême door de top van de organisatie en het nauwgezet implementeren van de beslissing. Voorts lichten we uitgebreid ons analytisch kader toe. We geven hierbij aan hoe we macht operationaliseren en focussen op het in kaart brengen van institutionele posities, strategische gedragspatronen, gebruikte machtsbronnen en machtsconfiguraties.
- 4 Vervolgens beschrijven we hoe we methodologisch ons onderzoek hebben uitgevoerd in de Vlaamse centrumstad Kortrijk. Onze cases, namelijk drie (besluitvormingsprocessen van) stadsontwikkelingsprojecten gerealiseerd in de Kortrijkse binnenstad, worden er geïntroduceerd. Na een analyse van de dominante en afwezige actoren in deze drie processen en het in kaart brengen van de machtsconfiguraties, reflecteren we in ons besluit over de belangrijkste resultaten.
- 5 Met dit artikel willen we geenszins een voorschrijvende of normatieve aanpak naar voor schuiven. De nadruk ligt op het “verstehen” (in Weberiaanse zin) van macht binnen besluitvormingsprocessen rond stadsontwikkelingsprojecten.

Theoretische uitgangspunten

Een complexiteitserkend perspectief

- 6 Volgens ons complexiteitserkend perspectief krijgt een stadsproject ideaaltypisch vorm en inhoud in een rommelig of chaotisch proces bestaand uit een kluwen van reeksen beslissingen. De resultaten worden daarbinnen niet zelden bepaald door een samenloop van omstandigheden met exogene factoren (Cohen *et al.*, 1972; Kingdon, 1984). Ook merken we dat slechts zeer geleidelijk – al dan niet op een lerende manier – vooruitgang wordt geboekt (Lindblom, 1959; Mintzberg *et al.*, 1998). Eén duidelijk beslissingsmoment over het stadsproject is er dan niet, maar wel vervlochten reeksen van beslissingen genomen in een netwerk van allerlei actoren (Teisman, 2000, 2005).
- 7 In functie van onze analyse delen we het besluitvormingsproces op in 3 brede en abstracte stappen: *ID*, *2D* en *3D*. De eerste stap beschrijft de evolutie van voedingsbodem en kiemen naar het *ID* voor een stadsproject. Met de letters “*ID*” bedoelen we momenten waarop ideeën wordt geformuleerd waaraan een gevolg wordt gegeven. De tweede stap betreft deze tussen *ID* en *2D* waarbij “*2D*” staat voor het arsenaal aan mogelijke plannen (van verschillende actoren en op verschillende niveaus) die ter uitvoering worden opgemaakt. De laatste stap beschrijft de evolutie vanaf de eerste tastbare ontwikkelingen van het stadsproject naar *3D*, zijnde de finale resultaten in de praktijk.
- 8 De complexiteit van het besluitvormingsproces heeft implicaties voor de aansturing van een stadsontwikkelingsproject en dus voor het machtsspel dat zich hier rond ontwikkelt.

We stellen dat in onze analyse niet één centrale besluitvormer, met name de top van het stadsbestuur, de focus mag krijgen, maar wel de interactie tussen vele beslissers op allerlei niveaus en uit verschillende sectoren. Aan de hand van het gelijktijdig voorkomen van hervormingstypes (vb. inzake New Public Management, interne rolverdeling, verzelfstandiging, privatisering, PPS, participatie, personalisering, etc.) en een samenspel van structurele factoren (vb. globalisering, glocalisering, postfordisme, liberalisering van kapitaal, groeiende migratiestromen, etc.) beschrijven en zien vele auteurs sinds de jaren '70 en '80 steeds meer een duidelijke verschuiving van “(urban) government” naar “(urban) governance” (Andrew *et al.*, 1998 ; Denters *et al.* 2005)¹. Ideaaltypisch toegepast op de besluitvorming bij stadsontwikkelingsprojecten kenmerkt het “urban governance”-model zich door een zeer gefragmenteerde, veeleer informeel gecontroleerde en niet-hiërarchische overheid, door competitie tussen bestuurslagen en stedelijke actoren (verticaal), en door de impact van machtige private actoren (vb. investeerders) en andere niet-gouvernementele organisaties (vb. buurtgroepen en natuurverenigingen) op en binnen de besluitvorming van deze projecten (horizontaal). Noch het stadsbestuur, noch private actoren hebben immers de autoriteit, de kennis en/of de capaciteit om dit alleen aan te pakken (Salet *et al.*, 2006). Bijgevolg is sterke interactie tussen sleutelactoren noodzakelijk bij verschillende types van projecten, waardoor (informele en formele) allianties, netwerken, groeicoalities of “urban coalitions” ontstaan van stadsbesturen, (semi-)private actoren, (agentschappen van) bovenlokale overheden, middenveldorganisaties, etc. We kunnen ons hierbij de vraag stellen wat dan nog de macht is van een stadsbestuur in dergelijke complexe processen.

Macht in stedelijke beleidsnetwerken

- 9 Over het algemeen wordt macht aanzien als een belangrijk structurerend mechanisme voor het behoud of de aanpassing van de maatschappelijke orde. De meeste omschrijvingen van macht nemen als essentieel element op dat actor A (machthebbende) er in slaagt of zou kunnen slagen om actor B (machtssubject) iets te laten doen dat B zonder die machtsrelatie niet zou hebben gedaan (Dahl, 1957 ; Devos *et al.*, 2007). Macht moeten we dan ook beschouwen als een relationeel begrip waarbij de partners in de relatie zich in termen van boven- en onderschikking tot elkaar verhouden. Ook beklemtonen we tevens het intentionele (met de expliciete bedoeling tot sturing) en effectieve (met het feitelijke resultaat van sturing) karakter ervan (Wrong, 1995). Macht gaat ook gepaard met het bezit of de activering van *machtsbronnen of -middelen*. In principe kunnen we hieronder alles wat een actor kan aanwenden in een besluitvormingsproces vatten : geld, prestige, kennis, geweld, wetten, ideologie, etc. In functie van onze analyse hebben we het concept “machtsbron” strikter geoperationaliseerd. We baseerden ons hierbij vooral op de vier machtsbronnen volgens Goverde (1987), zijnde productie-, geweld-, oriëntatie- en organisatiemiddelen, de vijf types van machtsmiddelen die Koppenjan *et al.* (2004) naar voor schoven, namelijk financiële middelen, productiemiddelen (vb. machines, arbeidskrachten, grondstoffen), competenties, kennis en legitimiteit, en de aanvulling die Voets (2008) maakte met machtskanalen, in het bijzonder de veeleer informele relaties die toegang geven tot besluitvormingsprocessen. Machtsbronnen worden door instituties en individuen meestal gecombineerd en zijn vaak dossierspecifiek (Judge, 1995). De gangbare redenering is dat wie over meer “schaarse” machtsbronnen beschikt (d.i. weinig verspreid en met een sorterend vermogen voor het handelen waarop ze betrekking hebben) of meer dergelijke

- bronnen activeert, meer macht heeft. Wisselende machtsposities en -verhoudingen zijn echter mogelijk zodat bepaalde spelers dominanter of zwakker kunnen worden (cf. *infra*).
- 10 Vooreerst trachtten we in ons onderzoek zicht te krijgen op de formele posities, de strategische gedragspatronen en de aangewende machtsbronnen van de verschillende dominante actoren. Onder meer uit de institutionele posities (op individueel en/of organisatieniveau) vloeien verschillende belangen, voorkeuren en doelen voort die in de loop van een besluitvormingsproces rond een stadsproject (een meer verfijnde) vorm krijgen, maar ook nog kunnen wijzigen. Naast de aanwezige belangen, voorkeuren en doelen besteedden we ook aandacht aan de rol die actoren vervullen tijdens het besluitvormingsproces. Met deze set van elementen hanteerden we veeleer een actorgecentreerde vorm van het nieuw institutionalisme (Scharpf, 1997). Waar een positie meer aansluit bij de (formele) mogelijkheden waarover een actor beschikt, duidt “rol” veeleer op de invulling die de actor daaraan geeft.
 - 11 Ook poogden we de *machtsverhoudingen* adequaat te beschrijven. Als gevolg van of samenvallend met een doelvervlechting komen de institutionele krachten, de verschillende belangen en doelen en de aangeboorde machtsbronnen van de verschillende (dominante) actoren samen. Onze veronderstellingen omtrent de interdependenties en coalitiekenmerken bij de besluitvorming rond stadsontwikkelingsprojecten vloeien grotendeels voort uit de relatief brede *beleidsnetwerktheorieën* die vooral in Europa zijn ontwikkeld. Deze theorieën hebben hun wortels zowel in de organisatiesociologie van de jaren '70 als in het debat tussen elitisten en pluralisten uit de jaren '60 (cf. Judge, 1995). De kracht van deze brede theorieën is onder meer hun erkenning dat de overheid niet een “undifferentiated whole” is (Rhodes *et al.*, 1992), dat individuele departementen en diensten hun eigen autonomie nastreven ondanks algemene overheidsbepalingen en dat publieke besluitvorming en beleidsvoering niet zelden gedemonopoliseerd gebeurt (emblematisch in de meer recente netwerken die ook niet-statelijke actoren bij dat beleid betrekken). De overheid mag hier dus niet als een geheel worden bekeken, maar is intern divers en bevat niet zelden concurrerende belangen. Klijn (2008) onderscheidt drie types van netwerkbenaderingen waarbij wij ons concentreren op één daarvan. Onze benadering past veeleer in benaderingen die zich richten op de (dominante) actoren die (kunnen) participeren in besluitvormingsprocessen (cf. Rhodes, 1990; Marsh, 1998) en sluit minder aan bij onderzoek naar inter-organisatorische dienstverlening en beleidsimplementatie of bij onderzoek dat focust op netwerkmanagement.
 - 12 Centraal in de meeste netwerkbenaderingen staan *interdependentie* of wederzijdse afhankelijkheid. Netwerken zijn immers “a changing pattern of social relationships between interdependent actors, which takes shape around policy problems or policy programs and which is being formed, reproduced and changed by an ecology of games between these actors” (Klijn, 1996). De verschillende actoren die behoren tot het netwerk hebben dus elk hun eigen doelen, maar zijn afhankelijk van elkaar omdat ze elkaars middelen nodig hebben om die doelen te bereiken (cf. *supra*). Geen enkele actor beschikt over voldoende macht of sturingscapaciteiten om voordurend en omvattend de strategische acties van de andere actoren te bepalen. Met andere woorden, hiërarchie gaat grotendeels verloren en beleid wordt sterk het resultaat van interacties tussen vele actoren. Deze wederzijdse afhankelijkheid of interdependentie is niet statisch, maar wordt geconstrueerd en verandert door interactie (Evans, 1991). Uit de relatief stabiele, maar vaak ook informele relatiepatronen die worden gecreëerd ontstaan omgangs- en

gedragsregels. Deze vormen de sociale infrastructuur van beleidsnetwerken, maar vallen niet noodzakelijk samen met de regels van één van de netwerkactoren (Rhodes, 1990; Teisman, 2005). Interdependentie en het gebrek aan strikte hiërarchie betekent niet dat alle betrokken actoren over dezelfde macht beschikken en symmetrie aanwezig is. Welke actoren veel impact hebben hangt af van de middelen die ze bezitten en het belang dat aan deze middelen in het besluitvormingsproces wordt gegeven. In onze analyse zullen we gebruik maken van de twee dimensies die volgens Scharpf (1978) de macht van middelen of machtsbronnen bepalen : belangrijkheid en substitueerbaarheid.

- 13 Bij wijze van samenvatting, toont Tabel 1 welke insnijdingen per case en per fase (cf. ID-2D-3D) concreet aan bod komen.

Tabel 1. Insnijdingen inzake machtscomponent.

Kenmerken dominante actoren	
<i>institutionele posities</i>	formeel-legale posities in/van betrokken organisatie(s)
<i>strategische gedragspatronen</i>	inschatting per actor van (evolutie in): - belangen - voorkeuren - doelen - roltype
<i>gebruikte machtsbronnen en machtskanalen</i>	- financiële middelen - productiemiddelen - formele bevoegdheden - kennis en expertise - legitimiteit - relaties
Kenmerken machtsverhoudingen	
<i>interdependentie</i>	- reden en gevolg van doelvervlochtening - belangrijkheid machtsbron - substitueerbaarheid machtsbron
<i>machtcoalitie</i>	- aard interne en externe configuratie - open vs. gesloten

Methode : reconstructie van complexe processen

- 14 Bij een studie naar de besluitvorming van stadsprojecten is het volgens ons noodzakelijk om cases te bestuderen en telkens de omgekeerde weg te bewandelen door het complexe web van processen en actoren grondig te reconstrueren (Dahl, 1961; Huberts, 1994). Meervoudige casestudy en de reconstructiemethode laten toe complexe fenomenen te bestuderen in hun “real-life context” waardoor samenhang behouden blijft. Zoals gangbaar opteerden we bij onze casestudy's voor meerdere kwalitatieve onderzoeksmethoden en -technieken. In hoofdzaak baseerden we onze reconstructies op tientallen diepte-interviews met sleutelfiguren. In totaal werden in de loop van 2007 en 2008 een 40-tal (lokale en bovenlokale) politici, ambtenaren en externe actoren geïnterviewd, sommige zelfs meerdere keren. Tijdens deze gesprekken trachtten we te achterhalen hoe de processen evolueerden en wie waar en wanneer zijn stempel kon

drukken (i.e. welke actoren zijn dominant en welke machtsverhoudingen ontwikkelingen zich onder welke omstandigheden?). Daarnaast analyseerden we ook beleidsdocumenten, overeenkomsten, mailverkeer, etc. Deze methodische triangulatie bezorgde ons een adequaat beeld van de besluitvorming.

- 15 De cases die we onderzochten hebben betrekking op drie stadsontwikkelingsprojecten in de West-Vlaamse stad Kortrijk². Onze cases zijn deels verwant, deels contrasterend. Ze behandelen telkens de besluitvorming bij een stadsontwikkelingsproject in het centrum van de stad. We opteerden bovendien om enkel projecten te selecteren die het stadsbestuur als strategisch beschouwt, die in uitvoering waren tijdens ons veldwerk (i.c. in 2007 en 2008) en die grotendeels worden afgerond in de loop van de huidige legislatuur (i.c. 2007-2012). De heterogeniteit van onze cases schuilt in de diversiteit van andere belangrijke besluitvormers naast het stadsbestuur en de focus naast het fysiek-ruimtelijke. Concreet bestudeerden we het besluitvormingsproces van volgende drie stadsprojecten:
- 16 *Het winkelcomplex “K in Kortrijk”*. In het winkelgebied van de Kortrijkse binnenstad werd in 2010 een nieuw en groot winkelcentrum voor 85 winkels, een design-woontoren voor een 80-tal woongelegenheden en een ruime parking geopend. Foruminvest, een Nederlandse investeringsmaatschappij, ontwikkelde het totale project via een publiek-private samenwerking. Het is meteen de grootste privé-investering (160 miljoen euro) ooit gedaan in de Kortrijkse binnenstad.
- 17 *De Leiewerken*. Kort gesteld betreft dit stadsproject een rechte trekking, uitdieping en verbreding van de Leie in het centrum van de stad Kortrijk zodat schepen tot 4.400 ton kunnen passeren. Dit past binnen een Europese beslissing die door de Belgische staat werd ondersteund en die de stad Kortrijk moest ondergaan. De bovenlokale overheid beschouwde deze openbare werken bij aanvang veeleer als een grootschalig technisch project. Onder invloed van verschillende actoren en processen is de stad Kortrijk geleidelijk aan – weliswaar vooral begin jaren '90 en sprongsgewijs – de Leiewerken niet als een last maar als een hefboom gaan zien voor stedenbouwkundig kwaliteitsvolle realisaties.
- 18 *Buda eiland = Kunsteneiland*. De stad Kortrijk wil het centraal gelegen Buda-eiland uitbouwen tot een soort kunstenaarsnest. Hoewel je tot op heden ook moeilijk naast de verzorgingsexpansie op het eiland kunt kijken, wordt getracht om via het Buda-eiland de stad Kortrijk op de kaart te zetten op vlak van cultuurcreatie en artistieke ontwikkeling. Daarom krijgen verschillende cultuurorganisaties infrastructuur ter beschikking, stimuleert men de samenwerking tussen allerlei actoren door de oprichting van verzelfstandigde organisaties, zoekt men hoe gespecialiseerde postopleidingen verder kunnen worden uitgebouwd, richt men zich op atelierwerking, etc. Belangrijk is dat dit alles ook gepaard gaat met een fysiek-ruimtelijk spoor (vb. “secret gardens”).

Analyse

Dominante actoren

- 19 Uit de grondige reconstructies van de drie besluitvormingsprocessen mogen we (zoals verwacht) concluderen dat ook private actoren, semi-publieke actoren en/of bovenlokale publieke actoren een zware stempel drukken op stadsontwikkelingsprojecten die worden

gerealiseerd in de Kortrijkse binnenstad. In de praktijk zien we eenvoudig gesteld een vervlechting van de lokale overheid met een private investeerder (cf. case “K in Kortrijk”), met de Vlaamse overheid (cf. case Leierwerken) en met professionele kunstenuorganisaties (cf. case Buda Kunsteneiland).

- 20 Het aantal dominante actoren blijft beperkt per project. Naast figuren of organisaties behorend tot het stadsbestuur zien we telkens 1 à 2 andere organisaties die “matig” tot “zeer veel” invloed hebben uitgeoefend op het besluitvormingsproces. Deze organisaties bestaan op hun beurt uiteraard ook uit meerdere delen en uit figuren die niet zelden een doorslaggevende stem hebben, maar enkel voor de focale actor (i.c. lokale politici en stadsdiensten, maar ook autonome gemeentebesturen en intercommunales) zijn we bij onze analyses ook steeds tot op het individuele niveau afgedaald. Onderstaande tabel toont een overzicht van de dominante actoren per case en per fase en bevat tevens een inschatting van de invloed die we maakten op basis van onze reconstructies. Zo peilden we in onze tientallen diepte-interviews onder meer naar de impact van alle betrokkenen (en van onze focale actor) op zowel formele aangelegenheden als informeel overleg. De interpretaties van de verschillende geïnterviewden werden geconfronteerd met elkaar en we gingen (ook via documentenanalyse) na of gevolg werd gegeven aan de formele of informele beslissingen van de verschillende actoren en of deze de besluitvorming effectief hebben gestuurd in het complexe web van processen (cf. Block *et al.*, 2011). In functie van onze analyse maakten we een onderscheid tussen zeer veel (+++), veel (++) en matige (+) impact.

Tabel 2. Overzicht dominante actoren per fase en per case.

	(naar) ID	naar 2D	naar 3D
Case 'K in Kortrijk'	Priv. investeerder (+++) Burgemeesters (+) Hoofdingenieur (+) Directiecomité SOK (+) Werknemers SOK (+)	Priv. investeerder (+++) Burgemeester (++) Directiecomité SOK (++) Hoofdingenieur (+) Werknemers SOK (+)	Priv. investeerder (+++) Burgemeester (++) Directiecomité SOK (+) Hoofdingenieur (+)
Case 'Leierwerken'	Vlaamse overheid (++) Intercom. Leiedal (++) Hoofdingenieur (++) Burgemeester (+)	Vlaamse overheid (+++) Intercom. Leiedal (++) Hoofdingenieur (++) Burgemeester (+)	Vlaamse overheid (+++) Intercom. Leiedal (++) Burgemeester (++) Hoofdingenieur (++)
Case 'Buda Kunsteneiland'	Burgemeester (+++) Kunstenuorganisaties (+)	Burgemeester (+++) Schepenen R.O. (++) Hoofdingenieur (++) Vlaamse overheid (+) Academici (+)	Burgemeester (++) Kunstenuorganisaties (++) Hoofdingenieur (+)

- 21 De invloed van de investeringsmaatschappij Foruminvest binnen het besluitvormingsproces rond het winkelcomplex “K in Kortrijk” en van de Vlaamse overheid binnen het proces rond de Leierwerken is van bij aanvang zeer groot. Beide actoren waren en zijn sterk betrokken bij zowel het idee van het stadsproject (ID) als de uitwerking (2D) en uitvoering (3D) ervan. Waar we binnen Foruminvest merken dat een beperkt aantal individuen bij de besluitvorming is betrokken, loopt dit aantal sterk op bij de Vlaamse overheid (i.c. ministers, kabinetsmedewerkers, AWZ/ W&Z). Bij de case Buda Kunsteneiland woog de professionele kunstensector in de fase “naar 2D” veel minder op de besluitvorming, maar creëerden ze een interessante voedingsbodem en hebben ze als bezitter van productiemiddelen voor het culturele luik steeds enkele troeven in handen. Tijdens de fase “naar 2D” traden hier enkele academici als facilitator op de voorgrond. Toch is dit de enige van de drie cases waar actoren van het Kortrijkse stadsbestuur het

besluitvormingsproces min of meer hebben gedomineerd. De vorm van de 3D-realisaties werd in elk project (mee) bepaald door de aangestelde architecten.

- 22 Tabel 2 maakt tevens duidelijk wie de stabiele lokale overheidsactoren zijn binnen de besluitvormingsprocessen van Kortrijkse stadsontwikkelingsprojecten. Zo kunnen we de rol en impact van de burgemeester, in het bijzonder wanneer Stefaan De Clerck dit mandaat bekleedde, en van de hoofdingenieur moeilijk onderschatten. Waar zijn voorgangers zich sterk lieten aansturen bij dergelijke projecten, blijkt burgemeester De Clerck zelf diegene geweest die tal van processen en dossiers koppelde, zocht naar opportuniteiten, openstond voor doelvervlechting, initiatieven in gang zette of in een stroomversnelling bracht, etc. De kanalen waarbinnen of waarlangs deze “policy entrepreneur” tussen begin 2001 en eind 2008 zijn invloed liet gelden waren echter niet zozeer het college of de gemeenteraad maar wel zijn formele posities binnen het autonome gemeentebedrijf Woonregie, in 2004 omgedoopt tot het Stedelijk Ontwikkelingsbedrijf Kortrijk (SOK), zijn professionele en/of persoonlijke relaties met de intercommunale Leiedal, zijn partijpolitieke en/of persoonlijke relaties met bovenlokale politici (cf. het doorwerken van “political localism” in de case Leiewerken), zijn netwerk binnen de professionele kunstorganisaties en finaal zijn positie als voorzitter van Buda AGB (cf. case Buda Kunsteneiland). Bij de hoofdingenieur van de stad Kortrijk stellen we min of meer dezelfde gedragspatronen vast. Deze leidende ambtenaar stuurt de besluitvorming bij de stadsprojecten meer aan via zijn positie binnen de AG Woonregie/SOK en via zijn contacten met werknemers van de intercommunale Leiedal, dan via de meer traditionele stedelijke administratie waartoe hij behoort.
- 23 De invloed van de directieraad en de raad van bestuur (met meerdere politieke vertegenwoordigers) van het SOK moeten we in de tabel dan ook lezen als (nogmaals) de invloed van burgemeester De Clerck en de hoofdingenieur, aangevuld met een zeer lichte sturing van een schepen tijdens vorige legislatuur. Het SOK werd dus gebruikt om de delicate onderhandelingen met Foruminvest te voeren en om op soepele wijze te kunnen instappen in PPS-constructies, telkens in functie van een vlotte en snelle voortgang. De werknemers van het SOK – overigens enkel aanwezig in het project “K in Kortrijk” – konden wel wat wegen op de besluitvorming door hun dossierkennis. Hun voorbereidend werk kreeg een plaats in het proces, niet in het minst omwille van de goede en frequente contacten met de burgemeester.
- 24 Cruciaal voor de Leiewerken is dan weer de rol van enkele werknemers van de intercommunale Leiedal. De visie, de innovatieve voorstellen en de vakkennis van deze intermediaire organisatie hebben sterk richting gegeven aan dit project. Meer dan het AG Woonregie/SOK hadden werknemers van Leiedal een eigen inbreng, zij het dat alles gebeurde in grondig overleg met de burgemeester en de hoofdingenieur. De rollen van deze intercommunale wisselden ook in de loop van het dossier: van facilitator en bemiddelaar over initiator (i.c. omdraaien van de basisfilosofie van de Leiewerken) tot onderhandelaar en dossieropvolger namens de stad.
- 25 Invloedrijke actoren binnen onze samengestelde focale actor gebruiken dus vooral die structuren die zich buiten de formele invloedssfeer van de klassieke stedelijke instituties (en hiërarchie) bevinden om hun voorkeuren gestalte te geven. Het hybride karakter van beleidsnetwerken rond stadsontwikkelingsprojecten leent zich overigens uitstekend voor dergelijk strategisch keuzegedrag. Zeker in een stad als Kortrijk waar een burgemeester stuurt die door beleidsactoren als “een weinig-coachende creatieve scale-jumper” en als “energiek, innovatief en veeleer ongeduldig” wordt getypeerd, die ervaring heeft als

minister en nationaal partijvoorzitter en (bijgevolg) beschikt over een uitgebreid bovenlokaal netwerk, en die een niet-collegiaal college aanstuurt.

Afwezige actoren

- 26 Met uitzondering van de burgemeester(s) en een cruciale tussenkomst bij het project Buda Kunsteneiland van de toenmalige schepen voor ruimtelijke ordening en stedenbouw, moeten we uit onze reconstructies concluderen dat schepenen en gemeenteraadsleden nauwelijks in het stuk voorkomen. Enkel in de uitvoeringsfase van de drie stadsprojecten (i.c. “naar 3D”) kunnen enkele schepenen (zij het vrij licht) wegen op een paar onderdelen en/of nevendossiers van de drie projecten. Beide “democratische organen” gaven wel een formeel karakter aan tal van beslissingen met betrekking tot deze projecten, ook al stonden ze er kritisch tegenover. Ze spelen dus min of meer de rol van postfactum selectoren. Voorts zien we dat de vorderingen en de op stapel staande plannen niet zelden informeel werden gecheckt bij de politieke fracties. In de stad Kortrijk betreft dit veeleer de eigen politieke strekking (i.e. ACW versus middengroepen) dan de CVP/CD&V-fractie³. Dergelijke gespletenheid vertaalt zich ook in de werking van het college. Alle geïnterviewden stellen immers duidelijk dat de “collegialiteit”, in de zin van afstemming, cohesie en/of wederzijds vertrouwen, al jaren zoek is in het Kortrijkse college. Een schepenmodel waarin verkokering primeert kenmerkt de Kortrijkse aanpak, wat ook mede de grote impact van de burgemeester in bepaalde dossiers kan verklaren.
- 27 Ondanks dat er sprake zou zijn van een professionalisering in relevante Kortrijkse directies, zien we in tabel 2 geen (leidende) ambtenaren van de stadsdiensten, de hoofdingenieur uitgezonderd. Hun takenpakket zien we bij onze cases deels uitgevoerd worden door autonome gemeentebedrijven en de intercommunale Leiedal. Redenen liggen in hoofdzaak bij een gebrek aan soepelheid en capaciteit. De besluitvorming bij de stadsprojecten gebeurde dan ook meestal grotendeels buiten het ambtelijk apparaat om waardoor ze nauwelijks en pas laat op de hoogte waren van de beslissingen. Bovendien dienden relevante ambtelijke directies hun eerder gemaakte domeinspecifieke beleidsplannen regelmatig grondig bij te sturen.
- 28 In ons onderzoek stelden we ook vast dat burgers en middenveldorganisaties niet rechtstreeks een invloed hadden op de inhoud en de voortgang van de drie stadsontwikkelingsprojecten. Betrokken actoren erkennen het gebrek aan burgerparticipatie als een pijnpunt. Wel tracht het stadsbestuur omwonenden en andere betrokken stadsgebruikers zo goed als mogelijk te informeren over telkens de doelstellingen, de plannen, de timing en de oplossingen om de hinder van de werken te verzachten.

Machtsconfiguraties en -coalities

- 29 Doelvervlochten blijkt een belangrijke voorwaarde voor de genese van stadsontwikkelingsprojecten. We zien hierbij dat actoren verbonden aan het Kortrijkse stadsbestuur hun autonomie prijsgeven en hun ambities en doelen verleggen. Zoals reeds enkele malen aangegeven valt hier de rol en invloed van de burgemeester sterk op. Los van formele regels zoekt hij voortdurend naar opportuniteiten, koppelt hij tal van processen en bepaalt hij het discours binnen en buiten de machtscoalitie. In mindere mate werkt hier ook de dossierkennis en jarenlange ervaring van de hoofdingenieur door.

Uiteindelijk kwam de lat telkens hoger te liggen: (1) geen zachte ingrepen in de commerciële binnenstad, maar een grootschalig winkelcomplex met tal van nevendossiers, (2) geen louter herstel van het stadsweefsel langs de Leie, maar 7 nieuwe designbruggen, brede wandelboulevards, hoogwaardiger afwerking van de kaaimuren, verlaagde oevers aan de oude Leiearm, een Budabeach, etc. en (3) geen kleinschalige initiatieven op het Buda-eiland, maar de uitbouw van een kunsteneiland als een centrum voor hedendaagse kunstcreatie dat als katalysator fungeert om Kortrijk sterk te positioneren in een interstedelijke competitie.

- 30 Om deze ambities waar te maken dienden machtsbronnen gebundeld te worden. De lokale overheid beschikte voornamelijk over formele bevoegdheden, legitimiteit en noodzakelijke expertise, maar opteerde niet zelden om ook relaties aan te wenden in de loop van het besluitvormingsproces. Bij de case “K in Kortrijk” bracht de private investeerder voornamelijk financiële middelen in, naast kennis en (zij het onrechtstreeks) productiemiddelen. Bij de Leiewerken was de Vlaamse overheid de betalende bouwheer. Deze dominante actor beschikte ook over formele bevoegdheden en de nodige expertise. Bij de case Buda Kunsteneiland hadden de professionele kunstenuitvoeringsorganisaties met hun productiemiddelen belangrijke troeven in handen. Hierdoor ontstonden bij de drie cases interdependenties tussen de betrokken dominante actoren. De sterkte van de afhankelijkheidsrelaties bleek echter niet in elke case en/of in elke fase even sterk. Tot en met de onderhandelingsfase stellen we een vrij symmetrische machtsverhouding vast en kunnen we min of meer “de politieke arena” gebruiken om de machtsconfiguraties te typeren (Mintzberg, 1983). De doorslaggevende rol van de burgemeester bij de case Buda Kunsteneiland zorgt echter veeleer voor een hybride configuratie zigzaggend tussen “politieke arena” en een soort autocratie. De impact van technische kennis en expertise als machtsbron tijdens de besluitvorming bij de Leiewerken leidt dan weer tot een mix van een politieke arena en een meritocratie waarin de aanpak van “professionelen” doorwerkt. Uit de analyse blijkt tevens dat eens de uitvoering van de werken is gestart de positie van het stadsbestuur (licht) verzwakt en/of een beroep moet worden gedaan op partijpolitieke, professionele en/of persoonlijke relaties. Financiële middelen spelen immers een meer doorslaggevende rol wanneer de grote contouren van een project vastliggen. Binnen de besluitvorming rond de drie stadsprojecten overheerst ons inziens telkens een “advocacy coalition” en is nergens sprake van een georganiseerde “anticoalitie”: vanuit min of meer dezelfde waarden en uitgangspunten en vrij gericht op een gezamenlijk doel worden immers de stadsprojecten gerealiseerd. De openheid van de coalities blijkt onderhevig aan de aard van het project en aan de fase waarin het besluitvormingsproces zich bevindt.

Conclusies en reflecties

- 31 In Kortrijk ligt het zwaartepunt van de beleidsvoering rond ingrijpende stadsontwikkelingsprojecten dus niet bij het klassieke, hiërarchische stadsbestuur als geheel: noch bij democratische organen zoals het college en de gemeenteraad, noch bij het managementteam of bepaalde directies. Maar wel bij specifieke – en in het klassieke stadsbestuur verankerde – beleidsondernemers. Die ondernemers koppelen voortdurend stromen van *problems*, *policy* en *politics* (Kingdon, 1984). Ze gebruiken hun institutionele positie als strategische springplank. Ze vermengen hun eigen machtsbronnen en -kanalen waar zij dat nodig achten met die van anderen en vormen op die manier machtscoalities

waarin ze zelf vaak de rol van spelverdelers opnemen. Zo kunnen ze hun voorkeuren (d.i. een combinatie van belangen en ideeën) laten prevaleren in de besluitvorming en het beleid. Die precieze timing en vorm van die koppeling en de configuratie van die coalitie wordt sterk bepaald door de evoluerende morfologie van het project waarop het strategisch handelen betrekking heeft. Zo laten de machtsverhoudingen en de relaties tussen alle betrokken figuren zich in de case van de Leiewerken vrij goed vatten door beleidsnetwerktheorieën, in het bijzonder door de varianten die focussen op interbestuurlijke relaties in Vlaanderen en die “political localism” centraal stellen (cf. Voets, 2008). Het proces rond het winkelcomplex “K in Kortrijk” laat zich vooral kenmerken door de interdependentie tussen enerzijds private investeerders, die over de financiële middelen beschikken en streven naar winstmaximalisatie, en anderzijds lokale politici, die het formele mandaat hebben en hun stad een meer vooraanstaande rol willen zien spelen in de interstedelijke competitie.

- 32 De procesreconstructies van stadsprojecten in Kortrijk tonen aan dat gefragmenteerde machtsbronnen samenwerking tussen actoren van verschillende niveaus en uit verschillende sectoren noodzakelijk maakt. De coalities delen een agenda van stedelijke ontwikkeling in de Kortrijkse binnenstad, al is de inhoud van die ontwikkeling meer divers dan in de klassieke economische groei modellen wordt vooropgesteld. Denken we hier aan de creatieve impulsen die men verwacht van Buda of de ruimtelijk-esthetische meerwaarde van de Leiewerken. In de kern van de coalitie bevinden zich stedelijke actoren (maar niet het stadsbestuur als geheel en het formeel-institutionele kader dat daarbij hoort) in wisselend partnerschap met een beperkt aantal andere actoren die soms privaat zijn (maar zich niet beperken tot ondernemingen), soms publiek. Die kern heeft het machtsoverwicht in die zin dat zij actoren en bronnen kan samenbrengen en sturen om het door haar gewenste maatschappelijk effect te sorteren (i.c. “macht om” en niet “macht over” of the power of social production). De overdraagbaarheid van onze conclusies (“transferability”) moet blijken uit het succes van analogie-redeneringen die bestuurders of andere onderzoekers kunnen maken bij andere stedelijke besluitvormingsprocessen.
- 33 Voortgaand op bovenstaande conclusies kunnen we ons ook vragen stellen over het democratisch gehalte van de besluitvorming bij deze stadsontwikkelingsprojecten. Een eenduidig antwoord hierop formuleren blijkt niet evident. Zo heersen er verschillende opvattingen over democratie of over het “primaat van de politiek”. Het is duidelijk dat “government matters”, maar niet via de klassieke manier. We mogen dan ook het uithollen van de overheidsvormen niet verwarren met het uithollen van de macht van de overheid (MacLeod *et al.*, 1999). Misschien valt het zelfs te verdedigen dat door aansturing via een autonoom stadsontwikkelingsbedrijf of via een intercommunale de rol van het lokale bestuur op bepaalde vlakken werd versterkt, weliswaar ten koste van de klassieke democratische organen. De macht van de dichtst betrokken figuren zagen we immers bestendig, soms zelfs toegenomen. Daarentegen kunnen we moeilijk over democratische besluitvorming spreken als het college, de gemeenteraad, middenveldorganisaties, burgers, etc. niet wegen op de besluitvorming. Dit vraagt verder onderzoek waarbij we ons kunnen baseren op voornamelijk Europese literatuur die ingaat op het spanningsveld “governance networks” versus democratie (cf. Sørensen *et al.*, 2003).

BIBLIOGRAPHIE

- ANDREW C., GOLDSMITH M. (1998), "From local government to local governance – and Beyond?", *Political Science Review*, 19, 2, pp. 101-117.
- BLOCK T., STEYVERS S., OOSTERLYNCK S., REYNAERT H., DE RYNCK F. (2011), "When strategic plans fail to lead. A complexity-acknowledging perspective on decision-making in urban projects. The case of Kortrijk", *European Planning Studies* (accepted – in print).
- COHEN M.D., MARCH J.G., OLSEN J.P. (1972), "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.
- DAHL R. (1957), "The concept of power", *Behavioural Science*, pp. 201-205.
- DAHL R. (1961), *Who Governs? Democracy and power in an American city*, New Haven, Yale University Press.
- DENTERS B., ROSE L. (eds.) (2005), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, London, Palgrave.
- DEVOS C. (2001), "Machtsrelevantie van multi-level structuren : een algemene verkenning", *Res Publica*, 1, pp. 81-101.
- DEVOS C., VOS H. (2007), "Een machtig verhaal", in DEVOS, C., VOS H. (red.), *Over de dynamiek van de politiek. Een kwarteeuw politieke machtsverschuivingen*, Gent, Academia Press, pp. 1-20.
- EVANS M. (2001), "Understanding Dialectics in Policy Network Analysis". *Political Studies*, 49, 3, pp. 542-550.
- GOVERDE H. (1987), *Macht over de markerruimte*, Amsterdam, Koninklijk Nederlands aardrijkskundig genootschap.
- HEALEY P. (2007), *Urban Complexity and Spatial Strategies*, London, Routledge.
- HUBERTS L.W.J.S. (1994), "Intensieve procesanalyse", in HUBERTS L.W.J.S., KLEINNIJENHUIS J., BOS J.M., *Methoden van invloedsanalyse*, Amsterdam, Boom, pp. 38-60
- JUDGE D. (1995), "Pluralism", in JUDGE D., STOKER G., WOLMAN H. (eds.), *Theories of urban politics*, London, Sage, pp. 13-34.
- KINGDON J.W. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little, Brown and Company.
- KLIJN E.H. (1996), "Analyzing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept Policy Network and its problems", *Administration & Society*, 28, 1, pp. 90-119.
- KLIJN E.H. (2008), "Governance and governance networks in Europe", *Public Management Review*, 10, 4, pp. 505-525.
- KOPPENJAN J., KLIJN E. (2004), *Managing uncertainty in networks: a network approach to problem solving and decision making*, London, Routledge.
- LINDBLOM C. (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, 2, pp. 79-88.

- MACLEOD G., GOODWIN M. (1999), "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance", *Progress in Human Geography*, 23, 4, pp. 503-527.
- MARSH D. (ed.) (1998), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press.
- MINTZBERG H. (1983), *Power in and around organizations*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- MINTZBERG H., AHLSTRAND B., LAMPEL J. (1998), *Strategy Safari. A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*, New York, Free Press.
- RHODES R. (1990), "Policy networks: a British perspective", *Journal of Theoretical Politics*, 2, pp. 293-317.
- RHODES R., MARSH D. (1992), "New directions in the study of policy networks", *European Journal of Political Research*, 21, pp. 181-205.
- SALET W., GUALINI E. (eds.) (2006), *Framing Strategic Urban Projects: Learning from Current Experiences in European urban Regions*, London, Routledge.
- SCHARPF F. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO, Westview Press.
- SØRENSEN E., TORFING J. (2003), "Network politics, political capital and democracy", *International Journal of Public Administration*, 26, 6, pp. 609-634.
- TEISMAN G. (2000), "Models for Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds", *Public Administration*, 78, 4, pp. 937-956.
- TEISMAN G. (2005), *Publiek Management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- VOETS J. (2008), *Intergovernmental relations in multi-level arrangements : Collaborative public management in Flanders*, Proefschrift Instituut voor de Overheid, KULeuven.
- WRONG D.H. (1995), *Power. Its forms, bases and uses*, New Brunswick, Transaction Publishers.

NOTES

1. Deze trend zou echter volgens nogal wat auteurs niet zo eenduidig en absoluut zijn als meestal wordt beweerd. Nuances worden dan ook gemaakt op basis van verschillen in de praktijk, de gelijkenissen met vroegere praktijken, de spanningen met bestaande "bureaucratische" instituties, en wetgevingen, de impact van path dependency en de zogenaamde significante tegenontwikkelingen (Stoker, 1998 ; Imrie *et al.*, 1999 ; Devos, 2001).
2. Kortrijk (74.000 inwoners) is één van de vele kernen van stedelijk netwerk op Vlaams niveau. Tegelijkertijd maakt de stad deel uit van het grensoverschrijdende netwerk "Eurometropool Rijsel-Kortrijk-Doornik".
3. Niet alleen de politieke strekking bepaalt hier de samenwerking, ook de persoonlijkheid van personen speelt een rol.

RÉSUMÉS

In dit artikel trachten we inzichten aan te reiken over de karakteristieken van de dominante actoren en de machtsconfiguraties bij de besluitvorming van stadsontwikkelingsprojecten. In het bijzonder willen we tonen hoe lokale beleidsmakers betrokken zijn bij deze complexe processen en welke impact ze hebben in de stedelijke beleidsnetwerken die zich vormen rond ingrijpende projecten. Een vergelijkende en kwalitatieve case study werd uitgevoerd in de Vlaamse centrumstad Kortrijk. We brachten de besluitvorming van drie stadsontwikkelingsprojecten in kaart. Intensieve interviews met een 40-tal sleutelfiguren en documentenanalyse gebruikten we om de complexe besluitvormingsprocessen te (re)construeren en om machtscomponenten te bepalen.

In this article we want to examine the characteristics of the dominant actors and the power configurations within decision-making processes of urban development projects (UDPs). Especially we like to indicate how local policy makers are involved in these complex processes and what their impact is within the urban governance networks concerning these far-reaching projects. A comparative and qualitative case study was carried out in the city of Kortrijk (Belgium). The decision-making of three UDPs was studied thoroughly. Interviewing key actors and analysing policy documents helped us to (re)construct the complex decision-making processes and to stipulate power components.

INDEX

Keywords : urban development projects, urban power configuration and complex decision-making

motsclésnl stadsontwikkelingsprojecten, stedelijke machtsconfiguraties en complexe besluitvorming

AUTEURS

THOMAS BLOCK

Centrum Lokale Politiek, Universiteit Gent, thomas.block@ugent.be

KRISTOF STEYVERS

Centrum Lokale Politiek, Universiteit Gent, kristof.steyvers@ugent.be