



# De streekintercommunales en stadsregionale beleidsvoering in Vlaanderen

Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking voor het regionale  
omgevingsbeleid

Pieterjan Schraepen, Filip De Rynck, Joris Voets & David Vos



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING**

## Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



**INSTITUUT VOOR DE OVERHEID**

Parkstraat 45 bus 3609  
B-3000 Leuven  
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert  
Promotor-coördinator  
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem  
Verantwoordelijke KU Leuven  
annie.hondeghem@kuleuven.be



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

Prof. dr. Wouter Van Dooren  
Verantwoordelijke UAntwerpen  
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G  
Henleykaai 84  
B-9000 Gent  
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets  
Verantwoordelijke UGent  
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42  
B-3500 Hasselt  
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert  
Verantwoordelijke UHasselt  
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing  
Parkstraat 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België  
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: [sbv@kuleuven.be](mailto:sbv@kuleuven.be) - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.





**DE STREEKINTERCOMMUNALES EN**  
**STADSREGIONALE BELEIDSVOERING IN**  
**VLAANDEREN**

**1.04.2020**

Pieterjan Schraepen

Filip De Rynck

Joris Voets

David Vos





OVERZICHT FIGUREN

Figuur 1: Conceptualisering van regionale capaciteit binnen de Vlaamse streekintercommunales .....15  
Figuur 2: Overzichtskaart werkingsgebieden streekintercommunales .....16  
Figuur 3: Overzichtskaart burgemeestersconferenties .....17



# 1 Probleemstelling

Het potentieel van de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking vormt de kern van een belangrijk scenario als het over bovenlokale en in het bijzonder over stadsregionale kwesties gaat met betrekking tot het ruime omgevingsbeleid (infrastructuur, wonen, open ruimte, mobiliteit,...). Kunnen gemeenten door samenwerking dergelijke ruimtelijke omgevingskwesties vanuit een regionaal perspectief aanpakken? De streekintercommunales in Vlaanderen nemen in dat scenario een centrale plaats in, omwille van hun historiek, hun realisaties en hun positie als bemiddelaar in het netwerk tussen gemeentebestuurders, zowel politici als ambtenaren.

De rol en de impact van deze intercommunales evolueren voortdurend, omwille van maatschappelijke evoluties en veranderende beleidsagenda's (bv.: duurzaamheid, ruimtegebruik, mobiliteit,...), daarop aansluitende beleidsinitiatieven (vanwege Europese, federale, Vlaamse, provinciale of lokale overheden) en de wijze waarop het maatschappelijke veld in hun regio evolueert (bedrijven, maatschappelijk middenveld, burgerinitiatieven,...). De vrijwillige samenwerking tussen gemeenten moet altijd in deze bredere omgeving worden ingebed en staat daarmee in interactie.

Als gevolg hiervan veranderen intercommunales en heeft dat impact op de betekenis en effect van de bestuurlijke figuur van de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking: er duiken nieuwe taken op, intercommunales stoten taken af en hun profiel en rollen worden mee beïnvloed door deze maatschappelijke discussies en evoluties, niet in het minst bij de gemeentebesturen zelf. Tussen deze intercommunales zijn er ook verschillen in de taken die ze opnemen en in de maatschappelijke en bestuurlijke rollen die ze in de regio's vervullen. Dat heeft met specifieke regionale contexten te maken, die ook kunnen wijzigen.

In de wetenschappelijke literatuur omtrent stadsregio's is de teneur over de vrijwillige samenwerking dubbel. Enerzijds wordt in veel landen veel verwacht van deze samenwerking (Florio & Fecher, 2011; Grossi & Reichard, 2008). Zeker in landen waar de centrale overheid heel sterk rekent op de subsidiariteit van het lokale initiatief, gaat men er vanuit dat mogelijke regionale problemen door de gemeenten zelf en in samenwerking moeten worden opgepakt. Dat is dan de lokale of regionale verantwoordelijkheid, ook als die samenwerking niet tot stand komt of blokkeert. Daarbij wegen gemeenten voortdurend kosten en baten af, eerder op de korte dan op de lange termijn gericht. Anderzijds is men in de buitenlandse literatuur vaak heel sceptisch over de mogelijkheden om met name regionale verdelingskwesties over ruimtelijke problematieken tussen inliggende gemeenten via vrijwillige samenwerking aan te pakken, zeker en vooral in contexten met grote centrumsteden en kleinere omliggende gemeenten (Feiock, 2008; Lowery, 2000). Waar de belangen of de vermeende belangen van stad en rand immers te zeer botsen, blijkt het vaak onmogelijk om via vrijwillige samenwerking tot effectieve arrangementen te komen voor ruimtelijke verdelingskwesties, bijvoorbeeld inzake woonlocaties of inplanting van voorzieningen.

Deze benaderingen zijn als algemene uitgangspunten voor ons onderzoek nuttig maar ook te eenvoudig. Vooreerst is de bestuurlijke verwevenheid tussen het centraal en het lokaal niveau in Vlaanderen veel groter dan in landen waar de centrale overheid grote afstand houdt ten opzichte van steden en omliggende gemeenten. De intercommunales voor streekontwikkeling opereren in een veel meer verweven bestuurlijke context in regio's waar ook belangrijke Vlaamse diensten actief zijn en waarmee zij ook vaak in verbinding staan. De intergemeentelijke samenwerking staat hier dus niet los van, zoals dat in landen met een centrale overheid



op grote afstand wel vaak het geval is. Bovendien lijkt een belangenbenadering ook te statisch en te defensief. Belangen zijn geen statisch gegeven, ze kunnen wijzigen en naast belangen kunnen gedeelde zorgen in het geding zijn of kunnen opvattingen over regionaal beleid veranderen. Tenslotte gaan we er vanuit dat intergemeentelijke samenwerking meer is dan een eenvoudige optelling van 'belangen'. De interacties tussen bestuur, staf, lokale politici en lokale ambtenaren kunnen doorwerken op de houding en de keuzes van gemeentebestuurders. Intercommunales zijn geen passieve organisaties die afwachten wat gemeentebesturen van hen verlangen: zij beïnvloeden zelf voortdurend die vragen door nieuw aanbod, door dienstverlening die voortvloeit uit discussies met gemeenten. In de concrete uitwerking van de dienstverlening, bijvoorbeeld bij de opmaak van ruimtelijke plannen, kunnen intercommunales impact uitoefenen op de besluitvorming van de gemeenten, door ruimere regionale afwegingen sterker in de dossiervorming op te nemen.

In dit deelonderzoek gaan we dieper in op deze dynamieken: we kijken naar evoluties in en rond de intercommunales voor streekontwikkeling en bekijken hoe dat impact heeft op de rol die zij spelen voor bovenlokale dossiers en thema's, in het bijzonder deze waar het gaat over de relatie tussen een centrumstad en omliggende gemeenten over ruimtelijke omgevingskwesties. We focussen dus in het bijzonder op bovenlokale en regionale beleidsvorming binnen de thematiek van het ruime omgevingsbeleid. Daarin komen de meest gevoelige politieke dossiers samen die het beleid van de lokale besturen het meest raken.

In welke mate werken maatschappelijke omgevingsfactoren en veranderende opvattingen over stadsregionale kwesties door op het instrument van de vrijwillige samenwerking? Is het juist dat vrijwillige samenwerking op structurele grenzen stuit omwille van de verschillende lokale belangen tussen stad en omliggende gemeenten of evolueren deze belangen in de richting van meer gedeelde gebiedsbeelden of meer gedeelde regionale belangen, zodat vrijwillige samenwerking (nu) wel een (meer) effectief en efficiënt arrangement kan zijn? We gaan er daarbij vanuit dat in een intercommunale intense interacties groeien tussen afgevaardigden van gemeentebesturen en dat de staf en het bestuur van een intercommunale invloed kunnen hebben op opvattingen en gedrag van gemeentebestuurders, inzake hun onderlinge verhoudingen en in het bijzonder de verhoudingen met de centrumstad.

De rol die de streekintercommunales kunnen spelen op het bovenlokale niveau wordt ook mede bepaald door hun eigen bestuursmodel en financieringsmogelijkheden. Laten deze bestuursvormen en wijzen van financiering toe dat streekintercommunales een belangrijke rol kunnen spelen op het bovenlokale niveau, voelen zij de nood aan verandering en in welke richting evolueren ze nu al of wensen zij eventueel te evolueren?

Bij dit alles moeten we meteen al bij het begin aangeven dat de geografische context van deze intercommunales onderling verschilt: het gaat in Vlaanderen om relatief kleine gebieden, die onderling ook verweven kunnen zijn; er zijn intercommunales met een centrumstad als kern en dan gaat het overwegend om relatief kleine centrumsteden; er zijn intercommunales rond een grote centrumstad, maar zonder deze centrumstad als aandeelhouder in de intercommunale. In beide gevallen kan het zijn dat intercommunales impact hebben op de relaties tussen gemeenten, ook in de gevallen waar de centrumstad geen aandeelhouder is van de intercommunale. Die verscheidenheid nemen we mee op in dit onderzoek. We proberen met deze onderlinge verschillen zoveel mogelijk rekening te houden, maar trachten doorheen de variatie toch ook te zoeken naar gemeenschappelijke tendensen. Dat is een moeilijk evenwicht in dit rapport.

Samengevat willen we ingaan op volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe werken actuele beleidskwesties en maatschappelijke opvattingen over ruimtelijke omgevingskwesties door op discussies binnen de intercommunales voor streekontwikkeling en hebben



deze effecten op de aard van de relaties en de samenwerking, in het bijzonder op de verhouding tussen centrumstad en omliggende gemeenten?

2. Voor welke dossiers is de vrijwillige samenwerking of afstemming tussen de centrumstad en de omliggende gemeenten verbeterd of verslechterd en wat is daarbij de bijdrage van de intercommunale voor streekontwikkeling?
3. Hoe is de intercommunale eventueel verbonden met bredere ontwikkelingen in de regio (vervoerregio; versterkt streekbeleid,...) en welke impact heeft dat op de rol die de intercommunale speelt in de relaties tussen de lokale besturen?
4. In welke mate hebben het organisatiemodel van een intercommunale en het financieringsmodel effect op het antwoord op bovenstaande vragen? Welke discussies leven er daarover binnen de intercommunale? Zijn andere modellen aan de orde waarvan de verwachting is dat die tot meer effect van en vanuit een intercommunale voor streekontwikkeling zouden kunnen leiden?
5. In welke mate beïnvloedt het type van intercommunale het antwoord op deze vragen (bijvoorbeeld: of de centrumstad al dan niet aandeelhouder is en een leidend bestuur is in de intercommunale)?

Enkele intercommunales hebben kritisch gereageerd op ontwerpen van dit rapport en deze reacties zijn in dit rapport verwerkt. Deze reacties vloeien ten dele voort uit de focus van dit onderzoeksrapport. Het is daarom nuttig die focus scherp te stellen.

Van bij aanvang van dit uitgebreide onderzoek naar stadsregionale beleidsvoering in Vlaanderen werden een aantal scenario's onderscheiden voor mogelijke beleidsmatige / bestuurlijke ingrepen: een scenario ging bijvoorbeeld over de wenselijkheid van de creatie van nieuwe stadsregionale bestuursvormen; een ander scenario focust op de rol van de provinciebesturen; nog een ander scenario gaat in op de rol van functionele bestuursvormen vanuit de Vlaamse overheid, zoals vervoerregio's,... Dit rapport gaat over het scenario van de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking dat, zoals eerder aangegeven, in alle internationale literatuur over stadsregionale kwesties als een belangrijk vraagstuk wordt omschreven. De kern van de stadsregionale kwesties hebben we hierboven en in andere rapporten omschreven als het ruime omgevingsbeleid. Daar komen de meest delicate politieke kwesties samen, die de gemeenten in het politieke hart raken en dus is vrijwillige samenwerking voor deze materies het meest lastig te realiseren. Dat zien we in alle landen en dat lijkt dus een structurele eigenschap van deze bestuursvorm, hoe goed het management van deze besturen ook is. Dat betekent dat wij in dit rapport niet ingaan op allerlei vormen van intergemeentelijke samenwerking, bijvoorbeeld voor wijkwerken of voor welzijnsmateries. Dat is zeker allemaal nuttig, maar dat kan onmogelijk allemaal in één onderzoek worden meegenomen en deze vormen van samenwerking gaan niet over bovenlokale omgevingsmateries of hebben daarmee slechts indirect raakpunten.

Voor een goed begrip van dit rapport is het onderscheid nuttig tussen enerzijds de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking waarbij het zwaartepunt van de beslissing bij de individuele gemeenten ligt, daarin ondersteund en beïnvloed door de intercommunale en anderzijds het instrument van de intergemeentelijke samenwerking ingebed in een interbestuurlijk beleidskader dat mee wordt aangestuurd door centrale overheden. Op die laatste lijn staan bijvoorbeeld de vervoerregio's; de hulpverleningszones; de politiezones,... We stappen nu even over de institutionele verschillen tussen deze voorbeelden. In deze drie voorbeelden is de samenwerking niet meer vrijwillig, maar worden de relaties tussen de gemeenten ingebed in een kader dat niet door henzelf wordt

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



aangestuurd, zoals dat met de intercommunale wel het geval is. Dat kan dan nog in allerlei varianten vorm krijgen. Een deel van de discussie die over dit rapport is ontstaan heeft met deze tweedeling te maken. Voor ons, vanuit onze wetenschappelijke logica en de noodzaak om de onderzoeksfocus scherp te houden, zijn dat twee verschillende bestuursvormen, waarbij wij ons vooral vanuit onze wetenschappelijke logica op het eerste niveau hebben geconcentreerd. In enkele intercommunales schuiven deze vormen echter door elkaar omdat sommige intercommunales, meer dan andere, actiever betrokken zijn bij bijvoorbeeld de vervoerregio's of bij andere bovenlokale initiatieven. Voor de leidende figuren in de intercommunales hoort dit als vanzelfsprekend bij hun visie op (de niet langer vrijwillige 'intergemeentelijke samenwerking') en raakt dat zeker het potentieel van deze samenwerking. Voor ons is dat een bestuursvorm met andere kenmerken. In het eindrapport over heel het onderzoeksproject zullen we daar ruim aandacht aan besteden. In dit rapport gaat het over de vrijwillige samenwerking, zij het met enkele uitlopers naar vormen van samenwerking waarbij intercommunales betrokken zijn en die niet meer onder die vrijwilligheid vallen. We respecteren daarmee praktijkevoluties maar proberen toch de focus van dit onderzoeksrapport scherp te houden. Hoe intergemeentelijke samenwerking er vanuit de ondersteuning van de bestaande intercommunales kan uitzien in meer dwingende interbestuurlijke contexten, ingebed in Vlaamse beleidskaders, is een andere onderzoeksvraag die we, zoals aangegeven, in ons eindrapport zeker ten volle zullen uitwerken. De ervaringen met de vervoerregio's en de opgelegde intergemeentelijke samenwerking in dat bestuurlijk verband bijvoorbeeld zullen daarbij dan aan bod komen.

## 2 Onderzoeksoptzet

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, werd er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie. De data-verzameling gebeurde hierbij in volgende stappen:

Voor alle streekintercommunales werden eerst enkele basisdocumenten geanalyseerd, zijnde de jaarverslagen van de afgelopen jaren. Deze werden in de gevallen waar mogelijk aangevuld met recente verslagen van regionale overlegorganen die actief zijn in de regio zoals het burgemeestersoverleg.

Vervolgens werd het onderzoek ingebed in drie seminaries die samen met Vlinter werden georganiseerd en waar de directie van alle streekintercommunales aanwezig was (04/12/2017- 22/02/2018 - 30/08/2018).

De inzichten uit deze plenaire sessies werden aangevuld met individuele diepte-interviews afgenomen met de directie, alsook de voorzitter per streekintercommunale. Op die manier werd er, meer dan doorheen de collectieve discussies, inzicht verkregen in de verscheidenheid tussen de streekintercommunales onderling.



### 3 De streekintercommunale in het lokale en regionale omgevingsbeleid

We focussen in dit onderzoek specifiek op de taken die de streekintercommunale opneemt met betrekking tot het ruimtelijke omgevingsbeleid. We besteden dus slechts beperkt aandacht aan andere dossiers en thematieken waarbinnen sommige intercommunales actief zijn, zoals bv. zorg en welzijn. We gaan er van uit dat het specifiek de ruimtelijke omgevingsdossiers zijn die centraal staan in het stadsregionale debat en discussies aangaande de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking. We motiveren deze keuze.

Intercommunales voor streekontwikkeling zijn van oudsher vooral verbonden met ruimtelijke kwesties. Ze zijn eertijds opgericht voor de aanleg van bedrijveninfrastructuur en voor het ontwikkelen van woongebieden. De ruimtelijke materies zijn nog altijd hun hoofdactiviteit, ook al hebben zich daarnaast zeker nog andere vormen van intergemeentelijke dienstverlening ontwikkeld. Bij de ruimtelijke omgevingsvraagstukken gaat het om maatschappelijke opgaven en gebiedsbeelden in stadsregionale gebieden die met ruimte, infrastructuur, mobiliteit en wonen te maken hebben. Het gaat over ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke inrichting, keuzes inzake wonen, gekoppeld aan infrastructuur, mobiliteit, inplanting van voorzieningen en infrastructuur voor zorg. Dit gaat over belangrijke materies die de kern raken van de publieke sector. De belangrijkste bevoegdheden over deze materies horen in ons systeem bij de overheid en zijn verdeeld over alle bestuurslagen. Als het gaat over bestuurlijk handelen in functie van stadsregionale doelstellingen, dan gaat het in eerste instantie, in ons politiek – bestuurlijk systeem, over discussies die te maken hebben met ruimtegebonden materies omdat we daarmee het meest in de kern zitten van de bevoegdheden van overheden. Dat zijn op het vlak van keuzes ook de meest delicate politieke materies.

We benaderen hier enerzijds ruimtelijke ordening als een ‘sector’ met een eigen administratief – technische en juridische uitbouw die zijn eigen institutionele kenmerken heeft, gevat in plannen, vergunnen, handhaven en projecten. Binnen dit institutionele kader bestaan er mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking, zoals het delen van een gemeentelijke omgevingsambtenaar of het gezamenlijk opmaken van ruimtelijke beleidsplannen. Anderzijds is ruimtelijke ordening ook een activiteit gericht op ruimtelijke kwaliteit als voorwerp van maatschappelijke belangen en van beleidskeuzes in het politieke systeem. Ruimtelijke ordening is hier een onderdeel van het ruime omgevingsbeleid of ambieert een integrerende rol ten aanzien van de ruimteaanpakken die vanuit andere beleidssectoren naar voor komen (mobiliteit, wonen, economie, milieu en natuur, ...). Wij gebruiken in deze studie illustraties van grondgebonden ontwikkelingen, met aandacht voor het fenomeen van intergemeentelijk samenwerkingsgedrag en wat dat eventueel stimuleert of hindert.

We schreven het hierboven al: de focus op de streekintercommunale als actor inzake omgevingsbeleid kunnen we mede beargumenteren vanuit een historisch perspectief. Eind jaren 50 vaardigde de regering de eerste regionale expansiewetten uit die de scheefgetrokken spreiding van de welvaartsontwikkeling in België moest helpen nivelleren. Aan de hand van subsidies, kapitaalpremies, staatswaarborgen en fiscale voordelen wilde de regering een meer evenwichtige verdeling van de welvaart stimuleren. Dit leidde in het begin van de jaren 60 tot de oprichting van streekintercommunales in het hele land. De taakstelling die deze ‘maatschappijen voor ruimtelijke ordening en economisch-sociale expansie’ gedefinieerd kregen bevatte regionale ontwikkeling in de brede zin van het woord. Toenmalige intentieverklaringen vermelden een brede waaier aan ambities: ‘de



ontwikkeling, vooruitgang, ordening, dienstenrationalisatie van nutsvoorzieningen en kernfuncties (..), de vrijwaring van het grondgebied voor de toekomst bij wege van aanlegplannen, het grondbeleid, de huisvesting, de gezondmaking der waterlopen en de daarmee gepaard gaande oprichting van zuiveringsstations, .. de grondvalorisatie voor de openbare besturen en het besnoeien der onbegrensde en ongegrensde grondspeculatie, de industriële ordening, het tegengaan van de landvlucht, het complementair vervoer, het weg- en grachtenonderhoud, de haagsnoei langs openbare wegen, enz...' (Smeyers, 2015, p. 14). Het valt hierbij op dat er bij deze taakstelling hoofdzakelijk sprake was van fysieke en ruimtelijke opdrachten, aansluitend op de brede benadering die we hierboven formuleerden. Als we over de ietwat gedateerde terminologie lezen, dan klinken deze problematieken verrassend actueel. Het gaat hierbij om ruimtelijke omgevingsmateries, in de brede zin te interpreteren, die ook nu aanleiding geven tot debat over de wenselijkheid om een en ander op gebiedsniveau vorm te geven. Het zijn deze materies die de kern van de stadsregionale maatschappelijke problematieken uitmaken.

## 4 Regionale samenwerking: naar een gedeeld begrippenkader

### 4.1 DRIE NIVEAUS VAN SAMENWERKING

De begrippen intergemeentelijke samenwerking en regionale samenwerking dekken doorheen discussies vaak heel wat verschillende ladingen, wat aanleiding geeft tot begripsverwarring en onduidelijkheid. Het is daarom noodzakelijk om de betekenissen hiervan bij het begin van dit rapport zo scherp mogelijk te omschrijven. We geven hieronder aan op welke manier we samenwerking doorheen onze analyse concreet invullen en welke dimensies we hierin onderscheiden. We proberen dan in het rapport de termen consequent te hanteren.

Om de verschillende vormen van samenwerkingspraktijken beter te vatten, introduceren we hieronder drie niveaus van intergemeentelijke samenwerking waarop de streekintercommunales ambities ontwikkelen. Dit zijn de drie niveaus die ook in de strategische visievorming door de streekintercommunales zelf worden gebruikt en die sindsdien bij bepaalde intercommunales zoals bv. IGEMO effectief ook zo worden geïmplementeerd (o.a. met statutaire verankering).

#### *Niveau 1*

Op een eerste niveau onderscheiden we samenwerkingen die worden aangegaan om voldoende schaalgrootte te bereiken om gemeenten individueel te versterken. Dit type samenwerking komt voort uit de aangevoelde nood om krachten te bundelen om taken als lokaal bestuur nog individueel te kunnen vervullen en efficiënt te kunnen werken. Hiernaar wordt er vaak verwezen met het begrip 'shared service', wat Korsten, Schaepkens, and Sonnenschein (2004) omschrijven als *"een resultaatsverantwoordelijk samenwerkingsverband, al dan niet samengebracht in één organisatie – eenheid, dat tot taak heeft het leveren van diensten op een specifieke specialisatie (zoals administratie; personeelszaken; informatietechnologie; inkoop; beleidsontwikkeling; toezicht; studiebureau; planvoorbereiding,...) aan de afzonderlijke moederorganisaties op basis van een opdrachtnemer – opdrachtgever relatie en op basis van een overeenkomst tegen een verrekenprijs"* (Korsten et al., 2004, p. 14). Een 'shared service' is dus een samenwerkingsverband dat het leveren van diensten binnen een



bepaalde specialisatie als taak heeft. De lijst met mogelijke vormen hier is lang en in principe oneindig en hangt ook samen met de technische en inhoudelijke evolutie van het takenpakket van lokale besturen.

Samenwerking op dit niveau kan op verschillende wijzen tot stand komen: door gemeenschappelijke diensten op te richten, door het ontwikkelen van kostendelende formules waarbij gedeeld personeel ter beschikking wordt gesteld of door dat een streekintercommunale de functie van studie bureau opneemt naar de lokale besturen toe. Gedeelde diensten kunnen dus allerhande organisatorische vormen aannemen, waarbij de keuze van de vorm ook samenhangt met beleidsmatige afwegingen en met criteria inzake efficiëntie en democratische controle.

Kort samengevat: op niveau 1 streven de gemeentebesturen voldoende schaalgrootte na om dienstverlening op dat niveau uit te bouwen waar ze zelf in eerste instantie beroep op willen doen, ter versterking van de bestuurskracht van hun eigen organisatie. De kerntaken van intercommunales zijn op dit eerste niveau gesitueerd. Een belangrijk deel van hun werking en van hun personeel gaat hier naartoe. Dit niveau hebben wij in dit rapport niet onderzocht. We zijn er ons van bewust dat dit een beperking is. Het is mogelijk dat via deze vormen van samenwerking bovenlokale afwegingen over omgevingskwesties door de intercommunale werking worden binnengebracht in de besluitvorming van de gemeenten. Het is zeker zo dat intercommunales via deze weg bijdragen tot vernieuwing van de gemeentelijke dienstverlening en wellicht ook tot enige sturing in het beleid van de gemeenten. Dat is dan weer ongetwijfeld niet overal en altijd het geval: uiteindelijk zijn intercommunales dienstbaar voor de gemeentelijke vragen. Dit alles valt buiten onze onderzoeksfocus. Onderzoek daarover is trouwens bijzonder lastig en wellicht zelfs onmogelijk, omdat het een grondige analyse vereist van een grote groep gemeentebesturen en wat hen tot een hele reeks van bepaalde beslissingen heeft gebracht.

## *Niveau 2*

Op een tweede niveau onderscheiden we intergemeentelijk samenwerken in functie van gemeentegrensoverschrijdende problematieken binnen de gemeentelijke taken en bevoegdheden. Het gaat hier om samenwerkingen tussen gemeenten die afstemming en interactie vereisen, waarbij het voorwerp van samenwerking een grensoverschrijdend karakter heeft, zoals de inrichting en beheer van een waterloop of weg waarbij coördinatie tussen meerdere gemeenten noodzakelijk is.

Het verschil met niveau 1 is dat gemeenten niet enkel samenwerken om hun individuele bestuurskracht te versterken, maar wederzijds afhankelijk zijn van elkaar omdat het object van samenwerking de gemeentegrenzen overstijgt. Het gaat op dit niveau ook over de effecten van vormen van overleg tussen schepenen en/of ambtenaren waarbij meerdere gemeenten actief betrokken zijn en die aspecten kunnen bevatten van beleidsmatig overleg. Dit kan leiden tot betere coördinatie en samenwerking tussen gemeenten en onderlinge beleidsafstemming.

Samenwerking kan op dit niveau in meer of mindere mate geformaliseerd en georganiseerd zijn. Het kan gaan over bijvoorbeeld informele afspraken die gemaakt worden binnen een burgemeestersoverleg, maar ook om gezamenlijke masterplannen voor ruimtelijke projecten die op het grondgebied van meerdere gemeenten liggen of een mobiliteitsplan dat steunt op de verwevenheid van mobiliteitsstromen doorheen meerdere gemeenten (bv voor de aanleg van een fietspad, het afstemmen van verkeersremmende maatregelen, het omleiden van



vrachtwagens,...). Dit alles gebeurt dus steeds binnen de bevoegdheidsfeer van de gemeenten. Zij beslissen zelf en vrijwillig of ze hun bevoegdheid willen delen met andere gemeenten.

Dit niveau hebben we wel in ons onderzoek meegenomen: komen er tussen gemeenten en binnen de gemeentelijke bevoegdheidsfeer vormen van afstemming en samenwerking tot stand in de schoot van de intercommunale, voor zover het gaat om omgevingsmateries, zoals we die hierboven hebben omschreven?

### *Niveau 3*

Op een derde niveau plaatsen we samenwerking tussen gemeenten in het kader van regionaal omgevingsbeleid. Het gaat in eerste instantie om beleidsmatige samenwerking op vrijwillige basis tussen gemeenten. In tweede instantie gaat het om samenwerking waarbij ook andere bestuurlijke partners zoals de provincies of de Vlaamse overheid betrokken kunnen zijn binnen projecten en programma's. Onze analyse gaat op eerste plaats over dit niveau 3. We hebben dat hierboven inhoudelijk toegelicht.

## **4.2 ANALYSEKADER: DE REGIONALE CAPACITEITSBENADERING**

Voor de analyse van de huidige stand van regionale samenwerking binnen de streekintercommunales maken we gebruik van het conceptueel begrippenkader van de regionale capaciteitsbenadering zoals ontwikkeld door Barnes and Foster (2012). We lichten hieronder het gehanteerde begrippenkader toe.

Centraal in deze benadering staat niet de vorm of institutie waarbinnen regionale samenwerking tot stand komt, maar de capaciteit die vanuit verschillende instanties op het regionale niveau kan gemobiliseerd worden. De auteurs ontwikkelen hiervoor een kader met verschillende dimensies om de capaciteit van een regio te analyseren (agenda; actoren; interne capaciteit; externe capaciteit; proces & implementatie). We staan kort stil bij elk van deze deelaspecten.

### *Regionale agenda*

Als eerste dimensie onderscheiden we de opmaak van een regionale agenda. Dit verwijst naar de mate waarmee een regionale visie binnen of in samenspraak met de streekintercommunale wordt ontwikkeld die als legitiem erkend wordt door de lokale vennoten. De streekintercommunale kan (al dan niet) intens betrokken zijn bij de opmaak hiervan en een belangrijke drijvende kracht hierachter zijn. Van belang is de wijze waarop zo'n regionale visie tot stand komt, en hoe effectief en concreet de visie, ambities en prioriteiten van regionale doelstellingen zijn geformuleerd. Vaak zijn actoren het namelijk eens over principes gedefinieerd op een voldoende abstract niveau, maar is het lastig om deze principes te hanteren in de dagelijkse praktijk en te concretiseren in lokale dossiers en projecten. Dit hangt uiteraard ook samen met de mate waarin een regionale agenda gedragen wordt vanuit de lokale besturen en kan rekenen op ondersteuning door andere actoren, zoals de Vlaamse of provinciale overheid, die hier eventueel bij betrokken zijn.



### *Actorengroep*

De actorengroep verwijst naar de coalitie die zich achter een regionale agenda schaaft en hoe de verschillende betrokken spelers zich tot elkaar verhouden. Er kunnen hier verschillende vormen van in – en uitsluiting spelen, waarbij bijvoorbeeld niet alle relevante actoren voor het regionaal overleg betrokken worden of waarbij zij onvoldoende zijn vertegenwoordigd. Toegepast op de streekintercommunales gaat het bijvoorbeeld over het al dan niet vertegenwoordigd zijn van de centrumstad binnen regionale overlegverbanden of in welke mate het provinciebestuur betrokken is bij de regionale agendavorming en welke impact dit heeft op de positie van de streekintercommunales. Machtsverhoudingen tussen actoren kunnen hierbij ook een belangrijke rol spelen, niet enkel tussen lokale besturen onderling maar zeker ook in relatie tot het centrale Vlaamse niveau. Van belang hierbij is ook de mate waarin actoren leiderschapsrollen opnemen en in welke mate deze rol al dan niet aanvaard wordt door andere actoren.

### *Interne capaciteit*

Met interne capaciteit doelen we op de middelen die vanuit de regio via de intercommunale kunnen gemobiliseerd worden om een regionale agenda uit te voeren. Deze middelen kunnen bestaan uit financiële middelen, maar ook uit bevoegdheden, personeelscapaciteit of bepaalde vormen van expertise om zelf beslissingen op het regionale niveau te kunnen nemen of te ondersteunen. Het feit of men al dan niet een regionale werking kan financieren binnen de streekintercommunale aan de hand van een vaste bijdrage is hierbij bijvoorbeeld een relevant gegeven. Het mobiliseren van middelen kan natuurlijk niet los gezien worden van de lokale dynamiek die zich rond een regionale agenda ontwikkelt en de mate waarin actoren bereid zijn om (financiële) engagementen op te nemen voor de realisatie hiervan.

### *Externe capaciteit*

Externe capaciteit verwijst naar de mate waarin de actorengroep binnen de streekintercommunale succesvol de verbinding kan maken met externe middelen om de eigen regionale agenda te realiseren en de mate waarin externe factoren inwerken op de vorming van een regionale agenda. De politieke, economische en intellectuele invloed die men kan uitoefenen om centrale beleidsprogramma's en middelen te mobiliseren naar de regio is hierbij een relevant gegeven. Toegepast op Vlaanderen gaat het om de druk die men kan uitoefenen op Vlaamse agentschappen en departementen (bv. AWV of De Vlaamse Waterweg) om infrastructuurinvesteringen binnen de regio te realiseren en deze eventueel af te stemmen op een regionale visie of regionale prioriteiten. Zowel de relatie tussen regionale leiders en de centrale overheid, alsook de relatie tussen regionale leiders en lokale actoren onderling en de mate van afstemming hiertussen zijn hierbij belangrijke elementen.

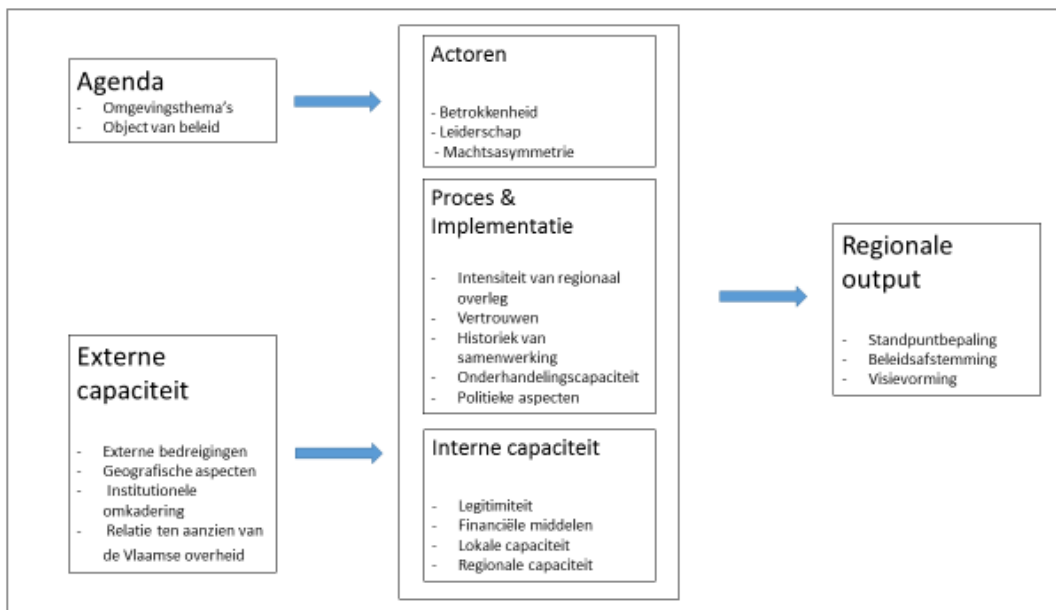
### *Proces en implementatie*

Samenwerkingsprocessen kunnen na verloop van tijd een zelfversterkend effect hebben, waarbij het delen van een succesvol traject positieve effecten kan hebben op de effectiviteit van regionale acties in de toekomst. Reeds opgebouwde kennis en contacten zowel binnen als buiten de regio kunnen hierbij een faciliterende rol spelen, en aanleiding geven tot het ontwikkelen van leerpunten en 'best practices' die toekomstige samenwerkingen kunnen vergemakkelijken. Vaardigheden en praktijkkennis kunnen zich 'stollen' binnen bestaande samenwerkingsverbanden zoals de streekintercommunales die hierdoor als clusters van expertise kunnen



beginnen fungeren. Een cultuur van samenwerking kan zo geïnstitutionaliseerd worden binnen organisaties, structuren en beleid waardoor er rond deze processen een vorm van normalisering en gewoonte kan ontstaan. Institutionalisering kan echter ook in de negatieve zin plaatsvinden, waarbij een irrelevante of niet-succesvolle historiek van samenwerking leidt tot vormen van regionale blokkering of 'lock-in'. Conflicten uit het verleden kunnen doorwerken op de huidige regionale verhoudingen, wat dan een obstakel vormt voor toekomstige regionale samenwerking.

Deze dimensies werden als basisschema gebruikt voor de verwerking van de data verkregen uit de afgenomen interviews. Gaandeweg werd dit schema verfijnd met subcategorieën om de rijkheid aan verkregen data beter te vatten. Deze subcodering kwam zowel inductief vanuit de concrete data tot stand, als dat er verder werd gebouwd op soortgelijke analyses van intergemeentelijke samenwerking binnen een internationale context, zoals bijvoorbeeld het onderzoek van Nelles (2013) naar de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking voor regionale economische ontwikkeling. Hierin wordt het belang van onderling vertrouwen en leiderschap binnen de notie van maatschappelijk vermogen (*civic capital*) benadrukt als een belangrijke variabele voor succesvolle regionale samenwerking. Een ander inspirerend model is het collaboratieve governance model van Ansell and Gash (2008). Hierin worden een aantal variabelen onderscheiden die een invloed hebben op de manier waarop het samenwerkingsproces verloopt. Belangrijke elementen in dit model zijn de intensiteit van (face-to-face) communicatie, het belang van startvoorwaarden en het verloop van het samenwerkingsproces tussen de actoren. Er werd inspiratie geput uit de variabelen van beide onderzoeken bij het vormgeven van de subcategorieën per concept. Dit proces resulteerde uiteindelijk in volgend conceptueel schema dat als leidraad zal dienen ter bespreking van de onderzoeksresultaten:



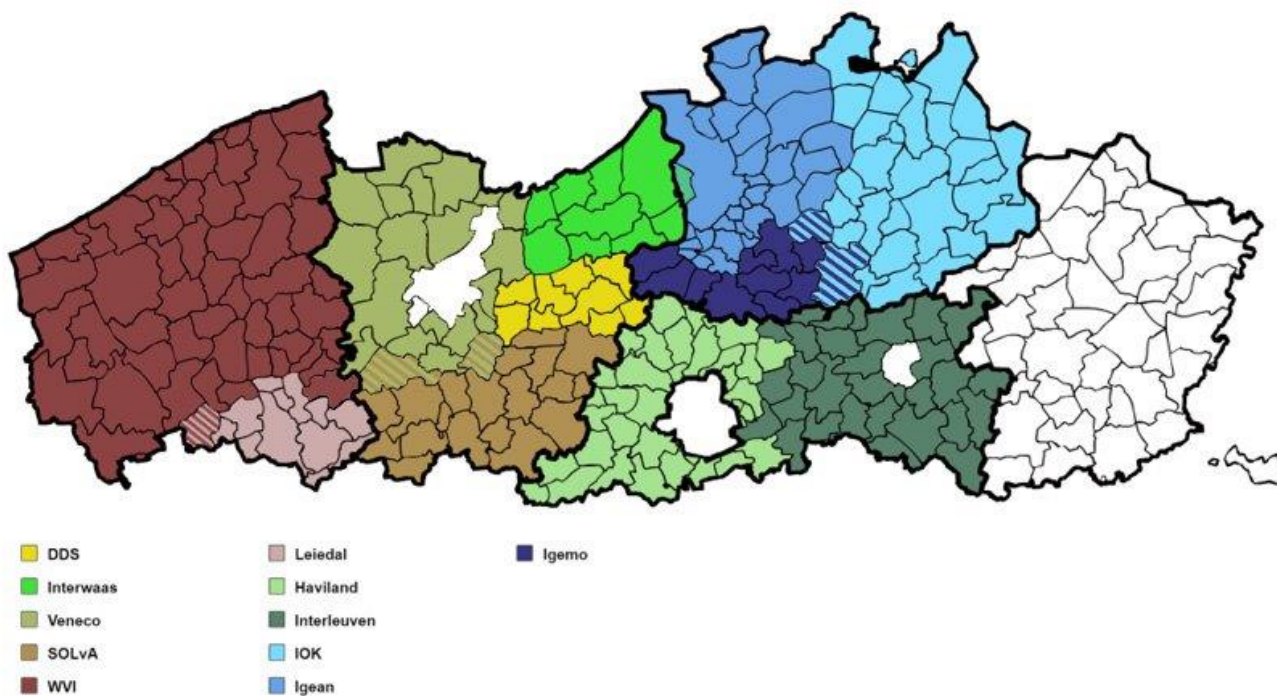
Figuur 1: Conceptualisering van regionale capaciteit binnen de Vlaamse streekintercommunes





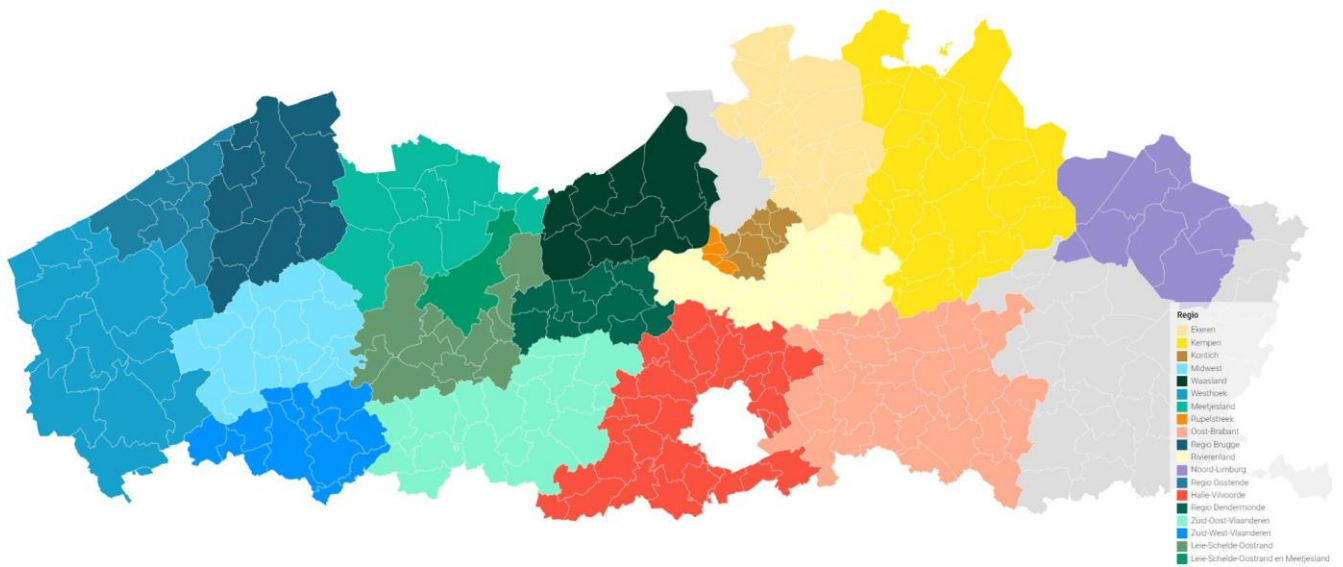
## 5 DE REGIONALE WERKING VAN DE VLAAMSE STREEKINTERCOMMUNALES

In het volgende deel geven we eerst een overzicht van de huidige ontwikkelingen rond regionale werking die zich binnen de streekintercommunales voordoen en gaan we na op welke dossiers dit betrekking heeft. We staan stil bij de belangrijkste regionale overlegverbanden die verbonden worden aan de intercommunales en gaan dieper in op regionale discussies die centraal staan in het stadsregionale debat. Dat zijn ruimtelijke omgevingskwesaties die uitspraken doen over de verhoudingen tussen verstedelijkte delen en de meer open ruimte gebieden in deze regio's. Hierboven hebben we onze focus op het omgevingsbeleid uitgebreider toegelicht.



Figuur 2: Overzichtskaart werkingsgebieden streekintercommunales





Figuur 3: Overzichtsk kaart burgemeestersconferenties<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Uit de afbakening van het burgemeestersoverleg komt naar voren dat dit overleg zich binnen enkele regio's op een kleiner schaalniveau afspeelt dan de intercommunale werkingsgebieden. Deze tendens doet zich het meest uitgesproken voor in West-Vlaanderen, waar we binnen het werkingsgebied van WVI vier subschalen aantreffen. Binnen sommige van deze subschalen, zoals de regio Midwest (Roeselare-Tielt), ontwikkelt er zich binnen de schoot van de intercommunale ook een gebiedswerking die aanleiding geeft tot het clusteren van diensten en overleg op dit kleiner schaalniveau. Hier komen we later nog meer uitgebreid op terug.



## 5.1 OVERZICHTSTABEL

	Burgemeestersoverleg	Versterkt streekbeleid	Regionale mobiliteitsplanning	Vervoerregio	Regionale ruimtelijke planning	Financiering regionale werking	Capaciteit regiowerking
IGEMO	X	X	X	X	/		
	facilitering en inhoudelijke ondersteuning van regionale mandaatgroep  <b>Samenstelling:</b> burgemeesters, afgevaardigde provincie (deputé), regionale parlementairen en vertegenwoordigers middenveldorganisaties	Financiële partner en uitvoerder van het versterkt streekbeleid 'Rivierenland'	Financiële partner en uitvoerder van het samenwerkingsverband 'bereikbare regio'	ondersteuning Vervoerregioraad 'Mechelen'	lopend project rond 'planologische ruil voor bedrijventerreinen'	statutaire werkingsbijdrage door gemeenten. (1 euro per inwoner)  Versterkt streekbeleid: 50 % ESF middelen 50% cofinanciering IGEMO, provincie, Voka	ca. 7 VTE (39 personeelsleden in totaal)











## 5.2 AGENDA: REGIONALE PLANNING VOOR OMGEVINGSKWESTIES

In dit onderdeel hebben we het over de manier waarop er aan regionale agendavorming wordt gewerkt in de schoot van de streekintercommunales. We benaderen de regionale agenda hierbij zowel vanuit een thematische invalshoek, alsook vanuit acties binnen specifieke overlegorganen. Thematisch analyseren we op welke wijze het regionale omgevingsbeleid aan bod komt doorheen het regionale overleg. Daarnaast gaan we dieper in op de rol die verschillende regionale overlegverbanden, zijnde de vervoerregio's, het burgemeestersoverleg en het versterkt streekbeleid spelen in het vormen van een regionale agenda, in en rond de streekintercommunales. Dit zijn drie bestuursvormen waarbij zo goed als alle intercommunales, op een of andere manier, bij betrokken zijn.

### 5.2.1 Mobiliteit

Verschillende respondenten geven aan dat het aspect mobiliteit als beleidsthema zowel binnen het burgemeestersoverleg als het versterkt streekbeleid vaak naar voren komt en dat dit sterk de regionale debatten bepaalt. We stellen echter vast dat het concept vaak op een eerder abstract niveau wordt gebruikt en in eerder algemene (en vage) termen ter sprake komt. Het gaat hierbij in belangrijke mate om belangenbehartiging naar de Vlaamse overheid toe en het oproepen tot bijkomende infrastructuurinvesteringen in de regio.

Op het vlak van mobiliteitsplanning zien we dat er binnen enkele streekintercommunales studiewerk wordt verricht omtrent regionale problematieken. Zo worden er bijvoorbeeld scenario's onderzocht voor infrastructuraanpassingen in het kader van de regionale fileproblematiek of worden de gevolgen ingeschat van het eventuele heractiveren van regionale spoorinfrastructuur. In één specifieke regio (Zuid-West-Vlaanderen) ontwikkelde dit studiewerk zich nog een stap verder en mondde dit uit in een goedgekeurde geïntegreerde streekvisie inzake mobiliteit (Rekover en Rekover +), die deels ook in het kader van Vlaamse ruimtelijke strategische projecten tot stand kwam.

Dit studiewerk, dat binnen enkele streekintercommunales gestalte krijgt, lijkt in de eerste plaats ontwikkeld te worden als ondersteuning en argumentatie in het voorleggen van regionale eisen en lobbywerk naar Vlaamse agentschappen die verantwoordelijk zijn voor investeringen in bovenlokale mobiliteitsinfrastructuur (bv. AWV). De impact hiervan blijft echter doorgaans eerder beperkt en dit wordt in verband gebracht met de politieke druk die men (al dan niet) vanuit de regio kan genereren naar Vlaanderen toe.

Hierbij aansluitend bieden sommige intercommunales ondersteuning aan lokale besturen in de interbestuurlijke dialoog met de Vlaamse overheid die in het kader van visievorming rond regionale mobiliteitsinfrastructuur tot stand komt. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Gentse regio, waar Veneco namens verschillende vennoten gemandateerd wordt om de werkzaamheden in het kader van een visieontwikkeling rond het snelwegviaduct van de E17 mee op te volgen.



## 5.2.2 Vervoerregio's

Het merendeel van de streekintercommunales ziet zich een rol spelen binnen de werking van de vervoerregio's, waarbij er in de eerste plaats aan een faciliterende, ondersteunende rol wordt gedacht, die ook inhoudelijk kan zijn in de vorm van toelevering van expertise over de regio en vanuit de contacten met de gemeenten. Men stelt de gebouwen van de intercommunale ter beschikking voor het laten plaatsvinden van de vervoerregioraad, de lokale bestuurders worden bijgestaan met expertise ter voorbereiding en tijdens de vervoerregioraad en de intercommunale staf neemt hierbij eventueel de secretariaatsfunctie op. Dat is echter niet overal het geval en niet overal met deze gradatie.

We stellen vast dat de schaal van de vervoerregio's in heel wat gebieden sterke gelijkenissen vertoont met het werkingsgebied van de intercommunales, al vallen deze vaak (net) niet samen. In deze regio's komen de werkingsgebieden overeen: Kempen en West-Vlaanderen (WVI & Leiedal). In andere regio's valt de schaal in mindere mate samen: Waasland (2 gemeenten verschillend), Antwerpen (2 gemeenten verschillend) Hageland (4 gemeenten verschillend), Mechelen (2 gemeenten verschillend), Gent (6 gemeenten verschillend), Aalst & Vlaamse Ardennen (4 gemeenten verschillend), Vlaamse rand (4 gemeenten verschillend).

In regio's zoals de Kempen is deze gelijkenis geen toeval, omdat druk werd uitgeoefend om de voorlopige afbakening van de ontwerpvervoerregio af te stemmen op het intercommunale werkingsgebied. Men argumenteert hier dat de intercommunale schaal een goede referentieschaal voor de vervoerregio is in het kader van overhead en ondersteuning. Ook sluit dit niet uit dat er voor bepaalde aspecten hierbinnen op een kleinere schaal kan gewerkt worden indien dat dit wenselijk zou zijn.

In andere regio's geven de eerste ervaringen in het kader van de proefprojecten echter ook aanleiding tot lokale besturen die wisselen van vervoerregio, waardoor mogelijks schaalafbakeningen ook diffuser kunnen worden. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest in en rond de regio Mechelen, hetgeen ook tot gevolg heeft dat het tot dan toe geleverde studiewerk en de financiële verdelingen die hiermee samenhangen in de proefregio grotendeels opnieuw moeten onderhandeld worden. De eerste ervaringen hier geven inzake agendavorming dus slechts een beperkt resultaat.

Aansluitend hierop leek het in de Mechelse regio ook niet evident om het lokale samenwerkingsinitiatief rond mobiliteit te laten samen sporen met de (sterk) centraal aangestuurde vervoerregiowerking.

Lokale ambities om aan regionale mobiliteitsplanning te doen werden hier enigszins doorkruist door de wens van Vlaamse mobiliteitsactoren om deze oefening binnen de vervoerregioraad te laten plaatsvinden, wat aanleiding gaf tot discussies over eigenaarschap en bestuurlijke structuur. Het gevoel leeft hier dat de betrokken Vlaamse administraties dit regionaal planningsproces vooral zelf sterk in handen willen houden, wat tot gevolg heeft dat de streekintercommunale hier zich nu focust op acties en projectuitvoer op het lokale niveau en dus niet op planning. Een sterke betrokkenheid van de streekintercommunale binnen de vervoerregiowerking lijkt hier dus enigszins ter discussie te staan.

Directeurs stellen dat de Vlaamse mobiliteitsactoren niet goed weten hoe om te gaan met de rol van de streekintercommunale als inhoudelijke ondersteuner van lokale besturen binnen de vervoerregio's. Ook de lokale besturen die geen vennoot zijn weten in die context niet goed waar ze aan toe zijn of voelen zich aan hun lot overgelaten. De ondersteuning die (al dan niet) kan geboden worden door de intercommunale lijkt echter





wel belangrijk te zijn voor de betrokkenheid van vooral de kleinere lokale besturen. Deze dreigt anders namelijk verloren te gaan omdat men hier vaak zelf niet over voldoende capaciteit beschikt om volwaardig aan dit soort van overlegvormen deel te kunnen nemen.

### 5.2.3 Ruimtelijke planning

Ruimtelijke projectontwikkeling zoals het aanleggen van bedrijventerreinen en woonprojecten maken traditioneel de kern uit van de werking van de streekintercommunales en hebben als dusdanig een ruimtelijke impact op de regio. Weinig intercommunales zijn echter actief op het vlak van beleidsmatige afstemming van lokale ruimtelijke visies op regionaal niveau en het ontwerpen van regionale gebiedsbeelden voor toekomstige ontwikkeling. De uitzondering hierop vormt de regio Zuid-West-Vlaanderen, waar binnen streekintercommunale Leiedal een ruimtelijke regionale visie 'Contrei' werd uitgetekend die vervolgens door alle gemeentebesturen werd goedgekeurd en door de beide betrokken kabinetten van de Vlaamse regering. Dit is echter geen juridisch bindend document, maar een 'verbindend en verbeeldend' plan, wat als referentiekader en inspiratiebron voor toekomstige beleidsplannen, strategische projecten en regionale acties werd bekrachtigd. Het 'softe' karakter en gebrek aan verordenende kracht van dit soort instrumenten roept evenwel vragen op over de mate waarin de vennoten effectief gebonden zijn aan deze visie en hoe strikt deze visie al dan niet doorwerkt in bijvoorbeeld de lokale vergunningenpraktijk. Ook Veneco kreeg een subsidie van het Departement Omgeving om een ruimtelijk afwegingskader op te maken. Dit is vooral bedoeld om inzicht te geven in hoe men een coherent ruimtelijk beleid in een regio kan voeren, zonder echter te raken aan de autonomie van de gemeenten. Ook hier kunnen soortgelijke bedenkingen gemaakt worden, en valt af te wachten hoe sterk dit kader al dan niet zal doorwerken. We hebben hierboven al aangegeven dat we niet konden onderzoeken in welke mate deze visievorming al dan niet nu al doorwerkt op de beslissingen van de individuele gemeenten.

Verschillende respondenten geven aan dat keuzes inzake ruimtelijke ordening een aspect zijn waar gemeenten de neiging hebben om sterk op zichzelf terug te plooiën en te redeneren vanuit hun eigen belang. Men legt hier doorgaans snel het verband met discussies omtrent fiscaliteit en lokale opbrengsten en er leeft bij veel lokale besturen de vrees om vormen van financiering mis te lopen als gevolg van bovenlokale afspraken. Een specifieke case die zeer illustratief is voor dit gegeven is het ruimtelijk strategisch project Regionet Leuven waarbij de streekintercommunale een van de betrokken partners is. Dit project vond zijn oorsprong in een lokale vraag van burgemeesters naar bijkomende investeringen voor regionale mobiliteitsinfrastructuur binnen de regio, maar evolueerde gaandeweg naar een ruimtelijk visievormingsproces op regionaal niveau in het kader van een ruimtelijk strategisch project. Hierbij kwamen ook bovenlokale programmeringsaspecten en bijbehorende herverdelingskwesties aan bod. Problemen die raken aan de financierbaarheid van deze herverdelingskwesties stellen het politieke draagvlak voor dit project bij de gemeenten binnen de regio ernstig op de proef.

Meerdere respondenten stellen dat bovenlokale keuzes inzake wonen het gevoeligst liggen en dat men niet bereid is om hierover bindende regionale afspraken te maken. Sommigen ponereren dat ze deze problematiek wel binnen een Vlaams kader eventueel zouden durven opnemen, zoals er op een bepaald moment sprake was binnen de beleidskaders van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). Het al dan niet actief zijn van intercommunales moet dus binnen deze beleidsmatige context geplaatst worden. Men tracht van



opportuniteiten die zich aanbieden maximaal gebruik te maken, maar men blijft zo dus ook erg afhankelijk van deze Vlaamse initiatieven die zich (al dan niet) hierrond ontwikkelen.

Een ander thema waar volgens sommigen de regionale reflex wel sterker speelt, is regionale bedrijvigheid. In verschillende regio's stelt men vast dat de terreinen die men kon realiseren vanuit de context van de structuurplanning reeds zijn benut en dat bijkomende zones noodzakelijk zijn om de regionale economische positie te bestendigen. Omwille van deze context van schaarste zien sommige geïnterviewden voor regionale afspraken omtrent bedrijvigheid meer kans tot slagen dan rond woonontwikkeling en worden er hieromtrent projecten voorbereid. Het zal echter nog moeten blijken of dit 'regionaal besef' sterk genoeg zal zijn op het moment dat concrete keuzes moeten gemaakt worden en de lokale financiële gevolgen duidelijk zijn.

#### **5.2.4 Burgemeestersoverleg**

Het burgemeestersoverleg wordt door de staf van heel wat streekintercommunales beschreven als de drijvende kracht voor bestuurlijk overleg en het belangrijkste overlegplatform in de regio. Kennis delen, gezamenlijk overleggen en standpunten innemen zijn aspecten die in dit overleg centraal staan en er lijkt zich een tendens af te tekenen om vormen van bestuurlijk overleg hierrond te clusteren. Soms fungeert dit overleg volgens de directeurs als een soort barometer en een politieke hefboom voor het initiëren van regionale beleidsvisies rond specifieke (ruimtelijke, socio-economische, maatschappelijke, ...) thema's, het aftoetsen of definiëren van methodieken en het vooropstellen van te verwachten resultaten.

Het merendeel van de burgemeestersoverleggen die plaatsvinden binnen het werkingsgebied van de streekintercommunales spelen zich binnen deze organisaties af. Hierbij neemt de intercommunale staf doorgaans een ondersteunende rol op. De mate waarin de intercommunale al dan niet zelf een sterkere rol speelt binnen dit overlegverband verschilt echter van regio tot regio en hangt natuurlijk ook samen met de aard en historiek van het overleg zelf. Ook binnen deze ondersteuning kunnen we verschillende samenwerkingsniveaus onderscheiden, analoog aan de niveaus van samenwerking die we eerder definieerden (sectie 4.1).

Op een eerste niveau werkt het overleg als een platform voor het uitwisselen van informatie en standpunten, wat gebeurt op een informele en vrijblijvende basis. Centraal hierbij staat de overdracht van kennis en het detecteren van noden en behoeften bij de lokale besturen. Het detecteren van deze noden kan vervolgens aanleiding geven tot het oprichten en ontwikkelen van nieuwe kostendelende formules, waarbij het dan vaak gaat om het delen van ambtelijke capaciteit en ondersteuning tussen verschillende gemeenten of het regionaal opschalen van lokale platformen of diensten (bv. loket omtrent kinderopvang). De ondersteuning van het burgemeestersoverleg op dit niveau blijft beperkt tot het faciliteren van het overleg door het opnemen van de secretariaatsfunctie. Het gaat hier dan concreet om het samenstellen en voorbereiden van de agenda, het opmaken van verslagen en het ter beschikking stellen van een locatie.

Op een tweede niveau plaatsen we vormen van coördinatie en afstemming tussen vennoten over dossiers die de gemeentegrenzen overstijgen. De rol van de intercommunale verschuift hier naar een uitvoeringsorgaan, als een van de organisaties die in beeld komen om de gemaakte afspraken ook effectief in de praktijk te brengen door bijvoorbeeld concrete projecten hierrond op te starten. Haar rol bestaat er in om de beslissingen die uit het overleg voortvloeien verder op te nemen en in concrete acties door te vertalen. Hierbij kan bijvoorbeeld



gedacht worden aan het coördineren en aanpassen van gemeentelijke mobiliteitsplannen, het afstemmen van openbare verlichting overheen de gemeentegrenzen,.. De mate van coördinatie en afstemming die er mogelijk is, blijft natuurlijk sterk afhankelijk van het draagvlak dat er hiervoor bestaat bij lokale besturen. Uit de aangehaalde voorbeelden tijdens interviews blijkt namelijk dat lokale afwegingen de mate van afstemming die men kan bekomen toch sterk bepalen en dat deze afstemming al bij al eerder beperkt blijft.

Op een derde niveau situeren we aspecten van regionale visievorming. Hier plaatsen we initiatieven die een visie en standpunten op de regio ontwikkelen, waarbij deze visie vervolgens kan uitgedragen worden naar andere overheidsinstanties of naar het bredere middenveld. We stellen vast dat er tijdens het burgemeestersoverleg slechts beperkt sprake is van regionale visievorming, maar dat regionale standpuntbepaling wel regelmatig aan de orde is. Dit gaat dan over bijvoorbeeld vragen tot meer Vlaamse investeringen in regionale weginfrastructuur, kwalitatiever openbaar vervoer of bijkomende bedrijventerreinen. We kunnen dit aspect situeren op niveau 3, zij het echter in een eerder lichte vorm. Deze standpunten zijn doorgaans namelijk niet het resultaat van een gezamenlijke regionale visievorming waarbij er sprake is van regionale uitruil en herverdeling, maar eerder een optelsom van individuele lokale belangen die men doorheen het burgemeestersoverleg regionaal kracht wil bijzetten. Het gaat dan om dossiers waarbij alle gemeenten een zeker belang hebben en in die gezamenlijke lobbying vindt men dan een regionaal draagvlak.

Verschillende intercommunales geven aan dat het faciliteren van het burgemeestersoverleg een moeilijke evenwichtsoefening is. Enerzijds stelt men vast dat vanuit de lokale besturen soms weinig input wordt gegeven voor een regionale agenda, waardoor bepaalde regionale thema's of opportuniteiten mogelijks onder de radar dreigen te blijven. Heel wat directeurs trachten dit overleg dan ook maximaal te voeden met agendapunten en te gebruiken om te detecteren wat er leeft in de regio. Anderzijds wordt een te sterk sturende en agendabepalende rol van de intercommunale niet overal in dank afgenomen bij lokale besturen, omdat dit volgens sommigen niet de taak zou zijn van de intercommunale als 'verlengd lokaal bestuur'. Dit lijkt ook een factor te zijn die verklaart waarom in bepaalde gebieden de intercommunale (nog) niet betrokken wordt bij het burgemeestersoverleg of men hier slechts beperkt input voor kan (of mag) leveren. Veel hangt af van het vertrouwen tussen gemeenten en hun streekintercommunale alsook met de frequentie en intensiteit van het overleg tussen de lokale besturen en haar intercommunale.

### 5.2.5 Versterkt streekbeleid

Een ander regionaal overlegverband waarbinnen heel wat streekintercommunales actief zijn, is het versterkt streekbeleid. Dit startte begin 2016 als een projectoproep die werd gelanceerd via het ESF-Agentschap. Verschillende streekintercommunales waren actief betrokken bij het indienen van de subsidieaanvragen en zijn een van de actieve partners naast de lokale besturen, provinciebesturen en de werkgevers- en werknemersorganisaties. De band tussen de streekplatformen en de streekintercommunales is binnen een aantal regio's erg nauw en lijkt sterker te worden. Sommigen trachten hierbij het streekbeleid in te kantelen binnen de eigen organisatie om zo als een soort uitvoeringsvehikel voor dit overleg op te treden, wat de betrokkenheid van de lokale besturen hierbij lijkt te versterken.

De Vlaamse regering beschreef in de conceptnota 'Naar een versterkt streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid' (2015) twee belangrijke doelstellingen voor dit project:



- 1) Een sterkere betrokkenheid van lokale actoren op het vlak van samenstelling, engagement en betrokkenheid om een opgebouwde streekvisie te concretiseren.
- 2) Meer actiegerichtheid op het terrein: verschuiving van advies en overleg naar een beleid faciliterende rol met een grotere focus op sociaaleconomische doelstellingen en prioritaire acties.

Verschillende geïnterviewden geven echter aan dat men er globaal niet in is geslaagd om de betrokkenheid van lokale besturen gevoelig te verbeteren. In vergelijking met de voorlopers van de samenwerkingsverbanden versterkt streekbeleid (de RESOC's) blijkt dat er zich slechts beperkt veranderingen hebben voorgedaan. In de meeste regio's hadden de eerdere verbanden reeds een historiek, waar doorheen de jaren ook netwerken en structuren rond zijn gevormd. Hierop werd door het versterkt streekbeleid grotendeels verder gewerkt, waardoor de betrokkenheid van de lokale besturen in veel gevallen dus beperkt bleef.

Een tussentijdse evaluatie van het versterkt streekbeleid door Idea Consult (2019) haalt volgende redenen aan voor het ontbreken van een groter engagement bij lokale besturen. Ze sluiten helemaal aan bij onze eigen vaststellingen:

- Waar een centrumstad aanwezig is, wordt deze als dominant aangevoeld. Dit remt de participatie van de omliggende gemeenten af.
- Er is een gebrek aan lokaal personeel dat kan ingezet worden voor de problematieken die binnen het streekbeleid aan bod komen.
- Lokale actoren zijn in de eerste instantie gericht op lokale problematieken en denken slechts in beperkte mate regionaal.
- Een gevoel van gebrek aan doorwerking van de regionale platformen naar de Vlaamse overheid toe.

Voor wat de thema's betreft blijkt dat het overleg binnen het versterkt streekbeleid zich niet louter beperkt tot socio-economische thema's in de klassieke zin, maar dat ook aangrenzende thema's behandeld worden zoals mobiliteit, ruimtelijke ordening, innovatie en zorg. Deze bredere thematische werking vertaalde zich echter niet in een betrokkenheid van nieuwe actoren, waarbij de zogenoemde 'quadruple helix' actoren maar in beperkte mate betrokken zijn bij dit overleg. De betrokken actoren worden door waarnemers gezien als het 'klassieke' middenveld, wat volgens sommigen in mindere mate representatief is voor wat er vandaag effectief leeft op het terrein. Een bijkomend aspect hierbij is dat sommige betrokken actoren uit dit middenveld niet langer actief zijn op de schaal van intercommunales, wat zich vertaalt in een mindere mate van betrokkenheid bij het streekoverleg.

Er wordt verder vastgesteld dat de Vlaamse overheid structureel in geen enkel streekoverleg betrokken werd. De platformen missen hierdoor doorwerking naar het Vlaamse niveau en ze hebben geen helder mandaat. Er is een gebrek aan formele taakstelling vanuit de Vlaamse overheid en er is geen garantie dat de prioriteiten uit het regionaal overleg daadwerkelijk op de Vlaamse agenda komen.

Een laatste aspect dat naar voren komt, is het gebrek aan financiering op de lange termijn, omdat het ontbreekt aan voldoende werkingsmiddelen voor het uitvoeren van de ontwikkelde regionale agenda's. Zonder deze werkingsmiddelen en structurele financiering missen de streekplatformen daadkracht en geloofwaardigheid. Omwille hiervan tracht men op sommige plekken de krachten te bundelen met andere regionale instanties, zoals



de werking van de streekintercommunales of de gebiedswerking van de provincies. Via deze integratie tracht men ervoor zorgen dat deze platformen aan kracht winnen, om op deze manier capaciteit die normaliter versnipperd wordt ingezet te bundelen. Zowel vanuit het Vlaamse, provinciale als lokale niveau zijn mensen actief op regionaal niveau, zij het vaak naast elkaar. De vraag wordt hierbij gesteld in welke mate dit efficiënt en houdbaar is, en of zich hier niet bepaalde vormen van fusie en integratie opdringen op een regionale schaal. In bepaalde regio's zoals Midwest (in de schoot van intercommunale WVI) zien we dat hier reeds aanzetten toe ontwikkeld worden, waarbij bijvoorbeeld binnen het streekhuis ambtenaren van de provincie en de intercommunale worden samengezet om gezamenlijk voor de regio te werken.

### 5.2.6 Tussentijdse conclusie

We stellen vast dat mobiliteit als een belangrijk maar ook erg generiek thema naar voren komt binnen regionale overlegverbanden, en dat dit slechts in beperkte mate leidt tot regionale agendavorming binnen de streekintercommunales. Binnen enkele regio's leiden deze discussies tot de opmaak van regionaal mobiliteitsstudiewerk, in slechts een uitzonderlijk geval ontwikkelt zich dit verder tot een geïntegreerde streekvisie. Het ontwikkelde studiewerk wordt hoofdzakelijk aangewend als ondersteuning en argumentatie in het voorleggen van regionale eisen naar centrale Vlaamse agentschappen toe die verantwoordelijk zijn voor de investeringsbudgetten in regionale infrastructuur. De ontwikkelde scenario's zijn erg afhankelijk van deze investeringskeuzes en de impact van dit lobbywerk kan als eerder beperkt worden omschreven.

Zowat alle streekintercommunales zien zichzelf graag een sterkere rol spelen in het ondersteunen van de lokale besturen in de Vlaamse vervoerregio's. Dit heeft betrekking op het inhoudelijk ondersteunen van de vennoten hierbinnen, naast het verzorgen van de secretariaatsfunctie en het ter beschikking stellen van gebouwen. In enkele gevallen werd er gepoogd om regionale bottom-up initiatieven rond mobiliteit te laten samen sporen met het traject rond de opstart van de vervoerregio's. Dit gaf echter aanleiding tot spanningen omtrent het leiderschap van deze initiatieven, waarbij de vervoerregiowerking als sterk centraal aangestuurd wordt ervaren. Op het vlak van inhoudelijke ondersteuning van de vervoerregioraad zien we discussie ontstaan over de rolverdeling in het bijstaan van de lokale besturen binnen de vervoerregio's.

Er zijn slechts weinig streekintercommunales actief in het regionaal afstemmen van lokale ruimtelijke ontwikkeling en de opmaak van ruimtelijke regionale visies. Ruimtelijke ordening geldt als een domein waar gemeenten sterk op zichzelf terugplooiën en redeneren vanuit hun (financieel) eigen belang. Dit blijft het voornaamste struikelblok voor de (in aantal beperkte) ruimtelijke regionale visievormingsprocessen die in ontwikkeling zijn. Bovenlokale keuzes omtrent het wonen zijn het gevoeligste en dit komt nergens in aanmerking voor bindende regionale afspraken van onderuit. Als het gaat over regionale bedrijvigheid is er volgens sommigen wel een (iets) sterker besef van de nood hiertoe, zij het met beperkte concrete initiatieven. Het gemeenschappelijk belang van de groep van gemeenten is hier dan ook groter.

Het burgemeestersoverleg wordt door de streekintercommunales als belangrijkste platform van regionaal overleg naar voor geschoven. De mate waarin de intercommunales hierin een rol spelen hangt af van de maturiteit en historiek van het overleg zelf en verschilt naargelang de regio. Het gros van de activiteit binnen het burgemeestersoverleg situeren we op het niveau van ervaringsuitwisseling op vrijwillige basis en afstemming over lokale dossiers die de gemeentegrenzen overstijgen. Beleidsafstemming op regionaal niveau,



over de verschillende beleidsdomeinen heen, komt slechts beperkt aan bod en bestaat grotendeels uit standpuntbepaling ten aanzien van hogere overheden. Hier zit echter vaak geen regionale visie achter. Het ondersteunen van het burgemeestersoverleg wordt door intercommunales als een evenwichtsoefening ervaren. Het leveren van voldoende input is hierbij wenselijk, maar het te sterk sturen hiervan wordt als dominant ervaren door lokale besturen.

Ook het versterkt streekbeleid is een regionaal overlegorgaan waarbij heel wat intercommunales nauw betrokken zijn. Ze geven echter aan dat men er globaal niet in slaagt om de betrokkenheid van lokale besturen gevoelig te verbeteren in vergelijking met de voorgaande initiatieven (de RESOC's). De netwerken en structuren die zich hierrond gevormd hadden bleven dan ook grotendeels ongewijzigd. De platformen missen een sterk verband met het Vlaamse niveau en een helder mandaat. Het gebrek aan uitvoeringscapaciteit is een probleem. Er gaan hier en daar voorzichtige stemmen op om deze capaciteit te bundelen met andere regionale initiatieven om zo tot een meer slagkrachtige inzet van personeel en middelen te komen vanuit verschillende bestuursniveaus op het regionale niveau.

## 5.3 ACTOREN

### 5.3.1 Betrokkenheid

Een belangrijke factor in de analyse van de regionale werking binnen de streekintercommunales is de vraag welke actoren er rond de 'regionale tafel' zitten en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Een eerste vaststelling die we maken is dat de actorengroep niet binnen alle streekintercommunales gelijk is en dat in bepaalde gevallen niet alle relevante actoren voor het stadsregionale debat hierbinnen voldoende zijn vertegenwoordigd. We onderscheiden hierbij verschillende gradaties. Als eerste zien we in regio's zoals de Gentse dat de centrumstad niet aangesloten is bij het intercommunale samenwerkingsverband. Regionaal overleg heeft hierdoor in eerste instantie betrekking op de omliggende gemeenten in de regio onder elkaar, waardoor het minder evident is voor de intercommunale om een mediërende rol tussen centrumstad en de andere gemeenten op te nemen, voor zover dat al gewenst of haalbaar zou zijn. Het blijkt namelijk lastig in de praktijk om via deze constellatie tot afstemmingen tussen stad en omliggende gemeenten te komen, zoals onder meer blijkt uit keuzes die er gemaakt worden inzake het grondbeleid van de stad Gent. De ambitie van de stad om publieke gronden binnen het grondgebied van de stad een groene bestemming te geven heeft tot gevolg dat men eigendommen van het OCMW in de omliggende gemeenten maximaal wil ontwikkelen en laten renderen, ondanks het feit dat er hiervoor geen draagvlak bestaat binnen de omliggende gemeenten. Dit soort van dossiers blijken niet bevorderlijk te zijn voor de regionale samenwerking omdat het er op lijkt dat, althans voor deze dossiers in het grondbeleid, lokale financiële belangen primeren boven regionale ruimtelijke afwegingen.

In andere regio's zoals Zuid-Oost-Vlaanderen is de centrumstad wel aangesloten bij de intercommunale, maar vertaalt dit lidmaatschap zich niet in een aanwezigheid op regionale overlegverbanden zoals het burgemeestersoverleg. Ook deze constellatie maakt het moeilijk om regionaal overleg voldoende daadkracht en legitimiteit te geven. Hieruit blijkt met name dat bepaalde centrumsteden (nog steeds) hoofdzakelijk bezig zijn met het eigen grondgebied en bijgevolg maar zeer beperkt (of niet) investeren in overleg met de regio.



Niet enkel de aanwezigheid maar ook de wijze waarop lokale besturen zich laten afvaardigen in regionale overlegverbanden varieert. Of deze afvaardiging gebeurt door een burgemeester, schepenen of ambtenaar kan hierbij een groot verschil maken voor de dynamiek die zich in een overlegverband manifesteert. Dit heeft gevolgen voor de mate waarin er voor regionale beslissingen steeds dient teruggekoppeld te worden naar het schepencollege, dan wel dat afgevaardigden zich direct kunnen engageren.

Het feit dat sommige besturen zich slechts beperkt engageren voor deze overlegverbanden of dat de lokale terugkoppeling mank loopt, kan bijgevolg de daadkracht van deze structuren hypothekeren of zelfs teniet doen. Er wordt aangegeven dat het tempo vaak bepaald wordt door 'de traagste leerling van de klas', wat als een belangrijke handicap van vrijwillige samenwerking wordt ervaren. De finale beslissing ligt altijd in handen van elke individuele gemeente en moet daar steeds het democratisch besluitvormingsproces doorlopen.

Ten slotte stellen we vast dat heel wat lokale besturen slechts beperkt geïnteresseerd en dus ook slechts beperkt betrokken zijn bij bepaalde regionale overlegstructuren, zoals het versterkt streekbeleid. In sommige gevallen lijkt men hiervoor naar de intercommunale te kijken zodat lokale besturen daar zelf niet veel energie hoeven in te steken, maar daar vaak ook niet de capaciteit voor in huis hebben.

### 5.3.2 Leiderschap

De mate van succes van regionale samenwerking lijkt in belangrijke mate toe te schrijven aan het (al dan niet) aanwezig zijn van engagement en leiderschap van sterke politieke leiders die hun schouders onder regionale initiatieven willen zetten. Verschillende directeurs geven echter aan dat in hun streek dit soort van regionaal leiderschap niet sterk aanwezig is onder lokale politici. Men stelt vast dat het hoofdzakelijk lokale dossiers en belangen zijn die de agenda's van overlegtafels en de intergemeentelijke samenwerking domineren.

Dit verminderde regionaal leiderschap wordt met verschillende factoren in verband gebracht. We hadden het al een paar keer over het terugplooiën van gemeenten op zichzelf. Het gaat hierbij ook over aspecten zoals de decumulregel voor parlementairen binnen intercommunales en de schaalvergroting van de kieskringen die er volgens sommigen voor zorgen dat politici vaak minder een regionale reflex hebben dan vroeger het geval was. Men geeft aan dat vroegere bestuurders die parlementaire ambities hadden sterker met de regio begaan waren dan bestuurders die enkel op het lokale niveau actief zijn. Daarnaast stellen sommigen dat parlementairen uit de regio minder bekendheid genieten op streekniveau dan vroeger door het opschalen van de kieskringen waardoor er hier minder binding met de streek is. Een tweede factor is de sterke mediatisering van het politieke debat op Vlaams niveau, waarbij men stelt dat de aandacht voor het streekniveau ook hierdoor meer is afgezwakt.

### 5.3.3 Machtsasymmetrie

Een belangrijke factor die doorheen heel wat regionale samenwerkingsdossiers speelt, is de perceptie van machtsasymmetrie tussen centrumstad en omliggende gemeenten, die door heel wat lokale besturen als bedreigend wordt ervaren. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in het feit dat het kaderen van regionale samenwerking in termen van stedelijke problematieken en een 'stadsregionale framing' bij heel wat actoren op weerstand botst. Het lijkt een soort basistegenstelling die in zowat alle regio's rond de (centrum)steden regelmatig aan de orde is en die (steeds opnieuw) opduikt doorheen discussies over samenwerking en regionale projecten.





#### 5.3.4 Tussentijdse conclusie

We stellen vast dat de betrokkenheid van regionale actoren binnen de streekintercommunales sterk verschilt tussen de intercommunales onderling. Dit heeft zowel betrekking op het al dan niet vertegenwoordigd zijn van alle relevante actoren, alsook op de wijze waarop actoren zich laten afvaardigen binnen regionale overlegverbanden. Een beperkt engagement hierbinnen alsook een mank lopende lokale terugkoppeling hebben een sterke invloed op de daadkracht van deze structuren.

De mate van succes van regionale overlegverbanden hangt sterk samen met de mate waarin er politiek leiderschap wordt vertoond door lokale actoren. We merken dat dit leiderschap in heel wat regio's slechts beperkt aanwezig is. Institutionele contextfactoren zoals de grootte van de kieskringen en de decumulregelingen worden als mogelijke verklaringen gegeven voor de vaststelling dat bestuurders een minder sterke regionale reflex hebben (dan vroeger) en dat lokale belangen binnen de streekintercommunale vooral domineren.

Hierbij aansluitend stellen we een spanningsveld vast van (gepercipteerde) machtsasymmetrie tussen stad en randgemeenten die in het merendeel van de (centrum)stedelijke regio's aan de orde is. Het framen van samenwerking in termen van 'stadsregio's' en stedelijke problematieken botst hierbij in heel wat gevallen op weerstand en bepaalt sterk het (gebrek aan) engagement voor regionale samenwerking.

### 5.4 INTERNE CAPACITEIT

#### 5.4.1 Legitimiteit

Een legitimerende factor voor een streekintercommunale om regionaal overleg te kunnen faciliteren is het opbouwen van regionale kennis en expertise. Door het uitvoeren van studiewerk en het monitoren van regionale tendensen kan er in bepaalde gevallen doorheen de tijd een draagvlak onder vennoten voor regionale denkkaders tot stand komen. Het voorbereiden en voeren van regionale overlegverbanden zoals het burgemeestersoverleg kan hierbij een vorm van continuïteit bieden die de legitimiteit van een regionale 'mindset' bij lokale besturen kan versterken.

We hebben echter al vastgesteld dat het voeren van het burgemeestersoverleg voor de intercommunale staf een evenwichtsoefening blijkt te zijn. Enerzijds is het aanleveren en detecteren van regionale opportuniteiten een belangrijk aspect voor deze ondersteuning gezien dit niet steeds door de lokale besturen (voldoende) gebeurt. Anderzijds wordt het te sterk sturen van het regionaal overleg door de intercommunale staf als te dominant ervaren door sommige vennoten en in sommige regio's. Daaruit blijkt dat de legitimiteit van de streekintercommunale om regionaal overleg actief te faciliteren in sommige gebieden allerminst een evidentie is, in andere gebieden is de legitimiteit van de intercommunale op dat vlak groter.

Intercommunales kunnen niet enkel ondersteuning bieden voor regionaal overleg, maar hebben ook capaciteit ter beschikking om beslissingen uit het burgemeestersoverleg naar concrete ontwikkelingsprojecten te vertalen. Dit wordt als een belangrijke meerwaarde ervaren door lokale besturen, waarbij bv. het maken van haalbaarheidsstudies en het opkopen van gronden ervoor kan zorgen dat de intercommunales hier een vorm





van legitimiteit uit halen. Sommigen profileren zich op deze manier als een alternatief voor regionale overlegverbanden waar deze implementatiegerichtheid ontbreekt, zoals het versterkt streekbeleid.

## 5.4.2 Financiële middelen

Het voldoende kunnen ondersteunen van overleg en het kunnen uitvoeren van regionale projecten hangt nauw samen met de financiële middelen die hier vanuit de regio voor gemobiliseerd kunnen worden. De mogelijkheden van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking worden zo sterk bepaald door het financieringsmodel waarop de intercommunale werking gebouwd is. Het klassieke financieringsmodel, dat hoofdzakelijk bestond uit vormen van projectwerking door het ontwikkelen van woon-en bedrijvzones, lijkt echter stilaan in te boeten op het vlak van winstgevendheid en komt hierdoor onder toenemende druk te staan. Projectwerking die in het verleden vaak bestond uit het aansnijden van ‘greenfields’, evolueert steeds meer naar het ontwikkelen van reconversiezones, die een andere moeilijkheidsgraad hebben en bijgevolg ook financieel minder lucratief worden. Deze trend heeft op termijn belangrijke repercussies voor de regionale ondersteuning door intercommunales, omdat deze vaak door deze winsten uit de projectwerking worden gefinancierd. De regionale herverdeling die hierbij aan de basis ligt, staat dus onder toenemende druk en gaat ook gepaard met een groeiende vraag naar lokale ondersteuning. Veel intercommunales staan dus voor de financiële uitdaging om in deze wijzigende context voor de projectwerking, toch de toenemende vraag naar dienstverlening te verzoenen met eventuele regionale ambities.

Een uitdaging voor de intercommunales is dus de vraag waarmee de teruglopende winsten uit de projectwerking moeten worden gecompenseerd. Enkele intercommunales zoals Liedal en IGEMO worden reeds (deels) lokaal gefinancierd door een vaste bijdrage per gemeente, maar deze bijdrage staat volledig los van de projectontwikkeling en volstaat ook niet om alle activiteiten mee te bekostigen. Ook blijkt dat voor zo’n eventuele vaste bijdrage lang niet overal een draagvlak lijkt te bestaan bij de lokale vennoten, zoals we in meerdere intercommunales hebben vastgesteld.

Deze druk op de financiering leidt voor de intercommunale staf tot een zoektocht naar middelen voor het ondersteunen van de regionale werking. Het lijkt lastig om hier lokale financiering voor te vinden, ook gezien dit een taak is waar doorgaans geen directe inkomsten tegenover staan. In hoofdzaak valt men hier terug op een beperkt aantal subsidiekanalen, zoals bv. de ESF-middelen in het kader van het versterkt streekbeleid. Dit maakt van de (al bij al beperkte) capaciteit die wordt ingezet voor regionale werking financieel gezien een eerder kwetsbaar gegeven. De continuïteit hiervan lijkt dus in het geval van verminderde opbrengsten en het wegvallen van bepaalde subsidiekanalen ernstig in het gedrang te kunnen komen. In sommige gevallen lukt het om bijkomende lokale financiering te verkrijgen voor regionale projecten, maar dit is zeker niet in alle regio’s aan de orde.

De financieringsproblematiek brengt ook een meer algemeen spanningsveld naar boven tussen enerzijds de intercommunale werking en anderzijds de provinciale ruimtelijke werking waarbij de lokale besturen betrokken worden. In sommige regio’s bestaat deze provinciale ruimtelijke werking deels uit dienstverleningsactiviteiten voor de lokale besturen, die in tegenstelling tot de intercommunale dienstverlening niet (lokaal) gefinancierd moet worden. Sommige directeuren spreken in dit kader van een ‘competitievervalsing’ tussen provincies en intercommunales, waarbij provincies bepaalde diensten ‘gratis’ kunnen aanbieden aan lokale vennoten en



streekintercommunales hiervoor steeds naar (lokale) financieringskanalen moeten zoeken. De moeizame financiering van regionale werking hangt voor sommige directeurs ook breder samen met een gebrek aan erkenning vanuit de Vlaamse overheid voor de intercommunales als actor op het terrein voor regionale initiatieven. Het gebrek aan financiële middelen vanuit Vlaanderen voor de intercommunales ter ondersteuning van de vervoerregio's wordt hierbij als een recent voorbeeld vernoemd.

Het financieringsvraagstuk dwingt sommige streekintercommunales om op zoek te gaan naar andere vormen van inkomsten, maar we stellen echter meteen ook vast dat deze problematiek niet overal in gelijke mate aan de orde is en dat er op verschillende wijzen naar nieuwe inkomsten wordt gezocht. Enkele intercommunales zoals WVI en IOK kunnen nog steeds terugvallen op een historische grondvoorraad waarbij de ontwikkeling hiervan nog steeds voor het gros van de inkomsten zorgt. Zo is men bijvoorbeeld in de Kempen recentelijk afgestapt van de verkoop van bedrijventerreinen en anticipeert men op teruglopende inkomsten door het opbouwen van een huurpatrimonium. Gronden en vastgoed in eigendom worden niet langer verkocht maar verhuurd zodat men op termijn met de huurinkomsten hieruit andere dienstverlenende en regionale activiteiten kan financieren. Slechts enkele streekintercommunales bevinden zich echter in deze (comfortabelere) positie en in heel wat andere regio's kan men niet terugvallen op (historische) grondeigendommen. In dat geval wordt de vraag naar alternatieve financieringsvormen steeds prangender. Sommigen trachten hierbij nieuwe innovatieve verdienmodellen op te bouwen vanuit bv. smart-city toepassingen die samenhangen met het capteren van data op het publieke domein. Deze strategie lijkt binnen dit concrete geval (Interleuven) ook ingegeven te worden door de wens om minder sterk afhankelijk te zijn van allerhande (volatiele) Vlaamse subsidiekanalen.

### 5.4.3 Lokale capaciteit

Een recente uitdaging voor de streekintercommunales is het tegemoet komen aan de toenemende vraag vanuit lokale besturen naar ondersteuning in de dagdagelijkse dienstverlening en het delen van personeel, hetgeen een praktijk is die steeds meer ingang vindt. De kerntaak van alle intercommunales is dit dienstverlenend aspect en de vragen vanuit de lokale besturen in deze sfeer (niveaus 1 hierboven) lijken stelselmatig toe te nemen. Er wordt melding gemaakt van verschillende vormen van 'crisishulpverlening', waarbij personeelsleden in het kader van bijvoorbeeld zwangerschap of ziekte voor bepaalde tijd dienen vervangen te worden om lokale dienstverlening te kunnen blijven garanderen. Dit legt ook een verhoogde druk op de beschikbare capaciteit binnen de intercommunales.

Deze toenemende vraag naar dienstverlening lijkt ook gepaard te gaan met meer samenwerkingsinitiatieven op een kleiner schaalniveau dan het reguliere werkingsgebied van de streekintercommunales. Samenwerking in de vorm van sub-regio's wordt in bepaalde gevallen ook actief gefaciliteerd vanuit de intercommunale zoals binnen WVI met bv. Midwest (regio Roeselare – Tielt). Het samenwerken op een kleiner schaalniveau zorgt er hier voor dat tal van dienstverlenende initiatieven op een meer geclusterde manier kunnen tot stand kunnen komen. In andere regio's zoals in de Kempen vinden deze kleinschaligere ontwikkelingen op een meer autonome wijze plaats en dus niet in de schoot van de streekintercommunale. Hierbij lijkt het nog onduidelijk welke impact dit op termijn op de werking van de streekintercommunale zal hebben.



#### 5.4.4 Regionale capaciteit

De beperkte financieringskanalen voor regionale werking en de toenemende nadruk die wordt gelegd op de dienstverlening zorgen er voor dat de regionale capaciteit die vanuit de intercommunale kan gemobiliseerd worden eerder beperkt blijft. Qua personeelscapaciteit stellen we vast dat er per intercommunale doorgaans zo'n 2-3 tal voltijdse equivalenten op regionale dossiers actief zijn. Deze beperkte inzetbare regionale capaciteit lijkt in sommige regio's zoals de Kempen en West-Vlaanderen aanleiding te geven tot het bundelen van capaciteit samen met de provinciebesturen, waarbij er pragmatisch allianties worden gesmeed. Dit vertaalt zich concreet in het formuleren van gedeelde doelstellingen en het gezamenlijk inzetten van personeel voor bepaalde projecten.

Tegelijkertijd stellen we vast dat het niet overal evident is om effectieve samenwerking te bewerkstelligen en om de concurrentiële verhoudingen te overstijgen. Er blijkt bij bepaalde projecten een strijd om het leiderschap te spelen die maakt dat er ook energie en capaciteit aan profilering dreigt verloren te gaan. Dit heeft als resultaat dat de al beperkte regionale capaciteit die maar kan gemobiliseerd worden niet steeds daadkrachtig kan worden ingezet.

#### 5.4.5 Tussentijdse conclusie

De interne capaciteit van de streekintercommunales voor het faciliteren van regionaal overleg hangt samen met verschillende factoren.

Een eerste factor is de mate waarin de streekintercommunale als gelegitimeerde actor voor regionaal overleg beschouwd wordt. Een belangrijk aspect hier is de regionale kennisopbouw, waarbij het uitvoeren van regionaal studiewerk het draagvlak voor regionale denkkaders kan vergroten. Tegelijkertijd stellen we vast dat het actief ondersteunen van regionaal overleg voor een aantal intercommunales geen evidente zaak is.

Een tweede element is dat intercommunales niet enkel overleg kunnen ondersteunen maar dat zij ook uitvoeringscapaciteit ter beschikking hebben, waardoor regionale beslissingen ook in concrete acties en projecten kunnen vertaald worden. Dit wordt als een belangrijke meerwaarde ervaren door lokale besturen die in zekere zin legitimiteit verschaft.

Ten derde wordt de interne capaciteit sterk bepaald door de financiële middelen die door de intercommunale aan regionale werking kunnen besteed worden. Het klassieke verdienmodel, gebaseerd op projectontwikkeling door grondexploitatie, komt hierbij in heel wat regio's onder toenemende druk te staan en dit vertaalt zich in een zoektocht naar andere financieringsbronnen. In hoofdzaak valt men hierbij terug op een beperkt aantal subsidiekanalen of structurele (project)financiering door gemeenten, wat van de regionale werking financieel gezien een eerder kwetsbaar gegeven maakt.

De capaciteit die voor regionale werking ter beschikking is, hangt verder ook af van de andere taken die de intercommunale opneemt. De kerntaak ligt hierbij hoofdzakelijk op individuele dienstverlening ter versterking van de lokale capaciteit. Deze taak lijkt steeds belangrijker te worden en zet bijkomende druk op de beschikbare capaciteit.



De voorgaande punten maken dat de regionale inzet van personeel eerder beperkt blijft. De beperkte capaciteit vertaalt zich in sommige gevallen in het opzetten van gezamenlijke projecten met de provinciebesturen om zo regionale capaciteit maximaal te kunnen bundelen. Tegelijkertijd lijkt het moeilijk om hierbij de concurrentiële verhoudingen te overstijgen, wat deze samenwerkingsverbanden soms parten speelt en de slagkracht hiervan enigszins hypothekeert .

## **5.5 EXTERNE CAPACITEIT**

### **5.5.1 Externe bedreigingen**

In sommige gevallen zijn gemeenschappelijke externe bedreigingen of uitdagingen een factor die lokale besturen ertoe kan aanzetten om sterker op regionale samenwerking in te zetten. Een aspect dat hieronder valt, is het aanvoelen in sommige regio's dat Vlaamse middelen en capaciteit (te) sterk gericht zijn op de grote steden. Omwille hiervan trachten lokale bestuurders zich via de intercommunale als regionaal samenwerkingsverband op te stellen als een 'stevige voetafdruk' tussen de grotere steden zoals Antwerpen en Gent.

Een inhoudelijke omgevingsfactor die duidelijk druk zet om tot een regionale aanpak te komen, is de mobiliteitsproblematiek die in heel wat regio's aan de orde is. De dagelijkse files en het sluipverkeer stoppen niet aan de gemeentegrenzen en er lijkt eensgezindheid dat regionale afstemming nodig is om dit probleem effectief aan te pakken. Op til staande economische programma's zoals de uitbreiding van de Antwerpse haven en de extra mobiliteitsstromen die dit met zich meebrengt, lijken de druk te verhogen om tot vormen van regionale afstemming en overleg te komen.

In het verlengde hiervan stellen sommigen dat het huidige gebrek aan regionale economische expansiemogelijkheden als een potentiële stimulans voor regionale afspraken kan werken. Dit gaat dan in eerste instantie over een tekort aan regionale bedrijventerreinen dat in verschillende regio's aan de orde lijkt te zijn. Het besef lijkt hierbij toe te nemen dat het behouden van een concurrentiële economische positie verbonden is met het kunnen voorzien van bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden. Deze problematiek hangt vaak samen met de ambitie van een (centrum)stad om zich sterker economisch te ontwikkelen, waarbij de centrumstad op zijn (administratieve) grenzen botst. Dit besef lijkt een sterkere bereidheid tot samenwerking met zich mee te brengen, waarbij men zich realiseert dat men voor bijkomende (economische) groei deels afhankelijk is van de omliggende gemeenten. Dat zou bij sommige centrumsteden voor een meer genuanceerde en open blik naar deze gemeenten zorgen dan vroeger het geval was en dat zou dus een kans betekenen om via vrijwillige samenwerking stappen vooruit te zetten.

### **5.5.2 Geografische aspecten**

De beperkte mate van samenwerking in bepaalde regio's binnen Vlaanderen wordt door sommige directeurs verklaard door een gebrek aan natuurlijke samenhang tussen gemeenten binnen het intercommunale werkingsgebied, waarbij men vaststelt dat de beleidsuitdagingen binnen deze schaal vaak niet uniform zijn. Deze heterogeniteit tussen gemeenten en het gebrek aan natuurlijke band tussen hen zorgt ervoor dat men het binnen de streekintercommunale als zeer complex ervaart om zich te positioneren op het streekniveau.



Een punt van diversiteit tussen de intercommunale werkingsgebieden onderling is het feit of de centrumstad al dan niet centraal gelegen is binnen de regio en welke invloed deze centrumstad uitoefent op het ruimere werkingsgebied. In bepaalde regio's is de stedelijke druk en aantrekkingskracht aanzienlijk en bepaalt deze grotendeels de regionale agenda, zoals dit bijvoorbeeld het geval is in de Leuvense regio. In andere regio's zoals de regio rond Aalst of in de Kempen speelt deze stedelijke aantrekkingskracht niet of veel minder sterk, hetgeen maakt dat een regionale aanpak hier als minder urgent wordt ervaren. In het geval van de regio's grenzend aan de grootstedelijke gebieden van Brussel en Antwerpen zoals de Vlaamse Rand of het Waasland vindt de sterkste stedelijke groei en aantrekkingskracht grotendeels plaats buiten het werkingsgebied van de intercommunale, wat de vraag doet rijzen in welke mate de streekintercommunale hier het geschikte vehikel is om deze dialoog te faciliteren en hier tot mogelijke afstemming te komen.

### **5.5.3 Institutionele omkadering**

De mogelijkheden van intercommunales om regionale samenwerking te faciliteren hangen uiteraard ook nauw samen met de institutionele omkadering die daar vanuit Vlaanderen voor voorzien wordt. Een belangrijk aspect hier is de decretale basis van het decreet lokaal bestuur. Een uitdaging waarmee de meeste intercommunales recent geconfronteerd werden is dat hun raad van bestuur moet beperkt worden tot 15 leden, wat in sommige regio's tot gevolg heeft dat niet langer alle vennoten hierin permanent zijn vertegenwoordigd. Dit lijkt één van de factoren te zijn waarom men ook sterker gebruik wil maken van het burgemeestersoverleg, om zo toch een directe band en de betrokkenheid van alle vennoten te behouden. Burgemeestersoverleggen hebben echter geen decretale verankering en zijn bijgevolg geen officiële bestuursorganen van de streekintercommunale.

Naast de juridische decretale omkadering zijn intercommunales ook sterk afhankelijk van de mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking die vanuit Vlaamse beleidssectoren worden aangereikt aan de lokale besturen. We zien een toename van initiatieven de laatste jaren, waarbij er sprake is van nieuwe mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking voor aspecten waarvoor dit vroeger expliciet werd uitgesloten, zoals bijvoorbeeld voor het woonbeleid, onroerend erfgoed en wijkwerken. Dat is zeker nuttig maar is slechts indirect van belang voor het stadsregionale omgevingsbeleid.

Deze samenwerkingsverbanden ontwikkelen zich apart per beleidsdomein en leiden tot verschillende schalen die vaak onderling niet zijn afgestemd. Die verrommeling wekt wrevel op bij lokale besturen en spoort streekintercommunales aan om voor de nodige afstemming te zorgen door IGS-verbanden te clusteren op meer stabiele schaalniveaus binnen hun werkingsgebied. We stelden reeds vast dat deze tendens niet in alle regio's gelijk aan de orde is, waarbij op sommige plaatsen vormen van gebiedswerking op een kleinere schaal binnen de schoot van de intercommunale plaatsvinden en elders deze kleinschalige samenwerkingen zich meer autonoom ontwikkelen.

### **5.5.4 Relatie ten aanzien van de Vlaamse overheid**

Verschillende directeurs geven aan dat ze intensiever met de Vlaamse overheid in overleg zouden willen treden, maar geconfronteerd worden met een erg verkokerde werking van de Vlaamse overheid. Op het vlak van interbestuurlijke samenwerking en overleg hekelen ze dat er enkel sprake is van Vlaamse vertegenwoordiging



op ambtelijk niveau bij regionaal overleg, waardoor er vanuit de regio geen engagementen met de Vlaamse overheid kunnen worden aangegaan.

Ondanks het feit dat er vanuit de Vlaamse beleidssectoren heel wat mogelijkheden rond IGS in het kader van dienstverlening gecreëerd worden, domineert toch sterk het beeld bij de directeurs dat voor regionaal overleg de streekintercommunales geen bevoorrechte partner zijn voor de Vlaamse overheid en bijgevolg ook weinig op Vlaamse beslissingen kunnen wegen. Dit gebrek aan invloed op het Vlaamse niveau wordt met verschillende factoren in verband gebracht. Een eerste punt is de diversiteit in werking tussen de intercommunales onderling, waarbij bv. het al dan niet inzetten op regionale werking sterk verschilt van regio tot regio. Dit maakt dat men niet unisono kan spreken vanuit een bepaalde kracht omdat de onderlinge verschillen toch relatief groot zijn. Een tweede aspect dat volgens sommigen meespeelt is dat de streekintercommunales stammen uit een periode waarin het politieke landschap er heel anders uitzag dan vandaag. De politici die destijds de streekintercommunales hebben opgericht en bestuurden behoren vandaag niet langer tot de dominante politieke strekking op centraal niveau, waardoor, althans volgens sommigen intercommunale structuren vandaag op partijpolitiek vlak minder goed 'in de markt liggen'.

### 5.5.5 Tussentijdse conclusie

Omgevingsfactoren kunnen de druk om tot regionale samenwerking te komen vergroten. Het gezamenlijk percipiëren van externe bedreigingen werkt het innemen van standpunten op regionaal niveau in de hand. Relevante aspecten die worden aangehaald zijn het onder druk komen te staan van de regionale economische positie door mobiliteitsproblemen of een gebrek aan bijkomende zones voor economische ontwikkeling. Dit lijkt in bepaalde gevallen een sterkere bereidheid tot samenwerking met zich mee te brengen, zij het voorlopig zonder concrete resultaten of bindende ruimtelijke regionale afspraken.

Geografische omgevingsfactoren worden in andere regio's ook als reden aangehaald voor een gebrek aan regionale samenwerking. Men verwijst hier naar het feit dat er binnen sommige intercommunale werkingsgebieden slechts beperkt sprake is van een sterke aantrekkingskracht van een centrumstad, of dat de invloedrijkste centrumstad zich buiten het werkingsgebied van de intercommunale bevindt.

Verder zijn de streekintercommunales ook sterk afhankelijk van de mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking die vanuit de Vlaamse beleidssectoren worden ontwikkeld. Enerzijds stelt men een sterke toename vast van initiatieven in het kader van individuele dienstverlening. Verschillende intercommunales hebben hier de ambitie om voor de nodige afstemming te zorgen door deze verbanden te clusteren op stabiele(re) schaalniveaus om zo verrommeling tegen te gaan. Anderzijds domineert inzake regionaal beleid het beeld dat de streekintercommunales geen bevoorrechte partner zijn voor de Vlaamse overheid. Dit vertaalt zich in het beperkt kunnen wegen op regionale Vlaamse beslissingen en ook een gebrek aan subsidiekanalen ter ondersteuning van regionaal overleg zoals bijvoorbeeld voor de vervoerregio's.



## 5.6 PROCES EN IMPLEMENTATIE

### 5.6.1 Intensiteit van regionaal overleg

Gezien de veelheid aan regionale overlegverbanden binnen het werkingsgebied van de intercommunale worden er op heel wat plekken overlegmomenten en vergaderingen aansluitend op elkaar georganiseerd of gecombineerd omwille van praktische redenen. Het valt hierbij op dat frequente contacten met dezelfde personen vaak ook een zekere dynamiek met zich meebrengen, die ook nieuwe samenwerking tot gevolg kan hebben. Men geeft aan dat een veelheid aan ontmoetingen en vergaderingen bevorderlijk kan werken voor het scheppen van een sfeer van verstandhouding.

De intercommunale kan doorheen (sommige van) deze samenwerkingsverbanden als verbindende factor naar voren komen, zij het in beperkte vorm door het opnemen van de secretariaatsfunctie, tot en met het actief faciliteren van overleg waarbij vormen van regionale consensusvorming tot stand kunnen komen. Deze praktijken kunnen mondjesmaat zorgen voor verschillende 'zachte' vormen van afstemming, maar we stellen echter ook vast dat dit de facto echter niet tot sterke, bindende regionale beslissingen leidt.

### 5.6.2 Vertrouwen

De aanwezigheid van voldoende vertrouwen tussen de lokale besturen en intercommunale en tussen lokale besturen onderling wordt als een cruciale voorwaarde benoemd voor het ontwikkelen van regionale samenwerking. Het tegemoetkomen aan lokale noden door het aanbieden van individuele dienstverlening blijft in veel gevallen de belangrijkste drijfveer voor lokale besturen om zich aan te sluiten bij de intercommunale. Dit is dan ook een belangrijke voorwaarde die steeds vervuld moet zijn en die stelselmatig aan belang wint. Hieruit blijkt ook dat de regionale werking niet de effectieve kernactiviteit van de intercommunale werking uitmaakt. Wel zorgt net deze sterke betrokkenheid bij de vennoten en het inspelen op lokale noden voor een sterk gevoel van eigenaarschap bij de lokale besturen, waarbij sommigen aangeven dat dit leidt tot meer vertrouwen ten aanzien van intercommunale structuren dan naar de provinciebesturen toe.

### 5.6.3 Historiek van samenwerking

Het al dan niet delen van een (succesvol) historisch traject van overleg en samenwerking bepaalt in belangrijke mate de huidige mate van gerichtheid op regionale materies van de intercommunales (of het gebrek hieraan). In regio's waar dit aan de orde is, zoals in Zuid-West-Vlaanderen, werkt men in belangrijke mate verder op een regionale identiteit die reeds aanwezig was, die stelselmatig werd opgebouwd door voorgangers, en waar men vervolgens op basis van het reeds afgelegde traject probeert verdere stappen vooruit te zetten.

In andere regio's werkt de historiek van de intercommunale eerder belemmerend dan bevorderend voor de samenwerking en probeert men zich net stapsgewijs los te weken van de negatieve percepties uit het verleden. Hier tracht men via een projectmatige aanpak en het versterken van de vormen van lokale dienstverlening het vertrouwen van de vennoten te herstellen door (opnieuw) deskundigheid te leveren.





Deze historische doorwerking doet zich niet enkel voor op het generieke niveau van de streekintercommunale, maar speelt ook op het niveau van concrete samenwerkingsinitiatieven. Het succesvol afronden van een samenwerkingstraject werkt in bepaalde gevallen als opstap naar meer intense en geïntegreerde vormen van samenwerking. Een voorbeeld hiervan is de dynamiek die de hulpverleningszones in sommige regio's teweeggebracht heeft. Met name in de Mechelse regio heeft het oplossen van de verdelingsvraagstukken binnen de hulpverleningszone het vertrouwen gecreëerd om vervolgens een stap naar meer intense vormen van samenwerking te zetten.

De constructieve dialoog die uit de hulpverleningszones op sommige plaatsen is voortgevloeid, staat echter in schil contrast met de doorwerking hiervan binnen andere regio's. Met name het financiële aspect leidt hierbij op sommige plaatsen tot conflicten tussen lokale besturen onderling, wat mogelijks ook negatief afstraalt op andere samenwerkingsverbanden. Verschillende directeurs geven aan dat de moeilijke discussies binnen de hulpverleningszone niet bevorderlijk zijn voor de regionale verstandhouding en een impact hebben op andere samenwerkingsvormen. De financiële verdelingskwesties lijken hier in bepaalde gevallen ook de verhoudingen tussen stad en randgemeenten en bijhorende discussies over de kosten van voorzieningen en centrumfuncties terug op scherp te zetten. Traditionele tegenstellingen lijken in dat geval dus eerder versterkt dan overwonnen te worden.

#### **5.6.4 Onderhandelingscapaciteit**

Het ondersteunen van regionale onderhandelingen om tot een consensus te komen vergt een bepaalde soort expertise die binnen een intercommunale aanwezig moet zijn. In het kader van regionale overlegverbanden waar ook aspecten van (financiële) herverdeling aan bod komen, zoals de vervoerregio's of ook de hulpverleningszones, wordt er gewezen op de noodzaak van personeel dat het werken met groepen van gemeenten binnen een politiek context in de vingers heeft en hiervoor ook de nodige bemiddelings- en onderhandelingsstechnieken beheerst. Sommige directeurs stellen hierbij vast dat regionaal overleg vaak nog te weinig van dit soort ondersteuning krijgt, die nodig is om tot vereveningen en compromissen te komen. Er is specifiek nood aan mensen die aan de slag gaan om compromissen en voorstellen te ontwikkelen die vervolgens kunnen worden afgetoetst. Dit soort van onderhandelingsprocessen is noodzakelijk om bestaande posities en tegenstellingen te kunnen overstijgen en te komen tot gedragen vormen van consensus waar alle betrokken partners achter staan. Er lijkt dus een gebrek aan dit soort capaciteit te zijn die ook slechts beperkt vanuit de intercommunales kan geleverd worden, gezien ook de moeizame financiering van regionale capaciteit zoals eerder besproken.

#### **5.6.5 Politieke aspecten**

Het belang van politieke evenwichten en vormen van (partij)politieke uitruil binnen regionale samenwerking is een andere constante die doorheen interviews naar voren komt. Dit aspect komt het sterkst tot uiting bij de verdeling van het voorzitterschap van verschillende regionale overlegorganen. Hierbij blijkt dat partijpolitieke verhoudingen dienen gerespecteerd te worden, wat deze functies tot het voorwerp van uitruil maakt.

Het belang van deze politieke evenwichten maakt dat vormen van regionale verdeling en compromisvorming ook zeer fragiel kunnen zijn. Een wijziging in politieke machtsverhoudingen of een bestuurder die van mandaat





wisselt kan hierbij een sterke impact hebben op lopende vormen van overleg, waarbij eerdere overeenkomsten opnieuw ter discussie kunnen komen. Dat kan zowel positief uitpakken als negatief. Directeurs stellen dat het voor de intercommunale staf makkelijker werken is in een stabiele politieke situatie.

### **5.6.6 Tussentijdse conclusie**

We stellen vast dat de veelheid aan overlegverbanden sommige intercommunales motiveert om geleidelijk te evolueren naar organisaties waar regionaal overleg geclusterd wordt. Frequentie contacten tussen dezelfde personen kunnen hierbij een zekere dynamiek teweegbrengen, waardoor er geleidelijk een sfeer van verstandhouding kan groeien waarbinnen regioidenken tot stand kan komen. Het delen van een succesvolle gezamenlijke historiek van samenwerking kan hierbij bevorderend werken en bepaalt in belangrijke mate in welke regio's er vandaag een constructieve regionale dialoog gevoerd wordt en waar niet.

Cruciaal voor het ontwikkelen van zo'n regiocultuur is echter voldoende vertrouwen tussen lokale besturen en de intercommunale. De belangrijkste drijfveer voor lokale besturen om zich te engageren binnen een intercommunaal verband blijft evenwel de individuele dienstverlening. Deze nood aan lokale ondersteuning wordt beschreven als een basisvoorwaarde en die druk op de capaciteit lijkt sterk toe te nemen, wat op zijn beurt druk zet op de capaciteit die besteed kan worden aan regionale werking.

Voor het ondersteunen van regionale compromisvorming is onderhandelingscapaciteit nodig op regionaal niveau. Het werken met groepen van gemeenten binnen een politieke context vereist personeel dat bemiddelings- en onderhandelings technieken beheerst om tot compromissen en vereveningen te komen. Dit soort capaciteit is onvoldoende aanwezig bij regionale overlegverbanden waar herverdelingsaspecten aan bod komen zoals de vervoerregio. Daarnaast blijkt ook dat politieke evenwichten een belangrijke rol spelen doorheen deze processen en dat uitruil van posities en belangen hierbij van tel zijn. Dit maakt regionale compromissen kwetsbaar en vatbaar voor blokkeringen als gevolg van wijzigende politieke verhoudingen en bestuurlijke wissels.



## 6 CONCLUSIE

In deze nota onderzochten we het potentieel van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking als een van de mogelijke scenario's voor het vormgeven van stadsregionaal beleid. Hiervoor onderzochten we de werking en positie van de streekintercommunales, in het bijzonder hun activiteiten voor ruimtelijke omgevingskwesties op regionaal niveau. Welke rol speelt de streekintercommunale in de dialoog tussen de lokale besturen en in welke mate leidt hun werking tot vormen van regionale afstemming en beleid? We komen hierbij tot volgende conclusies.

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

Klassieke spanningen tussen steden en omliggende gemeenten en de hiermee gepaard gaande gepercipieerde machtsasymmetrie zijn binnen heel wat regio's nog steeds aan de orde. Het benoemen van regionale samenwerking als 'stadsregionaal' botst op weerstand bij lokale besturen en blijft een aspect dat voor argwaan binnen bestaande overlegverbanden zorgt. Externe bedreigingen zoals de fileproblematiek en de nood aan bedrijvzones voor de regio kunnen wel elementen zijn die bijdragen tot een meer open houding.

Het succesvol zijn van regionaal overleg hangt sterk samen met de mate waarin politiek leiderschap wordt opgenomen door lokale actoren. We stellen vast dat dit leiderschap in heel wat regio's slechts beperkt aanwezig is. Institutionele contextfactoren zoals kiesomschrijvingen en decumulregelingen worden als mogelijke verklaringgrond gegeven voor de stelling dat lokale bestuurders vaak een beperkte regionale reflex hebben en dat lokale belangen binnen de intercommunale werking sterk domineren.

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

Het beeld leeft bij de streekintercommunales dat zij geen bevoorrechte partner zijn voor de Vlaamse overheid voor regionaal beleid en interbestuurlijke dialoog. Dit vertaalt zich in het slechts beperkt kunnen wegen op Vlaamse regionale beslissingen, alsook in een gebrek aan subsidiemogelijkheden ter ondersteuning van regionale overlegverbanden zoals de vervoerregio's. Voldoende regionale capaciteit binnen Vlaamse kaders lijkt





