Regionale samenwerking verankeren

Inzet en (her)verdeling van hulpmiddelen, toegepast op beleidsdomein Ruimtelijke Ordening

Sara Coghe & Ben Derudder

D/2022/10106/002

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:

KU LEUVEN INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

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

Prof. dr. Annie Hondeghem
Promotor-coördinator
annie.hondeghem@kuleuven.be

Prof. dr. Trui Steen
Verantwoordelijke KU Leuven
trui.steen@kuleuven.be

Politics & Public Governance Universiteit Antwerpen

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

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

UNIVERSITEIT GENT

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

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

UHASSELT

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

Prof. dr. Steven Van Garsse
Verantwoordelijke UHasselt
steven.vangarsse@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: 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.

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

/ onderzoeksnota

REGIONALE SAMENWERKING VERANKEREN

Inzet en (her)verdeling van hulpmiddelen, toegepast op beleidsdomein Ruimtelijke Ordening / 1.06.2022

Sara Coghe & Ben Derudder

Figuur 1: Kaart met referentieregio's (https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/nieuws/vlaamse-regering-verdeelt-vlaanderen-in-15-referentieregio%E2%80%99s-limburg-blijft-1-regio)

INHOUD

Executive summary 5
1 Introductie 6
1.1 Onderzoeksopzet 7
1.2 Methodologie en cases 8
1.2.1 Regio Zuid-West-Vlaanderen (Leiedal) 9
1.2.2 Regio Westhoek (DVV Westhoek) 10
1.2.3 Regio Rivierenland (IGEMO) 11
1.2.4 Regio Oost-Brabant (Interleuven) 12
2 Samenwerking op intermediair niveau 14
3 Financiële herverdeling 16
3.1 Voorbereiding financiële herverdeling 17
3.2 Financiële herverdelingsmechanismen 18
3.2.1 Vrijwillige verevening 19
3.2.2 Verplichte of geautomatiseerde verevening 21
3.3 Bedenkingen bij financiële verevening 22
4 Personele middelen 24
4.1 Rol van lokale politieke actoren 24
4.2 Rol van de lokale administratie 26
4.3 Rol van intercommunales 30
5 Juridisch instrumentarium 33
5.1 Wetgevend kader 33
5.1.1 Intergemeentelijk samenwerken 33
5.1.2 Invloed op regionaal samenwerken 36
5.2 Verdeling van bevoegdheden 37
5.2.1 Invloed op regionaal samenwerken 40
Conclusie 43
Bronnen 45
Lijst met afkortingen 47
Lijst met interviewees 47

EXECUTIVE SUMMARY

Uit eerder onderzoek (Coghe & Derudder, 2021) bleek reeds dat een groot aantal lokale besturen en middenveldorganisaties een afwachtende houding aannemen ten aanzien van regionale samenwerking. Een veelvoorkomend argument is de twijfel omtrent de inzet van (lokale) middelen op regionale schaal. Tegen deze achtergrond verkennen we in dit onderzoeksrapport de mogelijkheden inzake de financiële, personele en juridische hulpmiddelen om de regionale agenda uit te voeren. We passen ons onderzoek toe op het beleidsdomein 'ruimtelijk beleid'. Op basis van binnen- en buitenlandse onderzoeksresultaten en interviews met sleutelactoren uit vier case-intercommunales komen we tot de volgende bevindingen:

- Op heden passen lokale besturen financiële verevening quasi niet toe in de praktijk. De enige voorbeelden die te vinden zijn, betreffen eenvoudige vormen van financiële herverdeling.
- Zowel lokale besturen als intercommunales zetten sterk in op intergemeentelijke en zelfs regionale personeelsinzet. Intercommunales spelen, waar mogelijk, een bijzonder belangrijke rol bij de coördinatie van regionale initiatieven.
- De bestaande beheersvormen waarbinnen intergemeentelijke samenwerking kan plaatsvinden, voldoen aan de huidige noden. De bevoegdheidsverdeling tussen het lokale, provinciale en gewestelijke bestuursniveau zorgt voor spanningen. Vanuit het terrein wordt een duidelijkere taakverdeling gevraagd, meer integratie van de verschillende beleidsvisies én meer structurele middelen op lokaal/regionaal niveau.

We concluderen dat lokale besturen die zich bovenlokaal wensen te engageren, dit kunnen op basis van de bestaande hulpmiddelen. Het Vlaamse bestuursniveau kan steden en gemeenten hierin echter meer ondersteunen en stimuleren door goede praktijken te delen en de bestaande obstakels weg te werken.

1 INTRODUCTIE

De meeste uitdagingen waar lokale besturen vandaag voor staan, overstijgen de eigen gemeentegrenzen. Om een antwoord te formuleren op die complexe ontwikkelingen, zijn lokale besturen in Vlaanderen op zoek gegaan naar partners op bovenlokale schaal om mee samen te werken. Intergemeentelijke samenwerking is, net zoals het fuseren van gemeenten, een manier om het hoofd te bieden aan verschillende maatschappelijke en budgettaire uitdagingen. Gemeenten en steden voeren steeds meer taken uit maar kunnen hiervoor niet per se op meer middelen rekenen. Burgers zijn mondiger en kritischer dan een halve eeuw geleden, waardoor ze van lokale besturen alsmaar 'meer en beter' verwachten (Hulst & van Montfort, 2012). Tegelijk is het belang van verantwoordingsplicht en monitoring toegenomen, samen met strengere controle op de fiscale discipline van lokale besturen gestuurd vanuit de EU en de centrale overheid. Dit heeft ervoor gezorgd dat steden en gemeenten hun uitgaven rationaliseerden (Bel & Warner, 2015) waardoor lokale besturen soms moeite hebben om efficiënte en kwaliteitsvolle dienstverlening te garanderen (Hulst et al., 2009). Maar het is niet enkel dergelijke bottom-up dynamiek die bovenlokale samenwerking van steden en gemeenten aandrijft. Ook van 'bovenaf' wordt meer nadruk gelegd op deze bestuurlijke schaal om beleidsuitdagingen aan te pakken waardoor het belang van een intermediaire schaal tegelijk een top-down-dimensie krijgt.

Decennia van samenwerken op dit tussenniveau heeft ervoor gezorgd dat een lappendeken is ontstaan aan samenwerkingsverbanden en -vormen. Dit nauw verbonden netwerk aan afbakeningen, zones en regio's ontstond omdat elk initiatief voortkwam vanuit een inhoudelijke logica per beleidsdomein, vanuit een ideologische historiek, of vanuit een bepaalde bestuurlijke dynamiek. Om meer coherentie te brengen in deze intermediaire laag, zet de Vlaamse regering in op referentieregio's als afstemmingsniveau voor bestaande en nieuwe bovenlokale samenwerkingen. De Vlaamse en federale overheid zullen tegen 2025 het overgrote deel van hun lokale samenwerkingsverbanden afstemmen op deze referentieregio's. Lokale besturen krijgen tot 2031 de tijd om hun samenwerkingsverbanden te reorganiseren en in te passen in de nieuwe regiokaart.[1]

Net door die coherente afstemming op regioniveau brengt deze bestuurlijke ontwikkeling heel wat kansen mee om beleidsdomeinen beter op elkaar af te stemmen. Tegelijkertijd zijn er veel vragen omtrent **hoe men tot een duurzame en succesvolle regionale samenwerking kan komen**. Dit stelden we reeds vast tijdens eerder onderzoek waar we de kritische factoren van een succesvolle regionale samenwerking aftoetsten aan de reorganisatie van de sociale woonactoren (Coghe & Derudder, 2021). Gestructureerd rond theoretische inzichten inzake 'regionale regimes' en op basis van literatuuronderzoek en interviews met zowel bestuurlijke,

[1] Meer informatie over regiovorming en het vervolgtraject via: https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/regiovorming.

semi- als niet-bestuurlijke actoren uit het sociaal woonlandschap, kwamen we tot de conclusie dat er nog veel onduidelijkheid bestaat omtrent de operationele kant van regionaal samenwerken. Hierdoor blijft regionale samenwerking op dit moment vaak steken in de overlegfase. De invoering van de referentieregio's zal dit niet meteen oplossen omdat het geen formele bestuurslaag betreft. Dit betekent namelijk dat er geen hulpmiddelen (in de breedst mogelijke zin) gealloceerd zijn op dit niveau. Steden en gemeenten dienen dan ook nog steeds hun eigen middelen in te zetten om op regionale schaal beleid uit te tekenen en uit te voeren, beleid dat via structureel burgemeestersoverleg vorm moet krijgen. **Lokale besturen stellen zichzelf echter de vraag hoe ze dergelijke middelen kunnen inzetten om de regionale agenda uit te voeren**.

1.1 ONDERZOEKSOPZET

In deze onderzoeksnota gaan we daarom dieper in op de mogelijkheden op het vlak van hulpmiddelen van lokale besturen op regionale schaal. We onderscheiden de volgende categorieën: financiële middelen, personele middelen en juridisch instrumentarium. Voor elk van deze categorieën koppelen we de wetenschappelijke inzichten aan enkele voorbeelden en bestaande praktijken. De bedoeling is om de operationele impact van regionale samenwerking duidelijker in beeld te brengen en antwoorden te bieden op het "hoe" van regiovorming.

De drie categorieën van hulpmiddelen vormen de **structuur van dit onderzoeksrapport**: we starten met het financiële luik, waarbij we dieper ingaan op de financiële mogelijkheden en drempels waar lokale besturen mee geconfronteerd worden. Concreet presenteren we enkele significante bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek over financiële implicaties van bovenlokale samenwerking, gevolgd door een bespreking van verschillende mogelijkheden en beperkingen rond verevening. Ten tweede bekijken we de mogelijkheden op het vlak van personele middelen: welke actoren nemen welke rol op bij bovenlokale en/of regionale samenwerking, en welke ondersteuning is nodig om de regionale bril te integreren in dagelijks handelen en beslissen. Dit onderdeel belicht naast lokale politici en ambtenaren ook de rol die intercommunales (kunnen) spelen ter ondersteuning en begeleiding van bovenlokale of regionale projecten. In het derde onderdeel van deze onderzoeksnota beantwoorden we enkele vragen over hoe het juridisch instrumentarium kan helpen om regionale samenwerking te verduurzamen. We bekijken niet alleen het wetgevend kader, maar ook de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende bestuursniveaus. Doorheen dit rapport verweven we voorbeelden en verhalen uit de praktijk. We eindigen met aanbevelingen voor regionale samenwerking en enkele goede praktijken die inspirerend kunnen werken.

1.2 METHODOLOGIE EN CASES

Om dit onderzoek uit te voeren, opteren we voor een **kwalitatieve onderzoeksmethode** bestaande uit deskresearch van (inter)nationale academische literatuur en relevante beleidsdocumenten. Daarnaast linken we de wetenschappelijke bevindingen aan een concreet beleidsdomein om de bestaande mogelijkheden en valkuilen op vlak van regionale samenwerking beter te duiden. We trachtten hierbij een beleidsdomein te belichten dat enerzijds specifiek genoeg is om directe leerpunten uit te halen, en anderzijds meer generieke inzichten oplevert over regionale samenwerking. Een domein dat zich hiertoe leent is **ruimtelijk beleid**. Met deze case bouwen we niet alleen voort op het vorige rapport waarin we de sociale kant van het beleidsdomein wonen belichtten, maar we gaan ook in op de actuele (regionale) uitdagingen en ontwikkelingen die de verschillende bestuursniveaus confronteren met hun eigen grenzen: gezinsverdunning, vergrijzing, vraag naar meer duurzaamheid, nood aan alternatieve woontypologieën, … Deze ontwikkelingen vereisen een adequaat ruimtelijk (woon)beleid. Eén van de mogelijkheden om op intergemeentelijk niveau afspraken te maken op dit vlak zijn regionale ruimtelijke (woon)programmaties. Hierbij stemmen gemeenten en steden hun ruimtelijk beleid op elkaar af: hoeveel woningen mogen er gebouwd worden binnen de gemeentelijke grenzen, welke type woning, en op welke locatie. Dergelijke woonprogrammaties zijn gefundeerd op een demografische en een ruimtelijke prognose, en leggen de opportuniteiten en uitdagingen bloot van een regio op vlak van ruimtelijk woonbeleid.[2] Deze programmaties bepalen ook waar lokale besturen nieuwe bedrijventerreinen zullen inplanten, hoe en waar blauwgroene netwerken verschijnen, hoe gemeenten en steden bepaalde verkavelingen herbestemmen, het tegengaan van verharding, etc.

Om de mogelijkheden en de belemmeringen op het terrein beter in kaart te brengen, ondersteunen we de theoretische beschouwingen in elk onderdeel met praktijkervaringen uit **vier case-regio's**: Zuid-West-Vlaanderen, de Westhoek, Oost-Brabant en Rivierenland. We opteren hierbij voor een beperkt aantal diepte-interviews met experts en leidinggevenden werkzaam bij de streekintercommunales uit de betrokken regio's: Leiedal, DVV Westhoek, Interleuven en IGEMO. Algemeen-directeurs van deze intercommunales, coördinatoren rond ruimte, leefomgeving en bedrijventerreinen, stedenbouwkundig ontwerpers, ruimtelijke procesmanagers en diensthoofden RO verleenden hun medewerking aan dit onderzoek. In totaal namen we 4 diepte-interviews af. In 3 van de 4 gevallen waren dit gesprekken met twee aanwezige interviewees. Door bewust niet te kiezen voor politieke of ambtelijke profielen vullen we een hiaat in de staat van het wetenschappelijk onderzoek (Schraepen et al., 2020; van Haelter et al., 2021). De ervaringen van de betrokken stakeholders zijn anoniem verwerkt in dit rapport aan de hand van quotes. Elke quote heeft een Griekse letter als referentie gekregen

[2] Ter voorbeeld: Atelier Romain, *Woonprogrammatie West-Vlaanderen*, 2017. Online raadpleegbaar via: https://www.west-vlaanderen.be/ruimtelijke-planning/beleidskaders/woonbehoeftestudie-2017-2027

waardoor de quotes te traceren zijn door de auteurs. Aangezien de realiteit flexibiliteit vergt, hebben we hierbij extra aandacht voor het spectrum van bovenlokale en regionale samenwerking waar deze regio's mee in contact komen: van ad hoc initiatieven tot verregaande samenwerkingsvormen.

1.2.1 Regio Zuid-West-Vlaanderen (Leiedal)

De eerste regio die we aanhalen is een interessante case omdat de 13 betrokken besturen in samenwerking met de Intercommunale Leiedal vrij ver staan op vlak van regionale samenwerking in het kader van ruimtelijk beleid. Mede dankzij de resultaten van enkele thematische onderzoeksrapporten uit het voorbije decennia ontstond in deze West-Vlaamse regio een groeiend bewustzijn dat ruimtegebonden problemen een bovenlokale en holistische aanpak vereisen. Een eerste stap naar een geïntegreerd ruimtelijk beleid was de opmaak van een gedragen ruimtelijke visie voor Zuid-West-Vlaanderen. Deze visietekst kreeg de titel 'Contrei: samenwerken aan een regio in transitie' en verscheen in februari 2018. 'Contrei' omvat vijf algemene ambities, drie strategische ruimtelijke krachtlijnen en een actieprogramma op korte termijn (Intercommunale Leiedal, 2018):

> *"Het uitgangspunt van de regiovisie was om samen de ruimtelijke ambities voor de regio aan te pakken binnen een context van vrijwilligheid en vanuit de bewustwording dat de ruimtelijke uitdagingen steeds meer grensoverschrijdend zijn en een gezamenlijke aanpak vragen. De ruimtelijke visie voor de regio van Leie en Schelde is geen juridisch bindend document maar wil verbindend zijn tussen sectoren, schaalniveaus, bestuursniveaus en generaties."* (Intercommunale Leiedal, 2021)

Figuur 2: Regio Zuid-West-Vlaanderen en werkingsgebied Leiedal

De 13 betrokken steden en gemeenten bekrachtigden deze regiovisie in juni 2018 en ondertekenden een jaar later een interbestuurlijke samenwerkingsovereenkomst. Naast de uitwerking en realisatie van de regionale projecten opgenomen in 'Contrei' en de lokale uitwerkingen daarvan, maakte Leiedal werk van een verkennend traject rond de duurzame operationalisering van de regiovisie. Het opzet van deze analyse is de (eventueel

juridische) verankering van de regiovisie in concrete uitvoeringsgerichte beleidskaders.[3] Een belangrijke bevinding die in dit analyserapport naar voren komt, is de beredeneerde keuze om niet één intergemeentelijk ruimtelijk plan op te maken. Alhoewel dit de oorspronkelijke ambitie was, kozen de betrokken partijen uiteindelijk voor intergemeentelijke ruimtelijke beleidsplanning. Concreet betekent dit dat de 13 steden en gemeenten hun gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen behouden, maar deze afstemmen op de intergemeentelijke strategische visie (Contrei) en beleidskaders. Er zullen met andere woorden 13 gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen bestaan die tegelijk allemaal een regionale component bevatten. Dit heeft als voordeel dat er een evenwicht ontstaat tussen de specifieke context van elke stad of gemeente en de bovenlokale noden inzake ruimtelijke programmatie (Intercommunale Leiedal, 2021).

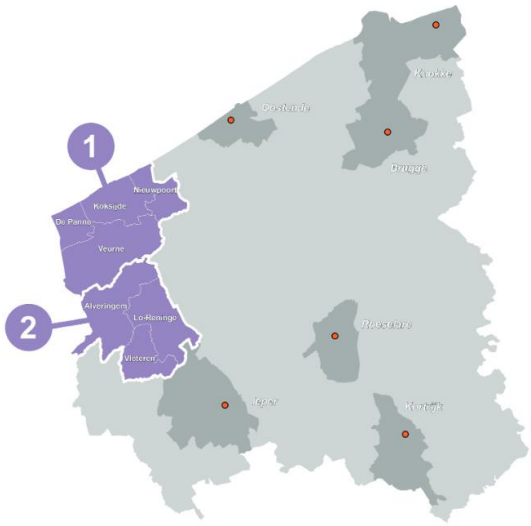
1.2.2 Regio Westhoek (DVV Westhoek)

De tweede case die we aanhalen is regio Westhoek bestaande uit 17 West-Vlaamse gemeenten. DVV Westhoek ondersteunt de steden en gemeenten in deze regio als intercommunale. Naar aanleiding van de oproep 'Ondernemingsvriendelijke Gemeente' van het Agentschap Ondernemen ontving de West-Vlaamse Intercommunale (waarvan DVV Westhoek lid is) een subsidie om een analyse uit te voeren naar de mogelijkheden tot intergemeentelijke bedrijventerreinen in regio Westhoek.[4] Het onderzoek omvatte twee hoofdvragen: hoe gaat men ruimtelijk-planologisch om met intergemeentelijke bedrijventerreinen en wat zijn de mogelijkheden op financieel-organisatorisch vlak? In 2015 voltooide DVV Westhoek een verkennend onderzoek die handelt over de tweede vraag. Simultaan ondernam Interleuven een onderzoeksproject rond de eerste vraag (zie verder).

Figuur 3: Regio Westhoek en werkingsgebied DVV Westhoek

[3] Leiedal, *Intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan*. Online raadpleegbaar via (https://www.leiedal.be/intergemeentelijk-ruimtelijk-beleidsplan)
[4] VLAIO, 'Onderenmingsvriendelijke Gemeente'. Online raadpleegbaar via (https://www.vlaio.be/nl/andere-doelgroepen/ondernemingsvriendelijke-gemeente).

Het onderzoek van DVV Westhoek in samenwerking met de West-Vlaamse Intercommunale (WVI) ontstond vanuit de noodzaak om lokale bedrijventerreinen planologisch optimaler in te plannen in landelijke gemeenten. Deze lokale industrie zorgt immers voor tewerkstelling, trekt gezinnen aan en brengt dynamiek in de gemeente met zich mee. De behoefte van deze kleine, landelijke gemeenten is echter beperkt (vaak kleiner dan 5 ha) waardoor samenwerking met aangrenzende gemeenten aangewezen is om de aanlegkosten te delen (Buck Consultants International, 2015). Naast de lokale industrie was er in de regio ook nood aan een betere planologische inplanning van grotere, regionale bedrijven. Het onderzoek uit 2015 spitste zich toe op de mogelijkheden rond twee intergemeentelijke bedrijventerreinen, de Binnenkamer (Alveringem, Lo-Reninge en Vleteren) en de Kustkamer (De Panne, Koksijde, Nieuwpoort en Veurne), en op de ontwikkeling van een toegepast, gedetailleerd vereveningsmodel. Ondanks de lokale politieke overeenstemming over de noodzaak aan samenwerking en de uitgevoerde studie als kader, is de uitvoering van de intergemeentelijke bedrijventerreinen uiteindelijk niet geslaagd omdat er geen provinciale goedkeuring mogelijk was (Interview DVV Westhoek, maart 2022). We nemen hun ervaringen mee in dit onderzoek.



Figuur 4: Geografische ligging van Kustkamer (1) en Binnenkamer (2) in regio West-Vlaanderen.
(Interleuven, 2016a, p. 82)

1.2.3 Regio Rivierenland (IGEMO)

Regio Rivierenland bestaat uit 12 gemeenten in het arrondissement Mechelen. IGEMO biedt ondersteuning en adviseert haar leden over verschillende beleidsthema's, waaronder ook ruimtelijke ordening, wonen, omgeving, mobiliteit… Op vlak van ruimtelijk beleid staat IGEMO onder andere in voor kennisdeling via de inzet van ruimtelijke experten. De laatste jaren neemt IGEMO ook de rol op van regionaal samenwerkingsverband:

"Uitdagingen en ambities *van bovenlokaal belang worden binnen een interbestuurlijke context aangepakt. Als motor en brandstof voor de regio, heeft IGEMO de ambitie te fungeren als koepelstructuur voor alle regionale samenwerkingsnoden en -verbanden binnen Rivierenland."* [5]

Figuur 5: Regio Rivierenland en werkingsgebied IGEMO

In 2016 ondernam IGEMO de studie 'Grenzeloos Ondernemen' omtrent de planologische inplanning van bedrijventerreinen in de regio. Zoals hierboven vermeld, gebeurde dit in een parallel traject met het onderzoek van DVV Westhoek inzake potentiële mechanismen tot verevening (Interleuven, 2016a). De analyse culmineerde in een handleiding voor lokale besturen waarbij IGEMO onder andere de uitwerking van een ruimtelijk datamodel ondersteunde om zo de geschiktheid van potentiële locaties voor bedrijvigheid te visualiseren. Dit model is ook op andere regio's toepasbaar. Momenteel zijn uit dit onderzoek geen concrete intergemeentelijke of regionale projecten voortgekomen, maar de Regionale Mandaatgroep heeft wel nog steeds de ambitie om op regionale schaal aan de slag te gaan met ruimtelijke programmatie.[6]

1.2.4 Regio Oost-Brabant (Interleuven)

Regio Oost-Brabant bestaat uit 32 gemeenten, waarvan 29 aangesloten bij de streekontwikkelingsintercommunale Interleuven. Dit intergemeentelijk samenwerkingsverband, opgericht in 1965, beoogt de duurzame ontwikkeling van de regio door het ondersteunen van haar leden in hun dagelijkse werking.[7] Doorheen de jaren ontwikkelde Interleuven een breed en divers aanbod aan dienstverlening waarop

[5] IGEMO, 'Over IGEMO'. Online raadpleegbaar via (https://igemo.be/over-igemo/).
[6] Regionale Mandaatgroep = Conferentie van burgemeesters in het arrondissement Mechelen (https://igemo.be/europese-projecten/versterkt-streekbeleid/).
[7] Interleuven, ‚Over ons'. Online raadpleegbaar via (https://www.interleuven.be/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=58&Itemid=250).

haar leden tegen betaling beroep kunnen doen. Op vlak van omgeving biedt Interleuven advies aan op vlak van ruimtelijke ordening, milieu, omgevingshandhaving, mobiliteit en onroerend erfgoed.[8]

Figuur 6: Regio Oost-Brabant (in geel: werkingsgebied Interleuven)

In 2014 startte Interleuven een onderzoek rond de mogelijkheden van bovenlokale bedrijventerreinen. In een parallel traject met de West-Vlaamse Intercommunale (WVI) die een vereveningsmodel onderzocht, werkte Interleuven een stappenplan en een ruimtelijk datamodel uit (Interleuven, 2016b). Het stappenplan houdt een proces in die gemeenten kunnen doorlopen om de intergemeentelijke samenwerking uit te werken van idee tot implementatie. Het ruimtelijk datamodel kunnen lokale besturen gebruiken als instrument om potentiële locaties op te sporen om een intergemeentelijk bedrijventerrein te ontwikkelen (Interleuven, 2016a).

[8] Interleuven, 'Omgeving'. Online raadpleegbaar via (https://www.interleuven.be/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=10&Itemid=216).

2 SAMENWERKING OP INTERMEDIAIR NIVEAU

Vooraleer we dieper ingaan op de mogelijkheden om regionale samenwerking te operationaliseren, bekijken we de **motivatie** en de **drempels** van lokale besturen om op het intermediaire schaalniveau een samenwerkingsverband aan te gaan. Drie elementen die vaak aan bod komen in de gesprekken met lokale besturen zijn de kwaliteit van de dienstverlening en de capaciteit om bepaalde activiteiten te kunnen uitvoeren, de autonomie en het beslissingsrecht van gemeenten, en de efficiëntie en het kostenbesparend karakter van intergemeentelijk samenwerken. Enkele van deze overwegingen komen duidelijk naar voren in een recente publicatie van Leiedal omtrent regionale beleidsplanning:

> *Ten eerste was het duidelijk dat alle steden en gemeenten een louter gemeentelijke aanpak afwezen. Dit is een bevestiging van het toegenomen bewustzijn dat de ruimtelijke uitdagingen intergemeentelijk en regionaal moeten worden aangepakt om effectief te zijn. Er is de uitdrukkelijke wil om vanuit de regionale ruimtelijke visie te vertrekken. Daarnaast werd ook gewezen op de schaalvoordelen van een intergemeentelijke aanpak. Dit gaat dan niet alleen over het verhogen van expertise en het beperken van de kosten. De steden en gemeenten voelen aan dat een intergemeentelijke aanpak leidt tot meer bestuurskracht. Een gedeelde visie stelt hen in staat om het beleid op het terrein gemakkelijker te realiseren* (Intercommunale Leiedal, 2021, p. 14).

We spiegelen deze bedenkingen aan internationale onderzoeksresultaten. Wat de impact op de **dienstverlening** betreft, wijst onderzoek uit verschillende landen uit dat vooral kleinere gemeenten baat hebben bij intergemeentelijke samenwerking op vlak van verhoogde kwaliteit en effectiviteit (Arntsen et al., 2021; Ferraresi et al., 2018; Klok et al., 2018). Voor de grotere gemeenten impliceert intergemeentelijk samenwerken soms een negatief effect op de kwaliteit van de dienstverlening (Arntsen et al., 2021). De noodzaak van kleinere gemeenten om een bepaalde dienstverlening aan te bieden, maar die dit zelfstandig niet kunnen wegens schaalgrootte, is ook een andere belangrijke motivatie om samen te werken op intergemeentelijk niveau (Allers & de Greef, 2018). Vaak speelt in deze context echter ook de vraag om in plaats van samen te werken effectief te fuseren.

Wat het behouden van **lokale autonomie** betreft, stelt onderzoek uit Denemarken vast dat kleinere gemeenten een (gepercipieerde) vermindering van autonomie inzake besluitvorming vaststellen, terwijl dit niet het geval is bij grotere gemeenten die zich engageren in een bovenlokaal samenwerkingsverband (Arntsen et al., 2021). Vanuit het terrein merken we dat dit inderdaad eerder een bezorgdheid is van kleinere besturen, maar dat deze

drempel genuanceerd moet worden met de veronderstelling dat er ook meer ontwikkelingen mogelijk zijn net door die samenwerking waardoor men kan spreken van een verhoogde bestuurskracht.

> *"De appetijt van lokale besturen om […] mee te gaan [in regionale samenwerking], is verschillend. Je hebt* believers*, maar je hebt ook die gemeenten die terughoudender zijn en zinspelen op de gemeentelijke autonomie. Dat is een evidentie, want het gaat om een vrijwillige samenwerking en de gemeenten blijven aan het roer zitten. Die vrijwilligheid heeft zijn mérites, maar ook zijn beperkingen. De grootste beperking is dat alle gemeenten moeten meegaan in uw beleid, dat bepaalt dat de 'traagste' leerling het tempo legt. Het vergt dus wel wat overtuigingskracht om iedereen mee te krijgen in dergelijke scenario's. Zeker op vlak van ruimte, als het nu gaat om programmering, of open ruimte, wonen, ondernemen… dat zijn zaken waar gemeentelijke autonomie snel boven water komt: ze willen niet dat een ander in hun naam gaat beslissen. Gemeenten houden vast aan die gemeentelijke autonomie, dus we moeten werken aan vertrouwen in elkaar en in de samenwerking. Dat is iets waar we nog volop aan bezig zijn."* (ref: Δ)

Tot slot leeft de idee dat intergemeentelijke samenwerkingen kostenbesparend zijn, maar tot op heden blijft dit een discussiepunt in de wetenschappelijke literatuur (Bel & Sebő, 2021). Recent onderzoek uit Italië toonde wel aan dat intergemeentelijke samenwerkingen de **uitgaven per capita van afzonderlijke gemeenten reduceerde** met ongeveer 5 procent in vergelijking met gemeenten die niet in dergelijke intergemeentelijke unie zetelden (Ferraresi et al., 2018).

Een kernboodschap blijft dan ook dat er **geen *one-size-fits-all*-formule** bestaat als het aankomt op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Voor bepaalde types dienstverlening kan het voordelig zijn, voor anderen dan weer niet. Schaalvoordelen treden vooral op bij kleinere gemeenten en bovendien blijkt dat de bestuurlijke kant van samenwerking (governance) een belangrijke rol speelt in de coördinatie en toezicht van gemaakte kosten, namelijk wanneer het beheer van een samenwerking gedelegeerd wordt naar een bovenlokale organisatie (Bel & Sebő, 2021).

3 FINANCIËLE HERVERDELING

Een eerste, belangrijke uitdaging voor regionale samenwerking is het financiële luik: op welke manieren kunnen de verschillende betrokken partijen de 'lusten en lasten' verdelen? Deze vraag is van toepassing op quasi elk intergemeentelijk samenwerkingsverband, zeker bij diegene waarbij een onevenredige inbreng van hulpmiddelen bestaat. Om toch enige focus te hebben in de aangebrachte mogelijkheden en dit concreet te kunnen toepassen op het terrein, behandelen we in deze analyse enkel voorbeelden uit het domein Ruimtelijke Ordening. Op dit domein is bovenlokale samenwerking operationeel niet eenvoudig aangezien steden en gemeenten een belangrijk deel van hun inkomsten genereren uit de ruimtelijke projecten die zij ontwikkelen op hun grondgebied. Denk hierbij aan een bedrijventerrein, een woongebied, een gemeentezwembad, etc. Het is evident dat lokale besturen op die manier in een competitiemodel dreigen te verzeilen waarbij elke stad of gemeente zoveel mogelijk nieuwe, financieel interessante, ruimtelijke ontwikkelingen probeert aan te trekken. Tegelijk is bovenlokale ruimtelijke samenwerking wenselijk om dergelijke bedrijfs- of woonprojecten optimaler te kunnen inplannen vanuit geografisch-planologische optiek. Idealiter zouden steden en gemeenten samen beslissen over de meest geschikte locatie, zowel vanuit ruimtelijk als maatschappelijk oogpunt aan de hand van een regionale ruimtelijke programmatie.

Om te streven naar die geoptimaliseerde ruimtelijke inplanning moeten we nadenken over een oplossing voor de financiële implicaties. Een mogelijk mechanisme om in de toekomst het financiële plaatje en de locatie op elkaar af te stemmen is via een financieel vereveningssysteem tussen lokale besturen. We hanteren hierbij een brede definitie van 'verevening':

> "*Een verevening is […] een verrekening van kosten, inkomsten en eventuele gederfde (potentiële) inkomsten (ten gevolge van gezamenlijke of samenhangende ruimtelijke ontwikkelingen) tussen twee of meer gemeenten, met het oog op een evenredige verdeling van de financiële lusten en lasten*" (Dernau et al., 2015, p. 14).

Gezien de toenemende nood aan en nadruk op regionale samenwerking is het evident dat lokale besturen steeds vaker beroep zullen doen op een bepaalde vorm van financiële verevening. De Vlaamse regering belooft alvast om hieraan te werken:

> "Er wordt een kad*er uitgewerkt dat bijkomende instrumenten bevat om de regiovorming te ondersteunen (bv. rond herverdelingsproblematieken tussen de betrokken lokale besturen)."* (Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024, p. 10)

Uit de gesprekken met de geselecteerde case-regio's blijkt dat verevening in de realiteit verschillende vormen aanneemt. Een belangrijke bemerking is echter dat een vereveningsmodel maximaal moet aansluiten bij de beoogde samenwerking, in de zin dat een complexe samenwerking meestal een zwaardere variant van verevening impliceert. Aan de andere kant moet verevening ook niet nodeloos complex zijn en is het dus mogelijk om lichte vormen van verevening te implementeren als de context dit toelaat. In deze optiek beschouwen we verevening als een instrument dat samenwerking als doel ondersteunt en die mee-evolueert met de modaliteiten van de samenwerking.

3.1 VOORBEREIDING FINANCIËLE HERVERDELING

De eerste stap bij het treffen van afspraken rond financiële herverdeling is het verkrijgen van een afdoende objectief en helder overzicht van de financiële implicaties. Toegepast op het domein Ruimtelijke Ordening is een eenvoudig voorbeeld de realisatie van een intergemeentelijk zwembad: hoe worden de ontwikkelingskosten verdeeld, hoeveel betaalt elk betrokken bestuur voor het onderhoud, op welke manier worden de inkomsten verdeeld, etc. Om meer zekerheid te garanderen dienen de betrokken partijen dergelijke voorafgaande analyse te maken van de kosten en baten van de ontwikkeling, de exploitatie en het algemeen beheer. Daarna kunnen de partijen overgaan tot de ontwikkeling van een financieel herverdelingsmechanisme op maat.

Afhankelijk van de situatie en van de betrokken partijen, kan het objectiveren van de kosten en inkomsten van ruimtegebruik echter uitmonden in een zeer complexe oefening. Daarenboven zijn er grote verschillen tussen de regio's, bijvoorbeeld op vlak van vastgoedprijzen (Dugernier et al., 2014). Ruimte Vlaanderen beschreef in een rapport uit 2015 een uitgebreide aanzet tot financieel rekenmodel dat ze toepasten op de ontwikkeling van een nieuw **bedrijventerrein**. De auteurs komen hierbij tot de volgende vaststellingen: de impact op de gemeentekas van de realisatie van een greenfield bedrijventerrein is afhankelijk van een aantal parameters zoals de rol die het gemeentebestuur opneemt (bv. als ontwikkelaar of als regisseur), de gemiddelde levensduur van initiële investeringen in het publiek domein, de grootte van het bedrijventerrein, de fiscale parameters (opcentiemen op onroerende voorheffing en eventuele specifieke gemeentelijke belastingen), de parameters verbonden aan projectontwikkeling (bv. aankoopprijs van de grond, aanlegkosten, verkoopprijs van de kavels, …), enzovoort. Dit onderzoek wijst ook uit dat, in de door hen onderzochte cases, gemeentebesturen pas een financiële verevening met andere steden of gemeenten overwogen in het geval van de ontwikkeling van grotere bedrijventerreinen (>5 hectare). Voor lokale besturen die kleine, lokale bedrijventerreinen ontwikkelen of uitbesteden, zal de financiële impact op de gemeentekas immers beperkt zijn (Dernau et al., 2016). Deze vaststelling dient echter genuanceerd te worden naar aanleiding van onze bevindingen in het kader van dit

onderzoek. Ook voor kleinere gemeenten geldt de noodzaak aan een objectief en transparant zicht op de financiële implicaties van een intergemeentelijke samenwerking. Welk soort mechanisme tot verevening geïnstalleerd wordt, hangt af van de context en de overeenkomst. Voor samenwerkingen van beperkte omvang kunnen kleinere gemeenten ook opteren voor een minder zware of complexe variant van verevening.

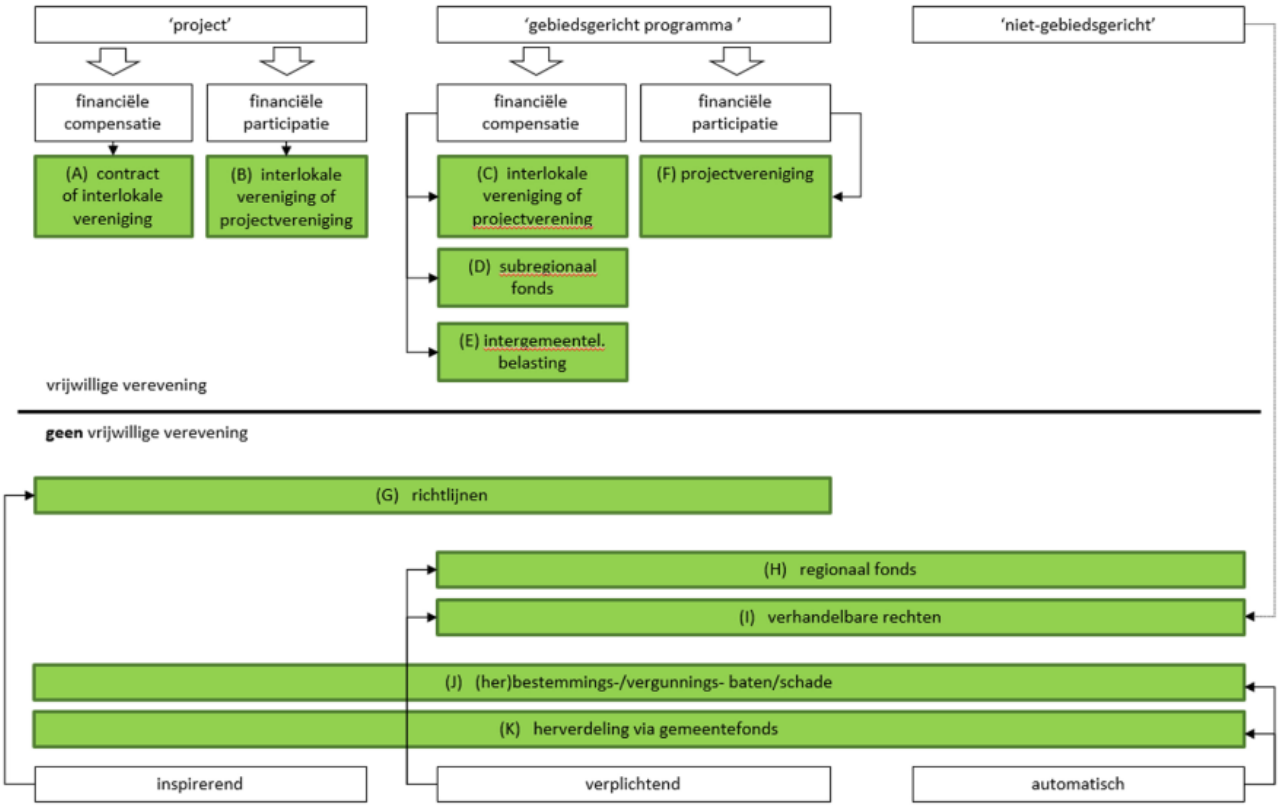
Bij de ontwikkeling van een nieuwe **woonverkaveling** overlappen de parameters met betrekking tot de financiële impact met de paramaters zoals hierboven geschetst voor de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein. Speciale aandacht gaat evenwel naar de grootte van de verkaveling en de woondichtheid, het socio-economisch doelpubliek van de verkaveling (impact op personenbelasting en kadastraal inkomen) en de toename in het inwonersaantal (impact op gemeentelijke inkomsten zoals personenbelasting en het gemeentefonds) (Dernau et al., 2016).

Naast bovengenoemde 'harde' ontwikkelingen, kan financiële verevening tussen gemeentebesturen ook motiverend werken bij de realisatie van '**zachte' ontwikkelingen**, bijvoorbeeld het behouden van natuur- of recreatiegebied. Dergelijke ruimtelijke invulling genereert immers minder inkomsten dan de aanleg van een nieuw bedrijventerrein of een woonwijk. Financiële verevening tussen steden en gemeenten die ruimtelijk-planologisch samenwerken kunnen zo natuurgebied of open landschap behouden, zonder een financieel nadeel te ondervinden (Dernau et al., 2015).

3.2 FINANCIËLE HERVERDELINGSMECHANISMEN

In het rapport van Ruimte Vlaanderen zijn geen directe toepassingen of cases opgenomen waarbij sprake is van een vereveningsmodel van de potentieel gederfde inkomsten. Uit onze gesprekken met de geselecteerde caseregio's stellen we vast dat tot op heden geen enkele regio een expliciet herverdelingsmechanisme in voege heeft.

We trachten hieronder de mogelijkheden rond financiële verevening te verduidelijken op basis van de bevindingen uit het rapport Ruimte Vlaanderen (Dernau et al., 2015). We hebben hierbij oog voor de context, gaande van eenvoudige intergemeentelijke samenwerkingsprojecten tot complexere ontwikkelingen waarbij een meer diverse groep belanghebbenden betrokken is. Als startpunt gebruiken we onderstaand schema [figuur 9] uit het rapport Ruimte Vlaanderen:



Figuur 7: Schema met vereveningsmechanismen toepasbaar in de Vlaamse context (Dernau e.a., 2015, p. 104).

3.2.1 Vrijwillige verevening

In eerste instantie bekijken we **vrijwillige verevening**. Dit scenario leunt het meest aan bij de realiteit van de referentieregio's aangezien er geen wettelijk kader bestaat voor financiële verevening tussen gemeenten. Dit betekent dat enkel vrijwillige verevening op dit moment mogelijk is.

Indien besturen willen samenwerken voor de ontwikkeling van een welbepaald project (bv. ontwikkeling van een gemeenschappelijk bedrijventerrein) of voor een gebiedsgericht programma waarbij de ontwikkelingen kaderen binnen een vooraf bepaalde groep van gemeenten en waarbij er een concreet overzicht bestaat van de geplande ontwikkelingen (bv. de ontwikkeling van een verkaveling in gemeente X en het compenserend schrappen van een niet-ontwikkeld woongebied in gemeente Y) is vrijwillige verevening mogelijk. Hieronder leggen we alle mogelijkheden kort uit (Dernau et al., 2015, p. 105).

3.2.1.1 Herverdeling via het decreet lokaal bestuur (figuur 2: A, B, C, F)

Gemeentebesturen die vrijwillig wensen samen te werken in het kader van een project en hiervoor een vereveningsmechanisme willen specifiëren met het oog op financiële compensatie, kunnen een onderlinge overeenkomst afsluiten waarbij ze de verdelingsmechanismen vastleggen in het contract (DLB artikel 387). Dit kan echter enkel in het geval van een project waarbij de actoren een financiële compensatie verwachten. Vanaf er sprake is van financiële participatie (gemeenten participeren samen in de realisatie in het kader van een publiek-private samenwerking) en/of van een gebiedsgericht programma, kunnen gemeenten overgaan tot de oprichting van een interlokale vereniging of een projectvereniging (Dernau et al., 2015). Deze beheersvormen zijn bepaald door het DLB en komen verder in dit onderzoeksrapport (juridisch instrumentarium) in meer detail aan bod.

3.2.1.2 Subregionaal fonds obv opbrengsten en belastingen op onroerende voorheffing (figuur 2: D)

In het geval van een intergemeentelijke samenwerking met het oog op een gebiedsgericht programma kunnen gemeenten ook een subregionaal fonds inrichten, met een projectvereniging als juridische basis, om het beheer van (uit)betalingen te vergemakkelijken. Dit fonds wordt gevuld op basis van de te betalen vergoedingen voor batige ontwikkelingen en keert compensaties uit aan de rechthebbende gemeenten. Een dergelijk mechanisme kan van toepassing zijn bij de ontwikkeling van een vooraf bepaald programma zoals de ontwikkeling van een regionaal landschapspark over het grondgebied van verschillende betrokken gemeenten heen (Dernau et al., 2015).

3.2.1.3 Intergemeentelijke fiscaliteit (figuur 2: E)

De invoering van een intergemeentelijke belasting is op dit moment een complexe piste omdat dit enkel mogelijk is via een grondige wijziging van het wettelijk kader op Vlaams én federaal niveau. Bovendien is dit een weinig realistisch scenario aangezien gemeenten vrijwillig een akkoord zullen moeten bereiken tot een herverdelingsregeling voor de gezamenlijk geïnde belastingen. Het gaat hierbij onder andere om de inkomsten uit belastingen uit (opcentiemen op) persoonsbelasting, belastingen op onroerend erfgoed en (gemeentelijke) bedrijfsheffingen (Dernau et al., 2015).

3.2.2 Verplichte of geautomatiseerde verevening

In tweede instantie bekijken we mogelijkheden om verevening tussen lokale besturen te **verplichten of te automatiseren**. Dit zijn echter hypothetische scenario's aangezien verplichte financiële verevening tot op heden niet mogelijk is wegens het gebrek aan juridisch kader. Verplichte verevening zou enkel kunnen plaatsvinden na een wijziging aan bestaande wetgeving waarbij de wetgever bepaalt in welke gevallen verevening moet plaatsvinden. Specifiek voor verevening op vlak van ruimtelijke ordening zijn aanpassingen nodig in de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO) en het Decreet betreffende het Grond- en Pandenbeleid (DGPB). Voor niet-gebiedsgerichte ruimtelijke programmaties is een vrijwillig vereveningsmechanisme in geen geval een optie. Bij dergelijke ruimtelijke ontwikkelingen ligt het programma immers niet op voorhand vast en is de groep gemeenten waartussen verevening vereist is niet vooraf gekend. Dit is het geval wanneer een hogere overheid beleidsopties oplegt aan de gemeenten, bijvoorbeeld wanneer regio of gemeente X bijkomende ontwikkelingen moet realiseren ter compensatie van schrappingen in regio of gemeente Y (Dernau et al., 2015).

3.2.2.1 Herverdelingsmechanisme via het gemeentefonds (figuur 2: K)

Een herverdeling via het gemeentefonds door een aanpassing of een aanvullende regeling is een eerste mogelijkheid. Deze optie zal eenvoudiger zijn dan de hierna vermelde mogelijkheden. Het gemeentefonds omvat nu ook al een herverdelingsmechanisme tussen gemeenten die samenwerken, waarbij ze rekening houden met onder andere het aantal inwoners, de tewerkstelling, etc. Een mogelijkheid hierbij is om het trekkingsrecht van gemeenten voor de dotatie 'open ruimte' aan te passen in lijn met de ontwikkeling van open ruimte. Dit mechanisme kunnen lokale besturen toepassen bij de herbestemming van potentieel batige ruimtelijke programmatie, zoals de ontwikkeling van een bedrijventerrein of een verkaveling, naar de ontwikkeling van open ruimte zoals een bos, recreatiedomein, etc. De dotatie zal dan afhangen van het totaal aandeel open ruimte in de desbetreffende gemeente. Een herverdelingsmechanisme via het gemeentefonds kan budgetneutraal zijn voor de Vlaamse overheid, wat wil zeggen dat de betalingen in evenwicht zijn met de ontvangsten. Wel zal dergelijke verevening niet volledig realistisch overeenkomen met de werkelijke (derving van) inkomsten uit ruimtelijke ontwikkelingen (Dernau et al., 2015).

3.2.2.2 (Begrotings-)fonds op Vlaams niveau (figuur 2: H)

Een (begrotings)fonds op Vlaams niveau houdt in dat de gemeenten die samenwerken een bedrag storten, bijvoorbeeld in verhouding tot het aantal inwoners of op basis van de geschatte derving van inkomsten in

verband met ruimtelijke ontwikkelingen. Een mogelijkheid is dat Vlaanderen hetzelfde bedrag stort op voorwaarde dat de regionale samenwerking eerst initiatief neemt (Cabus et al., 2009, p. 14). Enkele bedenkingen bij dit systeem zijn dat de kans bestaat dat dit fonds niet budgetneutraal zal zijn en dat, indien men uitgaat van de geschatte derving van inkomsten voortkomende uit ruimtelijke ontwikkelingen, de financiële inbreng gebaseerd op de casus- en gemeentespecifieke kenmerken hiervan sterk kan afwijken (Dernau et al., 2015).

3.2.2.3 Systeem van verhandelbare beleidsrechten (figuur 2: I)

Dit mechanisme houdt in dat de betrokken lokale besturen de beslissingen tot herbestemming of het verlenen van vergunningen enkel kunnen nemen indien gemeente X de nodige rechten 'koopt' van gemeente Y. Het voordeel ten opzichte van een fonds is dat er in principe geen negatieve saldo's mogelijk zijn, omdat het schrappen van een bepaalde woonprogrammatie enkel kan gebeuren indien een andere gemeente de beleidsrechten 'koopt'. Een aandachtspunt bij het systeem van verhandelbare beleidsrechten is de complexiteit van de werking en het beheer (Dernau et al., 2015).

3.2.2.4 Fonds ter verevening van bestemmings- of ontwikkelingsschade -en baten (figuur 2: J)

In de VCRO is een planschade en batenregeling opgenomen ten opzichte van eigenaars van gronden (VCRO, hoofdstuk VI). Dit systeem kan als inspiratie dienen: gemeenten kunnen een fonds inrichten om bestemmings- of ontwikkelingsschade en/of -baten te verevenen. Dit wil zeggen dat gemeenten die een ontwikkeling realiseren, 'baten' betalen en gemeenten die potentiële ontwikkelingen schrappen 'schade' ontvangen. Deze verevening wordt gekoppeld aan een fonds om de financiële stromen te kunnen beheren. Tegelijkertijd moeten de betrokken partijen dit decretaal verankeren, net zoals de andere vereveningsmechanismen die onder het luik van verplichte of geautomatiseerde verevening vallen. De bedenkingen geformuleerd bij het (begrotings)fonds zijn hierbij ook van toepassing (Dernau et al., 2015).

3.3 BEDENKINGEN BIJ FINANCIËLE VEREVENING

Een eerste bedenking is dat de betrokken actoren de ontwikkeling van een verregaand vereveningsmechanisme moeten baseren op een **grondige financiële en juridische analyse**. Dergelijk proces zal op zich ook kosten meebrengen. Daarnaast gaat de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein of een verkavelingssite niet alleen gepaard met financiële impact: naast een loutere winst-verliesberekening, zijn er heel wat **andere, soms**

subjectieve criteria die gemeentebesturen hanteren om intergemeentelijke samenwerking aan te gaan op vlak van ruimtelijk beleid. Het gaat hierbij om overwegingen zoals de mogelijke invloed op het politieke domein (macht, electoraal verlies, maatschappelijk draagvlak etc.), administratieve lasten, imago van de gemeente of stad, hinderaspecten, lokale belangen, traditie van samenwerking of competitie tussen de betrokken besturen, enzovoort (de Peuter et al., 2012).

Een tweede belangrijke bedenking is de **wenselijkheid van verplichting** tot verevening. De bevindingen uit het rapport Ruimte Vlaanderen wijzen erop dat niet elk geval van intergemeentelijke samenwerking op vlak van ruimtelijk beleid zich leent tot verevening. Dit kan het gevolg zijn van verschillende situaties, zoals bijvoorbeeld te weinig inkomsten om te verevenen, een gebrek aan inzicht in werkelijke financiële stromen, of niet-financiële overwegingen, zoals eventuele hinderaspecten en politieke belangen (Dernau et al., 2015). Bovendien biedt verevening geen soelaas indien de gemeentebesturen in een concurrentiële logica blijven zitten en dus de eigen lokale belangen niet overstijgen op basis van objectieve criteria. Het systeem van regionale samenwerking blijft immers gebaseerd op vrijwillige samenwerking (de Peuter et al., 2012, p. 40).

Na overleg met de betrokken case-regio's omtrent de mogelijkheden inzake financiële verevening stellen we vast dat expliciete herverdelingsmechanismen op dit moment nergens voorkomen. Over verevening wordt veel gesproken, maar toepassingen op het terrein zijn schaars. Veel potentiële intergemeentelijke samenwerkingsverbanden stranden nog voor financiële verevening ter sprake komt:

> *"We zijn nog niet toegekomen tot verevening omdat we enkele stappen ervoor al haperen, bijvoorbeeld bij het aantonen van de behoefte van intergemeentelijke samenwerking, het vinden van een geschikte locatie, een politiek akkoord, enzovoort…"* (referentie: Σ)

Ook zijn er nog maar **weinig voorbeelden** van complexe ruimtelijke samenwerkingen vereveningsmodellen en zijn ze modellen zodanig **maatwerk** waardoor ze niet blindelings toegepast kunnen worden op een andere case. Daarenboven stellen we vast dat de tijdsinvestering die kruipt in een gedetailleerde analyse van de financiële parameters om daarop een vereveningsmechanisme te funderen, niet opweegt tegen een 'organische' manier van werken. Hiermee wijzen we op het **belang van het menselijke aspect** bij een potentiële intergemeentelijke of regionale samenwerking. De betrokken partners geven de voorkeur aan een verveningsmodel dat tot stand komt op basis van vertrouwen, regelmatig overleg en transparante communicatie.

4 PERSONELE MIDDELEN

De motivatie van lokale besturen om regionaal of intergemeentelijk samen te werken, hangt echter niet enkel af van een loutere kosten-batenanalyse op financieel vlak. Steden en gemeenten houden ook rekening met de impact op hun eigen werking. Zoals eerder vermeld is het regionale schaalniveau geen zelfstandig opererende bestuurslaag. Dit betekent dat de lokale besturen hun eigen capaciteit, ook op vlak van personeel, zullen moeten inzetten om regionaal samen te werken. **Personele middelen** vormt daarom een tweede luik van dit onderzoek. We gaan dieper in op de manier waarop en de mate waarin lokale besturen hun personeel (of andere schaalniveaus) kunnen inzetten op regionale schaal. Lokale politici en ambtenaren zullen immers de regie hebben over meer of minder samenwerking. Hun achtergrond, kennis en competenties, netwerk en vertrouwen (of het gebrek daaraan) vormen belangrijke variabelen in het welslagen van regionale samenwerking. Tot slot bekijken we de veranderende rol van de intercommunales op vlak van regionale ruimtelijke projecten.

4.1 ROL VAN LOKALE POLITIEKE ACTOREN

We beginnen dit luik over personeelscapaciteit vanuit het oogpunt van **politieke actoren**. We identificeren de volgende actoren als belangrijke spelers op het vlak van bovenlokale samenwerking op vlak van regionaal ruimtelijk beleid:

- De **burgemeester** fungeert als spil van regionale samenwerking. Hij/zij gaat in overleg met collega-burgemeesters via het burgemeestersoverleg en behoudt zo een bovenlokale blik.
- Het **college van schepenen** bereidt beslissingen voor die de gemeenteraad moet goedkeuren.
- De **gemeenteraad** neemt de uiteindelijke beslissing en waakt over de afstemming van het beleid van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gemeentelijk beleid.[9]

Daarnaast identificeren we ook:

- De **PROCORO** (provinciale commissie voor ruimtelijke ordening) geeft advies bij de opmaak van het beleid rond ruimtelijke ordening op provinciaal niveau. Zo adviseert de PROCORO de provincieraad inzake het provinciaal ruimtelijk structuurplan, de provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen en de provinciale stedenbouwkundige verordeningen. Daarnaast verleent de PROCORO ook advies aan de deputatie.

[9] DLB, titel 3, hoofdstuk 1, artikel 389.

- De **GECORO** (gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening) is een maatschappelijke adviesraad die advies geeft over ruimtelijke ordening aan het schepenencollege en de gemeenteraad. De gemeenteraad keurt dit adviesorgaan goed. De GECORO moet onafhankelijk en in het algemeen belang functioneren (Buijs, 2020).
- Het is mogelijk om een **iGECORO** (intergemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening) op te richten voor twee of meer gemeenten via een intergemeentelijk samenwerkingsverband.[10]

Aangezien regionale samenwerking op vrijwillige basis vorm krijgt, hangt veel af van de positie van lokale politici ten aanzien van regionaal-ruimtelijke samenwerking. Hierbij speelt het **gemeentelijk belang**: Welke baten/kosten brengt een regionale ruimtelijke programmatie met zich mee? Is er een noodzaak om regionaal samen te werken? Hoe verhouden de gemeenten zich politiek ten opzichte van elkaar? Een intergemeentelijke samenwerking zal in veel gevallen gemakkelijker plaatsvinden bij politiek-ideologisch gelijkaardige bestuursploegen maar ook gecreëerd worden door goede politieke afstemming en wervende communicatie. De gemeentelijke belangen overstijgen blijkt echter geen sinecure:

> *"Eén van de belangrijkste [drempels] is nog altijd dat navelstaren. Iedereen kijkt naar zijn eigen gemeente […] Dat is zo bij zowel kleine als grote gemeenten. De kleine besturen zijn enerzijds bang van de grote, maar aan de andere kant winnen ze niet door met alle kleintjes samen te spelen. Die grote gemeenten spelen er ook niet op in, want zij zijn groot genoeg om het op zichzelf te doen. Dat bevordert de samenwerking niet."* (referentie: Σ)

Daarenboven is er het **politieke eigenbelang** dat mogelijk meespeelt in de afweging om al dan niet voor samenwerking te gaan op regionale schaal. Denk hierbij aan electorale implicaties, imago, eigen positie ten aanzien van administratie etc. (de Peuter et al., 2012). Uit een gesprek met één van de case-regio's blijkt dat we de rol van politiek eigenbelang niet moeten overschatten:

> *"Ik heb al veel emotionele discussies meegemaakt met mandatarissen […] Die gaan vooral over jonge mensen aantrekken om er te werken en te wonen. Voor de leefbaarheid van een gemeente is dit van groot belang. Iedereen wil gezinnen bestaande uit ouders met kinderen omdat dit de meeste dynamiek met zich meebrengt: verenigingsleven, school, … Dit zorgt voor een gunstig klimaat in uw gemeente. Of [de drempels voor intergemeentelijk samenwerken] dus puur electoraal zijn, is misschien iets te hard uitgedrukt."* (referentie: Ω)

[10] VCRO, afdeling 3, artikel 1.3.3., § 3/1.

Een interessante studie uit Duitsland die hieraan gelinkt is, is een analyse naar het eigen zeggenschap van lokale politici in de stad of gemeente. Uit een survey afgenomen bij Duitse lokale politici in 2017 blijkt dat politici duidelijk kiezen voor of tegen intergemeentelijke publieke dienstverlening in functie van hun eigen belang en de impact op hun mandaat. Politici met meer macht binnen hun eigen lokaal bestuur zouden volgens dit onderzoek minder positief staan ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking uit vrees voor vermindering van invloed. Daarnaast vond dit onderzoek bewijs voor de relatie tussen relatieve grootte van een gemeente ten opzichte van buurgemeenten en de houding ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking: hoe groter de eigen gemeente ten opzichte van de buurgemeenten, hoe groter de kans op een positieve houding ten aanzien van IGS (Bergholz & Bischoff, 2018). Dat de grootte van het lokaal bestuur een invloed heeft op de houding ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking, bevestigen enkele interviewees: "*Hoe kleiner je lokale besturen maakt, hoe kleinschaliger men nadenkt over de vraagstukken*" (referentie: Ω). Een pleidooi voor fusionering van kleine gemeenten is volgens hen een oplossing.

De mate waarin lokale politici regionale samenwerking bepleiten of belemmeren is ook afhankelijk van het type dossier en het beleidsveld. Zo is **ruimtelijke ordening een enorm beladen beleidsdomein** met politieke en electorale consequenties. De keuzes van lokale besturen zijn per definitie ook regionaal: de impact van ruimtelijke indeling heeft een verregaande impact op burgers, bedrijven, maatschappelijke dienstverleners, andere overheden, enzovoort (De Rynck et al., 2021).

Daarenboven zijn de politieke dynamieken ook afhankelijk van tijd en context. Belangrijk hierbij is om rekening te houden met **padafhankelijkheid**: gebeurtenissen en keuzes uit het verleden hebben een blijvende invloed op de huidige ontwikkelingen en samenwerkingscultuur. Geen enkele regionale samenwerking zal van een blanco blad starten. Zo vormt een goede bestaande samenwerking op regionaal niveau een springplank voor verdere initiatieven, maar een negatieve ervaring kan een struikelblok zijn. De keuze om niet samen te werken kan ook veranderen door druk van buitenaf, verandering in politiek klimaat of wijziging van beleid (de Peuter et al., 2012). Kortom, regionale samenwerking is geen statisch gegeven, maar afhankelijk van wisselende politieke dynamieken.

4.2 ROL VAN DE LOKALE ADMINISTRATIE

De rol van politici kunnen we echter niet los zien van ambtelijke invloed. Er is altijd synergie, beïnvloeding en overlap tussen beiden. Zo zullen politici en administratie op dezelfde golflengte moeten zitten over de noodzaak/wenselijkheid van/mogelijkheid tot regionale samenwerking. Ook de interpersoonlijke relaties zijn

niet te verwaarlozen. Naast (lokale) politici zal het welslagen van regionale ruimte-programmatie afhangen van de inzet van **lokale ambtenaren**. De impact van regionale samenwerking zal hierbij niet enkel voelbaar zijn in puur kwantificeerbare parameters, zoals de toegevoegde werklast voor ambtenaren, maar kan ook consequenties hebben op ambtelijke invloed, positie, taakinhoud, kwaliteit van de dienstverlening, enzovoort (de Peuter et al., 2012). Het is dus van belang om de rol van (lokale) ambtenaren duidelijker in beeld te brengen en om enkele aandachtspunten aan te stippen. Een belangrijke actor hierbij is de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar (GSA). De GSA vervult een adviserende rol bij het gemeentelijk vergunningsbeleid. De mogelijkheid bestaat ook om een gezamenlijke GSA aan te stellen tussen gemeenten die anders onvoldoende capaciteit hebben om dit te doen (de Peuter et al., 2012). Uit onze gesprekken met de case-intercommunales blijkt dat verschillende gemeenten hiervan gebruik maken, gezien het nijpend gebrek aan bepaalde profielen.

Een eerste punt gaat over personeels**capaciteit**. Referentieregio's zullen niet over eigen personeel beschikken. Dit zorgt ervoor dat kleine lokale besturen in een kwetsbare positie staan omdat er niet altijd voldoende personeelscapaciteit is om bepaalde dossiers op te volgen. Sommige steden en gemeenten verhelpen het probleem rond capaciteit wel al deels door hun personeel te delen. Dit gebeurt zowel tussen lokale besturen onderling als via een bovenlokaal orgaan zoals een intercommunale. Personeel delen maakt het mogelijk voor kleinere lokale besturen om te werken rond bepaalde thema's die, zonder deze capaciteit, niet haalbaar waren. Tegelijk creëren steden en gemeenten zo een **synergie tussen de aanwezige kennis, competenties en het netwerk** van verschillende besturen, wat opnieuw een stimulans is om regionaal, in plaats van lokaal, na te denken en samen te werken. Uit eerder onderzoek blijkt dat deze praktijk een goede oplossing is voor zowel grote als kleine besturen (Coghe & Derudder, 2021). Daarenboven kan dit initiatief verder blijven bestaan eens de referentieregio's volledig operationeel zijn. Een eerste voorbeeld hiervan zijn de IGSA's, dit is de intergemeentelijke variant van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Deze functie is een knelpuntberoep, waardoor heel wat kleinere besturen aangewezen zijn op capaciteitsdeling (Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, 2018). IGSA's zijn een eenvoudig voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking op vlak van ruimtelijke ordening en komen dan ook veelvuldig voor in alle geselecteerde case-regio's.

Een ander voorbeeld, dat reeds hierboven werd aangehaald, zijn de **iGECORO's** (intergemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening). De mogelijkheid om tussen twee of meerdere gemeenten een intergemeentelijke samenwerking op te zetten in de vorm van een gedeelde GECORO werd geïntroduceerd in de Vlaamse Codex

Ruimtelijke Ordening met het decreet van 8 december 2017.[11] Een iGECORO biedt de kans aan kleinere gemeenten die op zichzelf niet voldoende grootte of bestuurskracht hebben om een bovenlokale aanpak te ontwikkelen op vlak van ruimtelijke ordening. Slechts in één van de geselecteerde case-regio's bestaat dergelijk initiatief: iGECORO Getestreek waarbij Geetbets (6.130 inwoners)[12], Linter (7.263 inwoners)[13] en Zoutleeuw (8.578 inwoners)[14] werken samen op vlak van beleidsdomein Omgeving.[15] Het gebrek aan populariteit van deze intergemeentelijke samenwerkingsvorm komt voort uit verschillende organisatorische en procesmatige bezwaren (Intercommunale Leiedal, 2021, p. 14).

> *"[Het] heeft lang geduurd qua samenstelling. Je gaat voor intergemeentelijk, maar iedereen heeft toch nog eigen beslissingsbevoegdheid. Als iemand toch nog anders beslist, dan is het toch nog teniet gedaan. […] We hebben een aantal gemeenten die moeilijkheden hadden om ook daar kwalitatieve mensen in te krijgen. Je moet minstens interesse hebben in die thema's om erin te zetelen en er tijd in willen steken. Heel wat kleinere gemeenten moeten trekken en sleuren om die samen te krijgen. Wij hebben dan een aantal keer voorgesteld om dit intergemeentelijk te doen, maar er was weinig animo bij de gemeenten. Behalve bij Zoutleeuw, Linter en Geetbets: daar heeft een gemeente het voortouw genomen."* (referentie: Σ)

Anderzijds zijn er wel voorbeelden van intergemeentelijke werkgroepen en overlegplatformen te vinden in de andere case-regio's. Deze overlegplatformen brengen vaak zowel ambtenaren als politici samen. In dit kader vermelden we ook de atria die het Departement Omgeving organiseert als kennisuitwisselingsnetwerk tussen omgevingsambtenaren, lokale mandatarissen, algemeen-directeurs van lokale besturen, provincies, intercommunales en koepelorganisaties. Binnen dit initiatief bestaan verschillende groepen: Lokaal Atrium, Atrium Centrumsteden, Atrium Lokale Mandatarissen, etc.[16]

Naast capaciteit is ook **tijdsbesteding** een belangrijke factor: ambtenaren die actief zijn bij een stads- of gemeentebestuur zijn in eerste instantie aangenomen voor het realiseren van het lokaal takenpakket. Ambtenaren vrezen voor tijdsgebrek om bovenop hun lokale taken intergemeentelijk of regionaal werk te verzetten (Bataljong, 2021). De evaluatie van het versterkt streekbeleid stelde ook vast dat er een gebrek is aan

---

[11] Omgeving Vlaanderen, (*Inter)gemeentelijk ruimtelijke beleidsplannen*. Online raadpleegbaar via (https://omgeving.vlaanderen.be/intergemeentelijk-ruimtelijke-beleidsplannen).
[12] https://www.vlaanderen.be/gemeenten-en-provincies/provincie-vlaams-brabant/geetbets
[13] https://www.vlaanderen.be/gemeenten-en-provincies/provincie-vlaams-brabant/linter
[14] https://www.vlaanderen.be/gemeenten-en-provincies/provincie-vlaams-brabant/zoutleeuw
[15] Omgeving Vlaanderen, *Intergemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening*. Online raadpleegbaar via (https://omgeving.vlaanderen.be/intergemeentelijke-commissie-voor-ruimtelijke-ordening).
[16] Omgeving Vlaanderen, *Atrium Lerend Netwerk*. Online raadpleegbaar via (https://omgeving.vlaanderen.be/atrium-lerend-netwerk-0).

lokaal personeel die steden en gemeenten kunnen activeren op regionale schaal (IDEA, 2019). Dit vloeit deels voort uit het gebrek aan tijd waardoor operationele en lokale taken prioriteit krijgen. Daarenboven wijst voorgenoemde studie vast dat er onvoldoende prikkels zijn voor lokale ambtenaren om op regionaal niveau na te denken. Deze onderzoeksbevindingen weerklonken tijdens de interviews met de case-intercommunales:

> *"Gemeenten zetten vaak in op zaken waar ze onmiddellijk een dienst kunnen verlenen naar de burger toe. Bijvoorbeeld een loket bemannen, vergunningen afhandelen, etc. Alles wat met visie en grotere ruimtelijke vraagstukken te maken heeft, komen minder aan bod omdat men daar de capaciteit niet voor heeft. Men plooit zich eerder terug op wat echt essentieel is op het moment dat er schaarste is qua personeel."* (referentie: Σ)

> *"Ik voel wel aan dat de omgevingsambtenaren veel werk hebben, waardoor het regionale samenwerking wat in het gedrang komt. Maar die expertise is er wel en wij halen hen ook regelmatig uit hun kot om aan regionaal denken te doen. Als wij regionale visies maken, stemmen wij met hen af en zo worden ze gedwongen om regionaal te denken."* (referentie: Φ)

Om dit probleem op te lossen, besliste IGEMO om naast schepenen van ruimtelijke ordening ook ambtenaren uit te nodigen op het overlegplatform RO. Dit overleg is geëvolueerd van louter beleidsmatig naar een moment om kennis en expertise uit te wisselen, en een voedingsbodem om nieuwe initiatieven te lanceren. Het blijft echter een aanhoudende oefening om lokale ambtenaren nog meer te betrekken bij de shift naar meer regionale samenwerking:

> *"Wat kwaliteit betreft vind ik dat gemeenten een mooie inhaalbeweging hebben gedaan de laatste 10 jaar. Er is meer expertise dan voorheen. Natuurlijk, veel van die gemeenteambtenaren zijn bezig met de issues van de dag. Maar om met ruimtelijk 'beleid' bezig te zijn, laat staan 'regionaal' ruimtelijk beleid: dat is iets minder denk ik. Maar dat is een groeiproces om hen daar ook vertrouwd mee te maken en om samen expertise te ontwikkelen en ambities te formuleren."* (referentie: Δ)

Het betrekken van de lokale ambtenaren bij meer bovenlokale en strategische materie werkt bevorderlijk voor regionale samenhang. Deze werkwijze laat ook kennisdeling en het opbouwen van een regionaal netwerk toe op een eenvoudige en rechtstreekse manier.

Professionele cultuur en aanwezigheid van leiderschap en vertrouwen zijn minder tastbare en rechtstreekse factoren die desalniettemin van groot belang zijn voor regionale samenwerking. Een culturele omslag is vaak verreist om samenwerking mogelijk te maken omdat sommige lokale besturen eerder gericht zijn op

zelfstandigheid. De drijvende krachten achter samenwerking zijn individuen die initiatief nemen. Dit leiderschap kan zich op verschillende niveaus bevinden. Naast de cultuur en leiderschap, vermelden we vertrouwen als belangrijke factor. Samenwerkende besturen moeten zich gelijkwaardig voelen in hun partnerschap. Geheime agenda's of gebrek aan transparantie kunnen vertrouwen beschadigen, wat een negatief effect kan hebben op huidige en toekomstige samenwerkingsverbanden en -mogelijkheden. Lokale besturen kunnen onderling vertrouwen bekomen door onder andere in te zetten op transparantie en heldere communicatie, duidelijke formele afspraken te maken en een open cultuur te bevorderen. Het is dus belangrijk om samenwerking als een werkwoord te beschouwen en niet als een instrument (de Peuter et al., 2012).

4.3 ROL VAN INTERCOMMUNALES

Intergemeentelijke samenwerking vergt vaak een intermediair orgaan dat de samenwerking ondersteunt en stimuleert. Dit is zeker het geval nu de bevoegdheden van de provincie verder uithollen. Steden en gemeenten staan immers niet alleen voor meer, maar ook complexere uitdagingen op vlak van stedenbouw en ruimtelijke planning. Hierdoor is het mogelijk dat individuele gemeenten niet in staat zijn om de werklast die hiermee gepaard gaat, aan te kunnen. Om tegemoet te komen aan dit probleem op vlak van **capaciteit**, maar ook om de nodige **objectiviteit** ten aanzien van een dossier te kunnen bewaren, springen intercommunales bij (de Peuter et al., 2012, p. 64).

Een voorbeeld van capaciteitsdeling op vlak van ruimtelijke planning is het aanbod **technische expertise** op vlak van stedenbouw door verschillende intercommunales. In regio Rivierenland bijvoorbeeld biedt de streekintercommunale IGEMO een omgevingsdienst aan waarbij personeelsleden van de intercommunale tijdelijk ter beschikking staan van de gemeenten. Daarenboven beschikt IGEMO over een intergemeentelijke handhavingscel die inbreuken inzake milieu en ruimtelijke ordening doorheen het ganse traject mee opvolgt. Tot slot huisvest IGEMO een cel Ruimte bestaande uit ruimtelijke planners, stedenbouwkundigen en procesmanagers die lokale besturen ondersteunen bij ruimtelijke projecten. Ook de WVI, Leiedal en Interleuven bieden ervaren ruimtelijk planners en grafisch medewerkers aan om lokale besturen te ondersteunen in de ontwikkeling van hun stedenbouwkundig of ruimtelijk-planologisch beleid. Steden en gemeenten kunnen hierop ook beroep doen om tijdelijke vacante functies, zoals het knelpuntberoep GSA of personeel van de stedenbouwkundige dienst, in te vullen.[17] Deze vorm van ondersteuning vanuit de intercommunales is

[17] Ter voorbeeld: De West-Vlaamse Intercommunale (WVI), *Kostendelend werken: Werkveld stedenbouw.* Online raadpleegbaar via (https://www.wvi.be/nl/werkvelden/kostendelend-werken/werkveld-stedenbouw).

eenvoudig en veelvoorkomend. Volgens de interviewees is dit dan ook een belangrijke vorm van dienstverlening op regionale schaal.

Daarnaast vormen intercommunales een katalysator voor **kennisdeling**. De samenwerking tussen lokale besturen en andere betrokken partners in het middenveld zorgen voor een opportuniteit om van elkaar te leren en deze uitzichten uit te wisselen. Verschillende intercommunales zetten in op het publiceren van hun voorbereidende onderzoeken en analyses. Ze ondernemen deze studies vanuit een operationele ingesteldheid met het doel om een rechtstreekse vertaalslag te kunnen maken naar het lokaal, intergemeentelijk of regionaal niveau waar ze bij betrokken zijn.

Intercommunales merken zelf op dat hun rol doorheen de jaren verschuift. Waar de focus van de streekontwikkelingsintercommunales, veelal opgericht in de jaren 1960, eerder lag op economische aspecten, vervullen deze verenigingen intussen een breder scala aan dienstverlenende rollen. Deze evolutie is natuurlijk deels te verklaren door het bredere takenpakket van lokale besturen en de complexiteit daarvan, alsook de toenemende noodzaak om bovenlokale problemen intergemeentelijk of regionaal aan te pakken. Naast deze technische capaciteit vervullen intercommunales steeds vaker de rol van **coördinator**, zeker bij complexe samenwerkingsprojecten (Interleuven, 2016a). Een voorbeeld hiervan is het Huis voor omgevingskwaliteit (afgekort: ad hoK), een bottom-up initiatief van streekintercommunales IGEMO, Haviland en Interleuven. [18] De bedoeling van ad hoK is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit via de ondersteuning van steden en gemeenten in het werkingsgebied. Naast het aanbieden van ruimtelijke experten om lokale besturen te adviseren en het inspireren via lezingen, workshops en opleidingen, begeleidt en coördineert ad hoK steden en gemeenten bij ruimtegebonden projecten. Het voordeel van een intercommunale als coördinator is een zekere mate van objectiviteit bij het nemen van beslissingen met verschillende belanghebbenden. Intercommunales brengen lokale besturen samen om op een bovenlokaal niveau samen te werken rond belangrijke beleidsthema's zoals bedrijvigheid en wonen. Door de positie van objectieve scheidsrechter beknotten de intercommunales ook deels het competitiemodel tussen gemeenten. Tot slot nemen bepaalde intercommunales de rol op van coördinator bij het bundelen van gemeentelijke subsidies op regionale schaal. Door deze middelen samen te brengen, is het mogelijk om regionale problematieken aan te pakken en geldt dit ook als een vorm van financiële verevening en regionale solidariteit.

[18] IGEMO, *ad hoK.* Online beschikbaar via (https://igemo.be/omgeving/ad-hok-huis-voor-omgevingskwaliteit/#:~:text=Ad%20hoK%2C%20het%20Huis%20voor,door%20hen%20actief%20te%20ondersteunen.).

Aan de andere kant is die evoluerende rol ook een mogelijke bron van bezorgdheid. Aangezien lokale besturen het steeds moeilijker hebben om zelf in te staan voor complexe strategische dossiers en hier in toenemende mate beroep doen op een bovenlokale partner zouden kritische vragen rond de gemeentelijke autonomie kunnen ontstaan. Deze vrees is niet geheel onterecht omdat hiermee ook de legitimiteit van het bestuur aangetast wordt (Cabus et al., 2009). Uit onze gesprekken met de geselecteerde case-regio's blijkt echter dat de intercommunales inzetten op het aanleren van processen in plaats van deze processen zelf te doorlopen in naam van de steden en gemeenten die op hen beroepen. Op deze manier blijven de lokale besturen piloot en vervullen de intercommunales de rol van co-piloot. Een voorbeeld uit regio Rivierenland schetst dit:

> *"Wat ruimte betreft, zijn we de shift aan het maken rond ruimtelijk procesmanagement, waarbij we de gemeenten, bij voorkeur samen, meenemen om een visie te ontwikkelen, samen ambities en objectieven te formuleren… […] In plaats van een instrument op te leveren, leveren we een proces aan waar we de gemeente in meenemen."* (referentie: Δ)

Tot slot kunnen we besluiten dat de **rol die elke streekintercommunale vervult erg verschillend is**. De mate waarin een intercommunale regionale samenwerking kan realiseren hangt in eerste instantie af van de ontstaansgeschiedenis en het mandaat dat daaruit voortkomt. De ene intercommunale kan daarbij optreden als coördinator die mee vorm geeft aan de regio, de andere streekintercommunale heeft eerder een één-op-één relatie met haar leden en vervult enkel een adviserende rol. Door dit vertrekpunt en de historische ontwikkeling die daarop volgde, zijn de mate van vertrouwen en samenwerkingscultuur erg divers over de streekintercommunales heen. Daarenboven zijn er ook praktische factoren die meespelen. Het aantal gemeenten in het werkingsgebied van een intercommunale bijvoorbeeld en de politieke cohesie binnen een regio. Het gebrek aan slagkracht van de overkoepelende intercommunale geldt als een belangrijke drempel voor de slaagkansen van bovenlokale of regionale samenwerking, zeker indien het leiderschap en initiatief niet vanuit de individuele lokale besturen komt:

> *"Als ik daar dan kijk naar provincie Limburg, waar de provincie een beleid ontwikkelt rond ruimtelijke inplanting van dierenasielen, dat ontbreekt hier. Wij hebben niet het mandaat om daar een beleid rond te ontwikkelen. Wij kunnen wel duiden wat de voordelen zijn om dit intergemeentelijk of regionaal aan te pakken, maar als men dit gemeentelijk niet oppakt, dan wordt het bij ons ook niet verder opgenomen."* (referentie: Σ)

5 JURIDISCH INSTRUMENTARIUM

Tot slot vormt het **juridisch instrumentarium** een belangrijk onderdeel van de hulpmiddelen. Vooral het wetgevend kader en de verdeling van bevoegdheden zijn belangrijke institutionele factoren voor regionale samenwerking. In deze sectie gaan we in op de vraag welke obstakels, mogelijkheden en noden er zijn op juridisch vlak om regionale samenwerking te doen slagen.

5.1 WETGEVEND KADER

5.1.1 Intergemeentelijk samenwerken

Vlaamse steden of gemeenten die in de toekomst wensen samen te werken, kunnen dit doen binnen het wettelijk kader vastgesteld volgens het Decreet Lokaal Bestuur (22 december 2017):

> *"Met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang kunnen twee of meer gemeenten, onder de voorwaarden, vermeld in deze titel, samenwerkingsverbanden tot stand brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder beheersoverdracht. De gemeenteraad of een gemeenteraadscommissie waakt over de afstemming van het beleid van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het gemeentelijk beleid."* [19]

Om de plannen tot samenwerking te formaliseren, dienen de betrokken partijen een akkoord te bereiken over de beheersvorm. Het DLB formuleert **vier werkvormen** waarbinnen lokale besturen een intergemeentelijke samenwerking kunnen organiseren. De keuze voor de beheersvorm is afhankelijk van de doelstelling van het samenwerkingsverband, alsook de beoogde werking (Verhulst, 2020). We bespreken in dit deel de vier beheersvormen. Ongeacht de vorm van samenwerking moeten de betrokken steden en gemeenten een **overeenkomst met statutaire draagkracht** opmaken op maat van de beoogde samenwerking, eventueel aangevuld met een huishoudelijk reglement. Deze overeenkomst moeten de partners met grote zorg opmaken: eens een samenwerkingsverband geformaliseerd is met statutaire kracht, blijft de samenwerking vrijwillig maar niet langer vrijblijvend. Het is daarom belangrijk om duidelijkheid te scheppen over de verantwoordelijkheden, de democratische besluitvorming, het algemeen beheer en de controle van de desbetreffende samenwerking (Verhulst, 2019).

[19] *Decreet over het lokaal bestuur* [22/12/2017], artikel 389, geraadpleegd op 8/12/2021 via (https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1029017&param=inhoud&AID=1235311).

5.1.1.1 Interlokale of interbestuurlijke vereniging (IV)[20]

De lichtste en meest flexibele beheersvorm is een interlokale vereniging. Dit is de enige vorm van samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid en zonder beheersoverdracht. Twee of meerdere gemeenten kunnen een IV afsluiten op basis van een overeenkomst met statutaire draagkracht. Ook is het mogelijk om privaatrechtelijke actoren te betrekken. In de meeste gevallen ontstaan interlokale verenigingen om projecten van gemeentelijk belang te realiseren van beperkte omvang. De meeste interlokale verenigingen zijn te vinden in de domeinen welzijn, sport en cultuur. Een voorbeeld is de Interlokale Vereniging Sportregio Pajottenland. Deze IV staat in voor de organisatie van bovenlokale sport- en bewegingsprojecten in de gemeenten Affligem, Liedekerke, Ternat, Roosdaal, Gooik, Lennik, Pepingen, Galmaarden, Herne en Bever.[21]

In het geval van interbestuurlijke verenigingen kunnen ook andere overheden formeel deelnemen, zoals bijvoorbeeld de provincie. Bij zowel interlokale als interbestuurlijke verenigingen kunnen ook andere rechtspersonen van publiek of privaat recht (bijvoorbeeld vzw's), via opname in de oprichtingsovereenkomst van het samenwerkingsverband, deelnemen.[22]

5.1.1.2 Projectvereniging (PV)[23]

Projectverenigingen zijn vergelijkbaar met interlokale verenigingen qua doelstellingen en omvang, maar ze zijn samenwerkingsverbanden mét rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat PV's autonoom handelingen met rechtsgevolgen kunnen stellen, zoals bijvoorbeeld het ontvangen van toelagen, eigen personeel hebben, etc. Gemeenten en steden gaan over tot de oprichting van projectverenigingen om een duidelijk omschreven project te plannen, uit te voeren en te controleren (Vos et al., 2022). Lokale besturen kunnen PV's oprichten voor periodes van hoogstens 6 jaar, waarbij hernieuwing mogelijk is indien de leden hierover unaniem akkoord zijn. De projectvereniging Wijk-Werken Haspengouw is een voorbeeld van een projectvereniging. Met deze vereniging overkoepelen de gemeenten Alken, Borgloon, Gingelom, Heers, Kortessem, Nieuwerkerken, Sint-Truiden en Wellen hun werkingsgebied om werkzoekenden of leefloongerechtigden als klusser te laten werken

[20] DLB, artikels 392 t.e.m. 395.
[21] *Sportregio Pajottenland,* Over ons, geraadpleegd op 13/12/2021 via (https://sportregiopajottenland.be/over-ons/sportregio-pajottenland/).
[22] *Wonen Vlaanderen*, Oproep voor projecten met een vernieuwend of experimenteel karakter: vragen en antwoorden, geraadpleegd op 8/12/2021 via (https://www.wonenvlaanderen.be/lokale-besturen/oproep-voor-projecten-met-een-vernieuwend-experimenteel-karakter).
[23] DLB, artikels 396 t.e.m. 412.

bij mensen thuis, scholen, gemeenten, OCMW's, niet-commerciële verenigingen of een land- en tuinbouwbedrijf.[24]

5.1.1.3 Dienstverlenende vereniging (DV)[25]

Dienstverlenende verenigingen zijn, samen met de opdrachthoudende verenigingen, de voortzetting van de klassieke versies van intercommunales. DV's zijn samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid, zonder beheersoverdracht en met een bepaalde duurtijd van maximaal 18 jaar. Twee of meerdere gemeenten kunnen deze verenigingen oprichten via statuten op basis van vrijwillige overeenkomst. De leden kunnen naast gemeenten ook OCMW's, politie- en hulpverleningszones en andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn die vallen onder de toepassing van het decreet. Dienstverlenende verenigingen hebben als doel om activiteiten te ontwikkelen en te ondersteunen voor de deelnemende gemeenten, op domeinen waarvoor de gemeenten geen beheersbevoegdheden willen of kunnen overdragen. Het gaat hierbij om een duidelijk omschreven dienst, eventueel op verschillende beleidsdomeinen. Een voorbeeld van een dienstverlenende vereniging is Interleuven. Verschillende steden, gemeenten, OCMW's en politiezones in het arrondissement Leuven zijn vennoot van dit samenwerkingsverband. Interleuven ondersteunt haar vennoten bij de uitvoering van hun taken op vlak van ruimtelijke ordening, ontwikkeling van woonprojecten en bedrijventerreinen, milieu en preventie, enzovoort.[26]

5.1.1.4 Opdrachthoudende vereniging (OV)[27]

Tot slot kunnen lokale besturen opteren om hun samenwerking te verankeren in een opdrachthoudende vereniging (OV). Voor deze vorm gelden quasi dezelfde regels als voor de dienstverlenende vereniging. Deze rechtsvorm mag een bepaalde duurtijd van maximaal 18 jaar bedragen, ze hebben rechtspersoonlijkheid én een statutair vastgelegde beheersoverdracht. Dit wil zeggen dat de deelnemende steden en gemeenten de uitvoering van duidelijk omschreven opdrachten op vlak van één of meerdere beleidsdomeinen toevertrouwen aan het samenwerkingsverband. Een significante implicatie hiervan is dat OV's niet onderhevig zijn aan de BTW-plicht en dat deze beheersvorm – in tegenstelling tot de dienstverlenende vereniging – de wetgeving rond overheidsopdrachten niet moet toepassen (Verhulst, 2019).

---

[24] *Wijk-Werken Haspengouw*, Projectvereniging, geraadpleegd op 8/12/2021 via (https://www.wijkwerkenhaspengouw.be/nl/projectvereniging).
[25] DLB, artikels 396 t.e.m. 400 en artikels 413 t.e.m. 460.
[26] *Interleuven*, Over ons, geraadpleegd op 8/12/2021 via (https://www.interleuven.be/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=58&Itemid=250).
[27] Het wetgevend kader hierrond, is te vinden in het DLB artikels 396 t.e.m. 400 en 413 t.e.m. 460.

Een tweede variant is de opdrachthoudende vereniging met private deelname (OVP). Aan deze rechtsvorm kunnen enkel privaatrechtelijke personen uit de energie- of afvalsector deelnemen conform artikel 396, §2 van het DLB. De inbreng van deze privaatrechtelijke rechtspersonen mag echter geen controle, blokkerende of beslissende macht inhouden. Een klassiek voorbeeld van een OV zijn de distributie-intercommunales voor nutsvoorzieningen, zoals de 11 opdrachthoudende verenigingen waarvoor Fluvius de werkmaatschappij is. Alle Vlaamse gemeenten doen beroep op Fluvius voor diensten van openbaar nut, zoals bijvoorbeeld de aanleg, het beheer en het onderhoud van distributienetten voor elektriciteit, aardgas, riolering en/of kabeldistributie.[28]

	IV	**PV**	**DV**	**OV**
Doel	Project	Project	Dienst	Bevoegdheid
Basis	Overeenkomst	Statuten	Statuten	Statuten
Rechtspersoonlijkheid	Neen	Ja	Ja	Ja
Beheersoverdracht	Neen	Neen	Neen	Ja
Bepaling duurtijd	Vrij te bepalen	Max. 6 jaar + verlenging	Max. 18 jaar + verlenging	Max. 18 jaar + verlenging
Leden	Eventueel met private actoren	Enkel publiek	Enkel publiek	Enkel publiek, tenzij OVP
Artikels DLB	Artikels 396-412	Artikels 396-412	Artikels 396-400 en 413-460	Artikels 396-400 en 413-460

Tabel 1: Basisschema met de vier werkvormen voor IGS

5.1.2 Invloed op regionaal samenwerken

De bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden dienen ten laatste op 1 januari 2031 te worden afgestemd op de regio's. De nieuwe samenwerkingsvormen moeten meteen aangepast zijn.[29] Uit juridisch-bestuurskundig onderzoek blijkt dat de bestaande beheersvormen van intergemeentelijke samenwerking volstaan en flexibel genoeg zijn voor lokale besturen om de verschillende uitdagingen mee aan te pakken (Vos et al., 2022). Een bedenking is echter de wenselijkheid van **formalisering** in bepaalde scenario's. Niet elk intergemeentelijk initiatief dient verankerd te worden in een juridische structuur. Deze juridische entiteiten zijn

[28] *Fluvius*, De aandeelhouders, geraadpleegd op 7/12/2021 via (https://over.fluvius.be/nl/thema/de-aandeelhouders).
[29] Agentschap Binnenlands Bestuur, *FAQ: Tegen wanneer moeten de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zich afstemmen op de regio's?*. Online raadpleegbaar via (https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/faq/strategische-projecten/tegen-wanneer-moeten-de-intergemeentelijke-samenwerkingsverbanden-zich-afstemmen-op-de-regio%E2%80%99s).

een middel om samenwerking te verduurzamen, maar ze kunnen ook een drempel vormen voor intergemeentelijk initiatief (Bataljong, 2021, p. 38).

5.2 VERDELING VAN BEVOEGDHEDEN

Een tweede factor uit het juridisch instrumentarium die een invloed heeft op het al dan niet samenwerken van lokale besturen is de **bevoegdheidsverdeling**. Indien gemeenten onvoldoende bevoegdheden of beleidsruimte hebben op een bepaald beleidsdomein, dan zullen ze bovenlokale samenwerking niet als zinvol inschatten. Wat ruimtelijke ordening betreft zijn de bevoegdheden over drie overheidsniveaus verdeeld: het gewest, de provincies en de gemeenten. Het federale niveau speelt geen rechtstreekse rol meer op vlak van ruimtelijke ordening.

De **gemeenten** zijn bevoegd voor de planning, de vergunningverlening en de handhaving. De planning houdt in dat de lokale besturen instaan voor de opmaak van de ruimtelijke plannen waarop ze het beleid en de vergunningverlening baseren. Het gaat onder meer om de opstelling van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) voor het ganse grondgebied en ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) voor specifieke deelgebieden van de gemeente. In het kader van intergemeentelijke ruimtelijke plannen bespreken we in de volgende paragraaf de mogelijkheden en drempels omtrent de opmaak van een intergemeentelijk ruimtelijk structuurplan. In het geval van een IGRS op het grondgebied van twee of meerdere gemeenten, zullen de afzonderlijke besturen overgaan tot een RUP voor deze ruimtelijke ontwikkeling aangezien de intergemeentelijke variant van een RUP (nog) niet bestaat. Anderzijds bestaat de mogelijkheid om de opmaak van een RUP over te hevelen naar de Vlaamse of provinciale overheid in het geval van een IGR (Interleuven, 2016a). Tot slot spelen de lokale besturen een belangrijk rol bij de handhaving van het ruimtelijk beleid, dit door op te treden tegen stedenbouwkundige overtredingen en verlenen ze ook de meeste aanvragen tot omgevingsvergunningen.[30]

Wat **bovenlokale samenwerking** op vlak van ruimtelijke ordening betreft, formuleert de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) dat gemeenten kunnen samenwerken aan een intergemeentelijk ruimtelijk structuurplan (IGRS):

[30] *VVSG*, Ruimtelijke ordening, geraadpleegd op 14/12/2021 via (https://www.vvsg.be/omgeving/ruimtelijke-ordening).

Artikel 2.1.1. § 2. Er worden ruimtelijke beleidsplannen opgemaakt op de volgende niveaus:
1° door het Vlaamse Gewest voor het grondgebied van het Vlaamse Gewest: het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen;
2° door een provincie voor het grondgebied van de provincie: het provinciaal beleidsplan ruimte;
3° door een of meer gemeenten voor het grondgebied van de gemeente of de betrokken gemeenten: het gemeentelijk of intergemeentelijk beleidsplan ruimte.

Op gemeentelijk niveau kunnen zowel de strategische visie als de beleidskaders afzonderlijk, intergemeentelijk zijn. Voor de toepassing van de bepalingen van dit hoofdstuk wordt een intergemeentelijk beleidsplan ruimte, een intergemeentelijke strategische visie en een intergemeentelijk beleidskader gelijkgesteld met respectievelijk een gemeentelijk beleidsplan ruimte, een gemeentelijke strategische visie en een gemeentelijk beleidskader, telkens voor de beleidskeuzes die op het eigen gemeentelijk grondgebied betrekking hebben of de engagementen van de eigen gemeente ten aanzien van de andere gemeenten. De beslissingen van de respectieve gemeenteraden geven uitdrukkelijk aan op welk onderdeel of welke onderdelen van het intergemeentelijk beleidsplan de beslissing betrekking heeft.[31]

De implementatie van een IGRS vormt een alternatief voor een provinciale aanpak en impliceert meer betrokkenheid van de lokale besturen bij dergelijke ruimtelijke ontwikkelingen. Gezien de recente invoering van IGRS aan de wetgeving, is het juridisch kader hierrond nog vrij beperkt en kunnen de gemeenten gebruik maken van de grote vrijheid qua opmaak (Interleuven, 2016a). Aan de andere kant is de opmaak van een IGRS in theorie dus zeker mogelijk, maar het blijkt in de praktijk geen sinecure. De mogelijkheid om intergemeentelijk samen te werken werd immers pas geïntroduceerd in de wetgeving nadat de meeste lokale besturen al bezig waren met de uitwerking van een eigen GRS.

"We hadden graag met [een IGRS] gewerkt in het kader van 'ruimte voor ondernemen'. Maar dat is niet evident, we moeten dat nog proberen. Vraag is nog steeds: kan het, en hoe moet je het dan doen? Ik voel dat ook zo aan bij de ruimtelijk planners en de gemeenten: hoe verloopt [een IGRS] dan concreet, hoe zit het dan met het besluitvormingsproces?" (referentie: Δ)

[31] *VCRO,* artikel 2.1.1., geraadpleegd op 15/12/2021 via (https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1018245.html#H1046242).

Bovendien is de procedure voor een IGRS complex en is het niet geheel duidelijk of er wel een behoefte is aan een intergemeentelijk ruimtelijke structuurplan: de opmaak van een IGRS impliceert immers de complete vervanging van een GRS (de Peuter et al., 2012, p. 69). Een intergemeentelijk ruimtelijk structuurplan is op dit moment ook enkel mogelijk in het geval van aangrenzende gemeenten. Het lijkt ons een meerwaarde om deze beperking in de toekomst af te schaffen.

Ook de **gewesten** spelen een belangrijke rol op vlak van ruimtelijke ordening. Het Vlaamse gewest kan, net zoals de gemeenten en provincies, structuur- en bestemmingsplannen opmaken. Deze plannen zijn bedoeld als het kader waarbinnen gemeenten concrete percelen kunnen inplannen en vergunningen verlenen. De gewestplannen (GRUP) behandelen dan ook eerder abstracte en complexe vraagstukken die de gemeentegrenzen overstijgen, en geven uitvoering aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV).[32] Parallel hieraan bestaat ook een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV): hierin beschrijft de Vlaamse Regering de strategische visie inzake ruimtelijke ordening op lange termijn.[33] Het BRV belicht de nood aan een geïntegreerde gebiedsontwikkeling op bovenlokale schaal en verheldert de rol die Vlaanderen speelt op vlak van ruimtelijke ontwikkeling: Vlaanderen ontwikkelt een (ruimtelijk) beleid, inspireert door kennisontwikkeling en -deling, treedt op als (gespreks)partner, schept een adequaat regelgevend en instrumenteel kader en werkt juridische en organisatorische drempels weg (Departement Omgeving, 2018, p. 109). Ondanks deze verduidelijking in het BRV blijkt de taakstelling niet geheel helder op het terrein. De kritiek bestaat erin dat lokale besturen en de streekontwikkelingsintercommunales te veel projectgebaseerd moeten werken om zo de bijhorende financiële middelen te ontvangen. De betrokken actoren in dit onderzoek pleiten dan ook voor meer duidelijkheid omtrent de taakstelling van alle niveaus die ruimtelijk beleid vorm geven en structurele financiële middelen om partnerschappen duurzaam te onderhouden.

De samenwerking op regionaal schaalniveau en de inpassing in de 17 afgebakende referentieregio's zijn momenteel enkel beschreven in de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024, ingediend door minister Bart Somers. De Vlaamse regering keurde in april 2022 een voorontwerp van **decretaal kader** voor regiovorming goed. Gezien regionale samenwerking gestoeld blijft op vrijwillige samenwerking, is een juridisch vangnet nodig in het geval een duurzaam partnerschap dreigt te mislukken. Dat dergelijk wetgevend kader wenselijk is, blijkt niet alleen uit vorige onderzoeksrapporten maar ook uit overleg met sleutelactoren uit lokale besturen en maatschappelijke spelers:

[32] *Vlaanderen.be*, Ruimtelijke plannen, geraadpleegd op 14/12/2021 via (https://www.vlaanderen.be/ruimtelijke-plannen).
[33] *Departement Omgeving*, Ruimtelijk beleid en planning, geraadpleegd op 14/12/2021 via (https://omgeving.vlaanderen.be/).

"Het is de voorbije jaren in een trager tempo geëvolueerd: de gemeenten zijn zeer afwachtend. Het achterwege blijven van een duidelijk beleidsplan vanuit Ruimte Vlaanderen maakt dat we gedurende een aantal jaren stagneren. We hebben destijds een beleidskader gehad rond bovenlokale programmering, maar is nooit afgeklopt. […] Het gebrek aan beleidskaders en de onzekerheid die dat met zich meebrengt maakt dat we niet veel verder zijn […] Dat is voor een aantal thema's zo. Bijvoorbeeld voor wonen in onze regio, telkens als je die oefening maakt is het niet duidelijk wat de contouren zijn waarbinnen we dit kunnen doen, we hebben geen duidelijk zicht op wat het Vlaams beleid inhoudt. En dat speelt parten om op regionale schaal dingen te verwezenlijken." (referentie: Δ)

Tot slot vermelden we de **provincies**. De provincies staan in voor de opmaak van de provinciaal ruimtelijke uitvoeringsplannen (PRUP). Deze plannen zijn gericht op de uitvoering van de provinciale visie op ruimtelijke ordening zoals geformuleerd in de provinciale ruimtelijke beleidsplannen. De PROCORO (provinciale commissie voor ruimtelijke ordening) speelt bij de totstandkoming van dit beleid een belangrijke rol. Daarenboven hebben de provincies een rol in het vergunningenbeleid: burgers kunnen bij de deputatie terecht in het geval zij beroep willen doen tegen een geweigerde omgevingsvergunning. Ook verlenen de provincies omgevingsvergunningen in het geval van projecten van grote omvang en/of impact die het lokale niveau overstijgt.

5.2.1 Invloed op regionaal samenwerken

Volgens enkele stemmen uit de case-regio's leidt de huidige bevoegdheidsverdeling op bovenlokale schaal tot verwarring en een afwachtende houding vanwege de lokale besturen om zich op regionale schaal te engageren. De onzekerheid omtrent de toekomst van het provinciale niveau en het uitblijven van een duidelijk Vlaams kader liggen aan de basis van deze problematiek.

"Voor mij is de chaos in de bovenlokale beleidsruimte het grootste punt en het ontbreken van een duidelijk Vlaams beleid. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de beleidskaders vond ik op zich een interessante piste, maar ze zijn nooit geland. We merken dat je een provincie hebt die die leemte probeert in te vullen. En dat is hun goed recht want ze maken enkel gebruik van het hiaat dat Vlaanderen laat liggen. Maar je merkt dat je een heel eigen beleidsinitiatief krijgt provinciaal, weliswaar afgestemd maar waar je dan toch weer de vraag krijgt: wat is nu Vlaams beleid en hoe verhoudt provinciaal beleid zich tot dat Vlaams beleid en welke ruimte hebben wij nog als regio of als lokaal niveau." (referentie: Δ)

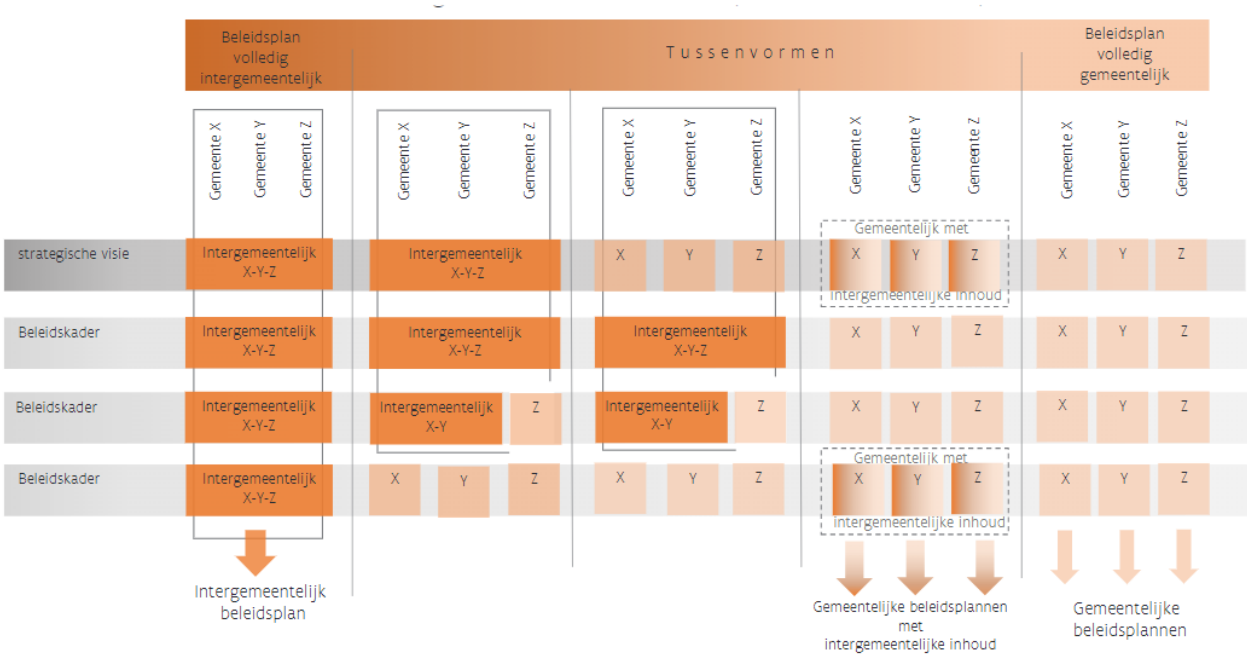
De intercommunales hebben noch de capaciteit, noch de ambitie om de rol van de provincies over te nemen maar er moeten duidelijke afspraken komen over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die elke actor en elk bestuursniveau dient op te nemen in het kader van regionaal ruimtelijk beleid.

Daarenboven blijft structureel **interbestuurlijk overleg** een belangrijke voorwaarde voor regionale ontwikkeling. De ontmoeting, niet alleen tussen de verschillende lokale besturen, maar ook de verschillende beleidsniveaus creëert vertrouwen, bevordert kennisdeling en katalyseert een betere afstemming van de verschillende beleidskaders (Intercommunale Leiedal, 2021, p. 16). Enkel door deze intense samenwerking tussen het gemeentelijk, intergemeentelijk, regionaal, provinciaal en Vlaams niveau op gelijkwaardige voet kunnen bovenlokale problemen op een duurzame manier aangepakt worden.

Anderzijds merken we dat deze afwachtende houding niet overal opgaat en dat bepaalde regio's werk maken van een informeel beleidskader dat later de grondslag kan vormen voor een juridisch verankerd ruimtelijk beleidsplan. Door creatief om te gaan met het bestaande juridisch kader, is het mogelijk om de facto vooruitgang te boeken op ruimtelijk gebied en pas later het bestuurlijke proces in gang te steken.

> *"Gemeenten hebben soms meer nood aan hands-on instrumenten. Een beleidsplan en zeker een ruimtelijk uitvoeringsplan zijn te zware instrumenten geworden. We proberen meer actiegericht te werken in plaats van via beleidsplannen waarvoor we vier jaar voorbereidende studies moeten ondernemen om erna een muis te baren. […] Daarom zijn we gestart met masterplannen omdat dit een interessante combinatie is van visievorming, maar direct gekoppeld aan uitvoering en participatie. Dit is een win-win-situatie zowel qua politiek verhaal als voor de burgers: binnen een legislatuur kunnen we aan visievorming doen en beginnen met de uitvoering, maar tegelijk gaan we in dialoog met de burgers. […] Met masterplannen kunnen we verbeeldend tonen aan de mensen en de politiek waar we naartoe gaan."* (referentie: Φ)

In regio Zuid-West-Vlaanderen ondernam men daarom een voorbereidende analyse om de verschillende pistes rond (inter)gemeentelijke strategische visies en ruimtelijke beleidskaders op te lijsten. Het spectrum aan mogelijkheden is duidelijk weergegeven in de afbeelding hieronder:



Figuur 8: Gemeentelijk-intergemeentelijk puzzelmodel (Intercommunale Leiedal, 2021, p. 13)

Noch de volledig intergemeentelijke manier, noch de volledig gemeentelijke manier bleek een wenselijke oplossing. De combinaties ertussen zijn wel valabele pistes die de combinatie maken tussen maatwerk op niveau van de individuele gemeente en afstemming op basis van een regionaal geformuleerde visie. Op deze manier kan een regionaal partnerschap het evenwicht behouden tussen bovenlokale samenwerking en lokale autonomie. Deze voorbereidende analyse van Leiedal was niet het eindpunt van dit piloottraject: intussen hebben de 13 gemeenten uit regio Zuid-West-Vlaanderen in samenwerking met intercommunale Leiedal een regionale visie uitgewerkt. Stad Kortrijk heeft op heden de procedure opgestart om een gemeentelijk beleidsplan op te maken. De andere gemeenten zitten ofwel in een voortraject waarbij de noden geanalyseerd worden, ofwel werken deze lokale besturen met het hierboven vermelde masterplan.

CONCLUSIE

Het doel van deze onderzoeksnota is een overzicht te bieden van de mogelijkheden en drempels inzake het inzetten van hulpmiddelen op bovenlokale of regionale schaal. Uit voorgaand onderzoek blijkt dat veel lokale besturen een afwachtende houding aannemen ten aanzien van bovenlokale samenwerking. Eén van de verklaringen daarvoor ligt bij de onduidelijkheden omtrent de operationele mogelijkheden en de inzet van hulpmiddelen. Met deze onderzoeksnota inventariseren we verschillende middelen en mogelijkheden op financieel, personeel en juridisch vlak om bovenlokale samenwerking te operationaliseren. Hiermee werken we aan een concreet antwoord op hoe de betrokken actoren een duurzame en succesvolle regionale samenwerking kunnen bekomen. Om de mogelijkheden kracht bij te zetten en beter te contextualiseren, maken we de link naar bestaande praktijken en ervaringen. Om gerichter te werk te gaan, opteren we voor een concreet beleidsdomein waarbinnen we onze vaststellingen maken, met name ruimtelijke ordening. Dit domein ligt op het kruispunt van verschillende bovenlokale problematieken en leent zich er perfect toe om vaststellingen te doen die ook voor andere beleidsdomeinen van toepassing zijn. Op basis van de getuigenissen van ruimtelijke profielen werkzaam bij vier case-intercommunales konden we de pijnpunten en inspirerende voorbeelden rond bovenlokale samenwerking aantonen.

De eerste categorie 'hulpmiddelen' die we in dit onderzoek behandelen, zijn financiële vereveningsmechanismen. Verevening is een thema dat veel lokale besturen en betrokken actoren bezighoudt, maar de concrete uitwerking ervan blijft in realiteit uit. We ondervinden dat lokale besturen zelden toekomen aan het opmaken van een potentieel vereveningsmechanisme omdat het proces meestal eerder strandt. Indien financiële verevening wel aan de orde is, struikelen de betrokken actoren vaak over het aantal parameters die opgenomen worden: hoe meer parameters, hoe rigider de constructie en hoe minder transparantie dit biedt voor de samenwerking. Bovendien vergt een voorbereidende analyse heel wat tijd en geld. Tot slot zijn vereveningsmechanismen telkens maatwerk, waardoor deze slechts in beperkte mate als inspiratie kunnen dienen voor andere samenwerkingsverbanden.

De tweede categorie omvat alle personele hulpmiddelen. De mogelijkheden op vlak van bovenlokale personeelsinzet zijn relatief eenvoudig wat meteen het veelvuldig gebruik ervan verklaart. Zowel individuele lokale besturen als intercommunales doen aan capaciteitsdelen wat de synergie tussen lokaal en regionaal niveau ten goede komt. Gezien het grensoverstijgend karakter van de actuele lokale uitdagingen zijn intercommunales het best geplaatst om de regionale kar te trekken. Alleen is er tussen de intercommunales een groot verschil op te merken qua rol en bevoegdheden. Daar waar intercommunales het mandaat hebben,

vervullen zij een belangrijke coördinerende functie. Anderzijds zijn er nog verschillende regio's waar de streekontwikkelingsintercommunales één-op-één-dienstverlening vervullen zonder voldoende slagkracht te bezitten om regionale doorbraken te realiseren. Wij bepleiten de blijvende inzet van personeelsdeling alsook om de structurele betrokkenheid van lokale politici en ambtenaren structureel te betrekken bij regionale pistes.

Tot slot omvat dit rapport een luik omtrent de juridische hulpmiddelen. De bestaande beheersvormen waarbinnen intergemeentelijke samenwerking kunnen plaatsvinden, volstaan aan de actuele behoeften. Anderzijds merken we op dat de bevoegdheidsverdeling lokaal – provinciaal – gewestelijk zorgt voor een spanningsveld. Zeker indien het provinciale bestuursniveau verder uitgehold wordt, zal het bovenlokale schaalniveau meer vorm moeten krijgen. Aangezien het regionale niveau geen bestuurslaag is, lijkt het herverdelen van meer middelen en bevoegdheden naar het lokale niveau de meest wenselijke optie. De voorwaarde hiervoor is dat individuele lokale besturen inzetten op bovenlokale werking en regionale afstemming.

Uit de bevindingen in dit rapport komt duidelijk naar voren dat indien gemeenten samen willen werken, er mogelijkheden zijn op vlak van hulpmiddelen om dit te waar te maken. Op bepaalde vlakken kan Vlaanderen regionale samenwerking nog meer stimuleren. Het motto is hierbij best: 'bottom-up waar mogelijk, top-down waar nodig'. Een eerste voorbeeld hiervan is meer structurele middelen toekennen aan lokale besturen. Op die manier vermijden we dat bovenlokale samenwerking enkel draait rond afgebakende projecten waar directe subsidies tegenover staan. Bovenlokaal denken moet de norm worden. Daarnaast bepleiten we een heldere taakstelling en bevoegdheidsverdeling, alsook een betere integratie van de verschillende beleidsvisies. In ruil voor duidelijke bevoegdheden, heldere beleidskaders en meer middelen moeten de individuele lokale besturen initiatief (durven) nemen om bovenlokaal doorbraken te realiseren en/of het mandaat toevertrouwen aan een overkoepelend orgaan (zoals de streekintercommunales) om op regionale schaal de leiding te nemen. Deze samenwerking dient te gebeuren op basis van een bewustzijn dat regionale samenwerking niet alleen wenselijk maar ook nodig is. Een sterke regiovisie kan hierbij als ankerpunt dienen.

BRONNEN

Allers, M. A., & de Greef, J. A. (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, *44*(1), 127–150. https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1380630

Arntsen, B., Torjesen, D. O., & Karlsen, T. I. (2021). Asymmetry in inter-municipal cooperation in health services – How does it affect service quality and autonomy? *Social Science and Medicine*, *273*. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.113744

Bataljong. (2021). *Grenzen Over: inspiratiegids voor intergemeentelijk jeugdbeleid*. www.bataljong.be

Bel, G., & Sebő, M. (2021). Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements. *Urban Affairs Review*, *57*(1), 153–188. https://doi.org/10.1177/1078087419839492

Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, *93*(1), 52–67. https://doi.org/10.1111/padm.12104

Buck Consultants International. (2015). *Naar intergemeentelijk bedrijventerreinen in de Westhoek*.

Buijs, X. (2020). Gecoro. Nu de gemeenteraad de leden aanwijst. *Lokaal*, 20–21. http://www.gecoro.info/images/20200701_Lokaal_p-20-21.pdf

Cabus, P., de Rynck, F., Voets, J., Verhetsel, A., Ackaert, J., & Miermans, W. (2009). *Een sterke stad en een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken.*

Coghe, S., & Derudder, B. (2021). *Levende krachten en ontwikkelingen in de regio. Beleidsdomein Wonen*. https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/

de Peuter, B., Voets, J., IDEA Consult, Stibbe, & OMGEVING cvba. (2012). *Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking*. https://archief-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/handle/acd/229965

de Rynck, F., Schraepen, P., & Voets, J. (2021). *Eindrapport: Bovenlokale en stadsregionale arrangementen*. https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/

Departement Omgeving. (2018). *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. www.omgevingvlaanderen.be

Dernau, W., Michiels, S., & Peeters, P. (2016). Naar financiële vereveningen tussen lokale besturen in het kader van ruimtelijk beleid? *Ruimte*, *8*(29), 78–81.

Dernau, W., Michiels, S., Peeters, P., & van Eetvelt, R. (2015). *Concepten en instrumentarium voor financiële verevening tussen lokale overheden in relatie tot ruimtelijk beleid*. https://archief-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/handle/acd/229933

Dugernier, M., de Nocker, L., Broeckx, S., & Bosmans, D. (2014). *Analyse van de financiële gevolgen van ruimtelijke beslissingen: kader en beschrijving van enkele situaties*.

Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2018). Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. *Journal of Regional Science*, *58*(5), 1017–1044. https://doi.org/10.1111/jors.12388

Hulst, R., van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J., & Kelly, J. (2009). Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery. *Public Organization Review*, *9*(3), 263–285.

Hulst, R., & van Montfort, A. J. G. M. (2012). Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, *27*(2), 121–144. https://doi.org/10.1177/0952076711403026

IDEA. (2019). *Tussentijdse evaluatie versterkt streekbeleid*. www.ideaconsult.be

Intercommunale Leiedal. (2018). *Contrei: Samenwerken aan een regio in transitie*.

Intercommunale Leiedal. (2021). *Van intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan naar gebiedsgerichte regionale beleidsplanning*. www.leiedal.be

Interleuven. (2016a). *Grenzeloos Ondernemen Stimuleren: Een handleiding voor intergemeentelijke bedrijventerreinen*.

Interleuven. (2016b). *Projectfiche: Slotevent Grenzeloos Ondernemen Stimuleren*.

Klok, P. J., Denters, B., Boogers, M., & Sanders, M. (2018). Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. *Public Administration Review*, *78*(4), 527–536. https://doi.org/10.1111/puar.12931

Schraepen, P., de Rynck, F., & Voets, J. (2020). *Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid? De rol van de provinciebesturen op het bovenlokale niveau*. https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/

van Haelter, B., Torfs, I., & Voets, J. (2021). *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen. Toegepast op ruimtelijke ordening*. https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/

Verhulst, M. (2019). *Eerste hulp bij intergemeentelijke samenwerking*. Vanden Broele.

Verhulst, M. (2020). *De intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen*. Vanden Broele. https://catalogus.vandenbroele.be/fondscatalogus/110.aspx

Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning. (2018, December). Gezocht: stressbestendige GSA. Resultaten van de GSA-enquête van Ruimte. *Ruimte*, 9.

Vos, D., Voets, J., DeCock, M., van Garsse, S., Carlens, I., & Vandendriessche, F. (2022). *Juridisch-bestuurskundig onderzoek – Evaluatie van het organiek kader voor verzelfstandiging en samenwerking. Onderzoek met het oog op beleidsaanbevelingen ter vereenvoudiging van de diverse samenwerkingsvormen en afstemming op de behoeften van de lokale besturen.*

LIJST MET AFKORTINGEN

Afkorting	Beschrijving
DLB	Decreet Lokaal Bestuur
DV	Dienstverlenende vereniging
GSA	Gemeentelijk Stedenbouwkundig Ambtenaar
IGS	Intergemeentelijke samenwerking
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
RUP	Ruimtelijke uitvoeringsplannen
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

LIJST MET INTERVIEWEES

Afgenomen interviews in chronologische volgorde:

1. Bram Tack (coördinator Ruimte & Leefomgeving) en Griet Lannoo (stedenbouwkundig ontwerper), **Leiedal** – 18 februari 2022 (9h-11h via MS Teams)

2. Dieter Hoet (algemeen directeur), **DVV Westhoek** – 1 maart 2022 (11h-12h via MS Teams)

3. Peter De Bruyne (algemeen directeur) en Jan Nijs (ruimtelijk procesmanager), **IGEMO** – 15 maart 2022 (11h30-12h30 via MS Teams)

4. Bram Adams (coördinator bedrijventerreinen) en Laurence Poleunis (diensthoofd ruimtelijke ordening), **Interleuven** – 30 maart 2022 (13h30-14h30 via MS Teams)