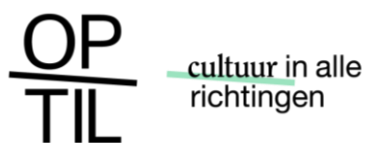




De rol van de Vlaamse centrumsteden in intergemeentelijke  
samenwerkingsverbanden binnen het beleidsdomein Cultuur



**Jef De Rop**  
**Ben Derudder**

31 oktober 2023



# INHOUD

<b>1 Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>2 Conceptueel kader</b> .....	<b>5</b>
<b>3 Methodologie</b> .....	<b>7</b>
<b>4 Resultaten</b> .....	<b>8</b>
4.1 Coalitie .....	8
4.1.1 Vlaanderen .....	8
4.1.2 Provincies.....	9
4.1.3 Lokale besturen.....	10
4.1.4 Focus: regiovorming.....	11
4.1.5 Focus: centrumsteden.....	14
4.2 Agenda.....	15
4.2.1 Uitdagingen en noden.....	15
4.2.2 Gedeelde identiteit .....	16
4.2.3 Engagement en gedragenheid.....	17
4.2.4 Logica tot samenwerking .....	19
4.2.5 De rol van centrumsteden, deel I .....	22
4.3 Hulpmiddelen .....	25
4.3.1 Middelenallocatie .....	25
4.3.2 Personeelsinzet.....	27
4.3.3 De rol van centrumsteden, deel II .....	29
4.4 Samenwerkingsmodus .....	29
4.4.1 Mensen spreken mensen.....	29
4.4.2 Netwerken .....	30
4.4.3 Padafhankelijkheid .....	31
4.4.4 Succesfactoren en hinderpalen .....	32
4.4.5 De rol van Vlaanderen .....	33
4.4.6 De rol van OP/TIL .....	34
<b>5 Conclusies</b> .....	<b>37</b>
<b>6 Aanbevelingen</b> .....	<b>40</b>
<b>Referenties</b> .....	<b>43</b>
<b>Respondentenlijst</b> .....	<b>44</b>
<b>Vragenprotocol</b> .....	<b>45</b>

# 1 INLEIDING

De vorige Vlaamse Regering stelde in 2018 dat het bestuurlijk cultuurlandschap nood heeft aan een aantal vaste structuren die bottom-up verbindingen kunnen faciliteren. Er zijn in Vlaanderen immers veel culturele organisaties die qua publieksbereik, cultureel belang en budget de grenzen van een stad of gemeente overstijgen, maar die tegelijkertijd te klein zijn om de Vlaamse schaal volledig te vatten. Hun werking is met andere woorden te groot voor een specifieke stad of gemeente, maar te klein voor het Vlaamse beleidsniveau.

Als verlengde van het lokaal bestuur is een intergemeentelijk samenwerkingsverband één van de manieren om tegemoet te komen aan complexe maatschappelijke en budgettaire uitdagingen (Teles & Swianiewicz, 2018). Op bovenlokale schaal is er op die manier een grote diversiteit aan spelers en een gebundelde expertise aanwezig om een functionele wisselwerking mogelijk te maken. Enerzijds staan deze bovenlokale samenwerkingen nog steeds dicht bij de burger en de lokale gemeenschappen. Anderzijds zijn er voldoende actoren om doeltreffend samen te werken, te experimenteren en onderlinge kruisbestuivingen op touw te zetten (Vlaamse Regering, 2018).

Decennia van zoeken naar en samenwerken met partners op bovenlokale schaal heeft er echter voor gezorgd dat een lappendeken is ontstaan aan samenwerkingsverbanden. Dit complex netwerk aan afbakeningen, zones en regio's ontstond omdat elk initiatief voortkwam vanuit een specifieke beleidslogica, bestuurlijke dynamiek of ideologische achtergrond. Dit lappendeken en de uitdagingen die ermee zijn verbonden vormde in 2012 de aanleiding voor de zogenaamde regioscreening, waarbij een 'inventaris' van al deze tussenstructuren werd opgemaakt. Om meer coherentie te brengen in deze intermediaire laag, die in erg verschillende beleidsdomeinen naar voor komt, zet de huidige Vlaamse regering in op referentieregio's als *het* afstemmingsniveau voor bovenlokale samenwerking. Op 3 februari 2023 keurde het Vlaams Parlement het Regiodecreet definitief goed. Vijftien referentieregio's dienen voortaan als ankerpunt voor alle vormen van intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking. Dit moet een antwoord bieden op de bestuurlijke drukte op bovenlokale schaal door het werkingsgebied van Vlaamse en lokale samenwerkingsvormen systematisch op elkaar af te stemmen (Vlaamse Regering, 2019).

De parallelle hervorming van de provincies heeft het debat over het bovenlokale niveau verder opengetrokken. Sinds 2018 vervullen de provincies immers geen taken meer inzake persoonsgebonden materies, waaronder ook Cultuur. De Vlaamse Gemeenschap enerzijds en de lokale besturen anderzijds hebben deze bevoegdheden overgenomen. Dit heeft een grondige wijziging van het cultuurlandschap met zich meegebracht, zowel inzake de positie van de gewezen provinciale instellingen als de inhoudelijke en financiële ondersteuning (Vlaamse Regering, 2018).

Om deze overgang op te vangen, schreef de Vlaamse Overheid het Bovenlokaal Cultuurdecreet uit. Naast een clustering en verderzetting van de cultuurwerking, wil dit decreet nieuwe kansen en opportuniteiten creëren voor een cultuurwereld in verandering. Kennis van de regio's kan hiermee worden meegenomen opdat er beter kan worden ingespeeld op het cultureel kapitaal aanwezig bij en de culturele vragen vanuit de plaatselijke bevolking. Binnen een context van toenemende decentralisatie van het lokaal cultuurbeleid, wordt bovendien gezocht naar nieuwe en innovatieve vormen van ondersteuning. Dit moet helpen om de lokale

realiteiten slagkrachtig te verbinden met de Vlaamse beleidsambities, zonder regionale verschillen uit het oog te verliezen. Dit moet een geïntegreerd en verbindend cultuurbeleid bewerkstelligen dat samenwerking centraal stelt en bruggen slaat over beleidsniveaus en beleidsdomeinen heen. Hierdoor zouden synergiën tussen cultuur, toerisme, welzijn, onderwijs, onroerend erfgoed en andere niet langer louter na te streven zijn, maar ook effectief realiseerbaar (Vlaamse Regering, 2018).

Met deze hervorming wilde de Vlaamse overheid opnieuw de nodige expertise en kennis voorzien voor het lokale en bovenlokale culturele veld. Met dit doel voor ogen, creëerde zij een netwerkgedreven kennisknooppunt, specifiek gericht op de behoeften en noden van de bovenlokale cultuur: OP/TIL. Dit steunpunt biedt een transversale ondersteuning van praktijk, praktijkontwikkeling en beleidsondersteuning voor dit bovenlokale traject. Het steunpunt vervult bijgevolg een intermediaire rol tussen het veld en de overheid (Vlaamse Regering, 2018). Voorliggende opdracht verliep in opdracht van en in samenwerking met OP/TIL.

Gezien al deze ontwikkelingen streeft de Vlaamse overheid intussen naar een gebiedsdekkend netwerk van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor bovenlokale cultuur. Daar pikken we hier op in. Deze studie wil bijdragen aan de functionele realisatie van deze samenwerkingsdynamiek, met bijzondere aandacht voor de rol van de Vlaamse centrumsteden in dit verhaal. We proberen in kaart te brengen wat de belangrijkste incentives en drempels zijn voor een centrumstad en de omliggende gemeenten om al dan niet samen te werken op vlak van cultuur(beleid). Concreet zal een antwoord gezocht worden op volgende onderzoeksvragen:

- Hoe wordt de rol van de Vlaamse centrumsteden in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden binnen het beleidsdomein Cultuur geïmplementeerd?
- Hoe wordt deze rol gepercipieerd door de omliggende gemeenten?
- Welke succesfactoren faciliteren deze samenwerking?
- Welke uitdagingen belemmeren deze samenwerking?
- Welke beleidsingrepen zouden bovenlokale samenwerking door/met centrumsteden kunnen versterken?
- Welke beleidsaanbevelingen kunnen op basis van deze inzichten geformuleerd worden?

Deze nota is zowel verkennend als beschrijvend: we maken geen grondige doorlichting of evaluatie van de praktijk, maar geven vooral een overzicht van enkele succesfactoren en uitdagingen voor intergemeentelijke samenwerking binnen Cultuur tussen centrumsteden en hun omliggende gemeenten. Doorheen dit rapport verweven we voorbeelden en illustraties vanuit de praktijk met theoretische inzichten. We eindigen met beleidsaanbevelingen voor regionale samenwerking en bespreken enkele goede praktijken die inspirerend kunnen werken. Dit stelt de lezer in staat om nadien een gerichte discussie op gang te brengen over de bestuurlijke ontwikkelingen in en rond de regio.

## 2 CONCEPTUEEL KADER

Om de regionale cultuurdynamieken gestructureerd te analyseren, doen we beroep op de **regimetheorie** van Clarence Stone. Stone paste dit kader voor het eerst toe op de Amerikaanse stad Atlanta in zijn boek *Regime Politics* (1989), waarin hij een analyse maakte van het stedelijk beleid over een tijdspanne van veertig jaar. Stone kwam hierbij tot de conclusie dat bestuurlijke en private actoren met verschillende, soms tegenstrijdige, belangen toch in staat waren om een gemeenschappelijk doel na te streven door het bestaan van een sterke coalitie tussen de partijen. Dergelijke coalitie noemde hij een 'urban regime'.

Sinds het verschijnen van Stone's boek is de regimetheorie een belangrijk analytisch kader geworden om het duurzame samenspel tussen relatief onafhankelijke actoren te onderzoeken. Ook voor dit onderzoek biedt de theorie een relevant raamwerk om regionaal samenwerken rondom centrumsteden te benaderen. Eerder dan te blijven hangen bij rigide structuren of klassieke typologieën van intergemeentelijke en regionale samenwerking, focust deze theorie eerder op de doelen en bijhorende capaciteiten van intergemeentelijke constructies. We definiëren een '**regime**' bijgevolg als zowel een formele als informele constructie waarbinnen (semi-)autonome actoren samenwerken om een agenda van gezamenlijk belang uit te voeren (op basis van van Ostaaijen, 2010). Het mag dan ook duidelijk zijn dat regimes geen doel op zich zijn, maar eerder een middel waarmee een bepaald doel wordt nagestreefd.

Om tot duurzame samenwerking te komen, zo stelt Stone (2005), moet aan **vier basisdimensies** zijn voldaan:

1. Een concrete *agenda* om een set van problemen en maatschappelijke uitdagingen gezamenlijk aan te pakken;
2. Een *coalitie* of een groep van actoren die zich rond deze agenda schaart;
3. *Hulpmiddelen* om de agenda binnen de eigen regionale werking uit te voeren;
4. Een *samenwerkingsmodus* waarbinnen de leden hun bijdrage aan de coalitie met elkaar afstemmen.

Met deze vier basiselementen levert de regimetheorie een robuust kader om de regionale dynamieken binnen het cultuurdomein gestructureerd te doorgronden. Het resultatenluik van dit onderzoeksrapport is dan ook opgebouwd aan de hand van deze vier factoren.

Eerst bekijken we welke relevante actoren binnen het beleidsdomein zich engageren als partner binnen een **coalitie**. De focus ligt hierbij op de centrumsteden en hun omliggende buurgemeenten. We zoomen in op hun perspectief op regionale samenwerking en de feitelijke dynamieken ter plaatse. Ook de variatie in macht en het eventuele leiderschap van de centrumsteden wordt hierin opgenomen.

Daarna analyseren we de verwachtingen omtrent de gemeenschappelijke **agenda**. Op welke manier kunnen deze centrumsteden en omliggende gemeenten gezamenlijke uitdagingen in de regio identificeren? Hoe wordt er gewerkt aan een gedeelde visie? Welke beleidspunten zullen als prioritair beschouwd worden? Een regionale agenda hoeft met andere woorden niet noodzakelijk een éénduidig of vaststaand gegeven binnen de regio te zijn. De ambities van de betrokken spelers en de mate waarin men hier via interactie en onderhandeling ook inhoudelijke convergentie rond bereikt, is minstens even belangrijk.

Ten derde gaat dit onderzoeksrapport verder in op de **hulpmiddelen** die de coalitie kan inzetten om haar agenda uit te voeren. We interpreteren deze capaciteiten bewust breed: het gaat hierbij zowel om harde middelen, zoals financiële budgetten, als om zachte hulpbronnen, zoals bijvoorbeeld het aanleveren van bepaalde contacten of menselijke 'kennis en kunde'. Belangrijk om hierbij op te merken is dat naargelang (het gewicht van) de specifieke hulpmiddelen bepaalde spelers in hun coalitie brengen, zij ook een zekere machtspositie ten aanzien van anderen binnen de constellatie kunnen verzekeren. De verdeling van hulpbronnen binnen de coalitie maakt dus dat de relatieve invloed van de stad of gemeente(n) ongelijk kan verdeeld zijn.

Tot slot buigen we ons over de regionale **samenwerkingsmodus** van de coalitie. Deze perspectieven omvatten een expliciete terugblik naar eerdere samenwerkingservaringen. Vroegere keuzes maken toekomstige mogelijkheden immers meer of minder aannemelijk maken (padafhankelijkheid). Succesverhalen of mislukkingen kunnen zo afstralen op de algemene regionale samenwerking, zelfs binnen andere beleidsdomeinen. Experimenten en pilootprojecten kunnen dan weer leerpunten of drempels voor regionale samenwerking in kaart brengen.

### 3 METHODOLOGIE

Om dit onderzoek uit te voeren, opteerden we voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Voor een optimale aanpak baseerden we ons hierbij op een uitvoerig vooronderzoek (Savin-Baden & Howell Major, 2013). Dit omvatte een grondige **desk research** naar de (inter)nationale academische literatuur, relevante beleidsdocumenten en online beschikbare informatie.

Als tweede stap werd overgegaan tot brede gesprekken, gebundeld in **focusgroepen** (Roose & Meuleman, 2017), ter verkenning van het bovenlokale cultuurspeelveld. Concreet begeleidden we twee focusgroepen binnen (i) een regio met en (ii) een regio zonder actieve samenwerking tussen een centrumstad en de omliggende gemeenten. Hierin werden telkens leidende politici en ambtenaren vanuit beide invalshoeken (stad/gemeente) opgenomen.

Ter verdieping van de inzichten die werden opgedaan in de focusgroepen, gingen we tot slot over tot semigestructureerde interviews (Roose & Meuleman, 2017). We voerden acht **verdiepende interviews** uit, opnieuw binnen een regio met en een regio zonder actieve samenwerking, zij het andere regio's dan bij de focusgroepen.

Aan de hand van deze focusgroepen en interviews beschrijven we de actuele uitdagingen en ontwikkelingen die de verschillende lokale besturen confronteren met hun eigen grenzen op vlak van cultuurbeleid. Meer specifiek peilden de gesprekken naar hoe de rol van de Vlaamse centrumsteden in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden opgevat kan worden. Zonder de ambitie hiermee 100% representatief te zijn, streven we toch enige generaliseerbaarheid na ten aanzien van de diverse centrumsteden.

Op die manier namen we in de periode augustus-september 2023 in totaal twee focusgroepen en acht interviews af. De ervaringen van de betrokken stakeholders zijn anoniem verwerkt. Elke aangehaalde quote heeft een Griekse letter als referentie gekregen, opdat de auteurs ze zouden kunnen traceren. Voor een omvattender overzicht van de respondenten en het vragenprotocol verwijzen we graag naar de bijlagen.

Aan de respondenten werd een geïnformeerde toestemming voor hun deelname gevraagd. De acht interviews duurden gemiddeld 49min, de twee focusgroepen 1u 26min. Ze vonden allen plaats in augustus en september 2023. De opnames van de interviews werden *verbatim* getranscribeerd. Op deze manier werd geprobeerd zo dicht mogelijk bij de bewoordingen van de respondenten te blijven. Alleen spreektaal, stopwoorden en haperingen werden vervangen door een correct Nederlands alternatief of werden gefilterd. Met andere woorden, citaten werden minimaal aangepast voor de leesbaarheid van het geheel, zonder afbreuk te doen aan de originele bewoordingen.

Met het programma NVivo werden deze transcripties open en axiaal gecodeerd. Bij open coderen worden de teksten gescand op relevante informatie en gelinkt aan een ruimer label. Die 'codes' kwamen tot stand op basis van de theoretische kernbegrippen enerzijds en een nauwgezette distillatie van de transcripties anderzijds. Met het axiaal coderen werden vervolgens onderlinge verbanden tussen de labels gelegd en gecategoriseerd. Het meer abstracte, overkoepelende coderingsschema dat hieruit voortkwam moest de uiteindelijke analyse mogelijk maken (Savin-Baden & Howell Major, 2013).

## 4 RESULTATEN

### 4.1 COALITIE

Het cultuurbeleid is in Vlaanderen op verschillende niveaus georganiseerd. Om voldoende inzicht te krijgen in de regionale dynamieken binnen het beleidsdomein, is het dan ook opportuun om eerst de meest relevante bestuurlijke spelers te bespreken. We besteden achtereenvolgens aandacht aan het Vlaamse, provinciale en lokale niveau. Afronden doen we met een focus op de specifieke positie van de centrumsteden.

#### 4.1.1 Vlaanderen

*“De grootste lokale speler in Vlaanderen is Vlaanderen zelf.”* Hoewel dit veelzeggend citaat van prof. Filip De Rynck (UGent) niet rechtstreeks het cultuurbeleid capteert, kan het ook voor dit beleidsdomein dienen als ‘kapstok’. De Vlaamse overheid geeft immers subsidies aan culturele organisaties, zorgt voor het beheer van grote culturele instellingen en ondersteunt artistieke creativiteit via diverse decreten (onder andere amateurkunsten, podiumkunsten, circus, sociaal-cultureel volwassenenwerk, musea, cultureel erfgoed, bovenlokale cultuurwerking).

Elke decentralisatiebeweging is echter onlosmakelijk verbonden met een herdefiniëring van de interbestuurlijke relaties, en hoe de centrale overheid haar rol in deze nieuwe situatie invult. Dit is ook binnen het cultuurdomein niet anders. Vlaanderen ziet haar rol vooral als een **faciliterende overheid** die vertrouwen schenkt aan de steden en gemeenten. De sectorale subsidiestromen kwamen bijgevolg zonder oormerking in het Gemeentefonds terecht. De gemeentebesturen kunnen die middelen inzetten volgens eigen prioriteiten en inzichten. Deze uitholling van het Decreet betreffende het Lokaal Cultuurbeleid ten voordele van de lokale beleidsvrijheid wordt, voornamelijk door de lokale ambtenaren, als een gemis ervaren: *“Het is natuurlijk een illusie dat de lokale besturen datzelfde bedrag aan cultuur zouden besteden. Dat was een stok achter de deur die is weggefallen.”* (N)

Maar deze decentralisatie ontslaat de Vlaamse overheid ook niet volledig van sturing in het cultuurbeleid. Zo kan de Vlaamse overheid bijvoorbeeld bepaalde taakstellingen voorop zetten die dan via maatwerk een lokale invulling krijgen. Ter illustratie, inzake digitalisering is er net een sterker centraal beleid noodzakelijk met uniforme standaarden en toepassingen. Zo blijft er ook in de toekomst voortdurend interbestuurlijke afstemming nodig. De vraag kan echter gesteld worden of Vlaanderen de lokale besturen niet te veel heeft ‘losgelaten’. Verschillende respondenten pleiten zo voor **meer Vlaamse incentives, of zelfs de terugkeer van de geormerkte subsidies**:

*“Ik voel de behoefte aan meer sturing, zonder dat dat zo’n wollig decreet zou moeten zijn. [...] De Vlaamse Gemeenschap moet dat beleid eigenlijk veel meer stimuleren of zelfs pushen. We moeten incentives of handvaten krijgen om die uitdagingen aan te gaan.”* (T)

Naast dit Decreet Lokaal Cultuurbeleid, speelt evenwel ook de decentralisatie van de provinciale cultuurbevoegdheden. Deze middelen werden ‘verplaatst’ naar het **Bovenlokaal**



**Cultuurdecreet.** De meningen hierover zijn verdeeld, zo stelt ook volgende bovenlokale cultuurmedewerker:

*“Ik heb al heel vaak gehoord: ‘Het is toch spijtig van de provincie, want daar konden wij subsidies krijgen die we nu niet meer hebben.’ Ik zwijg dan altijd heel braaf, want dat geld is eigenlijk verschoven naar de bovenlokale cultuur. \*Lacht\*” (Y)*

Ervan uitgaande dat de koers van de Vlaamse overheid dus ongewijzigd blijft, zal het aan de lokale administratie zijn om te leren ‘lobbyen’ ten voordele van het eigen cultuurbeleid. Dit kan door de meerwaarde van (boven)lokale cultuur objectief te duiden en op die manier meer politieke wil te creëren.

#### **4.1.2 Provincies**

In het verleden speelden de provincies vaak nog een sterke rol in het brede cultuurbeleid, bijvoorbeeld rond de bibliotheekwerking of de afstemming tussen cultuurcentra. De persoonsgebonden materies van de provincies zijn na een interne staatshervorming echter naar de lokale besturen en de Vlaamse overheid overgeheveld, en *“dat heeft dat toch wel een groot gat geslagen.”* (Σ) De respondenten wezen zo op verschillende tekortkomingen door het verdwijnen van de provincies. De grote drie waren ongetwijfeld *“de **coördinatie, financiële steun en personeelskracht** van de provincie”* (I):

*“Bij de provincie zaten er niet alleen veel middelen, maar ook knowhow.”* (Σ)

*“De provincie had als organisatie wel een bepaalde poule aan experts. Die mensen konden net vanuit dat bovenlokale niveau die expertise verdelen en dissemineren naar alle lokale besturen overheen de hele provincie.”* (E)

De aangehaalde coördinatie vond vooral plaats binnen **formele en informele netwerken**. Deze platformen boden ruimte voor allerlei vormen van wisselwerking en afstemming, wat vandaag een groot gemist blijkt: *“Sindsdien blijven wij op het vlak van intervisie een beetje op onze honger zitten.”* (M)

*“De provincies waren de motor van veel gesprekken en vergaderingen tussen diverse actoren en segmenten van het werkveld. Daar kreeg je ook die informele ontmoetingen en gezellige babbels achter de vergaderingen. Daar hoorde je over elkaars projecten, sprak je misschien nog eens verder af, en dan was je vertrokken. Zo’n open sfeer kan je enkel organisch laten groeien. Je kan dat niet institutioneel of formeel in het leven roepen.”* (E)

*“We zijn allemaal meer onder de kerktoren terecht gekomen. De provincie was net de initiator, katalysator en coördinator van een aantal grotere projecten. Die was een soort neutrale actor om cultuurcentra samen te brengen.”* (I)

Die decentralisatie is doorgaans overigens slecht voorbereid en doorgevoerd: *“Het provinciale niveau is eigenlijk chirurgisch weggesneden, terwijl er weinig of geen donororganen in dat vacuüm geplaatst zijn.”* (E) Bijgevolg was de integratie op lokaal of Vlaams niveau in veel gevallen geen succes. Dit blijft tot op vandaag merkbaar, bijvoorbeeld met het dossier van De Warande in Turnhout. Het zouden evenwel vooral de perifere (en van oudsher sterke) provincies zijn, West-Vlaanderen en Limburg, waar dit **vacuüm** het sterkst wordt ervaren:

*“De provincies vulden wel een pertinente leemte op tussen de Vlaamse en de lokale besturen. De opvulling van die leemtes was in de buitenkanten van Vlaanderen net iets sterker dan in de Vlaamse Ruit. Het is dus ook vooral in die buitenkanten dat je het wegvalen van die provincie extra hard voelt.” (E)*

*“Wij liggen wat verder van Antwerpen, Brussel en Gent, waardoor we ook meer zijn aangewezen op dat bovenlokale niveau om een vuist te kunnen maken tegenover Vlaanderen.” (Λ)*

De ervaringen met de provincies waren echter allesbehalve unisono positief. Hier en daar waren ook **kritische stemmen** te bespeuren:

*“Het voordeel van de provincie was dat er goede aanspreekpunten en duidelijke verantwoordelijken waren. De keerzijde was dat zij vaak volledig handelden alsof die provincie een gemeente was. [...] Het was heel eenvoudig voor die ambtenaren om geen rekening te houden met de lokaliteit.” (H)*

*“Ik merk dat dat voor velen een soort geldpot was, waar niet al te veel vragen gesteld werden. Sommige kijken daar dus wel met nostalgie naar terug. [...] “Ik ben misschien een kind van mijn tijd en daardoor een koele minnaar van provincies. Ik weet zelf niet goed welke meerwaarde zij zouden kunnen bieden. Ik zie daar vooral een heel log ambtenarenapparaat in.” (Y)*

#### 4.1.3 Lokale besturen

Lokale besturen<sup>1</sup> ondersteunen het lokale verenigingsleven, maar zijn vaak ook zelf organisator van diverse culturele evenementen. Daarnaast vormen lokale besturen (inclusief autonome gemeentebedrijven) meestal ook de inrichtende macht van cultuurhuizen, culturele centra, musea, theaters, bibliotheken, etc. De lokale besturen combineren op die manier een **actorrol** met eigen initiatieven en instellingen, met een **regierol** binnen een breed netwerk van verenigingen en organisaties. Lokale besturen zijn binnen het cultuurdomein meestal ook bij diverse bovenlokale bestuursvormen betrokken, zoals intergemeentelijke erfgoedcellen en intergemeentelijke onroerend erfgoeddiensten (IOED's). Verschillende lokale besturen werken bovendien samen voor een bovenlokale cultuurwerking, een programmatorische afstemming tussen de gemeentelijke cultuurhuizen en culturele centra, een streekgericht bibliotheekbeleid of een regionaal netwerk voor vrijetijdsparticipatie (UiTPAS).

De lokale beleidsruimte is sinds het Planlastdecreet van 2014 sterk toegenomen. De laatste sectorale doelsubsidies zijn sinds 2016 ingekapseld in het Gemeentefonds. Door de opheffing van de geormerkte cultuurmiddelen zijn de lokale vrijetijdsdiensten niet langer gebonden aan enige Vlaamse regulering. Het gemeentelijk meerjarenplan geeft in lijn met de beleids- en beheerscyclus (BBC) voortaan de richting aan, waarbinnen lokale besturen rapporteren op basis van Vlaamse beleidsprioriteiten. Vrijwel het volledige cultuurbeleid is daarmee **gedecentraliseerd** naar de lokale besturen.

---

<sup>1</sup> We vatten hiermee de volledige lokale constellatie, inclusief de autonome gemeentebedrijven (AGB's), waar cultuurcentra en bibliotheken bijvoorbeeld vaak onder vallen.

De **lokale beleidsvrijheid** om via maatwerk in te spelen op allerlei signalen en trends is met andere woorden sterk toegenomen: *“Een lokale mandataris wil natuurlijk zo weinig mogelijk beïnvloeding vanuit Vlaanderen, maar wel zo veel mogelijk middelen. Er leeft wel een vertrouwen dat lokale besturen krachtig genoeg zijn om dat cultuurbeleid zelf te ontwikkelen.”* (Λ) Al is dit natuurlijk een zwaard dat langs twee kanten snijdt: *“Hoe minder regulering, hoe meer vrij spel – en dat geldt zeker voor mensen die cultuur minder genegen zijn. Cultuur wordt al snel het slachtoffer van een deregulering.”* (Ξ)

*“Door die middelen onder te brengen bij het Gemeentefonds, leg je de keuze bij de lokale besturen om te kijken of die middelen nog naar cultuur gaan. Dat houdt risico’s in. Dat betekent dat steden kunnen beslissen om bijvoorbeeld meer in veiligheid en minder in cultuur te investeren. We merken in het algemeen toch dat die middelen voor cultuur zeker niet zijn toegenomen. [...] We moeten vanuit cultuur echt wel onze voet tussen de deur houden, want anders worden die middelen ingezet voor andere projecten of doeleinden. We moeten ook erg opletten dat cultuur niet enkel wordt ingezet voor stadsontwikkeling en het opknappen van oude gebouwen om daar cultuurtempels in te bouwen, als daar geen exploitatiemiddelen voor cultuur tegenover staan. Dat is het gevaar van de overheveling van die cultuurmiddelen, weg van een oormerking en richting algemene middelen.”* (Ξ)

Een ander gevolg van die beleidsvrijheid is dat de verschillen tussen de lokale besturen groeien. Bovendien hebben niet alle lokale besturen de nodige **bestuurskracht** om dit beleid op een professionele en robuuste manier uit te voeren. Gezien hun beperkte(re) budgetten, werven kleinere lokale besturen bijvoorbeeld eerder generalistische medewerkers aan dan inhoudelijke experts. Generalisten kunnen bijvoorbeeld voor transversale verbanden zeker nuttig zijn, maar de vraag is of een lokaal bestuur dan nog voldoende kwaliteit, deskundigheid, capaciteit en bestuurskracht heeft om een voldoende sterk cultuurbeleid te voeren en een uitgebreide dienstverlening te organiseren.

#### 4.1.4 Focus: regiovorming

*“Het zou wel goed zijn als Vlaanderen aantrekkelijke wortels zou voorhouden om de gemeenten richting een intergemeentelijk samenwerkingsverband te triggeren, maar dat te hard opleggen is een boemerang die in uw gezicht ontploft.”* (Λ)

Bovenstaand citaat maakt al veel duidelijk: Vlaanderen zou de lokale besturen moeten stimuleren om bovenlokale cultuursamenwerkingen aan te gaan. Vlaanderen doet dit ook. Natuurlijk, *“heel dat idee van opschaling is enkel relevant als dat effectief zinvol is. [...] Laten we dan nu echt kijken naar de noden binnen die cultuursector zelf: ‘Waarom zouden we opschalen?’ Je moet niet gewoon opschalen om op te schalen.”* (A) en *“Het is altijd beter de kosten op een grotere schaal te kunnen delen: met meer kan je ook meer doen. Maar het moet ook geen fetisj op zichzelf worden om heel dat regionale grondgebied te overspannen.”* (E) Van zodra de **meerwaarde** duidelijk in kaart gebracht is, kan men dus kijken naar een relevant werkingsgebied.

*“De win-win moet er voor alle deelnemers inzitten. Samenwerken om samen te werken, daar doen we niet aan mee. Het kan soms wel eens té groot worden, waardoor de last van ‘het samenwerken’ in verhouding te groot wordt..”* (Γ)

Over de **'ideale' schaalgrootte** valt dan natuurlijk opnieuw te discussiëren, zoals reeds blijkt uit de volgende tegenovergestelde logica's. De observatie dat *"mijn ervaring (mij) leert dat die nabijheid enorm bepalend is. [...] Je stoot gewoon op grenzen. De slogan 'nabij en verbonden' vat dat eigenlijk goed samen"* (Γ) staat tegenover het standpunt dat...

*"schaalgrootte en nabijheid helemaal niet haaks op elkaar (hoeven) te staan. Integendeel: schaalgrootte en nabijheid kunnen elkaar complementair aanvullen. [...] De bedoeling van zo'n bovenlokaal samenwerkingsverband is niet de creatie van een eenheidsworst, maar wel het opzetten van intervisie en kennisdeling. Je moet niet allemaal het warm water uitvinden of je eigen plannetje maken. Die lokale component is op haar beurt dan de lokale vertaling die je daaraan geeft, op maat van de gemeente en het volledige lokale ecosysteem. [...] Binnen een regio met een gecentraliseerde dienstverlening kan die nabijheid en fijnmazigheid er dus net nog meer komen."* (M)

Toch deed één respondent een poging om een ideale schaal te benoemen: *"Ik denk tussen de 100.000 en 300.000 inwoners. De bereikbaarheid is daar wel heel belangrijk in, met bijvoorbeeld een straal van 30km tot de periferie."* (H) Deze discussie hangt uiteraard ook samen met het **fusiedebat**, vooral wanneer men kijkt naar het **aantal unieke gesprekspartners** men in dergelijke constellatie uiteindelijk rond de tafel moet krijgen: *"Op een bepaald moment ga je wel moeten oppassen dat je niet met té veel gemeenten rond de tafel zit. [...] 10 à 12 gemeenten lijkt me het hoogst haalbare. Als je met iedereen rond de tafel wil zitten, dan wil je ook ieder zijn inbreng kunnen valideren en waarderen."* (Λ) Of nog:

*"We moeten erover waken dat het ook niet té groot wordt. Nu zitten we nog allemaal samen rond de tafel. Die tafel is al best groot, maar daar kan nog altijd gewoon worden gesproken over wat nodig is. Als er nog veel extra kandidaten zouden zijn, dan kan dat ook een belemmering worden."* (Θ)

En dus:

*"Hoe groot of hoe breed ga je daar dan in? Voor ons als [kleine] gemeente is het interessant om dat klein te houden. [...] Voor een centrumstad wordt het misschien net interessanter wanneer het groter wordt. Dat wringt misschien wel tussen die stad en de gemeenten, of dat zou zich in de toekomst kunnen voordoen."* (B)

Een andere discussie is de zogenaamde **'verrommeling'** waar de lokale besturen sinds de regioscreening aan werken. Die is tot op vandaag voor een belangrijk deel het gevolg van uiteenlopende sectorale kaders. Al deze bestuursvormen zijn immers gevat in aparte decreten, financiering, ondersteuning en rapportering. Deze sectorale condities hinderen op die manier integratie en gebiedsgericht maatwerk. Ter illustratie: voor een bovenlokale cultuurwerking en erfgoedcellen geldt een norm van 85.000 inwoners, terwijl de minimumgrens voor IOED's vanaf 2027 op 100.000 inwoners ligt. De respondenten laten zich logischerwijs ook sterk leiden door dergelijke parameters:

*"Als je de Vlaamse regelgeving goed analyseert, met een focus op de return voor je eigen regio, dan is het vaak beter om je gewoon af te stemmen in functie van de beschikbare middelen. Je kan enorme stappen achteruit zetten door je in een té groot samenwerkingsverband te begeven."* (Γ)

*“De erfgoedcellen worden vanuit Vlaanderen bijvoorbeeld helemaal niet gestimuleerd om te fuseren. Er is een maximumbedrag per erfgoedcel – that’s it. Als die zouden fuseren, dan mislopen ze dus middelen. Het is dus beter om twee kleinere erfgoedcellen te hebben.” (Y)*

Het criterium van inwonersaantal zou een goed functionerende samenwerking echter niet mogen domineren. De Vlaamse overheid zou er dan ook goed aan doen dergelijke sectorale hindernissen op te heffen en af te stemmen op de **regiovorming**. Al werden er wel verschillende kanttekeningen gemaakt bij de grootte van de huidige referentieregio’s: *“Die zijn misschien wel te groot om dat efficiënt te doen.” (N)*

Hierbij moeten wel worden opgemerkt dat er grote verschillen in omvang zijn tussen de huidige referentieregio’s heerst. Zij gaan van relatief klein<sup>2</sup> tot zeer groot, vooral dan de regio Limburg. Het is binnen het beleidsdomein Cultuur dan ook een interessante piste om de **subregio’s** naderbij te bekijken: *“Met 42 Limburgse gemeenten rond de tafel zitten, dat is crazy. We hebben natuurlijk ook subregio’s, daarmee heb je wel een behapbaar gedeelte.” (Λ)* Deze subregio’s zijn vandaag echter nog niet decretaal vastgelegd.

Los van deze schaalgrootte, spelen er ook verschillende bezorgdheden omtrent de precieze **grensafbakening** van deze referentieregio’s: *“Het is niet geheel onlogisch dat die grens zo getrokken is en dat die gemeenten zich tot elkaar moeten richten – maar cultuur stopt natuurlijk niet zo strikt aan de grenzen.” (H)* of *“Dat ligt voor een aantal gemeenten moeilijk – zo ook voor ons. [...] Langs de andere kant moet je natuurlijk ook wel ergens een lijn trekken. Zonder grens kan je die oefening niet maken.” (T)* Dergelijke moeilijkheden blijken ook duidelijk uit volgende getuigenissen:

*“De regiovorming strooit wel wat roet in het eten: die zal in ons geval een mooie en lange samenwerking tussen [X] gemeenten herleiden tot [Y] gemeenten. [...] Iets wat zijn geschiedenis dus wel al wat kent binnen de sectoren, wordt de komende periode dan toch weer een beetje op losse schroeven gezet.” (Y)*

*“Ze maken nu gewoon een nieuwe regio die er een beetje anders uitziet, want er worden een aantal gemeenten uit of net in een bepaalde regio geforceerd – terwijl zij van nature eigenlijk met andere gemeenten al goede samenwerkingen hebben of hadden. [...] Onze regio leeft dus totaal niet. Er is volgens mij niemand die zich daarmee identificeert. [...] Men forceert bovendien dat alle sectoren zich op die regio zouden moeten enten, maar binnen hetzelfde domein werken wij voor cultuur al met andere gemeenten samen dan voor de bibliotheek – laat staan dat we het zouden hebben over de eerstelijnszone of dergelijke.” (Ψ)*

Hoe dan ook kwamen verschillende respondenten bij dit onderwerp ook terug op de **moeilijke verhouding met de afgeslankte provincies**: *“Ik vindt het heel gek dat het ene apparaat gewoon door het andere vervangen wordt. De provincies worden afgeschaft, maar in de plaats komen er regio’s.” (Y)* Deze regio’s vormen voor alle duidelijkheid geen nieuw bestuursniveau, waardoor de vergelijking met een nieuw bestuurlijk ‘apparaat’ mank loopt – al lijkt deze perceptie lokaal wel sterk te leven. Ter opvang van deze bestuurlijke leemte kijken de

---

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld de regio’s Oostende, Brugge en Vlaamse Ardennen.

bestaande samenwerkingsverbanden én de Vlaamse regering wel uit naar een **gebiedsdekkend karakter** van verschillende verbanden binnen de eigen referentieregio:

*“Misschien moeten we de iets grotere steden of gemeenten wel eens porren om die intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aan te gaan – zodanig dat hun lokale actoren ook meer mogelijkheden hebben om zaken te organiseren.” (Σ)*

*“Specifiek voor cultuur zijn wij nu het enige samenwerkingsverband in de hele provincie. Daar moeten er dringend nog drie à vier bijkomen, zodat we in tweede instantie met die gesprekspartners rond de tafel kunnen zitten. [...] Het zal nu dus voor een stuk een uitdaging zijn om ook onze burens aan te sporen om zo’n alliantie te zoeken.” (Λ)*

Samengevat:

*“Die regionale indeling schept voor een stuk wel helderheid, zowel binnen de administratie als op politiek niveau. Als die burgemeesters en algemeen directeurs op een constructieve manier bij elkaar kunnen komen en daar voldoende punten gaan delen, dan zou het wel eens heel snel kunnen doorstromen om omgekeerd te kijken en meer op regionaal niveau te denken. Dan heb je een referentieniveau om winsten op te sporen en mensen bij elkaar te brengen.” (H)*

#### **4.1.5 Focus: centrumsteden**

Vooraleer dieper in te gaan op de specifieke positie van centrumsteden in het lokale cultuurlandschap, loont het de moeite even in te zoomen op wat een ‘centrumfunctie’ precies inhoudt. Binnen de geografie wordt het ruimtelijk patroon van ‘functies’ of voorzieningen vaak verklaard aan de hand van de centrale plaatsentheorie van Christaller (1933). Deze theorie is gebaseerd op een tweetal aannames: dat er een minimaal aantal consumenten nodig is om een voorziening te laten bestaan (de ondergrens), en dat er een maximale transportinspanning is die een consument wil doen om van de voorziening gebruik te maken (de bovengrens). Bovengrenzen en ondergrenzen lopen sterk uiteen voor verschillende soorten voorzieningen. De meest zeldzame voorzieningen hebben een hoge boven- en ondergrens, terwijl veel dagdagelijkse voorzieningen een lage boven- en ondergrens hebben.<sup>3</sup>

**Centrumfuncties** zijn dan publieke voorzieningen met een breder bereik dan de grenzen van de gemeenten op wiens grondgebied die functies gelokaliseerd zijn (Vermeersch, Wayenberg & De Rynck, 2009). Dit heeft bijvoorbeeld ook implicaties voor de financiering van lokale besturen, omdat een financiering die enkel uitgaat van de ‘eigen bevolking’ geen rekening houdt met kosten verbonden met functies die worden uitgevoerd op een hoger schaalniveau. Zo vindt men ook binnen het Gemeentefonds dit criterium voor centrumfuncties terug, ter vergoeding voor de kosten die het aanbieden van dergelijke voorzieningen aan inwoners

---

<sup>3</sup> Men is als consument bijvoorbeeld bereid verder te reizen voor een ingreep in een ziekenhuis dan voor brood van de bakker. Tegelijk kan een ziekenhuis enkel het aanbod van een zeldzame behandeling ondersteunen indien er regionaal een voldoende grote vraag naar is, terwijl een bakker op wijkniveau reeds genoeg klanten kan werven om rendabel te zijn. Bijgevolg zal niet op elke centrale plaats een ziekenhuis zijn, maar zal er wel vrijwel altijd een bakker aanwezig zijn.

buiten de eigen gemeente met zich meebrengt. Hieruit volgt dat men van centrumsteden ook een **trekkende rol** voor de ruimere regio zou mogen verwachten:

*“Er zou wel gewerkt kunnen worden vanuit de ervaring, kracht en expertise van een centrumstad als initiërende partner. [...] Als wij projecten willen uitrollen, dan moeten wij daar sowieso energie in steken. Dan kunnen we beter samenwerken om die projecten ineens in de hele regio uit te rollen. Dat is dezelfde energie, maar met een veel grotere impact. Met één druk op de toets kan je dat dissemineren naar de hele regio. Wij bereiden die pakketten voor, en dan is het aan de lokale besturen om die vertaalslag te maken.” (M)*

Gezien dit specifieke karakter van centrumsteden uiteraard ook parallel loopt met de regiovorming, is het nuttig ook op de **Bipool Hasselt-Genk** te wijzen als bijzonder geval in de referentieregio Limburg: *“De samenwerking tussen Hasselt en Genk is daar toch wel uit voort gekomen. Als Cultuur waren bij daar al voorlopers in, maar nu is dat nog wat breder getrokken.” (Σ)* Of nog:

*“Er was al een samenwerkingsverband tussen Hasselt en Genk. Op dat vlak zijn wij wel uniek, omdat wij met twee centrumsteden aan elkaar grenzen, met de twee centra op amper 15km van elkaar. [...] Wij willen dus onderling intensiever samenwerken om binnen het kader van de regiovorming niet tegen elkaar uitgespeeld te worden door de Vlaamse overheid, bijvoorbeeld bij subsidiestromen.” (Λ)*

Aansluitend moet opgemerkt worden dat ook de andere centrumsteden unaniem aanhaalden dat zij steeds de mogelijkheid willen behouden om onderling, met **andere steden** over heel Vlaanderen en daarbuiten, te blijven samenwerken. Immers: *“Je moet kijken naar gelijkaardige organisaties met een gelijkaardige problematiek. De grootte van die organisatie is daarin niet altijd bepalend, maar soms ook wel. Dat kan per thema variëren.” (X)* En dus:

*“Op basis van onze specifieke uitdagingen en noden moet het voor een centrumstad altijd mogelijk blijven om ook naar andere centrumsteden te kijken en daar projecten mee op te zetten.” (O)*

## 4.2 AGENDA

Het mag duidelijk zijn: om een goed zicht te krijgen op de regionale dynamieken binnen het beleidsdomein Cultuur, is het noodzakelijk om ook de (regionale) agenda in de diepte te bekijken. Achtereenvolgens bespreken we de specifieke uitdagingen en noden van de individuele gemeenten en de ruimere regio, een eventuele gedeelde (streek)identiteit, het politiek engagement en de ambtelijke gedragenheid, en de logica tot samenwerking. We sluiten dit hoofdstuk af met de positionering van centrumsteden binnen dit alles.

### 4.2.1 **Uitdagingen en noden**

*“Je mag niet vertrekken vanuit een regio waarin je \*moet\* samenkomen. Uw startpunt moet zijn: wat hebben de verschillende spelers in die regio nodig? (...) Dat moet maatwerk zijn. Daar is geen passe-partout voor.” (A)*

De vraag is dan of er een grote **overlap** bestaat tussen de uitdagingen waarmee een centrumstad en de omliggende gemeenten mee geconfronteerd worden. Daarvoor kijkt men

best naar de uitdagingen en noden van iedere gemeente, maar ook van de regio als geheel. De meningen hierover waren verdeeld. Sommige respondenten wezen erop dat er toch wezenlijke verschillen bestaan tussen deze op te nemen uitdagingen: *“Centrumsteden worden geconfronteerd met grotere, vaak ook andere problematieken.”* (T)

*“Je voelt heel erg dat andere gemeenten andere klemtonen leggen, maar ook andere mogelijkheden hebben. Die diversiteit heeft natuurlijk ook met de beschikbaarheid van personeel en middelen te maken. Ze hebben vaak ook gewoon andere ambities.”* (I)

*“We hebben een totaal andere bevolking, [...] maar ook qua mobiliteit en geografie zijn wij totaal anders gestructureerd. Dat maakt dat er ook in het cultuurbeleid wel verschillen zijn.”* (Σ)

Terwijl anderen meer parallellen zagen: *“De problemen zijn wel gelijklopend, maar niet op dezelfde schaal. Dat heeft met context te maken.”* (Y) Dit biedt vervolgens ruimte voor een aantal **opportunities**:

*“Wij hebben een heel ander publiek en een heel andere geschiedenis, [...] maar toch zijn er altijd ook overeenkomsten. Je kan wit en zwart met elkaar vergelijken, maar daar zit nog grijs tussen. [...] Als je langs beide kanten openheid en goodwill hebt, dan mag je dat niet beperken.”* (Θ)

*“Daar kan wel een groot verschil op zitten. Voor bepaalde gemeenten zal het wat geven en nemen zijn rond bepaalde issues of thema's, maar het is niet onmogelijk om te zoeken naar punten waarop je elkaar kan versterken. [...] De ene gemeente heeft een heel stedelijke kern, maar is misschien veel minder vertrouwd met cultuur in de landelijke gebieden. Hoe verbind je die mensen? Hoe creëer je daar gemeenschappen? Je kan die knowhow evengoed delen van kleinere naar grotere gemeenten.”* (H)

Eén respondent zag het rooskleurig: *Die noden zijn volgens mij toch zeer gelijklopend – dat is uiteindelijk ook wat ons bindt.* (Λ) Daarmee komen we op een ander punt dat meermaals aan bod kwam in de gesprekken: het belang van een gedeelde identiteit.

#### 4.2.2 Gedeelde identiteit

Quasi alle respondenten haalden, in meerdere of mindere mate, het belang van een gedeelde identiteit aan om intergemeentelijke en regionale samenwerkingen te bevorderen: *“Je moet zoeken naar iets generiek, een gezamenlijk missie, zonder dat elk lokaal bestuur zou moeten inboeten op zijn eigenheid.”* (H) Deze ‘common ground’ wordt in grote mate bepaald door de **historiek** binnen een bepaalde regio en vice versa. Dit werd vooral duidelijk binnen het samenwerkingsverband ECRU, dat is gegroeid vanuit de erfgoedcel van de Limburgse ex-mijnwerkersgemeenten: *“We hebben natuurlijk een sterk thema dat ons bindt. [...] Dat maakt dat je al een sterke band hebt en een ‘kapstok’ waar je een heleboel thema's aan kan linken.”* (Λ) Of nog:

*“We voelen wel heel vaak dat wij een specifieke eigenheid hebben als ex-mijnwerkersgemeenten. Dat geeft een speciaal karakter. Dat mag echt wel op de voorgrond gezet worden, maar dat mag ook niet alleen overheersen.”* (Θ)



Ook in de andere regio's werd dit **versterkend effect** van dergelijke streekidentiteiten overigens meermaals benadrukt:

*“Identiteit bepaalt sterk met wie je gaat samenwerken. Het feit dat we op deze manier samenwerken, wil eigenlijk al zeggen dat we zo veel jaar geleden vanuit een streekidentiteit de noodzaak voelden om daarop in te zetten.”* (E)

*“Ik weet niet of het een probleem vormt als je het niet hebt, maar het is zeker een voordeel als je het wél hebt. Het Waasland is het Waasland. Het Pajottenland is het Pajottenland. De Vlaamse Ardennen zijn de Vlaamse Ardennen. Dat is allemaal heel duidelijk. De mensen kunnen zich daar een beeld bij vormen. Hier is het heel moeilijk om te werken aan een merkidentiteit.”* (Y)

Deze respondent haalt het al aan: het is moeilijk om met verschillende gemeenten als één 'merk' naar buiten te komen, als een specifieke streekidentiteit ontbreekt. Dat bleek vanzelfsprekend vooral in de regio's waar een verregaande samenwerking uitblijft – zoals bijvoorbeeld de (zuidelijke) Denderstreek:

*“Wij zijn de vreemde eend in de bijt, de moeilijke leerling in de klas. Dat merk je ook politiek gezien. Wij hebben te weinig ‘common ground’ in onze regio, daar komt het vaak op neer. [...] Uiteindelijk zit dat wel allemaal gewoon in ons hoofd, dus ik denk wel dat we dat kunnen overwinnen – maar daarvoor zal er wel nog heel wat water door de Dender moeten vloeien.”* (T)

#### 4.2.3 Engagement en gedragenheid

We herhalen één zin uit het voorgaande citaat: *“Dat merk je ook politiek gezien.”* (T) De politieke (on)wil om in te stappen in een regionaal cultuurverhaal blijkt vaak erg bepalend. Dit is evident, en geheel in lijn met het **primaat van de politiek**<sup>4</sup>. De mate van politieke betrokkenheid varieert fel. Ter illustratie: *“Wij kunnen rekenen op best veel politieke goodwill.”* (Z) en *“Wij kunnen redelijk autonoom plannen maken én uitvoeren met de ambtenaren, zonder dat er heel veel politiek gekrakeel aan te pas komt.”* (Y) Tegenover: *“Ik voel bij het beleid weinig goesting of betrokkenheid om dat echt uit te bouwen. Heeft dat met onwetendheid of vrees te maken? Dat weet ik niet zo goed.”* (N) Of nog:

*“Het is misschien wel zo dat [X] nog te veel eigen uitdagingen heeft binnen haar eigen stedelijke context, waardoor er te weinig tijd of energie is voor die andere gemeenten. Het brandt nog in eigen huis: dat moet eerst geblust worden. Er is misschien nog niet voldoende rust, vrijheid of mentale en fysieke ruimte om gemakkelijk die brug te maken. Ik hoor alleszins weinig weerstand binnen de administratie.”* (H)

De **motieven** achter dergelijke politieke beslissingen zijn legio. In een aantal gevallen valt dit bijvoorbeeld eerder te wijten aan een al zwaar takenpakket: *“Als schepen vind ik het soms jammer dat ik daar zo weinig zicht op heb. Ik ben meestal met zaken \*binnen\* de stad bezig, wat je natuurlijk ook positief kan opvatten.”* (Π) In andere gevallen komt men meer in een

---

<sup>4</sup> Internationaal beginsel dat stelt dat verkozen politici belangrijke beslissingen moeten nemen en dat zij zich niet noodzakelijk moeten laten leiden door hun ambtenaren of andere professionals.

gevoelige, politieke sfeer terecht. Dit kan gaan van de onwil om al te veel zeggenschap af te staan, tot partijpolitieke of ideologische conflicten.

*“De politieke verhoudingen tussen die gemeenten zijn niet altijd evident. Dat zal in de nieuwe legislatuur wel nog een bijkomende uitdaging zijn. Natuurlijk, het is niet omdat je van dezelfde partij bent of gelijkaardige coalities hebt, dat het dan noodzakelijk meer kans op slagen heeft.” (Λ)*

*“In de erfgoedsector zijn er dan weer veel minder spanningen rond de tafel, omdat dat ideologisch veel minder een strijdperk of een pijnpunt is. Dat sluit ook veel meer aan bij de partijpolitiek.” (T)*

Het was in dit opzicht bijvoorbeeld ook frappant hoe geen enkele bevroagde politicus (-a) uit de Denderregio bereid was om deel te nemen aan de interviewronde. Cultuurmedewerkers tonen over het algemeen veel meer interesse om intergemeentelijk samen te werken dan hun beleidsmakers. Deze **ambtelijke dynamieken** kwamen ook in de interviews sterk op de voorgrond, soms in schril contrast met de politieke onwil: *“Ik krijg heel gemengde signalen uit [X]. De ambtenaren zitten daar wel met veel goesting om samen te werken, maar die politiek blijft echt achter.” (Y)* Uitbreider:

*“In [X] ligt men daar nog maar weinig van wakker, maar dat komt vooral omdat de politiek daar wat veel naar haar eigen navel kijkt. Ambtelijk zijn we daar wel mee bezig.” (T)*

*“Wij hadden samen met alle gemeenten in onze regio een plan opgemaakt, maar wanneer het puntje bij paaltje kwam, heeft de politiek in (X) gezegd: ‘Neen, wij tekenen dat plan niet.’ We dienen nu dus met alle anderen in. Die ambtenaren zeggen tegen ons wel: ‘Dat is het stomste idee ooit. Mogen wij alsjeblieft op de hoogte blijven?’ Terwijl ze formeel moeten zeggen: ‘Wij doen niet mee.’” (Y)*

Al valt ook deze beweging te relativiseren: *“Ik voel ook bij mijn eigen medewerkers wel een terughoudendheid over ‘mijn veld’ en ‘mijn contacten’. Er zal een andere blik gehanteerd moeten worden.” (T)*

Om vanuit de lokale administratie politieke wil te creëren, zullen de cultuurmedewerkers, zoals reeds aangehaald, meer moeten leren **lobbyen**. Zeker binnen een coalitie met verschillende politieke strekkingen, zal men de schepen van Cultuur meer ‘munitie’ moeten geven om de meerwaarde van een (boven)lokale cultuurwerking hard te maken en op die manier zijn/haar collega’s van dit beleid te overtuigen: *“Om zoiets te bereiken heb je natuurlijk een sterke ambtenaren nodig, maar ook een sterke schepen van Cultuur.” (I)* Of nog:

*“Als dat door de ambtenaren goed wordt voorbereid, en als ze zelf overtuigd zijn van die meerwaarde, dan zullen ze hun mandatarissen ook wel kunnen overtuigen om daar middelen in te steken. Je moet natuurlijk wel die meerwaarde kunnen laten zien – en dat is niet altijd makkelijk.” (Λ)*

*“Het is misschien makkelijker om eerst op ambtelijk niveau te kijken naar wat u bindt, om dan de stap naar de politiek te zetten. Het is wel belangrijk dat die politiek op één of andere manier ook sterk betrokken is. Als zij vanaf de wieg samen met de*

*ambtenaren mee aan dat verhaal kunnen schrijven, dan schep je wel een groot vertrouwen.” (Λ)*

Bij bestaande samenwerkingsverbanden kan men deze duidingstaak logischerwijs overigens ook overlaten aan de bovenlokale cultuurmedewerkers:

*“Het is de taak van het intergemeentelijk samenwerkingsverband om zowel op een formele als op een informele manier, zowel structureel als projectmatig, ervoor te zorgen dat er voldoende knooppunten of verbindingspunten met het politieke niveau zijn. [...] Vanaf de conceptfase moet je de zaken eigenlijk al eens aftoetsten. Als het pas op een beslissingsmoment bij de politiek komt, dan is dat eigenlijk niet oké. [...] Je moet dat verschil op tijd wegwerken. Het zou zonde zijn dat ambtenaren veel tijd steken in iets dat niet kadert in het politieke beleid.” (Γ)*

#### **4.2.4 Logica tot samenwerking**

De combinatie van de lokale noden en uitdagingen enerzijds met de politieke en ambtelijke gedragenheid anderzijds brengt ons naadloos bij de logica ‘waarom’ die lokale besturen dan een intergemeentelijk samenwerkingsverband zouden aangaan.

Zo hoorden we regelmatig: *“De uitdaging is vooral behouden wat al is.” (K)* En dus *“worden er nu grotere samenwerkingsverbanden aangegaan omwille van subsidies.” (Θ)* Het lijkt dus dat vooral de uitdagende **financieel-budgettaire situatie** van de (bestuurlijke) cultuursector doorslaggevend is om samen te werken: *“Er zitten wel heel veel mogelijkheden in dat regionaal samenwerken, bijvoorbeeld in de zoektocht naar meer financiële middelen.” (P)* Daar kan echter meteen een kanttekening bij gemaakt worden:

*“In de hoofden van de meeste lokale beleidsmakers lijkt het bovenlokaal samenwerking altijd wel ergens efficiëntiewinsten op te leveren. Ik ga in het midden laten of dat effectief zo is, want we weten dat dat soms ook niet het geval is.” (E)*

Daarnaast zou op dit bovenlokaal niveau evenwel beter voorzien kunnen worden in de nodige **expertise**:

*“Je vertrekt altijd vanuit de vraag: wat is er aanwezig in de eigen gemeente? Op vlak van cultuur is er in de kleinere gemeenten meer expertise dan op vlak van erfgoed. Dat is een veel ruimer begrip. Voor erfgoed kom je al snel bij die IOED terecht, omdat er in een kleinere gemeente nu eenmaal geen archeoloog tewerk gesteld gaat worden. Intergemeentelijk zou dat bijvoorbeeld wel al kunnen.” (Γ)*

*“Er zijn steeds meer ambitieuze spelers en actoren die ook bovenlokaal willen werken. Voor hen is dat samenwerkingsverband dan wel een interessante inrijpoort, zowel qua ondersteuning en inhoudelijke expertise als voor financiële middelen.” (Σ)*

Dit alles moet vooral de **impact** van het (boven)lokale cultuurbeleid grondig vergroten, wat geldt voor *“alle problemen, uitdagingen en issues die over de gemeentegrenzen heen gaan of waarbij één lokaal bestuur te weinig kennis, financiële middelen, knowhow of slagkracht heeft om die autonoom op te lossen” (H)* Volgende respondent gaat verder: *“Intergemeentelijke samenwerking binnen cultuur en erfgoed is een must om net iets meer te kunnen doen dan de som van elk onderdeel in die samenwerking apart.” (E)* Uitgebreider:

*“Wij geloven in regionaal werken omdat veel beleid, zeker cultuur, niet stopt aan uw gemeentegrenzen. [...] Zeker als centrumstad is dat duidelijk: al onze cultuurverenigingen hebben heel uiteenlopende samenstellingen, met leden uit de brede regio. Er komen natuurlijk ook veel mensen uit de regio naar die centrumstad om van cultuur in de brede zin te genieten. Dan vind ik het wel belangrijk dat je daarvoor ook allianties sluit. Je kan dat niet afbakenen per gemeente. [...] Via intergemeentelijke samenwerking kan je dan voldoende schaal bereiken en zo genoeg humus creëren om relevant en betekenisvol te kunnen zijn voor die lokale kunstenaars – maar ook om dynamieken te kunnen opzetten en subsidies naar hier te halen.” (Λ)*

In dit citaat sippelt het argument van **publieksverbreding** al door, wat ook door de andere respondenten regelmatig werd aangehaald: *“Inwoners zijn wel geïnteresseerd om voor cultuur naar verschillende plaatsen te gaan.” (H)*

*“[X] is niet zo groot als Antwerpen of Gent, maar op regioniveau hebben we plots wel een gelijkaardig volume. Een heel belangrijke meerwaarde, die voor een stuk ook onze aantrekkelijkheid naar partnerorganisaties vergroot, is net dat die uitgestrektheid over dat volledige regionale werkingsgebied.” (M)*

Toch waren over dit argument ook kritische stemmen te bespeuren, die wezen op de verschillen tussen een ‘mainstream’ aanbod en nichekunsten:

*“Als wij zelf niet meer zouden programmeren voor de eigen inwoners, dan ben ik ervan overtuigd dat zij zich ook niet zouden verplaatsen naar elders – en dat er dus veel mensen zouden wegvallen. Anderzijds merken we ook wel aan onze ticketingcijfers dat mensen ook die ruimere regio bekijken, bijvoorbeeld in functie van hun agenda. Mensen die meer geïnteresseerd zijn in niches, daarvan is allang bewezen dat zij zich daarvoor ook verder willen verplaatsen.” (Ψ)*

*“Een stad heeft bijvoorbeeld meer middelen, dus in die zin zou het logisch zijn dat zij een aantal gewaagdere zaken zouden uitproberen. Maar zelfs daar is het uiteindelijk moeilijk daar een voldoende groot publiek voor te bereiken. Als je dan ook kan ronselen in de omliggende gemeenten, dan wordt dat misschien wel iets.” (N)*

Om dit te bereiken zou er hoe dan ook meer **complementaire, regionale afstemming** moeten vinden, met globale afspraken omtrent programmatie en dergelijke: *“Samenwerkingen zouden meer spreiding kunnen garanderen. De tijd dat we allemaal de bekende comedians lieten komen, is voorbij.” (T)* en *“Een stad zou een aantal zaken niet meer kunnen doen, net omdat de omliggende gemeenten dat even goed aan kunnen op hun schaal. Laat ons de dingen dan vooral wat complementair aanbieden, promoten en communiceren.” (N)*

*“Je zou bijvoorbeeld wel kunnen zeggen: ‘X gaat zich specialiseren in theater, daar waar Y zich specialiseert in een ander thema, en Z in nog een ander thema.’ [...] Aangezien we maar op enkele kilometers van elkaar liggen, ben ik nogal gewonnen voor een model waarbij de verschillende cultuurcentra elk een bepaalde niche kiezen en daarop programmeren.” (Ξ)*

Bovendien is cultuurbeleid per definitie erg verweven met andere domeinen, wat een sterk **transversale en geïntegreerde aanpak** noodzakelijk maakt: *“Cultuur komt vaak pas op de*

zoveelste plaats, dus hoe transversaler wij onszelf opstellen, hoe meer kans we hebben om toch gehoord te worden. Dat versterkt je alleen maar.” (I) En dus ziet men “een grotere verbinding \*binnen\* die sector, maar ook de verbreding naar andere sectoren, zoals bijvoorbeeld welzijn.” (E) Immers: “Je kan dan natuurlijk ook naar die andere sectoren kijken voor subsidies of cofinanciering om cultuurprojecten waar te maken.” (M) Ter illustratie:

“Er wordt veel meer een link gelegd tussen Cultuur, Erfgoed, Toerisme en zelfs Welzijn. Zo zijn er bijvoorbeeld via het decreet bovenlokale cultuur ook extra middelen te vinden.” (I)

“We zitten met een heleboel maatschappelijke en budgettaire uitdagingen waarbij de noodzaak om sectoroverschrijdend te werken veel groter is geworden. Dat gaat dan niet over die organisaties zelf, maar wel over het beleid erachter. We moeten dat allemaal veel meer incorporeren. [...] Tien jaar geleden was dat ondenkbaar, maar vandaag is dat alleen al op vlak van infrastructuur een win-win.” (T)

Toch stelden de meeste respondenten binnen een samenwerkingsverband dat vooral de **administratieve coördinatie** en het delen van **backoffice**-diensten als grootste meerwaarde dient: “Die samenwerking is vooral administratief. [...] De schaal blijft dus wel op eenzelfde niveau. Het assortiment en de backoffice-diensten zijn natuurlijk wel uitgebreider.” (K) en “De projecten waarvoor wij samenwerken, die gaan niet over het delen van publiek. Die gaan over het delen van kennis en backoffice. \*Daar\* zijn mogelijkheden om de noden te onderzoeken.” (A) Of nog:

“Net de uitdagingen waarmee we vandaag worden geconfronteerd, zoals versplintering en eilandwerking, zijn goede argumenten om daarop verder te werken. [...] Het zou vandaag moeten gaan over een gezamenlijke ticketshop, een financiële verdeelsleutel, gezamenlijke programmatie, ...” (T)

Volgende respondent vat dit overzicht dan ook mooi samen:

“Ten eerste gaat dat over kennisuitwisseling, zowel formeel als informeel. Daar heeft iedereen wel iets aan, ongeacht of je uit een grote of een kleine gemeente komt. Ten tweede heb je de schaalvoordelen. Dat kan gaan over lagere aankooprijzen, over een goedkopere inkom voor de inwoners, ... Ten derde kan je maatschappelijke uitdagingen gezamenlijk aanpakken. Dat zijn zaken waar iedereen mee te maken heeft, maar die elke gemeente op zichzelf niet kan oplossen – ook een centrumstad niet. [...] Dat zijn zaken die je nu eenmaal binnen een organisatienetwerk moet aanpakken. Door soloslim te spelen gaat u dat nooit lukken.” (Y)

“Zo'n samenwerking werkt natuurlijk vooral als daar voor iedereen een meerwaarde in zit.” (B) Die **meerwaarde** zou net zijn dat er dankzij de regio zaken gebeuren die anders niet hadden kunnen gebeuren, omdat er lokaal geen budget, tijd of ruimte voor is.

“Er moet wel een duidelijke win-win gerealiseerd kunnen worden. Je moet vertrekken vanuit een eigen doelstelling of missie, waar je dankzij die samenwerking nog een extra doelstelling aan kan koppelen – wat je autonoom niet had kunnen bedenken, maar wat door die gezamenlijke synergie wél kan. [...] Dat vraagt wel wat verbeeldingskracht, aansturing, netwerkskills en overtuigingskracht – zowel op politiek

*als op ambtelijk niveau. De mensen die het moeten uitvoeren moeten ook overtuigd zijn van die meerwaarde. Dat is niet altijd vanzelfsprekend.” (H)*

Dit maakt dat de ‘vruchten’ van een samenwerking vooral achter de schermen te plukken zijn, zo bleek uit verschillende getuigenissen uit voornamelijk kleinere gemeenten: *“Anders zit ik alleen op mijn eiland. Op die manier kan ik toch kennis maken met andere partners, ideeën uitwisselen en mensen leren kennen.” (B)* Of: *“De succesfactoren liggen vooral in de complementariteit met de lacunes binnen onze eigen gemeentelijke diensten.” (K)*

Een bezorgdheid was dan wel de **invulling van de regionale rol** die zo’n samenwerkingsverband dan uiteindelijk moet oppakken. Dient deze organisatie als facilitator of knooppunt voor de lokale verenigingen? Als radar in een bestuurlijke machine, met een signaalfunctie naar de lokale administraties? Als versterkend kennisnetwerk om cultuurmedewerkers samen te brengen en te inspireren? Of kan zo’n samenwerkingsverband werkelijk als een autonome dienst opereren, met een verregaand mandaat om te besturen boven de lokale besturen? De meningen waren verdeeld. Een greep uit de reacties: *“Zij moeten een doorwijsfunctie hebben in de zin van ‘wie is waar mee bezig?’.” (A)* en *“Ik zie hen vooral als degenen die de link leggen tussen het lokale en het Vlaamse cultuurbeleid.” (Σ)* Maar ook:

*“De man in de straat weet dat hij daar terecht kan. Die worden daar ondersteund en begeleid. Mensen hebben een idee, willen dat uitwerken en kunnen daar dan aankloppen voor logistieke ondersteuning, vragen, informatie, ... [...] Ik vind het dus wel belangrijk dat verenigingen en individuele partners daar kunnen aankloppen, [...] maar wij als gemeente natuurlijk ook. Wij moeten daar ook kunnen terecht kunnen en begeleid worden voor technische vragen, opzoekwerk en kaartmateriaal. [...] Maar zij reiken ook informatie aan over mogelijke toekomstige subsidies of samenwerkingsmogelijkheden.” (Θ)*

Hoe dan ook wordt vooral het **‘helikopterperspectief’** van dergelijke samenwerkingsverbanden als een belangrijk element ervaren: *“Zij kijken overheen de hele regio – maar ook daarbuiten. Zij zijn ook goed op de hoogte van andere samenwerkingsverbanden. Mijn cultuurmedewerkers zijn daar natuurlijk ook wel van op de hoogte, maar dat blijft beperkter.” (Θ)*

De grens tussen het verband als uitvoerende ‘actor’ of als beleidsvoerende ‘regisseur’ is evenwel niet altijd duidelijk. Enige opheldering over de implicaties van zo’n regionale rol, hetzij door Vlaanderen hetzij door de regio zelf, lijkt dan ook op zijn plaats.

#### **4.2.5 De rol van centrumsteden, deel I**

Naast de zoektocht naar de ideale rol voor een intergemeentelijk samenwerkingsverband, speelt natuurlijk ook de specifieke positionering van de centrumsteden. Zij kunnen hoe dan ook veel van de aangehaalde ‘regionale voordelen’ al binnen hun eigen organisatie creëren. Toch zijn ook hier nog opportuniteiten te vinden: *“Grotere steden kijken uiteraard ook wat ze er zelf kunnen uithalen voor het grotere huis, al is het maar naar netwerking toe – wat ook heel belangrijk is, want je begeeft je toch altijd in een lokale context.” (Γ)*

De vraag is dan in hoeverre deze centrumsteden ook een **leidende rol** moeten opnemen, als trekker van de ruimere regio. Gezien hun ruimer en meer gespecialiseerd personeelsbestand, hebben zij vanzelfsprekend ook meer ruimte en expertise om dergelijke rol op te nemen. Zo erkennen ook deze respondenten, allen uit kleinere lokale besturen: *“Natuurlijk kijken de ‘kleintjes’ af en toe wel eens naar die centrumstad om een leidende rol op te nemen.”* (Ψ) Daarenboven is het *“altijd goed om een centrumstad in uw regio te hebben: dat is een focuspunt waar je het spinnenweb aan kan ophangen.”* (E) Of nog:

*“Wij maken dankbaar gebruik van heel veel zaken die in die stad aanwezig zijn – en daarmee spreek ik volgens mij voor de meeste randgemeenten. Er heeft volgens mij niemand echt het sentiment dat wij moeten opboksen tegen een overgewicht vanuit de stad, zeker niet als het gaat over de samenwerking op vlak van cultuur.”* (E)

*“De centrumsteden zouden een veel krachtigere, leidende rol moeten opnemen om een aantal samenwerkingsverbanden of overkoepelende platformen te leiden, zeker na de stopzetting van die provinciale bevoegdheden.”* (I)

En ook volgende respondenten zien hier vanuit hun stad potentieel in:

*“Als centrumstad zouden wij een veel sterkere rol kunnen en mogen spelen. Op vlak van cultuurbeleid kunnen centrumsteden ook echt kunst aantrekken met subsidiereglementen, infrastructuur of speelmogelijkheden – en zo die bredere regionale dynamiek verhogen.”* (Σ)

*“Wij hebben als centrumstad destijds wel de leiding genomen om die mensen samen te brengen. Het is wel belangrijk dat je je dan vanaf het eerste moment zeer bescheiden opstelt en je een juiste ‘tone of voice’ hanteert. Als centrumstad kan je ook vanuit een dienende rol uw collega’s overtuigen en zo stelselmatig werken aan een versterking van dat intergemeentelijk samenwerkingsverband.”* (Λ)

Deze laatste respondent verwoordt het treffend. Een belangrijk aandachtspunt is immers dat de trekkersrol van centrumstad al snel zou kunnen conflicteren met de **gelijkwaardigheid** van de verschillende lokale besturen in de regio:

*“Ik heb het gevoel dat de stad binnen dat samenwerkingsverband vrij genereus is en zeker niet alles naar zich toe trekt. Uiteraard hebben zij meer mogelijkheden waardoor zij ook bepaalde dingen extra of anders kunnen doen in vergelijking met andere gemeenten, maar dat wordt wel goed gemotiveerd.”* (Δ)

*“Op bepaalde vlakken hebben wij wel meer expertise dan de allround-medewerkers. Daar wordt dan ook wel naar geluisterd. Toch nemen wij zeker de laatste tijd niet zo’n sturende of leidende rol op. We voelen aan dat dat te dominant zou zijn en niet geaccepteerd zou worden.”* (Σ)

Hierin de juiste balans vinden, blijkt niet altijd even evident. Ter illustratie: *“Binnen ons samenwerkingsverband is het bijvoorbeeld duidelijk zo dat de stad \*niet\* de voorzitter levert, en dat wij een gelijkwaardig lid zijn in de werkgroepen.”* (Σ) En:

*“De zoektocht naar een hoofdzetel was wel interessant. De kleinere gemeenten waren daar wel in geïnteresseerd, maar zij hebben veel minder infrastructuur en knowhow*

*over pakweg ICT of een rechtspositieregeling. Daartegenover maken twee extra medewerkers nu eenmaal weinig verschil op de payroll van een grotere stad.” (H)*

*“Er leeft bij kleine gemeenten toch wel wat drempelvrees. Wij weten natuurlijk ook dat we als centrumstad, omwille van onze grootte, capaciteit en competenties – en daarmee wil ik helemaal niet neerbuigend zijn ten aanzien van de kleinere besturen – een trekkersrol kunnen opnemen, maar dan is het ook een uitdaging om daar niet beheersend, maar eerder begeistert in te zijn.” (Λ)*

Desalniettemin zouden centrumsteden willens nillens al snel **de regionale agenda kunnen domineren** : *“Door het feit dat centrumsteden meer professionals in dienst hebben en daar meer tijd in kunnen steken, gaan zij ook automatisch doorwegen.” (Γ)*

*“Mij lijkt het logisch dat een centrumstad een leidende rol op zich neemt, omdat je nu eenmaal beschikt over een groter personeelsbestand en meer beleidsruimte. Natuurlijk, wanneer je zelf aan de knoppen zit, bepaal je ook wel snel de agenda en de richting van zo’n samenwerkingsverband. Alles valt of staat dan met goede afspraken, een transparante opzet en duidelijke doelstellingen.” (T)*

*“In mijn ogen moeten centrumsteden geen trekkersrol opnemen, net om die brede regionale focus te blijven bewaken. [...] Als je niet oplet is het gevaar wel dat zij te veel gaan doen voor die lokale gemeenschap, vanuit een eigen logica of focus, zonder dat uit te breiden naar de hele regio.” (H)*

Zo blijkt ook uit volgende citaten: *“Door het feit dat steden zo veel financiële middelen en medewerkers hebben, worden wij soms wel onderdrukt, [...] maar dat is ook een perceptie van persoon tot persoon.” (Θ)* Dit mogelijke onevenwicht wordt trouwens ook erkend door volgende schepen, afkomstig uit een centrumstad:

*“Wij brengen natuurlijk ook de grootste financiële bijdrage in, en daar mag zeker wat tegenover staan – maar dat gaat in mijn ogen soms wat ten koste van de kleinere gemeenten. Ik weet dat ik nu tegen mijn eigen winkel spreek, maar voor mij blijft dat een heikel punt. Natuurlijk hebben wij als grootste stad een trekkersrol, maar we mogen als grote trekker ook niet die kleinere gemeenten uit het oog verliezen.” (Π)*

Essentieel is dan dat men deze dominantie zo veel mogelijk tegengaat door voldoende aandacht te besteden aan de **lokale eigenheid** van elke partnergemeente: *“Je moet geen eenheidsworst creëren.” (T)* en *“Als er één iemand overheerst, dan is het geen samenwerking meer: dan haal je de eigenheid van de partners in die samenwerking onderuit.” (Θ)* Of nog:

*“Het is misschien net boeiender wanneer er wat verschillen en contrasten aanwezig zijn. Dan moet je net synergiën opzoeken en doelstellingen formuleren die dat typische karakter overstijgen. Het moet natuurlijk ook geen potpourri worden, want dan zit je weer te ver van de inwoners of de doelgroepen. De burgers moeten affiniteit met de cultuur hebben.” (H)*

Volgende case omschrijft duidelijk hoe deze zoektocht naar een goed evenwicht idealiter bereikt kan worden:



*“In het begin stond onze erfgoedcoördinator mee aan de wieg van dat samenwerkingsverband, en zat die mee in de werkgroepen om de boel vooruit te sleuren. Die bepaalde dus ook heel fel het beleid. Dat is stelselmatig afgebouwd. Op de duur krijg je dan ook een versterking van de medewerkers \*in\* dat intergemeentelijk samenwerkingsverband. Hoe sterker zij worden, hoe groter de gelijkwaardigheid tussen uw partners – want dan zit die expertise echt bovenlokaal.” (Λ)*

## 4.3 HULPMIDDELEN

Het is evident dat de middelen van grote steden en kleine gemeenten flink kunnen verschillen, zowel financieel als qua personeel. Op het vlak van intergemeentelijke samenwerking komen dan meteen enkele vragen bovendien. Moeten ‘de groten’ dat verhaal dan trekken, zodat ‘de kleintjes’ kunnen meesurfen op hun realisaties? Wat als de projecten zodanig groot zijn dat de kleine lokale besturen hier maar moeilijk in mee kunnen? Gaan zij dan niet verdrinken in de dominantie van die centrumstad?

In wat volgt gaan we dieper in op de middelenallocatie en personeelsinzet binnen een (al dan niet geformaliseerde) cultuursamenwerking. We besluiten dit hoofdstuk opnieuw met enkele implicaties voor de regionale rol van centrumsteden.

### 4.3.1 Middelenallocatie

*“Op het einde van de rit gaat het toch wel vaak over de centen. Follow the money.” (Ξ) Zo trapt deze respondent het luik rond de financiële middelenallocatie af. Immers: “Je zit met een financiële bezorgdheid, maar dat kan je overwinnen met een goede verdeelsleutel en afspraken.” (T) Over zo’n ‘goede’ verdeelsleutel bestaat evenwel discussie. De respondenten schoven zo diverse mogelijke criteria naar voor. Ter illustratie:*

*“Wij regelen die bijdrage op basis van het inwonersaantal. Ik vind dat nog altijd een verdedigbare manier van werken. Daarvan zie je ook duidelijk de return. Het aantal inwoners is natuurlijk maar één criterium. Je zou ook parameters kunnen bedenken op basis van uw totale gemeentebegroting of omzet. Een gemeente met veel industrie is vaak bijvoorbeeld veel rijker. Langs de andere kant krijgt een centrumstad ook wel meer subsidies, en dus \*moeten\* ze ook een sterkere rol op zich nemen. Een dergelijk criterium is dus ook wel verdedigbaar. Stel: x procent van uw begroting moet je in cultuur investeren – dan heb je ook een vorm van gelijkheid.” (Σ)*

Toch zouden dergelijke parameters mogelijk te veel verwarring (en overhead) veroorzaken:

*“Moesten er goede alternatieven zijn, dan zullen we niet aarzelen om die onder de loep te nemen. Maar je voelt me al komen: zo’n begroting zit heel technisch in elkaar – hoe ga je daarmee om? [...] Ik snap die gedachtegang wel, maar waarnaar kijk je dan? Uw begroting of uw rekeningen? Enkel de exploitatie-uitgaven of ook de investeringsuitgaven? Pure werkingmiddelen of ook personeelsuitgaven? Dat is niet evident. [...] Voor zo’n zaken zou je al veel te veel parameters moeten meenemen, en dan krijg je nog eens de discussie welke wel en welke niet. [...] Voor uw coalitiepartners is het heel belangrijk om zeer begrijpelijk naar voor te schuiven hoeveel je investeert in bepaalde zaken, en op basis van welke criteria.” (Λ)*

En dus: “Alles heeft voor- en nadelen, maar dan heb ik liever die transparantie van het **inwonersaantal**.” (Λ) Diezelfde redenering werd overigens door quasi alle respondenten gevolgd: “Inwonersaantal lijkt me een logisch criterium. Begin maar eens aan iets anders. Er zijn wel een aantal logische parameters te bedenken, maar die maken het tegelijk ook kwetsbaar.” (T) En:

*“Wij betalen per inwoner een bepaalde bijdrage. Aan de hand daarvan krijgen wij ook subsidies toegekend of specifieke ondersteuningsstappen. Met zo’n vast bedrag heb je toch ook wel wat zekerheid. Anders zou er door de ene gemeente misschien veel meer aangevraagd worden dan door een andere gemeente. Er wordt daarnaast nog wel gekeken naar extra mogelijkheden, zoals Vlaamse subsidies, maar ook die worden verdeeld op basis van het aantal inwoners.”* (Θ)

Zo kom je op het politiek gevoelige onderwerp van de (financiële) **return**: “Hoe dan ook heeft het altijd ook wel te maken met ‘What’s in it for us?’” (Σ) Uitgebreider:

*“Die gevoelens komen bij elke partner, hetzij groot hetzij klein, wel eens naar boven. Dat gevoel wordt natuurlijk altijd scherp op het moment waarop er effectief naar de portemonnee wordt gekeken. Als niemand zich zorgen zou moeten maken over financiële middelen, dan zou ook niemand twifelen aan de meerwaarde van bovenlokaal samenwerken.”* (E)

*“Er leeft volgens mij een sterke vrees of er wel genoeg return voor de eigen gemeente zal zijn. Zij willen vooral dat het geld, de tijd en het personeel dat daarin gestoken wordt, ook genoeg meerwaarde creëert voor de eigen gemeente. Dat komt uiteindelijk toch altijd bovendrijven in dat soort gesprekken. [...] Voor elke cent die men bijdraagt, rekent men ook wel op een nodige terugbetaling.”* (N)

Om deze discussie te overstijgen is een zekere ‘bovenlokale maturiteit’ nodig, zo blijkt ook uit volgende getuigenis, uit een bestaand samenwerkingsverband:

*“In het begin was iedereen daar toch nog wat meer bekommerd over. We hadden toen een projectsubsidiepot met verschillende vorken waarbij de verdeling toch mooier verdeeld was. Doorheen de jaren is dat mee gegroeid, waardoor we nu zelfs van dat systeem afgestapt zijn. Nu schuiven we echt inhoudelijke thema’s naar voor. Dan kijk je niet meer in de zin van ‘hoeveel gaat nu naar welke gemeente, en is dat billijk verdeeld?’ [...] Door het feit dat wij al jarenlang samenwerken is daar dus ook een mindset gegroeid waarbij de return wat kan variëren. Dat is natuurlijk wel een uitdaging voor gemeenten die erbij komen. [...] Voor de kleine gemeenten zal het natuurlijk altijd wel moeilijker zijn, maar zolang zij zien dat er op één of andere manier toch veel naar hen terugstroomt en dat zij daar ook terecht kunnen voor dienstverlening – niet noodzakelijk financieel, maar vooral qua expertise, ondersteuning en toegankelijkheid – gaat dat goed.”* (Λ)

Een specifiek probleem dat hierbij opduikt is het **gebrek aan objectieve criteria of ‘tastbare parameters’** om de meerwaarde van zachte sectoren te staven en de return van een bovenlokaal cultuurbeleid in kaart brengen: “Je moet natuurlijk uw college van burgemeester en schepenen ook meekrijgen. De meerwaarde wordt niet altijd \*gezien\*, zeker als je van ‘scratch’ moet beginnen.” (Λ) Uitgebreider:

*“Die meerwaarde is soms onzichtbaar. Het is niet altijd makkelijk om dat vast te pakken. Het is dan onze taak om dat verschil iedere keer ook naar de politiek toe te staven. Je moet kunnen aantonen dat je \*dankzij\* die gezamenlijke regionale aanpak dergelijke zaken professioneler hebt kunnen aanbieden.” (Z)*

*“Er zijn wel parameters over het aantal communicatie-acties of over de verdeling van middelen, maar we zouden ook parameters moeten vinden over de versterking van die creatieve humus en dat artistieke veld. De zoektocht naar dergelijke impactcriteria is nog altijd lopende. [...] Je moet niet enkel kwantitatieve data gebruiken, maar ook kwalitatieve criteria. Hoe meet je dat? Hoe laat je dat zien aan beleidsmakers? Voor zulke zachte thema's is dat echt een uitdaging.” (Λ)*

Daarbij geldt wel de bedenking dat dit *“steeds vaker in harde data en vooral valuta uitgedrukt moet worden. Dat is niet altijd makkelijk.”* (Σ) Deze respondent gaat verder: *“We mogen niet alleen die harde weg bewandelen. De maatschappelijke return, talentontwikkeling, mentaal welzijn, ... Dat zijn allemaal aspecten die cultuur mee versterken. Vlaanderen moet die beleidsmatige waarde van cultuur meer benadrukken.”* (Σ)

#### **4.3.2 Personeelsinzet**

Voor de kleinere lokale besturen is het soms moeilijk, zowel politiek als ambtelijk, om de voordelen van een intergemeentelijke samenwerking te zien. Zo zouden de ambtenaren hun handen reeds vol hebben *“met alle lopende zaken binnen de organisatie.”* (K) Er heerst met andere woorden al een **te hoge workload binnen de kleinere gemeenten**. Bovenlokaal samenwerken zou misschien wel een meerwaarde kunnen bieden, maar dan nog zou een lokale medewerker minstens een administratieve coördinatietaak moeten opnemen, en: *“Iemand vrijmaken om een samenwerkingsverband op te zetten of op te volgen, die vraag gaan we zelfs niet stellen.”* (K) Of nog: *“Als je dat als lokale medewerker bovenop uw takenpakket moet nemen, wat sowieso al te groot en te ruim is, dan voel je dat dat niet werkt.”* (N)

Waar de financiële verdeelsleutel dus nog relatief evenredig blijkt door te werken met het inwonersaantal, vallen er wat betreft de personeelsinzet wel grotere verschillen op te merken tussen de diverse partners binnen een samenwerkingsverband. Dit komt ook sterk naar boven door het **verschil in expertise** tussen een centrumstad en een kleinere gemeente:

*“Wij zijn uiteraard thuis in de sector en kennen dus wel de regelgeving, verschillende subsidiemogelijkheden, contacten, ... Het gaat niet altijd over financiële ondersteuning, maar even goed over het delen van een netwerk of ondersteuning in communicatie, infrastructuur, logistiek, ... [...] Dat klinkt nu heel hautain, maar je kan daarmee wel zinvol bijdragen als er discrepanties zijn. Daarmee wil ik niet zeggen dat wij meer weten of beter geschoold zijn, maar wel dat wij een andere rol hebben – dat zou misschien wel meer verduidelijkt mogen worden.”* (Σ)

Ook volgende respondent gaat verder op een dergelijke ‘verduidelijking’, zelfs herziening van de regionale positie van de centrumstad qua personeelsinzet:

*“Ik ben misschien wel op zoek naar een ander businessmodel binnen dat samenwerkingsverband, gezien dat reeds aanwezig professionalisme in die grotere*

*steden. Vandaag gaat die dienstverlening \*van\* dat verband \*naar\* de verschillende gemeenten. Het zou ook in de andere richting kunnen gaan. [...] Ik vind dat eigenlijk een vreemde constructie, vooral omdat wij die expertise al hebben. Men moet in een zogezegd dienstverlenende organisatie dus diezelfde expertise uitbouwen, waar wij per definitie geen beroep op zullen doen... Zelfs integendeel, dat zijn vaak nieuwe mensen die net naar ons zullen moeten komen om expertise op te doen.” (M)*

Moet de expertise zich dus werkelijk op een bovenlokaal niveau georganiseerd worden, of kan die ook voorzien worden door een betrokken centrumstad? Dat brengt ons naadloos bij de mate waarin zo'n intergemeentelijk samenwerkingsverband geformaliseerd moet worden tot een (quasi-) **autonome organisatie**: *“Met de evolutie binnen het Decreet Bovenlokale Cultuur denk ik wel dat die intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een zekere autonomie gaan krijgen om zelf over zaken te beslissen.” (Λ)* en *“Dat is een tendens waar ik me persoonlijk wel in zou kunnen vinden, waarvan ik ook denk dat het kan werken én een meerwaarde kan hebben.” (N)* Of nog:

*“We zijn op een niveau geraakt waarbij er veel expertise is, terwijl vroeger het advies van die ene ambtenaar misschien meer werd gevolgd. Soms zijn er dus wel felle discussies, wat ik eigenlijk wel goed vind. In die evolutie zie je dat we aan het professionaliseren zijn. [...] Als je mij liet dromen, dan zou ik die intergemeentelijke samenwerking zelfs nog met verschillende poten uitbouwen. Ik zou dan echt naar een sterke organisatie willen gaan met verschillende klankbordgroepen. Als je steeds datzelfde vehikel zou kunnen gebruiken, waarin iedereen voldoende tot zijn recht komt, dan bouw je wel een stevig verband uit.” (Λ)*

*“Als we naar meer gemeenten gaan op een uitgestrekter territorium, dan gaan we daar een andere organisatiestructuur moeten opzetten. De samenwerking zoals die nu is, zal dan op een andere manier georganiseerd moeten worden. Nu is dat nog redelijk informeel. De beslissingslijnen zijn heel kort. [...] Ik ken bijna iedereen persoonlijk. Ik kan iedereen op een bepaalde manier wel goed inschatten. Maar goed, bij een schaalvergroting zouden we wel naar een formelere structuur moeten gaan. Ik zou wel niet willen verglijden naar een te logge organisatie. Het ‘rock and roll’-gehalte dat wij nu hebben, zou ik wel willen behouden.” (Y)*

Op die manier zou men wel regionale coördinatoren kunnen aanstellen om de lokale medewerkers te ontlasten of zelfs te versterken. Daarbij kom je natuurlijk ook al snel bij het risico op te veel **overhead en transactiekosten**:

*“De middelen voor zo'n intergemeentelijke samenwerkingsverband lopen nu al niet over. Als je dan nog personeel moet inzetten voor al die praktische en juridische zaken; dan zou je daar al iemand voltijds moeten opzetten. [...] Dat zorgt wel voor veel extra ballast voor medewerkers die daar vaak weinig of geen knowhow over hebben – terwijl de partners van die intergemeentelijke samenwerking die knowhow of routine op zich wel al in huis hebben.” (H)*

En dus: *“Ofwel doe je het volledig apart, en dan blijven die mensen gewoon op de loonlijsten van de steden en gemeenten staan. Ofwel doe je het volledig samen, en dan gooi je ze allemaal in dezelfde pot.” (T)*

### 4.3.3 De rol van centrumsteden, deel II

*“De bestaande samenwerkingsverbanden worden vanuit de stad georganiseerd. Die medewerkers worden ook door de stad betaald. In die zin heeft zij daar dus wel een groter gewicht in dan de vier andere deelnemende gemeenten.” (N)*

Bovenstaand voorbeeld maakt meteen het overwicht van een centrumstad duidelijk indien men het cultuurbeleid *niet* doorschuift naar een bovenlokale organisatie. Echter, ook indien men uitkijkt naar een meer autonoom samenwerkingsverband, is de kans reëel dat de **‘regionale coördinatoren’ van de centrumsteden een beter overzicht over de regionale projecten** kunnen bewaren. Omwille van hun tijd, ruimte en mogelijkheid tot specialisatie, zouden de medewerkers uit de centrumsteden dus (opnieuw) disproportioneel kunnen doorwegen op de regionale agenda.

*“Men wil niet afhankelijk zijn of schatplichtig worden aan de centrumstad – dat speelt wel sterk. Je ziet dat natuurlijk ook bij fusiegesprekken, met de bezorgdheid van kleinere gemeenten om overvleugeld te worden door de stad. Ik wil niet negatief of denigrerend overkomen, maar ik zie in ons overleg wel dat veel collega’s vooral operationeel bezig zijn – zonder het grotere plaatje te kunnen zien. Dat komt allicht vooral omdat ze er gewoon geen tijd voor hebben. [...] De cultuurbeleidscoördinatoren moeten in de kleinere besturen vaak nog veel meer doen, zoals bijvoorbeeld een cultuurcentrum runnen.” (Σ)*

## 4.4 SAMENWERKINGSMODUS

### 4.4.1 Mensen spreken mensen

‘Mensen spreken mensen’, zo stelden de respondenten in koor. Mensen, met hun bijhorende persoonskenmerken, blijken cruciaal voor de opstart en de goede werking van een intergemeentelijk samenwerkingsverband: *“Je zit met verschillende ego’s. Het gaat om mensen, laat dat duidelijk zijn – zowel binnen de politiek als binnen de ambtenarij.” (T)* Immers: *“Samenwerken is echt heel **persoonsgebonden**. Het gaat vaak niet zozeer over ‘met welke gemeente werk ik samen?’, maar eerder over ‘met \*wie\* werk ik samen?’” (B)* Of nog:

*“Dat heeft heel veel te maken heeft met de persoonlijkheid van al die actoren, hetzij ambtenaren, hetzij politici. Je mag niet onderschatten hoe dat de zaken positief of negatief kan beïnvloeden.” (M)*

*“Het is veel interessanter om te zoeken naar leiderschap bij enthousiaste schepenen, bestuurders en medewerkers, die de nodige competenties, maar vooral ook goesting hebben om samen te werken. Dat moet klikken. Je kan daar niet alleen introverte personen of denkers zetten; je moet ook mensen hebben die de handen uit de mouwen durven steken. Het zijn \*mensen\* die het moeten waarmaken.” (H)*

De respondenten waren dan ook unaniem over het **belang van vertrouwen** in deze context: *“Dat heeft vooral te maken met mensen die mekaar al jarenlang kennen en vertrouwen – of net het gebrek daaraan. Dat geldt zowel ambtelijk als politiek.” (I)* En:

*“Door het feit dat we al jaren dat vertrouwen hebben kunnen opbouwen, maakt dat we elkaar ook al goed kennen en weten wat elkaars bekommernissen en mogelijke*

*valkuilen zijn. [...] Dat heeft veel met historiek en positionering te maken. Het gaat heel vaak over vertrouwen – en vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard.” (Λ)*

Dit helpt de samenwerking ook effectief vooruit, want *“als iemand er dan eens een wiel afrijdt, te voortvarend is of zich niet aan de afspraken houdt, dan heb je ook genoeg buffer, vertrouwen of **sociaal kapitaal** om dat op te vangen.” (H)* Ter illustratie:

*“Sommige samenwerkingsverbanden beginnen nu uit elkaar te vallen. We zijn 3-4 jaar verder, dus het is niet onlogisch dat er her en der strubbelingen opkomen. Als er dan niet gewerkt is aan die onderstroom, dan krijg je nu problemen. Draai of keer het zoals je wil, maar het heeft toch altijd met mensen te maken. Als die niet overeenkomen, dan stopt het ook.” (Υ)*

#### 4.4.2 Netwerken

*“De uitwisseling tussen collega’s is grotendeels weggefallen.” (Σ)* Dit beschreven we ook al wanneer we het hadden over (het wegvallen van) de **provinciale cultuurbevoegdheden**:

*“Er zat nog een hele tijd tussen het moment waarop werd aangekondigd dat de provinciale taken zouden veranderen, en het moment dat dat effectief in de praktijk trad. De provincie heeft in die periode daartussen wel nog vele jaren actief optreden, waardoor dat netwerk ook niet als een pudding ineen is gevallen. [...] Daardoor bleef alles nog lang draaiende qua expertise en huishouding, en daar plukken wij vandaag nog altijd de vruchten van.” (Γ)*

Er is een grote noodzaak aan **uitwisseling en intervisie** op een bovenlokaal niveau. Dit kan het best gevat worden aan de hand van **netwerkvorming**:

*“Je moet samenzitten met collega’s van andere cultuurdiensten, soms ook met politici, om te voelen wat er leeft. Tijdens zo’n bijeenkomsten voel je de teneur veel meer dan wanneer dat je dat moet horen van iemand anders of moet lezen in een verslag. Of je nu groot of klein bent: er zit een enorme meerwaarde in zo’n netwerken, waarin je uw eigen cases of uitdagingen eens kan aftoetsen.” (Γ)*

Dit kan, maar hoeft nog niet noodzakelijk over **formele structuren of platformen** gaan. Dergelijke interactie kan immers even goed plaatsvinden in een **informele setting**: *“Je haalt vaak meer uit de ‘afterdrinks’ dan uit de vergadering zelf. Dat zegt wel iets over het belang van die uitwisseling.” (Σ)* Deze respondent vulde evenwel meteen aan: *“Voor dat informele nagesprek is geen tijd meer. Als je iets geeft, dan moet je ook iets terugkrijgen. Als het niet meetbaar is, dan is het niet goed. Dat organische is weg.” (Σ)* En dus: *“Je moet elkaar veel zien, elkaar bezoeken, prospecteren, ... Dat zorgt voor een sterk contact, wat de belangrijkste voorwaarde is om te kunnen samenwerken.” (I)* Dat bevestigt ook volgende cultuurschepen:

*“Een groot deel van onze fijne samenwerking komt net door het netwerken. We komen elkaar heel vaak tegen, gepland of ongepland, formeel of informeel. Zo vang je veel op van wat er leeft bij de anderen.” (Π)*

Het informele contact is misschien zelfs vele malen belangrijker dan te snel structuren of instituten op te zetten, die dan later inhoudsloos zouden blijken. Deze respondent illustreert dit alvast met een mooie metafoor:

*“Wat is de basis van een goede bloemenwinkel? Potgrond. Dat komt uit de film ‘Alles moet weg’. Uit goede potgrond groeit af en toe een bloempje. Net door samen te zitten en ideeën uit te wisselen zullen er wel dingen ontstaan. Dan is het louter een kwestie van dat bloempje wat water of mest bij te geven, zodanig dat dat verder kan ontwikkelen. Pas als dat ontwikkeld is, kan je uw bloemen verkopen in een bloemenwinkel. \*Dan\* moet je nadenken over uw structuur. Mensen denken heel vaak op voorhand al na over de inrichting van hun bloemenwinkel, terwijl ze nog niet met de potgrond bezig geweest zijn. [...] Dat merk je bijvoorbeeld ook met de regiovorming. Die potgrond is er op dit moment nog te weinig binnen de referentieregio. Eens er een paar bloemen zijn, dan kunnen we beginnen nadenken over de structuur waarbinnen we dat willen.” (Y)*

#### **4.4.3 Padafhankelijkheid**

Aansluitend bleek in gebieden met al bestaande partnerschappen vóór de oprichting van een samenwerkingsverband voor bovenlokaal cultuur, dit ontwikkeltraject veel vlotter te verlopen. Een vaak aangehaald voorbeeld waren de **erfgoedcellen** die ‘uitgroeiden’ in een bredere organisatie: *“Wij zijn hier eerst gestart met een intergemeentelijk samenwerkingsverband rond erfgoed. Dat is dan later uitgebreid naar cultuur.”* (Σ) Een dergelijke formalisering is een uitgesproken illustratie van ‘**padafhankelijkheid**’, waarbij keuzes uit het verleden een onmiskenbare invloed hebben op latere ontwikkelingen omdat alternatieve opties moeilijker of zelfs uitgesloten worden.

*“Als je kijkt naar die IGS’en waar echt structureel wordt samengewerkt, dan zie je dat die eigenlijk vaak gegroeid zijn vanuit de erfgoedcellen. [...] Mensen leren elkaar daar kennen, en \*dan\* gaan ze verder samenwerken. Vanuit het ‘niets’ die dingen gewoon opstarten, lijkt me heel moeilijk.”* (A)

*“Het Cultuur- en Erfgoedplatform was er eerst en was dus al vrij goed uitgebouwd. Dat is pas twee jaar geleden ingekapseld in de regiowerking. Die is nu in een vrij korte tijd enorm aan het groeien, en zich op heel wat andere domeinen aan het specialiseren.”* (Φ)

Verskillende respondenten benadrukten dat dit idealiter een **spontaan proces** moet zijn, in de zin van: *“We proberen het met kleine zaken, we evalueren die en zetten die dan eventueel verder.”* (N) of *“Er was hier van oudsher al een goede samenwerking. Dat is historisch gegroeid.”* (M)

*“Bij ons is de meerwaarde er al, dat maakt het gemakkelijker. [...] Misschien moet je dus niet al te groot beginnen met de believers, om dan in tweede instantie ook de non-believers te overtuigen.”* (Λ)

Eenzelfde boodschap valt ook in volgende getuigenissen uit ‘achterblijvende’ regio’s op te merken:

*“Het is niet allemaal kommer en kwel. Het is niet zo dat er niet wordt samengewerkt. Er zijn al heel veel samenwerkingen, maar ze zijn misschien kleiner, minder zichtbaar of informeler. Het zou niet slecht zijn dat we die al meer zichtbaar maken.”* (A)

*“Wij staan niet te wachten op grote structuren, maar organisch en projectmatig werken kan wel interessant zijn om te kijken welke uitdagingen je samen kan aanpakken. [...] Op die manier willen we wel experimenteren en nadenken over welke rol we moeten opnemen.” (P)*

*“Laat ons eerst de krachten bundelen, gewoon om al eens aan elkaar te snuffelen. Zo maak je dat al eens zichtbaar aan de mensen uit die regio. [...] Als dat goed werkt, waarom zou je dat dan niet wat kunnen uitbreiden? Maar we moeten met dat beetje beginnen. Dat zal al op zich veel werk zijn, en veel extra tijd en middelen kosten.” (Ψ)*

Het feit dat Vlaanderen dergelijke trajecten zelf ook stimuleert, kan dan natuurlijk wel als **wortel** dienen om verder te gaan dan de louter spontane dynamieken: *“Er gaan natuurlijk wel incentives nodig zijn opdat die mensen elkaar zouden leren kennen.” (A)*

#### **4.4.4 Succesfactoren en hinderpalen**

Een andere mogelijkheid om dit spontane groeiproces te faciliteren, is het delen van ‘**good practices**’.

*“Ik zou vooral praktijkvoorbeelden naar voor schuiven, waarbij je van elkaar kan leren. Enerzijds moet je de zaken uitdenken en visies ontwikkelen, maar anderzijds is het oh- zo waardevol om samen een case uit te werken of samen iets concreet vast te pakken vanuit een bepaalde problematiek of uitdaging. Dat moet daarvoor nog niet de moeilijkste uitdaging eerst zijn: begin met iets gemakkelijk, zoals Open Monumentendag of een gezamenlijke communicatie, wat op minder weerstand botst.” (Γ)*

Dergelijke goede praktijken veronderstellen natuurlijk wel asymmetrie. Er is niet zoals als een ‘cookie cutter’-systeem waarbij een toonmodel zonder meer kan worden toegepast in andere regio’s: *“Het hoeft niet één keurslijf te worden, [...] want daarmee betonner je a priori de weerstand.” (T)* Beter is om de lokale besturen de ruimte te geven om te **experimenteren** en om goede praktijken te vertalen naar hun specifieke lokale context, op basis van hun eigen regionale tradities of snelheden.

*“Je moet gewoon altijd vertrekken vanuit enthousiaste mensen die zo’n verhaal mee kunnen uitdragen. Zoek dus op tijd uw bondgenoten, maar zoek ook uw vijanden op. Neem die mee in het gesprek. Er wordt vaak te snel alleen met de bondgenoten gewerkt, waardoor je natuurlijk nog een groter verhaal van weerstand creëert.” (Γ)*

Zoals bovenstaande respondent aanhaalt is het cruciaal voldoende **transparantie en open dialoog** te voorzien over dergelijke ontwikkeltrajecten: *“Als iedereen de risico’s durft benoemen en daar op een transparante, open en participatieve manier mee omgaat, dan vallen die risico’s ook weg, of dan zijn ze tenminste zichtbaar.” (H)* Ter illustratie:

*“Een niet-betrokken mandataris bepaalt heel veel van de doorstroming naar de andere colleges toe. Je mag niet vergeten dat die schepen maar een radar in dat hele verhaal is. Je moet ervoor zorgen dat er ook voldoende communicatie is naar dat gemeentebestuur zelf. Iedereen moet in alle openheid mee zijn in dat verhaal. Daar schort het ook vaak op vlak van intergemeentelijke samenwerking. [...] Onze*



*medewerkers zijn ook zeer alert voor politieke en ambtelijke gevoeligheden. Je moet die benoemen, maar dat is een uitdaging.” (Λ)*

Dezelfde respondent voegde daaraan toe dat ook de **timing** van dergelijke gesprekken heel belangrijk is: *“Je moet dit echt oppakken aan het begin van een legislatuur en elkaar \*dan\* overtuigen.” (Λ)*

De keerzijde van de medaille is echter minstens even belangrijk: ook hinderpalen en zogenaamde **‘bad practices’** moeten dus gedeeld worden. Immers: *“Zo’n overleg om eventueel meer te gaan samenwerken, strandt vaak bij goede intenties, maar daar stopt het dan meestal ook wel.” (Ψ)*

*“Als er geld samengelegd moet worden om intergemeentelijk te gaan samenwerken rond cultuur, bibliotheek of erfgoed, dan ontstaat daar vaak een soort krampachtige reflex rond financiële vereffening en return. Dat maakt intergemeentelijk samenwerken niet altijd even eenvoudig. Natuurlijk, the proof of the pudding is in the eating. De laatste jaren is wel bewezen dat intergemeentelijk samenwerken op vlak van erfgoed en cultuur ook effectief loont.” (E)*

Een treffende illustratie:

*“Heel veel hangt natuurlijk af van de lokale context. Onze bibliotheek, bijvoorbeeld: wij hebben bekeken of wij zouden \*kunnen\* samenvallen met die regiowerking, maar dat gaat gewoon niet omdat die bibliotheek onder het AGB valt.” (P)*

#### **4.4.5 De rol van Vlaanderen**

De respondenten beschouwen de rol van Vlaanderen in dit kader voornamelijk als die van **stimulerende en faciliterende overheid**: *“Men moet de zaken niet te hard van bovenaf opleggen, maar wel de juiste wortel voorhouden.” (Υ)* en *“De subsidievoorwaarden zijn op dit moment te streng. De verplichting dat het bovenlokaal \*moet\* zijn, is moeilijk.” (N)*

Het lijkt dat deze visie echter vooral de behoefte aan **extra financiële middelen** omvat: *“Als er echt een regionale cultuurontwikkeling beoogd wordt, dan mogen daar ook wel Vlaamse middelen tegenover staan.” (Ξ)* Bovendien zouden de **decretale kaders** nog te weinig afgestemd zijn op deze regionale doelstellingen:

*“Als Vlaanderen bovenlokale cultuursamenwerking belangrijk vindt, dan moeten alle betrokken decreten daar ook op afgestemd worden. Het is niet logisch dat erfgoedcellen worden afgestraft bij een fusie. Als de referentieregio een belangrijk instrument moet worden, dan moeten die erfgoedcellen net gestimuleerd worden om gebiedsdekkend te worden.” (Υ)*

Een **alternatieve benadering** is om de regio's daadwerkelijk sterker te maken, onafhankelijk van lokale dynamieken:

*“Een deel van die subsidiestromen voor de lokale besturen zou verplicht regionaal ingezet kunnen worden. [...] Of andersom: een grotere regionale financiering vanuit Vlaanderen, die dan – mits voorwaarden – doorsijpelt naar de lokale besturen.” (N)*

Dit roep evenwel vragen op rond de wenselijkheid en haalbaarheid van een dergelijk scenario. Er valt aan te nemen dat deze optie dan ook minder realistisch is.

#### 4.4.6 De rol van OP/TIL

Relevanter binnen het bestek van dit onderzoek is de rol die OP/TIL kan opnemen binnen deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en regionale netwerken. De respondenten benadrukten vooral de potentiële meerwaarde van OP/TIL als een onafhankelijke partner in regionale cultuursamenwerking, al zijn er ook uitdagingen en vragen rond de exacte rol en focus van de organisatie. Dit werd vooral geweten aan haar 'jonge leeftijd', waarbij men allicht nog **zoekt naar een ideale invulling**:

*“Ik heb het gevoel dat ze direct moeten lopen. Er gebeurt vanalles en zij moeten tegelijkertijd ook direct alles oplossen. Dat is nooit een dankbare positie om in te nemen als organisatie.” (A)*

OP/TIL werd overwegend naar voor geschoven als een **neutrale initiator, katalysator en coördinator**. Vanuit een helikopterperspectief kan zij bijvoorbeeld relevante kennis delen en begeleiding op maat aanbieden. De respondenten legden daarbij wel de klemtoon op de noodzakelijke **onafhankelijkheid en neutraliteit** van OP/TIL als steunpunt: *“Het is vooral belangrijk dat je een neutrale partner hebt. Iedereen is betrokken partij; dat maakt de zaken moeilijk.” (Y)*

Als **netwerkorganisatie** kan OP/TIL daarnaast fungeren als brug tussen verschillende regionale partners. De meerwaarde van informele bijeenkomsten (zoals de zogenaamde 'grensbrekers') werd daarbij nogmaals benadrukt om gesprekken te initiëren, netwerkvorming te faciliteren en op die manier bovenlokale cultuursamenwerking te stimuleren.

*“Ik zie wel dat klassieke en weerspannige medewerkers geïnspireerd terugkomen van dergelijke samenkomsten. Dat is toch wel relevant én significant. Die mensen worden vaak gewoon te weinig uitgedaagd; dan zou dit wel eens een gamechanger kunnen zijn.” (T)*

Al werden hier ook wel kanttekeningen bij geplaatst: *“Het is wel een nobel idee om iedereen eens samen te brengen. Dat is wel tof. Maar ik heb altijd het gevoel dat dat nadien ook gewoon terug uitdooft en iedereen weer overgaat naar de orde van de dag.” (Y)* Of nog:

*“Ik ben toen zelf ook naar die netwerkdag geweest. Dat was wel interessant om collega's te leren kennen, al bleef ik daar op het einde toch ook wel een beetje op mijn honger zitten: ‘Waar gaat dit nu naartoe? Wat heb ik hieruit opgepikt?’” (O)*

*“Het zou misschien wel eens goed zijn om een debat te organiseren over de verwachtingen van omliggende gemeenten ten aanzien van een centrumstad – toegepast op de feitelijke constellatie” (Σ)* Zoals in dit citaat al naar boven komt, werd daarbij wel gesuggereerd dat de rol van OP/TIL in elke regio kan (of moet) variëren, afhankelijk van de **lokale of regionale context**:

*“Onze regio verdient een soort van ‘culturele intendant’ om dat verhaal in goede banen te leiden. ‘Wat hebben we nodig? Wat is onze rol binnen Vlaanderen, maar ook*

*internationaal?’ Zo’n intendant zou ervoor kunnen zorgen dat wat er al is nog veel sterker wordt om op die manier een sterk regionaal cultuurverhaal te ontwikkelen.” (I)*

Het delen van lokale bevindingen en **zowel good als bad practices** kan lokale besturen zo helpen te groeien naar meer samenwerking: *“OP/TIL zou een intermediaire, begeleidende rol kunnen spelen om zo’n zaken te promoten en die meerwaarde met succesverhalen te laten \*zien\*. [...] Zo kan je leren uit andere samenwerkingsverbanden, valkuilen benoemen en daar ook creatieve oplossingen voor vinden.” (Λ)*

Bovendien kan OP/TIL een sterke **signaalfunctie** vervullen ten aanzien van de Vlaamse overheid: *“Je moet bruggen of verbindingen hebben tussen het lokaal, bovenlokaal en Vlaams niveau” (Σ) En:*

*“Zij staan heel nauw bij het Vlaams beleid en kunnen ook het bovenlokale niveau heel goed inschatten. [...] Ik ben er dus absoluut van overtuigd dat zij die rol van de provincie kunnen overnemen, en zelfs nog beter kunnen vervullen.” (Z)*

Er was wel discussie over de **complementariteit** van OP/TIL met de gemeentelijke administratie, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de andere bovenbouworganisaties, zoals FARO, Cultuurconnect en VVSG. Want: *“Het moet aanvullend zijn op wat daar al gebeurt.” (Σ) Verschillende respondenten hebben behoefte aan duidelijkere rolafbakening en verantwoordelijkheden binnen deze grotere structuren:*

*“Voor inhoudelijke thema’s als erfgoed gaan wij bijvoorbeeld naar FARO. Daar hebben we OP/TIL niet voor nodig. [...] Je moet naar dat ruimere plaatje kijken en welke contactpersonen binnen die bovenbouw op een bepaald moment met een bepaalde materie bezig zijn. Bij sommige thema’s zie je een constante overlap. Ik heb dat gevoel ook bij OP/TIL. Daar zijn geen strikte grenzen of doelstellingen. Ga je dan met uw problemen dan naar FARO, OP/TIL of nog een heel andere speler? Dat blijft wel een kluwen.” (Γ)*

*“OP/TIL claimt sterk dat thema ‘samenwerking’, maar heeft geen inhoudelijke specialisten om die netwerken samen te brengen en expertise uit te wisselen. OP/TIL gaat bijvoorbeeld niet de bibliothecarissen samenroepen. [...] Daar zit wel een gemis. Alles is veel meer thematisch georganiseerd. Cultuurconnect verzamelt mensen rond digitalisering. OP/TIL claimt samenwerking, ongeacht of het over bibliotheken, cultuurhuizen of natuurverenigingen gaat. Dat sectoraal afspreken wordt voor een stuk wel gemist.” (Y)*

Volgende respondent doet alvast een aanzet voor meer opheldering, net in de richting van intersectoraal werken: *“We kunnen die nood aan een transversale dynamiek niet genoeg benadrukken. OP/TIL kan in die dimensie een belangrijke en unieke positie in opnemen, bijvoorbeeld op het vlak van intervisie.” (M) Daarnaast wezen enkele respondenten wel op het risico dat OP/TIL **te zwaar belast** zou worden, wat de operationele efficiëntie van ‘het terrein’ zou kunnen aantasten.*

*“Natuurlijk, hoe transversaler je OP/TIL maakt en hoe zwaarder je uw bovenbouw maakt, hoe minder middelen wij hier uiteindelijk op tafel krijgen. [...] Als je de zaken transversaal wil oppakken binnen grotere structuren als OP/TIL, dan blijven er ook*

*minder middelen over voor het uiteindelijke, operationele werk. Dat is een groot gevaar. Daarmee creëer je een Mexicaans leger waarbij er uiteindelijk nog één soldaat op het slagveld staat – en ocharme die persoon.” (E)*

## 5 CONCLUSIES

De overkoepelende doelstelling van dit onderzoek was om de rol van Vlaamse centrumsteden in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden binnen het beleidsdomein Cultuur beter te begrijpen en kaderen. We schoven daarbij verschillende onderzoeksvragen naar voor. Om deze vragen gestructureerd te beantwoorden, deden we beroep op de regimetheorie van Stone (1989) met volgende vier basisdimensies: coalitie, agenda, hulpmiddelen en samenwerkingsmodus. We bespreken deze onderzoeksvragen één voor één.

### **Hoe wordt de rol van de Vlaamse centrumsteden in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden binnen het beleidsdomein Cultuur geïmplementeerd?**

De vormen van samenwerking tussen lokale besturen binnen Cultuur variëren sterk. Dit gaat van kleinere ad-hoc-initiatieven tot een formele projectvereniging. Binnen dergelijke verbanden fungeren centrumsteden vaak ook als katalysatoren voor de regionale cultuurinitiatieven en projecten. Zij bieden middelen en expertise aan om deze te ondersteunen. We focussen hier vooral op de meer structurele samenwerkingsvormen.

Binnen het luik rond de hulpmiddelen zoomden we in op de financiële verdeelsleutel achter en de personeelsinzet binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Hoewel er wel bedenkingen werden geplaatst bij het (minimalistische) criterium van inwonersaantal, werd dit toch als de meest transparante parameter naar voor geschoven. Een bezorgdheid is wel hoe de 'return of investment' van een samenwerkingsverband aangetoond kan worden, in het bijzonder binnen een 'zacht' beleidsdomein als Cultuur, gezien het gebrek aan objectieve criteria en 'tastbare parameters'.

Wat de personele middelen betreft, kwamen we terug uit op een potentiële dominantie van de centrumstad op de regionale agenda, gezien de specialisatie en ruimere expertise van haar medewerkers. Dit staat dan weer in schril contrast met de nu al hoge workload binnen de lokale besturen. De rol van centrumsteden in dit proces moet dan ook kritisch worden geëvalueerd. De vraag kan daarbij gesteld worden of een meer autonoom samenwerkingsverband deze balans beter kan bewaren, rekening houdend met het risico op een te grote overhead en te veel transactiekosten. Inhoudelijk kan dan weer bekeken worden in hoeverre deze formele autonomie gepaard kan/moet gaan met een feitelijke sturing door de lokale besturen.

### **Hoe wordt deze rol gepercipieerd door de omliggende gemeenten?**

Na een grondige interne hervorming van de Vlaamse cultuurbevoegdheden, dringt een herdefiniëring van de interbestuurlijke relaties zich op. Het is duidelijk dat Vlaanderen een stimulerende faciliterende overheid wenst te zijn, maar het vinden van het juiste evenwicht tussen centraal beleid en lokale autonomie blijft een uitdaging. De provincies staan sinds de verregaande decentralisatie van de persoonsgebonden materies dan weer volledig buitenspel, wat vaak als een gemis wordt ervaren. De lokale besturen fungeren vandaag als actor en regisseur binnen het lokale cultuurbeleid. Hun toegenomen beleidsvrijheid brengt echter ook een grote schaduwzijde met zich mee, bijvoorbeeld op het vlak van expertise en beschikbare middelen.

We bespraken ook de specifieke positie van centrumsteden, en de invulling van 'centrumfuncties'. De samenwerkingsuitdagingen tussen centrumsteden en de omliggende gemeenten zouden gelijkaardig zijn aan andere samenwerkingsverbanden, al verschilt de intensiteit van deze aandachtspunten natuurlijk sterk. Ook de perceptie van de rol van centrumsteden varieert danig, maar over het algemeen worden ze gezien als bronnen van expertise, middelen en culturele initiatieven. Sommige omliggende gemeenten waarderen hun leidende rol, terwijl anderen mogelijk bezorgd zijn over een te dominante positie.

De regionale agenda voor (een toekomstige) cultuursamenwerking moet zich richten op overlappende noden en uitdagingen. Streekidentiteiten zouden hierin een versterkend effect kunnen hebben. Belangrijk is wel om rekening te houden met en te werken aan het politiek engagement en de ambtelijke gedragenheid. Daarnaast bespraken we ook verschillende logica's *waarom* verschillende partners naar meer samenwerking keken. Een moeilijk punt blijft wel de specifieke invulling die gegeven moet worden aan de 'regionale regierol' van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De leidende rol die centrumsteden hier al dan niet in (zouden moeten) opnemen, roept dan weer vragen op over de gelijkwaardigheid met de kleinere lokale besturen. Essentieel is dan ook om voldoende aandacht te blijven besteden aan de eigenheid van de deelnemende gemeenten.

Als kanttekening moet worden opgemerkt dat centrumsteden wel nog steeds de mogelijkheid moeten hebben om onderling, met andere steden over heel Vlaanderen en daarbuiten, te blijven samenwerken.

### **Welke succesfactoren faciliteren deze samenwerking?**

Binnen de samenwerkingsmodus zagen we hoe het contact tussen mensen en de opbouw van vertrouwen cruciaal zijn om een succesvolle samenwerking op te zetten. Hier kan aan gewerkt worden door zowel formele als informele netwerkvorming te stimuleren, en zo intervisie en wisselwerking op gang te brengen. Gezien het belang van padafhankelijkheid kan een kleine opzet op die manier spontaan uitgroeien tot een ruimere samenwerking. De verdere succesfactoren en hinderpalen voor effectieve samenwerking zijn divers. Interessant is de potentiële meerwaarde van een asymmetrische regionale samenwerking, waarbij ontwikkelingen in 'verschillende snelheden' op maat aangepakt kunnen worden. Belangrijk hierbij is het delen van goede én slechte praktijken om dergelijke lokale experimenten optimaal te laten renderen. Daarnaast werd vooral de nadruk gelegd op transparantie, open dialoog en een goede timing. De samenwerkingsdoelstellingen moeten helder omschreven worden. Specifiek voor centrumsteden en omliggende gemeenten is het cruciaal dat de *wederzijdse* verwachtingen geëxpliciteerd worden. De regiovorming biedt binnen dit kader opportuniteiten gezien de beoogde intensievere samenwerking, al zijn hier ook meteen uitdagingen aan verbonden.

### **Welke uitdagingen belemmeren deze samenwerking?**

De regiovorming mag dan wel kansen bieden voor nieuwe dynamieken en intensievere samenwerkingsvormen, de aanpassing aan de referentieregio's werd – zeker bij grensgemeenten – regelmatig aangehaald als geforceerd en verlamdend voor bestaande verbanden. Bovendien blijft de invulling van de regionale regierol van een bovenlokaal samenwerkingsverband binnen Cultuur een complex gegeven met verschillende invullingen.

Een tweede groot aandachtspunt blijkt het aanduiden van de meerwaarde van een bovenlokaal samenwerkingsverband, in het bijzonder de zogenaamde 'return of investment'. Het meten van de impact en het succes van cultuursamenwerking moet worden aangepakt met passende evaluatiemethoden. Dergelijke objectieve criteria of parameters zouden de (on)evenwichten tussen centrumsteden en randgebied duidelijker in kaart kunnen brengen. Op die manier kan stedelijke dominantie indien nodig in toom gehouden worden.

**Welke beleidsingrepen zouden bovenlokale samenwerking door/met centrumsteden kunnen versterken?**

Vlaanderen moet in dit verhaal (nog meer) fungeren als een stimulerende en faciliterende overheid. De Vlaamse overheid zou moeten zorgen voor duidelijke richtlijnen en ondersteuningsmechanismen voor intergemeentelijke cultuursamenwerking en de rol van centrumsteden daarin. De creatie van financiële incentives kan zo ook bijdragen tot een meer effectieve samenwerking.

OP/TIL kan op haar beurt dienen als een neutrale initiator, katalysator en coördinator om de intergemeentelijke en regionale verbanden zo goed als mogelijk te ondersteunen. Vooral het netwerkvacuüm dat is ontstaan door het wegvallen van de provinciale cultuurbevoegdheden, lijkt een grote opportuniteit voor OP/TIL. Zij kan voorzien in de nodige flexibiliteit om maatwerkoplossingen te ondersteunen, en transparantie en open dialoog tussen betrokken partijen nog meer aan te moedigen.

**Welke beleidsaanbevelingen kunnen op basis van deze inzichten geformuleerd worden?**

Gezien de omvang van deze onderzoeksvraag behandelen we deze in een apart luik. We verwijzen hiervoor naar de volgende bladzijde.

Dit onderzoek legt een solide basis voor verdere discussie (en actie) om de interbestuurlijke relaties in Vlaanderen te verbeteren en tegemoet te komen aan de uitdagingen rond bovenlokale cultuursamenwerking. De specifieke rol van de centrumsteden stond hierbij centraal. De diversiteit onder centrumsteden blijft echter vanzelfsprekend groot. Hoewel er dus zeker globale conclusies en beleidsaanbevelingen uit dit onderzoek te trekken zijn, dient men wel nauwlettend om te gaan met de generaliseerbaarheid van deze bevindingen. De complexiteit van de realiteit vereist immers steeds een flexibele benadering om de lokale context en specifieke eigenheden het best te vatten.

## 6 AANBEVELINGEN

Op basis van deze conclusies komen we tot enkele aanbevelingen, die inspiratie kunnen bieden in de verdere ondersteuning van regionale dynamieken en bovenlokale samenwerking tussen centrumsteden en omliggende gemeenten binnen het cultuurdomein. Hoewel deze aanbevelingen veelal van toepassing zijn op een breed scala aan actoren, trachten we deze toch toe te spitsen op de betrokken stakeholders. Concreet kijken we hiervoor naar de Vlaamse overheid (V), OP/TIL (O), de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS), de lokale besturen in het algemeen (LB) en de centrumsteden in het bijzonder (C).

### Aanbeveling 1: Stimuleer bovenlokale cultuursamenwerking...



Lokale besturen moeten aangemoedigd worden om samen te werken op het vlak van cultuur. Dit kan bijdragen aan een efficiëntere inzet van middelen en een versterking van het culturaanbod in regio's. Regionale samenwerkingen kunnen helpen om schaalvoordelen optimaal te benutten, expertise te delen en gezamenlijke backoffice-diensten op te zetten. Daarnaast kan samenwerking helpen bij het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen die de capaciteit van individuele steden en gemeenten te boven gaan.

### Aanbeveling 2: ...maar voorzie ook maatwerk en de nodige flexibiliteit.



Men stelt zich best wel flexibel op bij het bepalen van de schaalgrootte van dergelijke samenwerkingsverbanden. Dit moet maatwerk zijn, gebaseerd op de specifieke behoeften en mogelijkheden van de betrokken steden en gemeenten. Een one-size-fits-all-benadering is niet opportuun en kan zelfs contraproductief zijn. Geef lokale besturen dus de ruimte om hun eigen weg te vinden in bovenlokale samenwerking. De grenzen van de referentieregio's zouden daarbij wel best gevolgd worden. Een uitzondering op deze regel is de samenwerking tussen centrumsteden onderling. Daar laat men best wel de nodige beleidsruimte om specifiek stedelijke uitdagingen en opportuniteiten op te pakken.

### Aanbeveling 3: Engageer centrumsteden als trekkende kracht, maar waak over een te grote dominantie.



Centrumfuncties spelen sterk binnen de cultuursector. Er moet dan ook rekening gehouden worden met de kosten die centrumsteden maken bij het aanbieden van culturele voorzieningen aan inwoners uit de ruimere regio. Centrumsteden worden best aangemoedigd om een trekkende rol in hun regio op te nemen om zo de impact van cultuurinitiatieven te vergroten. De kans is echter reëel dat centrumsteden willens nillens een te dominante positie zullen innemen op de (cultuur)agenda. Het is dus cruciaal dat men blijft waken over de gelijkwaardigheid en eigenheid van de verschillende partners. De *wederzijdse* verwachtingen van de kleinere lokale besturen en de centrumsteden worden hierbij best geëxpliciteerd.

### Aanbeveling 4: Zet in op een gedeelde (streek)identiteit.



Het bevorderen van een gemeenschappelijke streekidentiteit kan helpen bij het stimuleren van intergemeentelijke en regionale samenwerkingen, zonder dat elke gemeente haar eigenheid hoeft op te geven. Wanneer deze identiteit (schijnbaar) ontbreekt, zoekt men best naar een 'kleinste gemeenschappelijke deler', en bouwt men deze stap voor stap verder uit.



### **Aanbeveling 5: Stimuleer (in)formele netwerkvorming.**

Beleidsmakers moeten het belang van persoonlijke relaties en vertrouwen in intergemeentelijke samenwerking onderstrepen. Men stimuleert dus best formele én informele netwerken en platformen waar lokale cultuurdiensten, ambtenaren en politici samen kunnen komen, informatie en ervaringen kunnen uitwisselen, en samenwerkingsmogelijkheden stap voor stap kunnen verkennen. De afschaffing van de provinciale cultuurbevoegdheden en de bijhorende intervisie worden in dit kader sterk gemist, zeker binnen gebieden waar weinig tot geen regionale samenwerking (en dus ook geen waardige opvolger voor de provincie) binnen het beleidsdomein aanwezig is.

### **Aanbeveling 6: Ontwikkel politiek engagement en ambtelijke gedragenheid.**

Om politieke wil te creëren ten voordele van een regionale cultuursamenwerking kunnen ook lokale ambtenaren een rol spelen in het overtuigen van hun beleidsmakers. Het is dus essentieel dat beide domeinen voldoende engagement en gedragenheid (kunnen) ontwikkelen.

### **Aanbeveling 7: Voorzie een eerlijke financiële verdeelsleutel, met duidelijk meetbare impactcriteria, maar promoot tegelijk ook de onzichtbare waarde van cultuur.**

Een duidelijke verdeelsleutel voor de financiële middelen is essentieel voor het overzicht van lokale beleidsmakers. Men kan hiervoor verschillende criteria overwegen, al lijkt het inwonersaantal het meest eenvoudige – en op die manier ook het meest transparante. Gezien de aard van zachte sectoren zoals cultuur, zoeken beleidsmakers naar beter meetbare of 'tastbare' criteria om de impact van bovenlokale cultuurverbanden objectief te beoordelen en de 'return on investment' beter te communiceren. Echter, men zou de waarde van cultuur niet alleen in termen van financiën kunnen benadrukken, maar ook op het gebied van maatschappelijke impact, talentontwikkeling en mentaal welzijn. Dit kan helpen om draagvlak te creëren voor culturele samenwerking.

### **Aanbeveling 8: Ondersteun lokale cultuurmedewerkers met regionale coördinatoren, maar verduidelijk ook ieders rol en verantwoordelijkheid.**

Om de deelname aan een bovenlokale cultuursamenwerking ook voor kleinere gemeenten aantrekkelijker te maken, zou er extra ondersteunend personeel vrijgemaakt kunnen (of moeten) worden. Overweeg dus de benoeming van bijkomende regionale coördinatoren binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden om lokale medewerkers te ontlasten. Het is wel belangrijk om de rollen en verantwoordelijkheden van deze bovenlokale coördinatoren en lokale cultuurmedewerkers, zowel binnen de centrumsteden als binnen kleinere gemeenten, duidelijk te definiëren. Dit kan helpen om verwarring en mogelijke conflicten te verminderen. Als de bovenlokale samenwerking evolueert en groter wordt, kunnen beleidsmakers ook overwegen om meer autonomie te verlenen aan deze samenwerkingsverbanden om de besluitvorming efficiënter te maken en de samenwerking te verbeteren, zonder de afhankelijkheid van centrumsteden te vergroten. Hierbij moet wel gewaakt worden over een te grote overhead en te veel transactiekosten.

### **Aanbeveling 9: Betrek Vlaanderen als stimulerende en faciliterende overheid.**

Vlaanderen moet optreden als een stimulerende en faciliterende overheid om regionale samenwerking aan te moedigen. Zij zorgt daartoe best voor (meer) financiële incentives. Bovendien is er vandaag nog te veel versnippering en verkokering merkbaar op het Vlaams niveau, zo ook binnen het brede vrijetijdsbeleid. Dit heeft een contraproductief effect op de (boven)lokale cultuurwerking. Een betere afstemming van de relevante decretale kaders en sectorale vereisten dringt zich met andere woorden op.

**Aanbeveling 10: Promoot OP/TIL als neutrale initiator, katalysator en coördinator.**



Laat OP/TIL als onafhankelijke partner formele én informele netwerkevenementen opzetten om de betrokkenheid en wisselwerking tussen cultuurambtenaren en beleidsmakers te vergemakkelijken. Bevorder de organische groei van spontane samenwerkingen, maar zorg ook voor strategische begeleiding. OP/TIL is hierbij goed geplaatst om in het nodige maatwerk te voorzien. Zet in op transparante communicatie over regionale samenwerkingsinitiatieven en betrek alle betrokkenen bij deze dialoog. Experimenteer, deel zowel goede als slechte praktijken, en leer van elkaar om effectieve samenwerkingsmodellen te ontwikkelen en valkuilen te vermijden. Verduidelijk daarbij ook de rol en focus van de andere bovenbouworganisaties, zoals FARO, Cultuurconnect en VVSG.

## REFERENTIES

- Christaller, W. (1933). *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: Gustav Fischer.
- Roose, H., & Meuleman, B. (2017). *Methodologie van de sociale wetenschappen: een inleiding*. Gent: Academia Press.
- Savin-Baden, M., & Howell Major, C. (2013). *Qualitative research: the essential guide to theory and practice*. Abingdon: Routledge.
- Schraepen, P., Voets, J., & De Rynck, F. (2022). *Vlaamse interbestuurlijke samenwerking in buitenlands perspectief geplaatst. Verkenning van de Nederlandse Regiodeals en Zwitserse Agglomeratieprogramma's*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., Voets, J., & Van Haelter, B. (2021). *Burgemeestersoverleg als spil voor regiovorming?* Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Stone, C.N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University press of Kansas.
- Stone, C.N. (2005). Looking back to look forward: Reflections on urban regime analysis. *Urban Affairs Review*, 40(3), pp. 309–341. doi:10.1177/1078087404270646
- Teles, F., & Swianiewicz, P. (2018). *Inter-municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. Cham: Springer International Publishing.
- Van Ostaijen, J. (2010). *Aversion and accomodation: Political change and urban regime analysis in Dutch local government*. Delft: Eburon.
- Vermeersch, T., Wayenberg, E., & De Rynck, F. (2009). *Empirische onderbouw van de centrumfuncties in stadsregio's – rapport fase 1*.
- Vlaamse Overheid. (2023). *Afbakening referentieregio's*. Geraadpleegd via [www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/afbakening-referentieregios](http://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/afbakening-referentieregios)
- Vlaamse Regering. (2019, oktober). *Regeerakkoord Vlaamse regering 2019-2024*. Geraadpleegd via: [www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering2019-2024](http://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering2019-2024)
- Vlaamse Regering. (2018, maart). *Memorie van toelichting bij het ontwerp van bovenlokaal cultuurdecreet*. Geraadpleegd via Vlaanderen: [www.vlaanderen.be/cjm/nl/cultuur/bovenlokale-cultuur/beleid/bovenlokaal-cultuurdecreet](http://www.vlaanderen.be/cjm/nl/cultuur/bovenlokale-cultuur/beleid/bovenlokaal-cultuurdecreet)
- Vlaams Parlement. (2023, 3 februari). *Decreet over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur*. Gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 9 maart 2023.

# RESPONDENTENLIJST

## DIEPTE-INTERVIEWS REGIO LIMBURG

Stad Genk	Schepen cultuur
	Directeur cultuur
Gemeente Heusden-Zolder	Schepen cultuur
	Directeur & medewerker cc ( <i>duo-interview</i> )

## DIEPTE-INTERVIEWS DENDERREGIO

Stad Aalst	Diensthofd cultuur
	Diensthofd bibliotheek
Stad Ninove	Diensthofd cc & bibliotheek
Dijk92	Regionaal cultuurcoördinator

## FOCUSGROEP REGIO RIVIERENLAND

Stad Mechelen	Schepen cultuur
	Afdelingshoofd lokaal cultuurbeleid
	Coördinator bibliotheek
	Coördinator beleidsontwikkeling kunst, erfgoed en participatie
Gemeente Bonheiden	Stafmedewerker programmatie & communicatie
	Afdelingshoofd vrije tijd

## FOCUSGROEP REGIO MIDWEST

Stad Roeselare	Schepen cultuur
	Directeur cc
	Directeur bib
	Beleidsmedewerker cultuur & erfgoed
Gemeente Hooglede	Burgemeester
	Medewerker cultuur & vrije tijd
Midwest - BIE	Medewerker

# VRAGENPROTOCOL

Welke bestuurlijke trends, ontwikkelingen en evoluties ziet u op het vlak van (boven)lokale cultuur?

Bestaat er een ideale schaal voor (boven)lokale cultuur?

Welke doelstellingen legt men op het regioniveau?

Wat zijn de noden en troeven van de gemeente en de ruimere regio?

Is er een grote overlap in de (cultuur)uitdagingen van de centrumstad tegenover de omliggende gemeente?

Hoe vult men de regionale regierol best in?

Vanuit welke logica kijkt men uit naar intergemeentelijke samenwerking:?

Wie wordt hierbij betrokken?

In welke mate worden deze engagementen geformaliseerd? Transactiekosten?

Welke mate van engagement en gedragenheid merkt u hierbij op? Ambtelijke dynamieken versus politieke wil?

Wie neemt hierin het leiderschap op?

Is het logisch en/of realistisch dat de centrumstad hierin een leidende rol zouden opnemen?

Hoe vertaalt de dominantie van de centrumstad zich in invloed naar de omliggende gemeenten toe?

Hoe vertaalt dit zich in personeelsinzet en middelenallocatie?

Welk soort van discours hanteert men binnen uw bestuur ten aanzien van de referentieregio's?

Wat zijn uw verwachtingen ten opzichte van de feitelijke samenwerkingen en formele verbanden naar de toekomst toe?

Welke leerpunten, goede praktijken en succesfactoren kunnen er gehaald worden uit deze ontwikkelingen tot dusver? Moeilijkheden, hinderpalen of uitdagingen?

Welke beleidsingrepen kunnen hieraan tegemoet komen?