

# Wetenschappelijke onderbouwing

## DEBATTEER: denkkaders

Deze tekst geeft u, als deelnemer, als organisator of als moderator meer achtergrond. Het is ten zeerste aangeraden deze tekst te lezen. Het biedt u een breder kader waarin u de tool kunt plaatsen, met alle discussies over en tussen gemeentebesturen die daarin een plaats krijgen. Het laat u toe een bepaalde bril op te zetten waarmee u naar de gesprekken en de acties van de deelnemende gemeenten kunt kijken. Het maakt het u mogelijk om pertinente vragen te stellen, naar praktijken te kijken vanuit een meta – perspectief.

### 1 INLEIDING

Het spreekt haast vanzelf dat elk gebiedsgericht initiatief dat met de ruimte te maken heeft, zich ook naar de steden en gemeenten moet richten. Lokale besturen spelen een belangrijke rol ten aanzien van de open ruimte via hun beleid inzake ruimtelijke ordening en de daarmee nauw verbonden maatschappelijke domeinen zoals het wonen, de economische ontwikkeling via de infrastructuur en dan met name de verhouding met de landbouw, de uitbouw van recreatie en toerisme, de manier waarop het beleid voor betere mobiliteit vorm krijgt.... De gemeenten hebben een belangrijke invloed in de hele keten die met de open ruimte te maken heeft: van de planning, over de vergunningen en de handhaving daarvan, tot en met het dagelijks beheer van de open ruimte. Natuurlijk staan de gemeente daarbij niet alleen: zowel in de gemeenten als rond de gemeenten en op bovenlokaal niveau spelen tal van actoren en ook contextuele omstandigheden een rol in het profiel dat de gemeenten op dit vlak ontwikkelen. Gemeenten zijn ook een onderdeel van een groter overheidsapparaat dat tot op het Europese niveau reikt en waarvan de vele instrumenten en acties constant inwerken op de gemeenten zelf en natuurlijk op de kwaliteit van de open ruimte.

We moeten evenwel ook niet naïef zijn. Uit de geschiedenis van de ruimtelijke ordening weten we dat de zorg voor open ruimte lange tijd zeker niet de hoofdbekommernis is geweest van de samenleving in het algemeen, van de overheid als deel van die samenleving in het bijzonder en van de gemeentebesturen nog meer in het bijzonder. Vlaanderen is bekend omwille van zijn lange periode van gebrekkige ruimtelijke ordening die heeft geleid tot alle fenomenen waarvan we nu wel weten dat die niet bijdragen tot een duurzame samenleving: versnippering, verlinting van de ruimte, suburbanisatie en uitgesmeerde bebouwing, sterk verspreide mobiliteitsstromen die nog erg op autogebruik zijn gericht, grote druk op de landbouw en op de natuur ten voordele van de klassieke harde functies (infrastructuur, bouwen, wonen) zoals dat eertijds in de politieke cultuur domineerde. Of domineert, want ondanks alle lovenswaardige teksten en plannen, lijkt deze cultuur nog altijd dominant en sterk sturend voor het gedrag van gemeentebestuurders en, ruimer nog, van het hele politiek – administratieve systeem. Belangrijk daarbij is dat de inkomsten van gemeentebesturen in ons systeem nu sterk afhankelijk zijn van aantal inwoners en bebouwing en dat zorgt voor constante druk op de open ruimte.

Naast de positie van de gemeenten met betrekking tot het ruimtelijke beleid in het geheel van maatschappelijke opvattingen en de Vlaamse cultuur (het maatschappelijke kader), zijn er ook meer bestuurskundige afwegingen over de bestuurskracht van de gemeenten zelf. Zijn gemeenten niet alleen bereid (dat gaat over het maatschappelijke en politieke kader) maar ook in staat een sterk beleid voor open ruimte te voeren: hebben ze daarvoor instrumenten en gebruiken ze die instrumenten op een bestuurskrachtige manier? We hebben het dan over personeel, financiële middelen, sterke uitvoering van beleid, opvolging en kwaliteitszorg van programma's, projecten, plannen en vergunningen. Een van de instrumenten die de bestuurskracht van gemeenten zou kunnen versterken is de intergemeentelijke samenwerking: samen met andere gemeenten kan misschien wel voldoende bestuurskrachtig worden opgetreden en kunnen grensoverschrijdende projecten worden aangepakt, als de politieke wil daartoe aanwezig is. Maar samenwerken met andere gemeenten kan dan misschien rationeel voor de hand liggen, in de bestuurlijke praktijk is dat niet zo vanzelfsprekend.

De tools die we hier duiden en presenteren hebben met bestuurskracht te maken: de individuele bestuurskracht van afzonderlijke gemeenten en de collectieve bestuurskracht die zou kunnen ontstaan bij samenwerking. Beide hangen natuurlijk samen en vormen een geheel: als er geen besef is dat bestuurskracht nodig is voor open ruimte, dan groeit niet het besef dat samenwerking daartoe misschien een van de mogelijke pistes is. Dat besef heeft dan zowel te maken met het inzien van de nood aan een beleid voor open ruimte als met het inzicht dat de bestuurskracht daarvoor eventueel moet worden versterkt. We hebben het hierboven aangegeven: vanuit de traditie en de opvattingen die in Vlaanderen lange tijd hebben gedomineerd, is dat soort besef helemaal niet vanzelfsprekend.

De tools die we hier voorstellen zijn dan ook geen wondermiddelen. Ze zijn niet in staat om alleen en uit zichzelf gemeenten te overtuigen om werk te maken van open ruimte beleid. Daarvoor zijn veel meer maatschappelijke, politieke en financiële hefboomen nodig en zeker ook hefboomen op ruimere schalen dan de gemeenten. Met deze tools streven we volgende doelstellingen na:

1. Instrumenten ontwikkelen die ingebed zijn in een visie op de praktijk die inspirerend kan zijn voor debat in en tussen gemeenten, samen met maatschappelijke organisaties;
2. Gemeentebestuurders bewust maken van de kaders waarin ze werken en van de factoren die een rol spelen in hun keuzes voor een bepaald open ruimte beleid of die deze keuzes in de weg staan;
3. Het debat op gang trekken over de eigen bestuurskracht en de mogelijkheden tot versterking, in de schoot van de gemeente zelf;
4. Perspectieven tekenen en verkennen voor de mogelijke voordelen maar ook de beperkingen aan praktijken van intergemeentelijke samenwerking.

Een tool gebruiken vergt van degenen die dit willen doen, achtergrondkennis van de denkkaders die achter de tool zitten. Daarom starten we met een meer theoretische inbedding van bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking op het vlak van ruimtelijk beleid. Dat is nodig omdat het vanuit dit kader is dat we met groepen gemeenten aan de slag zijn gegaan in het IMAGO-project. In het tweede deel tonen we hoe we met de groepen gemeenten hebben gewerkt en komen de meer praktische onderdelen van deze tool aan bod.

## 2 WETENSCHAPPELIJKE KADERS<sup>1</sup>

### 2.1 BESTUURSKRACHT VAN GEMEENTEN

In deze tool proberen we op een snelle manier de bestuurskracht van gemeenten te meten. We gebruiken daarvoor zeven aandachtspunten:

- VRAAG 1 |** De eigen visie op en inschatting van de spanning tussen opdrachten en capaciteiten.
- VRAAG 2 |** De kwaliteit van de interne organisatie, waardoor de beschikbare middelen efficiënt en goed onderling gecoördineerd worden ingezet.
- VRAAG 3 |** De manier waarop de beschikbare capaciteit intern wordt aangewend en de keuzes die daarbij worden gemaakt.
- VRAAG 4 |** De performantie van de instrumenten waarover de gemeente zelf kan beschikken.
- VRAAG 5 |** De effecten van het gevoerde beleid.
- VRAAG 6 |** De externe gedragenheid van het beleid.
- VRAAG 7 |** De impact van externe factoren op het eigen beleid: welke beleidsruimte heeft de gemeente?

Het is vanuit dit kader dat gemeenten autonome acties kunnen ontwikkelen om hun bestuurskracht op eigen kracht te versterken:

---

<sup>1</sup> Deze kaders zijn gebaseerd op, maar ook aangevuld en hertaald voor dit project: de studie Idea Consult – KULeuven – Hogeschool Gent – Studiegroep Omgeving (2012), Onderzoek naar de voor het Vlaamse ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking, studie in opdracht van Ruimte Vlaanderen, Brussel

Tabel 1: autonome acties om bestuurskracht te versterken

AUTONOME ACTIES – WAT ALS GEMEENTEN OVERWEGEN OM TE DOEN:	
Actie	Inzetbaar binnen de gemeente?
1   Eigen RO-kerntakendebat en middelen vrijmaken om anders op RO in te zetten	
2   Versterking op RO-vlak door bijkomende aanwerving RO-staf, opleiding CBS-leden, ...	
3   Beter organiseren van interne "back-up" voor de RO-diensten	
4   Intern meer projectmatig samenwerken met andere gemeentelijke diensten	
5   Binnen de gemeente het samenspel met GECORO versterken	
6   Meer beroep doen op provinciale of Vlaamse ondersteuning	
7   Meer inschakelen van consultants	
Andere, namelijk: .....	

## 2.2 DRIE ACTIEVELDEN VOOR INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

In dit onderdeel focussen we op de denkkaders die we gebruiken mbt samenwerking tussen gemeenten.

We vertrekken daarbij in de eerste plaats van intergemeentelijke samenwerking als concept in de Grondwet en het organieke decreet van 2001, dat slaat op de vrijwillige keuze van gemeenten om zich voor taken die zij bepalen te verenigen met gemeenten die zij zelf kiezen.

Het Decreet IGS van 6/7/2001 stelt in artikel 3: *“Met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang kunnen twee of meer gemeenten, onder de voorwaarden bepaald in dit decreet, samenwerkingsverbanden tot stand brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder beheersoverdracht.”* In deze definitie wordt vertrokken vanuit vrijwillige samenwerking, tussen gemeenten binnen hun eigen bevoegdheden voor eigen doelstellingen, in verschillende gradaties van formalisering. Het decreet onderscheidt vier vormen, waarvan drie met rechtspersoonlijkheid. Daarnaast laat het Gemeentedecreet gemeenten ook toe om onderlinge contracten te sluiten.

In de Grondwet en het basisdecreet ligt het accent dus heel sterk op autonomie: voor alles wat tot de autonome bevoegdheden van gemeenten behoort, kunnen zij zelf en vrijwillig kiezen waarvoor en met wie zij willen samenwerken. In de tweede plaats is er echter ook een context van medebewinds- of uitvoeringstaken, waarbij de vrijheidsgraden voor gemeenten om al dan niet te kiezen om samen te werken precies door de aard van de taken minder groot zijn / maar ook mee aangestuurd en bepaald kunnen worden door de Vlaamse overheid (die in deze materie exclusief bevoegd is). We beperken ons in wat volgt tot de autonome sfeer omdat dat de realiteit is waarin

de Vlaamse gemeenten nu functioneren. Voor ons doel is dat op dit moment het meest relevante kader. Mogelijke samenwerking voor medebewindstaken, bvb voor het uitreiken van vergunningen (als medebewindstaak opgelegd door de Vlaamse overheid) zou in elk geval juridisch moeten zijn voorzien door de Vlaamse overheid in de betrokken regelgeving. Dat is nu niet het geval, met uitzondering van de opmaak van een intercommunaal structuurplan en voor het delen van een stedenbouwkundig ambtenaar.

We onderscheiden drie niveaus van actie waarop samenwerking relevant kan zijn.

**Het eerste actieveld** gaat over het samenwerken om een **voldoende schaalgrootte** te bereiken in functie van capaciteit om de eigen individuele basistaken van de gemeente als organisatie efficiënter te kunnen vervullen. Hier wordt dus gekozen voor samenwerking tussen gemeenten met het oog op de versterking van de individuele gemeentelijke organisaties: in het jargon worden dit 'shared services' genoemd. Elke gemeente draagt bij om zo een pool van mensen te vormen die de groep gemeenten ondersteunt. Daar zijn verschillende technische varianten van (daar hebben we het later over). De band tussen gemeenten en shared service – vorm is er een van opdrachtgever – opdrachtnemer. Dit aspect van bestuurskracht impliceert dat de samenwerking verlengd lokaal bestuur is en dat de aansturing in de gemeente blijft. In onze twee werkgebieden doen gemeenten dat al gedeeltelijk voor allerlei technische taken die door de intercommunales voor streekontwikkeling WVI, IOK en Igemo worden opgenomen. Of en waarvoor dat dan gebeurt voor taken mbt ruimtelijke ordening komt later aan de orde.

**Een tweede actieveld** gaat over het samenwerken van enkele gemeenten in functie van het realiseren van ruimtelijke kwaliteit voor collectieve thema's, collectieve aspecten die interacties tussen de gemeenten vereisen vanuit de gemeentelijke bevoegdheden. Het voorwerp van samenwerking kan een grensoverschrijdend karakter hebben (bv. inrichting en behoud van een gedeelde vallei), nood aan coördinatie tussen gemeenten omvatten (bv. aansluitende lokale wegen) tot en met eventueel aspecten van verdeling van ruimtelijke goederen (bv. inplanting of ontwikkeling van bepaalde zones afspreken). Het onderscheid met actieveld 1 is dat de gemeenten in dit geval niet enkel samenwerken om hun individuele bestuurskracht te versterken (bv. in termen van expertise), maar ook elkaar beïnvloeden in hun ruimtelijk beleid (ze proberen samen tot een collectief gedeeld doel te komen waarbij ze allen baat hebben). Hier gaat het dus om beleidsdoelen die **beleidsmatige afstemming** tussen gemeenten vereisen en waarbij gemeenten in een dynamiek worden geplaatst om de individuele beslissingen vanuit een gemeenschappelijk intergemeentelijk 'belang' te bekijken. Conform de filosofie van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking is dit gebonden aan de taken en bevoegdheden die gemeentebesturen hebben. Hoe meer taken en bevoegdheden gemeenten hebben en hoe dynamischer gemeenten zijn, hoe meer intergemeentelijke samenwerking in dit actieveld nuttig en misschien ook meer noodzakelijk is.

Met **het derde actieveld** verlaten we de sfeer van autonomie en vrijwilligheid en verlaten we de wetgeving inzake intergemeentelijke samenwerking die dat vorm geeft. Actievelden 1 en 2 zitten helemaal in de sfeer van deze autonomie en vrijwilligheid. De aard van de relaties tussen gemeenten wijzigt als een groep gemeenten deel is van een project van de provincie en/of van de Vlaamse overheid (VLM of andere departementen / agentschappen). Dan verschuift samenwerking van de sfeer van vrijwilligheid en autonomie naar de sfeer van licht of zwaar aangestuurde tot (in het uiterste extreem) verplichte en van bovenaf opgelegde samenwerking. Gemeenten functioneren dan in de context van medebewind: ze nemen taken op in opdracht van of in delegatie door de Vlaamse overheid. Het begrip 'samenwerking tussen gemeenten' krijgt dan een heel andere betekenis: het gaat om groepen van gemeenten die in een gebiedsgericht kader of programma

worden samen gezet, bij elkaar gebracht als (centraal gehanteerd) 'beleidsinstrument' in het kader van beleidsdoelstellingen die niet door gemeenten autonoom worden bepaald. Waar in actieveld 2 de gemeenten samenwerken vanuit hun bevoegdheden en in die zin volledig autonoom kunnen handelen, zal in actieveld 3 de afhankelijkheid van andere bestuurlijke partners voor de na te streven doelstellingen groot zijn. Het initiatief kan afkomstig zijn bijvoorbeeld provinciale of Vlaamse actoren, bijvoorbeeld in het kader van hun afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden, een landinrichtingsproject van de Vlaamse landmaatschappij, gebiedsgerichte werking zoals in West-Vlaanderen, enz. In die gevallen zal de Vlaamse overheid of een provinciebestuur allicht eerder een trekkende rol of meer sturende rol spelen, maar waarin gemeenten ook een gezamenlijke rol te vervullen hebben of met elkaar in debat treden. Het gaat in dit actieveld dus om taken, projecten en programma's die intergemeentelijke, interbestuurlijke en vaak ook publiek – private aspecten bevatten. Nagenoeg elk project of programma van enige envergure in Vlaanderen valt onder deze definitie. Zodra het een echt 'strategisch' project is, overstijgt dit de zuiver intergemeentelijke problematiek en de gemeentelijke bevoegdheden, maar blijft samenwerking tussen gemeenten vaak wel een essentieel onderdeel voor het welslagen, niet in het minst omwille van de politieke verwevenheid tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid. Bij al deze projecten zijn vaak veel Vlaamse administraties en agentschappen betrokken.

Het gaat bij de drie actievelden om drie zogenaamde 'ideaaltypische' werkingsniveaus die kunnen helpen om de discussie te ordenen en waarbij samenwerking telkens een andere betekenis en object heeft. De scheiding tussen de drie werkingsniveaus is in de praktijk vanzelfsprekend minder strak of zuiver – de actievelden helpen structureren en analyseren, zonder te betonnen of te idealiseren.

## 2.3 WAT EN WIE STUURT HET GEDRAG VAN GEMEENTEN?

De beslissingen en de praktijken om al dan niet samen te werken, hoe en waarvoor, zijn het resultaat van afwegingen in elke gemeente en van afwegingen in de interacties tussen gemeenten die dan, al dan niet, tot samenwerking leidt. In figuur 1 brengen we de factoren samen die in deze afwegingen een rol spelen.

### *Gemeenten*

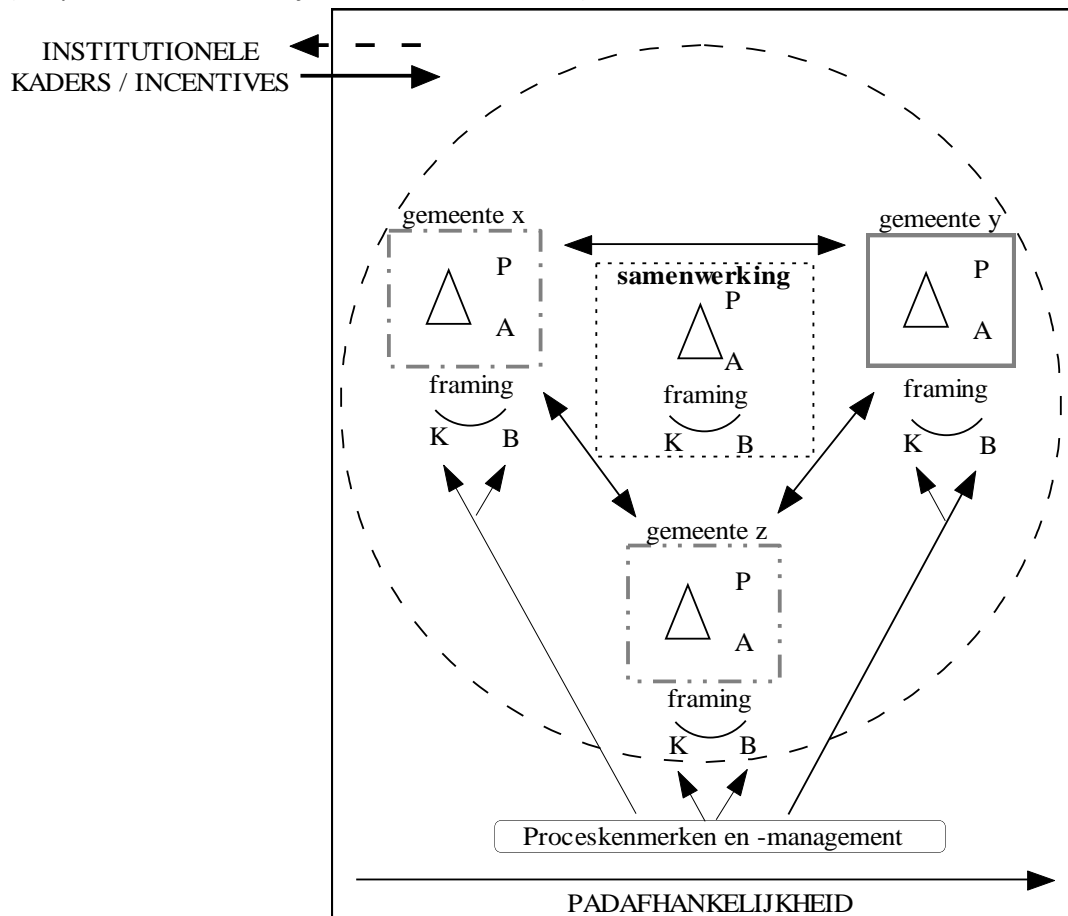
Centraal in het schema staan drie gemeenten (X, Y en Z). Dat kunnen er meer zijn, vanzelfsprekend. Het is vrij logisch, al is het geen wetmatigheid, dat samenwerken lastiger tot stand komt naarmate er meer spelers in het geding zijn. Dat is niet automatisch zo: als bvb een grote groep gemeenten nood heeft aan een crematorium, dan kan dat vrij snel tot stand komen omdat alle gemeenten beseffen dat ze daarvoor medeafhankelijk zijn een voldoende grote schaal en het zeker niet alleen kunnen, terwijl het voor andere thema's misschien lastiger is om twee gemeenten tot samenwerking te bewegen.

### *Omgevingsfactoren en -actoren*

De cirkel met stippellijnen rond de drie gemeenten stelt de omgevingsfactoren en actoren voor. Dat zijn externe factoren of actoren waarop gemeenten weinig of geen vat hebben en die over lange tijd nagenoeg onveranderlijk blijven. Dat gaat over geografische, demografische, economische en sociale kenmerken van een gebied. De gemeenten in Bulskampveld hebben te maken met een landschap dat door de eeuwen heen is opgebouwd, terwijl de glastuinbouw in Mechelse gemeenten sterk het landschap op een heel andere manier bepaalt. Wie ook politieke

verantwoordelijkheid draagt in Oostkamp of in Sint-Katelijne-Waver: met die omgevingsfactoren zal iedereen moeten rekening houden. Andere omgevingsfactoren zijn de omvang en de aard van de gemeenten: een centrumstad of een kleine landelijke gemeenten kijken vanzelfsprekend anders naar de nood aan samenwerking en vullen de wil tot samenwerking ook anders in. De noden zijn niet gelijk en dus zijn de partners ook niet gelijk, zelfs al zijn het allebei gemeenten. Met omgevingsfactoren bedoelen we zowel andere overheden waarop de gemeenten niet direct vat hebben (Europese overheid, Vlaamse overheid,...) als bijvoorbeeld de organisatiegraad van natuurverenigingen, landbouworganisaties,... Dat laatste kan druk leggen op gemeenten en die druk kan dus groot of klein zijn.

(P = politiek, A = ambtelijk, K = kosten, B = baten)



Figuur 1: factoren die het gedrag van gemeenten sturen

### Institutionele factoren

Links van het kader tonen pijlen hoe het gedrag van individuele gemeenten en vervolgens hun onderlinge relaties, sterk worden beïnvloed door de institutionele kaders waarin de gemeenten werken. Dat gaat over hun bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening, hun wettelijke instrumenten, de financiering van het gemeentelijke beleid (door fiscaliteit en fondsen), de incentives vanwege andere overheden bvb inzake landschapsbeheer, erfgoed, toerisme, infrastructuur,... (bvb in het kader van landinrichting).

Voor een vrij volledig overzicht van de institutionele factoren verwijzen we naar de instrumententool in het kader van dit project. Al die instrumenten hebben bepaalde effecten op het gedrag en de beslissingen van gemeentebestuurders. We wijzen in het bijzonder op

instrumenten die te maken hebben met verevening tussen gemeenten, waarbij de centrale gedachte is dat de opbrengsten van bepaalde ontwikkelingen in een gebied verdeeld worden over alle gemeenten, in plaats van dat alle gemeenten deze ontwikkeling willen, bekeken vanuit het eigen financiële belang. Daar zijn verschillende juridisch – technische vormen voor.

### *Politici en ambtenaren*

Elke gemeente stellen we voor met de eigen omgevingskenmerken (het vierkante gestippelde kader rond de drie gemeenten) en door een driehoek die de interne organisatie van de gemeenten voorstelt. Die interne organisatie kan sterk verschillen tussen gemeenten: dat gaat, onder andere, over de manier waarop de diensten georganiseerd zijn, in departementen of clusters. Elke gemeente is vrij om die eigen keuzes te maken. Het gaat over het aantal personeelsleden, over de kwaliteit van dat personeel, over het leiderschap in de organisatie, over praktijken en procedures.

In elke gemeente zien we een P en een A: voor Politici en Ambtenaren. De relaties tussen beide kunnen in gemeenten sterk verschillen, en dat kan impact hebben op de keuzes voor samenwerking. We hebben het dus zowel over het politieke leiderschap als over het ambtelijke leiderschap en over de kwaliteit van de relaties tussen beide: is er vertrouwen onderling of niet?

### *Framing*

In de hoofden van gemeentebestuurders (politici en ambtenaren) is sprake van 'framing'. Toegepast op open ruimte betekent dat: hoe kijken beleidsvoerders naar open ruimte, hoe belangrijk vinden ze dat, met welke bril kijken ze naar het gebruik van die open ruimte? Die framing wordt bepaald door de eigen opvattingen van mensen (een landbouwer – schepen kijkt wellicht anders dan een schepen die uit de natuurbeweging komt), door hun opleiding, omgeving en contacten. Lectuur en publieke druk en / of discussies kunnen die framing in deze of gene zin veranderen. Ook beleidsinitiatieven van andere overheden kunnen impact hebben. Ook andere gemeenten kunnen de framing doen veranderen: collega's kunnen elkaar beïnvloeden; projecten in bepaalde gemeenten kunnen inspirerend werken. Heel die lokale framing of percepties zijn bepalend voor de mate waarin intergemeentelijke samenwerking wordt overwogen, opgestart en ook volgehouden.

Naast percepties van problemen is ook de lokale kijk op samenwerkingsalternatieven van belang. In plaats van samenwerking als oplossing te beschouwen, kunnen gemeenten immers ook in een competitie model denken en handelen, waarbij er eerder strijd is tussen gemeenten om bv. X-woningen of Y-bedrijvigheid binnen te halen op het eigen grondgebied, of om bv. bepaalde mobiliteitsproblemen af te wentelen naar omliggende gemeenten. In dergelijke concurrentiële logica zal een doordacht vereveningssysteem (als incentive voor samenwerking) ook niet automatisch soelaas bieden. Het feit dat de woningen of het bedrijventerrein (méér) op het grondgebied van de andere gemeente zouden terechtkomen, op basis van objectief verdedigbare ruimtelijke criteria, leidt binnen die logica tot de beeldvorming dat gemeente A 'verloren' en gemeente B 'gewonnen' heeft. Hier speelt het denkpatroon van gemeentelijke autonomie, eigenheid en eigenbelang. Dergelijk denkpatroon kan eigen zijn aan de gemeente als bestuur, organisatie als geheel, en/of aan diens bestuurders of leidinggevende ambtenaren.

### *Kosten en Baten*

De K / B in het schema staat voor de kosten en de baten die elke gemeente maakt voor haar eigen beleid en vervolgens voor de eventuele samenwerking. Gemeenten wikken en wegen mogelijkheden tot samenwerking; ze maken een inschatting van kosten en van baten en uit de



onderlinge afweging zal de beslissing vallen om al dan niet samen te werken, vrijwillig of door het ingaan op incentives vanuit de provinciale of Vlaamse overheid. De hierboven beschreven 'framing' zal al sterk bepalen hoe snel of grondig kosten en baten van samenwerkingsopportunities worden afgewogen.

Deze zogenaamde **winst-verliesberekeningen** zijn vaak subjectief en dus niet altijd te maken op basis van objectieve parameters waarover gemeenten het onderling eens zijn. Er kunnen ook overwegingen meespelen die niets te maken hebben met winst of verlies voor de gemeente op zich, maar ook met afwegingen van bv. leidend ambtenaren die hun eigen organisatie niet verder willen laten uithollen door meer IGS omwille van verlies aan controle.

Indien het ruimtelijke thema's betreft met een belangrijke financiële of fiscale impact, zijn systemen om kosten en baten te verevenen cruciaal. Tegelijkertijd zijn ze geen wondermiddel en blijft de framing eveneens essentieel.

Vanuit **politiek oogpunt** wordt zowel het gemeentelijk belang als het politiek eigenbelang in rekening gebracht:

- Het gemeentelijk belang: wat wint mijn gemeente bij een intergemeentelijke aanpak?
- Het politiek belang: wat win/verlies ik als politicus (of mijn partij) bij een intergemeentelijke aanpak? In hoeverre is een intergemeentelijke samenwerking eerder een electoraal risico dan een electorale kans?

Ruimtelijke ordening is een politiek en electoraal belangrijke en uitermate gevoelige bevoegdheid omdat het het hart van gemeentelijk beleid raakt. Een bevoegdheid die in politieke ogen een belangrijke bron van macht oplevert maar ook politieke risico's met zich meebrengt, zal een gemeente liever zelf zoveel als mogelijk in handen willen houden en dus niet zonder goede redenen via intergemeentelijke samenwerking aanpakken. Omgekeerd geldt echter dat bestuurders aspecten van ruimtelijke ordening die vooral politiek een negatieve perceptie hebben/negatief effect op burgers kunnen hebben (bv. handhaving) wellicht wel liever op afstand willen plaatsen, al dan niet via intergemeentelijke samenwerking.

Vanuit **ambtelijk oogpunt** zien we deze gelaagde afweging eveneens opduiken:

- Het gemeentelijk belang: in hoeverre verbetert de dienstverlening van mijn gemeente en mijn dienst ruimtelijke ordening door samenwerking? Weegt dat voordeel op tegen eventuele nadelen/kosten?
- Het ambtelijk belang: wat win ik als secretaris bij een intergemeentelijke aanpak? In hoeverre vermindert mijn ambtelijke invloed, macht, omvang als secretaris en weegt dat op tegen eventuele voordelen?
- Wat win ik als gemeentelijke ambtenaar actief op ruimtelijke ordening bij intergemeentelijke samenwerking? Vergemakkelijkt het/verbetert het mijn job (positie, inhoud, workload, ...) of is het eerder een bedreiging/extra last (meer vergaderingen, minder tijd voor vergunningsverlening, ...)

Winst- en verliesafwegingen zullen voor een deel ook beïnvloed worden door de proceskenmerken en het procesmanagement van de samenwerking of waarmee de samenwerking gestalte zou (kunnen of moeten) krijgen. Daar wijst de introductie van K / B op in het schema op het niveau van de samenwerkingsvorm. Tijdens de samenwerking wegen gemeenten steeds kosten en baten af: levert de samenwerking wat op of levert ze meer op dan we hadden voorzien? Leidt ze tot teveel kosten en hoe is de balans tussen kosten en baten? Die balans is verschillend naargelang

de **soorten dossiers**: voor problematieken van herverdeling (bv. wooncontingenten of planning van bedrijveninfrastructuur, ...) ligt dat gevoelig, voor andere dossiers liggen die belangentegenstellingen anders of zijn ze minder uitgesproken (bv. mobiliteitsproblematiek als gevolg van zwaar vrachtvervoer). Nog bij andere dossiers kan er snel een gedeeld belang zijn (bv. ontwikkeling van bepaalde ecologische assen rond waterlopen of bestrijding van wateroverlast). Een ander element ivm kosten en baten is de tijdsbalans. Samenwerking vergt altijd een begininvestering en de baten volgen meestal wat later. Men moet dus bereid zijn kosten te maken in afwachting van baten. Het is mogelijk dat kosten maken in het begin op de langere termijn nog tot veel meer baten leidt dan aanvankelijk kon worden voorzien. Elke gemeente maakt dus deze tijdsbalans met betrekking tot kosten/baten. Kijken alle gemeenten alleen naar de korte termijn en wegen de kosten dan zwaarder door, dan komt samenwerking niet tot stand. Kijken ze allemaal naar de baten op de lange termijn, dan neemt men er de kosten op korte termijn bij.

Tot slot wijzen we op de politieke componenten: samenwerken tussen gemeenten met een gelijkaardige meerderheid of coalitie lijkt gemakkelijker dan samenwerken tussen gemeenten met allemaal verschillende soorten coalities. De kosten in het laatste scenario lijken groter dan deze voor het eerste alternatief.

#### *Padafhankelijkheid*

Onderaan in het schema staat de padafhankelijkheid. De wil tot samenwerking nu wordt mee bepaald door het verleden, door wat er allemaal in de relaties tussen de gemeenten is gebeurd. Dat speelt vaak sterk mee in de huidige afwegingen, ook al kunnen er allerlei goede redenen zijn om te vinden dat samenwerking toch voor de hand liggend is.

In sommige gebieden zijn er historische spanningen tussen gemeenten waardoor samenwerking niet vlot of uitgesloten is. In andere gebieden is er een samenwerkingsgeschiedenis en is de kans op intergemeentelijke samenwerking wellicht groter en de slaagkans allicht beter. Toch is een goede samenwerkingsgeschiedenis geen garantie voor een goede aanpak voor in het bijzonder de (her-)verdelingsvraagstukken – daarvoor lijkt de institutionele context van de gemeentelijke fiscaliteit en wellicht ook de politieke logica (verkozen binnen gemeentegrenzen) te sterk. Vrijwillige samenwerking vergt vaak quick wins en eerste positieve ervaringen in een niet-bedreigende setting, vooraleer eventueel op termijn door te groeien tot meer diepgaande samenwerking. Eerdere ervaringen hoeven trouwens niet beperkt te zijn tot hetzelfde beleidsdomein waarin nieuwe opportuniteiten afgewogen moeten worden.

Het is ook niet ondenkbaar dat dergelijk pad 'gecreëerd' wordt. Gemeenten kunnen aangespoord worden (met variabele dwang) om samen te werken, bijvoorbeeld in het kader van regionale ontwikkeling. Dergelijke samenwerkingspraktijk kan spill-over effecten genereren waardoor betrokken gemeenten onderling de samenwerking bilateraal, d.w.z. zonder derden, uitbreiden of uitdiepen. Zo is het ondertussen bekend dat de creatie van politiezones en meer recent nog van de hulpverleningszones, op bepaalde plaatsen geleid heeft tot samenwerking op andere dan veiligheidsdomeinen.

#### *Proceskenmerken en procesmanagement*

Een laatste element in het schema gaat in op de proceskenmerken en het management van het proces dat tot samenwerking kan leiden en/of het proces binnen de samenwerking. De redenering is dat de kwaliteit van deze aanpak op deze twee niveaus ook verschil maakt. Door een onoordeelkundige start of slecht voorbereid / slecht georganiseerd overleg kan het zijn dat mooie intenties meteen in de kiem worden gesmoord. Het kan ook dat dit goed wordt aangepakt waardoor ook gemeenten die wat meer afwachten of defensief zijn, over de streep worden

getrokken of tijdens de samenwerking een veel meer positieve attitude gaan ontwikkelen. Het procesmanagement tijdens de samenwerking is evenzeer van belang: samenwerking blijft niet vanzelf bestaan, daar moet in worden geïnvesteerd. Ook dat kan aan verschillende kwaliteitsmaatstaven voldoen.

Tijdens het proces spelen een aantal factoren mee: het leiderschap van mensen; de kwaliteit van de interpersoonlijke relaties; het vertrouwen. Mandatering is een belangrijke factor: samenwerking kan maar slagen als mensen namens hun organisatie een zeker mandaat hebben om met andere te mogen praten en te kunnen onderhandelen. Gekoppeld aan de mandatering is de aard en de kwaliteit van de verantwoording (accountability) van degene die gemandateerd zijn naar hun mandaterende organisatie.

Behoeften die eventueel kunnen leiden tot samenwerking, ontwikkelen zich hoofdzakelijk in interactie. Dat is een belangrijk argument en motief voor de tools in het IMAGO-project. Het gebeurt vrij zelden dat behoeften geheel en al af en passief ergens in een hoekje zitten te wachten om gevonden te worden. Behoeften ontwikkelen zich tijdens contacten en samenwerkingspraktijken, al dan niet vanuit de gemeenten (of door de VLM of door een provincie) opgezet. Het is vaak pas wanneer samen wordt nagedacht rond een probleem dat ook de behoefte om samen te werken echt in beeld komt bij lokale beleidsmakers. Het is doorheen het proces dat een andere framing kan ontstaan, door interactie met anderen, met ontwerpend onderzoek, met de resultaten van andere studies. Het is doorheen het proces dat de balans tussen kosten en baten kan gewijzigd worden in de hoofden van mensen ('als we het zo bekijken of als we zaken koppelen, dan...'). Behoeften zijn met andere woorden dynamisch en mede het resultaat van het proces van interactie. Passieve vormen van enquetering (wat willen de gemeenten?) zijn daarom maar heel povere manieren om zogenaamde behoeften te detecteren. Vooral rond meer beleidsmatige kwesties mbt open ruimte moet de samenwerking groeien doorheen discussie en beeldvorming over een gebied. Zo ontstaan ook nieuwe visies en nieuwe mogelijkheden die eventueel bij het begin van het proces niet eens in beeld zijn gekomen.

Een belangrijke omgevingsfactor maar ook institutionele factor in de loop van dit onderzoek is de keuze van de Vlaamse overheid om veel taken naar gemeenten te decentraliseren en veel te verwachten van de gemeentelijke bestuurskracht. Afhankelijk van de interpretatie kan daar een verschillende betekenis aan worden gegeven en een uiteenlopend belang aan worden gehecht, maar het lijkt wel een dominante trend. Naarmate meer taken en verwachtingen naar de gemeenten verschuiven, neemt de druk tot samenwerking toe.

## 2.4 DIMENSIES VAN SAMENWERKING<sup>2</sup>

Binnen elk van de drie actieniveaus kunnen verschillende **dimensies** worden geplaatst. In onderstaande tabel geven we een overzicht. De dimensies hebben te maken met het voorwerp van samenwerking (beleid – beheer), de initiatie ervan (vrijwillig – opgelegd), de graad van formalisatie, en de duurtijd (tijdelijk – permanent).

Een eerste dimensie om intergemeentelijke samenwerking beter in beeld te brengen is het onderscheid naar aard van samenwerking: deze kan eerder **beheersmateries** dan wel **beleidsmateries** omvatten. Beheersmatig betreft alles wat de versterking van de lokale ambtelijke en dienstverlenende capaciteit uitmaakt (personeel delen, technische samenwerking,...). Het gaat in essentie over de operationele werking van de gemeente, voor ruimtelijke ordening op het vlak van

---

<sup>2</sup> Dit onderdeel 3 van de denkkaders is vrij letterlijk gebaseerd op het reeds geciteerde rapport

plannen, vergunnen en handhaven en projecten. Beleidsmatig refereert naar visievorming en doelstellingen van ruimtelijk beleid (bv. ruimtelijke kwaliteit van het openbaar domein verhogen) en de uitvoering daarvan via projecten en acties (bv. een koppelingsgebied inrichten, een industriezone ontsluiten, een natuurlijk overstromingsgebied aanleggen). Het gaat in die zin om de inhoudelijke doelstellingen die gemeenten wensen te bereiken op ruimtelijk vlak.

Tabel 2: Kenmerken van intergemeentelijke samenwerking

Dimensie	Invulling
Voorwerp van samenwerking	Beleid Beheer
Initiatie van samenwerking	Vrijwillig (zuiver of gestimuleerd) Opgelegd
Graad van formalisatie	Informeel Formeel zonder organisatievorm Formeel met lokaal gekozen organisatievorm Formeel met opgelegde organisatievorm Formeel, ingebed in interbestuurlijke of PPS constructie
Duurtijd	Tijdelijk Permanente

Een tweede dimensie is de mate waarin de samenwerking volledig van onderuit en op initiatief van de gemeenten zelf tot stand komt, dan wel dat het initiatief van hogerop komt - al dan niet via meer of minder dwingende impulsen vanuit andere actoren zoals centrale bestuursniveaus. Gemeenten kunnen onderling vrijwillig samenwerking aangaan in het kader van het realiseren van gemeentelijke taken en bevoegdheden. Als de grondwet (art. 41 en 162) en het decreet intergemeentelijke samenwerking (2001) refereren naar intergemeentelijke samenwerking, gaat het dus om autonome vrijwillige beslissingen van individuele gemeenten tot samenwerking in het kader van de eigen bevoegdheden en taken zoals die door grondwet en decreten omschreven zijn.

Vanuit deze optiek zal de breedte van gemeentelijke bevoegdheden en taken mee de lokale behoeften tot samenwerking beïnvloeden: hoe minder ruim de bevoegdheden en taken, hoe minder snel de nood en het nut van autonome vrijwillige samenwerking zal worden ervaren en ook het omgekeerde is denkbaar. Dit laatste is ook van belang wanneer de centrale overheid ervoor opteert om vrijwillige samenwerking te gaan stimuleren (vertrekkende vanuit een bepaalde visie op de rol van gemeenten).

Intergemeentelijke samenwerking kan ook worden aangejaagd, of zelfs opgelegd, bijvoorbeeld als onderdeel van een project of programma opgezet door Vlaamse / provinciale actoren en in functie van het bereiken van centraal bepaalde beleidsdoelstellingen. Impulsen of meer dwingende initiatieven (kunnen) komen vanuit het ruimtelijke beleid(-instrumentarium) (bv. afbakeningsprocessen in uitvoering van het RSV) of vanuit andere sectoren (bv. in het kader van regionale landschappen).

Bij verplichte intergemeentelijke samenwerking spreken we dan niet meer over autonome beslissingen van gemeenten en vrijwillige keuzes van gemeenten tot samenwerking zoals in de grondwet en decreet IGS voorzien is, maar worden gemeenten in het kader van een ruime invulling van het begrip 'medebewind' verplicht 'samengezet' voor bepaalde door de hogere overheid gedefinieerde activiteiten. Een voorbeeld uit Wallonië is de intergemeentelijke samenwerking rond

water, die opgelegd is en er verplicht een bepaalde vorm aanneemt zoals voorzien in het Waalse decreet op intergemeentelijke samenwerking. Ook hier zijn subvarianten mogelijk.

Een volgende dimensie is de mate waarin samenwerking geformaliseerd is, d.w.z. verloopt via duidelijke structuren of organisatievormen die al niet sterk juridisch-technisch uitgewerkt zijn. Hier is opnieuw variatie mogelijk zoals we in de bovenstaande tabel oplist.

Sommige samenwerking tussen gemeenten blijft nog 'onder de radar', omdat ze zeer **informeel** van aard is: informele afspraken tussen burgemeesters en politieke mandatarissen in het kader van bepaalde bijeenkomsten of via politieke partijen, informele contacten tussen ambtenaren, enz. Zo kunnen ze bepaalde ruimtelijke dossiers of problemen intergemeentelijk aanpakken zonder dat dit in een formele structuur gebeurt of zichtbaar wordt. Dit kan ook parallel lopen met een formele procedure die officieel beperkt blijft tot de grenzen van de gemeente (bv. RUP voor een grensoverschrijdend bedrijventerrein).

Al wat meer zichtbaar is de samenwerking geregeld in **overeenkomsten**. Deze overeenkomsten (met uiteenlopende benamingen, zoals contracten, protocollen, convenants, samenwerkingsovereenkomsten, charters, ...) kunnen zelf nog sterk variëren qua reikwijdte van inhoud (bv. beheer vs. beleid), graad van detaillering (concrete verdelingsafspraken vs. intentieverklaringen), de fase in de beleidscyclus (bv. visievorming of actieprogramma), de actoren (politiek en/of ambtelijk), enz. Het Gemeentedecreet biedt gemeenten de mogelijkheid dit instrument te hanteren en ruim in te vullen.

Overeenkomsten gaan al dan niet gepaard met een lichte of zwaardere vorm van **structuur**. Ook die kan sterk verschillen, gaande van een periodiek overleg tussen aangeduide actoren, tot en met een juridische structuur (bv. volgens de vier vormen van het IGS-decreet) met bijhorende overlegfora (stuurgroep, werkgroepen, ...). Soms zullen er nieuwe structuren opgericht worden, maar soms kan een ruimtelijke taak ook opgenomen worden door een bestaande structuur. Gemeenten kunnen voor meer structurele samenwerking immers ook gebruik maken van een bestaande organisatie om meer of nieuwe samenwerking op te starten, door bijvoorbeeld een nieuwe uitdaging in de schoot van een reeds bestaande intercommunale aan te pakken. Mogelijke voordelen zijn het kunnen voortbouwen op reeds bestaande ervaring, kennis en capaciteiten, de beperking van overheadkosten op vlak van ondersteuning, vergaderingen, enz.

Soms zal een nieuwe organisatiestructuur wel wenselijk of noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld maar niet per definitie omdat het thema nog braakliggend terrein betreft). De creatie van een nieuwe organisatie is dan een te overwegen piste, idealiter met een periodieke evaluatie door de deelnemende gemeenten in functie van de (mogelijk veranderde) noden. Het is evenwel ook belangrijk na te gaan of een bestaande organisatie daar niet kan op inspelen (bvb: de bestaande intercommunales voor streekontwikkeling).

Samenwerking kan tijdelijk zijn, zoals (in oorsprong) de bedoeling is met projecten (zie bv. ook de formule projectvereniging in het decreet IGS), maar kan ook een langdurig karakter hebben, zoals het samenbrengen van bepaalde dienstverlening in streekontwikkelingsintercommunales. Daarmee samenhangend is de breedheid van doelstellingen van belang: tijdelijke structuren zullen vaker rond gerichte/duidelijk afgebakende doelstellingen opgezet worden, terwijl meer permanente structuren vaker ook meervoudige doelstellingen nastreven (bv. streekintercommunales).

Uit dit kader distilleren we verschillende pistes die gemeenten kunnen gebruiken om de bestuurskracht via intergemeentelijke samenwerking te versterken: we onderscheiden in het kader hieronder 8 alternatieve pistes, die elkaar ook niet uitsluiten maar eventueel in afstemming met elkaar kunnen worden aangewend.

Deze 16 mogelijke pistes, die elkaar ook niet uitsluiten, zijn een samenvatting van een heel scala bestuurskundige scenario's die stuk voor stuk vanzelfsprekend nieuwe voor – en nadelen hebben; soms juridische gevolgen hebben; in elk geval telkens weer voor een andere kosten / batenbalans bij de gemeenten zorgen.

Tabel 3: versterking bestuurskracht via intergemeentelijke samenwerking

VERSTERKING VIA INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING	
Actie	Bespreekbaar binnen de gemeente?
8   Versterking overleg GSA's en / of schepenen	
9   Eigen personeel ter beschikking stellen van buurgemeente als "back-up" en vice versa	
10   Bepaalde plannen, registers, verordeningen, ... intergemeentelijk opmaken	
11   Feitelijk delen van personeelsleden, maar juridisch elk eigen personeel	
12   Eigen RO-personeel(middelen) geheel of gedeeltelijk feitelijk poolen	
13   Een gemeente als werkgever en elke gemeente betaalt aantal afgenomen uren dienstverlening	
14   Meer beroep doen op bestaande intercommunale dienstverlening	
15   Eigen middelen (deels) poolen in IC met aparte rechtspersoon ('shared service centre')	
16   Inhoudelijk en projectmatig samenwerken ikv open ruimte-programma te realiseren	
Andere, namelijk:	

Tijdens de bespreking kwamen een aantal reflecties boven over de verschillende alternatieven die we op een generieke wijze samenvatten:

- De uitbreiding van de capaciteit van de diensten ligt niet voor de hand. In een paar gemeenten zijn vrij recent wel nog aanwervingen gerealiseerd en één gemeente is bezig met een nieuwe aanwerving voor een ruimtelijk planner;
- De 'oplossingen' zullen dus eerder moeten komen van reorganisatie, uitbesteding, zaken digitaliseren of niet meer doen;
- In verschillende gemeenten wordt nog meer uitbesteding van opdrachten aan private firma's overwogen en het valt op dat de eigen intercommunale dan zelden als eerste wordt vermeld. Het vertrouwen in de intercommunale samenwerking ligt niet erg hoog. Gemeenten verwachten daar niet veel van en beschouwen dat niet als een leverancier van ideeën maar eerder van dossiers en opdrachten;
- De positie van de dienst stedenbouw en ruimtelijke ordening in de gemeentelijke organisatie zou versterkt moeten worden als regisseur van projecten. Inhoudelijk is men het daar mee eens: binnen de gemeenten is de afstemming van de diensten zeker een probleem. Het versterken van de regiepositie van de dienst ruimtelijke ordening ligt echter

helemaal niet voor de hand, gegeven de andere belangen, andere bevoegde schepenen,... In de praktijk lijkt het wel alsof (vooral of alleen) de dienst ruimtelijke ordening voor open ruimte opkomt, terwijl vanuit de andere diensten vooral claims worden gelegd. Het klinkt dus goed maar het is geenszins vanzelfsprekend om de dienst ruimtelijke ordening in deze rollen te versterken;

- De mogelijke versterking van bestuurskracht door pooling van ambtelijke capaciteit lokt verrassend weinig positieve reacties uit, terwijl dit in de literatuur meestal als een nog haalbare en nuttige oplossing wordt omschreven. De gemeenten hebben vragen over het opdrachtgeverschap en of deze ambtenaren zich dan voldoende kunnen inleven in de gemeenten om met de nodige veldkennis te kunnen spreken;
- Het versterken van de bestaande intercommunale samenwerking lijkt helemaal geen optie, al heeft één gemeente nu wel de stap gezet naar intergemeentelijke handhaving. Het gebrek aan enthousiasme over de intercommunales is een opvallend punt. IOK (de intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen) doet weinig, in ruimtelijke ordening zijn ze ondermaats. Dit heeft te maken met hun dubieuze rol als studie bureau, daarom ondersteunen ze niet constant. Ze kunnen dus niet voluit ondersteunen, want ze moeten er geld uit halen. Op vlak van juridische ondersteuning, inzake wonen en op het vlak van milieuzorg en milieu – advies zijn de intercommunales wel heel sterk. In één gemeente is IOK eigenaar van industriegronden. De gemeenten vinden dat de intercommunales voor hun diensten veel geld vragen maar te weinig kwaliteit leveren. Ze kennen de gemeenten niet goed genoeg. Deze planners bieden niet diezelfde kwaliteit als die van studie bureaus, ze zijn niet zo creatief. IOK is misschien ook te groot, ze voelen het probleem van de uitgestrektheid van hun werkgebied waardoor gemeenten vaak weinig voeling hebben met andere gemeenten binnen dat gebied. Over het algemeen, en zeker bij Igemo, is het verloop van personeel ook vrij groot. Het aanvoelen is dat de bestaande intercommunales altijd achterop hinken, nooit vooruitdenken, dus valt van hen weinig te verwachten;
- Intercommunales zien niet graag kleine samenwerkingsverbanden ontstaan: dat lijkt hun positie te ondermijnen;
- Het is zeer opvallend dat de nood aan intergemeentelijke samenwerking minder sterk spontaan wordt geformuleerd dan men zou mogen verwachten nu blijkbaar overal zoveel belang wordt gehecht aan samenwerking als piste voor het versterken van de bestuurskracht. Er is vooral aarzeling merkbaar zij het wel met een zekere bereidheid om de uitwerking van projecten voor grensoverschrijdende gebieden samen te bekijken.

Aanvullende bedenkingen:

- Een stedenbouwkundig ambtenaar delen werkt niet: de visies van de verschillende gemeenten verschillen te veel; ze worden voor teveel verschillende zaken ingezet. Igemo stelde tijdelijk een medewerker ter beschikking van een gemeente maar dat werkte niet omdat die persoon de gemeente en de interne gewoontes niet kende.
- Lichte vormen van samenwerking zijn er: er worden ervaringen uitgewisseld. Over inhoudelijke dossiers gaan die contacten zelden. Voor mobiliteit is samenwerking wenselijk en rond vrachtroutes ook al tot stand gekomen, maar wel op initiatief van één gemeente.
- Voor een dossier zoals AGNAS zitten de gemeenten samen, soms in het kader van één of andere bijeenkomst, maar voor concrete dossiers mbt ruimtelijke ordening gebeurt dat nooit. Ook voor infrastructurele dossiers is er wel contact tussen de gemeenten, meestal in het kader ook van Vlaamse interventies (bv: de N10 volgend jaar als gevolg van een oproep van de Vlaamse overheid).

- Ook voor GIS is samenwerking volgens deze gemeenten niet echt relevant: elke gemeente heeft een eigen cel en soms is een intercommunale daar al mee bezig.
- Gemeenten wijzen erop dat er altijd een trekker nodig is en als die trekker van een derde komt (VLM, Regionaal Landschap, Vlaamse overheid, provincie,...) werkt dat best: dan is er een kader en willen de gemeenten rond de tafel zitten. Meestal is er dan ook een object, doel of zijn er middelen.