KU LEUVEN

FACULTEIT
SOCIALE WETENSCHAPPEN

Wat is het perspectief van lokale besturen op een intergemeentelijke samenwerking cultuur?

Casestudy IGS Cultuur Noordrand

Femke Poels

R0700147

Masterproef aangeboden tot het behalen van de graad

MASTER IN DE VERGELIJKENDE EN INTERNATIONALE POLITIEK

Promotor: Prof. Dr. Ben Derudder

Academiejaar: 2024-2025

Word count: 10.709

Samenvatting

Deze masterproef handelt over het perspectief van lokale besturen om in een intergemeentelijke samenwerking (IGS) cultuur te stappen. Dit onderzoek gebeurt in navolging van de opstart van negentien intergemeentelijke samenwerkingsverbanden cultuur en de landschapstekening van OP/TIL over het bovenlokale cultuurnetwerk waarin het perspectief van de lokale besturen is onderbelicht. Hiernaast is er nog maar weinig onderzoek gedaan naar de kosten en baten van een intergemeentelijke samenwerking in België. De doelstelling van deze masterproef is om het perspectief van ambtenaren en schepenen van cultuur over een deelname aan een IGS cultuur in kaart te brengen. Dit onderzoek maakt een onderscheid tussen ambtenaren en schepenen van cultuur, omdat beide actoren invloed en andere drijfveren hebben, namelijk gemeentelijk en politiek belang, op het al dan niet kiezen voor een intergemeentelijke samenwerking.

Het conceptueel kader legt de concepten intergemeentelijke samenwerking en fusie uit op basis van de motieven, de gewenste effecten en de uitdagingen die in de literatuur naar voren komen. Fusies komen hierbij ook aan bod om zo een volledig beeld te verkrijgen over het perspectief van de lokale besturen. Voor de onderzoeksmethode maakt het onderzoek gebruik van een casestudy toepast op IGS Cultuur Noordrand. Er worden diepte-interviews afgenomen bij zes van de dertien deelnemende lokale besturen waarbij telkens een ambtenaar en schepen van cultuur werden geïnterviewd. Na de interviews worden de resultaten van de respondenten besproken en een vergelijking gemaakt tussen de schepenen en de ambtenaren, de grootte van de lokale besturen en met de theorie.

Om het perspectief van de respondenten volledig in kaart te kunnen brengen, werden er subcategorieën (gewenste effecten, uitdagingen en motieven) gebruikt. Hierbij gaat de categorie motieven na welke motieven speelden bij de opstart van de IGS. De categorieën gewenste effecten en uitdagingen gaan dieper in op hoe de lokale besturen de intergemeentelijke samenwerking nu ervaren. Tot slot kwamen volgende resultaten naar boven bij de respondenten. Ten eerste was de uitbreiding van de capaciteit volgens de respondenten het belangrijkste motief om toen deel te nemen aan een IGS cultuur. Hiernaast is het gewenste effect voor een IGS dat ze elk hun kennis en deskundigheid kunnen delen onder elkaar. De uitdagingen zijn verdeeld in twee groepen: algemene uitdagingen en uitdagingen gericht op de werking van de IGS. De doelgroep anderstaligen betrekken, budgetten en de interne werking van de IGS zijn volgens de respondenten de grootste uitdagingen.

Voorwoord

In 2022 begon ik aan mijn schakeljaar vergelijkende en internationale politiek. Met deze masterproef kan ik dit avontuur afronden. Door mijn ervaring op lokale besturen en daardoor ook aanrakingen met een intergemeentelijke samenwerking cultuur was mijn interesse meteen gewekt toen ik dit onderwerp zag staan bij de wetenschapswinkel. Ik heb door dit onderwerp veel bijgeleerd over hoe een IGS exact werkt, maar ook hoe een wetenschappelijk onderzoek verloopt. Wat tot tien maanden geleden theorie was, heb ik door deze masterproef in praktijk kunnen omzetten.

Ik wil dan ook graag enkele personen bedanken die mij geholpen hebben om tot deze masterproef te bekomen. Allereerst wil ik mijn promotor prof. dr. Ben Derudder bedanken voor het advies, de feedback en de begeleiding rond mijn masterproef. Daarnaast wil ik ook David Vos, stafmedewerker kennis en onderzoek bij OP/TIL, bedanken voor het advies rond de aanpak van mijn onderzoek en het nalezen van mijn masterproef.

Ik wil ook graag alle respondenten bedanken die hebben deelgenomen aan mijn onderzoek. Zonder hen zou deze masterproef er niet kunnen staan. Iedereen was meteen bereidwillig om hieraan deel te nemen. Ik heb dan ook steeds zeer aangename gesprekken gehad waar ik veel uit kon leren.

Tot slot wil ik ook mijn familie en vrienden bedanken. Specifiek mijn ouders voor de steun, de aanmoediging en de hulp die ze gaven waar mogelijk was. Als allerlaatste wil ik Jarno Biesemans en Yannick Rooseleers bedanken voor het nalezen van deze masterproef.

Lijst van tabellen

Tabel 1. Types intergemeentelijke samenwerkingen 10
Tabel 2. Voorbeeld van codering 18
Tabel 3. Clusters van de uitdagingen verdeeld per categorie 23
Tabel 4. Vergelijking van de motieven om in een IGS te stappen 26
Tabel 5. Vergelijking van de gewenste effecten van een IGS 27
Tabel 6. Vergelijking van de uitdagingen voor een IGS 28
Tabel 7. Vergelijking van de motieven voor een fusie 29
Tabel 8. Vergelijking van de tegenargumenten van een fusie 29
Tabel 9. Vergelijking van de keuze voor een IGS of een fusie 30

Lijst van grafieken

Grafiek 1. Aantal antwoorden over de motieven om in een IGS cultuur te stappen 22
Grafiek 2. Aantal antwoorden over de gewenste effecten van een IGS cultuur 23
Grafiek 3. Aantal antwoorden over de algemene uitdagingen van lokale besturen 25
Grafiek 4. Aantal antwoorden over de uitdagingen gericht op de werking van de IGS 25
Grafiek 5. Aantal antwoorden over de motieven voor een fusie 27
Grafiek 6. Aantal antwoorden over de uitdagingen voor een fusie 28

Lijst van afkortingen

IGS Intergemeentelijke samenwerking
ROI Return on investment

Inhoudsopgave

Samenvatting **2**

Voorwoord **3**

Lijst van tabellen **4**

Lijst van grafieken **4**

Lijst van afkortingen **4**

1. Probleemstelling **7**

1.1 Onderzoeksvraag *8*

2. Conceptueel kader **9**

2.1 Intergemeentelijke samenwerkingen *9*
2.1.1 Motieven om in een IGS te stappen 10
2.1.2 Gewenste effecten van een intergemeentelijke samenwerking 11
2.1.3 Uitdagingen voor een intergemeentelijke samenwerking 12
2.1.4 Intergemeentelijke samenwerkingen cultuur 13

2.2 Fusies *13*
2.2.1 Motieven voor een fusie 14
2.2.2 Uitdagingen van een fusie 14

2.3 Fusie of intergemeentelijke samenwerking? *15*

3. Methodologie **16**

3.1 Onderzoeksmethode en -design *16*

3.2 Caseselectie *16*

3.3 IGS Cultuur Noordrand *17*

3.4 Data-analyse *17*

3.5 Kwaliteitsvereisten *19*

4. Resultaten **21**

4.1 Definitie intergemeentelijke samenwerking *21*

4.2 Intergemeentelijke samenwerking *22*
4.2.1 Motieven om in een IGS cultuur te stappen 22
4.2.2 Gewenste effecten van een IGS cultuur 23
4.2.3 Uitdagingen van een IGS cultuur 24

4.3 Fusie *27*
4.3.1 Motieven voor een fusie 27
4.3.2 Uitdagingen voor een fusie 28

4.4 Intergemeentelijke samenwerking of fusie *28*

5. Discussie **29**

5.1 Intergemeentelijke samenwerking *29*

5.2 Fusies 32

5.3 Intergemeentelijke samenwerking of fusie..... 33

6. Conclusie 34

Bronnenlijst 36

Bijlage A: codeboom 39

1. Probleemstelling

In 2020 stapten 148 van de 300 Vlaamse lokale besturen in negentien intergemeentelijk samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking (De Vos, Marechal, Van de Walle, & Verwaeren, 2024). Het bovenlokaal cultuurdecreet dat in 2018 in werking trad, ondersteunde deze samenwerkingen. De Vlaamse regering stelde namelijk dat Vlaanderen veel culturele organisaties telde die het lokaal niveau overstegen, maar te klein waren voor het Vlaamse niveau. Daarom vond de regering dat er in het cultuurlandschap een structuur moest komen die bottom-up te werk ging en lokale besturen en organisaties met elkaar kan verbinden (De Rop & Derudder, 2023). Deze verbinding staat dan ook centraal in dit decreet. Dit gaat over verbinding in de culturele sector, maar ook verbinding met andere beleidsdomeinen, zoals onroerend erfgoed, onderwijs, enz. (Departement Cultuur, Jeugd & Media, 2018).

Naast een intergemeentelijke samenwerking formuleren De Rynck en Janssens (2023) een fusie als een variant om een schaalvergroting te realiseren. Sinds de goedkeuring van een nieuw decreet over gemeentefusies in 2016 werd het opnieuw interessanter voor lokale besturen om voor een gemeentefusie te opteren. Vanaf 1 juni 2019 fuseerden daadwerkelijk ook meer lokale besturen door het nieuwe decreet (Stroobants, 2024). Dit viel samen met de periode waarin lokale besturen een aanvraag moesten indienen voor een intergemeentelijke samenwerking cultuur (De Vos et al., 2024). Het is hierbij dan ook interessant om rekening te houden met het aspect dat in deze periodes overlappen en naast een intergemeentelijke samenwerking ook een fusie een optie was.

In juni 2024 publiceerde OP/TIL, een vzw die lokale besturen, projecten en verenigingen ondersteunt die actief zijn in de cultuursector in Vlaanderen, een landschapstekening. Hierin brengt de vzw de bovenlokale culturele ruimte in Vlaanderen in kaart. Daarvoor gingen ze in gesprek met de verschillende actoren binnen het bovenlokale cultuurlandschap en schreven het resultaat neer in de landschapstekening. Gelet op het feit dat dit de eerste keer is dat iemand een beschrijving maakte van het bovenlokale cultuurlandschap ziet de vzw dit als een nulmeting. Op het einde zijn dan ook verschillende suggesties voor verder onderzoek terug te vinden (OP/TIL, 2024). Zo vermeldt het toekomstperspectief dat het onderzoek voornamelijk het perspectief vanuit de intergemeentelijke samenwerkingen bestudeert. Hoe de lokale besturen kijken naar een IGS is hierin onderbelicht (De Vos et al., 2024).

Naast dit onderzoek is er door Coghe en Derudder onderzoek gedaan naar het verankeren van regionale samenwerking, toegepast op Ruimtelijke Ordening. Dit rapport benoemt dat een regionale samenwerking op vrijwillige basis tot stand komt. Als gevolg hiervan hebben de lokale politici en ambtenaren invloed op het bekomen en slagen van een regionale samenwerking. Zo speelt er bij de politici het gemeentelijke belang, maar ook het politieke eigenbelang. Bij de lokale ambtenaren speelt de impact van de regionale samenwerking een rol (Coghe & Derudder, 2022). Tot slot vermelden De Rynck & Janssens (2023) in hun rapport dat er tot op dat moment amper onderzoek bestond in België over de kosten en baten van een IGS. Hieruit kan worden afgeleid

dat er nog niet veel onderzoek is gedaan naar de kosten en baten van een IGS cultuur. De Vos et al. (2024) zetten hier een eerste stap in met hun landschapstekening, maar zoals eerder al aangehaald is het perspectief van de lokale besturen hier onvoldoende benoemd.

Wanneer al het bovenstaande wordt samengevoegd, komt de probleemstelling van deze masterproef tot stand. Deze masterproef gaat namelijk dieper in op het perspectief van de lokale besturen op een IGS cultuur. Om hierover een volledig beeld te krijgen, moet er naast de intergemeentelijke samenwerking ook rekening gehouden worden met fusies, aangezien zij een alternatieve organisatievorm zijn om tot schaalvergroting te komen. Verder wordt er een onderscheid gemaakt tussen ambtenaren en politici aangezien zij beiden invloed hebben op het bekomen en slagen van de IGS.

1.1 Onderzoeksvraag

Uit de probleemstelling komt volgende onderzoeksvraag tot stand: ‘Wat is het perspectief van ambtenaren en schepenen van cultuur over een deelname aan een intergemeentelijke samenwerking cultuur?’ In deze masterproef verwijst het woord perspectief naar de motieven van de lokale besturen in 2019. De gewenste effecten en uitdagingen verwijzen naar wat ze sindsdien hebben ervaren. Hiernaast splitsen de lokale besturen op in ambtenaren en schepenen van cultuur. Zoals vermeld in voorgaand deel, hebben lokale politici en ambtenaren beiden een potentiële invloed op het bekomen en slagen van een IGS en hebben ze ook hun eigen belangen. Door deze opdeling kunnen mogelijke gelijkenissen en verschillen worden onderzocht.

2. Conceptueel kader

Zoals vermeld bij de probleemstelling komen lokale besturen steeds meer in aanraking met uitdagingen die de gemeentegrenzen overschrijden. Om antwoord te bieden op deze uitdagingen gaan lokale besturen op zoek naar partners om bovenlokaal samen te werken. Dit kan aan de hand van een fusie of een intergemeentelijke samenwerking (Coghe & Derudder, 2022). Het conceptueel kader gaat verder in op beide actoren.

2.1 Intergemeentelijke samenwerkingen

Bij een intergemeentelijke samenwerking kiezen twee of meer lokale besturen bewust om een samenwerking aan te gaan binnen een beleidsdomein of thema dat de gemeentegrenzen overschrijdt (Broucker et al., 2016; *VVSG Kennisnetwerk*, z.d.). Een IGS heeft een duidelijk doel: gezamenlijke voordelen in de dienstverlening realiseren, zonder de lokale autonomie van een lokaal bestuur te ondermijnen, zoals wel het geval is bij een fusie (Steen et al., 2017). Lokale besturen beschikken over een groot aanbod aan verschillende diensten. Waar ze deze vroeger in eigen beheer hadden, zorgen besparingen, toename van decentralisatie van taken en de vraag naar goede dienstverlening ervoor dat lokale besturen andere opties overwegen (Vos & Voets, 2021).

Twee Vlaamse decreten ondersteunen intergemeentelijke samenwerkingen juridisch. Het Vlaams decreet over het lokaal bestuur (DLB) stelt in artikel 389 dat twee of meerdere gemeenten samenwerkingsverbanden kunnen aangaan met elkaar. De verdere artikels van het DLB vormen een wettelijk kader voor alle types van intergemeentelijke samenwerkingen die in tabel 1 beschreven staan (Decreet Over het Lokaal Bestuur, 2017). Naast dit decreet bezit het bovenlokaal cultuurdecreet een wettelijk kader waar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zich op kunnen baseren. Dit is specifiek terug te vinden in afdeling 2 onder de titel ‘Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden’ (Decreet Betreffende de Bovenlokale Cultuurwerking, 2018).

Binnen Vlaanderen bestaan er vier verschillende types van een intergemeentelijke samenwerking met elk hun eigen kenmerken en juridische basis (Agentschap Binnenlands Bestuur, z.d.). Hieruit komt voort dat er een gradatie van zwaarte aanwezig is tussen de verschillende types. Het is dus van belang dat er rekening wordt gehouden met welke types samenwerkingen er zijn. De lokale besturen moeten weten welk type ze toepassen en welke doelstellingen ze willen bereiken (Broucker et al., 2016). De verschillende types worden in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1. Types intergemeentelijke samenwerkingen

	Doel	Kenmerken	Personeel?
Interlokale vereniging	Realisatie van projecten	Geen rechtspersoonlijkheid en beheersoverdracht	Het beherend lokaal bestuur kan eigen personeel inzetten.
Projectvereniging	Ondersteuning van een afgebakende dienst of project aan deelnemende lokale besturen.	Rechtspersoonlijkheid, geen beheersoverdracht en eenvoudige structuur. Periode zelf te kiezen, maar maximum 6 jaar.	Dit type heeft de mogelijkheid om eigen personeel aan te werven. Bezit een raad van bestuur.
Dienstverlenende vereniging	Intensieve en lange termijn intergemeentelijke samenwerkingen.	Rechtspersoonlijkheid, maar geen beheersoverdracht. Ook bekend als een intercommunale.	Beschikken over een raad van bestuur en algemene vergadering.
Opdrachthoudende vereniging	Intensieve en lange termijn intergemeentelijke samenwerkingen. Mogelijkheid tot een private deelname.	Rechtspersoonlijkheid en beheersoverdracht. Ook bekend als een intercommunale.	Beschikken over een raad van bestuur en algemene vergadering.

Data afkomstig van Agentschap Binnenlands Bestuur (z.d.)

2.1.1 Motieven om in een IGS te stappen

De literatuur telt verschillende onderzoeken naar de motieven van een lokaal bestuur om in een intergemeentelijke samenwerking te stappen. In dit conceptueel kader worden deze motieven in vier categorieën onderverdeeld: budgettaire redenen, politieke redenen, schaalvergroting en dienstverlening. Deze categorieën kunnen op zichzelf voorkomen, maar kunnen ook overlopen in elkaar.

Ten eerste zorgen groeiende uitdagingen, zoals uitgeputte budgetten, ervoor dat lokale besturen reflecteren over hun interne en externe werking. Door budgettaire stress gaan ze op zoek naar middelen om kostenbesparend te werken. Mede hierdoor is er de laatste jaren een onophoudelijke status van reorganisatie. Besturen verzelfstandigen diensten en activiteiten, besteden deze uit of gaan op zoek naar partners waarmee ze kunnen samenwerken, zoals bij een intergemeentelijke samenwerking (Vos & Voets, 2021; Vos, 2022). Ook Bel en Warner (2016) tonen aan in hun onderzoek dat de budgettaire redenen een drijfveer zijn voor reorganisatie. Zij zien privatisering als een eerste reactie op budgettaire limieten, maar benoemen ook samenwerking als een instrument om kostenbesparing te verwezenlijken. Tot slot formuleren Vos en Voets (2021) in hun onderzoek dat de meeste studies een positief verband weergeven tussen uitbesteding van diensten en budgettaire limieten, maar andere (Europese) onderzoeken vinden hier een negatief of geen verband terug. Dit kan duiden op dat lokale besturen hebben gekozen voor een intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor een uitbesteding, wat recente onderzoeken ook bevestigen.

Ten tweede formuleren onderzoekers politieke redenen om in een IGS te stappen. Deze redenen kunnen opgesplitst worden in twee onderdelen, namelijk politiek-ideologisch en de rol van de centrale overheid. Onderzoek geeft binnen de politiek-ideologische reden aan dat een rechts-

ideologische partij voor meer uitbesteding kiest door hun pro-private bedrijfswaarden. Een links-ideologische partij heeft meer publieke waarden, waardoor ze voor meer publieke dienstverlening pleit. De resultaten van empirisch onderzoek sluiten hier echter niet bij aan. Hieruit komen eerder afwisselende resultaten naar boven wanneer deze variabelen worden opgenomen (Vos & Voets, 2021). Hiernaast speelt de centrale overheid een duidelijk rol in het de beweegredenen van lokale besturen om in een IGS te stappen. Sinds 2000 is het aantal intergemeentelijke samenwerkingen toegenomen. Dit kon op eigen initiatief van de lokale besturen, maar ook op initiatief van de Vlaamse overheid (Hand. Vl. Parl., 2016). Hiernaast geeft het onderzoek van Vos en Voets (2021) aan dat het beleid van de centrale overheid een invloed heeft op de werking van de lokale overheden.

Ten derde benoemt de literatuur de verbetering van de dienstverlening. Door externe actoren en druk gaan lokale besturen op zoek naar een effectieve en efficiënte oplossing om een betere dienstverlening te creëren. Zo kan een veranderde factor, bijvoorbeeld confrontatie met een complexe socio-economische context, leiden tot het organiseren van een deel van de dienstverlening buiten de interne werking (Vos, 2022). Hiernaast kunnen kleinere lokale besturen kiezen voor een intergemeentelijke samenwerking, omdat ze zelf niet of niet efficiënt genoeg een dienst kunnen verlenen (Bel & Warner, 2016; Steen et al., 2017).

Ten vierde is een intergemeentelijke samenwerking, zoals vermeld in de probleemstelling, een organisatievorm om schaalvergroting te realiseren (De Rynck & Janssens, 2023). Broucker et al. (2016) benoemen dat wanneer lokale besturen hun krachten bundelen ze een uitgebreidere dienstverlening, een versterking van de betrokken diensten en een daling van de eenheidskost creëren. Dit zijn voorbeelden van mogelijke schaalvoordelen, wat op hun beurt kan leiden tot een efficiëntie- en kwaliteitswinst (Vos & Voets, 2021). Hierop wordt in het volgende onderdeel verder ingegaan.

2.1.2 Gewenste effecten van een intergemeentelijke samenwerking

Naast de motieven om in een intergemeentelijke samenwerking te stappen, bestaat er beperkt onderzoek naar de gewenste effecten van een intergemeentelijke samenwerking. Deze effecten sluiten dicht aan bij de motieven, maar waar de motieven verklaren waarom lokale besturen in een IGS stapten in 2019, gaan de gewenste effecten meer in op wat ze sinds de samenwerking eruit hebben kunnen halen. Deze effecten worden in dit conceptueel kader opgesplitst in twee categorieën, namelijk schaalvoordelen en dienstverlening, met telkens elk hun subcategorieën.

Zoals beschreven bij het vorige onderdeel is schaalvergroting is een van de motieven om aan een IGS deel te nemen (De Rynck & Janssens, 2023). Dit leidt tot verschillende schaalvoordelen die ontstaan wanneer de gemiddelde kosten afnemen en de productie van een dienst stijgt (Bel & Warner, 2015). Verschillende onderzoeken halen aan dat voornamelijk kleinere lokale besturen genieten van schaalvoordelen doordat zij vaker een schaalprobleem ervaren. Dit kan gaan van het duurder worden van lokale diensten tot organisatorisch of functioneel belemmerd

worden door de grootte van de gemeenten (Allers & de Greef, 2018; Coghe & Derudder, 2022; Steen et al., 2017). Hiernaast kunnen de schaalvoordelen van een IGS leiden tot een besparingseffect en een grotere capaciteit die complexe dienstverlening mogelijk maakt (Broucker et al., 2016; Vos, 2022). De transactiekosten liggen namelijk lager, omdat een intergemeentelijke samenwerking focust op een gezamenlijke productie en vergelijkbare doelstellingen (Bel & Warner, 2015). Er moet echter wel rekening gehouden worden met het gegeven dat een IGS enkel kostenbesparend is bij grote investeringen wanneer ze de transactiekost niet overstijgt (Vos & Voets, 2021). Hiernaast leidt een samenwerking niet tot lagere algemene gemeentelijke uitgaven, maar wel een daling binnen verschillende deeldomeinen (Allers & de Greef, 2018).

Naast schaalvoordelen ontstaan er door een IGS ook gewenste effecten binnen de dienstverlening van het lokaal bestuur. Ten eerste geeft een intergemeentelijke samenwerking de mogelijkheid tot deskundigheid en specialisatie van het personeel en genoeg capaciteit voor een continue uitvoering van taken (Broucker et al., 2016). Lokale besturen beschikken over het algemeen over voldoende beheerscapaciteit (het realiseren van opdrachten), maar botsen op beleidscapaciteit (het uitvoeren van beleidsmatige taken bijvoorbeeld ontwikkeling van de visie van de dienst) (Van Haelter & Voets, 2023). Ten tweede creëert een IGS een grotere organisatie van een dienst die gecoördineerder en efficiënter te werk kan gaan (Vos & Voets, 2021). Tot slot worden de democratische identiteiten, loyaliteiten en bestaande gemeenschappen bewaard (Steen et al., 2017).

2.1.3 Uitdagingen voor een intergemeentelijke samenwerking

Tot slot formuleert dit conceptueel kader mogelijke uitdagingen voor een intergemeentelijke samenwerkingen. Een eerste afweging die een lokaal bestuur moet maken, is wat de impact en de meerwaarde van een samenwerking is op de organisatie. Kortom, het lokaal bestuur moet nagaan of de verkregen subsidie van Vlaanderen opweegt tegen indirecte kosten en baten (Broucker et al., 2016). Hiernaast halen de Rynck en Janssens (2023) de grenzen van een intergemeentelijke samenwerkingen aan. Hier komen vragen op vlak van besluitvorming en beleidsafstemmingen, financieringsvraagstukken en de duidelijkheid van een werkgever voor personeel naar boven. Het onderzoek van Bel en Warner (2015) vult deze lijst aan met coördinatieproblemen door verschillen in geografische ligging, demografische samenstelling en ideologieverschillen.

Tot slot is de democratische controle bij een intergemeentelijke samenwerking minder direct dan wanneer het lokaal bestuur het beleid zelf uitvoert. Dit komt doordat deze samenwerkingen tussen twee of meer lokale besturen wordt geformaliseerd in een aparte organisatie. Hierdoor kan een IGS afzonderlijk te werk gaan rond een bepaald project zonder verantwoording af te moeten leggen op de manier dat een lokaal bestuur dat moet. Hiernaast hebben de bewoners geen inspraak op de vorming van de IGS. Het is de keuze van de lokale besturen zelf om deel te nemen en welk type samenwerking ze toepassen (Allers & de Greef, 2018; Broucker et al., 2016).

2.1.4 Intergemeentelijke samenwerkingen cultuur

Intergemeentelijke samenwerkingen hebben betrekking op verschillende beleidsdomeinen. Dit gaat van kleine samenwerkingen tussen enkele lokale besturen rond vrije tijd en cultuur tot afvalintercommunales waar meer lokale besturen een samenwerking voor aangaan tot zelfs nutsintercommunales waar alle Vlaamse lokale besturen deel van zijn (De Rynck & Janssens, 2023). Zoals aangehaald in tabel 1 is er een verschil van zwaarte tussen de verschillende juridische types. Een kleine samenwerking rond vrije tijd en cultuur valt onder het type projectvereniging. Dit type kent een vereenvoudigde structuur en is ontworpen om een afgebakende dienst of project te ondersteunen voor telkens een periode van maximaal zes jaar. (Agentschap Binnenlands Bestuur, z.d.).

In 2018 besliste de vorige Vlaamse regering dat er binnen het cultuurlandschap nood was aan vaste structuren die verbindingen van bottom-up kunnen faciliteren. Aangezien er in Vlaanderen veel culturele organisaties zijn die over gemeentegrenzen heen gaan, maar niet groot genoeg zijn om te functioneren op het Vlaamse niveau (De Rop & Derudder, 2023). In 2024 werd een nieuw decreet goedgekeurd in het Vlaams Parlement (De Vos et al., 2024). Hierin staat dat cultuurregio's zullen verbreden naar een bovenlokaal netwerk vrijetijdsparticipatie, waarbij ze het sport-, jeugd- en vrijetijdsbeleid bij het cultuurbeleid moeten opnemen. Dit treedt in werking vanaf 2026 wanneer lokale besturen een nieuwe erkenning kunnen aan vragen voor een IGS cultuur. Het decreet voorziet wel een overgangsfase van 2027 tot 2032. Hiernaast moeten samenwerkingsverbanden vanaf 2027 een minimaal inwonersaantal hebben van 85 000 inwoners. Hiervoor is er ook een overgangsperiode tot 2032 voorzien, maar wel op voorwaarde dat de samenwerking al bestaat uit vier lokale besturen die aangrenzend zijn. Deze voorwaarde kan sommige lokale besturen en samenwerkingsverbanden in problemen brengen wanneer ze niet genoeg inwoners hebben, bijvoorbeeld zoals in dunbevolkte regio's (Decalf, 2024).

2.2 Fusies

Het concept fusies is van belang om een volledig beeld te kunnen weergeven over het perspectief van lokale besturen op een intergemeentelijke samenwerking. Zoals eerder aangehaald, was er in de periode van de opstart van de IGS'en ook terug een mogelijk om te fuseren door het nieuwe decreet rond gemeentefusies (Stroobants, 2024). Een fusie bestaat uit twee of meer lokale besturen die samengevoegd worden tot één juridische entiteit, waarbij de vorige lokale besturen hun bestuurlijke autonomie verliezen (Steen et al., 2017). Artikel 297 (artikel 298) van het gemeentedecreet ondersteunen dit proces juridisch (Hand. Vl. Parl., 2016). Een fusie vindt op vrijwillige basis plaats, maar kan afgedwongen worden vanuit een hoger bestuursniveau (Steen et al., 2017). Zo werd in 1976 een grootschalige fusieoperatie uitgevoerd die het aantal lokale besturen terugbracht van 2359 naar 596 lokale besturen (Hand. Vl. Parl., 2016).

2.2.1 Motieven voor een fusie

Wayenberg et al. (2018) onderzochten de motieven bij lokale besturen voor een fusie aan de hand van diepte-interviews met de burgemeester, betrokken schepenen, de voorzitter van de gemeenteraad en de algemeen directeur. De onderzoekers kwamen tot volgende motieven. Ten eerste haalden de respondenten aan dat fusies volgens hun een positief effect heeft op de dienstverlening. Sommige respondenten gaven aan niet meer te beschikken over voldoende capaciteit en financiën, waardoor de bestuurskracht van kleinere besturen de limiet bereikt. Deze kleine besturen hebben vaak eenmansdiensten of één persoon die meerdere diensten bemant. Wanneer deze persoon afwezig is door (langdurige) ziekte, vakantie … is hier geen vervanging beschikbaar. Een fusie zorgt volgens de respondenten ervoor dat deze diensten groeien waardoor er ook meer capaciteit en vervanging aanwezig is. Hiernaast kunnen collega's van de verschillende besturen van elkaar bijleren (Wayenberg et al., 2018).

Ten tweede gaven de respondenten aan dat ze hoopten de efficiëntie te verhogen door schaalvergroting, met als doel een betere dienstverlening met een lagere kostprijs (Wayenberg et al., 2018). Dit motief komt ook naar boven in het onderzoek van Steen et al. (2017), dat aangeeft dat grotere besturen over een hogere efficiëntie te beschikken. Ten derde kwamen bij alle respondenten financiële redenen naar boven om al dan niet een fusie aan te gaan. Zo gaven ze aan dat de financiële bonus een belangrijk element was in hun besluit (Wayenberg et al., 2018). Hierop aansluitend toont onderzoek aan dat samenvoegingen (fusies) een kostenbesparend effect hebben. Dit effect kwam bijvoorbeeld voor bij de samenvoegingen van gemeenten in Griekenland in 2011 en de potentiële samenvoegingen in Duitsland (Steen et al., 2017).

Tot slot kwamen nog enkele kleinere motieven van een fusie in het onderzoek van Wayenberg et al. (2018) aan het licht. Zo is er een algemene trend naar professionalisering gaande die de kleinere besturen niet kunnen volgen. Een fusie kan grenzen verleggen en verder inspelen op de professionalisering van het lokaal bestuur. Hiernaast hopen schepenen een beter afgebakende bevoegdheid te krijgen met een duidelijke inhoud, waardoor de lokale slagkracht vergroot. Als laatste gaven de respondenten aan dat een fusie ervoor zorgt dat het lokaal bestuur sterker staat tegenover andere actoren, zoals hogere overheden, binnen een IGS of private organisaties.

2.2.2 Uitdagingen van een fusie

Naast motieven voor een fusie kwamen ook tegenargumenten voor in het onderzoek van Wayenberg et al. (2018). Deze zijn te verdelen in drie onderdelen. Het eerste tegenargument haalt de werking van het lokaal bestuur, intern en extern, aan. Bij een fusie worden niet-gerelateerde fusieprojecten vaker aan de kant geschoven door de belasting van de fusie-gerelateerde projecten. Hiernaast hebben de respondenten ook schrik over de afstand tussen het bestuur en de burger en dat daardoor burgers zich minder zullen betrekken bij de lokale politiek. Hier sluit ook bij aan dat

respondenten vreesden om hun eigenheid van de gemeente te verliezen. Ten tweede komen politieke redenen en ambities aan bod in het onderzoek. Grotere lokale besturen gaven vaker het antwoord dat ze minder voorstander waren voor een fusie wanneer het over de eigen politieke ging. Er is eenmaal al politieke concurrentie aanwezig en een fusie zorgt voor meer concurrentie. Dit kan ook doorgetrokken worden naar de algemeen directeurs die zich bedreigd voelden om hun functie te verliezen. Naast hun eigen ambitie hielden de politici ook rekening met de partijpolitiek in de andere lokale besturen. Wanneer hier een zwakke of geen afdeling was van de partij, speelde dit in op hun afweging om te kiezen voor een fusie. Ten derde verscheen er ook onzekerheid bij de respondenten over de risico's van een fusie. Sommigen zien de huidige vrijwillige fusies als een proefproject en zien het als een stap in het onbekende.

2.3 Fusie of intergemeentelijke samenwerking?

De Rynck en Janssens (2023) formuleren twee alternatieven, fusie en intergemeentelijke samenwerking, om tot een schaalvergroting te komen. Volgens hen is intergemeentelijke samenwerking nuttig, maar op een bepaald moment kan zo'n samenwerking op haar limieten botsen. Het samenvoegen van verschillende besturen is dan de meest democratische keuze die de lokale besturen kunnen maken. Ook enkele respondenten in het onderzoek van Wayenberg et al. (2018) gaven aan dat een IGS op haar limieten botst, voornamelijk op inhoudelijk vlak. Zo haalde een burgemeester aan dat ze binnen hun IGS kampten met bijvoorbeeld een gemis aan een eenheid van bestuur en duidelijk leiding. Hiernaast hopen respondenten enerzijds dat de deskundigheid en specialisering die met een fusie meekomt, het aantal IGS'en zal verminderen. Anderzijds zijn andere respondenten sceptisch over de impact van fusies op een IGS. Een andere factor die de voorkeur geeft aan een fusie is de personeelsorganisatie. Bij een fusie is het duidelijk voor welke organisatie het personeel werkt, terwijl bij een IGS de personeelsleden zweven tussen de lokale besturen en geen duidelijke werkgever hebben (De Rynck & Janssens, 2023). Een fusie kan er echter voor zorgen dat kleinere besturen op gaan in grotere steden. Door een van de deelgemeenten te worden van een stad, verdwijnt het landelijke karakter van een gemeente. Dit kan een reden zijn waarom er een lokaal bestuur voor een intergemeentelijke samenwerking kiest (Wayenberg et al., 2018).

3. Methodologie

Het volgende onderdeel licht de onderzoeksmethode, het onderzoeksdesign, de caseselectie, de data-analyse en de kwaliteitsvereisten van dit onderzoek toe.

3.1 Onderzoeksmethode en -design

Dit onderzoek hanteert een kwalitatieve onderzoeksmethode. Deze onderzoeksmethode onderzoekt 'hoe' en 'waarom' van een sociaal fenomeen plaatsvindt en probeert de context hiervan te begrijpen (Mohajan, 2018). Het doel van dit onderzoek is om het perspectief van schepenen van cultuur en ambtenaren te analyseren.

Het onderzoeksdesign toegepast in dit onderzoek is de casestudy. Dit is vaak begrensd, wat betekent dat het onderzoek gefocust en intensief is, maar ook beperkt in omvang waardoor het aantal potentiële respondenten eindig is (Savin-Baden & Major, 2013). Binnen de case studies formuleert Mohajan (2018) verschillende types. Eén van deze types is de parallelle studie waarbij de cases allemaal op hetzelfde moment plaatsvinden en tegelijkertijd bestudeerd worden. Dit type wordt toegepast in dit onderzoek, aangezien alle lokale besturen in 2019 samen in het intergemeentelijk samenwerkingsverband stapten en alle diepte-interview binnen een tijdsperiode van anderhalve maand zijn afgenomen.

Voor de onderzoeksmethode maakt deze masterproef gebruik van diepte-interviews. Hiermee is het mogelijk dieper in te gaan op de leefwereld en handelingen, in dit geval het perspectief, van personen (Roose & Meuleman, 2021). Specifiek worden er semigestructureerde diepte-interviews van ongeveer 30 minuten afgenomen. Bij semigestructureerde diepte-interviews worden de thema's, de vragen en de volgorde op voorhand al vastgelegd, maar is er ruimte om verder in te gaan op de antwoorden van de respondenten (Roose & Meuleman, 2021).

3.2 Caseselectie

Vlaanderen telt negentien erkende intergemeentelijke samenwerkingen cultuur (De Vos et al., 2024). Het onderzoek gaat dieper in op een van deze negentien intergemeentelijke samenwerkingen om de haalbaarheid te garanderen. Om nog voldoende variëteit te behouden, wordt er geopteerd voor een van de grootste IGS'en. Deze zijn Cultuur Noordrand, Zender en Zuidwest (De Vos et al., 2024). Dit onderzoek behandelt IGS Cultuur Noordrand als case, omdat enerzijds IGS Zuidrand niet alleen bovenlokaal samenwerkt voor cultuur, maar ook voor erfgoed en toerisme. Anderzijds bestaat IGS Zender uit twee verschillende cultuurregio's, namelijk Pajottenland en Zennevallei (OP/TIL, 2024). IGS Cultuur Noordrand heeft de meest eenvoudige en zuivere vorm van een IGS Cultuur.

Cultuur Noordrand telt dertien deelnemende lokale besturen: Asse, Grimbergen, Kampenhout, Kapelle-op-den-Bos, Londerzeel, Machelen, Meise, Merchtem, Opwijk,

Steenokkerzeel, Vilvoorde, Wemmel en Zaventem (Cultuur Noordrand, 2025). Om de haalbaarheid van het onderzoek te bewaren, worden er diepte-interviews afgenomen bij de helft (zes) van de lokale besturen. In elk van deze lokale besturen wordt er een apart diepte-interview georganiseerd met de schepen van cultuur en een ambtenaar van de dienst Vrije Tijd. Zo kan er bij de data-analyse verschillen of gelijkenissen worden teruggevonden. Dit brengt het totaal op twaalf diepte-interviews.

De selectie van de lokale besturen gebeurde op basis van hun inwonersaantal, omdat schaalvergroting binnen de literatuur een van de meest aangehaalde motieven is om in een intergemeentelijke samenwerking te stappen (Broucker et al., 2016; De Rynck & Janssens, 2023; Vos & Voets, 2021). De inwonersaantallen van de lokale besturen die deel uitmaken van IGS Cultuur Noordrand variëren tussen 10.000 inwoners en 47.000 inwoners (Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, z.d.). Om een goede representatie te behouden, werden twee kleine, middelgrote en grote lokale besturen gecontacteerd. De lokale besturen die niet bij de eerste ronde werden gekozen, werden genoteerd als mogelijke opvolgers.

3.3 IGS Cultuur Noordrand

In mei 2019 werd na een omgevingsanalyse een nieuwe intergemeentelijke samenwerking opgestart tussen dertien lokale besturen gelegen in de Noordrand van Brussel en vzw De Rand. Deze samenwerking is gebaseerd op drie eerdere samenwerkingen tussen enkele van deze besturen: NoRa (samenwerking tussen de gemeenschaps- en cultuurcentra), NoRa+ (samenwerking tussen cultuur- en vrijetijdsdiensten) en Noorderrand (samenwerking tussen de bibliotheken). Hun missie is om een effectievere en efficiëntere aanpak te creëren voor de maatschappelijke en culturele uitdagingen binnen de noordrand. Dit doen ze aan de hand van een bovenlokale samenwerking en door stimulatie van kennisdeling tussen de actoren uit de samenwerking en externe actoren uit andere beleidsdomeinen. Naast deze missie formuleert de IGS vijf strategische doelstellingen waaraan ze gedurende de samenwerking op willen inzetten:

1. Cultuur toegankelijk maken voor kinderen en jongeren.
2. De drempel voor deelname aan het cultuurleven verlagen.
3. Inspelen op het diverse en internationale karakter in de regio.
4. Een gevarieerd en kwalitatief cultuuraanbod voor iedereen aanbieden.
5. Inzetten op erfgoed binnen de regio.

(Cultuur Noordrand, z.d.; Cultuur Noordrand, 2025).

3.4 Data-analyse

Voor de start van het interview tekenen de respondenten een geïnformeerde toestemming, zodat het onderzoek zo transparant mogelijk kan verlopen. Deze toestemming is een document dat de

respondenten informeert over het doel van dit onderzoek en toestemming vraagt om hun gegevens anoniem te mogen gebruiken (Roose & Meuleman, 2021). De respondenten worden geanonimiseerd op de volgende manier: schepen lokaal bestuur A, ambtenaar lokaal bestuur A, schepen lokaal bestuur B, ambtenaar lokaal bestuur B enz.

De interviews worden zo waarheidsgetrouw mogelijk getranscribeerd. Enkel spreektaal, haperingen en stopwoorden worden veranderd naar algemeen Nederlands (De Rop & Derudder, 2023). Het coderen van de interviews vindt plaats in het programma NVivo. Allereerst wordt er ook een codeboom opgesteld (bijlage A) op basis van het conceptueel kader. Hierin komen de concepten fusie en intergemeentelijke samenwerking voor met respectievelijk twee en drie subcategorieën. Het coderen gebeurt dus op een deductieve manier. Daarna past de masterproef de drie stappen van coderen toe: open, axiaal en selectief coderen. Het open en axiaal coderen gebeuren bij dit onderzoek gelijktijdig. Bij open coderen worden er relevante stukken tekst aangeduid in de transcripties. Deze worden dan bij het axiaal coderen toegevoegd aan labels en onder categorieën geplaatst. Tijdens de analyse van de data werd een relevant stuk tekst aangeduid en meteen gelinkt aan een label en subcategorie uit de codeboom. Door deze stappen werd de data gefilterd en werd er structuur aangebracht. Dit was nodig om tot de volgende stap te komen, namelijk het selectief coderen. Hierbij werd er naar verbanden en verschillen tussen de categorieën gezocht en een vergelijking gemaakt met het conceptueel kader om op basis hiervan een goed antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag (Roose & Meuleman, 2021).

Tabel 2. Voorbeeld van codering

Hoofdthema	Subcategorie	Citaat
Intergemeentelijke samenwerking	Motieven	*"Het is een meerwaarde ten opzichte van de vrij lage kostprijs." (Schepen lokaal bestuur B)*
	Uitdagingen	*"Dat vergt natuurlijk ook personeelsinzet en tijd, wat we natuurlijk allemaal tekort komen." (Ambtenaar lokaal bestuur D)*
	Gewenste effecten	*"Je pikt toch altijd dingen op en die kennisdeling binnen cultuur is heel belangrijk." (Ambtenaar lokaal bestuur E)*
Fusie	Motieven	*"Wel, ik ben grote voorstander, omdat de expertise soms net over de gemeentegrens ligt." (Schepen lokaal bestuur D)*
	Tegenargumenten	*"De angst is er vooral, dat de lokale besturen hun identiteit een beetje verliezen." (Ambtenaar lokaal bestuur A)*

3.5 Kwaliteitsvereisten

Een onderzoek moet aan verschillende kwaliteitsvereisten voldoen om onder de noemer wetenschappelijk te vallen. Volgens Roose en Meuleman (2021) vormen betrouwbaarheid en meetvaliditeit de maatstaf om een wetenschappelijk onderzoek te evalueren. De schrijvers definiëren betrouwbaarheid als de mate waarin een meting consistent is. Dit wil specifiek zeggen dat een herhalend onderzoek dezelfde resultaten kan bekomen. Volgens Yin (2018) versterkt het documenteren van alle stappen van het onderzoek de betrouwbaarheid.

Validiteit gaat na in welke mate er een overlap is tussen de theorie en de gemeten concepten. Dit kwaliteitscriterium wordt verder onderverdeeld in interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat na of de waarnemingen van het onderzoek een correcte weerspiegeling zijn van de werkelijkheid (Roose & Meuleman, 2021). Vos (2022) formuleert twee kwaliteitscriteria in zijn onderzoek voor interne validiteit. Het eerste criterium is de dikte van de analyse. Dit wil zeggen dat de casestudy goed te begrijpen is, er theoretische inzichten uit te halen zijn en waardevol is voor het onderzoek. Het tweede criterium is onzekerheid. Dit kan voorkomen in de case, maar ook tussen verschillende cases. Het is hiervoor van belang dat in de resultaten en discussie wordt aangegeven wanneer er verschillen waren tussen de antwoorden van de respondenten en tussen de interviews en het conceptueel kader.

Externe validiteit evalueert hoe generaliseerbaar de resultaten van het onderzoek zijn naar een bredere populatie. Hoewel de interne validiteit bij een casestudy doorgaans hoog is door de hoeveelheid aan data, ligt de externe validiteit lager, omdat de verworven data vaak contextspecifiek is (Bryman, 2012; Vos, 2022). Dit onderzoek probeert hiermee echter rekening te houden door weer te geven dat het onderzoek zich focust op een van de negentien intergemeentelijke samenwerkingen in Vlaanderen en bij de resultaten te vermelden welke bevindingen specifiek gebonden zijn aan deze intergemeentelijke samenwerking.

Roose en Meuleman (2021) definiëren naast bovenstaande kwaliteitscriteria twee criteria specifiek voor kwalitatief onderzoek. Het eerste criterium, credibiliteit**,** legt de nadruk op de geloofwaardigheid van de onderzoeksresultaten in de perceptie van de respondenten. Binnen dit onderzoek is dit terug te vinden doordat de resultaten gestaafd worden met citaten van de respondenten. Hiernaast past deze masterproef het principe van triangulatie toe om de credibiliteit te verhogen. Dit houdt in dat er meerdere databronnen of methodes worden gebruikt binnen het onderzoek. Binnen dit onderzoek worden zowel de schepen van cultuur als de ambtenaar geïnterviewd zo vormen ze een controle voor elkaar (Bryman, 2012). Het tweede criterium, reflexiviteit, legt de nadruk op de onderzoeker bewust moet zijn dat zijn of haar eigen perspectief het onderzoek kan kleuren (Roose & Meuleman, 2021). De onderzoeker moet rekening houden met de impact van hun waarden, vooroordelen en beslissingen op het onderzoek (Bryman, 2012). Om dit tegen te gaan, is de vragenlijst objectief opgesteld op basis van het conceptueel kader. Hiernaast was de onderzoeker tijdens de diepte-interviews zich ervan bewust om bij de

vraagstelling niet op de antwoorden van de respondent in te gaan, maar ze zelf naar woorden te laten zoeken. Tot slot probeerde de onderzoeker tijdens het coderen de data bij de zo correct mogelijke labels te plaatsen, maar hier is de onderzoeker zich bewust van dat de interpretatie van de antwoorden hier invloed op kunnen hebben. Daardoor werden sommige antwoorden onder verschillende labels geplaatst.

4. Resultaten

Dit onderdeel gaat dieper in op de antwoorden van de respondenten over hun definitie van een intergemeentelijke samenwerking in het algemeen, hun ervaringen met IGS Cultuur Noordrand en hun blik op gemeentefusies. Bij de onderdelen intergemeentelijke samenwerking en fusie worden de resultaten grafisch weergegeven met telkens het aantal schepenen, aantal ambtenaren en het totaal aantal respondenten per cluster om hierbij de verschillen de tussen de clusters en de ambtenaren en schepenen te visualiseren. Naast de opdeling tussen schepenen en ambtenaren is er ook een opdeling tussen kleine, middelgrote en grote lokale besturen. Hierbij waren geen grote verschillen op te merken. Wanneer er wel een verschil aanwezig was, wordt deze aangegeven in de tekst.

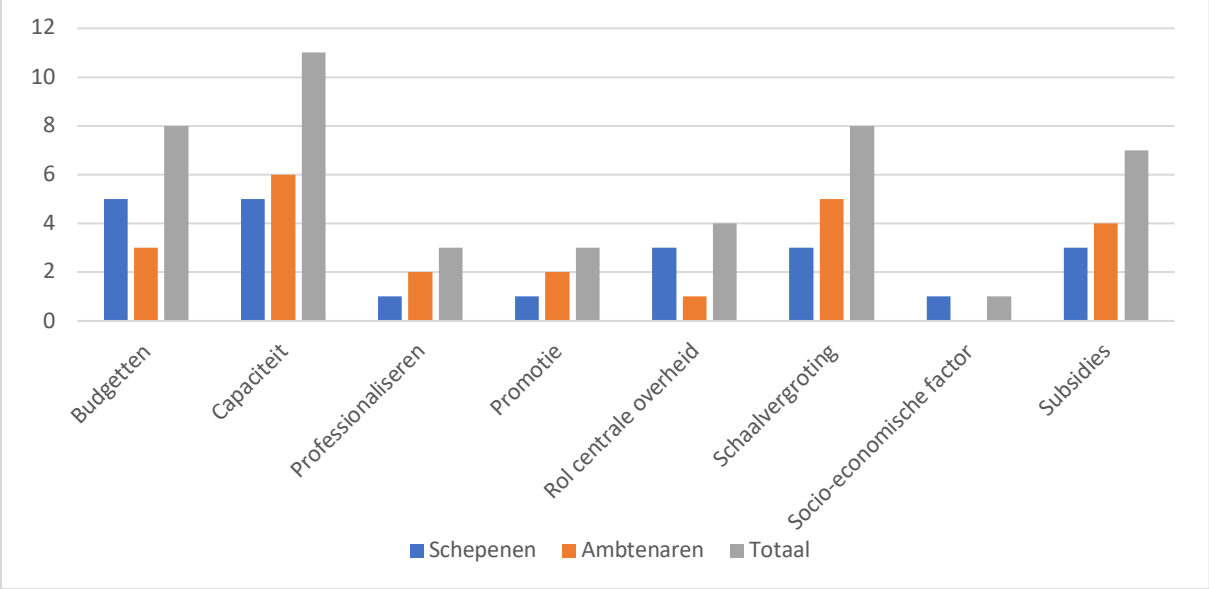
4.1 Definitie intergemeentelijke samenwerking

De respondenten gaven drie elementen aan in hun definitie voor een IGS cultuur. Allereerst koppelen de respondenten de concepten bovenlokaal samenwerken aan een intergemeentelijke samenwerking cultuur. De respondenten benoemen dit als volgt: "...*een samenwerking tussen verschillende gemeenten, omdat je samen meer kan en grotere zaken kan aanpakken." (Schepen lokaal bestuur D)*. Hiernaast verwezen vier respondenten ook naar het ondersteunen van activiteiten waar het bestuur geen draagkracht voor heeft om zelf te organiseren. De schepen van lokaal bestuur A vertelt: "*Voor mij bieden zij een aanbod aan cultuur gerelateerde zaken die onze gemeente overstijgt.".* Dit werd aangehaald bij zowel kleine, middelgrote als grote lokale besturen, maar wel voornamelijk door schepenen van cultuur (drie van de vier). Tot slot legt de helft van de ambtenaren uit dat ze een IGS cultuur als een *"Kennis- en deelplatform" (ambtenaar lokaal bestuur D)* zien.

4.2 Intergemeentelijke samenwerking

4.2.1 Motieven om in een IGS cultuur te stappen

Grafiek 1. Aantal antwoorden over de motieven om in een IGS cultuur te stappen



Grafiek 1 geeft de antwoorden per cluster van de respondenten over de motieven om in een IGS cultuur te stappen weer. Hieruit is af te lezen dat de ambtenaren capaciteit, schaalvergroting en subsidies de grootste motieven vonden om in 2019 in een IGS cultuur te stappen. Terwijl de schepenen de motieven budgetten en capaciteit benoemden als motieven. Hiernaast gaf de helft van de schepenen de rol van de centrale overheid, schaalvergroting en subsidies aan als motief.

Zoals grafiek 1 weergeeft, kwam met elf van de twaalf respondenten de cluster capaciteit het vaakst naar boven. De vier respondenten uit de kleine lokale besturen halen aan dat ze niet over voldoende capaciteit en middelen beschikken voor een groot cultuuraanbod. De ambtenaar van lokaal bestuur A zegt: *"Het feit dat je ook dingen kan opstarten en dingen kan onderzoeken waarvoor je lokaal de middelen en mensen niet voor hebt."*. De schepenen van de grote lokale besturen stemmen hiermee in: *"Cultuur Noordrand is ook gecreëerd om de kans te kunnen geven aan de kleinere gemeenten om bepaalde cultuurprojecten te kunnen organiseren die ze niet zouden kunnen organiseren, mochten ze niet deel uitmaken van Cultuur Noordrand." (Schepen lokaal bestuur F)*. Tot slot halen de ambtenaren van middelgrote lokale besturen het tekort aan personeel en de eenmansdiensten aan als capaciteitsprobleem. Zo zegt de ambtenaar van lokaal bestuur D: *"We zitten met één persoon (eigenlijk 0,9 FTE) voor cultuur, toerisme, erfgoed en evenementen."*.

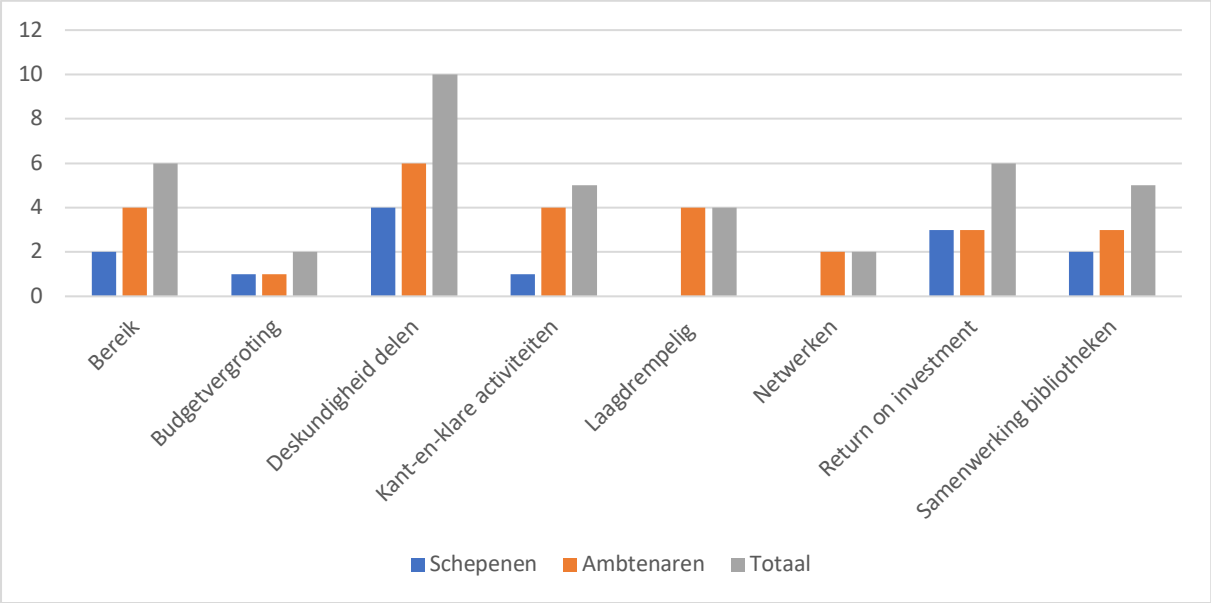
Budgetten en schaalvergroting zijn de op een na meest aangehaalde clusters met acht respondenten. Vijf van de zes schepenen vinden budget een motief om in een IGS cultuur te stappen. De antwoorden gaan van zelf meer budgettaire draagkracht hebben en kunnen aanbieden

(grote lokale besturen) tot een activiteit niet financieel efficiënt kunnen laten verlopen (kleine lokale besturen). Er is echter ook een tegenstelling tussen de schepenen terug te vinden. Een schepen zegt: *"Het is een meerwaarde ten opzichte van de vrij lage kostprijs." (Schepen lokaal bestuur B)*, maar een andere schepen vertelt: *"Ik weet niet of dat altijd kostenbesparend gaat zijn." (Schepen lokaal bestuur C)*. Naast budgetten is schaalvergroting de op een na meest aangehaalde cluster. Bij de resultaten valt voornamelijk de twijfel bij een van de schepenen op: *"Dat is dan ook weer een schaalvergroting die UiTPAS. Dat is een van de dingen die Cultuur Noordrand doet en daar zijn wij een beetje in twijfel of dat voor onze gemeente een meerwaarde gaat zijn op hetgeen wat wij nu al doen." (Schepen lokaal bestuur F)*.

Tot slot kwamen subsidies bij zeven respondenten naar boven als een motief. De respondenten wezen op het belang van subsidies: *"Veel hangt ook af of je subsidies krijgt of niet." (Ambtenaar lokaal bestuur C)* en *"Aan de Cultuur Noordrand zit ook een bepaalde subsidie vast van de Vlaamse overheid." (Schepen lokaal bestuur F)*. Eén respondent gaf wel als kritiek dat de subsidie-impuls van Vlaanderen meer werk met zich meebracht, wat gelinkt kan worden aan de capaciteit.

4.2.2 Gewenste effecten van een IGS cultuur

Grafiek 2. Aantal antwoorden over de gewenste effecten van een IGS cultuur



Grafiek 2 geeft de gewenste effecten die in de interviews naar boven kwamen weer. Dit zijn de effecten die de respondenten hebben ervaren sinds ze deel uitmaken van IGS Cultuur Noordrand. Net zoals bij de motieven konden deze onderverdeeld worden in acht clusters. Bij dit onderdeel is het opvallend dat bij elke cluster meer ambtenaren de cluster aanhaalden dan schepenen. Enkel bij return on investment (ROI) en budgetvergroting benoemden evenveel ambtenaren als schepenen dit als een gewenst effect.

Tien respondenten haalden de cluster deskundigheid delen aan als een voordeel dat ze hebben ervaren sinds de opstart van de IGS. Dit gebeurt volgens de respondenten grofweg op drie manieren. Ten eerste kunnen ze leren van elkaar en kennis delen. Ten tweede kunnen ze ideeën met elkaar uitwisselen tijdens bijeenkomsten. Tot slot kunnen ze vragen stellen aan de andere lokale besturen en elkaar zo verder helpen. *"Ik kom voor raad te kunnen vragen over mijn problemen die ik hier heb, want we zijn intergemeentelijk. Hoe lossen andere gemeenten dat op? Hebben zij ook dat probleem? Wat zijn hun problemen?" (Schepen lokaal bestuur C)*. Hiernaast is dit voordeel te linken aan het motief capaciteit, aangezien ze door de grotere capaciteit van een IGS ze elkaar meer deskundigheid kunnen doorgeven.

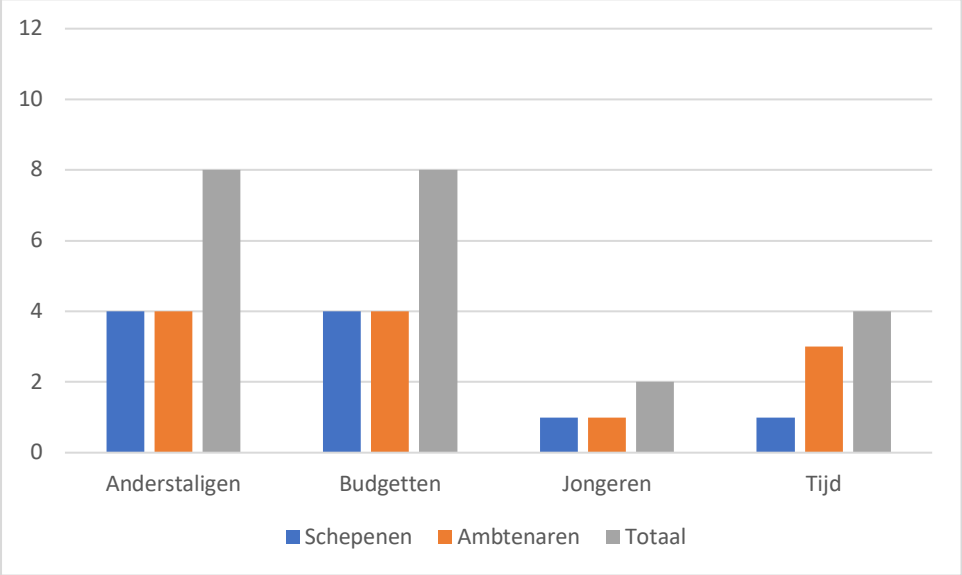
Bereik en ROI werden het op een na meeste aangehaald met beiden de helft van de respondenten. Alle ambtenaren (vier) van de middelgrote en grote lokale besturen vermelden bereik als een voordeel. Bij de kleine lokale besturen haalde enkel een schepen dit aan. Wat opvallend is, aangezien middelgrote en grote besturen meer inwoners hebben en bereiken. De respondenten definieerden dit concept als volgt: *"Ik denk dat door samen te werken in de IGS je een deel van een heel wijder netwerk van gemeenten wordt en ook een veel breder publiek kan targetten." (Schepen lokaal bestuur A)*. Hiernaast benoemden zes respondenten, waarvan drie van de vier respondenten uit kleine lokale besturen, ROI als een voordeel. De schepen van lokaal bestuur B vertelt: *"De IGS toont waar je allemaal aan meegedaan hebt en waaraan het geld dat je investeerde, werd besteed. Daar scoren we redelijk goed, omdat we daar ook aan redelijk wat zaken meedoen."*. Wel haalden vier van deze zes respondenten aan dat je als lokaal bestuur op voldoende activiteiten moet intekenen om een goede ROI te krijgen.

De derde grootste clusters zijn kant-en-klare activiteiten en de samenwerkingen van de bibliotheken. De respondenten definieerden kant-en-klare activiteiten als volgt: *"Door de samenwerking zijn er soms kant-en-klare pakketjes waar we ons karretje kunnen aanhangen." (Ambtenaar lokaal bestuur B)*. Vier van de vijf respondenten die dit aanhaalde, waren ambtenaren. Wat te verwachten is aangezien zij hiermee het meeste in aanraking komen binnen hun takenpakket. De cluster samenwerking van de bibliotheken werd eveneens door vijf respondenten aangehaald, maar enkel door respondenten uit een klein en middelgroot bestuur. Alle respondenten beschreven de samenwerking als een meerwaarde die uit de IGS is ontstaan.

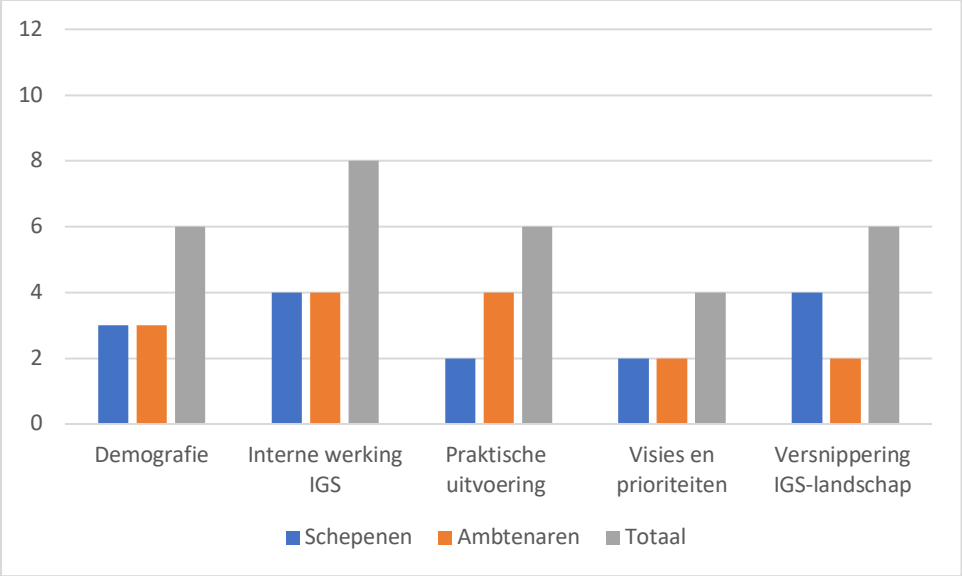
4.2.3 Uitdagingen van een IGS cultuur

Uit de interviews kwamen negen verschillende uitdagingen naar boven voor IGS Cultuur Noordrand. Deze uitdagingen zijn te verdelen in twee categorieën, namelijk algemene uitdagingen die lokale besturen ondervinden en uitdagingen gericht op de werking van de IGS. De clusters worden per categorie in de grafiek 3 en 4 weergegeven telkens met het aantal antwoorden van de schepenen, ambtenaren en alle respondenten.

Grafiek 3. Aantal antwoorden over de algemene uitdagingen van lokale besturen



Grafiek 4. Aantal antwoorden over de uitdagingen gericht op de werking van de IGS



Zowel bij grafiek 3 als bij grafiek 4 zijn bij de meeste clusters het aantal schepenen en ambtenaren gelijk. De enige clusters waar dit niet zo is, zijn tijd, praktische uitvoering en versnippering IGS-landschap. Hierbij haalden de ambtenaren de uitdagingen tijd en praktische uitvoering meer aan en de schepenen haalden de versnippering van het IGS-landschap meer aan. Dit is verdedigbaar aangezien de ambtenaren bezig zijn met de dagdagelijkste taken binnen het domein cultuur. Gelet op het feit dat er niet veel verschil is tussen de ambtenaren en schepenen en dat beide actoren deze uitdagingen door elkaar aanhalen, wordt er in de verdere analyse beide categorieën samengenomen.

De clusters anderstaligen, budgetten en interne werking van de IGS werden met acht respondenten het meeste aangehaald. De cluster anderstaligen verwijst naar het feit dat er een

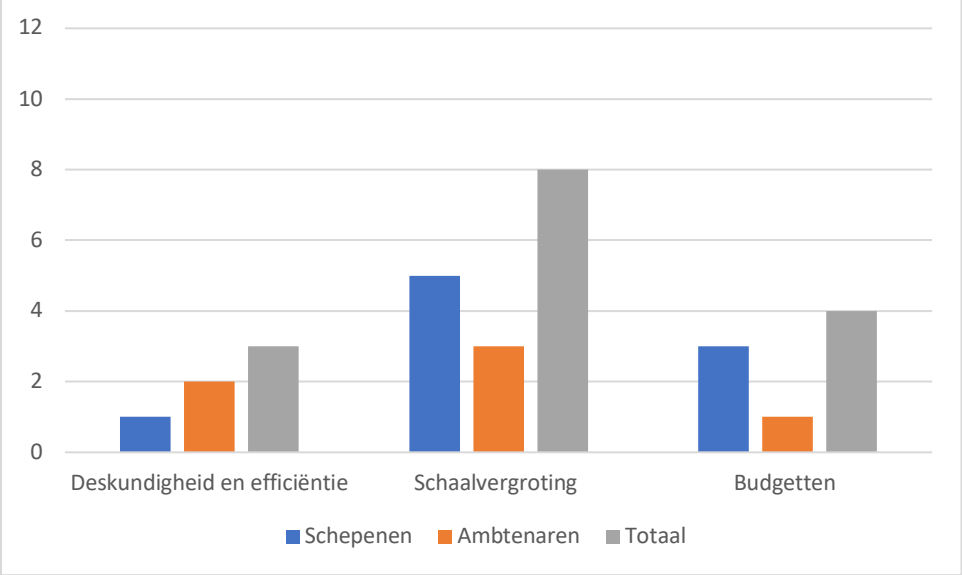
diverse gemeenschap in de regio is onstaan waarvan niet iedereen makkelijk te bereiken is. De ambtenaar van lokaal bestuur C vertelt: *"We zitten nog in de Groene Rand, maar we merken dat die rand alsmaar dichter komt."* en *"Dat vraagt ook een andere aanpak om die mensen te betrekken."*. Net zoals bij de motieven worden de budgetten aangehaald, maar deze keer vanuit een ander standpunt. De respondenten stellen dat ze per samenwerking een opstartkost en een bedrag per inwoner moeten betalen, wat kan oplopen. Schepen van lokaal bestuur E zegt: *"Het water staat aan de lippen van alle steden en gemeenten op financieel vlak. Dat is de grootste uitdaging, denk ik, om steden en gemeenten nog te overtuigen om financieel een engagement aan te gaan."*. Tot slot kent de interne werking van de IGS ook enkele uitdagingen. Zo kwam een respondent na meer dan twee jaar nog niet veel in contact met de IGS, benoemt een andere respondent dat de doelstellingen altijd in zicht moeten blijven en haalt een respondent aan dat met een uitbreiding naar een erfgoedcel er een complexere structuur kan ontstaan. Over het algemeen zijn de respondenten echter tevreden over de interne werking. Zo werd bijvoorbeeld de nieuwsbrief meerdere keren aangehaald als een goede informatiebron.

Demografie, praktische uitvoering en versnippering van het landschap kwamen als een na grootste cluster naar boven met telkens zes respondenten. Bij de cluster praktische uitvoering halen de respondenten aan dat de vertaalslag van de aangeboden activiteiten naar lokale activiteiten personeel en tijd vraagt waarover ze niet altijd beschikken. Zo vertelt de ambtenaar van lokaal bestuur D: *"Dat vergt natuurlijk ook personeelsinzet en tijd, wat we natuurlijk allemaal tekortkomen."*. Binnen demografie kwamen drie aspecten naar boven: de evolutie van de bevolkingssamenstelling, de lokale entiteit van de gemeenten en een kleine gemeente mag niet opgaan in het grotere geheel. Tot slot werd de versnippering van het IGS-landschap door de helft van de respondenten benoemd. Ze definieerden dit als volgt: *"Het is voor ons niet altijd duidelijk waar het begint en waar het eindigt, zeker de gemeenten die op de rand liggen van de IGS. Ze zitten bij ons voor cultuur, maar ze zitten voor iets anders ergens anders bij. Ik vind de afbakening van alle verschillende IGS'en soms wel moeilijk." (ambtenaar lokaal bestuur C)*.

4.3 Fusie

4.3.1 Motieven voor een fusie

Grafiek 5. Aantal antwoorden over de motieven voor een fusie



Tijdens de diepte-interviews werd het onderwerp fusie kort aangeraakt. Allereerst kregen de respondenten de vraag wat volgens hun motieven zijn voor een gemeentefusie. De antwoorden werden verdeeld in drie clusters: deskundigheid en efficiëntie, schaalvergroting en budgetten. Deze clusters komen ook voor bij de motieven en gewenste effecten van een IGS. Intergemeentelijke samenwerkingen tellen meer motieven en gewenste effecten, maar er kan gesteld worden dat de respondenten op sommige vlakken om dezelfde redenen voor een fusie kiezen. Grafiek 5 geeft de verhoudingen schepen-ambtenaar weer per cluster. Twee van de drie clusters, namelijk schaalvergroting en budgetten, benoemen schepenen meer. Dit kan vergeleken worden met de motieven om in een IGS cultuur te stappen. Schepenen halen budgetten ook het meest aan, maar schaalvergroting wordt bij de IGS cultuur meer aangehaald door de ambtenaren.

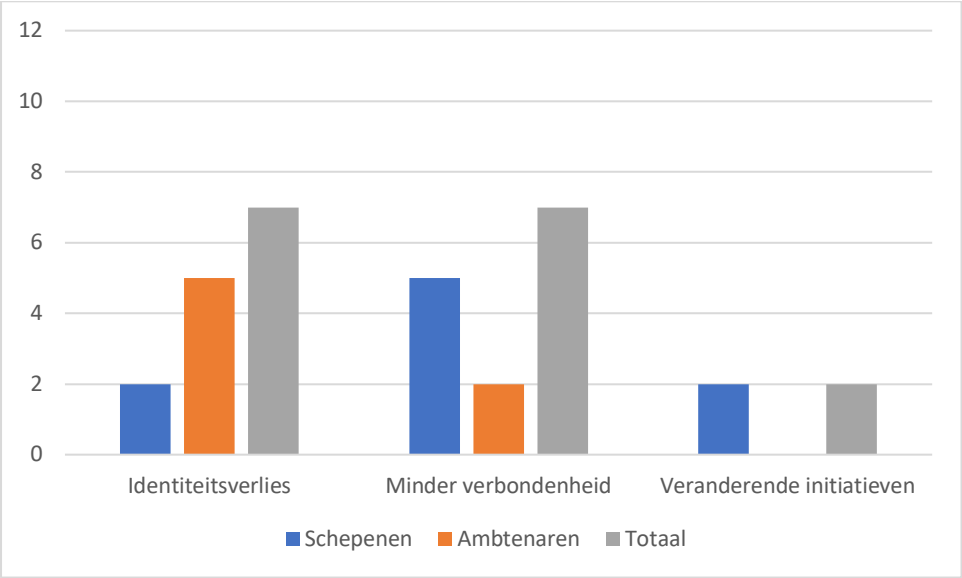
Zoals grafiek 5 weergeeft, is met acht respondenten de cluster schaalvergroting de grootste. Zes van deze acht respondenten komen uit een klein of middelgroot lokaal bestuur. De antwoorden van de respondenten kwamen samengevat neer op: *"Als je kan fuseren met je (naaste) buur kan je infrastructuur delen en personeel uitwisselen, wat heel gemakkelijk gaat als je onder één dak zit." (schepen lokaal bestuur D)*. Een schepen haalde echter aan dat een schaalvergroting niet altijd een voordeel is doordat het overzicht en de voeling met de bevolking kan verminderen.

Een derde van de respondenten haalden budgetten aan. Ze benoemen de financiële moeilijkheden van de lokale besturen en zien een fusie als kostenbesparend. Zo zegt een respondent: *"Als je fuseert, dan krijg je zoveel miljoen extra. Dat is de reden waarom gemeenten gefuseerd zijn, omdat ze de schuldenlast wilden afbouwen." (Schepen lokaal bestuur E)*. Tot slot

kwam de kleine cluster deskundigheid en efficiëntie tot stand tijdens de codering. Drie respondenten vermelden dat door een fusie ze expertise delen, talenten verder ontwikkelen en efficiënter met middelen omgaan.

4.3.2 Uitdagingen voor een fusie

Grafiek 6. Aantal antwoorden over de uitdagingen voor een fusie



Grafiek zes geeft de clusters weer van de uitdagingen voor een fusie. De respondenten gaven identiteitsverlies en minder verbondenheid het vaakst aan als uitdaging. Zoals te zien op grafiek 5 kwam identiteitsverlies bij vijf ambtenaren naar boven. Twee respondenten, die werken bij een lokaal bestuur dat in de jaren ’70 is gefuseerd, vertelden dat de identiteit van de deelgemeenten nog steeds gevoelig ligt. Ambtenaar van lokaal bestuur F zegt: *“Ik merk wel dat het iets is dat heel gevoelig ligt bij de burgers. Een inwoner van een deelgemeente zal zich altijd inwoner van die deelgemeente blijven voelen en niet inwoner van de fusiegemeente.”*. In tegenstelling tot identiteitsverlies, halen voornamelijk de schepenen (vijf) het tegenargument van minder verbondenheid met de burgers aan. Een respondent geeft aan: “*Het feit dat mensen ons kunnen aanspreken, ons kennen en weten wie wij zijn, dat gaat altijd meer en meer verwateren hoe groter de gemeenten worden.” (schepen lokaal bestuur B)*. De laatste cluster verandering van de initiatieven wordt benoemd door twee schepenen. Zij geven aan dat door een fusie een deel van het cultuuraanbod zal verdwijnen of worden aangepast.

4.4 Intergemeentelijke samenwerking of fusie

Tijdens het interview kregen de respondenten de vraag of ze zouden kiezen voor een intergemeentelijke samenwerking of fusie binnen het cultuurbeleid. Alle respondenten, op een na, verkozen een intergemeentelijke samenwerking. Wat niet verrassend is aangezien ze al deel

uitmaken van een IGS cultuur. Sommige respondenten gaven echter argumenten voor een fusie (vijf respondenten) en ook voor een intergemeentelijke samenwerking cultuur (tien respondenten). De argumenten voor een fusie kunnen teruggebracht worden tot geen jaarlijkse bijdrage, het makkelijker inzetten van personeel en infrastructuur en het botsen op een inefficiëntie van de dienstverlening die niet meteen opgelost raakt. Een respondent vertelt bijvoorbeeld: *"Bij een IGS heb je een jaarlijkse bijdrage waar je minder gemakkelijk ziet wat er terugkomt. Terwijl bij een fusie gelden worden samengelegd." (Ambtenaar lokaal bestuur E)*.

De argumenten voor een intergemeentelijke samenwerking zijn samen te vatten onder vier verschillende clusters: behoud van de eigenheid, vrije keuze, IGS voldoet volledig en een fusie is te ingrijpend. Het behoud van de eigenheid van het lokaal bestuur werd al eerder aangehaald bij de uitdaging identiteitsverlies. Met vrije keuze bedoelen de respondenten dat het lokaal bestuur zelf kan kiezen op welke activiteiten ze willen instappen en op welke niet. De schepen van lokaal bestuur A vertelt bijvoorbeeld: *"Bij een IGS ga je beter kunnen kiezen waar we op willen intekenen en waarop niet. Wat is voor ons relevant en wat is er minder relevant?"*. Binnen de cluster IGS voldoet volledig geven de respondenten aan dat ze tevreden zijn over de doelstellingen dat IGS Cultuur Noorrand nu al behaald heeft. Volgens de ambtenaar van lokaal bestuur D zijn de noden op vlak van cultuur al *"opgelost"* door de IGS. Tot slot stellen de respondenten dat een fusie te ingrijpend is, omdat hierbij alle beleidsdomeinen samengevoegd worden. De schepen van lokaal bestuur E beschrijft dit al volgt: *"Als je gemeentes fuseert, is het een alles of niets verhaal."*.

5. Discussie

Dit onderdeel maakt een vergelijking tussen het conceptueel kader en de resultaten van de diepte-interviews. De gelijkenissen en tegenstellingen worden in een tabel weergegeven. Daaronder wordt er dieper ingegaan op de opmerkelijkste gelijkenissen en tegenstellingen.

5.1 Intergemeentelijke samenwerking

Tabel 4. Vergelijking van de motieven om in een IGS te stappen

Conceptueel kader	Resultaten
Budgettaire limieten	Kleine besturen botsen op financiële limieten.
De centrale overheid	Subsidies uit de Vlaamse overheid
Schaalvergroting	Schaalvergroting
Zelf een dienst niet kunnen verlenen.	Kleinere besturen hebben niet genoeg capaciteit + eenmansdiensten
Sociaal economische factor	Groeiende diversiteit in de regio
	Professionalisering van het aanbod
	Promotie over alle lokale besturen

Data afkomstig van Bel & Warner (2016), De Rynck & Janssens (2023), Steen et al. (2017), Vos (2022) en Vos & Voets (2021)

Tabel 4 geeft weer dat de motieven uit het conceptueel kader ook naar boven zijn gekomen in de diepte-interviews. Twee gelijkenissen verdienen echter verdere toelichting. Ten eerste geven respondenten aan dat de subsidies vanuit Vlaanderen een motief was om in de IGS te stappen. Dit sluit aan bij het onderzoek van Vos & Voets (2021) waarin ze stellen dat de overheid invloed heeft op de werking van een lokaal bestuur. In deze situatie heeft de subsidiegolf geleid tot de samenwerking. Ten tweede krijgen de lokale besturen te maken met de budgettaire limieten die in het conceptueel kader worden benoemd. De helft van de respondenten gaf in hun interview aan dat samenwerken meer budgettaire draagkracht geeft voor culturele activiteiten. Ook respondenten van grotere lokale besturen, die meer financiële draagkracht hebben, gaven dit aan, omdat cultuur een sector is waar snel bespaard wordt.

Hiernaast benoemden de respondenten nog twee nieuwe motieven, namelijk de professionalisering van het aanbod en de mogelijkheid om promotie te voeren over de volledige regio en niet enkel binnen hun eigen lokaal bestuur. Het eerste motief, professionalisering, wordt wel benoemd in het conceptueel kader, alleen niet als motief. Wayenberg et al. (2018) halen dit aan als een voordeel van een fusie waarbij kleine besturen op hun grenzen stoten en door een fusie kunnen professionaliseren. Binnen deze case zien echter drie respondenten dit als een motief om in een intergemeentelijke samenwerking te stappen.

Tabel 5. Vergelijking van de gewenste effecten een IGS

Conceptueel kader	Resultaten
Te dure lokale diensten of te kleine gemeenten	Budgetvergroting
Besparingseffect en een uitgebreide capaciteit	Grote return on investment
Deskundigheid en specialisatie van het personeel	Kennisdeling, ideeuitwisseling, vragen stellen en netwerken
Grotere, gecoördineerdere en efficiëntere organisatie	
Blijvende democratische identiteiten, loyaliteiten en bestaande gemeenschappen	
	Bereik van een breder publiek
	Kant-en-klare activiteiten waar een lokaal bestuur zijn ‘karretje aan kan hangen’
	Bibnetwerk en goede samenwerking tussen bibliotheken

Data afkomstig van Allers & de Greef (2018), Broucker et al. (2016), Coghe & Derudder (2022), Steen et al. (2017), Vos (2022) en Vos & Voets (2021)

Bij de gewenste effecten van een IGS zijn meer verschillen te merken tussen het conceptueel kader en de diepte-interviews. Allereerst komen twee voordelen uit het conceptueel kader niet (volledig) voor in de diepte-interviews. Ten eerste is een IGS een grotere organisatie van een dienst die meer coördinatie en efficiëntie met zich meebrengt (Vos & Voets, 2021). Respondenten gaven dit niet

rechtstreeks aan als voordeel, maar door de interviews kwam dit wel naar boven. Zo vertelt de schepen van lokaal bestuur B: *"Het feit dat ze echt wel nadenken over hun structuur en dat ze iemand bij aan nemen als het moet. We hebben met mevrouw Sollie echt wel iemand die er iets van kent en weet waar zij over praat."*. Ten tweede worden door een IGS de democratische identiteiten, loyaliteiten en bestaande gemeenschappen bewaard (Steen et al., 2017). Dit kwam niet naar boven onder de respondenten als voordeel. Het deel 'bewaren van bestaande gemeenschappen' komt wel terug bij de categorie intergemeentelijke samenwerking of fusie, specifiek de cluster behoud van de eigenheid van het lokaal bestuur.

Langs de andere kant zijn er ook voordelen die de respondenten aanhalen die niet in het conceptueel kader voorkwamen. De helft van de respondenten haalden bereik aan als een voordeel. Voor de samenwerking bereikten ze enkel hun eigen inwoners voor cultuuractiviteiten. Nu kunnen ze de volledige regio van de IGS bereiken. Hiernaast zien vijf respondenten de samenwerking tussen de bibliotheken en de kant-en-klare activiteiten als een voordeel. Door de IGS is er een bibnetwerk ontstaan, waardoor de bibliotheken nauw samenwerken. Zo kan bijvoorbeeld een inwoner uit de regio een boek uitlenen in elke bibliotheek van de IGS (schepen lokaal bestuur B). Tot slot geven de respondenten aan dat de IGS een goede return on investment heeft, wat in de literatuur als een schaalvoordeel wordt beschreven in de context van een besparingseffect. Dat het leidt tot een complexere dienstverlening wordt niet bevestigd door de respondenten, maar ze benoemen wel dat er activiteiten georganiseerd worden die ze op zichzelf niet zouden kunnen organiseren omdat ze de middelen zelf niet hebben (Broucker et al., 2016; Vos, 2022).

Tabel 6. Vergelijking van de uitdagingen voor een IGS

Conceptueel kader	Resultaten
Vergelijking subsidie en indirecte kosten	Opstartkost en jaarlijkse bijdrage per inwoner
Vragen over besluitvorming en beleidsafstemming, financiering en de duidelijkheid over een werkgever	Mogelijk verschil in visies en prioriteit
Coördinatieproblemen door verschillen in geografie, demografie en ideologie	Opslokking van kleine gemeenten, evolutie en lokale entiteit
Beperkte democratische controle	
	Anderstaligen en jongeren zijn moeilijker te bereiken.
	Uitdagingen voor de interne werking
	Vertaalslag van actviteiten naar lokaal niveau
	Een versnippering van het landschap en overaanbod aan IGS'en

Data afkomstig van Allers & de Greef (2018), Bel & Warner (2015), Broucker et al. (2016) en De Rynck & Janssens (2023)

Tot slot wordt er een vergelijking gemaakt over de uitdagingen voor een IGS. Zoals in tabel 6 te zien is, stellen de respondenten meer uitdagingen dan het conceptueel kader. Enkel over de democratische controle werd er in geen enkel diepte-interview gesproken. De bijkomende

uitdagingen vanuit de resultaten kunnen opgesplitst worden in twee onderdelen. De eerste twee zijn eerder gebonden aan de regio/IGS zelf, de anderen kunnen, mits verder onderzoek, veralgemeend worden naar de andere intergemeentelijke samenwerkingen in Vlaanderen. Zoals de ambtenaar van lokaal bestuur C al aangaf in de resultaten is er een verschuiving van de verstedelijking, wat meer anderstaligen naar de regio Noordrand brengt. De uitdaging van anderstaligen is dan ook een regiogebonden uitdaging. Hiernaast gaven de respondenten aan dat ze blij waren met de opstart van een erfgoedcel, maar drie respondenten gaven wel aan dat de interne structuur van de IGS niet te complex mag worden en dat de doelstellingen steeds in zicht moeten blijven. De vertaalslag van de activiteiten naar het lokale niveau en de versnippering van het IGS-landschap zijn daarentegen wel twee uitdagingen die andere IGS'en in Vlaanderen kunnen aangeven. Hiervoor is wel verder onderzoek nodig.

5.2 Fusies

Tabel 7. Vergelijking van de motieven voor een fusie

Conceptueel kader	Resultaten
Uitbreiding eenmansdiensten en verhoging capaciteit	Lokale besturen kunnen door een fusie personeel en infrastructuur delen.
Een betere dienstverlening met een lagere kostprijs	Efficiëntere omgang met beschikbare middelen
Kostenbesparend effect	Kostenbesparend effect
Grenzen verleggen en professionalisering van het lokaal bestuur	Expertise delen en talentontwikkeling
Beter afgebakende bevoegdheid voor schepenen	
Lokaal bestuur staat sterker tegenover andere externe actoren.	

Data afkomstig van Steen et al. (2017) en Wayenberg et al. (2018)

Tabel 8. Vergelijking van de tegenargumenten van een fusie

Conceptueel kader	Resultaten
Niet-fusiegerelateerde projecten staan aan de kant.	Verandering of verdwijning van een deel van het cultuuraanbod
Kleinere afstand tussen het bestuur en de burger	Minder verbondenheid met de burgers
Verlies eigenheid van de gemeente	Identiteitsverlies
Meer concurrentie onder de politiek	
Verschillende partijpolitiek	

Data afkomstig van Wayenberg et al. (2018)

Zowel tabel 7 als bij tabel 8 geven minder resultaten weer. Dit heeft twee oorzaken: de interviews focusten voornamelijk op de IGS en de respondenten gaven tijdens het interview vaker aan dat dit moeilijkere vragen waren. De gegeven antwoorden werden daardoor vaker onder dezelfde clusters

geplaatst. Hiernaast gaven de respondenten geen politiek-ideologische antwoorden, waardoor deze niet vergeleken kunnen worden met het conceptueel kader.

Een eerste nuance wordt gemaakt bij het voordeel van Wayenberg et al (2018) over de uitbreiding van de eenmansdiensten. Eén respondent vermeldde dit tijdens zijn interview. Terwijl de helft van de respondenten kleine en eenmansdiensten beschouwen als een motief om in een IGS te stappen. Respondenten halen dit aan als een probleem waarmee ze kampen, maar voor hun lost een IGS dit voldoende op. Een tweede nuance moet gemaakt worden bij het tegenargument dat lokale besturen niet-gerelateerde fusieprojecten aan de kant schuiven. Twee respondenten gaven aan dat er door een fusie een verandering/ verkleining komt in het cultuuraanbod. Of dit komt door het voortrekken van fusieprojecten gaven de respondenten niet toe. Deze stelling werd dus maar half bevestigd. Tot slot moet er nog een verdere uitleg gegeven worden bij het tegenargument identiteitsverlies. Respondenten die actief zijn in een lokaal bestuur dat al eerder gefuseerd is, gaven aan dat de identiteit (of eigenheid zoals in het conceptueel kader vermeld staat) nog steeds gevoelig ligt onder de deelgemeenten.

5.3 Intergemeentelijke samenwerking of fusie

Tabel 9. Vergelijking van de keuze voor een IGS of een fusie

	Conceptueel kader	Resultaten
Voor fusie	Limieten intergemeentelijke samenwerking	Inefficiëntie die niet meteen opgelost raakt
	Duidelijke personeelsorganisatie	Makkelijk inzetbaar personeel en infrastructuur
	Deskundigheid en professionalisering	
	Gemis aan eenheid van bestuur en duidelijk leiding zijn binnen een IGS	
		Geen jaarlijkse bijdrage
Voor IGS	Opslokking kleinere besturen en verlies landelijk karakter	Behoud eigenheid van de lokale besturen
		Eigen keuze bij deelname aan projecten
		De IGS behaalt zijn doelstellingen en fusie is te ingrijpend.

Data afkomstig van De Rynck & Janssens (2023) en Wayenberg et al. (2018)

In tabel 9 is er een duidelijk verschil te zien tussen de keuze voor een fusie en de keuze voor een IGS. Waar het conceptueel kader eerder focust op de keuze voor een fusie, kozen de respondenten voor een IGS. De respondenten gaven, zoals in de resultaten al werd vermeld, ook argumenten waarom een fusie een goede keuze zou zijn. Het conceptueel kader geeft voornamelijk logistieke argumenten, zoals de personeelsstructuur en duidelijke leiding, voor de fusie. Terwijl de respondenten spreken vanuit hun ervaringen en tevreden zijn met de huidige werking van de IGS. Zij zien daardoor geen nood om te fuseren.

6. Conclusie

De onderzoeksvraag van deze masterproef probeert een antwoord te formuleren: Wat is het perspectief van ambtenaren en schepenen van cultuur over een deelname aan een intergemeentelijke samenwerking cultuur? Deze masterproef formuleerde subcategorieën (gewenste effecten, uitdagingen en motieven) om een zo volledig mogelijk antwoord te formuleren. Hiernaast werd er ook een onderscheid gemaakt tussen schepenen en ambtenaren en de grootte van de lokale besturen om mogelijk verschillen weer te geven. Ten eerste had de grootte van de lokale besturen geen invloed op de antwoorden van de respondenten. Hiernaast sloten de antwoorden van de ambtenaren en schepenen vaak op elkaar aan. Enkel financiële elementen haalden de schepenen meer aan, bijvoorbeeld de budgetten bij de motieven van een IGS en de ROI als een gewenst effect van een IGS. Hiernaast kwam er bij de uitdagingen van een fusie ook een verschil naar boven. Schepenen gaven aan dat door een fusie er minder verbondenheid zou zijn met de burgers, terwijl ambtenaren identiteitsverlies van het lokaal bestuur aangaven als een uitdaging.

Lokale besturen krijgen steeds meer te maken met uitdagingen over de gemeentegrenzen heen. Hierdoor zoeken ze partners waarmee ze bovenlokaal kunnen samenwerken. Dit kan via een fusie of en intergemeentelijke samenwerking (Coghe & Derudder, 2022). Om een volledig beeld te krijgen over het perspectief van lokale besturen op een IGS cultuur moet er dus ook gekeken worden naar fusies. De antwoorden van de respondenten waren hierop wel minder uitgebreid, omdat het interview zich meer focuste op de intergemeentelijke samenwerking en een fusie voor de respondenten momenteel een fictieve situatie is. Er kwamen dan ook meer gewenste effecten en uitdagingen van een fusie naar boven in het conceptueel kader. Opvallend was dat een van de motieven voor een fusie uit het onderzoek van Wayenberg et al. (2018), namelijk de uitbreiding van de eenmansdiensten, de respondenten een argument voor een intergemeentelijke samenwerking vonden.

De intergemeentelijke samenwerking werd veel uitgebreider aangehaald in de diepte-interviews. De antwoorden zijn, net zoals in het conceptueel kader, onderverdeeld in motieven, gewenste effecten en uitdagingen van een intergemeentelijke samenwerking. Bij elk van de categorieën kwamen er telkens meer antwoorden uit de interviews dan in het conceptueel kader stond beschreven. Op drie clusters na werd echter alles vanuit het conceptueel kader bevestigd door de respondenten. Het grootste motief voor de respondenten om in een IGS cultuur te stappen was de capaciteit. Besturen beschikken niet altijd over de middelen om activiteiten uit te voeren en door de IGS kunnen ze meer culturele activiteiten organiseren. Het grootste voordeel volgens de respondenten is dat ze deskundigheid onder elkaar kunnen delen. Dit kan aan de hand van kennis delen, ideeën uitwisselen en vragen aan elkaar stellen. Tot slot formuleerden de respondenten nog drie grote uitdagingen: anderstaligen bereiken, budgetten en interne werking. De uitwijking van anderstaligen naar de Noordrand zorgt ervoor dat de lokale besturen het moeilijker hebben om iedereen te kunnen bereiken. Hiernaast vraagt de IGS een opstartkost en een jaarlijkse bijdrage

die de lokale besturen telkens moeten inrekenen. Tot slot bedoelen de respondenten met interne werking van de IGS dat de structuur van de organisatie niet te ingewikkeld mag worden, door bijvoorbeeld een erfgoedcel, en dat men de doelstellingen niet uit ook mag verliezen. Met telkens acht clusters voor de motieven en gewenste effecten van de IGS en negen clusters voor de uitdagingen van de IGS geven de respondenten een uitgebreid perspectief weer.

Als laatste is de cluster budgetten een belangrijk element van de resultaten om aan te halen. Deze cluster komt namelijk voor bij vier categorieën: de motieven om in een IGS cultuur te stappen, gewenste effecten een IGS cultuur, uitdagingen van een IGS cultuur en motieven voor een fusie. Telkens wordt er een andere nuance gelegd bij het concept. De motieven voor een IGS cultuur en de motieven van een fusie verklaren budgetten op dezelfde manier. De respondenten vertrekken vanuit de situatie van een lokaal bestuur alleen en kijken naar hoe een fusie of IGS cultuur invloed heeft op de budgetten. De gewenste effecten en uitdagingen van een IGS gebruiken het begrip budgetten in de context waarin ze zich nu bevinden met de IGS cultuur.

De belangrijkste beperking van dit onderzoek is het onderzoeksdesign, namelijk de casestudy. De antwoorden kunnen hierdoor niet veralgemeend worden naar alle intergemeentelijke samenwerkingen in Vlaanderen. Verder onderzoek zou één IGS cultuur per provincie/referentieregio of alle IGS'en cultuur in Vlaanderen kunnen onderzoeken. Dit kan een vollediger beeld ontwikkelen over hoe lokale besturen een IGS cultuur ervaren. Hiernaast kan er ook verder onderzoek gedaan worden bij lokale besturen die in een IGS cultuur willen stappen, aangezien 1 april 2026 de deadline is voor de aanvraag van een werkingssubsidie voor een IGS cultuur (Departement Cultuur, Jeugd & Media, z.d.). Dit verdere onderzoek kan verschillen en gelijkenissen weergeven tussen lokale besturen die al deel uitmaken van een IGS en lokale besturen die vanaf 2027 deel uitmaken van een IGS.

Bronnenlijst

Agentschap Binnenlands Bestuur. (z.d.). *Intergemeentelijke samenwerking*. Vlaanderen.be. Geraadpleegd op 17 maart 2025, van https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/intergemeentelijke-samenwerking

Allers, M., & de Greef, J. A. (2018). Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet. Economisch Statistische Berichten, 103(4757), 38-41.

Bel, G. & Warner, M.E. (2015). Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration, 93*(1), 52-67. DOI: 10.1111/padm.12104

Bel, G. & Warner, M.E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform 19*(2), 91-115. DOI: 10.1080/17487870.2015.1100084

Broucker, B., Hondeghem, A., & Steen, T. (2016). *Gemeentelijke reorganisaties: Wat en hoe? Deel II. Vier scenario's vanuit veranderingsmanagement onder de loep: shared services, intergemeentelijke samenwerking, fusie gemeente-OCMW en gemeentelijke fusies.* Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid; Leuven.

Bryman, A. (2012). The nature of qualitative research. In *Social research methods* (4th ed., pp. 379–413). Oxford University Press.

Coghe, S. & Derudder, B. (2022). *Regionale samenwerking verankeren. Inzet en (her)verdeling van hulpmiddelen, toegepast op beleidsdomein Ruimtelijk Ordening.* Geraadpleegd op Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing website: https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/_files/ugd/b8884e_8b2cd70e34fe4af4ba18c9ac99d3b4a5.pdf

Cultuur Noordrand. (2025). *Cultuur Noordrand*. Geraadpleegd op 6 juli 2025, van https://www.cultuurnoordrand.be/

Cultuur Noordrand. (z.d.). *Cultuurnota Noordrand*. Geraadpleegd op 6 juli 2025, van https://www.cultuurnoordrand.be/wp-content/uploads/IGS-Noordrand-Cultuurnota.pdf

Decalf, L. (2024, april). *Nieuwe regels bovenlokale cultuurwerking: wat moet je weten?* VVSG. Geraadpleegd op 4 april 2025, van https://www.vvsg.be/nieuwsoverzicht/nieuwe-regels-bovenlokale-cultuurwerking-wat-moet-je-weten

Decreet betreffende de bovenlokale cultuurwerking. (2018, 15 juni). Geraadpleegd via https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashxid=1029569&datum=2018-06-15&geannoteerd=false&print=false#H1087006

Decreet over het Lokaal Bestuur. (2017, 22 december). geraadpleegd via https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashxid=1029017&datum=&geannoteerd=false&print=true

Departement Cultuur, Jeugd & Media. (2018). Bovenlokaal Cultuurdecreet van 15 juni 2018. *Geraadpleegd op 31 juli 2025, van https://www.vlaanderen.be/cjm/nl/cultuur/ bovenlokale-cultuur/regelgeving-bovenlokale-cultuur/bovenlokaal-cultuurdecreet-van-15-juni-2018*

Departement Cultuur, Jeugd & Media. (z.d.). Werkingssubsidie voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bovenlokale cultuurwerking. *Geraadpleegd op 3 augustus 2025, van https://www.vlaanderen.be/cjm/nl/cultuur/bovenlokale-cultuur/subsidies-bovenlokaalcultuurdecreet-van-8-maart-2024/werkingssubsidie-voor-intergemeentelijke-samenwerkingsverbanden-bovenlokale-cultuurwerking*

De Rop, J. & Derudder, B (2023). *De rol van de Vlaamse centrumsteden in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden binnen het beleidsdomein Cultuur.* Geraadpleegd op OP/TIL website https://www.cultuuroptil.be/kennisbank/centrumsteden-betrekken/#:~:text=Slechts 4 van de 13,intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor bovenlokale cultuur

De Rynck, F. & Janssens, L (2023). *Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen: eindrapport.* Geraadpleegd op Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing website:https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/_files/ugd/b8884e_4fdfc658838840708b52e4eb3ff1b714.pdf

De Vos, B., Marechal, M., Van de Walle, I., & Verwaeren, L. (2024). *Landschapstekening bovenlokale culturele ruimte DEEL 1*. Geraadpleegd op OP/TIL website: https://www.cultuuroptil.be/kennisbank/landschapstekening/

Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. (z.d.). *Statistieken van bevolking*. IBZ. Geraadpleegd op 27 november 2024, van https://www.ibz.rrn.fgov.be/nl/burger/rijksregister-en-bevolking/bevolking/statistieken-van-bevolking

Hand. Vl. Parl., 2015-2016, 15 juni 2016, 765 nr. 1

Mohajan, H. K. (2018). Qualitative research methodology in social sciences and related subjects. *Journal of economic development, environment and people*, *7*(1), 23-48. https://doi.org/10.26458/jedep.v7i1.571

OP/TIL. (2024, 27 augustus). *Grensverleggend samenwerken rond cultuur?* https://www.cultuuroptil.be/

Roose, H. & Meuleman, B. (2021). *Kennismaken Methodologie voor sociale wetenschappers.* Gent: Kresko

Savin-Baden, M. and Major, C. (2013) *Qualitative research: The essential guide to theory and practice*. Routledge, London.

Steen, T., Teles, F., Torsteinsen, H., Brajnik, I.B., Bleyen, P., Bjørnå, H., … & Wollmann, H. (2017). “Improving Local Service Delivery: Increasing Performance through Reforms”. In G. Bouckaert, C. Schwab & S. Kuhlmann (eds.), The Future of Local Government in Europe (1st ed.). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 53-78.

Stroobants L. (2024). Casestudy naar de verschillen in efficiëntiewinsten tussen een gemeentefusie en intergemeentelijke samenwerkingen.(Masterproef). Geraadpleegd van https://repository-teneo-libis-be.kuleuven.ebronnen.be/delivery/DeliveryManagerServlet?dps_pid=IE21051286&

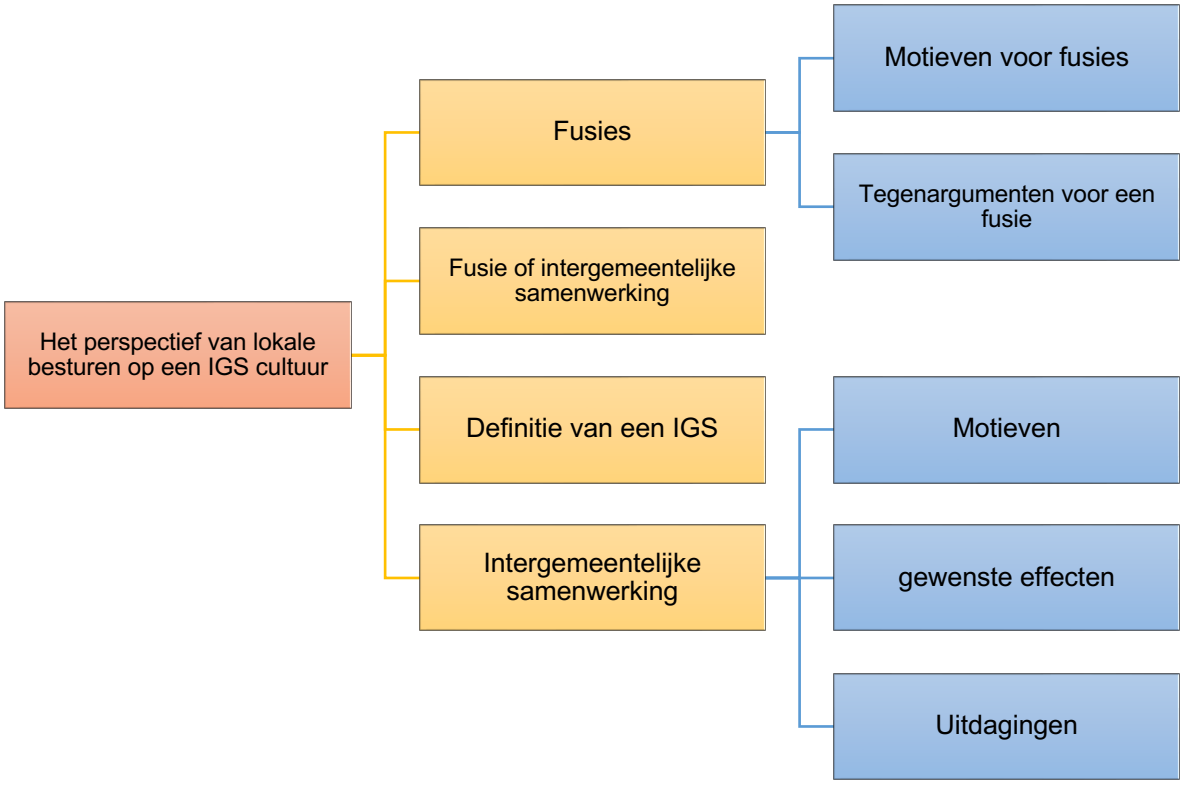
Van Haelter, B. & Voets, J. (2023). *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen: Reflectienota.* Geraadpleegd op Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing website: https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/_files/ugd/b8884e_be10661da8f342f385bd2150faa132e4.pdf

Vos, D., & Voets, J. (2021). Maken, kopen of samenwerken? Verklarende factoren voor gemeentelijke dienstverleningsvormen in het afvalbeleid. VLAAMS TIJDSCHRIFT VOOR OVERHEIDSMANAGEMENT, 2021(1), 25–42.

Vos, David. (2022). Why Do They Do It? Explaining Local Governments' Choices of Service Delivery Modes. (PhD) Geraadpleegd op 15 maart 2025, van https://www.researchgate.net/publication/363565398_Why_Do_They_Do_It_Explaining_Local_Governments'_Choices_of_Service_Delivery_Modes

VVSG kennisnetwerk. (z.d.). https://www.vvsg.be/

Wayenberg, E., Steen, T., De Wulf, N., Hoogeland, M., Van Dijck, C., & Vanschoenwinckel, J. (2018). Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Agentschap Binnenlands Bestuur. Geraadpleegd op 11 maart 2025, van https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1659533891/20181221_eindverslag_motievenfusie_hi4edh.pdf

Yin, R. (2018). *Case study research and applications : design and methods*. Los Angeles: SAGE

Bijlage A: codeboom