



FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

Working apart together

Over het al dan niet bereiken van meerwaarde
in de grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties van de drie
gemeentelijke clusters binnen de Euregio Scheldemond

Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van
doctor in de politieke wetenschappen

Aangeboden door

ELINE VAN BEVER

Academiejaar 2014-2015
Promotor: Prof. Dr. Herwig Reynaert
Copromotor: Prof. Dr. Kristof Steyvers

Voorwoord

Ik herinner mij nog als de dag van gisteren het moment in februari 2008 dat de telefoon rinkelde. Het was professor Reynaert die mij het heugelijke nieuws overbracht dat ik aan de slag kon aan het Centrum voor Lokale Politiek. De eerste maanden zou ik er als wetenschappelijk medewerkster werken aan een project van de Vlaamse overheid; later zou ik als assistent doctoreren rond de thematiek van grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale besturen. De dag van mijn 24^{ste} verjaardag startte ik vol overgave en goede moed aan de tweede fase van mijn universitair avontuur. Vandaag, 7 jaar en 4 maand later, schrijf ik het voorwoord van mijn proefschrift.

De weg naar het eindresultaat was lang en kende een bij momenten eenzaam verloop, waardoor ik af en toe geneigd was om een *shortcut* te nemen en soms zelfs op zoek wou gaan naar een *exit*. Het werd immers niet alleen een zoektocht naar de geschikte theoretische modellen en de uitwerking ervan, maar ook naar mezelf. Gelukkig kon ik gedurende dit leerproces ook rekenen op de steun van een aantal mensen. Zij droegen elk op hun manier bij tot het voortliggend werk. Een woord van dank ten aanzien van deze mensen is daarom op zijn plaats.

Niet iedereen krijgt de kans tot het schrijven van een doctoraat. Mijn dank gaat daarom in de eerste plaats uit naar mijn promotor, Prof. Dr. Herwig Reynaert. Herwig, bedankt voor het in mij gestelde vertrouwen, de voetbalpraatjes naast het werk die alles net iets lichter maakten en jouw relativeringsvermogen. Een doctoraat is inderdaad geen levenswerk, maar aan het einde van de rit geeft het wel voldoening en een gevoel van trots dat ik het mede dankzij jou voor elkaar heb gekregen.

Vervolgens wens ik ook mijn copromotor, Prof. Dr. Kristof Steyvers, te bedanken voor zijn verhelderende inzichten en opbouwende kritiek die stuk voor stuk hebben bijgedragen tot de volbrenging van dit proefschrift. Kristof, toegegeven, het was soms even slikken na het aanhoren van jouw opmerkingen tijdens enkele van onze bijeenkomsten, maar zonder jouw kritische kijk had ik het wellicht zo ver niet gebracht. Dank daarvoor.

Mijn welgemeende en bijzondere dank gaat verder uit naar alle betrokkenen die in het kader van dit proefschrift de tijd vonden voor een interview met mij. Deze interviews zorgden niet alleen voor een verrijking van dit proefschrift op wetenschappelijk vlak, maar ook voor mij persoonlijk maakten deze sociale contacten alles net iets tastbaarder. Ik kijk dan ook graag terug op deze boeiende periode.

Een woord van dank ook aan de collega's van het Centrum voor Lokale Politiek. Als eerste vrouw in het team werd ik heel goed onthaald en leerde ik dankzij de persoonlijke aanmoedigingen ook beter mijn mannetje te staan. Bijzondere dank gaat vooral uit naar An, Ellen en Tom. Collega's, bedankt voor de fijne bureaumomenten, de vriendschappelijke babbels, het vleugje humor op tijd en stond, maar vooral voor jullie morele steun op dé cruciale momenten...

Verder dank ik mijn vrienden en familie. Zij zorgden ervoor dat er ook leven was naast mijn doctoraat. De talrijke spelnamiddagen, wiestoernooien en voetbaluitjes zorgden voor de nodige afleiding. Ze gaven mij een boost om door te zetten tot het bittere eind.

Mama, papa, dank voor jullie blijvend geloof in mij. Jullie waren er voor mij op momenten dat ik het spoor, zowel op persoonlijk als op professioneel vlak, even bijster leek te zijn. Mama, bedankt ook voor het nalezen van de tekst.

Mijn allergrootste liefdes dank ik als laatste... Zonder hen was het mij wellicht nooit gelukt.

Liefste Bart, mijn steun, mijn toeverlaat. Bedankt voor jouw blijvend optimisme, jouw geduld, jouw nuchterheid, jouw liefde voor mij en Tuur... Bedankt dat je mijn pad bent gekruist!

Liefste Tuur, mijn kabouter, mijn zonnetje in huis... Bedankt dat jij ervoor zorgde dat ik bleef inzien dat het leven zo veel te bieden heeft naast het schrijven van een doctoraat.

Eline Van Bever

Oosterzele, juni 2015

Inhoudstafel

Voorwoord	i
Inhoudstafel	iii
Hoofdstuk 1: Introductie	1
1.1. Inleiding	1
1.2. Probleemstelling	4
1.3. Onderzoeksopzet	8
1.3.1. Onderzoeksvragen	8
1.3.2. Uitgangspunten en afbakening van het onderzoekskader	9
1.4. Structuur en opbouw van het proefschrift	11
DEEL 1: THEORETISCH KADER	13
Hoofdstuk 2: Grensoverschrijdende samenwerking	15
2.1. Inleiding	15
2.2. Begripsafbakening	15
2.3. Motieven voor grensoverschrijdende samenwerking	20
2.4. Faciliterend kader voor grensoverschrijdende samenwerking	24
2.4.1. Inleiding	24
2.4.2. Juridische omkadering	25
2.4.2.1. Kadervereenkomst van Madrid (1980)	25
2.4.2.2. Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking (1986)	26
2.4.2.3. Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samen- werking (EGTS) (2006)	29
2.4.2.4. Benelux Verdrag Grensoverschrijdende en Interter- ritoriale Samenwerking (2014)	30
2.4.3. Financiële stimulans	33
2.4.3.1. INTERREG en Europese Territoriale Samenwerking	33
2.4.3.2. INTERREG A Grensoverschrijdende Samenwerking	35
2.4.3.3. INTERREG Vlaanderen-Nederland	37

Hoofdstuk 3: Onderzoek naar succesvolle (grensoverschrijdende) samenwerking	39
3.1. Inleiding	39
3.2. Grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties als beleidsnetwerken	44
3.2.1. Opkomst en ontstaan van netwerken	44
3.2.2. Samenwerken volgens de netwerkbenadering	45
3.2.3. Netwerkeffectiviteit	49
3.2.3.1. Factoren gelinkt aan de organisatie van het netwerk	52
3.2.3.2. Factoren gelinkt aan de onderlinge relaties tussen de actoren	57
3.2.3.3. Factoren gelinkt aan de context of omgeving waarin een netwerk opereert	61
3.3. Naar een model voor het verklaren van het succes van grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties in de praktijk	62
3.3.1. Het collaborative governance model van Ansell en Gash	63
3.3.1.1. Startcondities	64
3.3.1.2. Faciliterend leiderschap	67
3.3.1.3. Institutioneel kader	69
3.3.1.4. Het samenwerkingsproces	69
 DEEL 2: EMPIRISCH LUIK	 71
 Hoofdstuk 4: Methodologie	 73
4.1. Inleiding	73
4.2. Onderzoeksfilosofie	74
4.2.1. Epistemologisch standpunt	75
4.2.2. Ontologisch standpunt	76
4.2.3. Samengevat	77
4.3. Onderzoeksstrategie	78
4.3.1. Meervoudige casestudies	78
4.3.2. Selectie van de cases	81
4.4. Dataverzamelingsmethoden	83
4.4.1. Diepte interviews met sleutelactoren	84
4.4.2. Documentanalyse en bijwonen van vergaderingen	87
4.5. Over betrouwbaarheid en validiteit	88

Hoofdstuk 5: Praktijkbevindingen EGTS Linieland van Waas en Hulst	91
5.1. Inleiding	91
5.2. Ontstaan en verloop van het IGO/de EGTS tot op heden	92
5.3. Doelstellingen	94
5.3.1. De collectieve doelstellingen	94
5.3.2. De doelstellingen van de partners	104
5.4. Resultaten	109
5.5. Hulpbronnen en onderlinge afhankelijkheid	112
5.6. Leiderschap	113
5.7. Vertrouwen	116
5.8. Geloof en betrokkenheid	120
5.9. Besluit	121
Hoofdstuk 6: Praktijkbevindingen GOS-cluster	125
6.1. Inleiding	125
6.2. Ontstaan en verloop van het GOS tot op heden	126
6.3. Doelstellingen	130
6.3.1. De collectieve doelstellingen	130
6.3.2. De doelstellingen van de partners	134
6.4. Resultaten	138
6.5. Hulpbronnen en onderlinge afhankelijkheid	143
6.6. Leiderschap	148
6.7. Vertrouwen	153
6.8. Geloof en betrokkenheid	156
6.9. Besluit	157
Hoofdstuk 7: Praktijkbevindingen Kanaalzonegemeenten	163
7.1. Inleiding	163
7.2. Ontstaan en verloop van het Kanaalzonegemeenteverleg en het GOL tot op heden	163
7.3. Doelstellingen	167
7.3.1. De collectieve doelstellingen	167
7.3.2. De doelstellingen van de partners	173
7.4. Resultaten	176
7.5. Hulpbronnen en onderlinge afhankelijkheid	180
7.6. Leiderschap	183
7.7. Vertrouwen	185
7.8. Geloof en betrokkenheid	187
7.9. Besluit	188

Hoofdstuk 8: Vergelijkende analyse	189
8.1. Inleiding	189
8.2. Bestaande grensoverschrijdende afspraken en activiteiten tot op heden	189
8.3. Doelstellingen en realisaties	191
8.4. Onderlinge afhankelijkheid en hulpbronnen	194
8.5. Faciliterend leiderschap	195
8.6. Vertrouwen	196
8.7. Geloof en betrokkenheid	197
8.8. Deelbesluit	198
 DEEL 3 : ALGEMENE CONCLUSIE	 199
 Hoofdstuk 9: Conclusies	 201
9.1. Inleiding	201
9.2. Over het 'waarom' van grensoverschrijdende samenwerking	202
9.3. Over de factoren die het succes bepalen	205
9.4. Reflectie	207
 Bibliografie	 209

Hoofdstuk 1: Introductie

1.1. Inleiding

"Het leven in streken die grenzen aan buurlanden wordt vaak omschreven als 'leven in een perifeer gebied', dat wil zeggen ver van het politieke én economische centrum van een land, zowel in ruimtelijk als in psychologisch opzicht", zo opent de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) haar rapport over het bestuurlijk functioneren van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in Nederland¹. Deze perifere ligging en vaak eenzijdige oriëntatie van grensgebieden in het verleden, leidde dan ook volgens datzelfde rapport tot een positie van relatieve achterstand van grensregio's ten opzichte van meer centraal gelegen regio's². Dit had bovendien tot gevolg dat de nationale overheden waartoe deze grensgebieden geografisch behoorden, traditioneel ook relatief weinig aandacht en (al dan niet financiële) steun aan hen schonken³.

Na de Tweede Wereldoorlog zien we dan ook op vele beleidsterreinen en in allerlei vormen de eerste voorzichtige pogingen tot grensoverschrijdende samenwerking tussen deze grensgebieden ontstaan. Zo lezen wij in een door de Vereniging van Europese Grensregio's (AEBR) opgestelde praktische gids voor grensoverschrijdende samenwerking het volgende: *"Since 1950, pioneering groups of border regions have initiated and developed cross-border cooperation in order to overcome historical barriers and to redress the imbalances, inequalities and problems of peripherality caused by the barrier effect of national borders"*⁴. Door bestuurlijk samen te gaan werken met de grensgebieden uit hun buurlanden hoopten de betrokken overheden aldus de sociale en economische situatie van hun gebied te verbeteren.

Op die manier ontstond in 1958 aan de Duits-Nederlandse grens de eerste officiële vorm van grensoverschrijdende samenwerking in Europa die de naam EUREGIO meekreeg⁵. Sindsdien lijkt grensoverschrijdende samenwerking (GROS) steeds belangrijker te zijn geworden binnen een Europese Unie waarvan de binnengrenzen alsmat vervaagden. Hoewel de eerste vormen van GROS dus teruggaan tot in de jaren vijftig, stellen we vanaf de jaren negentig immers een opmerkelijke stijging vast van het aantal grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven tussen decentrale overheden over de grenzen heen.

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Besturen over grenzen*. Den Haag, 2008, p.11.

² Raad voor het Openbaar Bestuur, o.c., 2008, p.31.

³ Kessen, A., *Grensoverschrijdende samenwerking vanuit historisch perspectief*. In: Spoormans, H., Reichenbach, E., Korsten, A., *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Coutinho, 1999, pp.29-30.

⁴ Association of European Border Regions, *Practical Guide to Cross-border Cooperation*. Gronau, 2000, p.2.

⁵ Van Winsen, B., *Political cooperation in EUREGIO: democratic dimensions in cross-border cooperation*. In: *European View*, 8:1, 2009, p.154.

Dit wordt in veel literatuur verbonden aan de opkomst van de Europese Unie en de Europese eenmaking. Het Europese integratieproces bleef immers niet beperkt tot het speelveld van de nationale staten, maar droeg ook bij tot het groeiende succes en het stijgende belang van grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven in heel Europa. De Sousa verwoordt het als volgt: *"European integration has had a dual impact on border regions. On the one hand, borders were physically dismantled across most of the EU's internal territory. On the other hand, they have become a fertile ground for territorial co-operation and institutional innovation"*⁶.

We kunnen inderdaad vermoeden dat naarmate de landsgrens voor de burgers geen obstakel meer betekende; het ook voor lokale en/of regionale besturen gemakkelijker werd om met hun aangrenzende, doch buitenlandse tegenhangers samen te gaan werken. Daarenboven kan worden vermoed dat de realisatie van de zogenaamde vier vrijheden – personen, diensten, goederen en kapitaal – het voor zowel burgers als decentrale overheden uit grensgebieden gemakkelijker heeft gemaakt om grensoverschrijdende contacten met elkaar aan te gaan en te blijven onderhouden. Vermits grensregio's economisch vaak ook minder ontwikkeld zijn, werden zij vanaf 1990 ook financieel aangemoedigd om de handen in elkaar te slaan en dit door de opstart van het Europese subsidieprogramma INTERREG. Met betrekking tot de beschikbaarheid van deze Europese middelen in het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking stellen Church en Reid overigens het volgende: *"Certain cross-border cooperative programmes in Europe involving local and regional governments have a long history, but the availability of financial support from the European Commission is partly responsible for a recent increase in the number of transfrontier initiatives"*⁷.

Ook Anderson lijkt de rol van de Europese Unie in de opmars van grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven in de jaren negentig te beamen. Hij stelt: *"At first sight, the EU could be regarded as an important causal factor, notably through the diminishing importance of borders, the growing regional representation at the supranational level and the INTERREG programme"*. Hij voegt er evenwel direct aan toe dat *"the EU's impact is often overestimated as it disregards the fact that cross-border cooperation initiatives are bottom-up driven"*⁸. Dit is zeker het geval voor grensoverschrijdende initiatieven die reeds voor de start van INTERREG ontstonden.

⁶ De Sousa, L., *Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis*. In: *Journal of European Integration*, 2012, p.1.
http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/ICs_LSousa_Understanding_ARI.pdf. Geraadpleegd op 17 maart 2015.

⁷ Church, A., Reid, P., *Cross-border Co-operation, Institutionalization and Political Space Across the English Channel*. In: *Regional Studies*, vol.33, iss.7, 1999, p.643.

⁸ Perkmann, M., *Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation*. In: *European Urban and Regional Studies*, vol.10, no.2, 2003, p.153.

Toch stelt Perkmann dat *"the impact of EU support programmes can be ascertained in both qualitative and quantitative terms. On the one hand, they increased the incentives for establishing new cross-border cooperation (CBC) initiatives particularly according to the Euroregion model, from the late 80s onwards and, on the other, they helped to transform loose and poorly equipped communities into more institutionalized forms of cooperation"*⁹.

Dit bracht dezelfde auteur reeds in 2003 tot de volgende conclusie: *"Today there are virtually no local or regional authorities in border areas that are not somehow involved in cross-border cooperation initiatives"*¹⁰. Deze toegenomen maatschappelijke belangstelling voor grensoverschrijdende samenwerking kwam overigens ook tot uiting op academisch vlak. Dit blijkt uit de grote aandacht die er vanaf de jaren negentig werd aan besteed vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines. In haar onderzoek naar de rol van identiteit en instituties bij het ontstaan van grensoverschrijdende samenwerking, stelt Boman met name dat GROS zowel vanuit economische, antropologische, geografische als politieke uitgangspunten kan worden onderzocht¹¹.

Ondanks het feit dat verschillende auteurs uit verschillende disciplines aanzienlijk onderzoek hebben verricht naar grensoverschrijdende samenwerking, stellen we evenwel vast dat daarbij in belangrijke mate wordt gefocust op de geformaliseerde en geïnstitutionaliseerde vormen van samenwerking. Princen, Geuijen en anderen verwoorden het zo: *"Most attention in the existing literature has gone to the growth of cross-border regions (CBRs), formalized and institutionalized structures of cooperation between local and/or regional governments"*¹². Meer in het bijzonder wordt in deze studies dan vooral aandacht besteed aan de bestuurlijke werking en aan het managen van deze organisaties.

In dit proefschrift willen wij net ook cases opnemen waar de samenwerking een meer vrijblijvend karakter heeft en nagaan of en hoe men er binnen deze samenwerkingsverbanden in slaagt om tot meerwaarde te komen. Lawrence stelt immers: *"Collaboration or joint-working between organisations has become a growing phenomenon in modern governance. It is much studied but approaches taken in different disciplines do not necessarily address the question of what is*

⁹ Perkmann, M., *Euroregions: institutional entrepreneurship in the European Union*. In: Perkmann, M., Sum, N. (eds.) *Globalization, regionalization, and cross-border regions*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2002, p.118.

¹⁰ Perkmann, M., o.c., 2003, p.153.

¹¹ Boman, J., *Identity and Institutions shaping cross-border cooperation: A comparative study of cross-border cooperation in the Estonian-Russian and Romanian-Moldovan borderlands*. Thesis, University of Tartu, 2005, p.14.

¹² Princen, S., Geuijen, K., Candel, J., Folgers, O., Hooijer, R., *Establishing cross-border co-operation between professional organizations: Police, fire brigades and emergency health services in Dutch border regions*. In: *European Urban and Regional Studies*, 2014, p.3.

<http://eur.sagepub.com/content/early/2014/03/18/0969776414522082.full.pdf+html>

Geraadpleegd op 25 februari 2015.

*achieved through collaboration and whether collaborative outcomes justify the investment required in collaborative processes"*¹³.

Dit brengt ons bij het onderwerp dat binnen dit proefschrift centraal zal staan, met name de grote variatie in de mate waarin en de manier waarop grensoverheden samenwerking met elkaar aangaan en blijven onderhouden. De algemene uitgangsvraag luidt daarbij als volgt:

Welke factoren zijn bepalend voor het al dan niet bereiken van meerwaarde in grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties?

Het bereiken van meerwaarde zal daarbij in eerste instantie worden gekoppeld aan de vraag naar de mate waarin men er in slaagt om de samenwerking ook in praktijk vorm te geven, maar ook aan de mate waarin de initiële verwachtingen en doelstellingen ten aanzien van de samenwerking kunnen worden gerealiseerd. Deelname aan dergelijke vormen van samenwerking brengt immers ook bepaalde kosten met zich mee. We gaan er daarom van uit dat wanneer de voordelen van samenwerken niet langer worden erkend en/of ervaren door de verschillende partners; de samenwerking op termijn op de helling zal komen te staan.

1.2. Probleemstelling

Allerhande maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen zoals globalisering, europeanisering, etc. gaven in de jaren negentig aanleiding tot een nieuwe vorm van lokaal bestuur. Meer in het bijzonder vond er een overgang plaats van *local government* naar *local governance*. Deze nieuwe lokale bestuursfiguur wordt volgens Steyvers vooral gekenmerkt door een toenemend aantal bestuursinstituties die ook anders worden gestructureerd en dit onder meer door de inbreng van niet-statelijke actoren in de publieke dienstverlening. Daarnaast ontstonden er in deze nieuwe lokale bestuurstraditie ook tal van netwerken waarvan er sommige niet noodzakelijk binnen de gemeentelijke of zelfs nationale grenzen bleven¹⁴ (cf. hoofdstuk 3).

Deze evolutie had ook een belangrijke impact op de beleidsagenda en op de sturingsmogelijkheden van lokale overheden¹⁵. De toegenomen complexiteit van de problemen waarmee zij werden geconfronteerd, zorgde er immers voor dat zij niet langer in staat waren om die problemen autonoom op te lossen. Aldus werden zij voor het bereiken van hun doelstellingen steeds meer afhankelijk van andere actoren en in toenemende mate verplicht om zowel samenwerking met elkaar als

¹³ Lawrence, R., *Collaborative advantage: a study of regional cross-border cooperation at the edge of the enlarged European Union*. Dissertation, University of Bristol, 2009, p.2.

¹⁴ Steyvers, K., *Wat is lokale politiek?* In: Reynaert, H., Steyvers, K. (red.), *De kerktoerenpolitiek voorbij. Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele, 2010, pp.35-38.

¹⁵ Voets, J., De Rynck, F., *Het 'Project Gentse Kanaalzone': Naar een onderzoekskader voor gebiedsgerichte beleidsvorming*. Leuven, SBOV, 2004, p.3.

met private partners aan te gaan: *"Government capacity is created and maintained by bringing together coalition partners with appropriate resources, non-governmental as well as governmental"*¹⁶. Bij het bepalen en uitvoeren van beleid wordt de lokale overheid dus niet langer ervaren als een unitaire actor, maar eerder als een bundeling van organisaties en individuen met elk hun eigen ideeën, belangen en hulpbronnen¹⁷.

De noodzaak tot samenwerking laat zich nog meer voelen in grensgebieden. Daar wordt men immers geconfronteerd met problematieken die niet aan de landsgrenzen stoppen, zoals natuur- en bosbeheer, mobiliteit, veiligheid, etc. en die aldus nopen tot een zekere mate van grensoverschrijdende afstemming. Naast het zoeken naar oplossingen voor deze grensoverschrijdende problemen, biedt grensoverschrijdende samenwerking bovendien nog andere voordelen die de groeiende betrokkenheid van decentrale besturen in dergelijke samenwerkingsrelaties mee helpen verklaren. Church en Reid stellen in dit verband: *"Typical reasons for local and regional government involvement in cross-border measures include accessing funding, information and best practice exchange, promotion, lobbying, cultural and education exchange, enhancing private sector activities and political positioning in relation to other tiers of government"*¹⁸. Later in dit proefschrift gaan wij hier uitgebreider op in (cf. hoofdstuk 2).

Ook Huggins erkent dat lokale en regionale overheden in het aangaan van samenwerkingsactiviteiten over de landsgrenzen heen, vooral op zoek gaan naar voordelen die met samenwerken gepaard gaan. Het is volgens hem evenwel ook onvermijdelijk dat zij bij het aangaan en tijdens het verloop van de samenwerking zullen worden geconfronteerd met een aantal obstakels. Deze obstakels kunnen er toe leiden dat er vragen rijzen met betrekking tot de effectiviteit van deze samenwerkingsactiviteiten in het bereiken van daadwerkelijke voordelen en resultaten. Volgens Huggins zijn deze obstakels meer in het bijzonder merkbaar op drie niveaus, met name op transnationaal, op nationaal en op lokaal niveau¹⁹. De transnationale obstakels hebben onder meer te maken met de eligibiliteitscriteria van de Europese Unie om gebruik te kunnen maken van de Europese subsidies. Zo is de handelsvrijheid van de decentrale besturen die in aanmerking willen komen voor de fondsen, onderhevig aan een aantal beperkingen²⁰.

¹⁶ Agranoff, R., McGuire, M., *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington DC: Georgetown University Press, 2004, p.25.

¹⁷ Princen, S., Geuijen, K., Candel, J., Folgerts, O., Hooijer, R., o.c., p.5.

¹⁸ Church, A., Reid, P., o.c., 1999, p.644.

¹⁹ Huggins, C., *Local Authority Effectiveness in Transnational Networking*. Paper presented at UACES 43rd Annual Conference. Leeds, 2013, pp.4-5.

²⁰ Van Bever, E., Reynaert, H., Steyvers, K., Vos, H., *Lokale besturen: verleid of geleid door Europa?* In: Reynaert, H., Steyvers, K., Van Bever, E. (eds.), *Van dorpsstraat tot Straatsburg: Europeanisering van de lokale besturen*. Brugge: Vanden Broele, 2009, pp.19-20.

Europese subsidies zijn wat dat betreft goede voorbeelden van *earmarked funding*. Zo moeten de overheden vaak een strikte procedure volgen alvorens ze in aanmerking kunnen komen voor de fondsen. Ze krijgen bijvoorbeeld maar geld als ze op een bepaalde manier te werk gaan (door bijvoorbeeld partnerschappen aan te gaan) en/of bepaalde doelstellingen nastreven (bijvoorbeeld sociale achterstelling wegwerken, investeren in kenniseconomie, e.d.m.). Op die manier kan Europa dus sturend optreden aangaande de beleidsinhoud. Hoewel zowel de werkwijze als de doelinhoud vaak vaag genoeg zijn om toch nog substantiële ruimte toe te laten voor de lokale besturen, is het verkrijgen van subsidies op die manier toch meer dan het louter opendraaien van de geldkraan.

Daarnaast is er ook altijd cofinanciering nodig vanwege de betrokken partners. Op die manier wil de Europese Commissie vermijden dat het verkrijgen van fondsen louter een doel op zich wordt. Er moet dus ook eensgezindheid bestaan onder de partners over de noodzakelijkheid van bepaalde projecten in het realiseren van de doelstellingen. Bovendien moeten de partners over heel wat expertise beschikken om de procedure tot het verkrijgen van Europese subsidies tot een goed einde te brengen. Het is namelijk niet altijd zo eenvoudig voor de participerende actoren om door het grote subsidiebos de bomen nog te zien. Zich inschrijven in Europese subsidieprogramma's en de nodige middelen binnenhalen, vergt bovendien veel tijd en inzet van eigen middelen, zoals bijvoorbeeld personeel²¹.

Op nationaal vlak worden decentrale overheden in het aangaan van grensoverschrijdende contacten dan weer vaak gelimiteerd door verschillen in regelgeving, opvattingen, cultuur, etc. Daarenboven is het op juridisch vlak voor decentrale overheden vaak niet mogelijk om zelfstandig beslissingen af te dwingen zonder toestemming van hogerhand. Dit alles zorgt er voor dat de zogenaamde *institutionele onzekerheid* binnen dergelijke partnerschappen toeneemt (cf. hoofdstuk 3)²². Regelgeving en bestuurlijke systemen hebben zich aan de beide zijdes van een grens immers zodanig verschillend ontwikkeld dat koppeling moeizaam is geworden. Princen, Geuijen en anderen besluiten hieruit het volgende: "Even though cross-border cooperation offers opportunities for local governments to develop and exploit joint benefits, it also requires sustained investments in time and effort, in order to establish contacts, develop joint understanding and overcome legal and cultural differences". Zij vervolgen met: "Although such investments are inherent in any type of interorganizational cooperation, they are arguably compounded in cross border situations, given the wide differences in legal systems, organizational formats and work routines between similar types of organizations on two sides of the border"²³.

²¹ Dewachter, B., *De geldpotten van Europa?* In: Lokaal, 2005, nr.1, p.25.

²² Koppenjan, J., Klijn, E.-H., *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge, 2004, p.7.

²³ Princen, S., Geuijen, K., Candel, J., Folgerts, O., Hooijer, R., o.c., p.2.

Gegeven deze grote verschillen in cultuur en regelgeving, merken deze auteurs evenwel op dat sommige regionale en lokale overheden blijkbaar meer geneigd zijn dan andere om de obstakels waarmee zij worden geconfronteerd bij het aangaan (en het blijven onderhouden van) grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties te overwinnen. Ondanks de toegenomen betrokkenheid van decentrale overheden in grensoverschrijdende samenwerkingsactiviteiten, stellen zij immers vast dat er grote verschillen kunnen worden waargenomen in de intensiteit en het formele karakter van deze samenwerkingsinitiatieven. Deze verschillen doen zich volgens hen bovendien niet alleen voor tussen verschillende samenwerkingsverbanden doorheen Europa, ook zijn zij zichtbaar bij nabijgelegen samenwerkingsverbanden die uit partners van dezelfde landen bestaan. Church en Reid vatten het in 2002 als volgt samen: *"There are a variety of factors that suggest that a decade of policy activity might have resulted in some well-developed cross-border collaborative initiatives that have started to overcome the barriers to transnational cooperation and generated useful outputs. The reality however is somewhat different. (...) There are some clear gains, but often vicinity cooperation struggles to achieve its broader collaborative aims and faces a number of significant management problems"*²⁴.

Dit brengt ons terug bij Huggins. Het feit dat transnationale en nationale obstakels eigen zijn aan alle vormen van samenwerking, in combinatie met het gegeven dat sommige samenwerkingsverbanden er toch in slagen om de samenwerking naar een hoger niveau te tillen, betekent immers dat het vooral factoren zijn, eigen aan de betrokken partners binnen de samenwerking (*lokale obstakels*) zelf, die een verklaring kunnen bieden voor de manier waarop de obstakels al dan niet worden overwonnen in het bereiken van meerwaarde in de samenwerking. Ook Princen, Geuijen en anderen bevestigen dit. Zij stellen: *"The development of on-the-ground practices and routines to deal with the dilemmas of cross-border cooperation is dependent on the willingness of the actors to engage in this type of cooperation in the first place. Since CBC almost inevitably involves a departure from established routines and creates a degree of uncertainty and potential risk both for organizations and individuals representing it, some sort of driver is required for it to develop"*²⁵.

De bereidheid tot samenwerking hangt daarbij volgens Leene in de eerste plaats af van de perceptie van onderlinge afhankelijkheid. Er wordt immers verondersteld dat organisaties in principe zoveel mogelijk autonomie willen behouden. De voornaamste reden om vrijwillig een samenwerkingsrelatie aan te gaan, is dan ook dat anderen nodig worden geacht om de eigen doelstellingen te bereiken dan wel deze op een meer efficiënte wijze te bereiken²⁶.

²⁴ Church, A., Reid, P., *Local democracy, cross-border collaboration and the internationalization of local government*. In: Hambleton, R., Savitch, H., Stewart, M. (eds.), *Globalism and local democracy*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2002, p.204.

²⁵ Princen, S., Geuijen, K., Candel, J., Folgerts, O., Hooijer, R., o.c., p.5.

²⁶ Leene, I., *Bestrijding van drugsoverlast in de grensstreek – een onderzoek naar de levensvatbaarheid van een Nederlands-Duits samenwerkingsverband*. In: Spoormans, H.,

Alle partners moeten dus voldoende voordelen zien in de samenwerking bij zowel het aangaan als het blijvend onderhouden van de samenwerking. Eerder dan te focussen op de samenwerkingsverbanden in hun geheel (en dus de vorm die de samenwerking aanneemt), zullen wij daarom in dit proefschrift vooral aandacht besteden aan de percepties en de beleving van de organisaties en hun vertegenwoordigers rond het als dan niet bereiken van meerwaarde in GROS.

In de volgende paragraaf gaan wij nader in op de onderzoeksvragen, de uitgangspunten en de afbakening van ons onderzoekskader.

1.3. Onderzoeksopzet

1.3.1. Onderzoeksvragen

In dit proefschrift staat de grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale grensoverheden in Europa centraal. We stellen evenwel vast dat er een grote variatie bestaat in de mate waarin en de manier waarop er aan de samenwerking in de praktijk vorm wordt gegeven en bijgevolg ook in de resultaten die via de samenwerking worden bereikt. De bereidheid tot samenwerking vatten wij daarom in lijn met Leene op als een uitkomst van een kosten-baten afweging²⁷. De kosten verwijzen daarbij onder meer naar de inzet van allerlei hulpbronnen zoals geld, personeel, expertise, etc. en de mate waarin de eigen identiteit moet worden opgegeven ten voordele van de samenwerking. De baten zien wij dan weer in de meeropbrengst in termen van doelbereiking en efficiëntie die de samenwerking al dan niet oplevert. Dit alles leidt tot de volgende hoofdvraag:

Welke factoren zijn bepalend voor het al dan niet bereiken van meerwaarde in grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties?

De mate waarin en de manier waarop GROS in de praktijk tot stand komt en tot meerwaarde leidt, zal doorheen dit proefschrift worden opgevat als de *afhankelijke variabele* binnen ons onderzoek. Er van uitgaande dat actoren slechts tot samenwerking zullen overgaan wanneer de samenwerking in hun ogen ook effectief voordelen zal opleveren voor de eigen organisatie én wanneer deze voordelen daarenboven ook opwegen tegenover de kosten die met deelname gepaard gaan, kan onze hoofdvraag in twee delen worden opgesplitst.

Reichenbach, E., Korsten, A., Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking. Bussum: Coutinho, 1999, p.156.

²⁷ Leene, I., o.c., p.159.

Meer in het bijzonder focust het eerste gedeelte op de vraag naar **het waarom van GROS** en aldus op de vraag naar de doelstellingen die men via de samenwerking hoopt te bereiken. We kunnen immers maar nagaan of er resultaten worden bereikt wanneer we dit koppelen aan de initiële verwachtingen en ambities van de betrokken partners binnen de samenwerking.

Eens de beslissing tot samenwerking is genomen, is het naar onze mening echter minstens even belangrijk om te gaan kijken hoe er aan deze samenwerking concreet vorm wordt gegeven, zodat de initieel beoogde doelstellingen ook in de praktijk kunnen worden bereikt. Pogingen om samenwerking tussen organisaties tot stand te brengen, blijven immers vaak steken in goede bedoelingen²⁸. Veel samenwerkingsverbanden bestaan met andere woorden wel op papier of bij mondeling akkoord, maar in de praktijk zijn de concrete resultaten van de samenwerking vaak teleurstellend. Huxham stelt zich daarbij terecht de vraag: *"If collaborative advantage is the goal behind both the policy rhetoric of partnership and the ambitions of practitioners who initiate them, why is collaborative inertia so often the outcome?"*²⁹ Dit brengt ons bij het tweede gedeelte van onze hoofdvraag. De vraag dringt zich immers op **welke factoren er voor (kunnen) zorgen dat de samenwerking in de praktijk geen dode letter blijft en die bevorderlijk werken voor het creëren van meerwaarde binnen de samenwerking?** Deze factoren vormen binnen dit onderzoek de verklarende variabelen die worden geacht een invloed uit te oefenen op het tot stand brengen van samenwerking in de praktijk. Belangrijk hierbij om op te merken is dus dat wij – eerder dan te focussen op het besluitvormingsproces binnen dergelijke samenwerkingsverbanden zelf (en dus op hoe beslissingen worden genomen) – vooral scherp willen stellen op de vraag welke factoren er voor zorgen dat er überhaupt besluiten kunnen/zullen worden genomen. Het spreekt immers voor zich dat wanneer grensoverschrijdende partnerschappen blijven vaststeken in goede bedoelingen, er helemaal geen besluitvorming plaatsvindt.

1.3.2. Uitgangspunten en afbakening van het onderzoekskader

Het bovenstaande impliceert alvast de vereiste van een comparatief aspect in ons onderzoek. Om de invloed van een aantal factoren op het al dan niet bereiken van meerwaarde na te gaan, moeten wij dus zowel op zoek gaan naar cases waar de samenwerking volop in ontwikkeling is als naar cases waar de samenwerking na verloop van tijd werd stopgezet en dit door het uitblijven van de gewenste resultaten.

²⁸ Soeters, F., *Grensoverschrijdende samenwerking vanuit bestuurskundig perspectief*. In: Spoormans, H., Reichenbach, E., Korsten, A., *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Coutinho, 1999, p.48.

²⁹ Huxham, C., *Theorizing collaboration practice*. In: *Public Management Review*, vol.5, iss.3, 2003, p.404.

Om de invloed van de hierboven genoemde transnationale en nationale obstakels daarbij zoveel als mogelijk onder controle te kunnen houden, is het bovendien belangrijk dat onze cases verder een min of meer vergelijkbare context vertonen wat betreft de beschikbaarheid van Europese middelen en de wettelijke, bestuurlijke, sociale en culturele barrières waarmee zij worden geconfronteerd. Dit impliceert dat wij er binnen het kader van dit onderzoek voor hebben geopteerd om al onze cases te selecteren op basis van dezelfde nationale overheden waartoe zij behoren. In hoofdstuk 4 gaan we hier nader op in.

Uiteindelijk kozen we voor de drie gemeentelijke clusters van de Euregio Scheldemond. Deze drie samenwerkingsclusters bestaan immers niet alleen uit overheden uit dezelfde lidstaten, maar maken bovendien deel uit van hetzelfde INTERREG-programma Vlaanderen-Nederland. Toch vertonen deze drie clusters grote verschillen wat betreft de manier waarop en de mate waarin wordt samengewerkt. Zo werd in de oostelijke cluster van de Scheldemond op 15 juni 2011 door de betrokken grensgemeenten Stekene, Sint-Gillis-Waas, Beveren en Hulst beslist tot de vorming van de eerste EGTS langsheen de Belgisch-Nederlandse grens, met name de EGTS Linieland van Waas en Hulst. Hoewel de samenwerking tussen deze vier gemeenten teruggaat tot het begin van de jaren negentig binnen het zogenaamde Intergemeentelijk Overleg Oost- en Zeeuws-Vlaanderen (IGO), besloten de gemeenten uiteindelijk om deze samenwerking minder vrijblijvend te maken *met als doel om op een efficiënte wijze te kunnen omgaan met het beheer van projecten*³⁰. Ook in de centrale cluster van de Kanaalzonegemeenten Gent, Terneuzen, Evergem en Zelzate is de samenwerking volop in ontwikkeling. Meer in het bijzonder krijgt de samenwerking in deze cluster vorm op basis van het eerder informeel georganiseerde Kanaalzonegemeenteteoverleg enerzijds en het in 2007 ontstane GOL Gent-Terneuzen anderzijds. Eind 2014 traden ook Evergem en Zelzate toe tot deze meer formele samenwerkingsvorm. Hoewel er ook in de westelijke cluster van de Scheldemond enkele belangrijke totstandkomingen kunnen worden opgesomd, werd door de betrokken besturen in mei 2013 evenwel geconcludeerd dat er geen verdere nood meer bestond aan de GOS als structureel overlegorgaan. In hoofdstuk 5, 6 en 7 komen wij hier uitgebreider op terug.

Omdat wij bij het bestuderen van deze cases zoals gezegd vooral willen focussen op de percepties en verwachtingen van de betrokken organisaties en de personen die deze organisaties vertegenwoordigen, achten wij een kwalitatieve onderzoeksaanpak de meest geschikte manier om onze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. In hoofdzaak baseren wij ons daarbij op diepte-interviews met sleutelfiguren binnen de verschillende samenwerkingsrelaties. Meer in het bijzonder werden tijdens dit onderzoek 23 politici en ambtenaren geïnterviewd.

³⁰ Benelux, *Grensoverschrijdende Samenwerking. Almanak 2011-2015*. Brussel, p.63.

Daarnaast baseren wij onze onderzoeksresultaten ook op een documentanalyse van de statuten van de verschillende samenwerkingsverbanden, de verslagen van de vergaderingen, de nieuwsbrieven, etc. Om een nog vollediger beeld te krijgen van de manier waarop de samenwerking tussen de betrokken besturen in de praktijk plaatsvond, werd onze analyse tot slot ook gebaseerd op een aantal inzichten die wij verkregen door middel van non-participatieve observatie tijdens een aantal vergaderingen van de drie samenwerkingsverbanden. Over de selectie van de cases en de gehanteerde methodologie kan meer worden gevonden in hoofdstuk 4 van dit proefschrift.

1.4. Structuur en opbouw van het proefschrift.

Naast dit inleidende hoofdstuk is dit proefschrift verder in drie grote delen opgedeeld. In deze drie delen zullen respectievelijk het theoretisch kader, de onderzoeksresultaten en de conclusies worden gepresenteerd. Binnen het eerste deel wordt vooreerst een hoofdstuk gewijd aan het centrale concept binnen dit proefschrift, met name grensoverschrijdende samenwerking. In het volgende hoofdstuk worden vervolgens de relevante onderzoeksbenaderingen inzake samenwerking tussen organisaties in het algemeen en grensoverschrijdende samenwerking in het bijzonder voorgesteld. Daarbij zullen ook de factoren worden geïdentificeerd die volgens ons van invloed zijn op het al dan niet bereiken van meerwaarde in grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties. Er worden hiertoe een aantal hypothesen vooropgesteld die in het tweede deel zullen worden getoetst aan de praktijk van samenwerking binnen de drie gemeentelijke clusters van de Euregio Scheldemond.

Alvorens tot de onderzoeksresultaten van de verschillende clusters te komen, staan we in het tweede deel van dit proefschrift evenwel eerst stil bij de gehanteerde methoden van dataverzameling en de gekozen cases. Na de afzonderlijke bespreking van de onderzoeksresultaten per cluster in hoofdstuk 5, 6 en 7, volgt ter afsluiting van dit tweede deel in hoofdstuk 8 een vergelijkende analyse waarbij de invloed van onze geselecteerde verklarende variabelen over de drie cases heen zal worden besproken.

In het derde en laatste deel worden daarna de algemene conclusies van dit proefschrift gepresenteerd. Daarbij wordt gepoogd om de bevindingen uit het empirische luik te koppelen aan deze uit het theoretisch kader en volgt ook een reflectie op de gehanteerde onderzoeksaanpak.

Tot slot werd achteraan in dit proefschrift een uitgebreide bibliografie opgenomen.

DEEL 1:

Theoretisch

kader

Hoofdstuk 2: Grensoverschrijdende samenwerking

2.1. Inleiding

Zoals in het inleidende hoofdstuk reeds werd gesteld, zorgden tal van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen uit de voorbije decennia ervoor dat decentrale overheden in toenemende mate gingen samenwerken met hun tegenhangers van over de grens. Vanuit verschillende aspecten werden zij zich immers bewust van de kansen die grensoverschrijdende samenwerking met zich mee kon brengen. Terzelfdertijd toont onderzoek evenwel aan dat er grote verschillen bestaan in het tot stand brengen van samenwerking in de praktijk en in het al dan niet behalen van resultaten. Wij willen in dit proefschrift nagaan welke factoren deze verschillen mee kunnen helpen verklaren.

In het volgende hoofdstuk zullen hiertoe een aantal onderzoeksmodellen en verklaringen worden gepresenteerd die *het waarom* en *het hoe* van grensoverschrijdende samenwerking mee helpen verklaren. Daarbij zullen ook de factoren worden onderscheiden die volgens ons bepalend zijn in het tot stand brengen en onderhouden van succesvolle samenwerking in de praktijk. Alvorens verder te gaan met het bespreken van deze onderzoeksbenaderingen lijkt het ons evenwel verstandig eerst stil te staan bij de vraag wat binnen het kader van dit proefschrift dient te worden begrepen onder het begrip '*grensoverschrijdende samenwerking*'.

2.2. Begripsafbakening

In deze paragraaf willen wij tot een conceptuele definitie van het begrip komen. Reichenbach, Spoormans en Korsten stellen immers: "*Onder de noemer 'grensoverschrijdende samenwerking' bestaan allerhande vormen van samenwerking met uiteenlopende structuren, geografische grenzen en doelstellingen. Daarom is het goed het begrip grensoverschrijdende samenwerking nader af te bakenen*"¹. Ook Perkmann vat de nood tot een verdere afbakening van het begrip goed samen: "*Because of the multi-disciplinary and therefore fragmented nature of the literature, a variety of concepts have been put forward, making it difficult to grasp the significance of the many types of cross-border co-operation initiatives*"². Hieronder zal daarom de nodige aandacht worden besteed aan de kernelementen van grensoverschrijdende samenwerking. Welke factoren zorgen er met andere woorden voor dat samenwerking als grensoverschrijdend kan worden beschouwd?

¹ Reichenbach, E., Spoormans, H., Korsten, A., *Grensoverschrijdende samenwerking*. In: Spoormans, H., Reichenbach, E., Korsten, A. (red.), *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Coutinho, 1999, p.16.

² Perkmann, M., *Cross-border Regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-border Cooperation*. In: *European Urban and Regional Studies*, vol.10, no.2, 2003, p.154.

GROS wordt eerst een vooral gekenmerkt door de *aard van de actoren* die aan de samenwerking deelnemen. Strikt genomen is een eventuele samenwerking tussen de nationale overheden van bijvoorbeeld België en Spanje immers ook grensoverschrijdend. Toch kan de samenwerking tussen nationale overheden beter worden gevat onder de noemer '*internationale samenwerking*', waardoor deze vorm van samenwerking dus buiten beschouwing blijft. Volgens Reichenbach, Spoormans en Korsten zijn het daarentegen decentrale overheden en instellingen (universiteiten, bedrijven, etc.) die de kernactoren van grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven zijn. Deze auteurs definiëren GROS dan ook als: "*Het samenwerken van instellingen, gemeenten en regio's, die direct aan beide kanten van een staatsgrens liggen*"³.

Deze definitie besteedt meteen ook aandacht aan het tweede kernelement van GROS, met name aan het *geografische aspect* van de directe ligging aan weerszijden van de staatsgrens. GROS betreft dus met andere woorden de samenwerking tussen regionale en lokale overheden en organisaties in *grensgebieden*. Het is daarom ook van belang om GROS verder te onderscheiden van twee andere vormen van samenwerking die binnen de context van het regionaal beleid van de Europese Unie als relevant kunnen worden beschouwd. Wouters en Vidal stellen in dit verband: "*Naast de inmiddels klassieke grensoverschrijdende samenwerking tussen overheden aan weerszijden van een internationale grens omvat de ruimere notie van territoriale samenwerking ook transnationale samenwerking op grotere geografische schaal en het onderling uitwisselen van bestuurservaring door middel van interregionale netwerkvorming*"⁴. In tegenstelling tot grensoverschrijdende samenwerking vormt de aanwezigheid van een gemeenschappelijke grens tussen de deelnemende actoren bij interregionale en transnationale samenwerking geen vereiste. We komen hier later in dit hoofdstuk bij het bespreken van het INTERREG-programma nog op terug.

Perkmann definieert grensoverschrijdende samenwerking op zijn beurt als "*a more or less institutionalised collaboration between contiguous subnational authorities across national borders*"⁵. De auteur benadrukt daarbij evenwel de noodzaak tot verdere operationalisering van het begrip en dit vanwege het gebruik in onderzoek en praktijk en voegt daarom vier bijkomende criteria toe:

1. De actoren die deelnemen aan de samenwerking betreffen in hoofdzaak *publieke actoren*. Grensoverschrijdende samenwerking doet zich dus voornamelijk voor binnen de *publieke sfeer*;

³ Reichenbach, E., Spoormans, H., Korsten, A., o.c., p.16.

⁴ Wouters, J., Vidal, M., *Grensoverschrijdende samenwerking van lokale overheden: een Europees- en internationaalrechtelijk perspectief*. Leuven, Instituut voor Internationaal Recht, januari 2008, p.16.

⁵ Perkmann, M., o.c., p.156.

2. Het betreft daarbij altijd samenwerking tussen subnationale overheden uit verschillende landen. Vermits deze overheden door hun nationale regelgeving vaak belemmerd worden in het aangaan van GROS, blijft die vooral beperkt tot de zogenaamde *zachte beleidsdomeinen* zoals cultuur, toerisme, etc.;
3. De focus van de samenwerking ligt voornamelijk op het bepalen en aanpakken van *praktische problemen, kansen en oplossingen*;
4. Er is sprake van een zekere mate van *continuïteit* en *stabilisatie* wat betreft de grensoverschrijdende contacten. Eenmalig contact wordt aldus niet beschouwd als GROS, maar eerder als incidentele interactie. Pas wanneer de betrokken actoren regelmatig samenkomen in een of ander overlegorgaan en/of beslissen over de grensoverschrijdende problematieken en/of kansen, valt dit onder de noemer van grensoverschrijdende samenwerking. GROS vereist met andere woorden een bepaalde mate van *institutionalisering*.

Bij het derde door Perkmann onderscheiden criterium dient er volgens ons evenwel een kanttekening te worden geplaatst. De aanname dat GROS zich primair bezig houdt met praktische, probleemoplossende initiatieven, betekent volgens ons immers niet dat we blind mogen blijven voor andere potentiële beweegredenen van actoren om samenwerking aan te gaan. Gualini stelt immers: "*It is important to notice that motivations for the engagement of local-regional policies in cross-border governance initiatives range widely between rooted opportunistic behaviours and emergent strategic attitudes*"⁶. In de volgende paragraaf gaan wij daarom nader in op de verschillende motieven voor het aangaan van GROS.

Volgens Perkmann zijn er daarnaast nog drie andere dimensies relevant in het classificeren van grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven⁷. Een eerste dimensie houdt verband met het *type actoren* dat binnen het samenwerkingsverband opereert. Gaat het vooral om samenwerking tussen lokale (gemeentelijke) actoren of betreft het eerder een samenwerkingsverband tussen regionale/provinciale (meso-level) actoren? Omdat wij er van uitgaan dat het vooral die gemeenten zijn die geografisch het dichtst bij de landsgrens gelegen zijn die worden geconfronteerd met grensoverschrijdende problematieken en/of opportuniteiten, achten wij deze gemeenten ook het meest geschikt om ons onderzoek op toe te spitsen. Binnen het kader van dit proefschrift zullen wij daarom voornamelijk aandacht besteden aan deze lokaal geïnspireerde grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven.

⁶ Gualini, E., *Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-national Multi-level Polity*. In: DISP, vol.39, iss.152, 2003, p.44.

⁷ Perkmann, M., o.c., p.159.

De tweede dimensie maakt een onderscheid tussen het *aantal partners* dat binnen het samenwerkingsverband actief is (*geographical scope*). Zo maakt Perkmann een onderscheid tussen kleinschalige grensoverschrijdende initiatieven zoals Euregio's enerzijds en zogenaamde Working Communities die meestal uit vijf of meer regio's bestaan anderzijds. Binnen dit proefschrift zullen wij vooral aandacht besteden aan de kleinschalige initiatieven van grensoverschrijdende samenwerking. Perkmann benadrukt daarbij dat deze initiatieven op organisatorisch vlak veelal zijn opgebouwd rond een raad, een voorzitterschap, domeingerichte werkgroepen en een gezamenlijk secretariaat. Op wettelijk vlak kunnen ze daarentegen verschillende vormen aannemen, gaande van vrijblijvende regelingen tot publiekrechtelijke organisaties.

De derde en laatste dimensie betreft de verschillen aangaande de *intensiteit van de samenwerking*. Het gaat daarbij onder meer over de vraag of de individuele partners hun eigen beslissingsmacht behouden (*lage intensiteit*) dan wel of er bepaalde organen in het leven zijn geroepen die autonomie hebben verworven ten aanzien van de individuele partners (*hoge intensiteit*)? Enkele andere indicatoren die de intensiteit van de samenwerking mee bepalen zijn bijvoorbeeld het al dan niet beschikken over rechtspersoonlijkheid, het al dan niet controle hebben over eigen middelen, het al dan niet beschikken over een gezamenlijk secretariaat, het al dan niet bestaan van een ontwikkelingsvisie, etc.

Samenwerkingsverbanden met een hoge mate van intensiteit hebben volgens de faseringstheorie van Soeters de vierde – en tevens laatste – fase van samenwerking bereikt. Soeters stelt immers dat grensoverschrijdende samenwerking zich voltrekt volgens een groeiproces waarbij idealiter vier fasen worden doorlopen⁸. In een eerste zogenaamde *expressiefase* wordt enkel de intentie tot samenwerking publiekelijk kenbaar gemaakt. Aan deze fase gaat volgens de auteur ook meestal een *nulfase* vooraf, waarin de mogelijke samenwerkingsvoordelen door één of meerdere partijen zijn ontdekt. Lowndes en Skelcher hebben het in dit verband ook over de *pre-partnership collaboration*⁹. Het is pas in een tweede fase dat de eerste voorzichtige stappen tot samenwerking zich ook in de praktijk zullen manifesteren. Al benadrukt Soeters wel dat de samenwerking in deze fase nog beperkt blijft tot het uitwisselen van informatie, het elkaar leren kennen en het afstemmen van beleid. Volgens Lowndes en Skelcher wordt tijdens deze fase evenwel de basis gelegd voor de manier waarop de samenwerking zal en kan evolueren naar eventuele volgende fasen. In deze fase wordt de samenwerking dus niet alleen gecreëerd, maar ook geconsolideerd. Zowel Soeters als Lowndes en Skelcher gaan er vervolgens van uit dat men pas in een derde fase van samenwerken zal overgaan tot het gezamenlijk produceren van goederen en/of diensten (*partnership programme delivery*).

⁸ Soeters, F., *Managing Euregional Networks*. In: Organization Studies, vol.14, no.5, 1993, p.644.

⁹ Lowndes, V., Skelcher, C., *The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance*. In: Public Administration, vol.76, 1998, p.320.

In de door Soeters onderscheiden laatste fase van samenwerking laten de deelnemende partners de zeggenschap over de eigen inzet van middelen uiteindelijk los. Macht, middelen, invloed en bevoegdheden worden daarbij verdeeld of herverdeeld. Het is ook in deze laatste fase dat het ontstaan en oprichten van structuren en organisaties op publiekrechtelijke basis (cf. infra) met een hoge mate van institutionalisering moet worden gesitueerd. Deze fase houdt aldus een verdieping in van de samenwerking en verzekert (onder meer door het opstellen van statuten) in zeker mate ook de duurzaamheid en de opvolging van de samenwerking. Ook het omgekeerde kan zich evenwel voordoen. Zo kan de samenwerking volgens Lowndes en Skelcher in deze vierde fase ook worden stopgezet. Zij hebben het in dit verband over *partnership succession* dan wel *termination*.

In dit proefschrift opteren wij ervoor om zowel intense als minder intense vormen van samenwerkingsinitiatieven te belichten. Volgens Reichenbach, Spoormans en Korsten wordt de kwaliteit van de samenwerking door wetenschappers met een juridische of bestuurskundige invalshoek immers al te vaak gemeten aan het bestaan van gemeenschappelijke instituties en juridische regelingen¹⁰. Het bestaan ervan mag volgens deze auteurs dan wel een zekere mate van continuïteit verzekeren en een bepaalde duidelijkheid creëren over de bevoegdheden, randvoorwaarden en verantwoordelijkheden van de partners; ze staan daarom nog niet garant voor een intensieve, succesvolle samenwerking. Zij besluiten dan ook: *“Samenwerking kan intensief zijn als er op veel niveaus overleg gevoerd wordt, terwijl een samenwerking met een hoge mate van institutionalisering een leeg omhulsel kan zijn als zij in vage voornemens en plechtige redevoeringen blijft steken”*. Bovendien stellen Denters, Schobben en van der Veen dat er ook binnen de juridisch niet-bindende en dus minder geformaliseerde samenwerkingsverbanden een onderscheid kan worden gemaakt tussen een lage dan wel een hoge mate van institutionalisering¹¹. Bij beide vormen staat het uitwisselen van informatie volgens hen centraal en lijkt het hen daarom beter om te spreken over *afstemming* eerder dan over samenwerking. Het grootste verschil is evenwel gelegen in het feit dat vrijblijvende samenwerkingsvormen met een hoge mate van institutionalisering worden gekenmerkt door meer frequente contacten en een quasi formele organisatie, bijvoorbeeld door het oprichten van een overlegforum, zonder bindende afspraken te maken.

¹⁰ Reichenbach, E., Spoormans, H., Korsten, A., *Grensoverschrijdende samenwerking – Een balans*. In: Spoormans, H., Reichenbach, E., Korsten, A. (red.), *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Coutinho, 1999, pp.295-296.

¹¹ Denters, B., Schobben, R., Van der Veen, A., *Governance of European border regions: a juridical, economic and political science approach with an application to the Dutch-German and the Dutch-Belgian border*. In: *Theorie-Empirie-Praxis*. Baden-Baden, 1998, p.6.

<http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa99/Papers/a133.pdf>. Geraadpleegd op 28 maart 2015.

Ook aan deze eerder informele samenwerkingsverbanden met een hoge mate van institutionalisering zal daarom de nodige aandacht worden geschonken. We gaan er immers van uit dat ook verbanden die zich in de tweede of derde fase van de samenwerking situeren, een meerwaarde kunnen genereren door samen te werken. Dit toont nogmaals het belang aan van de koppeling tussen het al dan niet bereiken van meerwaarde aan de initiële doelstellingen en verwachtingen van de partners ten aanzien van de samenwerking. Ook wanneer de partners er met name in slagen om de gewenste doelstellingen te bereiken zonder dat zij hiervoor formele, meestal publiekrechtelijke fora moeten oprichten, kan de samenwerking dus als succesvol worden beschouwd.

In de volgende paragraaf gaan wij nader in op de beweegredenen en motieven van lokale overheden om te beslissen tot deelname aan dergelijke grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven. Welke meerwaarde hopen zij met andere woorden te bereiken?

2.3. Motieven voor grensoverschrijdende samenwerking

In het inleidende hoofdstuk wezen wij reeds op het feit dat wij er binnen dit proefschrift van uitgaan dat organisaties pas tot samenwerking zullen overgaan als zij voor de realisatie van bepaalde doelstellingen afhankelijk zijn van de andere deelnemers. Grensoverschrijdende samenwerking wordt met andere woorden getypeerd door de aanwezigheid van homogene kenmerken en functionele onderlinge afhankelijkheden vermits er anders simpelweg geen behoefte zou bestaan om grensoverschrijdend samen te werken¹². Overheden zullen dus pas beslissen om tot samenwerking over te gaan als samenwerken hen meer oplevert dan autonoom en individueel handelen. De vraag die wij in deze paragraaf willen beantwoorden, is dan ook wat decentrale overheden er toe aanzet om actief te worden (en blijven) in grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden? In de literatuur worden er alvast een aantal beweegredenen aangehaald die de deelname aan territoriale samenwerking in het algemeen en grensoverschrijdende samenwerking in het bijzonder mee helpen verklaren.

Sinds de start van het INTERREG-programma in 1990, worden grensoverschrijdende initiatieven over heel Europa gestimuleerd met subsidies die kunnen oplopen tot 50% van de kosten. Deze Europese middelen vormden voor vele decentrale overheden dan ook een belangrijke drijfveer om initiatieven op te starten.

¹² Perkmann, M., 'The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation'. Published by the Department of Sociology, Lancaster University, UK. <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/research/publications/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf>. Geraadpleegd op 24 april 2014.

Church en Reid stellen in dit verband: “Clearly the growing involvement of local government in cross-border collaboration has in part been motivated by the availability of EC funds”¹³. In zijn onderzoek naar de achterliggende beweegredenen van lokale overheden om deel te nemen aan transnationale netwerkingsactiviteiten stelt Huggins hierover evenwel het volgende: “Much of the existing literature has focused on the role of transnational activity in securing financial benefits and European funding for its participants”¹⁴. Hij vervolgt: “Given the extent of European funding available for transnational activity such a preoccupation is to be expected, but can also be criticized for losing sight of other important motivations behind this activity”.

Het ontstaan en blijvend onderhouden van de samenwerking mag inderdaad niet alleen worden gekoppeld aan de beschikbaarheid van Europese subsidies. Zoals gezegd ontstonden de eerste vormen van grensoverschrijdende samenwerking immers reeds in de jaren vijftig toen er nog geen sprake was van INTERREG. Daarenboven rijzen er volgens Nelles en Durand steeds meer vragen over de effectiviteit van het Europees regionaal beleid in het stimuleren van betekenisvolle en duurzame partnerschappen¹⁵. Hoewel INTERREG over de jaren heen inderdaad resulteerde in de uitvoering van zowel grootschalige als kleinschalige grensoverschrijdende projecten, wordt in de Benelux Almanak Grensoverschrijdende Samenwerking 2011-2015 benadrukt dat de meeste van deze projecten slechts een tijdelijk karakter vertonen¹⁶. Het lijkt inderdaad waarschijnlijk dat wanneer de samenwerking enkel is gebaseerd op het binnenhalen van Europese middelen voor een bepaald grensoverschrijdend project, deze samenwerking ook meteen weer zal worden stopgezet wanneer het project is gerealiseerd. Hierboven stelden wij nochtans dat de samenwerking een zekere mate van continuïteit moet vertonen om als grensoverschrijdende samenwerking te kunnen worden opgevat. Vandaar dat wij op zoek gaan naar mogelijke andere redenen voor het aangaan en blijven onderhouden van grensoverschrijdende partnerschapsactiviteiten.

In hun artikel over de buitenlandse relaties van Europese regio's onderscheiden Blatter, Kreutzer, Rentl en Thiele drie hoofdmotieven die verklaren waarom regio's externe relaties ontwikkelen. Zij onderscheiden met name economische, culturele en politieke beweegredenen¹⁷.

¹³ Church, A., Reid, P., *Local democracy, cross-border collaboration and the internationalisation of local government*. In: Hambleton, R., Savitch, H., Stewart, M. (eds.), *Globalism and local democracy*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2002, p.207.

¹⁴ Huggins, C., *Motivations behind local government transnational networking*. In: *Regional Insights*, vol.4, iss.1, 2013, p.9.

¹⁵ Nelles, J., Durand, F., *Political Rescaling and Metropolitan Governance in Cross-border Regions: Comparing the Cross-border Metropolitan Areas of Lille and Luxembourg*. In: *European Urban and Regional Studies*, vol.7, iss.1, 2014, p.107.

¹⁶ Benelux, *Grensoverschrijdende Samenwerking. Almanak 2011-2015*. Brussel, pp.45-46.

¹⁷ Blatter, J., Kreutzer, M., Rentl, M., Thiele, J., *The foreign relations of European regions: Competences and strategies*. In: *West European Politics*, vol.31, iss.3, 2008, p.467.

Het aangaan van buitenlandse activiteiten wordt volgens deze auteurs respectievelijk ingegeven door de hoop om aldus: 1. Hun regio sociaal-economisch verder te ontwikkelen; 2. Een regionale identiteit op te bouwen of te verstevigen; 3. Invloed uit te kunnen oefenen op hogere overheden. Hoewel deze drie motieven worden aangehaald in het kader van het aangaan van buitenlandse relaties van regio's in het algemeen; kunnen ze volgens ons ook worden gebruikt om het aangaan van grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven door lokale overheden te helpen verklaren.

In de literatuur wordt immers vaak gewezen op de zwakke economische positie van grensgebieden. Kessen haalt hiervoor twee redenen aan¹⁸. Zo waren het in het verleden militaire en strategische redenen die de bereidheid van de nationale overheid om in deze gebieden te investeren deed afnemen. Men was immers beducht om deze regio's té attractief te maken voor vijandige overheden aan de andere kant van de grens. Door hun geografische ligging in de nabijheid van de grens konden deze gebieden immers heel gemakkelijk worden ingenomen. Daarnaast wijst Kessen op het feit dat grensregio's vaak perifeer gelegen zijn ten opzichte van de nationale economische centra. Ook voor bedrijven was het in het verleden daardoor weinig aantrekkelijk om zich in de nabijheid van de grens te vestigen. Allerhande juridische, maar ook psychologische aspecten zorgden ervoor dat de potentiële arbeidsmarkt in oorsprong eerder kleinschalig was in grensgebieden. Van de Moere maakt hierbij terecht de vergelijking met de straal van een cirkel die de bereikte oppervlakte bepaalt. Hij stelt: *“Al de activiteiten die worden georganiseerd door een in het eigen land centraal gelegen stad of gemeente worden bereikt door mensen die binnen een straal van 20 km errond wonen. Voor grensgemeenten is dat maar een halve cirkel. Alles stopt aan de grens”*¹⁹. Ook in het economisch leven komt dit tot uiting. Zo verschillen het loon- en prijenniveau, de arbeidsvoorwaarden, de sociale wetgeving, etc. in naburige landen immers zodanig van elkaar dat het voor potentiële werkrachten meestal eenvoudiger is om werk te zoeken in eigen land. Daarnaast speelt het gegeven dat men afstanden over de grens vaak ook groter inschat, wat ook niet bevorderlijk werkt voor de bereidheid om in 'het buitenland' te gaan werken.

Hoewel de verschillen in wetgeving, bevoegdheden, bestuurscultuur, etc. ook van toepassing zijn op de samenwerking tussen overheden aan weerszijden van een grens, kunnen economische beweegredenen inderdaad ten grondslag liggen aan de beslissing om grensoverschrijdend samen te werken. Grensgebieden kunnen op die manier immers hun krachten bundelen en zich door toedoen van de samenwerking omvormen tot een centrum van economische activiteit²⁰.

¹⁸ Kessen, A., *Grensoverschrijdende samenwerking vanuit historisch perspectief*. In: Spoormans, H., Reichenbach, E., Korsten, A. (red.), *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Coutinho, 1999, pp.29-30.

¹⁹ Interview met Franki Van de Moere. Sint-Laureins, 14 augustus 2014.

²⁰ Reichenbach, E., Spoormans, H., Korsten, A., o.c., p.18.

Phelps, McNeill en Parsons bevestigen deze sociaal-economische beweegredenen van overheden om te participeren in dergelijke samenwerkingsverbanden. Zij stellen: *"Many authorities are developing 'clusters' or macroregional groupings of geographically neighbouring economies to facilitate cooperation in the spheres of place marketing, cultural and education facilities, infrastructure development and so on"*²¹. Dit uit zich ook in een verruiming van keuzemogelijkheden voor de inwoners. Grensoverschrijdend wonen, onderwijs, zorgverstrekking en andere zaken kunnen door het grensoverschrijdend partnerschap immers worden gestimuleerd.

Afgezien van de sociaal-economische beweegredenen om grensoverschrijdend samen te werken, kan de samenwerking ook zijn ingegeven door historisch-culturele achtergronden. Vaak zijn regio's met een gemeenschappelijke culturele achtergrond, een gemeenschappelijke religie en/of een gezamenlijk economisch verleden door de ontwikkeling van nationale staten en de soms willekeurige vaststelling van grenzen, historisch uiteen gegroeid. Via GROS kunnen de traditionele banden aldus worden hersteld. Eenheid scheppen (of herscheppen) vormt daarbij dan de uitgesproken doelstelling van de samenwerking²².

Wat betreft de politieke beweegredenen stellen Phelps, McNeill en Parsons dan weer het volgende: *"Local authorities quickly realized that lobbying for EU funding or to influence policy has more effect when done as a representative grouping rather than as an individual authority"*²³. Om überhaupt in aanmerking te kunnen komen voor INTERREG-subsidies zijn lokale overheden verplicht om partnerschappen met overheden van over de grens aan te gaan. Maar ook wanneer zij bepaalde zaken voor hun regio wensen te realiseren, kan een bundeling van de krachten meer drukingskracht opleveren ten aanzien van de bevoegde instanties. Hierboven zagen wij immers dat tal van nationale barrières het succes van grensoverschrijdende samenwerking mogelijks in de weg kunnen staan. Participerende overheden in GROS missen immers vaak de noodzakelijke bevoegdheden om bepaalde beslissingen te kunnen nemen. Huggins stelt: *"By working together local authorities are able to pool resources and thus stand a better chance of having their voices heard"*²⁴.

GROS kan volgens Reichenbach, Spoormans en Korsten ook ontstaan door het groeiende besef dat sommige problemen nu eenmaal niet aan de landsgrenzen stoppen (bijvoorbeeld drugstoerisme, wateroverlast, etc.). De grensoverschrijdende regio kan daarom soms het kader zijn waarbinnen vraagstukken kunnen en moeten worden aangepakt. Op die manier kan het bestaande beleid efficiënter en effectiever worden aangepakt.

²¹ Phelps, N., McNeill, D., Parsons, N., *In Search of a European Edge Urban Identity. Trans-European Networking among Edge Urban Municipalities*. In: *European Urban and Regional Studies*, vol.9, no.3, 2002, p.212.

²² Reichenbach, E., Spoormans, H., Korsten, A., o.c., pp.17-18.

²³ Phelps, N., McNeill, D., Parsons, N., o.c., p.212.

²⁴ Huggins, C., o.c., p.11.

Kern en Bulkeley stellen in dit verband: *"By cooperating transnationally, European cities and towns exchange experiences and jointly develop innovative solutions for problems with which they are similarly confronted"*²⁵. Door het uitwisselen van kennis en ervaring rond een aantal beleidsdomeinen, kunnen bepaalde problematieken aldus efficiënter worden aangepakt. Hoetjes heeft het in dit verband over het *politiek-bestuurlijk leermotief*²⁶.

Om de specifieke vorm en ontwikkeling van decentrale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden te begrijpen, moet men volgens Hoetjes overigens ook oog hebben voor de specifieke wordingsgeschiedenis (*pad-afhankelijkheid*). Zo kan samenwerking volgens deze auteur ook louter zijn ingegeven door de specifieke voorkeuren van bepaalde personen of door het specifieke eigen karakter van een gemeente of provincie²⁷.

2.4. Faciliterend kader voor grensoverschrijdende samenwerking

2.4.1. Inleiding

Grensoverschrijdende samenwerking kan zoals al gezegd verschillende vormen aannemen. Lepik en Krigul stellen in dit verband: *"Today the cross-border cooperation organizations in Europe differ with regard to organizational set-ups, legal forms, membership, roles and financing that characterize every day activity of cross-border cooperation"*²⁸. Volgens Denters, Schobben en van der Veen kunnen er vooral grote verschillen worden onderscheiden in het juridische karakter van de samenwerking. Naast de eerder informele en vrijblijvende manier van samenwerken, onderscheiden zij ook samenwerking op basis van het *privaat recht* van één van de deelnemende landen enerzijds en samenwerking op basis van *publiek recht* anderzijds. Zij stellen daarbij: *"For a long time it was only possible to work together across the border in an informal/non-formal manner or by using civil law"*²⁹. Volgens Wouters en Vidal volstond dit ook in het begin. Zij stellen: *"Meestal oversteeg de samenwerking in een eerste fase niet het niveau van intentieverklaringen, gericht op onderling overleg en op het rekening houden met elkaar bij het nemen van beslissingen"*. De deelnemende partners hadden daarbij immers niet de bedoeling om juridisch bindende afspraken te maken, waardoor de vraag naar het toepasselijk recht als niet belangrijk werd ervaren.

²⁵ Kern, K., Bulkeley, H., *Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks*. In: *Journal of Common Market Studies*, vol.47, no.2, 2009, p.312.

²⁶ Hoetjes, B., *Grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden: hoe en waarom?* In: Hessel, B., Perton, E., Verwoert, J., *Europa op het grensvlak van recht en beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2007, pp.62-63.

²⁷ Hoetjes, B., o.c., p.64.

²⁸ Lepik, K.-L., Krigul, M., *Cross-border cooperation institution in building a knowledge cross-border region*. In: *Problems and Perspectives in Management*, vol.7, iss.4, 2009, p.34.

²⁹ Denters, B., Schobben, R., Van der Veen, A., o.c., p.6.

Dit verandert volgens de auteurs echter wanneer de samenwerking concreter wordt³⁰. Om grensoverschrijdende samenwerking ook in de praktijk te faciliteren moest er volgens Hertoghs daarom aan twee voorwaarden zijn voldaan³¹. De decentrale overheden moeten op grond van het nationale recht vooreerst bevoegd zijn om buitenlandse betrekkingen aan te gaan en daarnaast moest er worden voorzien in een internationaalrechtelijk instrumentarium ten einde grensoverschrijdende samenwerking ook op een publiekrechtelijke basis vorm te kunnen geven. Het voldoen aan de eerste voorwaarde werd volgens dezelfde auteur in Nederland als weinig problematisch ervaren, daar gemeenten en provincies in beginsel worden geacht binnen hun taakvervulling grensoverschrijdend samen te kunnen werken. In België lag dat daarentegen geruime tijd anders omdat de grondwettelijke bepalingen inzake buitenlandse betrekkingen grensoverschrijdende samenwerking in de weg stonden. In 1994 werd artikel 167 van de Belgische Grondwet evenwel gewijzigd waardoor buitenlandse betrekkingen niet langer exclusief werden voorbehouden aan de federale overheid.

Wat betreft de tweede voorwaarde stelt Perkmann: *“Over the last thirty years the scope for non-central governments to co-operate across borders has been widened considerably. In particular, two supranational bodies, the Council of Europe and the European Union were important for improving the conditions under which NCGs could co-operate across borders”*³². In paragraaf 2.4.2. zullen wij daarom de verschillende relevante multi- en bilaterale overeenkomsten toelichten die bepalend waren voor de verdere uitbouw van GROS op publiekrechtelijke basis. Daarbij zal in hoofdzaak worden gefocust op de voor de samenwerking tussen Nederland en België relevante regelingen. In paragraaf 2.4.3. zal vervolgens de financiële stimulans voor GROS worden besproken door middel van het INTERREG-programma.

2.4.2. Juridische omkadering

2.4.2.1. Kaderovereenkomst van Madrid (1980)

De Raad van Europa moet worden beschouwd als één van de pioniers in het bevorderen en faciliteren van lokale grensoverschrijdende samenwerking op het Europese continent³³.

³⁰ Wouters, J., Vidal, M., o.c., pp.4-5.

³¹ Hertoghs, M., *Grensoverschrijdende samenwerking vanuit juridisch perspectief*. In: Spoomans, H., Reichenbach, E., Korsten, A. (red.), *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Coutinho, 1999 p.72.

³² Perkmann, M., o.c., Lancaster University, UK.

<http://www.lancaster.ac.uk/sociology/research/publications/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf>. Geraadpleegd op 24 april 2014.

³³ Wouters en Vidal wijzen immers op het feit dat er in Noord-Amerika reeds een lange traditie bestond op het vlak van samenwerking tussen Canadese of Mexicaanse lokale overheden enerzijds en hun tegenhangers in de Verenigde Staten. In: Wouters, J., Vidal, M., o.c., p.8.

Zijn werkzaamheden leidden meer in het bijzonder tot de totstandkoming van de '*Kaderovereenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten*' die op 21 mei 1980 in Madrid werd aangenomen³⁴. Volgens de woorden van Wouters en Vidal bevatte deze Kaderovereenkomst evenwel geen resultaatsverplichting voor de staten die het verdrag hadden geratificeerd om naast het eerder vage 'bevorderen' van landsgrens overstijgende activiteiten van hun lokale overheden ook daadwerkelijk het recht van deze overheden op grensoverschrijdende samenwerking te erkennen. De overeenkomst voorzag evenmin in concrete juridische instrumenten voor de lokale overheden om aan de samenwerking gestalte te kunnen geven³⁵. De Kaderovereenkomst moet daarom eerder worden gezien als een kaderverdrag, bedoeld om de ondertekenaars ervan aan te zetten tot een uitwerking in meer specifieke verdragen³⁶. Voor wat betreft de samenwerking tussen België en Nederland resulteerde dit met name in de '*Benelux Overeenkomst inzake Grensoverschrijdende Samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten*'. Hieronder gaan wij hier nader op in.

2.4.2.2. Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking (1986)

Ook de Benelux-lidstaten waren van oordeel dat met de Kaderovereenkomst onvoldoende werd tegemoetgekomen aan de specifieke behoeften van gemeenten en provincies om op eigen initiatief en zonder tussenkomst van de centrale overheid, samen te werken. Om die reden sloten zij op 12 september 1986 de '*Benelux Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten*', die op 1 april 1991 in werking trad. Als toepassing op de Kaderovereenkomst bood deze overeenkomst wel een werkbaar juridisch instrumentarium voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking³⁷. De overeenkomst maakte het meer in het bijzonder mogelijk dat gemeenten, provincies, intercommunales, OCMW's, streekgewesten en polders en wateringen of waterschappen rechtstreeks grensoverschrijdend met elkaar konden samenwerken op basis van het publiek recht. De overeenkomst bood daarbij ook een kader voor interregionale samenwerking, daar de deelnemende overheden geen grens hoefden te delen.

³⁴ Benelux, *Grensoverschrijdende Samenwerking*. Almanak 2011-2015. Brussel, p.43.

³⁵ Inmiddels heeft een aanvullend protocol uit 1995 er voor gezorgd dat er toch bepaalde belangrijke aangelegenheden werden geregeld. Daarnaast volgde er in 1998 een tweede aanvullend protocol dat het toepassingsgebied van de overeenkomst uitbreidde tot niet-aangrenzende, interregionale samenwerking. In 2009 volgde tot slot nog een derde aanvulling op de Kaderovereenkomst. Dit protocol bood met name de mogelijkheid tot oprichting van een lichaam voor grensoverschrijdende euregionale samenwerking. Het regelt de rechtspersoonlijkheid, het lidmaatschap, de wijze van oprichting, de statuten en de wijziging ervan en omschrijft de werkzaamheden en activiteiten van het samenwerkingsverband. Daarnaast voorziet het in een regeling voor de aansprakelijkheid en de verantwoordelijkheden van de deelnemers, evenals een geschillenregeling.

³⁶ Hoetjes, B., o.c., p.59.

³⁷ Benelux, o.c., p.43.

De gemeenschappen en gewesten alsook de nationale (in België federale) overheden van de drie Benelux-landen waren aanvankelijk evenwel uitgesloten van de mogelijkheden die de overeenkomst bood in het aangaan van grensoverschrijdende (en interregionale) contacten.

De Benelux Overeenkomst was opgebouwd rond een aantal cruciale uitgangspunten³⁸. Eerst en vooral werd benadrukt dat de samenwerking op een vrijwillige basis moest geschieden. Daarenboven moest het interne recht van de betrokken landen bij de samenwerking onaangetast blijven. Als derde cruciale uitgangspunt gold tot slot dat het reguliere toezicht in stand moest worden gehouden. De samenwerkende overheden konden volgens Lefebvre verder zelf bepalen op welke terreinen zij grensoverschrijdend wensten samen te werken³⁹. De enige voorwaarde daarbij was dat zij op die terreinen ook daadwerkelijk over taken en bevoegdheden moesten beschikken.

De overeenkomst voorzag verder in drie verschillende mogelijkheden om de samenwerking te concretiseren⁴⁰:

1. Het **grensoverschrijdend openbaar lichaam (GOL)**: Het GOL is in zijn mogelijkheden de meest vergaande vorm van samenwerking die de Benelux Overeenkomst bevat. Binnen deze vorm kunnen voor de partners en de burgers bindende besluiten worden genomen voor zover zij in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving van beide landen. De statuten moeten dus in overeenstemming zijn met het interne recht. Daarenboven is het de enige vorm waaraan de Benelux Overeenkomst *rechtspersoonlijkheid* heeft toegekend. Er moet evenwel altijd worden gekozen voor een statutaire zetel in één van beide landen, zodat voor personeelsaangelegenheden en budgetbeheer de regels van het desbetreffend land gelden.
2. Het **grensoverschrijdend gemeenschappelijk orgaan**: Een wat minder vergaande vorm van samenwerking is het grensoverschrijdend gemeenschappelijk orgaan. Het moet worden opgevat als een platform voor overleg over grensoverschrijdende aangelegenheden. Het grote voordeel van het instellen van een gemeenschappelijk orgaan is dat daardoor een vaste overlegstructuur ontstaat waarin de samenwerkende overheden elkaar vrij kunnen ontmoeten om de samenwerking te versterken. In tegenstelling tot het GOL heeft het gemeenschappelijk orgaan evenwel geen rechtspersoonlijkheid.

³⁸ Deekens, G., van den Gugten, R., *Bestuurlijke en economische grensoverschrijdende samenwerking*. In: Boekema, F. (red.), *Grensregio's en arbeidsmarkten. Theoretische en empirische perspectieven*. Assen: Van Gorcum, 2000, p.11.

³⁹ Lefebvre, E., *Grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederlandse en Vlaamse lokale overheden*. In: BinnenBand, oktober 2009, nr.64, p.26.

⁴⁰ Lefebvre, E., o.c., pp.26-27.

Via deze constructie kunnen ook geen beslissingen worden genomen die bindend zijn voor derden. Er kan daarentegen door de samenwerkende overheden wel worden voorzien in bestuurlijke bevoegdheid, dit houdt de bevoegdheid in om de deelnemers te binden.

3. De **grensoverschrijdende administratieve afspraak**: In deze lichtste vorm van samenwerking op basis van de Benelux Overeenkomst kunnen zaken van zeer uiteenlopende aard worden geregeld. Zo kunnen de samenwerkende overheden door middel van een administratieve afspraak bijvoorbeeld vastleggen hoe er concreet uitvoering zal worden gegeven aan afspraken die in grensoverschrijdend overleg zijn gemaakt.

Tabel 1: Overzicht van de voorbije en huidige toepassingen van de Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking zoals opgenomen in de Benelux Almanak Grensoverschrijdende Samenwerking 2011-2015⁴¹

Naam	Ondertekening	Partners
Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam		
BENEGO	3 december 1992	Gemeenten Turnhout, Antwerpen, Breda, Tilburg en anderen
Welzijn voor Ouderen Aanzet	9 december 2002	Gemeente Terneuzen en OCMW Assenede
Academie voor Muziek en Woord De Noorderkempen	8 januari 2003	Gemeenten Baarle-Hertog, Hoogstraten, Merksplas, Ravels, Rijkevorsel en Baarle-Nassau
Gent-Terneuzen	19 oktober 2007	Gemeente Terneuzen en Stad Gent ⁴²
Grensoverschrijdend Gemeenschappelijk Orgaan		
Intergemeentelijk overlegorgaan Oost- en Zeeuws-Vlaanderen	22 januari 1992	Gemeenten Hulst, Beveren, Sint.-Gillis-Waas, Stekene, Axel
Landschapspark Kempen-Zeeland	20 april 1998	Gemeenten Antwerpen, Stabroek, Reimerswaal, Woensdrecht
Gemeenschappelijk Orgaan Baarle	21 april 1998	Gemeenten Baarle-Hertog en Baarle-Nassau
Euregio Scheldemond	26 mei 2008	Provincies Zeeland, Oost- en West-Vlaanderen

⁴¹ Benelux, o.c., p.44.

⁴² Het GOL Gent-Terneuzen werd in december 2014 uitgebreid met Evergem en Zelzate. Bij de bespreking van de onderzoeksresultaten van de Kanaalzonegemeenten komen wij hier nog op terug.

Grensoverschrijdende Administratieve Afspraken		
Grensoverschrijdende medische hulp Essen-Roosendaal	1 april 1993	Gemeente Essen en streekgewest Westelijk Noord-Brabant (Roosendaal en omstreken)
Bijstandsovereenkomst Baarle Nassau en Hoogstraten	23 maart 1995	Gemeenten Hoogstraten en Baarle-Nassau
Delta-Toerisme Rijn-Schelde-Delta	20 november 1998	Gemeenten Antwerpen, Bergen op Zoom en Rotterdam
Gemeenschappelijke Grensoverschrijdende Milieustraat Baarle	2 juli 2001	Gemeente Baarle-Hertog, Baarle-Nassau en Alphen-Chaam
Euregionaal Rampenprotocol Scheldemon	14 april 2003	Provincies Zeeland, Oost- en West-Vlaanderen en gemeenten in de Euregio
Samenwerkingsovereenkomst tussen de provincies Noord Brabant en Antwerpen	8 juli 2003	Provincies Noord-Brabant en Antwerpen
Brandweeroptreden in de gemeente Lanaken	1 juni 2005	Gemeenten Maasmechelen, Lanaken en de gemeente Maastricht
Grensoverschrijdende samenwerking Bibliotheekvoorziening Baarle	13 april 2007	Gemeente Baarle-Hertog, Baarle-Nassau en stichting Basisbibliotheek Theek 5
Overeenkomst "Omlegging provinciale weg Baarle"	19 april 2007	Provincie Noord-Brabant en de gemeenten Baarle-Hertog en Baarle-Nassau
Euregionale samenwerking Maaseik-Bree-Weert	12 januari 2009	Stad Maaseik, Stad Bree en gemeente Weert
Brandweerprotocol Scheldemon	6 november 2009	Provincies Zeeland, Oost- en West-Vlaanderen en gemeenten in de Euregio

2.4.2.3. Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europese Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (2006)

Op 5 juli 2006 werd door het Europees Parlement en de Europese Raad de zogenaamde 'Verordening Nr. 1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)' vastgesteld die op 1 augustus 2006 in werking trad. Hierdoor kwam er ook op het niveau van de Europese Unie een instrument met rechtspersoonlijkheid tot stand voor het faciliteren van territoriale samenwerking. Aanleiding voor de verordening waren de moeilijkheden die de lidstaten ondervonden bij de uitwerking van grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de Europese structuurfondsprogramma's, zoals INTERREG (cf. infra)⁴³. De

⁴³ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Besturen over grenzen*, mei 2008, p.34.

voornaamste betrachting van de EGTS Verordening was aldus om de territoriale samenwerking tussen haar leden te vergemakkelijken ter bevordering van de economische en sociale samenhang van het gebied⁴⁴.

De Verordening bood hiermee een bijkomend publiekrechtelijk kader naast de reeds bestaande mogelijkheden in het kader van de Kaderovereenkomst van Madrid en de talrijke multi- en bilaterale uitwerkingsovereenkomsten, zoals de Benelux Overeenkomst. De EGTS-verordening bracht evenwel een aantal vernieuwende elementen met zich mee ten opzichte van deze eerder gesloten overeenkomsten⁴⁵. Vooreerst werd het toepassingsgebied verruimd tot de hele Europese Unie. De verordening was voorts innovatief in die zin, dat nu ook centrale overheden en publiekrechtelijke instellingen in de zin van artikel 1, negende lid, tweede alinea van de Richtlijn overheidsopdrachten konden deelnemen. Daarnaast werd, ten opzichte van de Benelux Overeenkomst van 1986, ook ten dele een antwoord geboden op de problematiek van het toepasselijk recht. Meer in het bijzonder maakte de Verordening het recht van het land waarin de maatschappelijke zetel van het samenwerkingsverband was gevestigd van toepassing.

Toch betekende de verordening volgens Mooren in een aantal opzichten ook een achteruitgang ten opzichte van de Benelux Overeenkomst⁴⁶. Zo werd bijvoorbeeld de voorwaarde gecreëerd dat de centrale overheid goedkeuring diende te verlenen voordat partners een samenwerkingsverband konden aangaan. Ook konden partners die een EGTS wilden oprichten niet beschikken over de mogelijkheid om, indien gewenst, bevoegdheden van regeling en bestuur toe te kennen aan een EGTS. Samenwerkingsverbanden die een samenwerking startten als EGTS waren voorts ook beperkt in de thema's waarop zij konden samenwerken. De EGTS-Verordening sloot namelijk een aantal onderwerpen voor samenwerking uit, zoals samenwerking op het gebied van politie- en veiligheidstaken.

2.4.2.4. Benelux Verdrag Grensoverschrijdende en Interterritoriale Samenwerking (2014)

Vanuit de vaststelling dat er naast de positieve elementen van de Benelux Overeenkomst toch ook nog een aantal belemmeringen en lacunes konden worden gedetecteerd in het tot stand brengen van grensoverschrijdende samenwerking volgens deze overeenkomst; werd door de Benelux-lidstaten de noodzaak ervaren om de overeenkomst van 1986 te moderniseren. Dit resulteerde op 20 februari 2014 in de ondertekening van het nieuwe '*Benelux Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking*' in Den Haag.

⁴⁴ Benelux, o.c., p.46.

⁴⁵ Mooren, H., *Het nieuwe Benelux Verdrag Grensoverschrijdende en Interterritoriale Samenwerking*. PowerPoint gepresenteerd tijdens het interview met Hans Mooren. Brussel, 6 maart 2014.

⁴⁶ Interview met Hans Mooren. Sint-Gillis-Waas, 17 december 2013 en Brussel, 6 maart 2014.

Het nieuwe verdrag nam daarbij niet alleen de sterke punten van de Benelux Overeenkomst van 1986 over, maar voegde daarenboven ook een aantal vernieuwende elementen toe die werden ontleend aan en dienden ter aanvulling van de Europese regelgeving⁴⁷. Zo werden de drie eerdere vormen van samenwerking behouden. Aan de meest vergaande vorm van samenwerking werd in het nieuwe verdrag evenwel een andere naam toegekend. Naar analogie met de EGTS werd het GOL omgevormd tot '*Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking*' (BGTS). Daarnaast bleef het in het nieuwe verdrag mogelijk om samenwerking aan te gaan zonder dat daarvoor toestemming diende te worden gevraagd aan de centrale overheid. Ook het grote aantal domeinen waarop kon worden samengewerkt, bleef behouden. Daarnaast kwam er een uitbreiding van de deelnemers tot alle regionale en centrale overheden en publieke instellingen, alsook een geografische uitbreiding tot de drie buurlanden van de Benelux (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). Daar waar de bestuursorganen in een EGTS minimaal uit zowel een directeur als een Algemene Vergadering dienden te bestaan, voorzag het nieuwe Benelux Verdrag daarnaast in de keuze tussen een systeem met een Algemene Vergadering en een Raad van Bestuur of een Algemene Vergadering en een directeur. Tot slot werd ook de mogelijkheid gecreëerd tot een grensoverschrijdende zetelverplaatsing zonder ontbinding. In tabel 2 volgt een schematisch overzicht van de voornaamste verschillen tussen de EGTS-verordening en het nieuwe Benelux Verdrag.

⁴⁷ Benelux, *Het nieuwe Benelux Verdrag inzake Grensoverschrijdende en Interterritoriale samenwerking*. Informatiefiche.

http://www.benelux.int/files/6313/9782/6903/InformatieFiche_nl.pdf. Geraadpleegd op 30 maart 2015.

Tabel 2: Vergelijkende tabel van de voornaamste bepalingen van de EGTS Verordening en het vernieuwde Benelux Verdrag⁴⁸.

Onderwerp	Benelux-Overeenkomst 1986	EGTS-Verordening 2006	Benelux-Verdrag 2014
Categorieën van overheden die onder het toepassingsgebied kunnen vallen	- Geldt voor gemeenten, provincies, intercommunales, OCMW, polders en wateringen, etc. - Geldt niet voor centrale en regionale overheden of andere publiekrechtelijke instellingen (artikel 1)	a. lidstaten; b. regionale overheden; c. lokale overheden; d. publiekrechtelijke instellingen in de zin van artikel 1.9, tweede alinea, van Richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten; e. verenigingen van instellingen die tot één of meer van deze categorieën behoren, kunnen ook lid zijn (artikel 3)	Staten, overheden, alle publieke instellingen en hun samenwerkingsverbanden (artikel 2.1)
Thema's die onder het toepassingsgebied kunnen vallen:	Samenwerking mogelijk op alle thema's voor zover die tot de bevoegdheden van de partners behoren (art.2, eerste paragraaf)	Geen taken met betrekking tot de uitoefening van publiekrechtelijk toegevoegde bevoegdheden en taken tot waarborging van de algemene belangen van de staat of van andere overheidsinstellingen, zoals politieke en regelgevende bevoegdheden, justitie en buitenlands beleid (artikel 7.4).	Samenwerking mogelijk op alle thema's voor zover die tot de bevoegdheden van de partners behoren (artikel 2.1)
Geografisch toepassingsgebied	Uitsluitend toepassing binnen de drie Benelux-landen (artikel 1.1)	Toepassing in alle lidstaten van de Europese Unie (artikel 3.2), maar lidmaatschap van overheden uit derde landen wordt niet uitgesloten (preambule 16)	Toepassing ook mogelijk aan de buitengrenzen van de Benelux (artikel 1.2)

⁴⁸ Benelux, *Benelux Publicatieblad*. Brussel, Jaargang 2014, nummer 2, 21 februari 2014, p.24.

Toepasselijk recht	Gemengd toepasselijk recht: - Het recht van de landen waaruit de partners afkomstig zijn (artikel 3.3). - Rechtspositie personeel wordt bepaald door het recht van het land waar de maatschappelijke zetel gevestigd is (art. 3.4).	Land van maatschappelijke zetel bepaalt toepasselijk recht (art. 8.2, e)	Land van maatschappelijke zetel, resp. vestiging, bepaalt toepasselijk recht (arts. 8 en 11)
Oprichtingsprocedure	Geen voorafgaande goedkeuring nodig van hogere overheden behalve als het interne recht dit vereist (artikel 2.3)	Voorafgaande goedkeuring vereist (artikel 4.3, eerste alinea)	Geen voorafgaande goedkeuring nodig behalve als het interne recht dat vereist (artikel 2.2)
Toekenning van bevoegdheden van regeling en bestuur	Toekenning van bevoegdheden van regeling en bestuur is mogelijk (artikel 3.1)	Toekenning van regelgevende bevoegdheden is niet mogelijk (artikel 7.4)	Toekenning van bevoegdheden van regeling en bestuur is mogelijk (artikel 5 en 11.1)
Bestuursorganen	Modelstatuten voorzien een algemene vergadering en een raad van bestuur	Minimaal een (algemene) vergadering en een directeur (artikel 10.1)	Keuze tussen een systeem met algemene vergadering en raad van bestuur of een algemene vergadering en een directeur (artikel 9)
Grensoverschrijdende zetelverplaatsing	Geen regeling	Geen regeling	Grensoverschrijdende zetelverplaatsing zonder ontbinding is mogelijk onder bepaalde voorwaarden (artikel 15)

2.4.3. Financiële stimulans

2.4.3.1. *INTERREG en Europese Territoriale Samenwerking*

Wouters en Vidal stellen dat lokale grensoverschrijdende samenwerking in essentie een bottom-up initiatief betreft waarin decentrale overheden op vrijwillige basis hun beleid op elkaar afstemmen of een gezamenlijk project aangaan. Dit neemt volgens de auteurs evenwel niet weg dat een belangrijke stimulerende rol uitgaat van de Europese Unie, die sinds de opstart van het in 1990 gelanceerde INTERREG-programma substantiële financiële middelen ter beschikking stelt voor dergelijke

samenwerkingsinitiatieven⁴⁹. Met middelen vanuit het Europees Fonds voor Regionale Samenwerking (EFRO) worden meer in het bijzonder projecten gefinancierd die gericht zijn op het versterken van de economische en sociale cohesie in de hele Europese Unie⁵⁰. Sinds de programmaperiode 2000-2006 (INTERREG III) wordt de verdeling van de middelen overigens gestructureerd via drie deelprogramma's die ruimer gaan dan alleen de samenwerking tussen aangrenzende regio's. Aldus werd er vanaf deze derde financieringsperiode een ruimere toepassing gehanteerd van de notie "territoriale samenwerking" door een onderscheid te maken tussen INTERREG A (grensoverschrijdende samenwerking), INTERREG B (transnationale samenwerking) en INTERREG C (interregionale samenwerking).

Door de jaren heen is het karakter van de INTERREG-projecten drastisch veranderd. Waar het in de beginjaren nog draaide om kennismaking tussen de partners aan weerszijden van de grens, zijn de projecten vanaf de vierde periode (2007-2013) substantiëler en strategischer van aard geworden. Niet geheel verwonderlijk werd het bevorderen en stimuleren van zowel grensoverschrijdende, als transnationale en interregionale samenwerking onder de benaming van '*Europese Territoriale Samenwerking*' (ook wel INTERREG IV genoemd) vanaf deze vierde programmaperiode dan ook één van de drie expliciete doelstellingen van het Europese Cohesiebeleid (naast de doelstellingen convergentie, en regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid). Voor de ETS-doelstelling werd meer in het bijzonder 8.7 miljard euro uitgetrokken (2.5% van de totale middelen van het Cohesiebeleid), waarvan het grootste gedeelte (6.44 miljard) voor grensoverschrijdende projecten werd voorbehouden⁵¹.

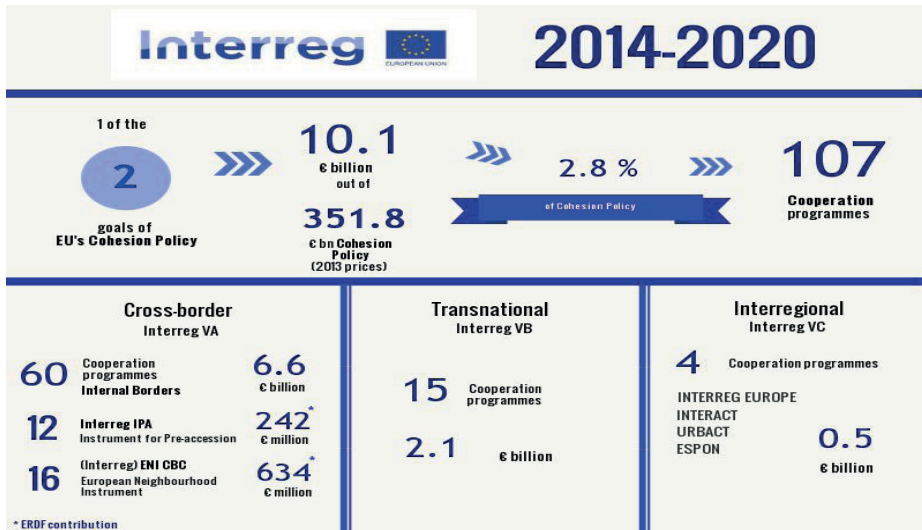
Inmiddels is ook de vijfde financieringsperiode gestart (2014-2020). Naast de doelstelling 'Investering in groei en banen', vormt '*Europese Territoriale Samenwerking*' ook in deze periode één van de twee prioritaire doelstellingen van het Cohesiebeleid. Het beschikbare budget is daarbij gestegen naar 10.1 miljard (2.8% van de totale middelen van het Cohesiebeleid) en ook nu is het grootste gedeelte daarvan voorbehouden voor onderdeel A, zijnde grensoverschrijdende samenwerking. In de volgende figuur wordt een schematisch overzicht gegeven van de verdeling van de beschikbare ETS-middelen voor de programmaperiode 2014-2020.

⁴⁹ Wouters, J., Vidal, M., o.c., p.18.

⁵⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur, o.c., pp.56-57.

⁵¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/object/index_nl.htm. Geraadpleegd op 30 maart 2015.

Figuur 1: De verdeling van de Europese Territoriale Samenwerkingsmiddelen voor de programmaperiode 2014-2020⁵².



In de volgende paragraaf gaan wij nader in op het voor dit proefschrift relevante onderdeel van de Europese Territoriale Samenwerking-doelstelling, met name op onderdeel A.

2.4.3.2. INTERREG A Grensoverschrijdende Samenwerking

Het grote budget dat binnen de ETS-doelstelling aan grensoverschrijdende samenwerking is voorbehouden, toont aan dat de samenwerking tussen grensregio's moet worden beschouwd als het belangrijkste onderdeel van INTERREG⁵³. Mede omwille van het feit dat 37.5% van de Europese bevolking in grensregio's woont, vervult deze vorm van samenwerking immers een belangrijke functie voor de integratie van de Unie. Europese grensoverschrijdende samenwerking streeft er volgens de website van het regionaal beleid van de Europese Commissie dan ook naar *“to tackle common challenges identified jointly in the border regions and to exploit the untapped growth potential in border areas, while enhancing the cooperation process for the purpose of the overall harmonious development of the Union”*⁵⁴.

⁵² http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/policy/cooperation/european-territorial/.

Geraadpleegd op 30 maart 2015.

⁵³ Benelux, o.c., p.58.

⁵⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/. Geraadpleegd op 30 maart 2015.

Elke grensstreek binnen de EU kent in principe een eigen INTERREG-programma. Net zoals in de vorige programmaperiode participeert Vlaanderen daarbij in vier afzonderlijke grensoverschrijdende programma's⁵⁵:

1. Het programmagebied van **Frankrijk-Wallonië-Vlaanderen** heeft betrekking op de Franse departementen Nord, Aisne, Ardennes, Pas-de-Calais, Somme, Oise en Marne; de Waalse provincies Henegouwen, Namen en Luxemburg en de Vlaamse provincies West-Vlaanderen en Oost-Vlaanderen (enkel de arrondissementen Gent en Oudenaarde).
2. Het programmagebied van de **2 Zeeën** stimuleert vervolgens grensoverschrijdende samenwerking tussen de kustgebieden van vier lidstaten: Frankrijk, Engeland, België (Vlaanderen) en Nederland. Ten opzichte van de vorige programmaperiode werd het programmagebied uitgebreid. Zo werden het kustgebied van de Nederlandse provincie Noord-Holland en enkele aanvullende Engelse gebieden (Swindon, Peterborough) aan het 2 Zeeën-programma toegevoegd.
3. Het programmagebied van de **Euregio Maas-Rijn** beslaat de Belgische provincies Limburg en Luik, de Duitstalige Gemeenschap, de Nederlandse provincie Limburg, de Regio Aken en de Kreiser Bitburg-Prüm en Vulkaneifel in de Duitse deelstaat Rijnland-Palts.
4. Het programma **Vlaanderen-Nederland** wordt tot slot uitgevoerd op het grondgebied van (delen van) de vijf Vlaamse provincies en de drie zuidelijke Nederlandse provincies, met name de provincie West-Vlaanderen (met uitzondering van de arrondissementen Veurne en Ieper), de provincie Oost-Vlaanderen, de provincie Antwerpen, de provincie Vlaams-Brabant (enkel het arrondissement Leuven), de provincie Limburg, de provincie Zeeland, de provincie Noord-Brabant en de provincie Nederlands Limburg.

Omdat wij binnen het kader van dit proefschrift de drie gemeentelijke clusters van de Euregio Scheldemond zullen onderzoeken, verkiezen wij om in de volgende paragraaf wat nader in te gaan op het INTERREG-programma Vlaanderen-Nederland.

⁵⁵ Vlaamse Overheid, *Operationeel Programma 'Investeren in groei en werkgelegenheid'. Vlaanderen. 2014-2020*. Brussel, 2014, p.20.

2.4.3.3. **INTERREG Vlaanderen-Nederland**

Ook voor wat de samenwerking tussen de provincies Zeeland, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen betreft, liepen er in de periode van 1991 tot nu (de huidige programmaperiode werd pas in 2014 opgestart) vijf opeenvolgende INTERREG-programma's voor grensoverschrijdende samenwerking. De eerste twee programmaperiodes leverden respectievelijk 3 en 11 miljoen euro op en werden uitgevoerd binnen het kader van de Euregio Scheldemond zelf⁵⁶. Vanaf INTERREG III werd evenwel een aanvang gemaakt met de verruiming van het programmagebied. De vroeger afzonderlijke programma's van Euregio Scheldemond en Euregio Benelux Middengebied werden hierdoor ondergebracht in één programma (Grensregio Vlaanderen-Nederland) en de totale betoelaging vanuit de Europese Commissie liep op tot 80 miljoen euro. Er werd in de INTERREG III-periode wel nog gewerkt met twee afzonderlijke budgetten en twee afzonderlijke stuurgroepen die instonden voor de goedkeuring van de projecten. In INTERREG IV werd de samenvoeging nog verder doorgevoerd en kon er echt worden gesproken van één gezamenlijk Grensprogramma Vlaanderen-Nederland met één budget en één stuurgroep⁵⁷. Zo bedroeg de bijdrage uit het EFRO voor dit programma 94 miljoen euro.

Hoewel de structuurfondsen onder de EU-begroting vallen, is het evenwel belangrijk om op te merken dat de Europese Commissie en de EU-lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de besteding van de gelden⁵⁸. De toekenning van de INTERREG-subsidies gebeurt dus niet rechtstreeks door de Europese Commissie, maar verloopt daarentegen gedecentraliseerd onder de verantwoordelijkheid van een nationale of regionale overheid. In een eerste stap moeten de EU-lidstaten een programma opstellen dat dient te worden goedgekeurd door de Commissie. Het zijn vervolgens de EU-landen-/regio's zelf die de verschillende Operationele Programma's moeten beheren. Meer in het bijzonder stellen zij voor elk Operationeel Programma zowel een beheersautoriteit, een certificeringsinstantie als een controleorgaan aan. Voor het programma Grensregio Vlaanderen-Nederland werd meer in het bijzonder de provincie Antwerpen aangesteld als beheersautoriteit. De provincie Oost-Vlaanderen werd op haar beurt aangesteld als certificeringsautoriteit en was daardoor verantwoordelijk voor de ontvangst en de uitbetaling van de Europese subsidies⁵⁹.

⁵⁶ Euregio Scheldemond. *Twintig jaar grenzen verleggen*. Gent: Secretariaat Euregio Scheldemond, p.5.

⁵⁷ Euregio Scheldemond, *Samenwerken creëert kansen. Overzichtspublicatie INTERREG III-projecten Euregio Scheldemond*. Gent: Secretariaat Euregio Scheldemond, p.3

⁵⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/funding/financial-management/. Geraadpleegd op 30 maart 2015.

⁵⁹ <http://www.grensregio.eu/organisatie/>. Geraadpleegd op 30 maart 2015.

In de huidige programmaperiode heeft INTERREG Vlaanderen-Nederland ruim 152 miljoen euro aan middelen gekregen vanuit het EFRO, wat beduidend meer is dan in INTERREG IV. Dezelfde instanties zijn bevoegd voor zowel het beheer van het programma als de ontvangst en uitbetaling van de middelen. In vergelijking met de voorbije programmaperiode (2007-2013), zijn er evenwel een aantal voor ons belangrijke veranderingen van toepassing⁶⁰. Daar waar voorheen de bredere thema's mens, milieu en economie centraal stonden, ligt de klemtoon voortaan op innovatie, duurzame energie, milieu en arbeidsmarkt. Een project zal inhoudelijk dus telkens op één van die prioriteiten moeten inspelen. Deze verschuiving op inhoudelijk vlak bracht ook veranderingen met zich mee inzake de beoogde doelgroep. Hoewel de publieke sector nog steeds een belangrijke partner blijft, gelden bedrijven, bedrijfskoepels en kennisinstellingen voortaan als de voornaamste projectpartners. Dit betekent dat het voor lokale overheden alsmaar moeilijker zal worden om nog in aanmerking te kunnen komen voor Europese INTERREG-middelen. Dit betekent concreet dat die grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven die louter werden opgericht om Europese middelen binnen te halen, op termijn wellicht zullen worden stopgezet.

⁶⁰ Voor een volledig overzicht van de veranderingen t.o.v. 2007-2013, zie <http://www.grensregio.eu/wp-content/uploads/2014/11/interregionaal-5-edef.pdf>. Geraadpleegd op 30 maart 2015, p.7.

Hoofdstuk 3: Onderzoek naar succesvolle (grensoverschrijdende) samenwerking

3.1. Inleiding

Zoals hierboven al werd aangehaald, kan grensoverschrijdende samenwerking vanuit verschillende wetenschappelijke invalshoeken worden onderzocht. O' Dowd vertrekt evenwel vanuit de veronderstelling dat *"unless we understand how borders are changing, we will be poorly placed to assess the factors that facilitate and limit cross-border cooperation"*¹. In dit verband reikt Van Houtum een eerste nuttige classificatie aan. In zijn artikel stelt hij het als volgt: *"Three different theoretical strands of debates have been discerned from the rich geographical literature on borders and border regions. These three stands have been labelled the flow approach, the cross-border cooperation approach and the people approach"*².

De 'flow approach' vertrekt vanuit de vaststelling dat grenzen een barrière vormen voor economische interactie. Grensregio's lijden volgens deze benadering onder hun perifere positie ten opzichte van het centrum en hun ligging aan de grens. Omdat menselijk gedrag in de flowbenadering louter wordt gedreven door rationele overwegingen en het creëren van nutsmaximalisatie, zullen overheden dan ook beslissen tot grensoverschrijdende samenwerking omdat ze op die manier hopen hun economische positie ten opzichte van andere regio's te versterken. Van de Walle omschrijft dit als het 'equity argument' om te participeren in dergelijke samenwerkingsverbanden: *"CBC offers the opportunity to co-operate with areas just across the border, resulting in less dependency on the centre. In this way CBC promotes equity not only within a country (centre-periphery), but also between countries, since the areas on both sides of the border will have the possibility to reach similar levels of development, which will create stability by reducing unwanted flows from periphery to the centre (capital, qualified labour) and between countries (smuggling, migration)"*³.

Ook volgens O'Dowd werden Europese staatsgrenzen vanaf de jaren 1980 beschouwd als obstakels voor de voltooiing van de Europese eenmaking. Meer in het bijzonder verhinderden die grenzen aanvankelijk het vrije verkeer van kapitaal, goederen, diensten en personen. Nochtans werden deze vier 'vrijheden' noodzakelijk geacht om te kunnen concurreren met andere economische grootmachten zoals Noord-Amerika en Japan⁴.

¹ O'Dowd, L., *The Changing Significance of European Borders*. In: Anderson, J., O'Dowd, L., Wilson, T.M. (eds.), *New Borders for a Changing Europe: Cross-border Cooperation and Governance*. London: Frank Cass Publishers, 2003, p.14.

² Van Houtum, H., *An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions*. In: *Journal of Borderlands Studies*, vol.XV, no.1, 2000, p.59.

³ Van De Walle, S., *Theorising Cross-border cooperation*. Leuven, KUL, 2000, p.6.

⁴ O'Dowd, L., o.c., p.20.

O'Dowd vervolgt met de stelling dat met de uiteindelijke introductie van de Europese eenheidsmarkt ook het besef groeide dat grenzen niet alleen een obstakel vormden op economisch vlak, maar ook op administratief, juridisch, politiek en cultureel vlak en zelfs in psychologisch opzicht⁵. Om er voor te zorgen dat de eenheidsmarkt ook in de praktijk goed functioneerde, diende er volgens deze auteur dan ook werk te worden gemaakt van de grens als zogenaamde *brugfunctie*. Meer in het bijzonder werden hiertoe door de Europese Commissie een aantal initiatieven ontwikkeld die tot doel hadden niet alleen de Europese landen, maar ook Europese grensregio's aan elkaar te koppelen. De eerste vormen van lokale bottom-up initiatieven tot grensoverschrijdende samenwerking tijdens de jaren 1950, werden vanaf dat moment door de (toen nog) Europese Gemeenschap aldus beschouwd als onderdelen van een brede transnationale strategie van samenwerking en integratie. Onder impuls van de INTERREG-subsidies zien we vanaf de jaren 1990 inderdaad een opmerkelijke stijging van het aantal grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven doorheen Europa.

O'Dowd onderscheidt daarnaast ook nog een derde en vierde mogelijke functie van grenzen, met name de grens als *hulpbron* en de grens als *symbool van identiteit*. Hoewel ook deze auteur erkent dat er grote verschillen kunnen worden opgetekend in de samenstelling van grensoverschrijdende initiatieven en bijgevolg ook in hun bekwaamheid om doeltreffend op te kunnen treden, gaat hij er wel van uit dat grenzen *an sich* opportuniteiten met zich kunnen meebrengen voor aangrenzende regio's⁶. Door hun krachten te bundelen kunnen grensregio's immers een sterkere positie innemen in eigen land en krijgen zij ook de mogelijkheid om van elkaars 'good practices' te leren. Wat betreft de grens als symbool van identiteitsvorming, stelt hij tot slot: "*Sustained cross-border interaction may contribute to a 'we-feeling' or a sense of common identity which spans borders*"⁷. Wel ziet O'Dowd deze vier mogelijke functies van grenzen eerder als ideaaltypes om tot een classificatie te kunnen komen. In de praktijk zijn ze immers nauw met elkaar verbonden. Hij stelt: "*All borders serve simultaneously as barriers, bridges, resources and symbols of identity even if some dimensions appear more salient than others depending on issue or context*".

Om terug te komen op de drie door Van Houtum onderscheiden benaderingen met betrekking tot grenzen, leunt de flow approach ook nauw aan bij wat Cannon omschrijft als het *competitieve model* van samenwerking. Dit model beschrijft "*the efforts of peripheral regions to level the playing field with more central regions by taking advantage of the cross-border opportunities offered by the creation of the Single Market and the growth of globalization*"⁸.

⁵ O'Dowd, L., o.c., p.21.

⁶ O'Dowd, L., o.c., p.26.

⁷ O'Dowd, L., o.c., p.26.

⁸ Cannon, M., *Cross-border regionalism: Cooperative Europeanisation or Competitive Globalisation?* Irish Peace Institute/Centre for European Studies. University of Limerick, 2005, pp.3-4.

Het coöperatieve model van samenwerking steunt daarentegen meer op het gezamenlijk ontwikkelen van beleid, het uitwisselen van kennis en ervaring, etc. en de rol die de Europese Unie daarin speelt als katalysator van de samenwerking onder meer door het subsidieprogramma INTERREG. Dit model van samenwerking leunt dan weer nauw aan bij de 'cross-border cooperation approach' van Van Houtum. In deze benadering gaat men er van uit dat *"border regions could profit heavily from the benefits of integration and cooperation"*⁹. Volgens Boman benadrukt dit model de rol van de Europese beleidsinitiatieven en subsidieprogramma's zoals INTERREG, maar ook de verschillende grensoverschrijdende instituties zoals Euregio's die er mee helpen voor zorgen dat grensregio's worden omgevormd tot 'active spaces' die bijdragen tot een echt 'Europa van de Regio's'¹⁰. Volgens Van de Walle is dit het 'efficiency argument' voor het aangaan van grensoverschrijdende samenwerking. Grensoverschrijdende samenwerking helpt grensregio's met name *"to work politically as well as economically on the most appropriate scale by removing obstacles (i.e. barriers) to do so. The optimal delivery of public services can be attained when there is perfect correspondence between those who decide on, pay for and profit from the public service delivery. In practice, this perfect correspondence cannot be reached for all policy areas at the same time, and thus a system of cooperation has to be developed to internalize the externalities as much as possible"*¹¹. Verder kan deze benadering volgens ons ook worden gezien als een samenvoeging van de door O'Dowd onderscheiden grens als brugfunctie en grens als hulpmiddel.

Hoewel bovenstaande twee benaderingen alvast ten dele een antwoord zouden kunnen bieden op onze onderzoeksvragen, focussen beide benaderingen volgens ons te veel op de waarom-vraag en op het belang van instituties zoals INTERREG bij het aangaan van grensoverschrijdende samenwerking. Met betrekking tot de studie van GROS en het belang van instituties daarbij, stelt ook Perkmann dat dergelijke samenwerking moet worden beschouwd als *"a process of institution building involving a complex network of networks that simultaneously constrains and empowers participating actors"*¹². Hij stelt verder dat *"In the growing body of literature on the topic, there is a tendency to overemphasize cross-border regions as emerging territorial units equipped with self-governing capacities"*. Hij benadrukt daarentegen dat hoewel grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven vaak "bottom-up" zijn gedreven; ze door het ontstaan van INTERREG toch meer en meer werden ingebed in een netwerk waarbinnen ook hogere overheidsniveaus zijn betrokken.

⁹ Van Houtum, o.c., p.64.

¹⁰ Boman, J., *Identity and Institutions shaping cross-border cooperation: A comparative study of cross-border cooperation in the Estonian-Russian and Romanian-Moldovan borderlands*. Thesis, University of Tartu, 2005, p.14.

¹¹ Van De Walle, S., o.c., p.7.

¹² Perkmann, M., *Building Governance Institutions Across European Borders*. In: *Regional Studies*, vol.33, no.7, 1999, p.666.

Hij besluit dan ook dat *"cross-border cooperation is not solely at the discretion of locally based actors who are willing to cooperate. Rather CBC consists of three relatively separate institutional realms: 1. The locally based structures (e.g. the Euregions), 2. The INTERREG related structures, and 3. The governmental commissions (some cases)"*. Van 'self-governing capacities' en 'self-organising capacities' is er volgens hem dan ook weinig sprake.

Zonder aan de rol van externe sturing en instituties te willen afdoen, zijn we toch voornamelijk geïnteresseerd in het interne werkingsproces van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en in de mate waarin en de manier waarop de lokale actoren en hun onderlinge relaties daarin een rol spelen. Het belang van actoren wordt bovendien erkend in de 'people approach' van Van Houtum. Deze benadering vertrekt vanuit het gegeven dat *"the analysis of the (border) region as such is replaced by the analysis of the viewpoint and behaviours of individuals or groups of individuals taking part in cross-border (inter)action"*¹³. In tegenstelling tot de cross-border cooperation benadering ligt de focus van de people approach volgens Van Houtum op de (emotionele) acties en reacties van actoren die worden geconfronteerd met de economische en politieke ambities van grensoverschrijdende (economische) integratie¹⁴. Door welke factoren het gedrag van de actoren wordt beïnvloedt, wordt evenwel ook in deze benadering niet ten volle bestudeerd.

We willen daarom op zoek gaan naar een theorie die het samenspel tussen zowel instituties, actoren als interactieprocessen tussen actoren erkent. Door een al te grote focus op instituties alleen dreigt immers het gevaar van *institutioneel determinisme*. Daarbij wordt de uitkomst van een beleidsspel volledig door de keuze van de instituties gedetermineerd. Het verloop van de samenwerking en het al dan niet behalen van beleidsuitkomsten is volgens ons daarentegen ook afhankelijk van meer factoren dan instituties alleen. Vooral omdat we merken dat dergelijke samenwerkingsverbanden net worden gekenmerkt door een grote variatie in hun mate van institutionalisering.

Met betrekking tot het vinden van een geschikt theoretisch uitgangspunt voor het bestuderen van grensoverschrijdende samenwerking als een specifieke vorm van interorganisationale samenwerking, stelt Huxham: *"A characteristic of research in inter-organizational collaboration is the wide variety of disciplines, research paradigms, theoretical perspectives and sectoral focuses from which the subject is tackled"*¹⁵. Ook Skelcher en Sullivan onderscheiden een aantal aspecten die als uitgangspunt kunnen dienen voor het onderzoek naar samenwerkingspraktijken.

¹³ Van Houtum, H., o.c., p.67.

¹⁴ Van Houtum, H., o.c., p.68.

¹⁵ Huxham, C., *Theorizing collaboration practice*. In: Public Management Review, vol.5, iss.3, 2003, p.402.

Deze auteurs menen met name dat de werking en het optreden van publieke samenwerkingspraktijken kan worden geanalyseerd door middel van een aantal theoretische perspectieven, waarbij elke benadering focust op een ander aspect van de samenwerking. *“Collaborative performance takes place in a number of domains. Each can be connected with a particular body of theory, which enables us to develop insights into the measurement of performance”*, zo stellen de auteurs¹⁶. Als eerste domein onderscheiden ze de *democratische werking* van de samenwerking. Het gaat daarbij dan vooral om de vraag in hoeverre de samenwerking voldoet aan de principes van ‘good governance’. Het tweede domein houdt verband met het *coördinerend vermogen* om op te kunnen treden. Daarbij gaat het vooral om de verwachting dat men er binnen de samenwerking in slaagt om aparte actoren te verbinden tot één collectief geheel. Bij *transformatie* gaat het vervolgens om het besef dat het samengaan van de afzonderlijke organisaties meer oplevert dan het optreden van elk van deze organisaties afzonderlijk. Als vierde aspect onderscheiden de auteurs het *beleid* van de samenwerking. Dit vloeit voort vanuit de veronderstelling dat de samenwerking is aangegaan om een bepaalde meerwaarde (*output*) te bereiken en de belangrijkste vraag is dan of de samenwerking daar ook in is geslaagd. Het laatste aspect betreft de vraag naar de *duurzaamheid* van de samenwerking. De keuze voor één of meerdere van deze domeinen in het opzetten van een onderzoek rond samenwerking, zal volgens Skelcher en Sullivan ook bepalen welke theoretische benadering zal moeten worden gehanteerd om de gestelde onderzoeksvragen het best te beantwoorden. De volgende tabel geeft een overzicht.

Tabel 3: Samenwerkingsdomeinen en hun bijhorende theoretische perspectieven¹⁷

Domein	Focus	Relevante theorie
Democratische werking	Komt de samenwerking tegemoet aan de vereiste democratische principes?	Democratic theory
Coördinatie	Vestigt de samenwerking samenhang tussen de afzonderlijke partners?	Exchange theory/ Power-dependency theory
Transformatie	Leverd de samenwerking synergie op?	Institutional theory
Beleid	Bereikt de samenwerking de gewenste doelstellingen?	Network theories
Duurzaamheid	Hoe duurzaam blijkt de samenwerking na verloop van tijd?	Discourse theory

¹⁶ Skelcher, C., Sullivan, H., *Theory-driven approaches to analyzing collaborative performance*. In: Public Management Review, vol.10., iss.6, 2008, p.753.

¹⁷ Skelcher, C., Sullivan, H., o.c., p.754.

Het zou ons te ver leiden om op al deze domeinen uitgebreid in te gaan; te meer omdat we binnen het kader van dit onderzoek vooral geïnteresseerd zijn in het feit of de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden er in slagen om de gewenste resultaten te bereiken. Dit behelst dus vooral het beleidsaspect van de samenwerking. Vandaar dat wij ons theoretisch kader hieronder verder zullen toespitsen op het bespreken van de netwerkbenadering.

3.2. Grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties als beleidsnetwerken

3.2.1. Opkomst en ontstaan van netwerken

Eerder in dit proefschrift hadden wij het al kort over de overgang van *local government* naar *local governance*, waarbij governance refereert naar een nieuwe manier van besturen¹⁸. Kenmerkend daarbij is dat de relaties tussen overheden en eventuele andere betrokken actoren niet langer hiërarchisch gestructureerd zijn, maar daarentegen meer plaatsvinden in horizontale interactie met elkaar. In dit opzicht wordt ook vaak gesteld dat het Westen is geëvolueerd naar een nieuw type samenleving, zijnde de *netwerksamenleving*¹⁹. Zo stelt Rhodes: "*In sum, governance refers to governing with and through networks*"²⁰. In deze nieuwe samenleving worden publieke organisaties geconfronteerd met een hoge mate van complexiteit en diversiteit die uiteindelijk kunnen leiden tot zogenaamde '*wicked problems*'. Deze complexe problemen worden volgens Koppenjan en Klijn op hun beurt getypeerd door de aanwezigheid van zowel substantieve, strategische als institutionele onzekerheden²¹. *Substantieve onzekerheid* verwijst naar het vaststellen van de aard van het probleem en vloeit voort uit de mate waarin informatie al dan niet beschikbaar is. Bovendien zijn ook de verschillende interpretaties van de beschikbare informatie door de actoren een bron van substantieve onzekerheid. Daarnaast kan er onzekerheid ontstaan als gevolg van de verschillende percepties, doelen en belangen van de betrokken actoren. Dat wordt ook wel *strategische onzekerheid* genoemd. *Institutionele onzekerheid* tot slot houdt verband met het feit dat de betrokken actoren uit verschillende organisaties, niveaus en netwerken komen.

Zowel in het publieke als in het private domein ontstaat bijgevolg meer en meer de behoefte om via samenwerkingsverbanden tussen organisaties deze complexe problemen aan te pakken en op te lossen.

¹⁸ Rhodes, R., *Understanding governance: Ten years on*. In: *Organization Studies*, vol.28, no.8, 2007, p.1246.

¹⁹ Voets, J., De Rynck, F., *Het 'Project Gentse Kanaalzone': Naar een onderzoekskader voor gebiedsgerichte beleidsvorming*. Leuven, SBOV, 2004, p.3.

²⁰ Rhodes, R., o.c., p.1246.

²¹ Koppenjan, J., Klijn, E.-H., *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge, 2004, pp.6-7.

Lowndes en Skelcher stellen in dit verband: *“Actors are necessarily connected through a complex web of interdependencies in which collaboration is required to achieve singular and common goals”*²². Actoren gaan met andere woorden samenwerken met elkaar omdat ze voor de realisatie van hun doelen afhankelijk zijn van een aantal hulpbronnen van andere actoren. Onder deze hulpbronnen kan overigens een heel spectrum van formele en informele middelen worden verstaan. Zo kan het gaan om juridische mogelijkheden, besluitvormingskracht, geld, personeel, expertise, autoriteit, legitimiteit, strategische posities, kracht om medestanders te mobiliseren, etc.

Dit impliceert uiteraard ook dat de partners via de samenwerking een meerwaarde hopen te genereren die zij door individuele actie niet zouden hebben bereikt: *“Network structures develop on the assumption that pooling resources and energy will be advantageous to all parties involved”*²³. Zolang de samenwerking een meerwaarde genereert en zolang deze meerwaarde opweegt tegen de in te brengen kosten, zullen de partners geneigd blijven om de samenwerking aan te houden.

Dit is ook het geval in grensstreken. Daar wordt men immers geconfronteerd met bepaalde problematieken die nu eenmaal niet stoppen aan de grens (natuur- en bosbeheer, wegeninfrastructuur, etc.) of soms zelfs eigen zijn aan het bestaan van de grens zelf (cf. drugstoerisme), waardoor ook hier de noodzaak tot beleidsafstemming en/of samenwerking in zogenaamde *beleidsnetwerken* zich opdringt.

3.2.2. Samenwerking volgens de netwerkbenadering

Een belangrijke ontwikkeling die zich in vrijwel iedere samenleving voordoet, is volgens de Bruijn en ten Heuvelhof de toename van wederzijdse afhankelijkheden. Zij stellen: *“Wanneer een overheid haar beleid wil implementeren of een bedrijf een strategie wil ontwikkelen, zijn zij hiervoor bijna altijd sterk afhankelijk van andere partijen”*. Dit is volgens deze auteurs eigen aan een netwerkrelatie²⁴. Maar wat houdt het begrip ‘netwerken’ nu precies in?

Kickert, Klijn en Koppenjan stellen dat er in de literatuur een groot aantal definities en beschrijvingen van de begrippen ‘netwerken’ en ‘beleidsnetwerken’ kan worden teruggevonden.

²² Lowndes, V., Skelcher C., *The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance*. In: Public Administration, vol.76, 1998, p315.

²³ Soeters, J., *Managing Euregional networks*. In: Organization Studies, vol.14, no.5, 1993, p.643.

²⁴ de Bruijn, H., ten Heuvelhof, E., *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2011, p.1.

De auteurs definiëren beleidsnetwerken zelf als *"more or less stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programmes"*²⁵.

Sørensen en Torfing gaan in hun definitie nog een stap verder door te verwijzen naar de beoogde uitkomsten van beleidsnetwerken. Zij zien beleidsnetwerken immers als: *"A stable articulation of mutually dependent, but operationally autonomous actors from state, market and civic society, who interact through conflict-ridden negotiations that take place within an institutionalised framework of rules, norms, shared knowledge and social imaginaries; facilitate self-regulated policy making in the shadow of hierarchy; and contribute to the production of 'public value' in a broad sense of problem definitions, visions, ideas, plans and concrete regulations that are deemed relevant to broad sections of the population"*²⁶.

Provan en Kenis op hun beurt beschouwen een netwerk eerder in de enge zin van het woord als zijnde groepen van drie of meer autonome organisaties die samenwerken en daardoor niet enkel hun eigen doelstellingen trachten te bereiken, maar ook gemeenschappelijke doelstellingen nastreven en dit ten gevolge van de netwerkcontext waarin zij opereren²⁷. Deze netwerken kunnen zowel opgericht zijn op initiatief van de netwerkleden zelf (*self-initiated*) als opgelegd zijn (*mandated of contracted*). Naast dit onderscheid, delen de auteurs netwerken vervolgens in volgens de manier waarop zij worden bestuurd²⁸. Als eerste vorm onderscheiden zij de *'participant-governed networks'*. Deze netwerken worden geleid door de (zo goed als) voltallige organisaties die deel uitmaken van het netwerk (*shared governance*). Enkel wanneer alle netwerkleden op een gelijkmatige basis participeren, zullen de deelnemers volgens Provan en Kenis toegewijd zijn aan het behalen van de doelstellingen van het netwerk. Wat betreft de beslissingen die op netwerkniveau worden genomen, is macht in dergelijke netwerken bovendien ook quasi symmetrisch gespreid over alle actoren. *"In theory, the network acts collectively and no single entity represents the network as a whole"*²⁹. Dit is anders bij de tweede door Provan en Kenis onderscheiden vorm waar er één zogenaamde *'lead organization'* het bestuur waarneemt. In dergelijke netwerken worden alle netwerkactiviteiten en beslissingen gecoördineerd door één deelnemende organisatie, wat asymmetrische machtsverhoudingen met zich meebrengt. Bij het derde type maken de auteurs een onderscheid tussen de intern beheerde netwerken (*participant governed of lead organization governed*) en extern beheerde netwerken. Deze extern beheerde netwerken classificeren zij als *'network*

²⁵ Kickert, W., Klijn, E.-H., Koppenjan, J., *Introduction: A Management Perspective on Policy Networks*. In: Kickert, W., Klijn, E.-H., Koppenjan, J. (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the public Sector*. London: Sage, 1999, p.6.

²⁶ Sørensen, E., Torfing, J., *Making governance networks effective and democratic through metagovernance*. In: *Public Administration*, vol.87, iss.2, 2009, p.236.

²⁷ Provan, K., Kenis, P. (2008), *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.18, no.2, p.231.

²⁸ Provan, K., Kenis, P., o.c., pp.233-236.

²⁹ Provan, K., Kenis, P., o.c., p.235.

administrative organization’-netwerken. Het basisidee daarbij is dat er een afzonderlijke entiteit wordt opgericht – bestaande uit één persoon tot een hele organisatie – met als enig doel het netwerk te coördineren. Meer in het bijzonder wordt deze coördinator dan belast met de administratieve en operationele taken van het netwerk.

Hoewel de binnen een netwerk participerende organisaties hun autonomie behouden, gaan zij dus partnerschappen – het ene al meer formeel gestructureerd dan het andere – met elkaar aan. Dowling, Powell en Glendinning stellen daarbij dat het begrip *partnerschap* moeilijk te definiëren valt, mede door het feit dat er verschillende eraan verwante begrippen kunnen worden onderscheiden³⁰. De auteurs zelf definiëren het begrip als “*a joint working arrangement where partners are otherwise independent bodies cooperating to achieve a common goal*”. Ook Wildridge en anderen beamen dat het moeilijk is om een juiste definitie van het begrip partnerschap te vinden door de veelheid aan synoniemen en verwante begrippen die er mee gepaard gaan. Zij baseren zich op de definitie van Lowndes die een partnerschap omschrijft als “*a variety of arrangements with different purposes, time-scales, structures, operating procedures and members*”³¹.

Omwille van het feit dat er binnen deze partnerschappen verschillende organisaties aanwezig zijn met elk hun eigen doelstellingen en verwachtingen, is het volgens Stewart in de praktijk evenwel moeilijk om tot stabiele en effectieve partnerschappen te komen. Hij stelt het als volgt: “*Although the principles of network governance may be clear, there is less evidence as to how networks actually achieve collaborative or coordinated action*”. Hij concludeert daarom: “*Networks lack the means of enforcing the behaviour of their members and thus while offering many of the necessary attributes of collaborative working are in themselves not sufficient to ensure that collaboration occurs*”³². Ook Provan en Milward beamen dit door te stellen dat op basis van het weinige onderzoek dat tot op heden werd verricht naar de effectiviteit van netwerken, niet kan worden geconcludeerd dat netwerksamenwerking op zichzelf als een effectief instrument kan worden beschouwd voor het oplossen van complexe beleidsvraagstukken³³.

³⁰ Dowling, B., Powell, M., Glendinning, C., *Conceptualising successful partnerships*. In: Health and Social Care in the Community, vol.12, no.4, 2004, p.310.

³¹ Wildridge, V., Childs, S., Cawthra, L., Madge, B., *How to create successful partnerships – a review of the literature*. In: Health Information and Libraries Journal, vol.21, 2004, p.4.

³² Stewart, M., *Collaboration in multi-actor governance*. In: Haus, M., Heinelt, H., Stewart, M., Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement. New York: Routledge, 2005, p.152.

³³ Provan, K., Milward, H., *Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks*. In: Public Administration Review, vol.61, no.4, 2001, p.415.

Kern en Bulkeley gaan nog een stap verder door te stellen dat de netwerkbenadering in zijn geheel een ontoereikend kader biedt om het karakter, de rol en de impact van transnationale lokale netwerkverbanden te kunnen analyseren en geven hiervoor drie redenen aan³⁴. Vooreerst merken zij op dat transnationale lokale netwerkverbanden – zo ook de binnen dit onderzoek centraal staande lokale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden – vooral lokale overheden omvatten; terwijl beleidsnetwerken vaak bestaan uit een heterogene mix van actoren uit zowel de publieke als de private sector. Ten tweede stellen zij: *"In the main, policy networks are considered to be linked by resource interdependencies; while resources certainly provide some of the glue which holds TMNs together, network relations are characterized more by cognitive than bargaining processes"*. Tot slot bestaat er volgens deze auteurs in de literatuur rond beleidsnetwerken heel wat verwarring rond de vraag wat beleidsnetwerken nu precies doen. Zij concluderen daarom: *"In order to understand transnational municipal networks as a part of the multi-level European governance we need to move beyond existing models and engage more explicitly with what networks do and how they achieve their goals"*³⁵.

Wij toetsen bovenstaande kritiek van Kern en Bulkeley op grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden door in de literatuur op zoek te gaan naar de factoren die bevorderlijk (kunnen) zijn in het bereiken van hun doelstellingen. Wij willen met andere woorden nagaan: *"What characteristics or features of partnerships have been identified as evidence of success in partnership working?"*³⁶

Twee opmerkingen dienen hierbij evenwel te worden gemaakt. Zoals hieronder zal blijken, kunnen verschillende van deze succesfactoren ook worden beschouwd als zogenaamde *containerbegrippen* binnen de politiek-wetenschappelijke literatuur. Het betreffen met name vaak begrippen zonder een scherp afgebakende betekenis waaraan de onderzoeker dus zelf – afhankelijk van de onderzoekscontext – nader invulling dient te geven. Bijgevolg zou rond elk van deze begrippen afzonderlijk een proefschrift kunnen worden geschreven. Wij zullen ons daarom beperken tot het bespreken van deze concepten in relatie tot het belang dat zij spelen in grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties. Daarnaast zien we ook dat de geraadpleegde literatuur rond succesfactoren in samenwerkingsrelaties en netwerkeffectiviteit zich vooral toespitst op interorganisationale en cross-sectorale partnerschappen in het algemeen, zonder daarbij ook noodzakelijk het grensoverschrijdende karakter te benadrukken.

³⁴ Kern, K., Bulkeley, H., *Cities, Europeanization and Multi-level governance: Governing climate change through transnational municipal networks*. In: *Journal of common market studies*, vol.47, no.2, pp.313-314.

³⁵ Kern, K., Bulkeley, H., o.c., p.314.

³⁶ Dowling, B., Powell, M., Glendinning, C., o.c., p.312.

In lijn met Wildridge, Childst, Cawthra en Madge gaan we er evenwel van uit dat de onderscheiden succesfactoren ook kunnen worden toegepast op grensoverschrijdende partnerschappen. Deze auteurs stellen immers: *"It is important to stress that we think the partnerships principles are generic, i.e. that although developed in one particular policy area they can be applied in others. We would also argue that they apply to different organizational levels and, indeed to intra-organizational as well as interorganizational partnership or joint working"*³⁷. De manier waarop en de mate waarin deze factoren van invloed zijn, zullen daarentegen bepaald worden door en verschillen naargelang de context waarbinnen de samenwerking zich afspeelt.

3.2.3. Netwerkeffectiviteit

"The advantages of network coordination in both public and private sectors are considerable, including enhanced learning, more efficient use of resources, increased capacity to plan for and address complex problems, greater competitiveness, and better services for clients and customers", zo stellen Provan en Kenis³⁸. Toch stellen ook deze auteurs dat er ondanks de opgebouwde wetenschappelijke kennis rond netwerken nog maar weinig is geweten over het algemeen functioneren ervan. Onder het 'algemeen functioneren' verstaan deze auteurs *het proces waarbij bepaalde netwerkcondities leiden tot verschillende netwerkresultaten (outcomes)*.

Het succes van een netwerksamenwerking stellen zij daarbij gelijk aan de effectiviteit van de samenwerking, waarbij effectiviteit wordt gedefiniëerd als *"the attainment of positive network-level outcomes that could not normally be achieved by individual organizational participants acting independently"*³⁹. Met betrekking tot netwerkeffectiviteit stellen Turrini, Cristofoli, Frosini en Nasi evenwel het volgende: *"Despite the exceptional upsurge in theoretical and empirical works on public networks and public network effectiveness since the early 1990s, an overall theory about network effectiveness and its determinants has not yet been conceived"*⁴⁰.

Net omdat een algemeen aanvaarde theorie over netwerkeffectiviteit ontbreekt, is het zeer lastig om de effectiviteit van een netwerk te conceptualiseren en te kunnen meten. Provan en Milward stellen in dit verband: *"Although cooperative, interorganizational networks have become a common mechanism for delivery of public services, evaluating their effectiveness is extremely complex and has generally been neglected"*⁴¹.

³⁷ Wildridge, V., Childst, S., Cawthra, L., Madge, B., o.c., p.3.

³⁸ Provan, K., Kenis, P., o.c., p.229.

³⁹ Provan, K., Kenis, P., o.c., p.230.

⁴⁰ Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., Nase, G., *Networking literature about determinants of network effectiveness*. In: Public Administration, vol.88, iss.2, 2010, p. 528.

⁴¹ Provan, K., Milward, H., o.c., p.414.

Zoals eerder aan bod kwam, zullen wij in dit onderzoek de effectiviteit van een samenwerkingsverband in de eerste plaats koppelen aan het al dan niet halen van een meerwaarde (*outcome*) uit de samenwerking. "To get the real advantage out of collaboration it is argued that something has to be achieved that could not have been attained by any of the organizations acting alone", zo stelt ook Huxham⁴².

Vaak wordt het bereiken van meerwaarde gelijkgesteld aan het realiseren van inhoudelijke resultaten. Ook hier stelt zich dan weer de vraag hoe het wel of niet behalen van resultaten kan en moet worden gemeten? Klijn, Edelenbos en Steijn onderscheiden met name een aantal moeilijkheden die met het meten van resultaten in netwerkverbanden gepaard kunnen gaan⁴³. Zo stellen zij dat het binnen dergelijke samenwerkingsverbanden vaak moeilijk is om vooraf geformuleerde doelstellingen als objectieve maatstaf te beschouwen, daar de doelstellingen vrijwel nooit expliciet worden geuit. Daarnaast zijn er verschillende actoren betrokken die elk hun eigen doelstellingen trachten na te streven, waardoor het moeilijk wordt om te bepalen wiens doelstellingen als maatstaf dienen te worden genomen. Om uitspraken te kunnen doen over de bereikte resultaten van samenwerkingsverbanden, opteren deze auteurs er daarom voor om de gepercipieerde uitkomsten van de betrokkenen in de samenwerking te hanteren als maatstaf voor het meten van de resultaten. Zij zijn zich wel bewust van de beperkingen die dergelijke subjectieve benadering met zich mee kan brengen, maar benadrukken tegelijk de noodzaak ervan om de bereikte resultaten in netwerkverbanden te kunnen onderzoeken. Daarenboven onderscheiden zij voor het meten van deze gepercipieerde resultaten een aantal criteria die niet alleen de inhoud, maar ook het proces van de samenwerking evalueren. Wat de *inhoud* van de resultaten betreft, wordt hier vooral gekeken naar de manier waarop de projecten in de praktijk vorm hebben gekregen. *Procesmatige resultaten* hebben betrekking op het verloop van het samenwerkingsproces zelf.

Tabel 4 geeft een overzicht van de door deze auteurs onderscheiden criteria inzake inhoudelijke en procesmatige resultaten⁴⁴. Teruggrijpend naar de faseringstheorie van Soeters kunnen we stellen dat bij samenwerkingsverbanden die zich in de eerste of tweede levensfase bevinden, de focus wellicht op procesresultaten zal liggen; daar waar samenwerkingsverbanden die verder zijn geëvolueerd vooral inhoudelijke resultaten zullen nastreven.

⁴² Huxham, C., 2003, o.c., p.403.

⁴³ Edelenbos, J., Klijn, E.-H., Steijn, B., *Managers in Governance Networks: How to Reach Good Outcomes?* In: International Public Management Journal, vol.14, iss.4, 2011, p.424.

⁴⁴ Klijn, E.-H., Edelenbos, J., Steijn, B., *Trust in governance networks; its impacts on outcomes*. In: Administration and Society, vol.42, no.2, 2010. Geraadpleegd via: repub.eur.nl/pub/20767/trust_in_governance.pdf, p.9

Tabel 4: Criteria voor het meten van de inhoudelijke en procesmatige resultaten

Inhoudelijke resultaten	Procesmatige resultaten
Het innovatieve karakter: De mate waarin een project tot innovatieve resultaten leidt	Het managen van de projecten: De mate van tevredenheid over de betrokkenheid van de partners in de projecten
Het integrale karakter: De mate waarin het project rekening houdt met verschillende beleidsdomeinen	Het oplossen van conflicten: De manier waarop wordt omgegaan met mogelijke conflicten
Herkenbare inbreng: De impact van de betrokkenheid van de partners in de besluitvorming	Het voorkomen van impasses en/of stagnatie: De mate waarin voldoende vooruitgang werd geboekt
Het probleemoplossend vermogen: De mate waarin de aangebrachte oplossingen het probleem aanpakken	Het verzoenen van mogelijke verschillen in visies en opvattingen: De mate waarin productief wordt omgegaan met verschillen in perspectieven
De robuustheid van de resultaten: De mate waarin de aangebrachte oplossingen of voorstellen toekomstbestendig en duurzaam zijn	De frequentie van ontmoeting: De mate van interactie tussen actoren
De kosten-batenanalyse: De mate waarin de voordelen opwegen tegenover de gedane inspanningen	Het draagvlak van de resultaten: De mate waarin de partners tevreden zijn met de geboekte resultaten

Binnen dit onderzoek wordt het al dan niet bereiken van resultaten in de samenwerking in de eerste plaats gemeten aan de hand van de vooropgestelde doelstellingen van zowel de organisatie als geheel, als die van de partners afzonderlijk. De zoektocht naar meerwaarde binnen de samenwerking wordt volgens Huxham immers niet altijd louter gedreven door de wens om tot grote projectresultaten te komen. “A variety of understandings about what they can or should achieve” kan daarentegen volgens deze auteur worden onderscheiden⁴⁵.

De mate waarin men er binnen de samenwerking in slaagt om zowel de vooropgestelde doelstellingen van de samenwerking als collectief (effectiviteit op het netwerkniveau), als van de afzonderlijke partners (effectiviteit op het niveau van de deelnemers) te realiseren, bepaalt dus voor een deel al het succes van de samenwerking. Binnen de literatuur worden er evenwel nog een aantal andere kritische succesfactoren beschreven die de slaagkans van de samenwerking in het behalen van haar initiële doelstellingen mee helpen bepalen. In navolging van Van Tomme, Voets en Verhoest willen wij deze factoren eerder pragmatisch beschouwen als “het in kaart brengen van (omgevings)factoren en/of gedrag van de betrokken actoren die de kansen beïnvloeden dat de samenwerking voor de betrokkenen een positieve ervaring is of een positieve impact heeft, of – omgekeerd – leidt tot stilstand in de samenwerking”⁴⁶.

⁴⁵ Huxham, C., *The challenge of collaborative governance*. In: Public Management, vol.2, iss.3, 2000, pp.339-340.

⁴⁶ Van Tomme, N., Voets, J., Verhoest, K., *Samenwerking in ketens en netwerken: praktijkervaringen uit de zorg- en welzijnssector*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2011, p.26.

Deze auteurs maken daarbij een onderscheid tussen factoren die gelinkt zijn aan 1. De organisatie van het netwerk; 2. De onderlinge relaties tussen de betrokken actoren en 3. De context waarin het netwerk opereert⁴⁷. Bij het bespreken van de factoren die de netwerkeffectiviteit bevorderen, zullen wij dit onderscheid aanhouden.

3.2.3.1. **Factoren gelinkt aan de organisatie van het netwerk**

Een eerste factor die bevorderlijk kan werken in het bereiken van de gewenste resultaten, houdt verband met de manier waarop de samenwerking is **ontstaan**. Zo kan er een onderscheid worden gemaakt tussen netwerken die van onderuit (*bottom-up*) zijn ontstaan en netwerken die als beleidsinstrument van bovenaf (*top-down*) werden opgelegd. Daarbij wordt dan verondersteld dat de samenwerking meer kans op slagen zal hebben wanneer de partners vrijwillig zijn overgegaan tot samenwerking en dus wanneer de samenwerking van onderuit is ontstaan. De samenwerking wordt dan immers geacht te zijn ingegeven door het besef van de aanwezigheid van een algemeen gedeeld probleem en/of belang. Bryson, Crosby en Stone verwijzen in dit verband ook naar het belang van de aanwezigheid van een initiator in de pre-opstartfase van de samenwerking⁴⁸. Meer in het bijzonder wordt deze initiator dan geacht draagvlak te creëren bij de toekomstige partners door hen bewust te maken van de **noodzaak tot samenwerking (sense of urgency)**. Dit wordt overigens bevestigd door Dowling en anderen: “Successful partnerships are considered to require agreement about the purpose of and need for the partnership”⁴⁹.

Dit impliceert dat de toekomstige partners het voorafgaand aan de samenwerking best eens worden over zowel de noodzaak tot samenwerking, als over de meest geschikte strategie om op een efficiënte manier te kunnen handelen. Als de noodzaak tot samenwerking immers op een ongelijke manier wordt ervaren door de partners, kan dit een nefaste invloed hebben op het latere verloop van de samenwerking. In dat verband wijst Huxham ook op het belang van **duidelijk geformuleerde en afgebakende doelstellingen** die gedragen worden door alle partners (*shared vision*)⁵⁰. Zo moeten de partners het ook vooraf eens zijn over wat ze juist via de samenwerking hopen te bereiken. Zien zij de samenwerking met andere woorden vooral als een geschikte manier om hun beleid op elkaar af te stemmen (fase 2) of willen ze daarentegen ook komen tot concrete realisaties (fase 3)?

⁴⁷ Van Tomme, N., Voets, J., Verhoest, K., o.c., pp.26-31.

⁴⁸ Bryson, J., Crosby, B., Stone, M., *The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature*. In: Public Administration Review, vol.66, 2006, p.46.

⁴⁹ Dowling, B., Powell, M., Glendinning, C., o.c., p.313.

⁵⁰ Huxham, C., 2003, o.c., p.404.

De verwachtingen hierrond worden beter vooraf kenbaar gemaakt en op elkaar afgestemd, zodat de kans op het oplopen van ontgoochelingen tijdens het samenwerkingsproces beperkt wordt gehouden. Wanneer men bovendien de ambitie koestert om inhoudelijke resultaten te bereiken, is ook eensgezindheid over de prioriteit die aan de verschillende doelstellingen moet worden gegeven essentieel. In de praktijk komt het evenwel vaak voor dat de partners naast de collectieve doelen, ook de belangen van hun eigen organisatie trachten te maximaliseren en dat beide niet altijd verzoenbaar zijn. Door de grote variatie aan agenda's en beoogde resultaten, is het vinden van een consensus over een gemeenschappelijke visie dus vaak een grote uitdaging.

Volgens Huxham komt daarbij nog het feit dat slechts een deel van de doelstellingen expliciet zal worden verwoord, terwijl een ander deel vaak niet wordt uitgesproken maar gewoon wordt verondersteld. Daarenboven zijn er ook doelen die bewust verborgen worden gehouden. Met betrekking tot deze verscheidenheid aan motieven en doelstellingen, creëerde Huxham daarom een matrix op basis van twee variabelen. Aan de ene kant maakt zij een onderscheid tussen de collectieve doelen van de samenwerking, de doelen van de deelnemende organisaties en de doelen van hun vertegenwoordigers (*ownership*). Daarnaast onderscheidt zij de variabele 'style'. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om de *openheid* waarmee de doelstellingen wel of niet worden geopenbaard. Zo kunnen doelstellingen volgens haar expliciet, verondersteld of verborgen zijn.

Tabel 5: Doelenmatrix⁵¹

Openheid→	Expliciet	Verondersteld	Verborgen
Eigendom ↓			
Doelen van het samenwerkingsverband			
Doelen van de organisaties			
Doelen van de vertegenwoordigers			

Bovenstaande matrix toont aan dat het in de praktijk vaak een lastig proces is om te voldoen aan het ideaaltypisch beeld van helder geformuleerde gemeenschappelijke doelstellingen. Daarenboven moeten we voor ogen houden dat al deze doelen ook nog kunnen veranderen met de tijd. Wanneer de vooropgestelde doelen van het samenwerkingsverband zijn bereikt, kan er met name worden besloten tot het formuleren van nieuwe doelstellingen. Ook de doelen van de deelnemende organisaties kunnen veranderen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er nieuwe partners toetreden tot het samenwerkingsverband of als andere politieke partijen worden afgevaardigd. Tot slot zullen ook de individuele doelen na verloop van tijd veranderen en wel wanneer er bijvoorbeeld nieuwe vertegenwoordigers worden afgevaardigd.

⁵¹ Huxham, C., 2003, o.c., pp.405-406.

Provan en Kenis relativeren evenwel voor een deel het belang van gedeelde doelstellingen en stellen: “*Although high goal consensus is, obviously, an advantage in building network-level commitment, networks can still be quite effective with only moderate levels of goal consensus*”⁵². Veel hangt volgens deze auteurs immers af van de manier waarop het netwerk wordt bestuurd. Daar waar gedeelde doelstellingen worden beschouwd als een sine qua non bij ‘*participant governed*’ netwerken, worden zij iets minder van belang geacht bij netwerken die worden geleid door één organisatie of netwerken die een aparte entiteit hebben opgericht. In beide vormen wordt de leidende organisatie of het hoofd van de nieuw opgerichte entiteit immers geacht te handelen in het belang van de samenwerking waardoor de doelstellingen die zij nastreven worden geacht de juiste te zijn, ook al hebben de individuele partners daar een andere visie over.

Een volgende factor die in de literatuur wordt onderscheiden is het belang van **accountability**. Meer in het bijzonder bestaat er best vooraf duidelijkheid over de rol die de partners in de samenwerking zullen opnemen, alsook over de verantwoordelijkheid die zij daarbij zullen dragen naar elkaar toe. Als een bepaalde vertegenwoordiger binnen de samenwerking omwille van zijn kennis, ervaring, functie, etc. wordt geacht het samenwerkingsverband naar buiten toe te promoten, maar hijzelf de rol die hij binnen de samenwerking speelt eerder klein inschat, kan dat op termijn immers tot spanningen leiden. Er moeten met andere woorden duidelijke afspraken bestaan over wie welke taak op zich neemt. Wildridge en anderen wijzen er in dit verband op dat de keuze voor een bepaalde bestuursvorm ook hier bepalend kan zijn⁵³. Vooral binnen samenwerkingsnetwerken die geleid worden door alle deelnemers zouden er met name problemen kunnen ontstaan als zou blijken dat bepaalde partners niet over de noodzakelijk geachte competenties beschikken om hun gemaakte afspraken na te kunnen komen. Dit probleem komt vele minder tot uiting bij de twee andere door Provan en Kenis onderscheiden netwerktypes, daar zij juist om die reden zijn aangesteld als coördinator van de samenwerking⁵⁴.

Dit brengt ons bij een volgende aspect, met name het belang van **leiderschap** binnen samenwerkingsverbanden. Turrini en anderen stellen: “*For many authors, a committed strong leadership is a key factor for strengthening public networks and leading them towards their goals*”⁵⁵. Ondanks het brede spectrum aan definities dat in de literatuur kan worden teruggevonden rond het concept ‘leiderschap’ meent Northouse dat er toch een aantal centrale componenten kunnen worden gedetecteerd. Zo is leiderschap volgens hem vooreerst een proces. Vervolgens impliceert leiderschap ook het uitoefenen van *invloed*. Ten derde zal leiderschap altijd worden uitgeoefend in de context van een groep. Tot slot moet leiderschap worden gekoppeld aan het *realiseren van gezamenlijke doelstellingen*.

⁵² Provan, K., Kenis, P., o.c., p.240.

⁵³ Wildridge, V., Childst, S., Cawthra, L., Madge, B., o.c., p.7.

⁵⁴ Provan, K., Kenis, P., o.c., p.241.

⁵⁵ Turrini, A., Cristofoli, D., Frosine, F., Nase, G., o.c., p.545.

Dat brengt Northouse tot de volgende basisdefinitie: “*Leadership is a process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal*”⁵⁶. Het feit dat leiderschap wordt beschouwd als een proces impliceert dat het geen lineair eenrichtingsverkeer is, maar daarentegen plaatsvindt in een interactionele context. Dit betekent dat leiderschap toegankelijk wordt voor iedereen. Elk lid van de groep kan aldus op een gegeven moment de leiderschapsrol op zich nemen voor het realiseren van de gezamenlijke doelstellingen. Dat is des te meer het geval bij het uitoefenen van leiderschap in een interorganisationale context. Schruijer wijst immers op het belang dat moet worden gehecht aan het onderscheid tussen leiderschap *binnen* organisaties enerzijds en leiderschap *tussen* organisaties (*collaborative leadership*) anderzijds. Het voornaamste verschil tussen beide is gelegen in het feit dat leiders in samenwerkingsverbanden niet over positiemacht beschikken, terwijl dat veelal wel het geval is bij leiderschap in organisaties. Dat heeft dan ook belangrijke gevolgen voor de manier waarop leiderschap binnen samenwerkingsverbanden kan en zal worden geuit. Toch kan er volgens deze auteur bij leiderschap in samenwerkingsverbanden worden gesproken over zowel formele als informele rollen⁵⁷. De formele rol kan daarbij dan worden waargenomen door een individu (zoals bijvoorbeeld een netwerkmanager of een projectleider), maar ook door een organisatie. Schruijer verwijst in dit verband naar de door Provan en Kenis onderscheiden lead organization- en NAO-netwerken. Wat betreft de informele leiderschapsrollen verwijst de auteur naar de door Bryson, Crosby en Stone onderscheiden rollen van leiders als ‘sponsors’ en leiders als ‘champions’. De *sponsor* verwijst dan naar één of meerdere personen die zijn of hun formele machtsbasis en de hieraan gekoppelde middelen aanwend(t)(en) om de samenwerking te helpen bevorderen zonder dat zij hiervoor zelf betrokken hoeven te zijn in de alledaagse werking ervan. *Champions* zijn op hun beurt personen die de samenwerking draaiende houden en alles in het werk stellen om de vooropgestelde doelen te bereiken⁵⁸. Nurrini en anderen wijzen daarbij ook nog op het belang van de rol van de leider in het waken over de interne stabiliteit van de samenwerking. Het gaat daarbij onder meer over het vermogen van de leider om spanningen tussen de actoren tegen te gaan of op te lossen, de betrokkenheid van de partners te vergroten, etc.⁵⁹. Huxham en Vangen vatten leiderschap in de context van interorganisationale samenwerking daarom treffend samen als “*the mechanisms that make things happen*” via het beïnvloeden van het gedrag van anderen.

⁵⁶ Northouse, P., *Leadership: Theory and Practice*. Thousand Oaks: Sage, 2013, p.5

⁵⁷ Schruijer, S., *De betekenis van interorganisatoneel leiderschap. Een literatuurverkenning en empirische illustratie*. In: M & O: Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid, vol.65, no.4, 2011, pp.77-78.

⁵⁸ Bryson, J., Crosby, B., Stone, M., o.c., p.47.

⁵⁹ Turrini, A., Cristofoli, D., Frosine, F., Nase, G., o.c., p.544.

Met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties onderscheidt Soeters vervolgens een aantal rollen van leiders die kunnen worden waargenomen naargelang de fase waarin de samenwerking zich bevindt. Zo heeft men in de eerste fase vooral nood aan een *initiator* (cf. supra). Deze initiators vervullen dan de symbolische functie van het legitimeren van 'the logic of action', zo stelt Soeters⁶⁰. In de tweede fase vervolgens wordt leiderschap gezien in experts die de basisideeën van de samenwerking verder dienen uit te werken (*architecten*). In de derde fase treedt de leider vervolgens op als een *goede huisvader* die moet waken over de stabiliteit en de vooruitgang van het netwerk. Ook in de overgang naar de laatste fase van samenwerking is het overigens van belang dat de leider alles in het werk stelt om de vooropgestelde doelstellingen te behalen.

In het verlengde van leiderschap wijzen een aantal auteurs ook op het belang van het creëren van **legitimiteit** binnen de samenwerking. Onder meer Provan en Kenis halen het belang van legitimiteit van de samenwerking aan en dat op twee niveaus. Om te vermijden dat er binnen de samenwerking onderlinge frustraties zouden ontstaan, moet het optreden en handelen van zowel de leiders als van de andere betrokkenen immers door iedereen worden aanvaard (*interne legitimiteit*). Wildridge en anderen verwijzen in dit verband naar het belang van een duidelijke en consistente communicatiedoorstroming en informatiedeling⁶¹. Met betrekking tot de *externe legitimiteit* wijzen Provan en Kenis vervolgens op het belang dat "*outside groups can see that the network is an entity in its own right, and not simply a group of organizations that occasionally get together to discuss common concerns*"⁶². Bovendien kan deze externe legitimiteit er ook voor zorgen dat het engagement van de betrokken actoren wordt vergroot. Zij zien zichzelf dan immers als een onderdeel van een levensvatbaar netwerk.

Het geloof dat de organisaties en hun vertegenwoordigers in het nut en de meerwaarde van samenwerking hebben, is overigens een andere belangrijke factor die het succes ervan mee kan helpen bevorderen. De mate waarin partners geloven in de meerwaarde van samenwerking, zal immers bevorderlijk werken op hun engagement alsook hun betrokkenheid in de samenwerking (**commitment**) bevorderen⁶³. Provan en Kenis stellen wat dat betreft: "*Although network members participating in shared-governed systems may be enthusiastic about their involvement during the early stages of network evolution, 'burn out' can readily set in as network activities and involvement takes an increased toll on their time and energies*"⁶⁴.

⁶⁰ Soeters, J., o.c., p.646.

⁶¹ Wildridge, V., Childst, S., Cawthra, L., Madge, B., o.c., p.7.

⁶² Provan, K., Kenis, P., o.c., p.243.

⁶³ Dowling, B., Powell, M., Glendinning, C., o.c., p.313.

⁶⁴ Provan, K., Kenis, P., o.c., p.242.

Dit kan er toe leiden dat het meeste werk uiteindelijk in handen komt van één organisatie, wat frustratie kan teweegbrengen. Alle partijen dienen immers op een evenwaardige manier bij te dragen tot het succes van de samenwerking door de inzet van tijd en middelen, maar ook door het delen van verantwoordelijkheden en risico's. Het is daarbij van groot belang dat de partners zich blijvend gerespecteerd voelen binnen de samenwerking. Als bij bepaalde partners het gevoel zou leven dat met hun belangen weinig tot geen rekening wordt gehouden, kan dat immers nefaste gevolgen hebben voor de samenwerking. Ook wanneer de meerwaarde niet langer wordt ervaren, zal de samenwerking op de helling komen te staan.

Tot slot wijzen Dowling en anderen nog op het belang van de omgeving waarbinnen samenwerkingsverbanden opereren. In dat verband wordt onder meer verwezen naar het **financiële aspect**. De deelnemende organisaties moeten immers voldoende warm worden gemaakt ten voordele van de samenwerking opdat ze daarin voldoende zouden investeren. De mate waarin organisaties zullen investeren, hangt evenwel af van de mate waarin de voordelen van samenwerken opwegen tegen de kosten. Het maken van een dergelijke kosten/batenanalyse in een netwerkcontext is volgens Van Tomme e.a. verre van evident. Zo zijn de baten van de samenwerking immers vaak pas op lange termijn zichtbaar. Bijgevolg kan een ongelijke inbreng van middelen (steeds dezelfde partner die over de brug moet komen, angst voor freeriders, kleine organisaties die meer te verliezen hebben bij de inbreng van gelijke sommen, etc.) een belemmerende factor zijn in samenwerkingsverbanden.

Met betrekking tot de omgeving waarbinnen samenwerking zich afspeelt, wijzen Van Tomme en anderen ook nog op het belang van de beleidsruimte en de beleidsvrijheid die zowel netwerken als geheel, als de deelnemende actoren afzonderlijk krijgen om de samenwerking voor te bereiden, te experimenteren, etc.⁶⁵. Het gaat daarbij meer in het bijzonder over de mate waarin actoren voldoende mandaat krijgen om beslissingen te nemen, alsook over de mate waarin ze daarbij worden **ondersteund vanuit het eigen management of administratie**. Deze factor speelt volgens ons vooral een rol bij de zogenaamde participated governed-netwerken. In beide andere vormen wordt deze taak immers opgenomen door de organisatie of instantie die de samenwerking coördineert.

3.2.3.2. Factoren gelinkt aan de onderlinge relaties tussen de actoren

De aanwezigheid van **vertrouwen** wordt door vele auteurs in de literatuur over netwerkmanagement als een belangrijk criterium gezien om goed en effectief samen te kunnen werken. Zo stellen Provan en Kenis: *"Trust has frequently been discussed in the general network literature as critical for network performance and sustainability"*⁶⁶.

⁶⁵ Van Tomme, N., Voets, J., Verhoest, K., o.c., p.27.

⁶⁶ Provan, K., Kenis, P., o.c., p.237.

Edelenbos en Klijn definiëren vertrouwen als “a stable positive expectation that actor A has (or predicts he has) of the intentions and motives of actor B in refraining from opportunistic behavior, even if the opportunity arises”⁶⁷. Vertrouwen is dus met andere woorden gebaseerd op de verwachting dat een bepaalde actor in het nastreven van zijn eigen belangen rekening zal houden met de belangen van andere actoren. Echter, de kans dat vertrouwen aanwezig is in de opstartfase van de samenwerking, waarbij partijen en hun vertegenwoordigers elkaar niet noodzakelijk hoeven te kennen, is klein⁶⁸. Vertrouwen dient dus te worden opgebouwd. In dit verband wordt in de literatuur vaak verwezen naar het belang van eerder opgebouwde contacten tussen de betrokken organisaties en/of hun vertegenwoordigers. Zo stellen Bryson en anderen: “The role of prior relationships or existing networks is important because it is often through these networks that partners judge the trustworthiness of other partners and the legitimacy of key stakeholders”⁶⁹. Ook Turrini en anderen bevestigen dit: “The endowment of social capital accumulated through past collaborations influences the level of trust among the parties in a network and ultimately the success (perceived or real) of the network”⁷⁰.

Met betrekking tot het belang van de aanwezigheid van vertrouwen maken Zaheer, McEvily en Perrone een onderscheid tussen interpersoonlijk en interorganisatieel vertrouwen⁷¹. Zoals de benaming al aangeeft, gaat het bij *interorganisatieel vertrouwen* om de aanwezigheid van vertrouwen tussen organisaties. De opbouw van vertrouwen kan dan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd door het inlossen van bepaalde beloften en het nakomen van bepaalde afspraken. Immers, telkens wanneer aan een bepaalde verwachting ten aanzien van de andere partij wordt voldaan, wordt vertrouwen bekrachtigd en verder opgebouwd. Bij *interpersoonlijk vertrouwen* gaat het om het vertrouwen dat de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties in elkaar hebben. McAllister onderscheidt daarbij twee belangrijke vormen van interpersoonlijk vertrouwen, met name cognitief en affectief vertrouwen⁷². *Cognitief vertrouwen* wordt ingegeven door de overtuiging dat de ander het goed met je voorheeft, terwijl *affectief vertrouwen* vooral gebaseerd is op gevoelens van sympathie en empathie ten aanzien van andere actoren. Het onderzoek van Zaheer en anderen toonde aan dat er een positief verband bestaat tussen interorganisatieel vertrouwen en de prestaties van een netwerk, alsook tussen de mate van interpersoonlijk vertrouwen en het vertrouwen dat de organisaties ten aanzien van elkaar hebben⁷³.

⁶⁷ Klijn, E.-H., Edelenbos, J., Steijn, B., o.c., p.4.

⁶⁸ Schruijer, S., Vansina, L., *Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen*. In: M & O: Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid, no.3/4, 2007, p.214.

⁶⁹ Bryson, J., Crosby, B., Stone, M., p.46.

⁷⁰ Turrini, A., Cristofoli, D., Frosine, F., Nase, G., o.c., p. 540.

⁷¹ Zaheer, A., McEvily, B., Perrone, V., *Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance*. In: Organization Science, vol.9 no.2, 1998, p.142.

⁷² McAllister, D., *Affect- and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations*. In: Academy of Management Journal, vol.38, no.1, 1995, p.25.

⁷³ Zaheer, A., McEvily, B., Perrone, V., o.c., pp.153-155.

De aanwezigheid van interpersoonlijk vertrouwen alleen volstaat volgens de auteurs evenwel niet voor het slagen van de samenwerking. Het nadeel daarvan is immers dat de samenwerking dan te veel afhangt van de persoonlijke (vriendschaps)banden die de personen voor of tijdens de samenwerking opbouwen. Wanneer één van deze personen de samenwerking verlaat, dreigt aldus ook het vertrouwen (zowel interorganisatieel als interpersoonlijk) te verdwijnen.

Hoewel Huxham en Vangen stellen dat het opbouwen van vertrouwen een continue bezigheid moet zijn binnen samenwerkingsverbanden, gaan wij er toch van uit dat het vooral in de eerste fasen belangrijk zal zijn dat vertrouwen tussen de partners wordt gecreëerd. Zeker wanneer zij zich niet kunnen baseren op eerdere samenwerkingscontacten. Bryson en anderen concluderen in dat verband het volgende: *"If prior relationships do not exist then partnerships are likely to emerge more incrementally and begin with small informal deals that do not require much trust"*⁷⁴. Ook Provan en Milward stellen: *"During the early development of network relationships, ties among most members tend to be relatively weak, or loosely coupled, as agencies test each other's commitment and reliability"*⁷⁵. Wanneer men er binnen de samenwerking evenwel al is in geslaagd om tot enkele – weliswaar kleine – resultaten te komen, zullen de partners automatisch meer vertrouwen krijgen in de samenwerking en dus ook in elkaar. Huxham en Vangen hebben het in dit verband over het genereren van zogenaamde *'small wins'*⁷⁶.

Provan en Kenis gaan zelfs nog een stap verder door te stellen dat het belang van de aanwezigheid van vertrouwen vooral afhangt van het type netwerk waarin de samenwerking opereert. Daar waar zij het belang van de aanwezigheid van vertrouwen tussen alle betrokken actoren bij *participant governed*-netwerken bevestigen, achten zij het belang van vertrouwen minder relevant bij de twee andere vormen. Meer in het bijzonder stellen zij dat de partners in dergelijke netwerken vooral vertrouwen moeten hebben in de goede bedoelingen van hetzij de lead organization, hetzij de NAO.

Om vertrouwen binnen netwerkrelaties te kunnen meten, maken Klijn, Edelenbos en Steijn in hun artikel rond de impact van vertrouwen op de bereikte resultaten in beleidsnetwerken gebruik van vijf items. Een eerste item betreft *'agreement trust'*. Concreet gaat het daarbij om de vraag of de actoren gemaakte afspraken nakomen. Het tweede item omhelst het feit of actoren al dan niet geneigd zijn om hun partners het voordeel van de twijfel te gunnen in bepaalde situaties. De derde factor gaat over de *betrouwbaarheid* van de betrokken partners. Meer in het bijzonder wordt daarbij de vraag gesteld of actoren in het nastreven van hun eigen doelstellingen verwacht worden rekening te houden met de intenties en verwachtingen van andere actoren. De *afwezigheid van opportunistisch gedrag*

⁷⁴ Bryson, J., Crosby, B., Stone, M., p.46.

⁷⁵ Provan, K., Milward, H., o.c., p.419.

⁷⁶ Huxham, C., Vangen, S., *Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge, 2005, p.37.

vormt de vierde factor die volgens deze auteurs bepalend is in het meten van vertrouwen. Daarbij gaat men na of de hulpbronnen van bepaalde actoren niet louter worden ingezet in het eigen voordeel. Het laatste item meet tot slot de goodwill die partijen ten aanzien van elkaar tentoonspreiden. Het gaat hierbij over de perceptie van actoren dat de intenties van de andere betrokken partijen van nature goed zijn.

Een tweede factor waarnaar vaak wordt verwezen, is vervolgens de mate waarin de partners zich binnen de samenwerking bewust zijn van de aanwezigheid van de **hulpbronnen** van andere actoren. Eerder zagen we immers dat actoren pas tot samenwerking zullen overgaan wanneer ze voor de realisatie van de vooropgestelde doelstellingen (collectief of voor de eigen organisatie) afhankelijk zijn van deze hulpbronnen. In dergelijke afhankelijkheidsrelaties kunnen drie soorten afhankelijkheid worden onderscheiden⁷⁷. Ten eerste is er de *asymmetrische afhankelijkheid* die wordt gekarakteriseerd door een verschil in *macht* tussen de betrokken actoren. De actor die alle belangrijke bronnen bezit is machtiger en kan daarom de andere actor(en) opdragen zich te gedragen naar zijn wensen. Een tweede soort is *symbiotische afhankelijkheid*, waarbij actoren elkaar nodig hebben om hun eigen doelen te bereiken en wanneer dit bovendien niet nadelig is voor de andere actor(en). Wanneer het behalen van een doel wel nadelig is voor de andere actor dan ontstaat de derde soort afhankelijkheidsrelaties, namelijk *competitieve afhankelijkheidsrelaties*. In deze situatie ontstaat het tegenovergestelde van samenwerking, met name competitie. Het hoeft weinig betoog dat de kans op bereidheid tot intensieve samenwerking het grootst zal zijn, wanneer de perceptie heerst dat elke partner iets kan bijdragen aan de samenwerking en wanneer er dus sprake is van *symbiotische interdependentie*. Wanneer de ingebrachte hulpbronnen van een bepaalde organisatie niet langer als noodzakelijk worden ervaren door de andere partners, dreigt dat niet alleen de positie van deze organisatie te verzwakken, maar ook die van de samenwerking in haar geheel. De voordelen van samenwerking ten opzichte van individueel handelen zullen dan immers niet langer als gegeven worden beschouwd. De mate waarin de actoren er in slagen om relevante hulpbronnen in te brengen zal volgens Stewart overigens ook hun machtspositie bepalen die zij binnen (en buiten) de samenwerking innemen. Hij stelt: "*Power is a central feature of partnership working. Partners bring different degrees of power to partnerships – skills, expertise, local knowledge, human resources but above all money*"⁷⁸.

Toch worden onderlinge **machtsverhoudingen** binnen samenwerkingsverbanden door veel auteurs niet louter gelijkgesteld met het al dan niet beschikken over de juiste hulpbronnen. Macht wordt daarentegen als een multi-dimensioneel concept gezien.

⁷⁷ De Rijk, A., Van Raak, A., Van der Made, J., *A New Theoretical Model for Cooperation in Public Health Settings: The RDIC Model*. In: *Qualitative Health Research*, vol.17, nr.8, 2007, p.1105.

⁷⁸ Stewart, M., o.c., p.156.

Huxham heeft het in dat verband over verschillende 'points of power' die samen de machtsinfrastructuur van de samenwerking vormen. Iedere actor die er op een of andere manier in slaagt om de manier waarop samenwerkingsactiviteiten worden onderhandeld en uitgevoerd te beïnvloeden, beschikt volgens Huxham over een zekere mate van macht. Dat impliceert dat macht een dynamisch gegeven is⁷⁹. Hoewel financiële macht ongetwijfeld een rol speelt, mag in interorganisationele netwerken bijvoorbeeld het belang van de 'power to exit' niet worden onderschat. Elke betrokken organisatie heeft immers op zijn minst de macht om zich terug te trekken, wat het succes van de samenwerking uiteraard in gevaar kan brengen. Huxham wijst overigens op nog heel wat andere mogelijke vormen van macht. Niet alleen voorzitters en managers van de samenwerking ziet zij daarbij als machtige actoren, maar ook zij die beslissen over de benaming van de samenwerking en zij die beslissen waar en wanneer een vergadering wordt georganiseerd, etc.

Tot slot kunnen ook **verschillen in taal en cultuur** volgens Van Tomme en anderen van invloed zijn op het welslagen van de samenwerking. De actoren rond de tafel zullen immers vaak verschillende arbeidsculturen, ideologieën en procedures met zich meebrengen, waardoor elk partij geneigd zal zijn om andere accenten te leggen. Omdat de betrokken actoren vanuit een ander referentiekader – en vaak ook gebruikmakend van een ander jargon – naar de problemen kijken, zullen ook communicatiemisverstanden nooit ver weg zijn. Alle partners moeten zich bijgevolg bewust zijn van deze verschillen, zodat ze daar op een gepaste manier mee kunnen omgaan om de samenwerking alsnog vooruit te stuwten. In dit verband wordt in de literatuur vaak verwezen naar het belang van veel onderling (face-to-face) contact binnen de samenwerking. Door veel onderling contact in de netwerksamenwerking leert men elkaar immers beter kennen. Bovendien bevordert het de informatiedeling en het onderling vertrouwen tussen de partners.

3.2.3.3. Factoren gelinkt aan de context of omgeving waarin een netwerk opereert

De ambigue, complexe en dynamische structuur van het **lidmaatschap** binnen een samenwerking brengt volgens Huxham een aantal gevaren met zich mee. Zo kunnen er in netwerken verschuivingen optreden onder de leden, bijvoorbeeld door het organiseren van verkiezingen. Relaties tussen individuele actoren worden door deze auteur nochtans vaak fundamenteel geacht om bepaalde zaken gerealiseerd te krijgen. Bovendien zorgen wissels bij de vertegenwoordigers van de organisaties er ook voor dat het interpersoonlijk vertrouwen voor een deel wegvalt, wat zoals gezegd een nefaste invloed kan hebben op de aanwezigheid van interorganisationeel vertrouwen en bijgevolg ook op de *outcome* van de samenwerking. Ook ontwikkelingen in de organisaties waarvan de leden deel uitmaken, kunnen een nefaste invloed hebben op de samenwerking.

⁷⁹ Huxham, C., 2003, o.c., p.407

Zo wijzen Van Tomme en anderen er op dat een reorganisatie van de structuren van een bepaalde organisatie er bijvoorbeeld kan voor zorgen dat deze organisatie zich tijdelijk zal afsluiten van externe relaties⁸⁰. Omdat netwerken en samenwerkingsrelaties vrijwel op alle niveaus voorkomen, is het daarnaast ook waarschijnlijk dat bepaalde vertegenwoordigers binnen het ene samenwerkingsverband ook participeren in andere samenwerkingsverbanden wat kan leiden tot **partnership fatigue**.

Tot slot wijzen we nog op het belang van de **politieke context** waarin samenwerkingsverbanden opereren. Meer in het bijzonder gaat het hier over de mate waarin de actoren binnen de samenwerkingsverbanden bevoegd zijn om bepaalde voor de samenwerking noodzakelijke beslissingen te nemen. Het is daarom van zeer groot belang dat de partners bij het formuleren van hun doelstellingen een zeker realisme aan de dag leggen in wat – gegeven de bevoegdheden waarover zij beschikken – haalbaar kan worden geacht en wat niet.

3.3. Naar een model voor het verklaren van het succes van grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties in de praktijk

Binnen het kader van dit onderzoek willen wij nagaan welke factoren bepalend zijn in het genereren van meerwaarde (en dus in het bereiken van succes) in grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Huxham en Vangen definiëren dit als de zoektocht binnen samenwerkingspraktijken naar het bereiken van *collaborative advantage*⁸¹. Hiertoe werden in de vorige paragraaf een groot aantal mogelijk van invloed zijnde factoren aangehaald. In wat volgt willen we deze factoren evenwel samenvatten in een model dat slechts een aantal ervan weerhoudt als de meest kritische succesfactoren (*verklarende variabelen*) voor het welslagen van grensoverschrijdende samenwerking in de praktijk (*afhankelijke variabele*). King en anderen stellen immers: “*A large list of potential explanatory variables investigated in a small number of cases yields an indeterminate research design, and thus the case study researcher must choose a focused set of candidate explanatory variables to investigate*”⁸². De selectie van deze factoren is evenwel vaak gebonden aan subjectieve vooronderstellingen van de onderzoeker. Vandaar dat wij ons zullen baseren op het *collaborative governance* model van Ansell en Gash. Bovendien is één van de voordelen van casestudy onderzoek (cf. hoofdstuk 4) dat dergelijk onderzoek de mogelijkheid biedt om tijdens het verzamelen van het empirisch materiaal na te gaan welke factoren door de betrokken actoren zelf als belangrijk worden geacht voor het welslagen van de samenwerking⁸³.

⁸⁰ Van Tomme, N., Voets, J., Verhoest, K., o.c., p.30.

⁸¹ Huxham, C., Vangen, S., o.c., p.3.

⁸² Kaarbo, J., Beasley, R., *A practical guide to the comparative case study method in political psychology*. In: *Political Psychology*, vol.20, no.2, 1999, p.379.

⁸³ Kaarbo, J., Beasley, R., o.c., p.379.

Op die manier wordt het subjectieve karakter van de keuze voor onze verklarende variabelen voor een deel weggewerkt. Wanneer zou blijken dat één van de door ons als relevant geachte factoren in de praktijk minder speelt dan verwacht en dat andere – hierboven vermelde of nog andere – factoren een betere verklaring bieden voor het al dan niet behalen van succes, kunnen deze factoren alsnog worden opgenomen in onze conclusie (cf. hoofdstuk 9).

3.3.1. Het *collaborative governance* model van Ansell en Gash

Ook deze auteurs vertrekken vanuit de stelling dat de noodzaak tot samenwerking is toegenomen 1. ten gevolge van het feit dat kennis meer en meer gespecialiseerd is en aldus verspreid ligt bij verschillende actoren, en 2. ten gevolge van het feit dat deze actoren hierdoor onderling van elkaar afhankelijk zijn geworden⁸⁴. Zij conceptualiseren deze nieuwe manier van besturen als *collaborative governance*. Binnen de door deze auteurs opgestelde definitie voor het begrip kunnen zes belangrijke criteria worden benadrukt:

1. Het forum wordt *geïnitieerd door publieke organisaties*;
2. Er *participeren ook niet-statelijke actoren* in het forum;
3. De *deelnemers nemen daadwerkelijk een rol op in de besluitvorming* (en worden dus niet enkel geconsulteerd);
4. Het forum is *eerder formeel georganiseerd door middel van regelmatige collectieve ontmoetingen*;
5. Binnen het forum streeft men naar *consensusbesluitvorming*;
6. De *focus van de samenwerking ligt op het publieke beleid*.

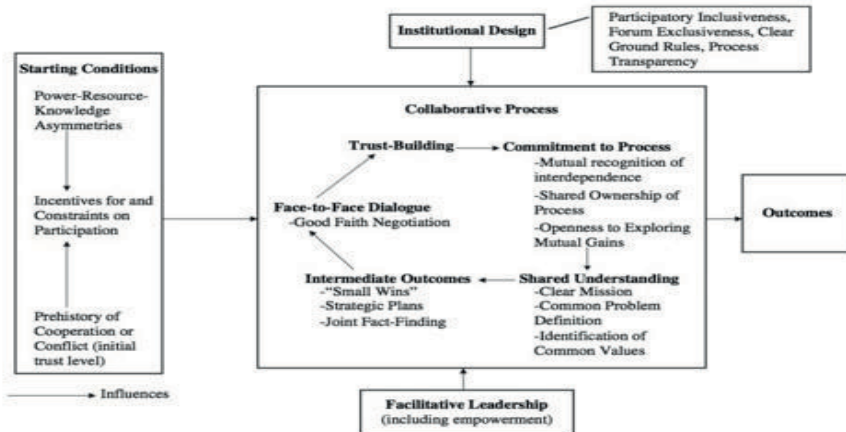
Vermits wij binnen het kader van dit onderzoek vooral focussen op louter publieke grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, nemen wij evenwel de definitie van Huxham rond *collaborative governance* als uitgangspunt. Onder dit concept vallen volgens haar immers “*all forms of, and labels for, governance that involves people in working relationships with those in other organizations*”⁸⁵. Toch achten wij het in onderstaande figuur opgenomen model rond *collaborative governance* toepasbaar op de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zoals wij die binnen dit proefschrift opvatten. Het model geeft een schematisch overzicht van de door Ansell en Gash onderscheiden kritische variabelen die volgens de auteurs als bepalend kunnen worden beschouwd in het al dan niet bereiken van een succesvolle samenwerking. Belangrijk om te vermelden is dat hun focus daarbij vooral ligt op het behalen van procesresultaten⁸⁶. Toch kan dit model volgens ons ook toepasbaar worden geacht voor het wel of niet behalen van inhoudelijke resultaten.

⁸⁴ Ansell, C., Gash, A., *Collaborative Governance in Theory and Practice*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.18, no.4, 2008, p.544.

⁸⁵ Huxham, C., o.c., 2000, p.339.

⁸⁶ Ansell, C., Gash, A., o.c., p.549.

Figuur 2: Het collaborative governance model van Ansell en Gash



Het model onderscheidt vier hoofdvariabelen die elk op hun beurt een invloed hebben op het behalen van meer of minder effectieve *outcomes* van de samenwerking: startcondities, institutioneel kader, faciliterend leiderschap en het samenwerkingsproces zelf. De auteurs stellen: “*Collaborative process variables are treated as the core of our model, with starting conditions, institutional design, and leadership variables represented as either critical contributions to or context for the collaborative process*”⁸⁷. Zo worden de condities waarin de samenwerking wordt opgestart geacht een invloed uit te oefenen op het latere samenwerkingsproces en bepaalt de institutionele vorm de basisregels waarrond de samenwerking zich zal voltrekken. De aanwezigheid van leiderschap wordt vervolgens geacht zowel faciliterend als bemiddelend te werken doorheen het verloop van de samenwerking. De factoren die binnen het samenwerkingsproces zelf spelen, hebben volgens de auteurs tot slot allemaal een invloed op elkaar, waardoor het proces bijgevolg wordt weergegeven als een cirkel.

3.3.1.1. Startcondities

Ansell en Gash gaan er van uit dat de omstandigheden waarin de samenwerking wordt opgestart een grote invloed hebben op de manier waarop het latere samenwerkingsproces zal verlopen: “*They set the basic level of trust, conflict, and social capital that become resources or liabilities during collaboration*”⁸⁸.

⁸⁷ Ansell, C., Gash, A., o.c., p.550.

⁸⁸ Ansell, C., Gash, A., o.c., p.550.

Deze startcondities kunnen volgens de auteurs worden opgedeeld in drie belangrijke deelaspecten⁸⁹. Ten eerste benadrukken zij het belang van een gelijke inbreng aan macht en/of hulpbronnen door de verschillende actoren in de samenwerking. De perceptie hieromtrent beïnvloedt volgens Ansell en Gash immers ook de motivatie van actoren om de samenwerking aan te gaan. Deze zogenaamde *incentives to participate* vormen overigens het tweede kritische deelaspect dat zij onderscheiden binnen de variabele startcondities.

Binnen dit onderzoek achten wij zowel de **gepercipieerde noodzaak** tot samenwerking als de **individuele bereidheid** van actoren om de samenwerking ook daadwerkelijk aan te gaan als de twee meest kritische startcondities. Beide factoren zijn volgens ons overigens nauw met elkaar verweven en worden op hun beurt bepaald door twee deelaspecten:

1. **Gepercipieerde onderlinge afhankelijkheid:** Meer in het bijzonder gaat het hierbij om de mate waarin de hulpbronnen van andere actoren noodzakelijk worden geacht om geambieerde doelstellingen te kunnen bereiken.
2. **Gepercipieerde meerwaarde van de samenwerking:** Daarbij gaat het in essentie om de mate waarin de samenwerking wordt geacht meerwaarde op te leveren ten opzichte van de investeringen die ermee gepaard gaan. In lijn met Leene zien wij de meeropbrengst daarbij in termen van doelbereiking en efficiëntie die de samenwerking oplevert⁹⁰. De investeringen definiëren wij eerder ruim als de inzet van personeel, tijd, middelen, etc.

Wanneer beide deelaspecten negatief worden geëvalueerd en de meerwaarde van samenwerken ten opzichte van individuele actie niet (langer) wordt ervaren, zal volgens ons ook de bereidheid tot (verdere) samenwerking afnemen. Ook wij zien in een gelijke inbreng aan hulpbronnen die leidt tot **sympiotische afhankelijkheidsrelaties** dan ook een eerste kritische succesfactor voor samenwerking. Bij afwezigheid daarvan dreigen er immers asymmetrische machtsverhoudingen op te kunnen treden, waarbij de organisaties die over de noodzakelijk geachte hulpbronnen beschikken hun wil kunnen opleggen aan de andere actoren. Dit kan tot wantrouwen en een gebrek aan betrokkenheid bij de kleinere partners leiden. Daarnaast kan bij een ongelijke inbreng aan hulpbronnen de noodzaak tot samenwerking bij machtiger gewaande actoren ontbreken. De meerwaarde van samenwerken ten opzicht van individuele actie zal dan immers niet zonder meer duidelijk zijn.

⁸⁹ Ansell, C., Gash, A., o.c., pp.550-554.

⁹⁰ Leene, I., *Bestrijding van drugsoverlast in de grensstreek – een onderzoek naar de levensvatbaarheid van een Nederlands-Duits samenwerkingsverband*. In: Spoomans, H., Reichenbach, E., Korsten, A., Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking. Bussum: Coutinho, 1999, p.159.

Wij gaan er bovendien van uit dat het belang van deze factor niet alleen speelt in de opstartfase van de samenwerking. Organisaties zullen immers continu de afweging maken tussen de meerwaarde van samenwerking ten opzichte van individuele actie enerzijds en de meerwaarde ervan ten opzichte van de te leveren inspanningen anderzijds.

Dit brengt ons tot een eerste hypothese:

Hypothese 1: *De mate waarin bij de actoren de perceptie heerst dat zij voor de realisatie van hun vooropgestelde doelen afhankelijk zijn van de hulpbronnen van andere actoren zal ook hun bereidheid tot (verdere) deelname aan de samenwerking bepalen.*

Ook de manier waarop de samenwerking volgens de actoren kan en zal bijdragen tot het genereren van meerwaarde bepaalt volgens ons zoals gezegd voor een groot deel hun bereidheid om zich proactief op te stellen ten aanzien van de samenwerking. Wij achten het daarom van belang dat er reeds bij de opstart van de samenwerking overeenstemming wordt bereikt tussen de partners over ***wat men precies via de samenwerking hoopt te bereiken***. Ongelijke ambities zullen immers ongelijke verwachtingspatronen creëren en bijgevolg ook leiden tot verschillende snelheden in het willen vooruit stuwten van de samenwerking. Wij gaan er daarbij van uit dat het bestaan van een ***gedeelde problematiek of van een gedeeld belang*** waar rond de partners zich kunnen verenigen, zowel de noodzaak als de bereidheid tot samenwerken zal bevorderen.

Hypothese 2: *Het bestaan van een centrale thematiek die de partners bindt, zal een gedeelde visie over wat men via de samenwerking wil bereiken bevorderen, alsook de realisatiemogelijkheden ervan vergroten.*

Ansell en Gash zien tot slot ook in de mate waarin en de manier waarop organisaties en/of hun vertegenwoordigers kunnen bogen op een ***voorgeschiedenis van (succesvolle) samenwerking*** een bepalende startconditie voor de samenwerking. Zo stellen zij: "A prehistory of conflict creates a vicious circle of suspicion, distrust, and stereotyping. On the other hand, a history of successful past cooperation can create social capital and high levels of trust that produce a virtuous cycle of collaboration"⁹¹. Bovendien speelt dit ook een rol in het al dan niet succesvol kunnen doorlopen van de verschillende door Soeters /Lowndes en Skelcher onderscheiden levensfasen van samenwerking. Voldoende tijd spenderen aan de opbouw van een vertrouwensrelatie tijdens de eerste fasen van samenwerking, bevordert volgens ons immers mee de mate waarin de eventuele overgang zal kunnen worden gemaakt naar volgende fasen – en dus verdieping – van de samenwerking.

⁹¹ Ansell, C., Gash, A., o.c., p.553.

Wij willen hier wel de aandacht vestigen op het feit dat wij het *per se* doorlopen van alle fasen daarbij niet zien als een noodzakelijke voorwaarde om tot meerwaarde te kunnen komen in samenwerkingsrelaties. Veel hangt immers af van wat men via de samenwerking wil bereiken. Hopen de partners bijvoorbeeld louter tot het uitwisselen van kennis en ervaring rond bepaalde domeinen en/of tot beleidsafstemming te komen (fase 2) of wil men daarentegen ook de overgang maken tot het gezamenlijk realiseren van concrete projecten (fase 3) en/of tot het oprichten van een formele structuur (fase 4)? Bovendien vatten wij het samenwerkingsproces niet op als een lineair proces waarbij men trapsgewijs de verschillende fasen moet doorlopen. Verschillende fasen kunnen elkaar volgens ons daarentegen doorkruisen. Wel gaan wij er van uit dat elke fase een rol speelt in het welslagen van de samenwerking in zijn geheel, zodat er best geen fasen worden overgeslagen. Zo heeft het volgens ons bijvoorbeeld weinig zin om formele structuren op te richten, zonder dat men daarbij in eerdere fasen eerst eensgezindheid heeft bereikt over de doelstellingen of zonder de aanwezigheid van vertrouwen tussen de partners. Het opbouwen van vertrouwen is volgens Ansell en Gash immers *"a time-consuming process that requires a long-term commitment to achieving collaborative outcomes"*⁹².

Omdat er onder de publieke organisaties die deelnemen aan grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden weinig wissels optreden – samenwerking is immers gebaseerd op de geografische ligging in de nabijheid van een grens –, gaan wij er van uit dat vooral de **opbouw van interpersoonlijk vertrouwen** tussen de actoren die de organisaties vertegenwoordigen, bepalend zal zijn in het kunnen bereiken van de vooropgestelde doelstellingen. Rekening houdend met de overtuiging van Ansell en Gash dat het opbouwen van vertrouwen een verbintenis van de actoren op lange termijn vraagt, komen wij tot een volgende hypothese:

Hypothese 3: *Constante wijzigingen in de individuele vertegenwoordiging van de betrokken organisaties zullen een nefaste werking hebben op het succes van de samenwerking.*

3.3.1.2. **Faciliterend leiderschap**

"Good intentions to collaborate and to explore and exploit new bold ideas are not enough to ensure collaborative innovation in the public sector. In order to drive the process from interaction, via collaboration, to public innovation, the social and political actors will need to exercise some kind of collaborative leadership and innovation management", zo stellen Sørensen en Torfing⁹³. Het leiderschap kan daarbij volgens deze auteurs worden uitgeoefend door zowel *'trained facilitators'* als *'organic leaders'* die verbonden zijn aan en vertrouwd zijn met de actoren in het samenwerkingsproces.

⁹² Ansell, C., Gash, A., o.c., pp.558-559.

⁹³ Sørensen, E., Torfing, J., *Introduction. Collaborative Innovation in the Public Sector*. In: Sørensen, E., Torfing, J. (eds.) *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*. Special Issue, vol.17, iss.1, 2012, article 1, p.8.

Ook binnen het model van Ansell en Gash wordt het belang van leiderschap binnen interorganisationale samenwerkingsverbanden erkend: "*Leadership is widely seen as a critical ingredient in bringing parties to the table and for steering them through the rough patches of the collaborative process*"⁹⁴. Hun aandacht gaat daarbij evenwel niet zo zeer naar de vraag door wie het leiderschap wordt uitgeoefend, maar des te meer naar de manier waarop het wordt uitgeoefend.

Daar waar leiderschap binnen een publieke organisatie vooral wordt ingegeven door positiemacht en bijgevolg dus zo goed als vastligt bij één (of een groep van) perso(o)(ne)n, kan leiderschap binnen interorganisationale samenwerking immers door verschillende personen en doorheen verschillende fasen binnen het samenwerkingsproces worden uitgeoefend. Kenmerkend is in ieder geval dat de leiders eerder faciliterend – in plaats van dirigerend – bepaalde leiderschapsrollen zullen waarnemen. Ansell en Gash onderscheiden er zelf drie: stewards, mediators en catalysts. *Stewards* helpen de samenwerking in de eerste plaats tot stand brengen en worden geacht te waken over de integriteit van de samenwerking. *Mediators* zijn vervolgens leiders die de samenwerking faciliteren door relaties tussen stakeholders te versterken of door te bemiddelen in geval van meningsverschillen. Ze worden daarbij eerder als neutrale actoren gezien die op die manier optreden als '*honest brokers*'. *Katalysators* helpen tot slot bij zowel het identificeren als realiseren van bepaalde doelstellingen. Ansell en Gash stellen daarbij: "*Although collaborative leaders are called upon to play multiple roles, the salience of these roles may vary with the circumstances and goals of collaboration*"⁹⁵.

Ook wij gaan er van uit dat de mate waarop **faciliterend leiderschap** binnen het samenwerkingsproces speelt in het genereren van meerwaarde, afhankelijk is van wat men precies via de samenwerking wil bereiken. Naar analogie met Soeters stellen wij in ieder geval dat de veruitwendiging van een bepaalde leiderschapsrol wordt bepaald al naargelang de fase waarin de samenwerking zich bevindt. Meer in het bijzonder onderscheiden wij vier rollen die volgens ons faciliterend kunnen werken voor zowel de opstart als het verdere verloop van de samenwerking. Drie van deze rollen kwamen in de vorige paragraaf reeds aan bod, met name het belang van **initiators**, **sponsors en champions**. Een vierde rol die wij essentieel achten, is de aanwezigheid van **believers**. Met believers doelen wij op de aanwezigheid van personen die ondanks eventuele terugslagen toch rotsvast overtuigd blijven van de mogelijke meerwaarde die samenwerking met zich mee kan brengen.

⁹⁴ ⁹⁴ Ansell, C., Gash, A., o.c., p.554.

⁹⁵ Ansell, C., Gash, A., *Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership*. In: Sørensen, E., Torfing, J. (eds.) *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*. Special Issue, vol.17, iss.1, 2012, article 7, p.2

Als vierde hypothese stellen wij daarom:

Hypothese 4: De veruitwendiging van faciliterend leiderschap zal het succesvol doorlopen van een bepaalde fase bevorderen, alsook de mogelijkheid vergroten om de samenwerking naar een volgende fase te brengen.

3.3.1.3. **Institutioneel kader**

Ansell en Gash definiëren dit institutioneel kader van de samenwerking als *"the basic protocols and ground rules for collaboration, which are critical for the procedural legitimacy of the collaborative process"*⁹⁶. De auteurs benadrukken daarbij onder meer het belang van een 'open en inclusief' samenwerkingsproces. Enkel wanneer partners het gevoel hebben dat ze op een **evenwaardige manier** kunnen **deelnemen aan het samenwerkingsproces**, zullen ze zich immers betrokken voelen en zich blijven inzetten voor het welslagen ervan. In dit verband wijzen Dovidio, Gaertner en Esses ook op het belang van het streven naar een collectieve identiteit in de samenwerking. Zij stellen: *"The recognition of common identity (...) allows groups to capitalize on the novel ideas and the various perspectives of members of different groups to enhance their effectiveness in achieving success in superordinate goals"*. Zij vervolgen: *"This is important for realizing the potential benefits of diversity by encouraging the full participation of minority group members and leading majority group members to relinquish some of their advantages to pursue collective goals in which minority and majority group members benefit as one"*⁹⁷.

3.3.1.4. **Het samenwerkingsproces**

Ansell en Gash zien het samenwerkingsproces eerder als een cyclisch dan als een lineair proces. Dit cyclisch karakter wordt overigens als belangrijk beschouwd doorheen alle fasen van de samenwerking. Meer in het bijzonder worden de ervaringen van samenwerking in een bepaalde fase geacht een positieve dan wel een negatieve invloed uit te oefenen op verdere samenwerkingsfasen.

Een eerste factor waarop de auteurs wijzen, is het belang van **face-to-face communicatie**. Regelmatige ontmoetingen worden immers noodzakelijk geacht om de mogelijkheden tot wederzijdse winst te kunnen identificeren bij elkaar. Bovendien wordt dit ook vaak geacht aan de basis te liggen van de opbouw van **vertrouwen en wederzijds respect**, **gemeenschappelijk begrip** en **toewijding** aan het proces zelf. Toch stellen de auteurs dat hoewel face-to-face dialoog weliswaar noodzakelijk kan worden geacht; het daarentegen niet volstaat om tot een succesvolle samenwerking te komen.

⁹⁶ Ansell, C., Gash, A., o.c., p.555.

⁹⁷ Dovidio, J., Gaertner, S., Esses, V., *Cooperation, Common Identity, and Intergroup Contact*. In: Sullivan, B., Snyder, M., Sullivan, J. (eds.), *Cooperation. The Political Psychology of Effective Human Interaction*. Malden: Blackwell, 2008, p.155.

Ook wij veronderstellen dat deze ontmoetingen best wel ergens toe leiden. Indien niks wordt gerealiseerd (zowel in termen van beleidsafstemming als in termen van concrete projecten) dreigt de meerwaarde van samenwerking immers niet langer te worden erkend door één of meerdere actoren. In dit verband wijzen Ansell en Gash op het belang van het **genereren van enkele tussentijdse resultaten**: "*Collaboration is more likely to ensue when the possible purpose and advantages of collaboration are relatively concrete and when small wins from collaboration are possible*"⁹⁸. Deze tussentijdse resultaten bevorderen volgens deze auteurs immers zowel het *vertrouwen als de betrokkenheid van de partners*. Bovendien dragen al deze kleine ontwikkelingen wellicht ook bij tot het realiseren van grootschaligere doelstellingen. Op die manier worden de partners blijvend gestimuleerd om de samenwerking verder te zetten doordat zij overtuigd worden van de meerwaarde van samenwerking. Voorwaarde is daarbij wel dat de tussentijdse resultaten voordelen opleveren voor *alle partners*. Om de samenwerking enige kans op slagen te geven, achten wij het daarom zoals gezegd noodzakelijk dat de ambities en verwachtingen van de partners niet al te ver uiteen liggen. Bovendien wijzen we in dit verband ook op het belang van het vooropstellen **van haalbare en realistische doelstellingen** die rekening houden met het te doorlopen tijdspad en de bevoegdheden waarover men beschikt. Al te ambitieuze verwachtingen zullen slechts zelden kunnen worden waargemaakt en al zeker niet op korte termijn.

Dit brengt ons tot de laatste te testen hypothese binnen dit proefschrift:

Hypothese 5: *Het streven naar en realiseren van zogenaamde 'small wins' die een meerwaarde genereren voor alle partners zal de duurzaamheid van de samenwerking bevorderen.*

De manier waarop bovenstaande factoren bijdragen tot het realiseren van de vooropgestelde doelstellingen, zal ten slotte bepalen of organisaties op termijn zullen beslissen tot consolidatie van de samenwerking enerzijds of tot stopzetting ervan anderzijds.

⁹⁸ Ansell, C., Gash, A., o.c., p.561.

DEEL 2:

Empirisch

luik

Hoofdstuk 4: Methodologie

4.1. Inleiding

Nadat in het eerste deel van dit proefschrift het theoretisch kader van ons onderzoek werd toegelicht, vat dit tweede deel aan met een hoofdstuk over de gehanteerde onderzoeksaanpak. Daarbij zal onder meer aandacht worden besteed aan onze onderzoeksstrategie, alsook aan de verschillende methodes waarop onze data werden verzameld (onderzoeksmethodologie). Beginnen doen we evenwel met een verantwoording van een aantal keuzes die als uitgangspunten van ons onderzoek dienen.

Wij vinden het immers belangrijk om vooraf onze uitgangspunten te expliciteren. Vooronderstellingen bepalen immers de manier waarop een onderzoeker naar een bepaald fenomeen kijkt, alsook de manier waarop hij of zij dit fenomeen wenst te analyseren. Zij zijn met andere woorden bepalend in de latere keuze van de onderzoeksaanpak en bijgevolg ook voor de bekomen resultaten en/of conclusies. Door hierover vooraf duidelijk te communiceren naar de lezer toe, wordt ook vermeden dat bij die lezer uiteenlopende interpretaties of misvattingen zouden ontstaan over de manier waarop het onderzoeksthema werd bestudeerd, alsook over de reikwijdte van de bekomen resultaten en/of conclusies.

Neuman stelt: *"The way science develops in a specific field across time is based on researchers sharing a general approach or paradigm"*¹. Een paradigma wordt daarbij door deze auteur gedefinieerd als *"an integrated set of assumptions, beliefs, models of doing good research, and techniques for gathering and analyzing data"*. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek kenmerkt zich evenwel door het feit dat er verschillende benaderingen mogelijk zijn in de manier waarop naar een bepaald fenomeen wordt gekeken en bijgevolg dus ook in de manier waarop het wordt onderzocht. In de meeste debatten wordt in dit verband gesproken over de klassieke tweedeling tussen kwantitatief onderzoek enerzijds en kwalitatief onderzoek anderzijds². Volgens della Porta en Keating is de realiteit echter veel genuanceerder waardoor verschillende benaderingen bijgevolg ook op verschillende manieren (kunnen) worden gecombineerd³.

¹ Neuman, L., *Basics of Social Research. Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson, 2007, p.41.

² Mortelmans, D., *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco, 2007, p.54.

³ della Porta, D., Keating, M., *How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction*. In: della Porta, D., Keating, M. (eds.), *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p.21.

Kwalitatief onderzoek mag daarom volgens Mortelmans niet worden beschouwd als een monolithisch blok, ook al doet de methodestrijd tussen het kwalitatief en het kwantitatief onderzoek dit wel vermoeden. Zo kunnen de wijzen waarop men aan kwalitatief onderzoek doet immers zeer sterk uiteenlopen. Hij concludeert daarom: *"De veelkleurigheid van het kwalitatief onderzoek komt niet tot uiting zolang we niet afstappen van de strikt dichotome tweedeling"*⁴. Ook Guba en Lincoln stellen dat in elk onderzoek zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden kunnen worden gebruikt. Volgens hen zijn vragen over de methode bovendien minder belangrijk dan vragen over het paradigma dat wordt gehanteerd. Zij definiëren een paradigma als volgt: *"het fundamentele wereldbeeld dat ten grondslag ligt aan het onderzoek en dat hier richting aan geeft, niet alleen wat betreft de keuze van de te gebruiken methoden, maar ook op ontologisch en epistemologisch fundamentele manieren"*⁵. della Porta en Keating beamen dit en stellen: *"Usually, competing approaches in the social sciences are contrasted on a. their ontological base, related to the existence of a real and objective world; b. their epistemological base, related to the possibility of knowing this world and the forms this knowledge would take; c. their methodological base, referring to the technical instruments that are used in order to acquire that knowledge"*⁶. Hieronder gaan wij daarom dieper in op zowel de epistemologische, ontologische als methodologische uitgangspunten van ons onderzoek naar het welslagen of falen van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in de gemeentelijke clusters van de Euregio Scheldemond.

4.2. Onderzoeksfilosofie

Saunders, Lewis en Thornhill definiëren de onderzoeksfilosofie als *"een overkoepelende term die gaat over de ontwikkeling van kennis en de aard van die kennis"*⁷. Deze auteurs bevestigen onze eerdere stelling dat de onderzoeksfilosofie die men als onderzoeker hanteert belangrijke aannames bevat over de manier waarop men naar het onderzoeksobject – en bij uitbreiding naar de wereld – zal kijken. Ook Furlong en Marsh beamen dit en stellen: *"Each social scientist's orientation to his or her subject is shaped by his/her ontological and epistemological position. Even if these positions are unacknowledged, they shape the approach to theory and the methods which the social scientist uses"*⁸.

⁴ Mortelmans, D., o.c., p.57.

⁵ Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux, 2008, pp.15-16.

⁶ della Porta, D., Keating, M., o.c., p.21.

⁷ Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., o.c., pp.16-17.

⁸ Furlong, P., Marsh, D., *A Skin Not a Sweater: Ontology and epistemology in political science*. In: Marsh, D., Stoker, G. (eds.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010, p.184.

Deze aannames vormen aldus de basis van de gevolgde onderzoeksstrategie en van de methoden die men als onderdeel van die strategie zal kiezen. De toegepaste filosofie wordt daarbij volgens Saunders en anderen gedeeltelijk beïnvloed door praktische overwegingen, maar vooral door persoonlijke overtuigingen van de onderzoeker. Meer in het bijzonder gaat het daarbij onder meer over de vraag wat men als onderzoeker belangrijk en/of nuttig acht om te bestuderen.

4.2.1. Epistemologisch standpunt

Epistemologie gaat in essentie over de vraag wat aanvaardbare kennis is (of zou moeten zijn) in een bepaald studiegebied⁹. Uit wetenschappelijk oogpunt situeert dit onderscheid zich vooral in het verschil tussen wat Saunders, Lewis en Thornhill de 'middelen'-onderzoeker en de 'gevoelens'-onderzoeker noemen¹⁰. De 'middelen'-onderzoeker zal vanuit epistemologisch opzicht eerder vertrekken vanuit de positivistische traditie ten opzichte van de ontwikkeling van kennis; terwijl de 'gevoelens'-onderzoeker vooral vanuit het interpretivistisch perspectief vertrekt.

In de positivistische traditie gaat men uit van een waarneembare sociale werkelijkheid, waarbij het eindproduct van zulk onderzoek uit wetmatige generalisaties bestaat, net zoals bij het onderzoek van de exacte wetenschapper¹¹. De onderzoeker neemt in deze traditie de rol van objectieve waarnemer op zich die onbevooroordeeld de gegevens interpreteert die op een kennelijk waarde vrije manier werden verzameld. In methodologisch opzicht uit zich dat in het formuleren van hypothesen en in het empirisch testen ervan via kwantificeerbare waarnemingen die statistisch kunnen worden geanalyseerd en uitmonden in causale relaties. Als voornaamste aanname geldt daarbij dat de onderzoeker onafhankelijk is van het studieobject en wordt geacht het onderzoeksobject te bestuderen zonder het te beïnvloeden en zonder er zelf door te worden beïnvloed.

Het interpretivisme vertrekt daarentegen vanuit de gedachte dat de sociale werkelijkheid veel te complex is om over te theoretiseren door middel van vaste wetten. Wanneer complexiteit wordt gereduceerd tot een aantal wetmatige generalisaties, gaat volgens de interpretivisten bovendien veel inzicht verloren. Binnen deze traditie acht men het daarom noodzakelijk dat de onderzoeker de verschillen tracht te begrijpen tussen mensen in hun rol als sociale actoren¹². Binnen ons onderzoek naar het welslagen of falen van grensoverschrijdende samenwerking achten wij een dergelijke benadering van de werkelijkheid het meest geschikt om onze onderzoeksvragen te beantwoorden.

⁹ Bryman, A., *Social Research Methods*. Oxford: University Press, 2012, p.27.

¹⁰ Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., o.c., pp.17-18.

¹¹ Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., o.c., p.18.

¹² Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., o.c., p.21.

Eerder dan grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden als 'op zichzelf staande fenomenen' te beschouwen, erkennen wij met name de rol van actoren in het opbouwen en vormgeven van deze samenwerkingsverbanden in de praktijk. Om het met de woorden van Saunders en anderen te zeggen, zien wij deze actoren als het ware als 'acteurs die een rol spelen binnen het ontstaan en het functioneren van de samenwerking'¹³. Wij achten deze benadering ook het meest geschikt omwille van het feit dat wij er ons van bewust zijn dat elk grensoverschrijdend samenwerkingsverband een uniek karakter heeft en persoons-, tijd- en contextgebonden is. Vandaar dat wij een holistisch standpunt hanteren. Daarbij achten wij het proces van betekenisgeving door actoren in een specifieke context belangrijker dan het trachten te bepalen van causale verbanden¹⁴.

4.2.2. Ontologisch standpunt

Ontologie houdt zich vooral bezig met de aard van de werkelijkheid. Centraal staat de vraag naar *"whether social entities can and should be considered objective entities that have a reality external to social actors, or whether they can and should be considered social constructions built up from the perceptions and actions of social actors"*¹⁵. Het gaat daarbij vooral om het onderscheid tussen *objectivisme* enerzijds en *subjectivisme* anderzijds. Het objectivisme gaat ervan uit dat sociale eenheden werkelijk bestaan, los van de sociale actoren. Het subjectivisme gaat er daarentegen van uit dat sociale verschijnselen als het ware gecreëerd worden door de percepties en de daaruit voortvloeiende handelingen van sociale actoren. Door het proces van sociale interacties zijn deze verschijnselen bovendien voortdurend aan verandering onderhevig¹⁶.

De term subjectivisme wordt vaak ook geassocieerd met de term (sociaal) constructivisme¹⁷. Mortelmans stelt dat binnen het constructivisme wordt benadrukt dat iedere mens zijn eigen visie op de realiteit heeft en aldus ook een beetje een "eigen" realiteit creëert. De sociale werkelijkheid wordt volgens de constructivisten aldus gecreëerd door interacties en processen van betekenisgeving. Volgens Neuman maken de meeste onderzoekers die een interpretatieve benadering hanteren, ontologisch ook gebruik van een constructivistische kijk op hun studieobject¹⁸. Daarbij gaat men er van uit dat het sociale leven van de mens gebaseerd is op ideeën, overtuigingen en percepties van de werkelijkheid eerder dan op objectief waargenomen 'gegevens'.

¹³ Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., o.c., p.21.

¹⁴ Mortelmans, D., o.c., p.57.

¹⁵ Bryman, A., o.c., p.32.

¹⁶ Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., o.c., p.22.

¹⁷ Zie onder meer Bryman, A., o.c., pp.32-34.

¹⁸ Neuman, L., o.c., p.43.

Ook binnen dit proefschrift zullen wij een sociaal constructivistisch perspectief hanteren. Het is immers onze voornaamste betrachting om inzicht te verwerven in de praktijk van grensoverschrijdende samenwerking als zijnde het resultaat van de interactie tussen de in de samenwerking betrokken actoren. Daarbij zijn we er ons van bewust dat de verschillende interpretaties die actoren aan de werkelijkheid geven, wellicht ook een invloed hebben op hun handelen. In lijn met het sociaal constructivisme achten wij het daarom belangrijk om als onderzoeker de subjectieve realiteit van de in de onderzochte samenwerkingsverbanden betrokken actoren te begrijpen, zodat we hun motieven, handelen en bedoelingen op een zinvolle manier kunnen interpreteren. De manier waarop GROS ontstaat en zich in de praktijk ontwikkelt, zien wij daarom als het resultaat van de percepties, overtuigingen en ideeën van de actoren die op een bepaald moment in de tijd in de samenwerking betrokken zijn.

4.2.3. Samengevat

Saunders, Lewis en Thornhill stellen dat het onvermijdelijk is dat discussies over zowel de epistemologie als ontologie vaak een concurrerend karakter hebben¹⁹. De discussie wordt daarbij vaak terug gebracht tot de fundamentele keuze tussen óf de positivistische óf de interpretivistische onderzoeksfilosofie. Wij hanteren evenwel een pragmatische benadering in die zin dat wij het mogelijk achten om beide filosofieën in één onderzoek te integreren. Typerend voor pragmatici is dat zij "*construct their reality socially and perform analysis critically; they are sceptics and hence not believers of final truth*"²⁰. Zo vertrekken wij in ons onderzoek vanuit een aantal uit de literatuur onderscheiden factoren die volgens ons van invloed (kunnen) zijn op het welslagen of falen van grensoverschrijdende samenwerking in de praktijk. Wij gaan aldus voornamelijk uit van een deductieve onderzoeksbenadering, hoewel deze benadering volgens Bryman nochtans voornamelijk is gerelateerd aan kwantitatief onderzoek²¹. In tegenstelling tot de positivistische traditie worden de resultaten die wij vinden evenwel niet geacht universeel geldig te zijn, maar zien wij ze veeleer als het resultaat van de subjectieve interpretatie van de betrokken actoren in de door ons onderzochte samenwerkingsverbanden. Door onze keuze voor een kwalitatief onderzoeksopzet door onder meer het afnemen van diepte interviews bij sleutelactoren uit de samenwerkingsverbanden (cf. infra), achten wij het evenwel ook mogelijk om eventuele bijkomende factoren voor succes of falen te kunnen achterhalen bij deze sleutelactoren, waardoor ons onderzoek ook een bepaald inductief aspect kent.

¹⁹ Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., o.c., p.23.

²⁰ Bogason, P., *Networks and bargaining in policy analysis*. In: Peters, G., Pierre, J., *Handbook of Public Policy*. London: Sage, 2006, p.81.

²¹ Bryman, A., o.c., pp.35-36.

4.3. Onderzoeksstrategie

In deze paragraaf willen wij onze methodologische standpunten verduidelijken. De methodologische vraag houdt met name verband met de vraag naar hoe een onderzoeker iets te weten kan komen over wat hij denkt dat er te kennen valt"²²? Meer in het bijzonder zullen wij in deze paragraaf stilstaan bij onze gekozen onderzoeksstrategie. Het is immers die strategie die ons in staat moet stellen om onze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden en aldus de doelstellingen van dit onderzoek te bereiken.

Gegeven ons interpretivistisch uitgangspunt, achten wij de keuze voor een kwalitatief onderzoeksofzet het meest geschikt voor het beantwoorden van onze onderzoeksvragen. Vromen bevestigt onze keuze door te stellen dat: *"When we seek to understand or explain how and why a political institution, event, issue, or process came about, we are necessarily asking questions that can be answered through using qualitative methods"*²³. Zoals eerder gesteld, mag kwalitatief onderzoek evenwel niet worden beschouwd als een monolithisch blok dat steeds gebruik maakt van één en dezelfde onderzoeksstrategie. Ook de methodologische aanpak van kwalitatief onderzoek kan volgens Mortelmans immers heel verscheiden zijn. Hij onderscheidt daarbij vier zogenaamde grondvormen van kwalitatief onderzoek: de kwalitatieve survey, de etnografische studie, de casestudy en de kwalitatieve inhoudsanalyse (en discoursanalyse)²⁴. Het zou ons te ver leiden om op al deze grondvormen uitgebreid in te gaan. We beperken ons daarom tot het bespreken van de in ons onderzoek gehanteerde grondvorm, met name de casestudy.

4.3.1. Meervoudige casestudies

Een case wordt door Vennesson gedefinieerd als *"a phenomenon, or an event, chosen, conceptualized and analysed empirically as a manifestation of a broader class of phenomena or events"*. Casestudyonderzoek is volgens deze auteur dan gericht op het uitvoeren van diepgaand empirisch onderzoek op één of een klein aantal cases met het oog op het verkennen van elke afzonderlijke case en het verduidelijken van bepaalde kenmerken van een aantal cases, door middel van het opstellen en evalueren van theoretische verklaringen²⁵.

²² Mortelmans, D., o.c., p.59.

²³ Vromen, A., *Debating methods: rediscovering qualitative approaches*. In: Marsh, D., Stoker, G. (eds.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2010, p.249.

²⁴ Mortelmans, D., o.c., p.133.

²⁵ Vennesson, P., *Case studies and process tracing: theories and practices*. In: della Porta, D., Keating, M. (eds.), *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p.226.

Kaarbo en Beasley benadrukken in hun definitie van een casestudy daarbij het belang van de factoren 'context' en 'manipulatie'. Zij stellen met name: *"The phenomenon is studied as it occurs within its context, and neither the phenomenon nor the context are directly manipulated by the researcher"*²⁶.

Yin stelt dat de keuze voor een bepaalde onderzoeksstrategie wordt bepaald door het type onderzoeksvragen dat binnen een onderzoek wordt gesteld²⁷. De keuze voor een casestudy is volgens deze auteur dan ook het meest gerechtvaardigd wanneer de onderzoeksvragen een verklarend karakter hebben en aldus een antwoord willen geven op de 'hoe' en 'waarom' vraag. Kaarbo en Beasley bevestigen dit en zien deze 'hoe' en 'waarom' vragen als *"questions focusing on the underlying process, on the causal nexus between the independent variables and the phenomena to be explained"*²⁸. In ons onderzoek naar de factoren die volgens ons bepalend zijn in het uitoefenen van grensoverschrijdende samenwerking in de praktijk, beschouwen wij het gebruik van casestudies dan ook als de meest geschikte onderzoeksstrategie voor ons onderzoek.

In de methodologische literatuur wordt verder het onderscheid gemaakt tussen een *single case onderzoek* (of enkelvoudige casestudy) en een *multiple case onderzoek* (of meervoudige casestudies)²⁹. Zoals de naam al doet vermoeden, wordt in een enkelvoudige casestudy één bepaalde case bestudeerd en volledig uitgewerkt, daar waar in meervoudige casestudies verschillende cases met elkaar worden vergeleken. Vandaar dat meervoudige casestudies ook wel eens worden gelijkgesteld met de 'comparative case method'. Dat is *"the systematic comparison of two or more data points (cases) obtained through use of the case study method"*³⁰.

Het gebruik van een enkelvoudige casestudy is volgens Saunders en anderen vooral interessant als het gaat om een kritieke case, of om een extreme of unieke case. Daarnaast is het gebruik van deze strategie ook aangeraden wanneer men als onderzoeker een verschijnsel wil analyseren waaraan tot dan toe nog maar weinigen aandacht hebben besteed³¹. Uiteraard biedt een enkelvoudige casestudy de mogelijkheid om grondiger in te gaan op de bespreking van de verschillende variabelen. Toch geeft Yin de voorkeur aan het gebruik van meervoudige casestudies door te stellen dat de daaruit volgende gegevens kunnen leiden tot een groter vertrouwen in de juistheid van de gegevens³².

²⁶ Kaarbo, J., Beasley, R., *A practical guide to the comparative case study method in political psychology*. In: *Political Psychology*, vol.20, no.2, 1999, p.373.

²⁷ Yin, R. *Applications of case study research*. California: Thousand Oaks, 2012, p.5.

²⁸ Kaarbo, J., Beasley, R., o.c., p.378.

²⁹ Mortelmans, D., o.c., p.175.

³⁰ Kaarbo, J., Beasley, R., o.c., p.372.

³¹ Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., o.c., p.130.

³² Yin, R. o.c., p.7.

Binnen ons onderzoek zijn wij vooral geïnteresseerd in het ontdekken van die factoren die bepalend zijn voor het welslagen van GROS in de praktijk. Bij de selectie van onze cases (cf. infra) is het dan ook belangrijk dat wij een aantal cases selecteren die variëren in hun mate van 'succes'. Zoals eerder aan bod kwam, stellen wij dit succes in de eerste plaats gelijk met het verderzetten of stopzetten van de samenwerking. Dit biedt ons immers een 'objectief' uitgangspunt om vervolgens onze onafhankelijke variabelen op los te laten en aldus te bekijken of zij inderdaad een bepalende invloed hebben op het succes of falen van de samenwerking in de praktijk. Binnen ons onderzoek maken wij dus gebruik van de hierboven gedefinieerde 'comparative case method'.

Volgens Bryman gaat deze methode uit van de stelling dat sociale fenomenen beter kunnen worden begrepen wanneer ze worden vergeleken met twee of meerdere contrasterende cases³³. Ook hij stelt: *"The main argument in favour of the multiple-case study (en dus van de door ons gebruikte methode) is that it improves theory building"*. Hij vervolgt: *"By comparing two or more cases, the researcher is in a better position to establish the circumstances in which a theory will or will be not hold"*. Miles en anderen vervolledigen: *"Multiple-case sampling adds confidence to findings. By looking at a range of similar and contrasting cases, we can understand a single-case finding, grounding it by specifying how and where and, if possible, why it carries on as it does"*³⁴.

Een gekende kritiek op casestudies is immers de beperkte generaliseerbaarheid (externe validiteit) ervan³⁵. Maxwell en Chmiel definiëren generaliseerbaarheid als *"extending research results, conclusions, or other accounts that are based on a study of particular individuals, settings, times, or institutions, to other individuals, settings, times, or institutions than those directly studied"*³⁶. Yin stelt dat er wat betreft de kritiek van de beperkte generaliseerbaarheid van casestudies een onderscheid dient te worden gemaakt tussen statistische generaliseerbaarheid enerzijds en analytische (of theoretische) generaliseerbaarheid anderzijds³⁷. De bekomen resultaten van een onderzoek zijn statistisch generaliseerbaar wanneer de resultaten van de getrokken steekproef kunnen worden gegeneraliseerd naar een grotere populatie. Binnen casestudyonderzoek vormen de cases evenwel geen "sampling point" voor grotere populaties, waardoor ze dus ook op geen enkele manier statistisch generaliseerbaar kunnen zijn. Analytische generaliseerbaarheid verwijst daarentegen naar *"using a study's theoretical framework to establish a logic that might be applicable to other situations"*.

³³ Bryman, A., o.c., pp.72-74.

³⁴ Miles, M., Huberman, M., Saldaña, J., *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook*. Thousand Oaks: Sage, 2014, p.34.

³⁵ Bryman, A., o.c., p.67.

³⁶ Maxwell, J., Chmiel, M., *Generalization in and from qualitative analysis*. In: Flick, U. (ed.) London: Sage, 2014, p.540.

³⁷ Yin, R. o.c., p.18.

Deze laatste vorm van generaliseerbaarheid acht Yin wel toepasbaar op casestudies. De overdraagbaarheid van de resultaten is dan gebaseerd op analogieredeneringen en geldt voor vergelijkbare gevallen die niet werden onderzocht. Miles, Huberman en Saldaña stellen in dit verband dat er gegeneraliseerd wordt *“from one case to the next on the basis of a match to the underlying theory, not to a larger universe. The choice of cases usually is made on conceptual grounds, not on representative grounds”*³⁸.

Saunders en anderen relativeren bovendien het belang van generaliseerbaarheid en stellen: *“Als we aanvaarden dat de omstandigheden van vandaag over drie maanden misschien niet meer van toepassing zijn, dan raakt iets van de waarde van generalisatie verloren. Generalisatie wordt ook minder belangrijk als we aanvaarden dat alle organisaties uniek zijn”*³⁹. In lijn met deze stelling is het daarom binnen ons onderzoek vooral onze betrachting om het proces van grensoverschrijdende samenwerking in de toekomst beter te kunnen begrijpen en dus niet om hierover *a priori* voorspellingen te doen.

4.3.2. Selectie van de cases

Zoals eerder aangegeven is het binnen dit onderzoek onze voornaamste betrachting om inzicht te verwerven in de factoren die het succes of falen van een aantal grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in de praktijk (mee) bepalen. Om de relatie tussen twee of meer variabelen binnen onze comparatieve onderzoeksstrategie vast te kunnen stellen, is het volgens Kaarbo en Beasley vooreerst van belang *“to minimize variability in other variables that may affect the investigated relationship”*⁴⁰. Eerder in dit proefschrift kwam reeds naar voor dat bepaalde transnationale en nationale obstakels belemmerend kunnen werken voor het welslagen van de samenwerking. Zo kunnen verschillen in nationale regelgeving rond tal van grensoverschrijdende thematieken een grote invloed hebben op het vestigen en onderhouden van effectieve samenwerking in de praktijk. Bij de selectie van onze cases vonden wij het daarom van groot belang om deze factor zoveel als mogelijk onder controle te houden en dit door het selecteren van een aantal samenwerkingsverbanden die gelegen zijn aan dezelfde nationale grens.

Ook praktische overwegingen lagen evenwel ten grondslag aan onze uiteindelijk geselecteerde samenwerkingsverbanden. Rekening houdend met factoren als tijd, middelen en nabijheid (*convenience sampling*⁴¹) werd er voor geopteerd om de bilaterale samenwerkingsrelaties tussen Vlaanderen en Nederland te onderzoeken eerder dan bijvoorbeeld de grensregio Vlaanderen-Wallonië-Frankrijk te bestuderen.

³⁸ Miles, M., Huberman, M., Saldaña, J., o.c., p.34.

³⁹ Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., o.c., p.21.

⁴⁰ Kaarbo, J., Beasley, R., o.c., p.379.

⁴¹ Mortelmans, D., o.c., p.160.

Omdat wij van oordeel zijn dat het vooral de grensgemeenten zijn die het vaakst worden geconfronteerd met zowel de problematieken als de opportuniteiten die eigen zijn aan de aanwezigheid van een grens, werd ook besloten om te focussen op lokaal opgezette samenwerkingsverbanden. De beide in oorsprong provinciale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (Euregio Scheldemond en Euregio Benelux Middengebied) die samen het huidige INTERREG V-programma Grensregio Vlaanderen-Nederland uitmaken, werden aldus niet beschouwd als analyse-eenheden. Omdat wij er bovendien van overtuigd zijn dat er ook binnen de grensregio Vlaanderen-Nederland bepaalde cultuurverschillen kunnen bestaan tussen de provincies (en de daarin geografisch gesitueerde gemeenten) onderling, werd er tot slot ook voor geopteerd om enkel die lokale samenwerkingsverbanden in ons onderzoek op te nemen die geografisch tot het gebied van de Euregio Scheldemond behoorden (en dus tot de provincies Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Zeeland). Het grensoverschrijdend stedelijk netwerk BENEGO, het Grensoverschrijdend Gemeenschappelijk Orgaan Baarle en de samenwerking tussen Weert, Maaseik en Bree werden daarom evenmin opgenomen in het onderzoek.

Naast het feit dat de drie uiteindelijk gekozen samenwerkingsverbanden (cases) allen gesitueerd zijn aan dezelfde nationale grens, wordt onze keuze bovendien gerechtvaardigd door volgende stelling van King en anderen: *"The most basic rule in case selection is that selection should allow for the possibility of variation in values of the dependent variable"*. Zonder deze variatie zou de onderzoeker immers geen oorzakelijke gevolgtrekkingen kunnen maken, omdat op die manier geen uitsluitel wordt verkregen of de gebruikte onafhankelijke variabelen inderdaad verklaren waarom een bepaald fenomeen zich al dan niet voordoet. Wanneer we binnen ons onderzoek bijvoorbeeld alleen maar samenwerkingsverbanden zouden selecteren waar de samenwerking succes kent, bestaat de kans dat de geselecteerde variabelen verkeerdelijk worden geacht bepalend te zijn in het succes ervan. Door de onafhankelijke variabelen ook te testen op samenwerkingsverbanden die minder succesvol zijn/waren, kan hun invloed op het welslagen of falen van de samenwerking daarentegen wel beter worden ingeschat. Zoals reeds in paragraaf 1.3.2. bij het bespreken van de uitgangspunten en de afbakening van ons onderzoekskader aan bod kwam, vertonen de drie uiteindelijk gekozen cases inderdaad grote verschillen wat betreft de manier waarop en de mate waarin wordt samengewerkt. Bij de bespreking van de verschillende cases (cf. hoofdstuk 5, 6 en 7) gaan we hier overigens nog nader op in. In onderstaande tabel volgt alvast een schematisch overzicht van de uiteindelijk geselecteerde grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Het betreft zoals gezegd de drie afzonderlijke gemeentelijke clusters binnen de Euregio Scheldemond

Tabel 6: De geselecteerde grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden

Naam	Betrokken gemeenten en eventuele andere actoren	Juridische omkadering
Samenwerking Linieland van Waas en Hulst	Sint-Gillis-Waas, Stekene, Beveren, Hulst, provincie Oost-Vlaanderen, provincie Zeeland en Interwaas	EGTS (fase 4)
Samenwerking GOS cluster	Knokke-Heist, Maldegem, Damme, Sint-Laureins en Sluis	Geen juridische omkadering (fase 2)
Samenwerking Kanaalzonegemeenten	Gent, Terneuzen, Zelzate en Evergem	Tweeledige structuur: Enerzijds een GOL-structuur (fase 4), anderzijds het Kanaalzonegemeentenoverleg (fase 2))

4.4. Dataverzamelmethode

Saunders, Lewis en Thornhill stellen: “Als je een casestudystrategie volgt, moet je wellicht verschillende gegevensbronnen gebruiken en trianguleren”⁴². “Not only can the case study method serve to complement other research methods, it can be multimethodological in itself, as a number of techniques (e.g., content analysis, archival analysis, interviews) can be incorporated into a case study research design”⁴³. Meestal is er wel een dominante methode aanwezig⁴⁴. In dit proefschrift zijn onze empirische gegevens voor het grootste gedeelte verkregen uit diepte interviews met sleutelfiguren uit de geselecteerde samenwerkingsverbanden. Deze sleutelfiguren vormden deels zelf het onderzoeksobject, maar dankzij hun percepties over de samenwerking kregen we ook een beter zicht op het samenwerkingsproces zelf. We kozen daarnaast ook voor een analyse van verschillende beleidsdocumenten zoals verslagen van vergaderingen, statuten, jaarverslagen, nieuwsbrieven, etc. Tot slot maakten wij ook gebruik van de methode van niet-participerende observatie door voor elke onderzochte case ook één of twee vergadering(en) bij te wonen. In lijn met della Porta en Keating volgen wij immers de stelling dat het gebruik van verschillende methodes en methodologieën binnen een onderzoeksopzet de betrouwbaarheid verhoogt, alsook het begrip van het onderzoeksobject⁴⁵.

⁴² Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., o.c., p.129.

⁴³ Kaarbo, J., Beasley, R., o.c., p.389.

⁴⁴ Mortelmans, D., o.c., p.23.

⁴⁵ Della Porta, D., Keating, M., o.c., p.37.

4.4.1. Diepte interviews met sleutelactoren

Omdat wij de interviews beschouwen als onze belangrijkste bron van informatie, gaan we in deze paragraaf wat dieper in op dit aspect.

Semi-gestructureerd

Binnen ons onderzoek maakten wij gebruik van zogenaamde *semi-gestructureerde interviews*⁴⁶. Hiertoe stelden we vooraf een lijst met enkele hoofdthema's en vragen op die als leidraad voor het interview dienden. Of en in welke mate deze vragen tijdens het interview ook aan bod kwamen, hing onder meer af van de beschikbare tijd van de geïnterviewde actoren, de rol die ze speelden binnen de samenwerking, etc. Ook de volgorde waarin de vragen werden gesteld lag niet vast, maar kon veranderen naargelang het verloop van het gesprek. Bovendien bood een dergelijke manier van interviewen ons ook de mogelijkheid om waar nodig nader in te gaan op bepaalde door de actoren aangehaalde feiten (doorvragen of probing)⁴⁷. Aldus kenden onze interviews een eerder flexibel verloop⁴⁸.

Ieder interview startte met een korte toelichting van ons onderzoeksopzet. Daarna volgden er een aantal vragen rond zeven overkoepelende thema's, met name vragen rond:

1. Het ontstaan en het verloop van de samenwerking tot op heden;
2. De motieven en doelstellingen van zowel het collectief als de individuele organisaties en hun vertegenwoordigers;
3. De beschikbaarheid van hulpbronnen;
4. Het aspect vertrouwen en hoe dat vertrouwen al dan niet wordt bewerkstelligd binnen de samenwerking;
5. De aanwezigheid en uiting van leiderschap binnen de samenwerking;
6. Het geloof en het belang dat de individuele actoren aan de samenwerking hechten;
7. De perceptie van het al dan niet behalen van resultaten dankzij de samenwerking.

Elite interviews

Al de interviews die wij gedurende ons onderzoek afnamen, vielen onder de praktijk van de zogenaamde '*elite interviews*'. Vromen definieert dit soort interviews als "*interviews with individuals prominent in politics, public service, business, or who are activists or commentators in the public sphere*"⁴⁹.

⁴⁶ Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., o.c., p.301.

⁴⁷ Mortelmans, D., o.c., p.246.

⁴⁸ Bryman, A., o.c., p.471.

⁴⁹ Vromen, A., o.c. p.258.

Meer in het bijzonder werden voor elk onderzocht samenwerkingsverband de voornaamste actoren geïnterviewd en dit volgens de rol die zij op dat moment binnen het samenwerkingsverband vervulden. Op die manier werden er iets meer dan 20 diepte interviews afgenomen. Daarbij werd het afnemen van de interviews in de mate van het mogelijke gestructureerd op basis van de onderzochte cases. Aldus werden de betrokken actoren uit de EGTS Linieland van Waas en Hulst het eerst geïnterviewd en dit in de periode tussen december 2013 en april 2014. In de periode tussen juli 2014 en augustus 2014 volgden de interviews van de tweede cluster, zijnde de GOS-cluster. Het afnemen van de interviews uit de derde en laatste cluster rond de Kanaalzonegemeenten gebeurde ten slotte in de periode tussen oktober 2014 en februari 2015.

Onderstaande tabel geeft een schematisch overzicht van de actoren die per samenwerkingsverband werden bevraagd met vermelding van hun functie, de datum waarop het interview plaatsvond en de locatie.

Tabel 7: Overzicht van de geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum	Plaats
EGTS Linieland van Waas en Hulst			
Richard Meersschaert	Directeur EGTS	17 december 2013 en 14 januari 2014	Sint-Gillis-Waas
Robby De Caluwé	Burgemeester Moerbeke	27 februari 2014	Moerbeke
Bart Casier	Lid van het Technisch Comité van de EGTS en Directeur Interwaas	5 maart 2014	Sint-Niklaas
Hans Mooren	Lid van het Technisch Comité van de EGTS en werkzaam binnen de Benelux	17 december 2013 en 6 maart 2014	Sint-Gillis-Waas en Brussel
Peter Deckers	Ondervoorzitter EGTS en schepen Beveren	8 maart 2014	Beveren
Hedwig De Pauw	Lid van het Technisch Comité van de EGTS en Directeur van de directie Economie, Landbouw & Platteland, Europese en internationale samenwerking van de provincie Oost-Vlaanderen	12 maart 2014	Gent
Kees van Beveren	Vertegenwoordiger in de Linieraad en gedeputeerde provincie Zeeland	2 april 2014	Middelburg
Remi Audenaert	Voormalig voorzitter EGTS en burgemeester Sint-Gillis-Waas (tot 1 januari 2015)	8 april 2014	Sint-Gillis-Waas

Stany De Rechter	Vertegenwoordiger in de Linieraad en burgemeester Stekene	10 april 2014	Stekene
Jan-Frans Mulder	Voorzitter EGTS en burgemeester Hulst	15 april 2014	Hulst
GOS-cluster			
Johan De Roo	Voormalig burgemeester Maldegem	31 juli 2014	Maldegem
Marleen Van den Bussche	Burgemeester Maldegem	31 juli 2014	Maldegem
Leopold Lippens	Burgemeester Knokke-Heist	1 augustus 2014	Knokke-Heist
Annemiek Jetten	Burgemeester Sluis	12 augustus 2014	Sluis
Jelle Dijkstra	Gemeentesecretaris Sluis	12 augustus 2014	Sluis
Franki Van De Moere	Burgemeester Sint-Laureins	14 augustus 2014	Sint-Laureins
Kanaalzonegemeenten			
Frank Bruggeman	Burgemeester Zelzate	8 oktober 2014	Zelzate
Jan Lonink	Burgemeester Terneuzen	17 oktober 2014	Terneuzen
Ruud Van Leest	Secretariaatsmedewerker GOL Gent-Terneuzen en medewerker Team Bestuur Terneuzen	17 oktober 2014	Terneuzen
Joeri De Maertelaere	Burgemeester Evergem	13 november 2014	Evergem
Rudy Coddens	Voorzitter GOL en schepen Gent	3 december 2014	Gent
Mathias De Clercq	Eerste schepen Gent	27 februari 2015	Gent
Daan Schalck	CEO Havenbedrijf Gent	27 februari 2015	Gent

De gemiddelde duur van een interview bedroeg anderhalf uur met als uitschieters een interview van amper 19 minuten en een interview van 122 minuten. De interviews werden telkens met toestemming van de geïnterviewde digitaal opgenomen en nadien woordelijk uitgetypt en manueel gecodeerd. Kowal en O'Connell stellen immers: *"All social scientists doing qualitative research must carefully attend to the phase of setting down the verbal research material in writing by means of transcription"*⁵⁰.

De analyse van de gegevens gebeurde telkens nadat alle actoren van één van de drie cases waren geïnterviewd. In de volgende drie hoofdstukken volgt een narratieve weergave van de gevonden bevindingen. Deze bevindingen zullen worden gestoffeerd met een relatief groot aantal citaten die uit de interviews werden gehaald. Op die manier trachten wij de teneur van het

⁵⁰ Kowal, S., O'Connell, D., *Transcription as a crucial step of data analysis*. In: Flick, U (ed.) London: Sage, 2014, p.65

samenwerkingsproces en de factoren die het welslagen ervan beïnvloeden zo genuanceerd mogelijk weer te geven in de tekst.

4.4.2. Documentanalyse en bijwonen van vergaderingen

Ter aanvulling van de diepte interviews baseerden wij ons op allerlei bestuursdocumenten zoals statuten en oprichtingsovereenkomsten, verslagen van vergaderingen, jaarverslagen, nieuwsbrieven, websites, etc. Vooral rond het ontstaan, de doelstellingen, de resultaten, de al dan niet juridische structuur en de vertegenwoordiging binnen de organen slaagden wij er in om de gegevens die werden verkregen uit de interviews aan te vullen met bijkomende informatie. De geraadpleegde documenten konden op eenvoudig verzoek bij onder meer het Scheldemond-secretariaat worden opgevraagd en ingekeken. Wat betreft de GOS-cluster kregen wij bovendien ook inzage in het door Johan De Roo aangelegde dossier rond grensoverschrijdende samenwerking.

Om nog meer inzicht te krijgen in het verloop van het samenwerkingsproces en in de rol van de individuele partners en hun vertegenwoordigers daarin, achtten wij het tot slot ook noodzakelijk om voor elke cluster een vergadering bij te wonen. Wij deden dit voorafgaand aan de interviewfase en dus bij wijze van inleiding tot ons empirisch onderzoek. Op die manier kregen we in elke cluster tevens de kans om de bedoeling van ons onderzoek vooraf kenbaar te maken bij de betrokken actoren, waardoor het achteraf ook gemakkelijker was om de betrokkenen te bewegen tot een interview. Bovendien konden wij op die manier zelf ervaren hoe het proces van de samenwerking in de gekozen cases zich in de praktijk voltrok. Naast de vergaderingen van de drie gemeentelijke clusters, woonden wij ook een vergadering van de Scheldemondraad bij. De onderzochte gemeenten zijn immers ook in deze raad vertegenwoordigd.

Tabel 8: Overzicht bijgewoonde vergaderingen

Overlegforum	Datum	Plaats
Kanaalzonegemeenteoverleg	12 april 2013	Ertvelde (Evergem)
Linieraad	16 april 2013 en 17 december 2013	Sint-Gillis-Waas
GOS-vergadering	6 mei 2013	Damme
Scheldemondraad	15 mei 2013	Brugge

4.5. Over betrouwbaarheid en validiteit

Tot slot van dit hoofdstuk staan we nog even stil bij de *betrouwbaarheid* en *validiteit* van ons onderzoek. Volgens Neuman zijn deze begrippen immers "*central issues in all measurement*"⁵¹. Hoewel het zo goed als onmogelijk wordt geacht om tot volledige betrouwbaarheid en validiteit van de bevindingen te komen, streven onderzoekers er evident naar om deze idealen zoveel als mogelijk te bereiken. Betrouwbaarheid verwijst naar de vraag of een andere onderzoeker op basis van dezelfde gegevens en gebruikmakend van dezelfde procedures tot dezelfde resultaten zou komen (*consistentie*). Validiteit verwijst op haar beurt naar de integriteit van de conclusies die worden getrokken. Of om het met de woorden van Neuman te zeggen: "*It refers to how well an idea about reality 'fits' with actual reality*"⁵².

Volgens Mortelmans staat het concept betrouwbaarheid binnen kwalitatief onderzoek sterk onder druk. Hij stelt met name dat betrouwbaarheid in de klassieke betekenis van *reproduceerbaarheid* niet als een kenmerk van kwalitatief onderzoek mag worden gezien. Volgens hem gaat kwalitatief onderzoek er in essentie immers van uit dat de realiteit sociaal is geconstrueerd en evolueert. Het streven naar reproduceerbaarheid van resultaten is volgens deze auteur vanuit kwalitatief oogpunt bijgevolg onzinnig. Dit wordt overigens bevestigd door het volgende citaat van Moses en Knutsen in hun opvatting over constructivistische wetenschappers. Zo stellen zij: "Constructivists recognize that people may look at the same thing and perceive it differently"⁵³.

Toch betekent dit volgens Mortelmans niet dat betrouwbaarheid als concept volledig moet worden verlaten. Hij acht het evenwel nuttiger om het begrip op te splitsen in interne en externe betrouwbaarheid⁵⁴. Neuman beaamt dit, maar heeft het daarbij over *interne consistentie* en *externe consistentie*⁵⁵. Interne consistentie betreft de vraag of de data plausibel kunnen worden geacht op basis van alle gegevens waarover we beschikken over een bepaalde persoon of gebeurtenis. Externe consistentie wordt bereikt door het verifiëren en toetsen van observaties via andere bronnen of data. In ons onderzoek poogden wij te voldoen aan de vereiste van betrouwbaarheid door onszelf niet vast te pinnen op één dataverzamelmethode. Er werd daarentegen geopteerd om gebruik te maken van methodologische triangulatie (cf. supra).

⁵¹ Neuman, L., o.c., p.115.

⁵² Neuman, L., o.c., p.115.

⁵³ Moses, J., Knutsen, T., *Ways of Knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p.11

⁵⁴ Mortelmans, D., o.c., pp.433-434.

⁵⁵ Neuman, L., o.c., p.294.

Ook wat het concept validiteit betreft, wordt er onder meer door Bryman een opdeling gemaakt tussen *interne validiteit* en *externe validiteit*. Met interne validiteit binnen kwalitatief onderzoek wordt dan bedoeld: "*whether there is a good match between researchers' observations and the theoretical ideas they develop*"⁵⁶. Externe validiteit verwijst naar het eerder in dit hoofdstuk aan bod gekomen begrip van generaliseerbaarheid.

Omdat wij er binnen dit onderzoek voor hebben geopteerd om een comparatief casestudyonderzoek uit te voeren en onze cases bovendien te selecteren op basis van hun onderlinge verschillen aangaande succes (afhankelijke variabele), hebben wij alvast gepoogd om de validiteit van onze bevindingen te waarborgen.

In de volgende hoofdstukken gaan wij over tot het bespreken van de empirische bevindingen rond het al dan niet bereiken van meerwaarde in de grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties van de drie gemeentelijke clusters binnen de Euregio Scheldemond

⁵⁶ Bryman, A., o.c., p.390.

Hoofdstuk 5: Praktijkbevindingen EGTS Linieland van Waas en Hulst

5.1. Inleiding

Het grensoverschrijdend samenwerkingsverband EGTS Linieland van Waas en Hulst telt 7 deelnemende partners, met name de gemeenten Stekene, Sint-Gillis-Waas, Beveren en Hulst; de provincies Oost-Vlaanderen en Zeeland en het intergemeentelijk samenwerkingsverband voor streekontwikkeling in het Waasland, Interwaas. De deelnemende gemeenten van de EGTS aan Vlaamse zijde zijn ook allemaal vertegenwoordigd in Interwaas, net zoals Kruibeke, Lokeren, Sint-Niklaas, Temse, Waasmunster en sinds kort ook Moerbeke.

De analyse van de onderzoeksresultaten is gebaseerd op semi-gestructureerde diepte interviews met 10 vertegenwoordigers die nauw betrokken zijn bij het samenwerkingsverband. Meer in het bijzonder werd vooreerst een interview afgenomen van de projectmanager en directeur van de EGTS, Richard Meersschaert. Ook de afgevaardigden van de gemeenten in de Algemene Vergadering, de Linieraad, werden geïnterviewd, met name Jan-Frans Mulder van Hulst, Remi Audenaert van Sint-Gillis-Waas, Stany De Rechter van Stekene en Peter Deckers van Beveren. Van de provincie Zeeland kon een interview worden belegd met gedeputeerde Kees van Beveren. Wat de provincie Oost-Vlaanderen betreft, kon de bestuurlijk afgevaardigde in de Linieraad, gedeputeerde Peter Hertog, na verschillende contactpogingen niet worden geïnterviewd. Mede hierdoor werd geopteerd om voor de provincie Oost-Vlaanderen een lid van het Technisch Comité van de EGTS te bevragen, met name Hedwig De Pauw. De Pauw is tevens directeur van de directie Economie, Landbouw & Platteland, Europese & Internationale Samenwerking van de provincie Oost-Vlaanderen. Ook voor Interwaas kon de bestuurlijk afgevaardigde in de Linieraad, Miet Deckers, niet worden bereikt. Daarom werd ook wat Interwaas betreft, gekozen voor een vertegenwoordiger in het Technisch Comité en dit in de persoon van Bart Casier, tevens directeur van Interwaas. Tot slot werden ook Hans Mooren en Robby De Caluwé geïnterviewd. Hans Mooren werd niet alleen geïnterviewd als lid van het Technisch Comité van de EGTS, maar ook omwille van zijn expertise in grensoverschrijdende samenwerking. Mooren is immers werkzaam binnen de Benelux waar zijn voornaamste taak het opvolgen van de Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking is. Robby De Caluwé is de huidige burgemeester van Moerbeke. Rekening houdend met de voorgeschiedenis van het samenwerkingsverband had Moerbeke eigenlijk deel kunnen uitmaken van de EGTS, doch de gemeente besliste (vooralsnog) anders. Het leek ons daarom interessant ook Moerbeke in de analyse van de EGTS op te nemen.

Naast de informatie die werd verkregen uit de interviews, baseren wij onze onderzoeksresultaten ook op informatie die werd verkregen uit een documentanalyse van zowel de statuten, de nieuwsbrieven, de verslagen van de vergaderingen, etc. van deze samenwerkingscluster.

5.2. Ontstaan en verloop van het IGO/de EGTS tot op heden

De gemeenten Beveren, Sint-Gillis-Waas en Stekene aan Vlaamse zijde en Hulst (toen nog aangevuld met Axel) aan de Nederlandse kant van de grens, vonden elkaar al in de jaren negentig in het intergemeentelijk grensoverschrijdend orgaan IGO, het Intergemeentelijk Overleg Oost- en Zeeuws Vlaanderen. Dit leidde op 22 januari 1992 zelfs tot de oprichting van een Grensoverschrijdend Gemeenschappelijk Orgaan, als één van de eerste toepassingen van de Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking¹. Audenaert omschrijft het IGO als volgt: *"Het was een regelmatige ontmoeting tussen de burgemeesters en soms ook de schepenen van de vier gemeenten. Het grote voordeel was dat de gemeenten en hun mandatarissen elkaar leerden kennen. Dat resulteerde in enkele concrete afspraken zoals samenwerking bij rampen, politieoptreden in de grensstreek, brandweer. Maar over het algemeen was het toch te vrijblijvend"*². Mulder vult aan: *"Als er ad-hoc-problemen waren, dan kenden we elkaar, dan vonden we elkaar. Dat was goed, burgemeesters en schepenen konden samen oplossingen zoeken. Maar grotere, structurele problemen oplossen, dat lukte niet. We maakten wel afspraken over bijvoorbeeld onderwijs of cultuur maar een jaar later stelden we vast dat er niet veel was gebeurd. Resultaatgericht was de samenwerking niet"*³.

Nochtans werden er ook al binnen het IGO-kader pogingen ondernomen om over te gaan tot een volgende, derde fase van samenwerking. Na verloop van tijd werd er immers besloten om op ambtelijk niveau gezamenlijk thema's te laten voorbereiden inzake sport, onderwijs, milieu, etc. waarvoor men mogelijks grensoverschrijdend kon samenwerken. Wat daarbij volgens Mulder de doorslag gaf, was het mobiliteitsdossier Kapellebrug⁴. Dit verkeersprobleem aan de grensovergang op de N403/N60 kwam immers iedere keer terug als een vast punt op de agenda, doch tot concrete oplossingen kwam het niet. Hoewel er overeenstemming was over het probleem langs beide kanten van de grens, slaagde men er niet in om tot een collectief gedragen oplossing te komen. Iedereen keek naar elkaar en men bleef vaak vaststeken in vragen als *"Wie gaat dat sturen en/of coördineren?"* en *"Wie zal dat betalen?"*. Mulder vat het probleem van het al te vrijblijvende karakter van het IGO in de beginjaren dan ook treffend samen: *"Als mensen vrijblijvend bij elkaar zitten, dan is dat prima, maar er moet wel een keer een knoop worden doorgehakt om te zeggen zo gaan we het doen"*.

¹ EGTS, Nieuwsbrief 3, jg.2, nr.1, 2013, p.4 en Benelux, Grensoverschrijdende Samenwerking. Almanak 2011-2015. Brussel, p.45.

² Van Moerkerke, B., Samenwerken over de grenzen. In: Lokaal, nr.2, 2012, p.14.

³ Van Moerkerke, B., o.c., p.14.

⁴ Interview met Jan-Frans Mulder. Hulst, 15 april 2014.

Aldus werd gaandeweg duidelijk dat men nood had aan een sterkere structuur om tot concrete grensoverschrijdende actie te kunnen komen. Dat resulteerde op 15 juni 2011 in de oprichting van de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking Linieland van Waas en Hulst. De EGTS moet eigenlijk worden opgevat als een bovengemeentelijk uitvoeringsorgaan dat bestaat uit twee organen, namelijk een Algemene Vergadering en een Directeur. De Algemene Vergadering, de Linieraad, telt één afgevaardigde van elk deelnemend bestuur. Voor de gemeenten zijn dat de burgemeesters of desgevallend één van de schepenen of wethouders; voor de provincies een gedeputeerde en voor Interwaas een lid van het Directiecomité. Het tweede orgaan van de EGTS is de projectmanager-directeur. Volgens artikel 18 van de statuten voert hij de besluiten en opdrachten van de Linieraad uit en is hij belast met de dagelijkse werking van de EGTS⁵. Helemaal autonoom ten opzichte van de deelnemende partners kan de EGTS evenwel niet opereren, daar het nog altijd de partners zijn die stemrecht hebben en er bij voorkeur bij consensus wordt beslist. Meersschaert stelt het als volgt: *“De EGTS onttrekt de verantwoordelijkheid over bepaalde domeinen niet aan de gemeenten, zoals bij intercommunales wel het geval is. De gemeenteraden houden de volheid van bevoegdheid. De EGTS is een constructie om de grensoverschrijdende dossiers sneller en krachtadiger aan te pakken, maar de colleges en de gemeenteraden blijven de beslissingen nemen”*⁶.

Toch zien wij het ontstaan van de EGTS als een overgang naar de laatste fase van samenwerking volgens een NAO-model. Op papier vindt er geen overdracht van bevoegdheden plaats, maar in theorie vormen de 11 geconcretiseerde actiepunten (cf. infra) wel het handelingskader waarrond de samenwerking is gestructureerd en wat deze punten betreft, ligt de samenwerking binnen het EGTS-kader dan ook zo goed als vast. Concreet betekent dit dat de EGTS binnen de grenzen van deze op voorhand vastgelegde actiepunten en projecten toch een zekere mate van zelfstandigheid heeft kunnen verwerven ten opzichte van de individuele partners. Dat wordt bovendien bevestigd door het feit dat de deelnemende partners jaarlijks een bepaald bedrag afstaan aan de EGTS (in verhouding tot het aantal inwoners) om de werkingskosten te financieren. Daarnaast dragen de gemeenten ook bij aan de projectkosten. Uiteraard ligt de verdeelsleutel voor de projectkosten niet op voorhand vast; iedere gemeente draagt bij volgens het belang dat ze heeft bij het project. De aanstelling van een directeur die werkzaam is in opdracht van de EGTS (en er ook door gefinancierd wordt) betekent bovendien dat de deelnemende partners de eindverantwoordelijkheid gedeeltelijk hebben afgestaan. Zij blijven immers wel de beslissingen nemen, maar het is de EGTS als organisatie die de projecten coördineert en de directeur die de projecten uitvoert.

⁵ EGTS, *Oprichtingsovereenkomst en Statuten*. Sint-Gillis-Waas, 2011, p.19.

⁶ Van Moerkerke, B., o.c., p.17.

In wat volgt willen wij nagaan welke factoren er binnen de oostelijke cluster van de Scheldemond mee hebben toe bijgedragen dat de samenwerking steeds verder is geëvolueerd en of de grensoverschrijdende samenwerking hierdoor een grotere meerwaarde heeft gegenereerd.

5.3. Doelstellingen

Hieronder gaan wij na wat de partners via hun deelname aan de samenwerking hopen te bereiken en dat zowel op collectief vlak als op het vlak van de eigen organisatie. We baseren ons daarbij op de doelenmatrix van Huxham. Uiteraard zijn wij ons bewust van de moeilijkheid om verborgen doelstellingen bloot te leggen. Verborgen doelstellingen worden immers niet zonder reden als 'verborgen' geclassificeerd. Vandaar dat wij in de analyse van onze drie cases enkel aandacht zullen besteden aan de expliciete en de veronderstelde of impliciete doelstellingen. Mede door het feit dat de individuele vertegenwoordigers binnen de geselecteerde samenwerkingsclusters niet rechtstreeks zijn verkozen, maar wel afgevaardigd zijn om hun organisatie te vertegenwoordigen, gaan we er ook van uit dat de individuele doelstellingen quasi gelijk zullen lopen met de doelstellingen van de eigen organisatie. Vandaar dat we enkel focussen op de collectieve doelstellingen en de doelstellingen op het vlak van de organisatie. De vraag naar de doelstellingen van de samenwerking kan bovendien worden gelijkgesteld met onze eerste hoofdvraag die we met dit proefschrift willen beantwoorden; wat zijn de beweegredenen van organisaties om deel te nemen aan dergelijke samenwerkingsverbanden.

5.3.1. De collectieve doelstellingen

Om het belang van afstemming van en overeenstemming over de collectieve doelstellingen van de organisatie te duiden, zullen wij de belangrijkste verschillen trachten weer te geven tussen de samenwerking van deze gemeenten binnen het oude IGO-kader en de samenwerking zoals die sinds 2011 verloopt binnen de EGTS-structuur.

Zoals eerder aan bod kwam, bestond er binnen de oostelijke cluster van de Scheldemond al een lange traditie van grensoverschrijdend overleg. Zo moet het ontstaan van het IGO worden gesitueerd begin jaren 1990 toen ook het eerste INTERREG-programma (1990-1993) werd gelanceerd. Mede onder impuls van dit Europees subsidieprogramma werden de eerste voorzichtige stappen tot samenwerking in het oosten van de Scheldemond gezet. Vrij snel ging men over naar een tweede fase van samenwerken waarbij de betrokken grensgemeenten – af en toe aangevuld met Moerbeke – voornamelijk gedachten uitwisselden over onderwerpen zoals veiligheid en brandweer, preventie en politieel optreden in de grensstreek. Daarbij wordt vooral de gemoedelijke en informele sfeer benadrukt die met dat overleg gepaard ging.

Burgemeesters en gemeentesecretarissen kwamen hoogstens twee keer per jaar samen voor een hapje en een drankje terwijl een aantal problematieken van en kansen voor de grensregio werden besproken, doch concrete resultaten werden nauwelijks bereikt. Meersschaert stelt dat het opzetten van concrete projecten aanvankelijk ook niet aan de orde was. We kunnen dus stellen dat het ambitieniveau in het bereiken van inhoudelijke resultaten (cf. infra) in deze fase van samenwerking eerder laag lag.

Nochtans kunnen er een aantal dossiers en thematieken worden aangehaald waar de betrokken besturen reeds ten tijde van het IGO mee werden geconfronteerd. Een vaak aangehaald voorbeeld tijdens de interviews was het verkeersprobleem in Kapellebrug, een kleine gemeente in Hulst. Daar zorgde de verkeersdoorstroming op de grensovergang met Stekene al jaren voor problemen en hoewel deze problematiek door iedereen werd erkend, slaagde men er niet in om tot een collectief gedragen oplossing te komen. Eerder dan het ontbreken van overeenstemming over het probleem, ontbrak het de deelnemende besturen in het IGO vooral aan sturing en coördinatie. Er werd een eerder terughoudende houding aangenomen en naar elkaar gekeken en gewezen voor het vinden van een oplossing. Wellicht had het er ook mee te maken dat dit slechts één project betrof waar grensoverschrijdende meerwaarde kon worden bereikt en dan nog vooral voor de gemeenten Hulst en Stekene. Het geloof in een bredere meerwaarde voor de regio door middel van collectieve actie ontbrak dus.

De kentering kwam er begin jaren 2000 toen er door de Nederlandse en Vlaamse regeringen een aantal besluiten werden genomen om het Schelde-estuarium veiliger, toegankelijker en natuurlijker te maken tegen 2010. In 2002 werd hiertoe een Vlaams-Nederlandse projectorganisatie opgestart (Proses) die in kaart moest brengen welke stappen en concrete projecten nodig waren om dit ambitieus plan te verwezenlijken. Dit resulteerde begin 2005 uiteindelijk in het document 'Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium' dat 26 concrete projecten bevatte. Eén van deze projecten, project 26, beoogde een studie van de ruimtelijke ontwikkeling van het Linkerschelde-oevergebied en meer in het bijzonder van de noden van de gemeenten Beveren en Hulst voor de komende twintig jaar. Hiervoor werd een Taskforce opgericht met de toenmalige Oost-Vlaamse provinciegouverneur André Denys als voorzitter. Op zijn vraag werden ook Sint-Gillis-Waas en Stekene aan de scope van de studie toegevoegd. In 2008 zette de Taskforce het licht op groen voor de studie en de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie zorgde voor de financiering. Eind 2009 was de studie af⁷. Uit de resultaten bleek dat er een belangrijk potentieel was voor grensoverschrijdende samenwerking en dat op vier domeinen: haven en economie, mobiliteit, natuur, recreatie en cultuurhistorie, en wonen en leefbaarheid. Met betrekking tot deze domeinen werden meer in het bijzonder 11 concrete projecten vooropgesteld.

⁷ Uitvoerend secretariaat Technische Scheldec commissie, *Grensoverschrijdende Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst. Eindrapport, 2009, 77p.*

De vier betrokken gemeenten waren meteen enthousiast over de studie, wat tot gevolg had dat er langzaamaan eensgezindheid ontstond over hun mogelijkheden om als regio sterker te opereren en te wegen op de Antwerpse havenontwikkeling. Het geloof bij de besturen in een gemeenschappelijke agenda werd dankzij de Ontwikkelingsvisie vergroot, evenals de wil om effectief iets met de studie te doen en dus grensoverschrijdende acties op te zetten. Daarom werd eind 2009 een vervolgoopdracht opgestart om, in een kortlopend planningsproces met de betrokken overheden, de 11 geselecteerde projecten meer in detail uit te werken en te vertalen in projectfiches⁸. In juni 2010 resulteerde dat uiteindelijk in een opdeling van de projecten in zowel een aantal concrete realisatieprojecten als onderzoeksprojecten op langere termijn die de leefbaarheid en bereikbaarheid van het IGO-gebied, ondanks de uitbreiding van de Antwerpse haven, moesten waarborgen. Het ontstaan van dit gemeenschappelijk actieplan, waarrond vrij snel consensus werd bereikt door de grensgemeenten, droeg als eerste factor bij tot het erkennen van een mogelijke meerwaarde van nauwere samenwerking. Belangrijk daarbij was ook dat de gemeenten het gevoel hadden dat elke gemeente er op termijn de baten van zou ondervinden.

De studie toonde evenwel ook aan dat als men die projecten wilde uitvoeren, men ook nood had aan een uitvoeringsorgaan om effectief tot resultaten te kunnen komen. Mulder stelt: *"Als we dat streekplan wilden realiseren, hadden we sturing nodig, een coördinator en trekker. En er moest een rechtspersoon komen die we konden aanspreken op de resultaten"*. Aanvankelijk kwam men in de schoot terecht van het overlegorgaan dat al bestond, met name het IGO, maar al snel kwam men tot de vaststelling dat dit niet de meest geschikte structuur was. Meersschaert stelt het als volgt: *"Men kijkt dan vooral naar elkaar, wie heeft er personeel extra ter beschikking, hoe gaan we dat bestuurlijk opvatten als we beslissingen willen nemen over bepaalde projecten, etc. Dat bleek toch niet zo eenvoudig en toen zijn we vrij snel te rade gegaan bij nationale en andere instanties zoals de Benelux met de vraag hoe we dat bestuurlijk konden oppakken"*⁹. Al snel bleek dat men de keuze had uit twee structuren. Ofwel koos men voor een Gemeenschappelijk Openbaar Lichaam (GOL) ofwel voor een Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS). Uiteindelijk koos men voor de oprichting van een EGTS, al waren de beweegredenen hiervoor volgens Mooren eerder van emotioneel-subjectieve aard. Zo was één van de belangrijkste redenen voor de keuze voor een EGTS gelegen in het feit dat er langs de Vlaams-Nederlandse grens nog geen precedents waren, wat voor extra publiciteit kon zorgen.

⁸ Uitvoerend secretariaat Technische Scheldecommissie, Projecten Grensoverschrijdende Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst. 2010, 79p.

⁹ Interview met Richard Meersschaert. Sint-Gillis-Waas, 17 december 2013.

Bovendien hoopte men op die manier zowel de Europese verankering als het aanzien van de samenwerkingsvorm te vergroten. Meersschaert verwoordt het zo: *"We merken toch ook een zekere appreciatie. Het woord Europese Groepering betekent ook wel iets natuurlijk. Het staat er. Het is ook een soort merknaam die toch wel makkelijker verkoopt dan andere vormen van grensoverschrijdende samenwerking. Het is misschien niet de goedkoopste vorm en ook niet de handigste vorm, maar wel de meest commerciële vorm. Het oogt groots en het geeft je een zekere status als er op jouw visitekaartje 'Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking' staat"*¹⁰.

Hoewel het volgens Mooren fout is te denken dat je als EGTS automatisch of gemakkelijker Europese ondersteuning kan bekomen door onder meer INTERREG-subsidies, dient toch te worden opgemerkt dat vrijwel alle geïnterviewden het belang van Europese subsidies aanhaalden wanneer werd gepeild naar de collectieve doelstellingen van de EGTS. Zo werd gesteld dat men via het overstijgen van het al te vrijblijvende karakter van het IGO niet alleen projecten hoopte te realiseren, maar waar mogelijk ook Europese middelen wilde binnenhalen. Daarbij wordt de EGTS niet als een middel op zich beschouwd om subsidies te kunnen binnenhalen, maar wel als een organisatiestructuur die ervoor kan zorgen dat de kansen daartoe toenemen voor collectief gedragen projecten. *"Het voordeel van de constructie die we nu hebben is ook dat het wat makkelijker is om Europese ondersteuning te krijgen. Daarbij moet je altijd oppassen dat je niet dingen moet gaan doen om geld binnen te halen, maar je kan de projecten wel slim aanpakken en daarbij geld binnenhalen"*, aldus Mulder. Volgens Meersschaert is het zelfs een logisch gevolg dat men de EGTS als instrument automatisch gebruikt om binnen Europa INTERREG-fondsen los te weken: *"We ondervinden dat je niet extra moet gaan bewijzen dat je grensoverschrijdende samenwerking nastreeft, want je bent het op zich"*.

Het binnenhalen van Europese middelen beschouwen wij binnen deze cluster als een eerste expliciete doelstelling van het samenwerkingsverband. Bijkomend spelen deze externe financieringsbronnen ook indirect een rol bij een andere, veronderstelde (en dus impliciete) doelstelling. Door deze incentives gaat men immers niet alleen samen zitten om gemeenschappelijke projecten te realiseren, men ontdekt ook dat binnen datzelfde traject van elkaars praktijken kan worden geleerd, waardoor er opnieuw verrijking kan ontstaan voor de eigen organisatie¹¹.

Naast de meer opportunistische beweegredenen voor de keuze van een EGTS waren er uiteraard ook een aantal praktische overwegingen die de keuze voor een EGTS verantwoordden.

¹⁰ Interview met Richard Meersschaert. Sint-Gillis-Waas. 14 januari 2014.

¹¹ Interview met Hans Mooren. Brussel, 6 maart 2014.

Zo had deze structuur als voordeel ten opzichte van een GOL dat er een mogelijkheid bestond om ook hogere overheden te betrekken bij de structuur¹², wat volgens Meersschaert interessant kon zijn als het op lobbyen aankwam. De keuze om ook de betrokken provincies op te nemen in de EGTS moet ten dele hieraan worden gekoppeld. De gemeenten voelden immers al snel aan dat een structuur met hun vieren geen sterk verhaal zou zijn. Omwille van de aard en de grootte van de projecten die ze hoopten te realiseren, werden daarom ook de provincies Oost-Vlaanderen en Zeeland aangesproken. Zo werd niet alleen het draagvlak vergroot, maar ook het aanzien ten opzichte van de hogere overheden. Hoewel het de gemeenten zijn die de kern uitmaken van de EGTS, nemen de provincies binnen de EGTS aldus een ondersteunende en versterkende rol op. Ook de opname van Interwaas moest het aanzien en de kracht van het samenwerkingsverband versterken. Interwaas beschikte immers over veel expertise in een aantal domeinen waarvoor de EGTS in de toekomst wilde werken.

Eens de keuze voor een EGTS vast stond, werd in het najaar van 2010 en het voorjaar van 2011 door de zeven partners hard gewerkt aan de statuten. Volgens Mooren, die nauw betrokken was bij het opstellen van de statuten, is dat altijd een werk van lange adem: *"Meestal krijg je zo een 10 à 12 versies van de statuten, tot er langzaam een soort van consensus groeit over wat men uiteindelijk samen wil bereiken. Vaak heeft men wel een doel voor ogen dat de aanleiding vormt voor de samenwerking, maar dat doel moet uiteindelijk wel worden verfijnd en gepreciseerd"*¹³. Zo zag op 15 juni 2011 de eerste Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking aan de Vlaams-Nederlandse grens uiteindelijk het levenslicht. Artikel 6 omschrijft de expliciete doelstelling van de EGTS als volgt: *"Het grensoverschrijdende overleg en de grensoverschrijdende samenwerking tussen de deelnemers in het kader van de Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst te bevorderen en te ondersteunen in het bijzonder door het opstarten en uitvoeren van samenwerkingsprojecten op de in de visie vermelde terreinen"*¹⁴. De taak van de EGTS in haar projectwerking bestaat er verder in om de verschillende situaties aan weerszijden van de grens in beeld te brengen, grensoverschrijdend op elkaar af te stemmen en te bepalen hoe de EGTS als bemiddelaar kan helpen of stimuleren om een oplossing aan te brengen en uit te voeren. Hiermee hoopt de EGTS de grens als het ware te doen verdwijnen, zowel door het opzetten van grensoverschrijdende structuren, als door de regio intern en extern te presenteren als een geheel¹⁵. De EGTS werd aldus geacht bij te dragen tot de versterking van de collectieve identiteit.

¹² Zoals ook werd besproken in hoofdstuk 2 werd de oude Benelux Overeenkomst inzake Grensoverschrijdende Samenwerking van 1986 inmiddels evenwel gemoderniseerd waardoor hogere overheden nu ook kunnen participeren in een GOL/BGTS.

¹³ Interview met Hans Mooren. Brussel, 6 maart 2014.

¹⁴ EGTS, o.c., 2011, p.5.

¹⁵ EGTS, *Jaarverslag 2011*, p.7.

Over de prioriteit die aan de 11 projecten moest worden gegeven, werd vrij snel overeenstemming gevonden zodat conflicterende agenda's en belangen op voorhand werden uitgesloten. Elke gemeente had immers op voorhand de kans gehad om haar individuele verzuchtingen kenbaar te maken, waardoor alle betrokkenen zich achter het uiteindelijke plan konden scharen. Aldus werd het gevoel gevoed dat met ieders belangen rekening werd gehouden en dat men te gepasten tijde dus wel eens aan de beurt zou komen. Toch primeerde vanaf de overgang naar fase 3 en 4 vooral het regionaal belang, waardoor ook de projecten van de andere partners binnen het samenwerkingsverband werden gesteund. Men kwam immers tot het besef dat de realisatie van de vooropgestelde projecten een gunstig effect zouden genereren voor de regio.

Het symbooldossier bij uitstek werd – niet geheel verwonderlijk gezien de voorgeschiedenis – het mobiliteitsprobleem nabij Kapellebrug. Datgene wat men reeds jarenlang ambieerde, zou binnen de EGTS eindelijk een opstart kennen. Kapellebrug maakte deel uit van project R5 dat was toegespitst op het wegwerken van grensoverschrijdende infrastructurele knelpunten. Men ging er ook van uit dat het oplossen van een probleem waar men al jaren over sprak enkel een stimulerend effect kon hebben op het verder realiseren van de andere projecten.

De andere projecten die aanvankelijk prioritair werden beschouwd, waren de projecten R9, R7 en O1, waarbij R staat voor realisatieproject en O voor onderzoeksproject. Project R9 wilde een aantal samenwerkingsconstructies in het kader van bibliotheekwerking en culturele programmatie opzetten en een oplossing bieden voor het huidige probleem van kinderopvang en onderwijs in de grensregio om op die manier te komen tot een Voorzieningenconvenant. Via project R7 hoopte men dan weer om een grensoverschrijdend recreatief netwerk tot stand te brengen door de huidige toeristische trekpleisters in de regio met elkaar te verbinden via fiets- en wandelroutes en door de opwaardering en uitbouw van een aantal sites met toeristisch potentieel. Project O1 tot slot doelde op het bundelen van de economische veelzijdigheid en de economische potenties van het projectgebied in één samenhangend en uitvoeringsgericht economisch profiel voor de regio¹⁶. Tabel 9 toont een volledig overzicht van de 11 concrete doelstellingen van de EGTS als organisatie.

¹⁶ EGTS, *Nieuwsbrief 1*, jg.1, nr.1, 2012, p.3.

Tabel 9: Grensoverschrijdende Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst

Nr.	Programma/titel project	Deelprojecten	Volgorde
Haven en economie			
O1	Opmaak en uitstraling regionaal economisch profiel	- ontwikkelen ontwikkelingsperspectief voor bedrijventerreinen, landbouw, recreatie - effectieve uitstraling profiel	4
O2	Grensoverschrijdende aflijning milieugebruiksruimte	- grensoverschrijdende info-uitwisseling - opmaken gemeenschappelijke milieu-adviezen	6
R3	Kenniscentrum grensoverschrijdende economie	- opzet samenwerkingsverband met kennisinstellingen en stakeholders - opzetten informatiepunt	7
Mobiliteit			
O+R 4	Optimalisatie openbaar vervoer	- optimalisatie busverbindingen - ontwikkelen nieuw openbaar vervoer (tram naar Antwerpen) - knooppunt en P&R afrit Kemzeke	8
R5	Wegwerken infrastructurele knelpunten	- verbeteren grensovergang Kapellebrug op N403/N60 - Grensoverschrijdende signalisatie Kieldrecht/Nieuw Namen - Ontsluiting woon-werkverkeer Waaslandhaven –	2
Natuur, recreatie en cultuurhistorie			
R6	Grensoverschrijdend recreatief netwerk	- promotieproject gezamenlijk fietsknooppuntennetwerk - inrichting fietsroute fort Liefkenshoek – Hulst (gekoppeld aan Bedmarlinie) - herstel van de grenspalen en grensmonumenten - organisatie grensoverschrijdend wandelnetwerk - opwaarderen Meester van der Heijdegroeve (Nieuw-Namen) – Grote Geulen (Kieldrecht) –	5
R7	Netwerk van toeristisch-educatieve informatiepunten	- uitbouw educatief havencentrum Havenbedrijf en Maatschappij Linkerscheldeoever - gezamenlijk ontwikkelen recreatieve poorten	3
R8	grensnatuurpark Groot-Saeftinghe – Zeeuws-Wase bossen	- ontwikkelen, inrichten en opzet beheer grensoverschrijdend natuurpark Groot-Saeftinghe - ontwikkelen, inrichten en opzet beheer grensoverschrijdend natuurpark Zeeuws-Wase Bossen	11

Wonen en leefbaarheid			
R9	Samenwerkingsconstructies voor gemeenschappelijke voorzieningen	- overeenkomst bibliotheken - overeenkomst culturele programmatie - overeenkomst buitenschoolse kinderopvang/onderwijs	1
O+R 10	Stedenbouwkundig actieplan voor twee bipolaire kernen	- actieplan voor Clinge/De Klinge - actieplan voor Kieldrecht/Nieuw-Namen	9
Algemeen			
O+R 11	Inventarisatie en opstart waterprojecten	- uitvoeren inventarisatie waterprojecten - kreekherstel projectgebied - kanaalverbetering kanaal Stekene – Hulst - ontwikkelen/versterken recreatieve vaarroutes (binnenwateren en Schelde) - verbeteren waterkwaliteit	10

In een document van het IGO rond deze indicatieve prioritering van de projecten lezen wij evenwel het volgende: *“De prioritering is geen blauwdruk voor een volgorde waarin projecten naar uitvoering toe kunnen worden gebracht. Wij zien een dergelijke prioritering als iets dynamisch; wanneer de omstandigheden wijzigen, kunnen ook de prioriteiten worden verlegd”*¹⁷.

Ook tijdens de interviews werd benadrukt dat het belangrijk is om niet blind te blijven voor eventuele nieuwe opportuniteiten die zich voordoen, waardoor bepaalde projecten sneller dan voorzien kunnen worden opgepakt of zelfs nieuwe doelstellingen kunnen worden toegevoegd. Zo stellen we vast dat hoewel project R8 rond het ontwikkelen van een grensnatuurpark aanvankelijk onderaan de lijst stond, toch al werd opgenomen als project. De start van de nieuwe Europese programmaperiode 2014-2020 werd wat dat betreft vaak aangehaald. Sinds de opstart van deze nieuwe INTERREG-periode én met het besef in het achterhoofd dat er minder subsidies beschikbaar zullen zijn voor kleinschalige toeristische projecten, is men binnen de EGTS actief op zoek gegaan naar nieuwe projecten die mogelijks in aanmerking konden komen voor cofinanciering. Hiertoe werd op 29 januari 2014 door de EGTS in samenwerking met Interwaas een infomoment georganiseerd waarop de nieuwe generatie Europese programma's voor de periode 2014-2020 werden toegelicht, meer bepaald de programma's van het Europees regionaal en plattelandsbeleid: Doelstelling 2, INTERREG en PDPO/LEADER. De rode draad doorheen de uiteenzetting was dan ook welke thema's kansrijk werden geacht voor de besturen in de regio om in de toekomst aan een project te kunnen deelnemen. Het infomoment werd overigens door een ruime delegatie bijgewoond, met niet alleen aanwezigen van de betrokken besturen, maar ook van Temse, Zwijndrecht, Kruibeke, Sint-Niklaas, Lokeren en Maatschappij Linkerscheldeoever. Uiteindelijk werd besloten tot de oprichting van een werkgroep die mogelijke projecten in dit kader verder moest opnemen.

¹⁷ IGO, *Indicatieve prioritering projecten Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst*. Uit: Archief Euregio Scheldemonde secretariaat.

De hoop werd gekoesterd om de ondertussen opgebouwde competentie en de knowhow van de EGTS in te zetten om individuele gemeentebesturen en andere regiobesturen te ondersteunen met kennis over Europese cofinancieringsmiddelen. Centraal daarbij staat de *"samen staan we sterker"*-gedachte. Mulder verwoordt het zo: *"Door de samenhang van de EGTS sta je gewoon sterker. Je kunt je positie steviger neerzetten"*. Dat wordt bevestigd door de directeur die stelt dat de bestuurders de mening zijn toegedaan dat een EGTS meer kan dan een gemeente alleen. Een EGTS wordt immers geacht het gemeentelijke belang te overstijgen en in plaats daarvan het regionale belang te promoten.

Deze gedachte werd ook bevestigd tijdens de interviews. Zo werd onder meer het regioproject rond 200 jaar koning Willem I vermeld. In het kader van dit project werd de EGTS als grensoverschrijdende instantie aangesproken om contact te leggen met de beide koningshuizen langsheen de grens, zodat beide koningsparen in het kader van het project een bezoek zouden brengen aan de grensstreek. Daarbij werd ook benadrukt dat een EGTS als organisatie meer aanzien – en dus ook meer slaagkans – had om het vooropgestelde doel te bereiken. De Rechter haalde in dit verband ook het probleem van de kinderopvang aan: *"Als je als individuele gemeente vraagt aan Brussel of Den Haag om iets te doen aan het probleem van de kinderopvang is dat vrijblijvend. Een samenwerking van diverse gemeenten staat altijd sterker dan één gemeente om een probleem aan te kaarten"*¹⁸.

Dit brengt ons meteen bij een andere veronderstelde doelstelling van de EGTS. De belangrijkste belemmering voor succesvol samenwerken is vaak de vigerende regelgeving over bepaalde materies aan beide zijden van de grens. Dikwijls gaat het over aangelegenheden die de lokale bevoegdheden overstijgen, waardoor concrete oplossingen vaak moeilijk haalbaar zijn in het kader van het samenwerkingsverband. Door de problemen aan te kaarten bij de hogere instanties, hoopte men evenwel dat de grensstreek op termijn zou kunnen dienen als *proeftuin* om bepaalde grensoverschrijdende structurele problemen weg te werken. Met betrekking tot de problematiek van het overschot aan onderwijzend personeel in het basisonderwijs in Nederland en het tekort eraan in Vlaanderen zei Mulder het volgende: *"Eigenlijk zou je – even los van de regelgeving – een soort 'grensschool' moeten kunnen opzetten, waarin beide regelgevingen kunnen worden gecombineerd"*. Men kan de Nederlandse basisleerkrachten immers niet zonder meer laten onderwijzen in Belgische scholen vermits de tweede taal in België het Frans is, terwijl dat in Nederland de laatste jaren is geëvolueerd naar het Engels. Ook Audenaert bepleit trouwens de opstart van enkele pilootprojecten aan de grens door het aankaarten van de problemen binnen de EGTS-structuur.

¹⁸ Interview met Stany De Rechter. Stekene, 10 april 2014.

Een laatste veronderstelde – of ook wel verhoopte – doelstelling die men door het oprichten van de EGTS hoopte te bereiken, is tot slot de hoop om binnen de Euregio Scheldemond krachtiger te kunnen concurreren tegen de centrale cluster van de Kanaalzonegemeenten. Dat werd ook bevestigd door De Rechter: *“Wat misschien ook wel uit dat IGO-overleg indertijd sprak en ons de opstak gaf naar de EGTS was dat wij toch zagen dat we vanuit de Euregio Scheldemond toch vooral middelen zagen vloeien naar de centrale cluster”*. Ook De Pauw is dezelfde mening toegedaan. Volgens hem moeten INTERREG-middelen als de hefboom worden gezien waardoor een aantal organisaties met elkaar zijn beginnen samen te werken. Samenwerken betekende immers middelen krijgen waarmee men grensoverschrijdende meerwaarde kon boeken die in bijna alle gevallen leidde tot resultaten op het eigen grondgebied. Ook volgens hem heerste binnen deze cluster het gevoel dat er in tegenstelling tot de middelen die naar Gent-Terneuzen stroomden, heel weinig middelen in het Waasland terecht kwamen¹⁹.

Samengevat kunnen we stellen dat er pas met de oprichting van de Taskforce in het kader van de Grensoverschrijdende Ontwikkelingsvisie (fase 3) een bewustzijn is gegroeid rond het bestaan van een gemeenschappelijke agenda waarover ook een consensus ontstond bij de betrokken besturen. Belangrijk daarbij is dat het opstellen van een collectief gedragen agenda al voor de daadwerkelijke overgang naar fase 4 van samenwerken ontstond. Meersschaert ziet dit als een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking: *“Men dient eerst te zorgen voor een gemeenschappelijk programma alvorens men in een structuur stapt. Die fout wordt vaak gemaakt, denk ik. Men gaat aan de slag terwijl men eigenlijk eerst het huiswerk moet maken. Er is immers veel minder discussie in de uitwerking wanneer men het huiswerk op voorhand heeft gemaakt. Als je het huiswerk mee geeft vanuit de vergadering en iedereen gaat individueel aftoetsen binnen zijn bestuur wat men via de samenwerking wil bereiken, dan wordt het op voorhand moeilijk”*. Daarmee benadrukt hij impliciet ook de nood aan objectieve instanties bij het opmaken van een gemeenschappelijk programma. Als men immers naderhand nog een plan dient op te stellen, dreigt inderdaad het gevaar van conflicterende belangen en kan er dus sturing optreden van bepaalde ‘lead organizations’. Mooren verwoordt het als volgt: *“Het gaat er om gemeenschappelijke punten te zoeken en als er niemand van buiten de gemeenten dat doet of als er niet een bepaalde instantie is die dat in aanwezigheid van de betrokken partners kan doen, dan komt het niet”*. Binnen de EGTS had men dus het geluk dat de studie er kwam door middel van een externe opdracht van de hogere overheden. De keuze werd dus niet overgelaten aan de gemeenten zelf, maar werd daarentegen opgelegd door hogere instanties. Volgens Meersschaert heeft de studie dan ook het verschil gemaakt: *“Men hoeft niet altijd alles terug uit te vinden; men kan daarentegen wel altijd teruggrijpen naar de studie waarin de krijtlijnen van de samenwerking zijn uitgewerkt, zonder dat een bepaalde gemeente daar de bovenhand in had”*.

¹⁹ Interview met Hedwig De Pauw. Gent, 12 maart 2014.

De Ontwikkelingsvisie moet dan ook worden gezien als het fundament waarop de samenwerking is geënt en hét middel waarmee de doelstellingen kunnen worden gemanaged. Onderstaande tabel geeft nog eens schematisch de doelstellingen van de EGTS als organisatie weer.

Tabel 10: Doelstellingen van de EGTS als organisatie

Openheid→	Expliciet	Impliciet
Eigenaarschap ↓		
Doelen van de EGTS	- 11 realisatie- en onderzoeksprojecten - Deelname aan Europese projecten en binnenhalen Europese middelen - EGTS als bemiddelaar in andere projecten - EGTS als 'samen staan we sterker' organisatie	- EGTS als proeftuin voor grensoverschrijdende regelgeving bij structurele problemen - Verhogen van de concurrentiepositie tegenover Antwerpse haven en de Gentse Kanaalzone - Leren van elkaar

5.3.2. De doelstellingen van de partners

Men zou kunnen stellen dat de doelstellingen die de besturen er binnen het IGO-overleg op nahielden nogal uiteenlopend waren en dat er in de eerste twee fasen van de samenwerking vooral werd gedacht in het belang van de eigen organisatie. Zo werden alle partners in de eerste fase elk afzonderlijk verleid tot het aangaan van grensoverschrijdende contacten door de lokroep van het geld. Ook het feit dat een dossier als Kapellebrug niet kon worden opgelost binnen de tweede fase van de samenwerking, kan naar alle waarschijnlijkheid mede worden verklaard door een gebrek aan gepercipieerde meerwaarde voor alle partners. De verkeersproblematiek aan Kapellebrug werd immers beschouwd als zijnde een probleem dat vooral de gemeenten Hulst en Stekene aanbelangde, eerder dan het te kaderen in een breed regionaal verband.

Het is pas door het ontstaan van de Ontwikkelingsvisie dat bij de betrokken besturen het besef groeide dat men binnen de regio iets kon betekenen voor elkaar. Meer in het bijzonder wou men via een geïntensifieerde samenwerking en het uitzetten van concrete projecten de regio promoten en verder ontwikkelen om op te kunnen wegen tegen de Antwerpse havenontwikkeling. Vanaf fase drie werd het eigenbelang aldus ondergeschikt gemaakt aan het regionaal belang. Casier stelt in dit verband: *“Binnen de samenwerking gaan we er van uit dat 1 plus 1 meer is dan 2 en dat we dus op die manier meer kansen voor de regio kunnen creëren”*²⁰.

²⁰ Interview met Bart Casier. Sint-Niklaas, 5 maart 2014.

Ook Mulder stelt dat de belangrijkste individuele doelstelling van de betrokken partners vanaf dat moment het zo aangenaam mogelijk maken van de regio betrof: *“Wat voor verborgen schatten hebben we binnen onze regio en hoe kunnen we die gezamenlijk in beeld brengen. Dat is waar het om gaat”*.

Mooren stelt dat het besef van een gemeenschappelijke agenda als een randvoorwaarde voor het aangaan van samenwerken moet worden beschouwd. De vraag naar de meerwaarde van samenwerking dient volgens hem dan ook op een hoger niveau te worden getild dan op het niveau van de eigen organisatie. Als het eigenbelang primeert, kan men volgens hem beter niet overgaan tot samenwerking omdat samenwerking op korte termijn altijd een inleveren van middelen, tijd, etc. betekent: *“Je ziet dat bijvoorbeeld wat betreft het deelproject kinderopvang. Op korte termijn levert dat niks op. Dat kost eigenlijk alleen maar geld, moeite en energie. Op de langere termijn hoop je dat die systemen dan uiteindelijk worden aangepast of dat er een oplossing komt voor de problematiek, maar op de korte termijn komt de politicus thuis aan zijn bevolking zeggen 'ik heb geld gegeven, maar ik heb daar eigenlijk niks voor teruggekregen'”*. Men dient dus via de samenwerking in eerste instantie een regionaal belang na te streven en bijgevolg ook een langetermijnvisie te hanteren. Het belang van collectieve afstemming van de doelstellingen voor succesvolle samenwerking wordt overigens ook bevestigd door de burgemeester van Hulst. Hij stelt: *“Wanneer je bepaalde dingen gaat doen die haaks staan op het beleid van een deelnemende partner, moet je je goed achter de oren krabben of je daar wel mee door wil gaan”*. Ook hieruit blijkt terug de noodzaak van een vooraf opgesteld plan dat door alle partners wordt aanvaard.

Door vooraf te brainstormen en te overleggen wat de belangrijkste doelstellingen zijn van de afzonderlijke partners om samenwerking aan te gaan, vermijdt men bovendien dat achteraf het gevoel kan ontstaan bij bepaalde actoren dat met hun belangen weinig of geen rekening werd gehouden, waardoor men op termijn uit de samenwerking zou kunnen stappen. Er moet voor alle partners met andere woorden een draagvlak in zitten. Bovendien maken goede afspraken goede vrienden. Men is niet afgunstig van elkaar, want men weet dat men ook aan de beurt komt. Het is dan ook belangrijk om er blijvend op toe te zien dat de balans min of meer in evenwicht blijft. Het hoeft immers geen betoog dat elke gemeente naast het vooropstellen van het regionaal belang via haar deelname ook een paar individuele verzuchtingen hoopt te realiseren. Ook Meersschaert bevestigt het bestaan van eigenbelang binnen het samenwerkingsverband: *“Het is natuurlijk zo dat die individuele bestuurders en partners, de gemeenten, provincies, enz. ook een eigen agenda hebben”*. Hij gaat evenwel verder met de stelling dat men in een collectief is gestapt dat als voornaamste doelstelling heeft de regio sterker te maken.

"En wanneer de regio sterker wordt, worden die gemeenten ook sterker. En dat ziet men wel in. Men is dus tot het inzicht gekomen dat als we hier een bijdrage in leveren, dan komen wij later ook eens aan de beurt om te delen in het voordeel van het collectief dat tot stand komt. En in de praktijk betekent dat dat het geven en nemen is". Ook De Rechter geeft toe dat bij het opstellen van de actiepunten elke gemeente binnen de eigen organisatie naar projecten heeft gezocht waar men op termijn van hoopte om daar met de EGTS iets te kunnen mee doen. Voor Stekene was dat bijvoorbeeld de hoop om via de EGTS over te kunnen gaan tot een revitalisering van een oud recreatiedomein dat de gemeente enkele jaren geleden had aangekocht, het Zomerhuis. Ook burgemeester Audenaert van Sint-Gillis-Waas uitte tijdens het interview zijn ambitie om via de EGTS iets te kunnen realiseren op toeristisch vlak rond een oud café dat werd aangekocht in De Klinge. Het is daarbij dan de kunst om deze individuele verzuchtingen te kunnen koppelen aan een grootschaliger project voor de regio. Zo werden beide sites uiteindelijk opgenomen als onderdeel van project R7 rond de uitbouw van een grensoverschrijdend recreatief netwerk. Wat Beveren betreft, werd bijvoorbeeld de Prosperhoeve in Kieldrecht in het project opgenomen om in de toekomst te fungeren als toeristisch-recreatief ontmoetingspunt. Ook Hulst beschikt over een aantal troeven (zoals bijvoorbeeld het aardkundig monument de Meester van der Heijdengroeve in Nieuw-Namen) die in het project werden opgenomen²¹.

Naast de 4 gemeenten die al binnen het IGO met elkaar overleg pleegden, participeren in de EGTS ook de twee betrokken provincies. Hoewel zij een eerder ondersteunende rol aannemen in de EGTS, houden ook zij er toch een aantal beweegredenen op na om überhaupt te participeren in het samenwerkingsverband. Zo stelt De Pauw dat men in de provincie Oost-Vlaanderen bewust heeft gekozen voor deelname aan de EGTS, enerzijds om ondersteuning te bieden in het kader van Europese programma's, maar tegelijk ook om een corrigerende rol te spelen om te vermijden dat er ten aanzien van diezelfde programma's al te grote verwachtingen zouden worden gekoesterd door de gemeenten. Daarnaast ziet De Pauw het als een impliciete taak van de provincie om er binnen de EGTS op toe te zien dat het principe van subsidiariteit wordt geëerbiedigd. Dat waken over de subsidiariteit wordt door Mooren overigens als een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking aanzien. Daarbij stelt hij dat het ook voor de gemeenten belangrijk is dat men er op toeziet dat de problemen op het juiste niveau worden aangepakt. Hij stelt: *"De samenwerking tussen gemeenten zou zich eigenlijk moeten concentreren op bevoegdheden die zij zelf hebben. Vaak zie je evenwel dat de samenwerking verwordt tot een soort van lobbyclub voor problemen die de mensen in dat gebied ervaren, maar waar ze zelf niks aan kunnen doen. Dan wordt het uiteraard moeilijk om op die domeinen resultaten te boeken"*.

²¹ EGTS, Nieuwsbrief 2, jg.1, nr.2, 2012, p.2.

Ook binnen de EGTS stellen we vast dat er bepaalde problematieken in de projecten zijn opgenomen die de lokale bevoegdheden overstijgen, waardoor het op korte termijn moeilijk lijkt te zijn om rond deze dossiers tot concrete resultaten en oplossingen te komen. De geïnterviewden erkennen dat gebrek aan slagkracht van de EGTS als het aankomt op het oplossen van problemen rond bijvoorbeeld kinderopvang, maar zien in de EGTS wel een structuur die – onder meer door de aanwezigheid van de betrokken provincies – over een groter aanzien beschikt om ze op zijn minst aan te kaarten bij de hogere overheden. Dat wordt trouwens bevestigd door gedeputeerde Kees van Beveren. Hij stelt: *“Ze vinden het wel prettig als er een gedeputeerde aan tafel zit, omdat die toch ook weer makkelijker wat doorzettingsmacht heeft op een hoger niveau”*²². Ook hij benadrukt dus in eerste instantie de stimulerende en faciliterende rol die zijn provincie in de EGTS speelt. Al benadrukt de gedeputeerde ook dat de provincies afhankelijk van het onderwerp ook een actievere rol kunnen opnemen. Op vlak van infrastructuur bijvoorbeeld. Zo is de weg aan de grensovergang Kapellebrug langs Nederlandse zijde een provinciale weg, waardoor ook de provincie Zeeland belang heeft bij het vinden van een oplossing voor deze problematiek. Tot slot uitte van Beveren ook de hoop om door middel van de samenwerking met de EGTS de grens werkelijk te doen vervagen en dat door de obstakels weg te werken of toch minstens aan te kaarten. Mulder vervolgt: *“We zeggen wel eens, de grenzen zijn weg, maar als je iets samen wilt gaan doen, weet je niet half hoeveel grenzen en hoeveel beperkingen en uitdagingen er liggen om het uiteindelijk toch te kunnen realiseren”*.

Volgens de directeur van Interwaas is ook deze intercommunale voor streekontwikkeling in het Waasland voornamelijk in de samenwerking gestapt om haar reeds opgebouwde expertise op een aantal domeinen waarop de EGTS ook werkzaam is aan te kunnen bieden. Uiteraard koestert ook Interwaas – en bij uitbreiding de besturen die er deel van uitmaken – de ambitie om via de deelname aan de EGTS op termijn deel te kunnen nemen aan Europese projecten. Getuige hiervan is de eerder aangehaalde druk bijgewoonde vergadering van de Interwaas-besturen aan het infomoment rond Europese programma's.

Hoewel de Benelux officieel geen deel uitmaakt van de EGTS, wordt er toch vaak beroep gedaan op de expertise van deze organisatie in een aantal dossiers. Omgekeerd heeft ook de Benelux zelf enkele motieven om de vergaderingen actief te laten bijwonen door haar vertegenwoordiger in het Technisch Comité, Hans Mooren. Mooren stelt immers dat het voor hen belangrijk is om voeling te blijven houden met de belangrijkste thema's die aan haar binnengrenzen spelen. Daarnaast zien zij deze vergaderingen ook als een mogelijkheid om te melden met welke thema's de Benelux als organisatie op dat moment bezig is.

²² Interview met Kees Van Beveren. Middelburg, 2 april 2014.

Zoals hierboven al werd vermeld, hadden wij ook een interview met de burgemeester van Moerbeke. Moerbeke maakte in het verleden bij momenten deel uit van het IGO-overleg, doch trad vooralsnog niet toe tot de EGTS. Nochtans bleek uit het interview dat de burgemeester hier niet helemaal weigerachtig tegenover staat. Wanneer De Caluwé werd gevraagd wat zijn gemeente via eventuele deelname aan de EGTS zou hopen te realiseren, kwam ook hier het verkrijgen van Europese middelen als belangrijkste drijfveer terug. De Caluwé stelde immers dat het als individuele, kleine gemeente vaak moeilijk is om in te schrijven op Europese gefinancierde projecten, terwijl de EGTS wat dat betreft ondertussen een zekere expertise heeft opgebouwd. Een ander voordeel van structureel overleg met de bureaus van over de grens zag De Caluwé in het feit dat dergelijke netwerkmomenten er ook voor kunnen zorgen dat je niet alleen elkaar beter leert kennen, maar ook de bestuurspraktijken. Opmerkelijk is evenwel dat daar waar de gemeenten die al deel uitmaken van de EGTS vooral spreken in termen van regionaal belang, bij Moerbeke vooralsnog het eigenbelang blijft primeren. De Caluwé stelt met name: *"We mogen niet naïef zijn. Er zal altijd een kosten-batenanalyse worden gemaakt van de voordelen die we er denken uit te kunnen halen ten opzichte van de investering die we er voor moeten doen. Dat is de afweging die zal worden gemaakt: hoelang gaat het duren vooraleer we daar rendement zullen uithalen?"*²³.

Tabel 11 geeft schematisch de doelstellingen weer die de afzonderlijke partners via hun deelname aan de EGTS trachten te bereiken voor de eigen organisatie.

Tabel 11: Doelstellingen van de organisaties

Openheid→	Expliciet	Impliciet
Eigenaarschap ↓		
Doelen van de deelnemende partners	- Koppeling van de individuele verzuchtingen binnen het regionaal belang - Deelname aan Europese projecten - EGTS als 'samen staan we sterker' organisatie - Ondersteunende rol op nemen (cf. Provincies, Interwaas, Benelux) - Informeren (cf. Benelux)	- Binnenhalen Europese middelen - EGTS als proeftuin voor grensoverschrijdende regelgeving bij structurele problemen - Verhogen van de concurrentiepositie tegenover Antwerpse haven en de Gentse Kanaalzone - Leren van elkaar

²³ Interview met Robby De Caluwé. Moerbeke, 27 februari 2014.

5.4. Resultaten

Binnen deze cluster stellen we vast dat de overgang van een informeel overlegorgaan naar een meer gestructureerde vorm van samenwerking gepaard ging met een stijgende appreciatie van de projecten die tot op heden konden worden gerealiseerd.

Wanneer we kijken naar de opstartfase en de beginperiode van de samenwerking, stellen we vast dat er zeker wat betreft inhoudelijke resultaten vrij weinig werd bereikt. Zo lezen we in een verslag van de IGO-vergadering de dato 12 oktober 2005 het volgende: *"André Van Trigt benadrukt dat de initiatieven van onderuit moeten groeien. Wel stelt hij vast dat in de "westelijke cluster" de weg naar Europese subsidies heel wat beter gevonden wordt dan in de "oostelijke cluster" van de Euregio"*²⁴. De inbreng van de betrokken partners inzake het formuleren van voorstellen en oplossingen was aanvankelijk dus eerder laag te noemen. Ook nog in 2008 werd door het secretariaat van de Scheldemond vastgesteld dat de agenda van het IGO tot dan toe een voornamelijk informatief karakter had gehad, waarbij het slechts in beperkte mate mogelijk was gebleken om de ideeën ontstaan in het IGO om te zetten in concrete projecten²⁵. Veel werd daarbij toegeschreven aan het gebrek aan capaciteit voor grensoverschrijdende projecten binnen de gemeente-apparaten. Tijdens de vergadering van het IGO op 26 november 2008 werd door Bram De Kort van de Euregio Scheldemond daarom een open vraag gesteld aan de partners of er interesse bestond in het exploreren van de idee om een gezamenlijke projectmedewerker aan te werven, zodat schaalvoordelen zouden kunnen worden behaald en de gemeenten beter in staat konden worden gesteld om grensoverschrijdende projecten op te zetten en Europese subsidies binnen te halen²⁶. Op procesmatig vlak werden wel enkele stappen gezet voor de verdere uitbouw van een succesvolle samenwerking. Door op regelmatige basis samen te komen, leerden de bestuurders en hun organisaties elkaar immers beter kennen en konden de contacten aldus worden onderhouden. Zo werd het fundament gelegd voor de latere formele manier van samenwerken in EGTS-verband.

Feit is dat pas als er eensgezindheid ontstond over de zaken die men door middel van samenwerking hoopte te bereiken en er een uitvoeringsinstantie werd opgericht dat er geleidelijk aan ook inhoudelijke resultaten werden geboekt. Zo had men het geluk dat men binnen de net ontstane EGTS-structuur kon starten met de realisatie van een symbooldossier. Eén van de belangrijkste projecten waarover al 15 jaar werd gepraat, kreeg immers eindelijk een oplossing: de aanleg van een ovonde bij Kapellebrug, pal op de grens. Als grensoverschrijdend bindmiddel kon dit tellen.

²⁴ Verslag van het Intergemeentelijk Overlegorgaan van 12 april 2005. Uit: Archief Euregio Scheldemondsecretariaat.

²⁵ Secretariaat Euregio Scheldemond, *Suggesties projectmedewerker/ krachtenbundeling i.f.v. Europese projecten*, 2008. Uit: Archief Euregio Scheldemondsecretariaat

²⁶ Verslag van het Intergemeentelijk Overlegorgaan van 26 november 2008. Uit: Archief Euregio Scheldemondsecretariaat.

Daarenboven slaagde men er door het binnenhalen van INTERREG-middelen voor dit project meteen ook in om vrijwel direct een *return on investment* te behalen, waardoor de stimulans tot samenwerking nog werd versterkt²⁷. Burgemeester De Rechter verwoordt het zo: *"Ik denk dat het gevaar van structuren zoals de EGTS er in gelegen is dat men er natuurlijk blijvend moet over waken dat men geen twee tot vijf jaar bezig is zonder dat er iets terugkomt. Dan zou immers de dreiging kunnen ontstaan dat het wat lam komt te liggen, maar het feit dat er bij ons onmiddellijk iets zeer concreet uit de bus kwam en waarvan je ook op zeer korte termijn de resultaten zult zien, gaf wel moed aan de opstart van de EGTS"*. Kees van Beveren stelde bovendien: *"Met dit INTERREG-project heeft de EGTS ervaring opgedaan met het projectleiderschap van een Europees project. In de nieuwe programmaperiode kan deze expertise goed van pas komen"*²⁸.

Ondertussen werd door het Comité van Toezicht van de Grensregio Vlaanderen-Nederland op 8 april 2015 inderdaad een tweede project geselecteerd waarbij de EGTS zal optreden als projectverantwoordelijke, namelijk het project 'Grenspark Groot Saeftinghe'²⁹. Hoewel dit dossier zoals in de vorige paragraaf werd gesteld, aanvankelijk onderaan de prioriteitenlijst van de EGTS stond, zag men in dit project een mogelijke opportuniteit om in aanmerking te kunnen komen voor subsidies die naar aanleiding van de nieuwe INTERREG-programmaperiode 2014-2020 zouden vrijkomen. Er werd daarom besloten om het project sneller op te starten en met succes zo blijkt nu.

Daarnaast werden er binnen de EGTS tot op heden ook heel wat kleinschaligere initiatieven gerealiseerd (*small wins*). Als voorbeelden kunnen we daarbij de organisatie van een grensoverschrijdende taalquiz, een grensoverschrijdende jobbeurs, de gemeenschappelijke organisatie van een open momumentendag, de aankoop van een promobiel voor culturele promotie etc. aanhalen. Al deze kleine realisaties droegen bij tot de uitvoering van de 11 geprioriteerde actiepunten en projecten. Hoewel deze eerder kleinschalige realisaties zoals gezegd zeker een stimulerend effect teweeg kunnen brengen op het bereiken van grotere resultaten, willen we toch wijzen op een mogelijk struikelblok naar de toekomst toe. Het gaat daarbij vooral over de mate waarin de aangebrachte oplossingen en realisaties daadwerkelijk het beschreven probleem aanpakken en de vooropgestelde doelstellingen verwezenlijken. Zo benadrukt Peter Deckers dat men er blijvend moet op toezien dat elk besproken inhoudelijk punt in de Linieraad ook concreet leidt naar het realiseren van één van de doelstellingen zoals die werden geformuleerd in de Ontwikkelingsvisie.

²⁷ De totale kosten bedroegen 937.317 euro met een INTERREG-bijdrage van 255.519,53 euro. Zie ook: <http://www.grensregio.eu/2012/11/07/kapellebrug/>. Geraadpleegd op 15 mei 2014. Op te merken valt trouwens dat zij ook voor het project Voorzieningenconvenant vrijwel meteen subsidies konden binnenhalen en dit ten bedrage van 30.000 euro. Deze subsidies kwamen uit het Scheldemondfonds.

²⁸ EGTS, *Nieuwsbrief 5*, jg.3, nr.2, 2014, p.1.

²⁹ EGTS, *Nieuwsbrief 6*, jg.4, nr.1, 2015, p.1.

Als voorbeeld haalt hij de bibliotheeksamenwerking aan. Deckers stelt: *"De organisatie van zo een quiz is wel leuk en dat leidt tot wat uitwisseling onder elkaar, maar eigenlijk was het ons daar niet om te doen. Volgens mij zitten we wat dat betreft wat op een zijspoor"*³⁰. In dat verband haalt Mulder bovendien het belang aan om op voorhand ook ijkpunten af te spreken. Concreet betekent dat volgens hem dat als de dingen niet lopen zoals gepland of wanneer de animo en/of belangstelling van de betrokken partners voor een bepaald project verdwijnt; men zich de vraag moet stellen of het nog wel als actiepunt moet worden behouden. Er kan dan volgens hem beter aan andere zaken prioriteit worden gegeven. Dat is ook het geval als bij bepaalde partners het gevoel zou ontstaan dat een bepaalde maatregel van de EGTS nefaste gevolgen zal hebben voor zijn of haar eigen organisatie. Dat gaat dan meer over het procesmatig verloop van de samenwerking. Meer in het bijzonder zal het tijdig evalueren en opzij zetten van bepaalde prioriteiten stagnatie en impasse op termijn kunnen vermijden. Ook het draagvlak van de uiteindelijke resultaten zal op die manier worden vergroot.

Binnen de EGTS stellen we inderdaad vast dat ook wat betreft de procesmatige resultaten er een algemene tevredenheid bestaat bij de partners. Dat blijkt onder meer door het feit dat de vergaderingen blijvend worden bijgewoond door alle partners. Daarbij heeft elke partner ook het gevoel dat met zijn of haar belangen en/of verzuchtingen rekening wordt gehouden. Men blijft ook niet blind voor nieuwe opportuniteiten en met de directeur heeft men een belangrijke schakel om stagnatie te voorkomen. Meersschaert stelt: *"Er gaat wel eens iemand zeggen, "Hoe zit het met die vergadering of met dat bepaald dossier?. Als ik dan zeg dat we daarvoor binnen 2 maand nog wel eens zullen samenkomen, dan valt het stil. Het is onze job om de lat hoog te leggen en dat doen we ook. Ik denk trouwens dat het ook niet anders kan als je vooruitgang wil boeken"*. Daarnaast is men ook unaniem lovend over de betrokkenheid en de positieve wil tot samenwerken van alle actoren. Uiteraard zijn er zoals in alle samenwerkingsverbanden trekkers en partners die mee op de kar springen. Zo geeft de burgemeester van Stekene zelf toe dat zijn gemeente voorsnog eerder een volgersrol dan een trekkersrol heeft opgenomen in de vergaderingen. Maar toch kan er volgens Meersschaert worden gesproken van een gelijke inzet en betrokkenheid van de betrokken partners. *"Juist omdat we willen vermijden dat er een verdeelde inzet zou zijn, duiden we voor bepaalde projecten een trekker aan. Zo heeft iedere gemeente wel zijn taak binnen een bepaalde werkgroep. Ik merk dan ook op dat partners waarvan je zou denken dat ze in de vergadering minder aanwezig zijn, dat die op het terrein het sterkst actief zijn"*.

³⁰ Interview met Peter Deckers. Beveren, 8 maart 2014.

5.5. Hulpbronnen en onderlinge afhankelijkheid

Om de oorspronkelijk beoogde doelstellingen te kunnen realiseren, is het zoals gezegd belangrijk dat alle partners over de hulpbronnen beschikken die als essentieel worden ervaren voor het verdere verloop van de samenwerking. Elke partner moet door zijn of haar inzet van deze hulpbronnen met andere woorden in staat zijn om een meerwaarde te creëren voor het bredere samenwerkingsgeheel. Bovendien wordt ook de eigen positie binnen de samenwerking op die manier gegarandeerd. Als de meerwaarde van een bepaalde partner niet meer wordt erkend door de anderen, kan men immers uit de samenwerking worden geweerd. Hierdoor dreigen ook de eigen doelstellingen *on hold* te worden gezet, omdat men voor de realisatie ervan afhankelijk was van de hulpbronnen van de andere partners.

Het moge duidelijk zijn dat binnen de EGTS voornamelijk *symbiotische afhankelijkheidsrelaties* spelen tussen de betrokken actoren. Om bepaalde individuele verzuchtingen te kunnen realiseren (denken we hierbij terug aan het Zomerhuis, de Prosperhoeve, etc.), werden deze binnen de EGTS immers gelinkt aan een ruimer regionaal project rond toeristische trekpleisters. Hieruit blijkt duidelijk dat de realisatie van individuele verzuchtingen niet noodzakelijk nadelig hoeft te zijn voor de anderen. Elke partner draagt ook financiële middelen af om de werkingskosten te financieren en dit a rato van het aantal inwoners. Daarnaast dragen de partners bij in de projectkosten naarmate zij direct worden begunstigd door een bepaald project.

Naast het financiële aspect beschikken bepaalde partners binnen het samenwerkingsverband nog over andere hulpbronnen die hun positie binnen de samenwerking versterken. Zo is één van de belangrijkste doelstellingen van de EGTS het binnenhalen van Europese middelen. Welnu, om deze middelen te kunnen verwerven, moeten de projecten een grensoverschrijdend karakter hebben. Dat maakt dat Hulst als enige Nederlandse gemeente over een unieke machtspositie beschikt. Zonder haar zou er immers geen grensoverschrijdend aspect zijn aan de samenwerking binnen deze cluster. Daarenboven werd in een aantal interviews ook verwezen naar de expertise en ervaring van Hulst – en bij uitbreiding Zeeland – in het binnenhalen van Europese middelen. Zo stelt Casier bijvoorbeeld: *“We zien dat er in Nederland meer ervaring is met dat Europees verhaal. De regio Zeeland heeft in de voorbije periode veel meer projecten ingediend in vergelijking met de projecten die in deze streek zijn ingediend in het kader van de Europese programma's. Dus ook wat dat betreft, kun je door gewoon samen te zitten dingen afspreken en een stukje kennis opdoen”*.

De positie van Sint-Gillis-Waas binnen het samenwerkingsverband wordt dan weer versterkt omwille van het voorbereidende werk dat deze gemeente rond de oprichting van de EGTS heeft verricht en dan meer in het bijzonder door de inzet van haar eigen personeel in de periode die aan de start voorafging.

Ook de geografische ligging van de gemeente dient daarbij te worden benadrukt. Wellicht werd de keuze van de partners om ook de zetel van de EGTS in Sint-Gillis-Waas te vestigen, beïnvloed door de centrale ligging van de gemeente in het Linieland van Waas en Hulst. Los van welke bestuurder het voorzitterschap waarneemt, vinden alle vergaderingen van de EGTS dan ook plaats op het grondgebied van Sint-Gillis-Waas.

Beveren wordt aanzien als de grootste en rijkste partner binnen de samenwerking. Daardoor wordt haar machtspositie versterkt als zijnde de gemeentelijke partner met de grootste invloed. Audenaert stelt het als volgt: *“We moeten ook realistisch zijn. Als Beveren zich achter een project stelt... Die hebben meer invloed dan Stekene of Sint-Gillis, wat ook logisch is. Je hebt immers beter een grote partner mee dan dat je er bij wijze van spreken tegen moet vechten”*³¹. Dat is trouwens ook het geval wat de opname van de provincies betreft. Zoals ook al aan bod kwam bij de bespreking van de keuze voor een EGTS-structuur, worden de provincies en de afgevaardigde gedeputeerden immers geacht over een grotere invloed te beschikken als het op lobbyen en netwerken aankomt. Daarnaast hebben beide provincies ook een bepaalde expertise opgebouwd rond een aantal domeinen waarrond de EGTS werkt, wat hun positie nog meer versterkt. Dat is trouwens ook het geval wat Interwaas betreft. Hoewel Casier Interwaas zeker niet beschouwt als de grootste of de belangrijkste partner, benadrukt hij wel de dienstverlenende rol van Interwaas in het aanleveren van expertise. Aldus draagt elke partner zijn steentje bij in de inbreng van de vereiste hulpbronnen om de samenwerking vooruit te kunnen stuw.

5.6. Leiderschap

In wat volgt willen wij nagaan of en zo ja hoe en door wie aan het concept leiderschap vorm werd gegeven doorheen de verschillende fasen van samenwerking binnen deze cluster. Bijkomend zal worden bekeken hoe bepalend de aanwezigheid van leiderschap kan worden geacht voor het succes van de samenwerking.

Zoals hierboven al werd gesteld, ontstond dit samenwerkingsverband al in de beginjaren van de jaren 1990. In die periode werd ook het eerste INTERREG-programma gelanceerd. We kunnen dus stellen dat het vooruitzicht op het verwerven van Europese middelen een stimulerend effect heeft gehad op het ontstaan van deze samenwerking. Nochtans kan wat de opstartperiode van de samenwerking betreft bezwaarlijk worden gesproken over concrete resultaten. In deze periode ontbrak het de besturen immers aan een aantal noodzakelijke mechanismen die de samenwerking vorm konden geven.

³¹ Interview met Remi Audenaert. Sint-Gillis-Waas, 8 april 2014.

Hoewel de actoren in hun eigen organisatie beschikten over een leiderschapsstatus, eigen aan de positie die zij binnen hun bestuur hadden, ontbrak het hen binnen het overlegforum aan werkelijke aansturing om bepaalde knopen door te hakken. Wel willen we wijzen op de rol van Hugo Piqueur die als ambtenaar van de gemeente Beveren fungeerde als het ambtelijk aanspreekpunt van het IGO. De Rechter stelt: *"Ik herinner me nog dat iemand van Beveren van de communicatiedienst, meneer Piqueur, in die tijd het secretariaat van het IGO waarnam. Dus eigenlijk was dat gebaseerd op een soort van goodwill van Beveren die het als grootste gemeente een beetje op zich nam"*.

Hoewel de wil van de bestuurders om samen te werken vanaf het begin aanwezig was, ontbrak het in deze cluster vooral aan *champions* die de samenwerking vooruit konden stuwten. In dat verband werd in 2008 zoals gesteld het voorstel gelanceerd om over te gaan tot de aanwerving van een projectmedewerker. Tenzelfdertijd liep evenwel de studie in het kader van Project 26 van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium die leidde tot de Grensoverschrijdende Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst. Wij zien in deze studie een belangrijke *initiator* voor de geïntensifieerde samenwerking. Dankzij de Ontwikkelingsvisie werd door de partners immers het potentieel ingezien van dergelijke samenwerking. Ook de inmiddels overleden oud-gouverneur van Oost-Vlaanderen, André Denys, werd door de betrokkenen overigens vaak aangehaald als een belangrijke initiator van de overgang van fase twee naar de fasen drie en vier van de samenwerking. Volgens Audenaert speelde Denys een stuwende rol. Ook Meersschaert stelde: *"Gouverneur Denys zag dat ook volledig zitten, maar hij legde er ook de nadruk op dat er een agenda moest zijn. Punten die gerealiseerd konden worden"*. Deels vanuit zijn positie als gouverneur, maar ook dankzij zijn overtuigingskracht, slaagde hij er volgens Meersschaert in om de besturen warm te maken om het actieplan concreet te maken. Als voorzitter van de Taskforce droeg hij ook bij tot de erkenning door de betrokken besturen van het bestaan van gemeenschappelijke, regionale belangen. Deckers vat het als volgt samen: *"Onder meer dankzij gouverneur Denys is de samenwerking binnen EGTS-verband ontstaan"*. Daarenboven was Denys binnen deze cluster ook een belangrijke sponsor van de samenwerking. Meersschaert stelt immers: *"Het was ook belangrijk dat de gouverneur daar achter stond, want dat is toch niet niks als de gouverneur zegt 'jongens het is nu aan jullie. Wij zullen jullie als provincie ondersteunen, maar jullie moeten het waarmaken'"*.

Eens de Grensoverschrijdende Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst er was, diende men uiteraard ook overeenstemming te bereiken over welk uitvoeringsorgaan hiervoor het best zou worden opgericht en de praktische uitwerking ervan. Hier willen we vooral wijzen op de leidende rol van huidig directeur Meersschaert, die toen nog werkzaam was als ambtenaar bij de gemeente Sint-Gillis-Waas, en Hans Mooren. Beiden gingen immers naarstig aan het werk met het opstellen van de statuten van de EGTS. Leiderschap was in deze overgang naar fase 4 vooral gebaseerd op de expertise waarover de actoren beschikten en dus op de uitoefening van de rol van *champion* van de samenwerking.

Met het ontstaan van de EGTS en de inbreng van financiële middelen door de partners aan dit uitvoeringsorgaan, lijkt deze samenwerking inderdaad de laatste fase te hebben bereikt. Leiderschap wordt sindsdien vooral bepaald door de functie die men binnen het samenwerkingsverband bekleedt. Zo wordt het volgens de geïnterviewden immers vooral uitgeoefend door de voorzitter enerzijds en de directeur anderzijds. Hoewel het voorzitterschap om de twee jaar wisselt, mag deze functie niet louter als symbolisch worden gezien. Tijdens de opgelegde termijn van twee jaar neemt elke voorzitter immers een sturende rol op zich in de vergaderingen én in het vertegenwoordigen van de EGTS naar de buitenwereld toe (externe legitimiteit). Audenaert zegt hierover het volgende: *"Als voorzitter kan men het zich niet permitteren om te zeggen 'laat alles maar op zijn beloop'. Elke nieuwe voorzitter zal daarentegen op een of andere manier zijn stempel trachten te drukken op de samenwerking"*. Daarenboven benadrukt Mulder ook de taak van de voorzitter om te waken over de interne cohesie. Hij verwoordt het als volgt: *"Het is als voorzitter van de EGTS belangrijk om te kijken of alle belangen zijn vertegenwoordigd. Meer in het bijzonder betekent dit dat je er moet over waken dat er voor elke gemeente iets in zit en als dat niet zo is, dan moet je het ook kunnen overbrengen"*. Op die manier wordt er ook gewaakt over de interne legitimiteit van de organisatie.

De andere functie binnen de EGTS die met leiderschap geassocieerd kan worden, is zonder enige twijfel die van de projectmanager-directeur. De voornaamste leiderschapstaken die volgens de geïnterviewden door Meersschaert worden uitgeoefend, zijn eveneens het vertegenwoordigen van de EGTS naar de buitenwereld toe, het aansturen van zowel de administratie als de betrokken bestuurders, het proactief op zoek gaan naar nieuwe opportuniteiten en het opvolgen van de dossiers. Meersschaert zelf omschrijft zijn leiderschap tweevoudig. Vooreerst ziet hij zichzelf als een 'aanjager'. Meer in het bijzonder betekent dit dat het zijn taak is als directeur om de mensen continu aan te sturen en indien nodig de machine terug aan te zwengelen. Als alles op zijn beloop wordt gelaten, dreigt de samenwerking immers stil te vallen. Hij beschouwt het dan ook als de taak van het secretariaat om de lat hoog te leggen en alles nauwgezet op te volgen. Meersschaert stelt: *"We moeten de dingen opzoeken; we moeten dus zowel productief als proactief werken; we moeten resultaten boeken; we moeten objectieven vooropzetten en we moeten daar de mensen voor stimuleren"*. Ten tweede ziet hij zichzelf ook als een 'kaatser'. Meersschaert benadrukt immers dat leiderschap slechts succesvol kan worden uitgeoefend als je kan steunen op een groot netwerk van actoren die het leiderschap mee gestalte geven. Het secretariaat van de EGTS is immers te dun bevolkt om alles alleen te coördineren en op te volgen. Daarom is het belangrijk om bepaalde zaken te kunnen delegeren naar personen, figuren, instanties en/of organisaties die de EGTS sterker kunnen maken (sponsors). Belangrijk daarbij om te vermelden is het gegeven dat de EGTS wordt bijgestaan door een Technisch Comité dat bestaat uit een aantal ambtenaren uit de organisaties van de betrokken partners. Daarnaast zijn er nog een aantal werkgroepen in het leven geroepen waarin per thema nauw wordt samengewerkt op ambtelijk vlak. Beide organen voeden als het ware de Linieraad met ideeën.

Meersschaert benadrukt daarbij eveneens het belang van communicatieve vaardigheden om succesvol te kunnen aanjagen en kaatsen. Hij heeft het daarbij over een stijl die er in bestaat om met heel veel mensen goed overweg te kunnen. Essentieel daarbij is dat je rekening probeert te houden met de eigenheden van zowel de organisaties als de vertegenwoordigers ervan, maar ook met de autonomie van de beslissingsmacht van de overheden, organisaties en instanties. De angst om het beslissingsrecht over te dragen naar een hoger besuursorgaan bleek trouwens ook uit het interview met burgemeester De Caluwé van Moerbeke. Geen enkele instantie staat immers te popelen om bevoegdheden en het eindzeggenschap over deze bevoegdheden af te staan aan anderen. Als *champion* is het dus inderdaad van belang dat je er een diplomatische houding op nahoudt.

Met de aanstelling van Meersschaert als directeur is de EGTS ook omgevormd tot een NAO-model van samenwerken. Dat blijkt ook uit de statuten waarin over de rol en de functie van de projectmanager het volgende is te lezen: *"Hij vertegenwoordigt de EGTS en handelt namens en voor haar rekening"*. Als personeelslid dat betaald wordt door de EGTS kan hij immers worden afgerekend op de behaalde resultaten. Hij wordt daarom geacht op te treden in het belang van de organisatie door zowel de rol van *champion* als van *stimulator* op te nemen. Daarnaast treedt hij in de mate van het mogelijke ook op als sponsor. Zo stelt hij dat het zijn persoonlijke ambitie is om door het delen van de kennis die hij dankzij zijn functie heeft opgedaan over Europese programma's, de regio sterker te maken. *"We kijken uit naar de nieuwe Europese fondsen. We willen daar wat in gaan doen en ik wil daar ook betekenisvol in zijn voor de regio: de mensen samenbrengen op dat vlak en de knowhow delen"*.

Wat betreft het bijdragen tot de structuur, methodiek, tactiek en instrumenten om de doelstellingen te bereiken, wijzen we tot slot nog op een laatste sponsor in de EGTS. Verschillende geïnterviewden benadrukten immers de rol van gedeputeerde van Beveren in het promoten van de EGTS naar de hogere overheden toe. Leiderschap in deze context is dan vooral functie gebonden. Omwille van zijn functie als gedeputeerde beschikt van Beveren immers over een groter politiek gewicht en de nodige connecties om bepaalde dossiers richting hogere overheden te stuwen.

5.7. Vertrouwen

Wat de eerder informele opstartfase van de samenwerking binnen het toenmalige IGO-overleg betreft, is het moeilijk om oorzakelijke gevolgen te trekken met betrekking tot de factor vertrouwen. Het feit dat de samenwerking aanvankelijk informeel en vrijblijvend was van aard, mag met andere woorden niet louter worden toegedicht aan het volledig ontbreken van een vertrouwensrelatie tussen de partners. Men kan immers stellen dat mochten de partners van bij de start een gevoel van wantrouwen tegenover elkaar hadden gehad, men wellicht zelfs niet tot samenwerking was overgegaan.

Aldus kan worden verondersteld dat men al van bij de start van de samenwerking geloofde in de goede intenties van de betrokken partners. Dit is wat Klijn en anderen definiëren als de aanwezigheid van *'goodwill trust'*. Wij zien deze *'goodwill trust'* dan ook als een basisvoorwaarde om deel te nemen aan eender welke vorm van samenwerking.

Wat betreft de aanwezigheid van de vier andere indicatoren voor het meten van vertrouwen, wijzen we evenwel op het belang van ervaring. Beloftes en intenties om de samenwerking aan te gaan en te blijven onderhouden zijn immers snel uitgesproken, maar belangrijker is de vraag of deze beloftes ook in de praktijk worden waargemaakt. Om dat te weten te komen, is het daarom essentieel dat de partners binnen de samenwerking elkaar voldoende leren kennen en ervaring opdoen in de praktijk. Zo hoeft het bijvoorbeeld niet te verwonderen dat een bepaalde actor het gemakkelijker zal vinden om een andere actor te vertrouwen als hij met voorgaand handelen heeft bewezen te goeder trouw te handelen. Vertrouwen komt immers niet zomaar tot stand. Het opbouwen van een vertrouwensrelatie is daarentegen zoals ook bleek in het theoretisch kader een proces van lange adem.

Ondanks het uitblijven van concrete acties en projecten in de tweede fase van de samenwerking, werd onrechtstreeks dus toch werk gemaakt van de verdere opbouw van een vertrouwensrelatie tussen de partners. De partners kregen tijdens deze fase immers de tijd om zowel elkaar als elkaars organisatie beter te leren kennen, waardoor de persoonlijke banden werden versterkt. Hierdoor kreeg men ook meer inzicht in de verwachtingen die de partners ten aanzien van de samenwerking hadden, waardoor ook de betrouwbaarheid van de actoren geleidelijk aan groter werd. Of de intenties en verwachtingen van de partners ook zouden blijken in de praktijk, zou evenwel pas duidelijk worden met de overgang naar fase 3. We vermoeden daarom dat vertrouwen tijdens de eerste twee fasen van de samenwerking eerder was gebaseerd op het feit dat de betrokken partners elkaar het voordeel van de twijfel gunden.

De overgang naar fase 3 waar er werk werd gemaakt van het opzetten van concrete grensoverschrijdende projecten, kwam er zoals eerder werd beschreven dankzij de Grensoverschrijdende Ontwikkelingsvisie van Waas en Hulst waaruit 11 projecten werden gedistilleerd voor de regio. Het ontstaan van dit gemeenschappelijk actieplan had tot gevolg dat er bij de betrokken besturen langzaam maar ook eensgezindheid ontstond over de aanwezigheid van gedeelde belangen op regioniveau. Ook dat werkte bevorderlijk voor het vertrouwen. Het feit dat alle partners hetzelfde actieplan onderschreven, en het feit dat er vrij snel overeenstemming ontstond over de prioriteit die aan de verschillende projecten moest worden gegeven, bevestigde dit.

Door vooraf overeenstemming te bereiken over de projecten en over de prioriteit die aan de verschillende projecten diende te worden gegeven, wisten de partners dat men ooit wel eens aan de beurt zou komen. Bovendien ontstond zo ook het vermoeden bij de betrokken actoren dat hun partners bij het realiseren van de vooropgestelde doelstellingen wel degelijk rekening zouden houden met elkaar. Het regionaal belang primeerde immers. Dat bracht ook met zich mee dat de partners ervan uitgingen dat opportunistisch gedrag binnen de samenwerking zou uitblijven.

Met de oprichting van een EGTS-structuur en het opstellen van de statuten volgde tot slot de overgang naar de laatste fase van samenwerking waarin ook werk werd gemaakt van de *'agreement trust'*. Het vrijblijvende karakter van de samenwerking werd immers opgeheven en in de plaats daarvan kwamen er bestuurlijke engagementen. Zo ontstond bijvoorbeeld het engagement bij alle deelnemers om lid te blijven van de EGTS voor een periode van 18 jaar. De partners verbonden zich er ook toe om jaarlijks financiële middelen bij te dragen aan de EGTS. Bovendien wijzen de geïnterviewden op het feit dat wat betreft de projectkosten er soms gemeenten waren die bijdroegen in de kosten zonder dat zij zelf direct betrokken waren in het project. Ook dat werkt uiteraard versterkend voor het vertrouwen.

Wat ook een stimulerend effect kan hebben op het creëren van een vertrouwensrelatie, is samenwerken rond concrete en haalbare zaken. Als je kunt aantonen dat samenwerking wel degelijk resultaten oplevert, bevordert dat immers de wil tot verdere samenwerking. Ook het belang van transparantie mag niet worden onderschat in de opbouw van een vertrouwensrelatie. Volgens De Rechter schept transparantie vertrouwen. Mensen voelen zich immers niet graag gepasseerd, waardoor het noodzakelijk is dat gemaakte keuzes worden gemotiveerd en dat de partners te allen tijde het gevoel hebben op de hoogte te worden gehouden over de stand van zaken. Meersschaert ziet hierin een belangrijke rol voor zichzelf weggelegd. Hij stelt: *"Ik heb elke maand overleg met de voorzitter. Ik spreek alles procesmatig door: waar we mee bezig zijn, wat in ontwikkeling is, wat op de plank gaat komen te liggen en welke belemmeringen en problemen er zijn"*. Ook ten aanzien van de andere leden van de Linieraad probeert Meersschaert de transparantie te behouden en dat door tijdig de agenda bekend te maken en verslag uit te brengen. Het is volgens Meersschaert dan ook zeer belangrijk om goed te communiceren en iedereen goed op de hoogte te houden van waar men binnen de EGTS mee bezig is. *"Verstoppertje spelen moet je niet doen. Dat is stom vind ik, maar wel transparant werken en vol overtuiging"*.

Naast een lange traditie van samenwerken, wijst Mulder ook op het niet te onderschatten belang van de vertegenwoordigers in de opbouw van vertrouwen. Hij stelt: *"Een EGTS is een structuur. Meer dan dat is het niet. Wat van belang is, is dat mensen het leuk vinden om met elkaar iets te doen. Dat betekent dat er een bepaalde klik moet zijn tussen die mensen. Als die klik er niet is dan wordt het heel moeilijk"*.

Binnen de EGTS heeft men het voordeel dat niet alleen de organisaties, maar ook de afgevaardigden elkaar al heel lang kennen. Hoewel er sinds de oprichting van de EGTS in 2011 zowel aan Vlaamse als aan Nederlandse zijde al lokale verkiezingen zijn geweest, zijn het nog steeds dezelfde personen die afgevaardigd zijn in de Linieraad. Bovendien waren zij ook voor het ontstaan van de EGTS al een aantal jaren betrokken in het IGO-overleg (hetzij als burgemeester, hetzij als schepen of wethouder). We kunnen dus stellen dat het *interpersoonlijk vertrouwen* tussen de afgevaardigden eerder groot is, omdat men binnen de EGTS nog maar weinig verloop kende. Audenaert geeft inderdaad aan dat het veel moeilijker was geweest om een structuur zoals de EGTS op te richten als de afgevaardigden allemaal onbekenden waren geweest.

Uit de interviews bleek daarnaast dat politieke kleur binnen de samenwerking verder geen invloed heeft op de werking en Audenaert beaamt dat de afgevaardigden geen politieke tegenstrevers zijn van elkaar. De bestuurders gunnen elkaar met andere woorden het licht in de ogen. De directeur verwoordt het als volgt: *"Als men bestuurlijk geen moeilijkheden ondervindt met elkaar en men kan dat bevestigen door samen een aantal dingen te doen en die ook te bezegelen door een pint te drinken bij wijze van spreken, maar ook door gezellig met elkaar om te gaan en door te ontwikkelen, verder te ontwikkelen, dan lukt dat"*.

Door de consolidatie van de samenwerking voor een periode van 18 jaar, zal deze factor in de toekomst wellicht iets minder spelen voor de verdere ontwikkeling van deze cluster. De domeinen waarop kan worden samengewerkt naar de toekomst toe liggen immers vast. Bovendien maakten de statuten een eind aan de vrijblijvendheid van de samenwerking. Zo werd de *power to exit* van de individuele besturen door deze statuten op zijn minst bemoeilijkt. Het interorganisationeel vertrouwen werd doorheen het samenwerkingsproces tot op heden dan ook alleen maar bevestigd en verstevigd. Al blijft de wil tot samenwerking in de eerste plaats nog altijd afhankelijk van actoren. Indien er in de toekomst nieuwe vertegenwoordigers zouden opduiken in de EGTS, blijft het dus maar de vraag of hun engagement even groot zal zijn van bij de start.

Begin 2015 gaf Remi Audenaert (CD&V) de burgemeestersjerp door aan zijn partijgenoot Chris Lippens en ook schepen Deckers (CD&V) zal in zijn gemeente op 1 januari 2016 worden opgevolgd en wel door Dominique Thielens (N-VA). De toekomst zal uitwijzen of dat ook gevolgen zal hebben op de vertrouwensrelatie tussen de partners.

5.8. Geloof en betrokkenheid

Zoals eerder beschreven, zal samenwerking pas tot stand komen als de betrokken organisaties menen voordeel te kunnen halen uit de samenwerking. Veel hangt daarbij evenwel af van de perceptie die de betrokkenen er ten aanzien van de samenwerking op nahouden. Dat werd in deze cluster mooi geïllustreerd door de niet-toetreding van Moerbeke tot de EGTS. Hoewel het niet toetreden van Moerbeke tot de EGTS ook geografisch kan worden verklaard, mag de rol van wijlen burgemeester Marin zeker niet worden onderschat. Zowel de huidige burgemeester van Moerbeke als enkele andere geïnterviewden bevestigden immers de negatieve houding van Marin ten aanzien van (grensoverschrijdende) samenwerking.

Het is evenwel noodzakelijk dat de uiteindelijke vertegenwoordigers binnen de samenwerking de noodzaak tot samenwerken erkennen en aldus gemotiveerd zijn om de samenwerking mee vorm te geven en succesvol te maken. Binnen deze cluster groeide al vrij snel het bewustzijn dat er rond bepaalde thematieken langsheen de grens beter een oplossing kon worden gevonden. Zoals eerder aan bod kwam, slaagde men er evenwel niet in om rond bijvoorbeeld de verkeersproblematiek een oplossing te vinden. Pas vanaf de overgang naar fase 3 werden de eerste resultaten geboekt. Audenaert stelt: *"Je ziet gewoon dat er bij alle partners een vaste wil is ontstaan om de samenwerking te doen slagen"*. Mulder gaat verder met de stelling dat het ook belangrijk is dat men er bestuurlijk plezier in blijft hebben. Hij stelt: *"De directeur kan wel lopen, trekken en sjorren, maar als wij niet in beweging komen, zal er op termijn niks worden gerealiseerd"*. Daarnaast werd in de interviews ook gewezen op het feit dat het geloof in het nut van samenwerken binnen de EGTS ook nog eens wordt versterkt door het feit dat bepaalde afgevaardigden zelf wonen in deelgemeenten die gelegen zijn aan de grens. Zo hebben zij ook meer voeling met het gegeven 'grens'. Ze worden daardoor dagelijks geconfronteerd met de andere kant van de grens, waardoor ze samenwerking als een vanzelfsprekendheid gaan beschouwen.

Bovendien wordt er in deze cluster over gewaakt dat de bestuurders constant betrokken blijven bij de samenwerking en dat onder meer door het voorzitterschap om de twee jaar te laten roteren. Dat bleek overigens een bewuste keuze. Zo lezen wij in het voorstel rond de herstructurering van het IGO uit 2009 het volgende: *"De voorzittende burgemeester zal daadwerkelijk als trekker moeten fungeren om zijn voorzitterschap inhoud te geven (terwijl nu geen enkele bestuurder zich over een bepaalde periode verantwoordelijk voelt voor de algehele vooruitgang binnen het IGO)"*³². Bovendien werd er binnen de EGTS bij ieder project een trekkersrol toegekend aan een bepaalde gemeente. Wat betreft het project Kapellebrug waren de trekkers bijvoorbeeld de gemeente Hulst en de provincie Zeeland. Voor het project Voorzieningenconvenant kregen Sint-Gillis-Waas en Stekene dan weer een trekkersrol en Beveren was samen met Hulst trekker van het project Toerisme.

³² IGO, *Voorstel Herstructurering*, 2009. Uit: Archief Euregio Scheldemondsecretariaat.

Het zijn evenwel niet alleen de afgevaardigden in het samenwerkingsverband die positief moeten staan ten aanzien van de samenwerking. Tijdens de interviews werd immers vaak gewezen op het belang van een geëngageerde en gemotiveerde administratie. De Pauw stelt in dat verband: *"Je moet mensen meekrijgen uit alle sectoren, mensen wiens specifieke opdracht het niet is toch overtuigen van het belang. De ontwikkelingsvisie kwam er eerder op basis van een top-down verhaal. Ter plaatse moest men dan zelf ambtenaren, wethouders, schepenen etc. overtuigen. Zo niet zou dat een blinde vlek gebleven zijn. Je moet dus aanspreekpunten vinden. Goede praktijken helpen daarbij altijd. Men moet zien dat de gedane inspanningen rond grensoverschrijdende acties renderen"*. Binnen de EGTS werd aan deze vereiste tegemoet gekomen door naast de Algemene Vergadering, ook nog een Technisch Comité en allerlei werkgroepen op te richten. Niet alleen Meersschaert, maar ook deze ambtelijke organen voedden de EGTS met ideeën en projecten naar de toekomst toe.

5.9. Besluit

Uit hetgeen hierboven werd neergeschreven, kunnen we besluiten dat men er binnen deze cluster is in geslaagd een grotere meerwaarde te genereren naarmate de verschillende fasen van samenwerking werden doorlopen. Daar waar men bij het ontstaan van de samenwerking bleef vaststeken in een vrijblijvend karakter zonder dat er inhoudelijke resultaten werden bereikt, werden er met de overgang naar fase 3 en 4 van de samenwerking steeds meer resultaten geboekt. Binnen deze cluster bleek het doorlopen van de verschillende fasen dus essentieel voor het welslagen van de samenwerking.

Bijkomend bespraken we een aantal factoren die het succes en het verder evolueren van de samenwerking mee helpen bepalen. Daarbij stelden we vast dat niet elke factor even bepalend is in elke fase van de samenwerking. Zo zijn er factoren die verklaren waarom organisaties de stap tot samenwerking zetten, terwijl er andere factoren zijn die meehelpen verklaren hoe aan de samenwerking in de praktijk vorm wordt gegeven.

Om fase 1 en 2 van de samenwerking te verklaren, concluderen wij dat het vooral de factoren geloof en betrokkenheid en de hulpbronnen zijn die daarbij een rol spelen. Dat komt omdat deze factoren zich inderdaad voornamelijk richten op de vraag naar de motieven van organisaties om al dan niet tot samenwerking over te gaan. Zo hebben we gezien dat de beslissing tot samenwerking voornamelijk wordt bepaald door twee factoren. Eerst en vooral moeten de beleidsdragende personen –en bij uitbreiding naar latere fasen de administraties– daadwerkelijk het nut van samenwerken ervaren en inzien. Zij moeten er met andere woorden een positieve ingesteldheid op nahouden ten aanzien van de samenwerking.

Daarbij gaat het dan vooral over de bestuurders die zich ten volle achter het project moeten scharen, meer dan de organisaties die zij vertegenwoordigen. Als de burgemeesters van de vier betrokken gemeenten zich vanaf de start van de samenwerking wantrouwig en ongeïnteresseerd hadden opgesteld, was er vandaag geen sprake geweest van grensoverschrijdende activiteiten zoals die nu worden uitgevoerd. Overigens tonen de bevindingen verder aan dat persoonlijke vriendschapsbanden (affectief vertrouwen) die gedurende de eerste fasen van de samenwerking werden opgebouwd de verdere uitbouw van de samenwerking zullen bevorderen. De aanwezigheid van dezelfde partners doorheen het samenwerkingsproces maakt het immers mogelijk niet alleen elkaar, maar ook elkaars verwachtingen en ambities ten aanzien van de samenwerking te leren kennen (cognitief vertrouwen). Op die manier kan er ook geleidelijk aan worden toegewerkt naar een gezamenlijk actieplan.

Daarnaast laten organisaties zich bij de beslissing tot samenwerking vooral inspireren door een positieve kosten-batenanalyse. Als de voordelen van samenwerken niet als vanzelfsprekend worden ervaren ten opzichte van de daarmee gepaardgaande kosten, zal men niet instappen in het samenwerkingsverband. Als daarentegen toch tot samenwerking wordt beslist, laat men zich daarbij vooral leiden door de aanwezige hulpbronnen van de partners om de eigen ambities te realiseren. Binnen deze cluster zagen we dat de besturen elkaar in eerste instantie vonden in het IGO-overleg vanwege de mogelijkheid om INTERREG-middelen (die een grensoverschrijdend karakter van de projecten noodzakelijk maakten) voor de eigen organisatie binnen te halen. Naast de beschikbaarheid van Europese middelen werd bovendien vrij snel de nood ervaren om bijvoorbeeld rond verkeersdossiers aan de grens tot oplossingen te komen. Ook daar beschikten de betrokken besturen niet over een alleenrecht voor het nemen van beslissingen, waardoor ze ook wat dat betreft afhankelijk waren van elkaar.

Uiteraard spelen deze twee factoren niet exclusief in de eerste twee fasen. De mate waarin ze een rol kunnen spelen in de laatste fasen van de samenwerking, wordt evenwel mee bepaald door de aanwezigheid van andere factoren. Zo kan het geloof van de partners in het nut van samenwerking inderdaad in negatieve zin veranderen wanneer bijvoorbeeld zou blijken dat er een verdeelde inzet zou zijn bij de betrokken organisaties of wanneer de voordelen van samenwerken niet langer zouden blijken en resultaten uit zouden blijven. In deze eerste fasen van de samenwerking wordt dan ook de basis gelegd voor de eventuele verderzetting en intensifiëring van de samenwerking. Het is daarbij aan de betrokken besturen om zich binnen het partnerschap te bewijzen. De factor die volgens ons dan ook doorheen het volledige traject van de samenwerking een blijvende rol speelt, is vertrouwen. Als de partners gemaakte engagementen niet zouden nakomen of wanneer individuele bijdrages aan de samenwerking niet langer als relevant worden ervaren door de andere partners, dreigt er een impasse te ontstaan.

Om de samenwerking concreet gestalte te doen krijgen, is het bovendien belangrijk dat er zich doorheen de verschillende fasen een soort van leiderschap ontwikkelt, doch zonder het gevoel te laten ontstaan van hiërarchie. Men moet immers steeds voor ogen houden dat men zonder de aanwezigheid van de hulpbronnen van de andere actoren niks is. En toch moet er tegelijkertijd iets of iemand zijn die de samenwerking naar een hoger niveau kan tillen en dus faciliterend optreedt. Onder meer het gebrek aan initiatief, (aan)sturing en coördinatie zorgden er immers voor dat de samenwerking aanvankelijk op een laag pitje bleef steken.

In dit verband bleek de regiostudie in opdracht van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie een essentiële initiator voor het verdere verloop van de samenwerking. Deze neutrale studie zorgde er immers voor dat het eigenbelang werd overstegen en dat voor het eerst werd gedacht in termen van gedeelde belangen. Meer in het bijzonder werd de wil om samen te werken dankzij deze studie dermate groot dat kan worden gesteld dat de bestuurders allemaal *believers* werden van de samenwerking. Wij achten deze factor daarom essentieel voor het welslagen van de samenwerking. Vooral het feit dat men niet alleen grootschalige projecten op korte termijn wilde realiseren, maar ook een aantal kleinere realisaties bleek een goede keuze. Zoals gezegd is het behalen van deze tussentijdse resultaten immers bevorderlijk voor het verdere verloop van de samenwerking. De ambities zijn dus op elkaar afgesteld en blijken haalbaar te zijn naar de toekomst toe. De EGTS werd zoals gezegd immers opgericht voor een duur van 18 jaar. Het eindpunt van de samenwerking is dus zeker nog niet bereikt.

Hoofdstuk 6: Praktijkbevindingen GOS-cluster

6.1. Inleiding

De meest westelijke cluster van samenwerkende gemeenten aan de Vlaams-Zeeuwse grens heet het GOS. Deze afkorting staat voor Grensoverschrijdend Samenwerkingsverband. Met Sluis, Damme, Sint-Laureins, Knokke-Heist en Maldegem als deelnemende partners, bestrijkt het GOS als enige cluster delen van de drie betrokken provincies binnen de Euregio Scheldemond.

Voor de analyse van de onderzoeksresultaten baseren wij ons ook voor deze cluster op een aantal semi-gestructureerde diepte interviews met de betrokken actoren uit de samenwerking. Wat de gemeente Maldegem betreft, werd zowel een interview afgenomen van huidig burgemeester, Marleen Van den Bussche, als van voormalig burgemeester Johan De Roo. Samen met burgemeester Lippens van Knokke-Heist kan De Roo immers worden beschouwd als de constante factor van de samenwerking. Ook Leopold Lippens werd bereid gevonden voor een interview. Voor de gemeente Sluis werden zowel de huidige burgemeester Annemiek Jetten als de huidige gemeentesecretaris Jelle Dijkstra geïnterviewd. In tegenstelling tot mevrouw Jetten, die pas op 1 juli 2013 werd beëdigd als nieuwe burgemeester van Sluis, is Jelle Dijkstra al van juni 2010 werkzaam als gemeentesecretaris van Sluis. Vandaar dat we er voor hebben geopteerd om ook de heer Dijkstra op te nemen in ons onderzoek. Voor de stad Damme werden zowel waarnemend secretaris Hendrik De Corte als huidig burgemeester Joachim Coens gecontacteerd, doch zonder succes¹. Omdat de directeur van de dienst Toerisme van Damme, Bert Vanhaecke nauw betrokken is in het grensoverschrijdend Zwinoverleg, contacteerden wij ook hem. Ook hij ging evenwel niet in op onze vraag en dit omwille van zijn nakende pensioen. Wij kregen dan ook het advies om opnieuw contact op te nemen als zijn opvolger was aangesteld. Gezien de voorziene indiendatum van dit proefschrift, lukte dit evenwel niet meer. Voor de vijfde betrokken gemeente in deze samenwerkingscluster, Sint-Laureins, werd tot slot een interview verkregen van huidig burgemeester, Franki Van de Moere.

Naast de informatie die werd verkregen uit de interviews, werd ook heel wat informatie gehaald uit een aantal archiefstukken van de gemeente Maldegem over de grensoverschrijdende samenwerking binnen de GOS-cluster. Ook uit het archief van de Euregio Scheldemond werd er relevante informatie gehaald. In wat volgt gaan wij na hoe succesvol deze samenwerking kan worden genoemd. Beginnen doen we evenwel met een korte historiek en het verloop van de samenwerking tot op heden.

¹ De interviews van deze cluster werden afgenomen in de periode na het plotse overlijden van Dirk Bisschop die als burgemeester van Damme jarenlang betrokken was in het GOS-overleg. Vandaar dat wij contact hebben opgenomen met waarnemend secretaris Hendrik De Corte en huidig burgemeester Joachim Coens.

6.2. Ontstaan en verloop van het GOS tot op heden

Ook wat deze cluster betreft, gaat de samenwerking ver terug in de tijd. In een krantenartikel uit 2002 stelde Johan De Roo het volgende: *“Wij werken al decennia samen op verscheidene terreinen zoals sport en recreatie, openbaar vervoer en gezondheidszorg”*². Meer in het bijzonder kwam de samenwerking volgens De Roo in het begin van de jaren 1970 tot stand om rond een aantal zeer concrete zaken overleg te plegen. Hij benadrukt daarbij wel de eerder informele sfeer waarin het overleg oorspronkelijk plaatsvond. Hij vervolgt: *“Uit deze eerder spontaan tot stand gekomen, misschien zelfs wat amateuristische samenwerking over de landsgrenzen heen, is dan uiteindelijk het samenwerkingsverband GOS tot stand gekomen”*³.

Op initiatief van de toenmalig autonome gemeente Sluis-Aardenburg gingen in de zomer van 2001 inderdaad de eerste stemmen op om het overleg te verankeren in een meer formele structuur. Het besef was immers gegroeid dat een schaalvergroting de regio als geheel mogelijks kon versterken waardoor ook nieuwe mogelijkheden zouden kunnen worden gecreëerd voor de afzonderlijke partners. Oorspronkelijk was het daarbij de bedoeling om een Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL) op te richten op basis van de Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking van 1986⁴. De Roo stelt evenwel dat de plannen voor het oprichten van een dergelijk formeel orgaan zijn gebleven bij een theoretisch model dat niet in de praktijk werd omgezet.

Hoewel de definitieve keuze voor zowel een bestuurlijke als juridische formalisering van het samenwerkingsverband nog enige tijd op zich liet wachten, ging men op 7 oktober 2002 alvast over tot de ondertekening van een intentieverklaring voor een Grensoverschrijdend Publiekrechtelijk Samenwerkingsverband tussen de West-Vlaamse gemeenten Knokke-Heist en Damme, de Oost-Vlaamse gemeenten Maldegem en Sint-Laureins en de Zeeuwse gemeenten Sluis-Aardenburg en Oostburg. De partners kwamen daarin overeen dat de toekomstige focus van de samenwerking niet louter op INTERREG-projecten mocht komen te liggen omdat een groot deel van de mogelijkheden van de samenwerking op die manier onderbelicht zou blijven. De bijeenkomsten moesten zich daarentegen richten op een gemeenschappelijke ontwikkeling van het gebied. Op die manier zou men immers ook naar derden toe met één stem kunnen spreken.

² Het Nieuwsblad, “Bevolking moet resultaten zien”. Woensdag 9 oktober 2002.

³ Interview met Johan De Roo. Maldegem, 31 juli 2014.

⁴ Het Nieuwsblad, *Zwingemeenten willen proeftuin van Europa worden*. Donderdag 25 oktober 2001.

Ondanks de hoge ambities van het samenwerkingsverband, bleef de samenwerking aanvankelijk op een laag pitje staan. Ten gevolge van de gemeentelijke herindeling in Nederland van 1 januari 2003 waarbij de autonome gemeenten Sluis-Aardenburg en Oostburg fuseerden tot de nieuwe gemeente Sluis, verstreek er immers behoorlijk veel tijd alvorens er een nieuw overlegmoment werd georganiseerd tussen de GOS-partners. De pas ontstane gemeente Sluis wilde eerst de nodige tijd spenderen aan het op de rails krijgen van haar nieuw gevormde organisatie. Daarenboven kreeg Sluis in juni 2003 ook een nieuwe burgemeester, Jaap Sala. Hoewel die vrijwel meteen startte met een aantal kennismakingsbezoeken aan zijn Belgische collega's, kostte dat uiteraard de nodige tijd⁵.

Tegelijkertijd kwam er in die periode een voorstel van de Scheldemondraad om de Permanente Kamer van Advies te herstructureren. Reeds van bij het ontstaan van de provinciale samenwerking tussen Oost- en West-Vlaanderen en Zeeland, hadden de drie provincies immers de wil geuit om ook de gemeenten nauwer bij de samenwerking te betrekken. Om binnen de bestaande structuur ruimte te creëren voor de gemeenten, werd hiertoe in 1999 de Permanente Kamer van Advies geïnstalleerd. Alle gemeenten die dat wensten, konden lid worden van deze Kamer en konden in dit gremium alle grensoverschrijdende aangelegenheden die hen aanbelangden behandelen. De praktijk wees evenwel uit dat de Kamer in haar toenmalige vorm weinig slagkracht kon ontwikkelen. Sterker nog, na de oprichtingsvergadering kwam de Kamer nooit meer bijeen. Toch bleef de behoefte tot grensoverschrijdende communicatie en grensoverschrijdende initiatieven bij de gemeenten wel degelijk bestaan. In een document rond het voorstel tot herstructurering van de Permanente Kamer lezen we het volgende: *"De schaal waarop de Permanente Kamer nu is georganiseerd (alle gemeenten binnen de drie provincies) en het ontbreken van arbeidscapaciteit om structuur te brengen in de contacten blijken de belangrijkste factoren te zijn die een daadkrachtig grensoverschrijdend beleid van de gemeenten in de weg staan. Bovendien zijn de Nederlandse gemeenten in de afgelopen periode geconfronteerd met een herstructurering die zeer veel energie heeft gekost"*⁶.

In 2004 werd daarom een poging ondernomen om zonder ingrijpende veranderingen van de bestaande Euregio-structuren te komen tot een situatie die de gemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking werkbaarder en efficiënter moest maken. Daarbij werd voorgesteld om naast de plenaire bijeenkomsten van de Kamer ook een aantal regionale bijeenkomsten te laten plaatsvinden op basis van een geografische indeling die overeenkwam met de bestaande, logische clusters langsheen de grens.

⁵ Verslag overleg GOS-secretarissen op 23 maart 2004. Uit: Archief GOS van de gemeente Maldegem.

⁶ Voorstel tot herstructurering van de Permanente Kamer van Advies. Uit: Archief GOS van de gemeente Maldegem.

Voor wat betreft de GOS-cluster werd er als mogelijke partners naast Sluis, Sint-Laureins, Maldegem, Damme en Knokke-Heist ook gedacht aan Eeklo, Aalter, Kaprijke en Brugge. Per cluster voorzag het voorstel in een vergaderfrequentie van tweemaal per jaar mits een voldoende sterke agenda kon worden opgesteld. De gemeenten bleven in het voorstel inhoudelijk verantwoordelijk voor de invulling van de agenda, maar zouden wel kunnen rekenen op het secretariaat van de Euregio Scheldemond voor begeleiding en ondersteuning. In het voorstel lezen wij ook het volgende: *“Naast de meer algemene zaken als informatie-uitwisseling en beleidsafstemming kan ook de acquisitie en voortgang van projecten onderdeel uitmaken van de agenda”*. Binnen de verschillende overlegplatformen zouden zo zaken aan de orde kunnen komen die de betrokken bestuurders echt raakten.

De Roo merkt op dat vanaf het moment dat het GOS-overleg werd verankerd binnen de Euregio-structuren het overleg inderdaad een meer gestructureerd karakter verkreeg. Dit kwam onder meer dankzij de facilitaire ondersteuning van de secretariaatswerkzaamheden door mensen uit het secretariaat van de Euregio Scheldemond. De geraadpleegde archiefstukken tonen ook aan dat het overleg vanaf 2004 inderdaad met een meer regelmatige frequentie plaatsvond. Het was naar aanleiding van het voorstel tot herstructurering van de Permanente Kamer dat uiteindelijk toch werd besloten om de samenwerking binnen het GOS te structureren op basis van concrete projecten in plaats van op een Benelux-structuur zoals een GOL⁷. Ook de keuze om de samenwerking voornamelijk niet uit te breiden met de Belgische gemeenten Eeklo, Aalter, Kaprijke en Brugge werd in deze periode bevestigd. Om de kosten van de samenwerking verder zo klein mogelijk te houden, werd er ook voor geopteerd om het meeste administratieve werk te laten uitvoeren door gemeentebesturen en mensen van het secretariaat van de Euregio Scheldemond.

Na enkele jaren van regelmatig overleg, stellen we evenwel een geleidelijke terugval van het oorspronkelijke enthousiasme vast bij de verschillende partners. Zo blijkt uit de archiefstukken dat nadat men op 17 mei 2010 was samengekomen, de volgende vergadering pas plaatsvond op 30 juni 2011. Na deze vergadering ging er zelfs bijna twee jaar voorbij vooraleer de vijf gemeenten nog eens samenkwamen in het structureel overlegorgaan, met name op 6 mei 2013. Deze vergadering moet overigens ook worden gezien als het voorlopige einde van het gestructureerd overleg in de GOS-cluster. In het verslag van deze vergadering lezen wij het volgende: *“Mevrouw Ervinck begrijpt de positie van de gemeenten en concludeert dat er geen nood is aan het GOS als structureel overleg. Indien er onderwerpen opduiken waarvoor een bijeenkomst van het GOS zinvol lijkt, dan zullen de GOS-gemeenten die zelf aangeven en een bijeenkomst laten organiseren. Dit zal*

⁷ Verslag overleg GOS-secretarissen op 23 maart 2004. Uit: Archief GOS van de gemeente Maldegem.

maximaal één maal per jaar zijn"⁸. Sindsdien kwamen de partners evenwel niet meer samen binnen dit grensoverschrijdend overlegforum. Op domein-specifiek niveau treffen ze mekaar daarentegen wel nog steeds binnen het kader van het Zwinoverleg (cf. infra). Ook op bilaterale basis onderhouden de partners nog steeds contacten, zij het dan op een niet-gestructureerde en onregelmatige basis, zo bleek uit de interviews.

Samengevat kunnen we dus stellen dat het verloop van deze samenwerking een wisselvallig parcours heeft gekend met momenten van bloei, maar ook van terugval. Teruggrijpend naar de vier fasen die een samenwerking volgens Soeters kenmerken, stellen we ook vast dat men binnen deze cluster bij de opstart van de samenwerking vooruit liep op een aantal fasen. De ambities en verwachtingen lagen van bij de start zodanig hoog dat men direct wilde overgaan tot de vierde fase door het oprichten van een GOL-structuur. Vrij snel botsten de partners evenwel op de financiële kosten die een dergelijke doorgedreven vorm van samenwerking met zich mee zou brengen, waardoor de ambities aangaande de organisatiestructuur vrij snel werden bijgeschaafd. Vermits de partners op dat moment nog geen zicht hadden op de meerwaarde die de samenwerking zou kunnen opleveren en op de ambities van de andere partners, valt aan te nemen dat hun bereidheid om van bij de start grote investeringen te doen eerder klein was. Een verslag van de GOS-vergadering van de secretarissen uit 2004 bevestigt dat: *"In een GOL-structuur zouden de overheden een deel van hun bevoegdheden moeten afstaan ten behoeve van het GOL, maar geen enkele overheid lijkt daartoe bereid"*⁹. Uiteindelijk kunnen we zelfs stellen dat deze cluster is blijven vaststeken in de tweede fase van samenwerken. Hoewel men reeds in 2002 overging tot de ondertekening van een Intentieverklaring tot samenwerken, slaagde men er immers zo goed als niet in om gezamenlijke projecten op te zetten en/of te realiseren die een meerwaarde hadden voor de hele regio. Ondanks verschillende pogingen daartoe, kwam het in deze cluster ook nooit tot een overdracht van bevoegdheden en/of middelen naar een bovengemeentelijk samenwerkingsorgaan zoals een GOL of een EGTS. Integendeel, de samenwerking viel na verloop van tijd terug op de sporadische, ongestructureerde contacten van in de beginjaren.

In wat volgt gaan wij na welke factoren een verklaring kunnen bieden voor de terugval van het enthousiasme waarmee de samenwerking binnen deze cluster oorspronkelijk was opgezet. Omdat wij zoals gezegd de meerwaarde van de samenwerking vooral willen koppelen aan de initiële doelstellingen van zowel de samenwerking in haar geheel als van de individuele partners, beginnen we met een paragraaf over wat de verschillende partners via de samenwerking aanvankelijk hoopten te bereiken.

⁸ Verslag overleg GOS-burgemeesters op 6 mei 2013. Uit: Archief GOS van de gemeente Maldegem.

⁹ Verslag overleg GOS-secretarissen op 16 november 2004. Uit: Archief GOS van de gemeente Maldegem.

6.3. Doelstellingen

In het document inzake het voorstel tot hervorming van de Permanente Kamer van Advies lezen we het volgende: *“Men mag niet uit het oog verliezen dat de belangrijkste drijfveer voor grensoverschrijdende samenwerking het eigenbelang is. De kunst bestaat erin het eigenbelang van de gemeenten te laten sporen met het algemeen belang van de regio als geheel”*¹⁰. Hieronder gaan we na of men er binnen deze cluster effectief is in geslaagd om het eigenbelang te laten rijmen met het regionaal belang. We maken daarbij opnieuw gebruik van de doelenmatrix zoals die in het theoretisch kader werd gepresenteerd.

6.3.1. De collectieve doelstellingen

Met de plannen voor het oprichten van een Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam leken de partners in 2001 al de meerwaarde van samenwerking voor de regio als geheel te hebben ingezien. De partners wilden daarbij vooral pragmatisch te werk gaan en voornamelijk projecten lanceren met een direct en aantoonbaar voordeel voor de inwoners: *“De bedoeling van het project is met een gezamenlijke gebiedsvisie voor de zwinstreek aan de noden van de verschillende gemeenten te voldoen. De verschillende gemeenten hebben immers een enorme gelijkenis maar toch zijn er ook grote verschillen. Zo is de kust vooral afgestemd op het toerisme, het achterland meer op bedrijven en landbouw”*¹¹. Daarnaast hoopten de partners met hun plannen voor de oprichting van een GOL een zogenaamde *proeftuin* van Europa te worden. Allerhande wetten en stelsels verhinderden volgens hen immers de inplanting van een bedrijvenpark op de landsgrens en grensoverschrijdende afvalverwerking, om maar twee voorbeelden te noemen. De gestructureerde samenwerking moest hen in staat stellen overleg te kunnen plegen met de hogere overheden om op die manier uitzonderingen en aanpassingen te bekomen op de nationale wetten en regelgevingen¹².

De Roo vat de oorspronkelijke collectieve doelstellingen als volgt samen:

1. Het stimuleren van ontwikkelingen die het welzijn en de welvaart van de inwoners in de regio bevorderden;
2. Het versterken van het bestuurlijk vermogen naar publiekrechtelijke organen;
3. Het afstemmen van wet- en regelgeving aan de beide kanten van de grens of deelgebieden.

¹⁰ Voorstel tot herstructurering van de Permanente Kamer van Advies. Uit: Archief GOS van de gemeente Maldegem.

¹¹ Vlaams infocentrum land- en tuinbouw, *Zwingemeenten bereiden grensoverschrijdend project voor*. Woensdag 24 oktober 2001.

http://www.vilt.be/Zwingemeenten_bereiden_grensoverschrijdend_project_voor.

Geraadpleegd op 27 oktober 2014.

¹² Het Nieuwsblad, o.c. Donderdag 25 oktober 2001.

Zoals in de vorige paragraaf reeds bleek, opteerde men er evenwel voor om geen al te zware structuur op te richten om de samenwerking te stroomlijnen. Men wilde daarentegen beroep doen op de administraties van de gemeenten. Ook het Euregiosecretariaat zou een belangrijke rol krijgen binnen de samenwerking, zowel op inhoudelijk als op administratief-ondersteunend vlak. Aan de oorspronkelijke ambities werd daarentegen niet geraakt. In onderstaande tabel volgt een overzicht van de voornaamste doelstellingen die men binnen het GOS-overleg wilde verwezenlijken. Een duidelijke prioritering ontbrak evenwel.

Tabel 12: Plan van aanpak inzake grensoverschrijdende samenwerking in 2004¹³

Ontwikkeling en beheer bedrijventerreinen
Er is een grote behoefte aan ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe ambachtelijke bedrijven. Gedacht wordt aan een grensoverschrijdende ambachtelijke zone bij Maldegem en Eede van in totaal circa 100 ha in Nederland en 100 ha in België.
Het grensoverschrijdend leveren van nutsvoorzieningen (gas, water, elektriciteit, etc.)
België zou wellicht aardgas kunnen leveren in gebieden in Nederland die onrendabel waren om aan te sluiten op het Nederlandse distributienet.
Afvalverwerking
De vuilverbranding in Knokke heeft nog restcapaciteit, met name voor het composteringsproces is er nog behoefte aan groente- en tuinafval. Het is veel efficiënter als Knokke het GFT-afval van Sluis zou kunnen verwerken dan wanneer dit over grote afstand vanuit België moet worden aangevoerd.
Samenwerking op toeristisch-recreatief gebied
Een verbetering van de bestaande en zo mogelijk een uitbreiding van grensoverschrijdende fiets-, wandel- en ruiterzones is wenselijk. Wellicht liggen op dit domein mogelijks ook kansen voor INTERREG-projecten. Het gezamenlijk organiseren van evenementen in de grensstreek zou voor de betrokken gemeenten bovendien niet alleen een promotionele waarde hebben, maar ook een economisch effect kunnen genereren.
Ruimtelijke ontwikkeling
Gelet op een aantal ontwikkelingen, zoals de verdieping van de Westerschelde en de verdere ontwikkeling van het gebied in relatie met het herstel van de historische structuur, zou het zeer wenselijk zijn dat er een gezamenlijke structuurvisie voor de regio opgesteld zou worden.
Archeologie en monumentenzorg
Het is van belang de aanwezige rijkdommen van het gebied gezamenlijk te exploiteren. Mogelijks zou het pilootproject 'ROMA' van Maldegem daarom kunnen worden gekoppeld aan het project 'Van Maurits tot Napoleon' waarvoor Sluis het initiatief heeft genomen. Er zijn ook nog veel relictten uit de Staats-Spaanse periode, zoals de fortificaties met schansen en andere vestingwerken. Ook hiertoe kunnen initiatieven worden ondernomen.
Natuurbeheer
Het project Schone Kreeken is een goed initiatief. Maldegem zou hiertoe graag de Meulenkreek aankopen. De kreek moet echter eerst uitgebaggerd worden, want deze is sterk vervuild. Eventuele subsidiemogelijkheden zijn wenselijk.

¹³ Verslag overleg GOS-secretarissen op 23 maart 2004 en verslag overleg GOS-burgemeesters op 7 april 2004. Uit: Archief Euregio Scheldemond secretariaat.

Grensoverschrijdende hulpverlening door de brandweer
Momenteel vindt reeds bijstand plaats vanuit België in Nederland, maar nog niet omgekeerd. Bovendien zou in een aantal gevallen de eerste uitruk vanuit het buitenland kunnen plaatsvinden. Dat gebeurt nu nog niet. Wellicht zou de brandweer dan opmerkelijk sneller op de plaats des onheils kunnen arriveren. Daarenboven bestaat de mogelijkheid dat ook voor andere vormen van hulpverlening afspraken kunnen worden gemaakt.
Grensoverschrijdend waterkwaliteits- en kwantiteitsbeheer
België heeft nog een inhaalslag te maken op het gebied van water kwaliteits- en kwantiteitsbeheer. Nieuwe ontwikkelingen komen maar moeilijk tot stand. Ook op dit terrein zijn wellicht mogelijkheden tot samenwerking.

Bovenstaande tabel rond het vooropgestelde plan van aanpak van de grensoverschrijdende samenwerkingsactiviteiten en -projecten toont aan dat de expliciete doelstellingen van het samenwerkingsverband heel breed gingen en aldus verschillende beleidsdomeinen omhelsden. We stellen vast dat men ook in deze cluster heeft gepoogd om bij het vastleggen van de collectieve doelstellingen zoveel als mogelijk rekening te houden met de individuele verzuchtingen van de betrokken besturen door deze te koppelen aan bredere, regionaal gedragen projecten. Inzake de samenwerking op toeristisch-recreatief vlak benadrukten de partners bijvoorbeeld de nood aan een goede informatiedoorstroming van alle evenementen, projecten, bezoekerscentra, attracties, etc. langs weerszijden van de grens, zodat er een win-win situatie kon ontstaan voor beide landsdelen. Daarenboven gaven de partners ook aan niet blind te zullen blijven voor mogelijke opportuniteiten voor grensoverschrijdende samenwerking in de toekomst.

Net zoals Kapellebrug in de EGTS Linieland van Waas en Hulst kan worden beschouwd als hét symbooldossier bij uitstek; moet de ontwikkeling van een grensoverschrijdend bedrijventerrein worden gezien als de belangrijkste doelstelling van deze samenwerkingscluster. In alle interviews werd hiernaar verwezen. Vrij snel gaf het GOS dan ook de opdracht voor een haalbaarheidsstudie van een grensoverschrijdend bedrijventerrein. Ook het onderzoeken van de mogelijkheid tot grensoverschrijdende afvalverwerking stond hoog op de agenda, net zoals de samenwerking op cultureel, toeristisch en recreatief vlak. Vooral wat dit laatste aspect betreft, speelde ook hier de hoop om bij het realiseren van een aantal projecten zoveel als mogelijk te kunnen puren uit INTERREG-middelen.

Het aanbreken van een nieuwe programmaperiode in 2007 (INTERREG IV) was voor de partners dan ook de uitgelezen kans om actief te gaan nadenken over mogelijke projectvoorstellen. Begin 2009 kwam er op vraag van de betrokken besturen zelfs een nota vanuit het Euregiosecretariaat met daarin een aantal voorstellen aangaande een verdere formalisering van het overleg opdat de GOS-partners in de toekomst beter zouden kunnen inspelen op de kansen die de Europese programma's hen boden.

De gemeenten hadden immers te kennen gegeven dat ze vaak niet konden inspelen op de kansen om grensoverschrijdende initiatieven te realiseren door een gebrek aan capaciteit binnen hun personeelsbestand. Men vond dat Europese projecten vaak te veel werk vergden om dat nog bovenop de reguliere werking te doen. In het document van januari 2009 lezen wij hierover het volgende: *“Hoewel de GOS-gemeenten sinds het begin van hun samenwerking steeds betrokken zijn geweest in gezamenlijke grensoverschrijdende initiatieven en projecten, heeft het GOS de laatste jaren door diverse omstandigheden een eerder slapend bestaan geleid. Onder impuls van een opnieuw geactiveerde Scheldemondraad, een nieuw INTERREG-programma en mogelijkheden tot gezamenlijke acties in het kader van het Scheldemondfonds is dit het moment om als gemeentelijke cluster te bekijken hoe de gemeenten beter gezamenlijk kunnen inspelen op kansen die Europese/grensoverschrijdende programma's en structuren bieden”*¹⁴.

De suggesties in de nota waren van vrijblijvende tot eerder ingrijpende aard, maar voor alle voorstellen gold dat er een bepaalde inspanning van de gemeenten vooraf moest gaan aan de te verwachten positieve effecten voor hun organisatie. We lezen: *“Deze positieve effecten (bijvoorbeeld meer Europees geld binnenhalen, snellere afwikkeling van projecten, etc.), zullen doorgaans ook ingrijpender zijn als de gezamenlijke inspanning structureel en minder vrijblijvend is”*¹⁵. Eén van de voorstellen was dan ook de oprichting van een gezamenlijke publieke structuur zoals een GOL of een EGTS. Ook nu werd een dergelijke structuur door de betrokken bestuurders evenwel als een té vergaande stap gezien. In het verslag van de vergadering ter zake verwees men in dit verband vooral naar de moeilijke financiële situatie waarmee de gemeenten hadden te kampen, waardoor het oprichten van een bovengemeentelijke structuur en het afdragen van eigen middelen als moeilijk haalbaar werden beschouwd¹⁶. Het feit dat het veel investeringen en tijd zou vergen voor er een concrete *'return on investment'* kon worden verwacht, inspireerde de besturen ook nu weer tot een minder ingrijpende beslissing. Zo werd uiteindelijk het voorstel geformuleerd dat een ambtenaar van de gemeente Sluis, met name Tiny Maenhout, de taak op zich zou nemen om proactief op zoek te gaan naar Europese projectmogelijkheden omdat zij ter zake over veel expertise beschikte. Doch in de praktijk stellen wij vast dat er sindsdien nog maar weinig projecten op initiatief van de GOS-cluster werden geïnitieerd of gerealiseerd.

In onderstaande tabel geven wij kort nog eens schematisch de betrachte doelstellingen weer van het samenwerkingsverband, alvorens wij overgaan naar de doelstellingen die de afzonderlijke deelnemende besturen voorop hadden gesteld.

¹⁴ Suggesties projectmedewerker/krachtenbundeling i.f.v. Europese projecten. Euregio Secretariaat, januari 2009. Uit: Archief GOS van de gemeente Maldegem.

¹⁵ Suggesties projectmedewerker/krachtenbundeling i.f.v. Europese projecten, o.c.

¹⁶ Verslag GOS-overleg op 28 september 2009. Uit: Archief Euregio Scheldemonde secretariaat.

Tabel 13: Doelstellingen van het GOS als overlegorgaan

Openheid→	Expliciet	Impliciet
Eigenaarschap ↓		
Doelen van het GOS	- Samenwerkingsdomeinen zoals weergegeven in plan van aanpak (tabel 12) - Deelname aan Europese projecten en binnenhalen Europese middelen	- Samenwerking als proeftuin voor grensoverschrijdende regelgeving bij structurele problemen - Leren van elkaar - Spreken met één stem

6.3.2. De doelstellingen van de partners

Na een lange periode van informeel overleg begonnen de partners in deze cluster op eigen initiatief de meerwaarde van structurele samenwerking voor de regio te ontdekken. Zo werd reeds in 2001 bij de plannen voor het oprichten van een GOL getracht om zoveel als mogelijk op elkaars troeven in te spelen om zo een meerwaarde te genereren voor de regio. Ook als we kijken naar de individuele doelstellingen van de partners, merken we dat deze aanvankelijk perfect verzoenbaar waren met de collectieve doelstellingen zoals geformuleerd in het GOS als structureel overlegorgaan. Als we ook de doelstellingen van de huidige bestuurders in rekening brengen, zien we daarentegen een meer afwijkende houding ten aanzien van de doelstellingen van de samenwerking zoals oorspronkelijk geformuleerd. Hieronder gaan we hier nader op in.

In de evaluatie van de samenwerking met Vlaanderen in de vorm van het GOS-overleg door de gemeente Sluis uit 2006, lezen we dat de samenwerking voor Sluis vooral gericht moest zijn en een toegevoegde waarde moest genereren op een aantal beleidsdomeinen zoals het ophalen van huisvuil, de aanleg van bedrijventerreinen, de organisatie van grensoverschrijdende hulpverlening, de toeristische ontwikkeling van de regio, etc. Als beoogd maatschappelijk effect stelde men: *“bereiken dat burgers op deze terreinen een klantgericht product krijgen aangeboden”*¹⁷. Ook het binnenhalen van extra financiële middelen uit Europese subsidiefondsen werd belangrijk geacht. Vooral inzake de samenwerking op recreatief-toeristisch vlak en archeologie en monumentenzorg, diende volgens deze partner te worden gezocht naar mogelijkheden om gebruik te maken van onder andere Europese subsidiefondsen. Daarenboven hoopte de gemeente Sluis via de samenwerking ook te kunnen komen tot het uitwisselen van kennis over en ervaring in bepaalde beleidsdomeinen.

¹⁷ Evaluatie GOS-overleg gedurende de periode 2003-2006. Sluis, 23 november 2006. Uit: Archief GOS van de gemeente Maldegem.

Ook de ambities van Knokke-Heist, sloten in de beginperiode van het structureel overleg nauw aan bij de collectieve doelstellingen van het GOS. Zo stond ook voor deze partner de ontwikkeling van een grote industriezone voor grensoverschrijdende bedrijven voorop. Ook de grensoverschrijdende afvalverwerking werd door de gemeente gezien als een meerwaarde voor de regio. Lippens stelt het als volgt: *"Ik heb er altijd van gedroomd om binnen die samenwerking een beetje logisch tewerk te gaan. Wij hebben bijvoorbeeld een huisvuilverbrandingsinstallatie. Het leek ons absurd dat wij Sluis niet zouden kunnen bedienen. Ook inzake ambachtelijke zones koesterden wij de ambitie om aan de grens met Maldegem en Nederland een ambachtelijke zone te maken van 100 ha in België en 100 ha in Nederland"*¹⁸. Daarnaast hoopte Knokke-Heist om via het oprichten van een Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam tot een structuurvisie voor de regio te komen. Lippens stelt: *"Mijn idee was om met het Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam uiteindelijk te kunnen komen tot een soort masterplan waardoor de regio versterkt zou kunnen optreden en er zo een win-win situatie zou ontstaan voor alle partners"*. Aanvankelijk zag de burgemeester ook geen nadelen in relaties met partners van over de grens, omdat mensen nu eenmaal van elkaars praktijken en ervaringen konden leren.

Opmerkelijk is evenwel het standpunt van Lippens wanneer het belang van EU-subsidies werd aangehaald. Zo verklaarde hij tegen alle vormen van subsidiëring te zijn, terwijl de andere partners volgens hem alleen maar voor de subsidies oog hebben. Hoewel ook De Roo toegeeft dat Knokke het binnenhalen van Europese middelen inderdaad nooit als primaire doelstelling heeft gehad, stelt hij dat de gemeente aanvankelijk wel openstond voor (het nadenken over mogelijke) Europese projecten, al was het dan op voorwaarde dat de administratie ervan niet te omslachtig zou zijn. Dijkstra vult aan door te vermelden dat de bereidheid van Knokke om in de toekomst nog mee te werken aan INTERREG-projecten zo goed als onbestaande is, tenzij het over een miljoenenproject zou gaan. En volgens Dijkstra zijn er niet zoveel miljoenenprojecten meer mogelijk in de domeinen waar de GOS-gemeenten in het verleden successen boekten. Mede hierdoor relativeren trouwens ook de andere huidige bestuurders het belang van Europese middelen voor eventuele toekomstige samenwerkingsdomeinen. Zo stelt Jelle Dijkstra: *"De lopende projecten worden afgewerkt, maar tegelijk beseft men dat het nog maar weinig oplevert, rekening houdend met de administratieve lasten die er aan verbonden zijn"*¹⁹. Tegelijkertijd stelt hij wel dat de gemeente Sluis vandaag de dag nog steeds ijvert voor het binnenhalen van Europese middelen: *"Ondanks het feit dat er minder geld beschikbaar is, proberen we toch altijd maar die cofinanciering rond te krijgen en dat is een duidelijk verschil met Knokke merk ik nu"*. Al staat het binnenhalen van die Europese middelen ook bij Marleen Van den Bussche van Maldegem niet zo hoog meer op de agenda. Ook zij is er zich immers van bewust dat er steeds minder subsidies beschikbaar zijn voor het soort projecten waar de cluster in het verleden financiële middelen mee binnenhaalde. Bovendien zijn de middelen volgens haar in

¹⁸ Interview met Leopold Lippens. Knokke-Heist, 1 augustus 2014.

¹⁹ Interview met Jelle Dijkstra. Sluis, 12 augustus 2014.

het verleden al te vaak verspreid geweest over allerlei kleine projecten in de verschillende partnergemeenten. Zij stelt: *“Iedere gemeente op zich heeft wel graag iets, maar eigenlijk was het toch wel beter geweest om die middelen te benutten voor één grootschalig project ten behoeve van de regio. Ik denk bijvoorbeeld aan de verbetering van het openbaar vervoer in onze grensstreek”*²⁰. Voor haar moet men bij de inzet van Europese middelen immers vertrekken van de vraag ‘waar is er nood aan?’ om zo de grensstreek als geheel vooruit te kunnen helpen. Mogelijke kansen om in de toekomst alsnog grensoverschrijdend te gaan samenwerken, liggen volgens haar dan ook vooral in het promoten van de streek op toeristisch vlak en op vlak van openbaar vervoer. Van den Bussche besluit: *“Op zo een manier moet je kunnen samenwerken, dat je echt wel weet rond wat en niet van ‘er zijn middelen beschikbaar, zouden we eens niet vergaderen over hoe we die middelen zouden kunnen besteden?’”*.

De vorige burgemeester van Maldegem Johan De Roo, dacht (en denkt daar nu nog steeds) anders over. Hoewel ook hij beseft dat er steeds minder geld beschikbaar is en dat er in vergelijking met vroeger steeds minder geld naar de GOS-cluster gaat, beklemtoont hij terzelfdertijd dat de kraan niet volledig is dichtgedraaid. Hij stelt daarom: *“Als men nu geen belang meer hecht aan grensoverschrijdende samenwerking, dan vind ik dat men kansen mist. Ook op vlak van subsidiëring. Men heeft immers nog altijd de mogelijkheid om projecten in te dienen bij de Euregio Scheldemond of die in aanmerking komen voor Europese fondsen”*.

Wat de andere doelstellingen van de gemeente Maldegem betreft, haalden beide burgemeesters verder dezelfde werkingsdomeinen aan. Zo verwezen zij onder meer naar de potenties van grensoverschrijdende samenwerking op economisch vlak door de aanleg van een grensoverschrijdend bedrijventerrein en het belang van grensoverschrijdend leren van elkaar, vooral over de manier waarop Nederlanders de waterproblematiek aanpakken.

Wanneer we vervolgens aan burgemeester Van De Moere van Sint-Laureins vroegen welke doelstellingen zijn gemeente vooropstelde bij toekomstige grensoverschrijdende samenwerking, verwees hij voornamelijk naar de mobiliteitsproblematiek. De uitbreiding van de verblijfsaccommodatie in Cadzand zorgt er volgens hem immers voor dat het verkeer dat daar vandaan komt overlast veroorzaakt in Watervliet en Kaprijke. Ook op vlak van brandweerdiensten heeft zijn gemeente volgens hem sterk gehamerd op een mogelijke samenwerking over beide landsgrenzen heen. Net als alle andere geïnterviewden verwees ook hij naar de nood aan grensoverschrijdende industriegronden. Daarnaast benadrukte Van De Moere de noodzaak om als kleine grensgemeente via grensoverschrijdend overleg

²⁰ Interview met Marleen Van den Bussche. Maldegem, 31 juli 2014.

werk te maken van een goede informatiedoorstroming over de grens heen om zo lokale projecten te kunnen promoten²¹.

Mede omwille van de demografische krimp waarmee de Zeeuwse gemeenten te maken kregen en de perifere ligging van de provincie ten opzichte van het centrum van Nederland, gaven ook Jetten en Dijkstra de noodzaak aan van Sluis om zich te richten naar Vlaanderen om van bepaalde voorzieningen te kunnen genieten. Burgemeester Jetten zegt hierover het volgende: *“Zeeuws-Vlaanderen is een voor Nederland veraf gelegen gebied en niet zo heel dicht bevolkt en heeft wat dat betreft te kampen met krimp en het teruglopen van de financiële mogelijkheden. Ons achterland in Vlaanderen is daarentegen een welvarend gebied met veel mensen en daar zit eigenlijk meer groei in. Wij ervaren dus een financiële noodzaak om samen te gaan werken zodat je op bepaalde domeinen efficiënter kunt werken”*²². Zo verwijst zij onder meer naar de gezondheidszorg. Volgens Jetten kan men elkaar door middel van samenwerking dus inderdaad versterken, al stelt de burgemeester wel dat de nood in Nederland meer wordt ervaren omdat zij een regio zijn waar er wat meer problemen zijn op het vlak van financiële mogelijkheden. Daarnaast gaven zowel de burgemeester als de secretaris van Sluis aan dat zij het belangrijk vonden om via het grensoverschrijdend overleg op de hoogte gehouden te worden van wat er bijvoorbeeld op til is in de Belgische grensgemeenten aangaande de wegeninfrastructuur.

De ambitieuze ambities van de opstartperiode ten spijt, kunnen we uit het voorgaande opmaken dat elke gemeente er vandaag de dag een beetje zijn eigen beweegredenen op nahoudt om in de toekomst nog te participeren in de samenwerking. Maar ook in de periode dat de samenwerking wel nog actief was, bleek al dat het eigenbelang vaak het uitgangspunt was om al dan niet samen te werken op bepaalde domeinen. Volgens De Roo is dit ook normaal. Hij stelt: *“Je kunt je als burgemeester of als politicus van een bepaalde gemeente niet permitteren om de eigen belangen compleet weg te cijferen en op te offeren aan de grote ideeën die eventueel op tafel komen. Je moet daarentegen te allen tijde proberen om concreet toe te werken naar dingen die ook interessant kunnen zijn voor uw eigen gemeente”*. Al benadrukt hij daarbij wel dat de autonomie van de gemeenten geen hinderpaal mag zijn voor een succesvol grensoverschrijdend samenwerken. Volgens Lippens was dat echter al te vaak het geval: *“Ze beseffen niet dat wij een regio zijn en dat is heel spijtig”*. Hij concludeert dan ook dat het opstellen van een structuurvisie voor de regio moeilijk is als elke gemeente haar eigen belangen vooropstelt. De focus op de eigen organisatie wordt ook bevestigd door Van De Moere die stelt: *“Iedereen is momenteel te veel gefocust op hetgeen op hun eilandje gebeurt zonder dat men oog heeft voor wat er daarrond gebeurt”*.

²¹ Interview met Franki Van De Moere, Sint-Laureins 14 augustus 2014.

²² Interview met Annemiek Jetten, Sluis, 12 augustus 2014.

In onderstaande tabel worden de belangrijkste prioritaire doelstellingen van de partners nog eens kort weergegeven.

Tabel 14: Doelstellingen van de partners

Openheid→	Expliciet	Impliciet
Eigenaarschap ↓		
Doelen van de partners	- Knokke-Heist: Realisatie van een grensoverschrijdende industriezone en grensoverschrijdende afvalverwerking - Maldegem: Samenwerking op cultureel en toeristisch vlak, grensoverschrijdend openbaar vervoer - Sluis: Samenwerking op allerhande vlakken zoals bijvoorbeeld gezondheidszorg, wegeninfrastructuur, etc. - Sint-Laureins: Beleidsafstemming inzake mobiliteit	- Binnenhalen Europese middelen (afhankelijk van de partner) - Leren van elkaar

Uit het bovenstaande kunnen we concluderen dat, hoewel elke partner zich kan vinden in de doelstellingen van de andere partners (en het er dus de schijn van heeft dat er sprake is van gedeelde collectieve doelstellingen), het toch vooral zo blijkt te zijn dat de partners binnen deze cluster vooral streven naar de realisatie van hun eigen ambities en verwachtingen. We kunnen dan ook stellen dat de collectieve doelstellingen binnen deze cluster voornamelijk werden afgeleid uit de individuele grieven en ambities van de afzonderlijke partners dan andersom. Zo ontstonden er ook verschillende verwachtingspatronen bij diezelfde partners over de prioriteit die aan de verschillende doelstellingen diende te worden gegeven. Alleen over het belang van een grensoverschrijdende industriezone leek (en lijkt men het nog steeds) eens te zijn. Allerlei verschillen in wet- en regelgeving maakten evenwel dat de realisatie van deze doelstelling moeilijk haalbaar zou zijn en al zeker niet op korte termijn. Dat brengt het gevaar met zich mee dat verschillende partners kunnen ontgoocheld zijn in de uiteindelijk gegenereerde meerwaarde van de samenwerking. In de volgende paragraaf gaan we nader in op het gepercipieerde succes van de samenwerking door de betrokken actoren.

6.4. Resultaten

In hetgeen hieronder volgt gaan we na in welke mate de samenwerking volgens de betrokkenen tot de gewenste resultaten heeft geleid en dit zowel op inhoudelijk als op procesmatig vlak.

Dat men in de beginperiode van de samenwerking op inhoudelijk vlak ambitieus was, toont volgende uitspraak uit 2001 van de toenmalige burgemeester van Sluis-Aardenburg, Ben Straatsma, aan: *“Als we na een half jaar nog nergens zijn, moeten we de moed hebben te zeggen dat de samenwerking niet heeft opgeleverd wat we ervan verwachtten”*. Hieruit blijkt nogmaals dat men snel vooruitgang wou boeken. Lippens is op dat vlak evenwel hard. Hij stelt: *“Er is uiteindelijk niks uit de grond gestampt of toch zeer weinig. Het is daarentegen blijven vaststeken op ideeën”*. De kosten van de samenwerking waren volgens hem al te vaak groter dan de baten die men er uit haalde. Hij concludeert: *“Als je sedert 10 jaar samenkomt en er wordt niks uit de grond gestampt, wel dan stop je er beter mee”*. Hij verklaarde bovendien in de toekomst enkel nog bereid te zijn om tijd en energie in de samenwerking te steken als er op voorhand een concrete agenda wordt opgesteld met duidelijke doelstellingen.

Het belang van een concrete agenda wordt trouwens ook door andere betrokkenen aangehaald. Voor Jetten primeert een duidelijke agenda in dat opzicht zelfs op een juridische structuur. Ze zegt: *“Ik weet niet of een structuur helpt. Ik zeg altijd dat een structuur moet volgen op datgene wat je hoopt te bereiken. De vorm moet altijd de inhoud volgen en niet omgekeerd, anders heb je misschien alleen maar een lege huls en dat schiet ook niet op”*. Een duidelijk gedefinieerde agenda voor het samenwerkingsverband ontbreekt evenwel ook in haar ogen. Dit wordt duidelijk aangetoond in volgend citaat: *“Dat is natuurlijk wel iets waarnaar we op zoek zijn, van wat is dan die agenda voor de komende 10 jaar en waar zou je dan inderdaad voordelen over en weer kunnen zien? Uiteraard denkt men dan spontaan aan een aantal grote onderwerpen zoals de zorg, het onderwijs, ect. Je kunt ze als grote onderwerpen best noemen, maar het is denk ik beter om ze dan ook op grensoverschrijdend niveau beter te definiëren. Hoe willen we de gezondheidszorg over de grens heen concreet aanpakken en waar liggen onze prioriteiten?”. Momenteel bestaat daar volgens haar evenwel geen eensgezindheid over tussen de partners. De voornaamste thematiek die de partners in de samenwerking bindt, is volgens Jetten terzelfdertijd immers ook de thematiek die hen op termijn zal scheiden. Ze stelt: *“Wat natuurlijk ook speelt, is dat Sluis en Knokke toch ook wel een beetje in dezelfde vijver vissen qua toerisme. Je bent dus niet alleen elkaars vriend. Je bent ook economisch een beetje elkaars vijand en dat maakt het natuurlijk ook wel enigszins spannend om met elkaar in een samenwerking te stappen”*.*

Ook Van den Bussche staat redelijk kritisch tegenover een mogelijke verderzetting van de samenwerking. Ook zij verwijst onder meer naar het uitblijven van concrete resultaten ondanks de geleverde inspanningen. Zij concludeert: *“Er wordt gewoonweg niks gerealiseerd. Dat was ook zo tijdens de vorige legislatuur. Burgemeester De Roo ging daar altijd naartoe, maar eigenlijk is er op het terrein zelf niks gerealiseerd. Het enige wat wij concreet hebben gezien is Staats-Spaanse-Linies, maar moet je daar zoveel tijd en energie insteken, voor zo een klein toeristisch*

projectje?"²³. Burgemeester Van De Moere van Sint-Laureins vat het op zijn beurt als volgt samen: "Ik denk dat het GOS is gestart met een frisse adem, maar door de ontgoochelingen die ze opliepen, is het overleg geleidelijk aan een stille dood gestorven. Men stuitte immers langs beide kanten van de grens op institutionele, wettelijke en/of juridische obstakels waardoor er verschillende initiatieven gewoon in de kiem zijn gesmoord".

Hieruit blijkt inderdaad dat veel afhangt van hoe je naar de samenwerking kijkt en wat je er op voorhand door hoopte te realiseren. Hoewel ook de gemeentesecretaris van Sluis redelijk kritisch staat ten aanzien van de realisaties, merkt hij als één van de weinigen op dat er toch nog een aantal projecten zijn waar men elkaar nog steeds treft. Ook volgens voormalig burgemeester De Roo zijn er toch een aantal concrete zaken uit de samenwerking voortgevloeid. Zo hebben de partners elkaar volgens hem dankzij het overleg vooral op het vlak van toerisme gevonden, met als belangrijkste resultaat het Zwinoverleg. Dit bestuurlijk en ambtelijk toeristisch overlegorgaan startte in 1997, oorspronkelijk als het Zwinstedenoeverleg tussen Knokke-Heist, Damme en Sluis. Jaarlijks werden er op initiatief van dit overlegorgaan één of meerdere activiteiten georganiseerd. In 2009 werden ook Maldegem en Sint-Laureins opgenomen in het herdoopte Zwinoverleg. De Roo is daarnaast ook vol lof over andere – al dan niet kleinschalige – realisaties die er dankzij het overleg zijn gekomen. Zo stelt hij bijvoorbeeld dat de verschillende toeristische diensten van de betrokken gemeenten geregeld samen kwamen om de mogelijkheden tot de aanleg van een gezamenlijk fietspad of gemeenschappelijke fietsroutes te bespreken, etc.

De wijze waarop behaalde resultaten door de betrokkenen worden gepercipieerd en geëvalueerd, hangt uiteraard ook af van de mate waarin de aangebrachte oplossingen daadwerkelijk de oorspronkelijk gedefinieerde problemen aanpakken. Zo hoeft het niet te verwonderen dat Knokke-Heist eerder sceptisch staat ten aanzien van de inhoudelijke realisaties. Zij ambieerden via de samenwerking immers vooral de aanleg van een grensoverschrijdend industrieterrein en het mogelijk maken van een grensoverschrijdende huisvuilophaling. Zoals wij hierboven reeds aangaven, slaagde men er binnen het kader van het GOS-overleg evenwel niet in om beide zaken te realiseren. Uiteraard werden er wel inspanningen ter zake geleverd zoals een haalbaarheidsstudie voor beide thematieken, doch zonder het gewenste resultaat. Het dossier rond de aanleg van een grensoverschrijdend industriedomein domineerde nochtans gedurende een aantal jaar stevast de agenda van het GOS-overleg. Op 23 mei 2007 werd de haalbaarheidsstudie rond de aanleg van het grensoverschrijdend bedrijventerrein uiteindelijk aan de partners voorgesteld. Het onderzoek bood een interessante denkpiste met een viertal mogelijke oplossingen voor het inpassen ervan. De conclusie was evenwel dat de voorgestelde oplossingen niet realiseerbaar bleken op korte tijd. Men sprak daarentegen van meerdere jaren. Daarmee verdween het punt ook van de

²³ Interview met Marleen Van den Bussche. Maldegem, 31 juli 2014.

agenda. Ook het onderzoek aangaande de mogelijkheden voor het verwerken van afval uit Sluis in Knokke-Heist toonde enkel de hindernissen aan die de realisatie ervan onmogelijk maakten. Men concludeerde: *"Aangegane contracten met de maatschappij die het afval van Sluis nu verwerkt, verhinderen een grensoverschrijdende aanpak van de afvalverwerking"*²⁴.

De domeinen waarop de cluster wel resultaten boekte, met name op het vlak van waterbeleid, cultuur, recreatie en toerisme, stonden daarentegen niet al te hoog op de prioriteitenlijst van Knokke-Heist. Het was ook op die domeinen dat de cluster er in slaagde om Europese middelen binnen te halen voor een aantal projecten. Zo wordt op de website van de Euregio Scheldemond onder meer verwezen naar het belang van water binnen deze cluster en naar de realisatie van de themadag *"Een grensoverschrijdende benadering van wateroverlast, -afvoer en -berging"* in 2006. Maar ook de vele projecten die in het gebied van het GOS werden uitgevoerd binnen het Grensoverschrijdend Kreekenbeleidsplan kunnen volgens de website als belangrijke realisaties van de cluster worden beschouwd. Meer in het bijzonder participeerden de GOS-gemeenten Sluis, Maldegem, Damme en Sint-Laureins in dit verband in de INTERREG-projecten Schone Kreeken I, II en III. Een ander project waar de voormalige burgemeester van Maldegem met trots op terugkijkt, is het ROMA-project dat ook gefinancierd werd met Europese middelen. Hij stelt: *"Er is ooit een project geweest, namelijk het ROMA project, dat stond voor Romeinen maar tegelijkertijd ook de O van Oudenburg, de M van Maldegem en de A van Aardenburg. Dat was een project dat mede dankzij Europese subsidies tot stand is gekomen. De rode draad daarvan was het ontsluiten van het archeologisch erfgoed rond de Romeinen in Oudenburg, in Maldegem en in Aardenburg"*. Van de totale kosten die meer dan anderhalf miljoen euro bedroegen, werd bijna de helft (753.506,5 €) bekostigd dankzij INTERREG-middelen²⁵. Hoewel De Roo erkent dat de mogelijkheden voor het binnenhalen van Europese middelen steeds verkleinen, stelt hij toch vast dat de geldkraan nog steeds niet volledig is dichtgedraaid en dat er dus nog altijd kansen zijn om wat dat betreft de samenwerking opnieuw gestalte te geven.

Het stopzetten van de samenwerking mag dus zeker niet louter worden toegeschreven aan de verminderde kansen om fondsen binnen te halen. Ook Dijkstra beaamt dat. Op het vlak van toekomstige projecten maakt hij zich dan ook weinig zorgen: *"Die komen vroeg of laat wel terug op ons af"*. Alleen heeft men volgens hem op het vlak van beleidsmatig overleg om dergelijke zaken onderling af te stemmen nog niet de juiste toon gevonden. Van De Moere treedt hem bij door te stellen: *"Ik heb niet het gevoel dat er momenteel van onderuit een zeer grote gedrevenheid is om grensoverschrijdende projecten op te starten"*.

²⁴ Verslag GOS-overleg burgemeesters. 13 maart 2008. Uit: Archief Euregio Scheldemond secretariaat.

²⁵ <http://www.euregioscheldemond.be/detail.phtml?infotreeid=69#Roma>. Geraadpleegd op 10 maart 2014.

De financiële crisis die ook de gemeenten treft, speelt hierin ongetwijfeld een rol. Dat wordt overigens bevestigd door Van den Bussche: *“Zolang de financiële situatie van gemeenten blijft zoals nu, denk ik dat het heel moeilijk wordt”*. Ze heeft het daarbij niet alleen over het realiseren van projecten, maar ook over het oprichten van een bovengemeentelijke structuur om het grensoverschrijdend overleg beter te stroomlijnen. Ook Van De Moere beaamt dat. Hij stelt: *“De bijdrage die je in grensoverschrijdende samenwerkingsstructuren en projecten moet investeren en waarbij de return die je er voor krijgt moeilijk meetbaar is in geld, is wel een probleem. Iedereen kijkt daarbij naar mekaar. Ik heb op de laatste vergadering van het GOS ook gemerkt dat iedereen daar wat onwennig zat af te wachten van ‘er zal hier toch niemand komen met een initiatief dat geld zal kosten?’. Ik had dat gevoel, zowel van de Nederlandse, als van de Vlaamse kant”*. We kunnen bijgevolg stellen dat de bereidheid bij de besturen om de samenwerking terug op te pakken eerder laag is.

Ook wat de evaluatie van de procesmatige resultaten betreft, stellen we vast dat de partners er andere meningen op nahouden. Zeker wanneer we kijken naar het draagvlak van de geboekte resultaten, stellen we tegenstrijdigheden vast. Hoewel het Zwinoverleg vandaag de dag nog steeds bestaat als overlegorgaan op vlak van toerisme, stellen we vast dat noch Knokke, noch Maldegem echt te spreken zijn over de geboekte resultaten. Zo stelt Lippens: *“Zelfs voor het Zwin heeft dat jaren geduurd vooraleer er een oplossing kwam en bovendien bleek het een zeer slechte oplossing voor ons. Die uitbreiding van het Zwin is dramatisch voor ons”*. Ook de huidige burgemeester van Maldegem stelt vast dat men zich als gemeente Maldegem binnen dat Zwinoverleg niet kan meten met de andere partners: *“De bedragen die Damme, Knokke en Sluis kunnen inzetten op toerisme; wij kunnen dat niet als plattelandsgemeente. Die geven echt catalogi uit. Wij hebben daar geen budget voor”*. Ze geeft dan ook toe dat het Zwinoverleg voor de gemeente momenteel op een heel laag pitje staat.

Samengevat kunnen we stellen dat de meerwaarde van het GOS als structureel verankerd overlegorgaan vandaag de dag niet langer wordt erkend door de betrokken bestuurders. Het uitblijven van een aantal gewenste resultaten voor een aantal partners kan daarbij alvast als één mogelijke oorzaak worden gezien. Veel heeft daarbij evenwel te maken met het feit dat men binnen deze cluster van bij de opstart wilde lopen vooraleer men kon gaan. Getuige daarvan zijn de eerder ambitieuze verwachtingen van een aantal partners zoals Knokke-Heist ten aanzien van de samenwerking. Wanneer dan uiteindelijk blijkt dat de verwachtingen niet (kunnen) worden ingelost, heeft dat nefaste gevolgen voor het verdere geloof van de ontgoochelde partners in het vervolg van de samenwerking.

Ook het ontbreken van een concreet actieplan voor de regio werd door de betrokkenen als een mogelijke oorzaak gezien voor de stopzetting van de samenwerking binnen GOS-verband. Daarnaast speelt ook het ontbreken van een duidelijke thematiek die de regio bindt een grote rol. Al van bij de start van de

samenwerking werd immers gewezen op de grote verschillen tussen de partners op het vlak van hun 'corebusiness', met name toerisme. Marleen Van den Bussche stelt in dit verband: *"Wat de samenwerking op het vlak van toerisme betreft, spreken we niet over dezelfde budgetten. Ook niet over dezelfde toeristische aantrekking trouwens. Als je kijkt naar Sluis, Knokke en Damme; de toeristen die je daar ziet toekomen, daar kunnen wij als gemeente Maldegem niet tegen op. Niet dat we niks te bieden hebben, want we zijn een prachtige landelijke gemeente, maar op toeristisch vlak kun je de aantallen niet vergelijken. Sluis heeft echt dat historisch centrum; je kunt daar op de koppen lopen. Knokke heeft dan haar zee, Damme heeft haar authentiek centrum. Wij zijn daar echt wel het kleine broertje"*. Ze besluit daarom: *"Op het vlak waarvan ik denk dat we het meeste zouden kunnen bereiken op grensoverschrijdend vlak, daar staan wij heel zwak"*. Bovendien wordt ook de noodzaak om rond dit domein samen te werken niet door alle partners ervaren. Knokke slaagt er immers ook zonder de partners van het GOS in om tot een aantal grootschalige activiteiten te komen op toeristisch-recreatief vlak. Daarenboven zijn ook de beschikbare INTERREG-middelen voor toeristische projecten in de loop der jaren verminderd, wat ook een nefaste invloed had op de verderzetting van de samenwerking.

Toch mag de stopzetting van de samenwerking niet alleen worden toegeschreven aan het verschillend verwachtingspatroon van de partners en aan het uitblijven van een aantal verwachte returns. Zo stellen we bijvoorbeeld vast dat Knokke-Heist ondanks het uitblijven van de gewenste resultaten pas in mei 2013 besliste om uit de GOS-cluster als structureel overlegorgaan te stappen. Nochtans werd er in de vergaderingen van het GOS al veel eerder gewag gemaakt van het uitblijven van resultaten. Zo lazen wij bijvoorbeeld in een verslag van de GOS-secretarissen uit juni 2008 het volgende: *"Opgemerkt wordt dat, hoewel het GOS zinnig werk levert rond informatieoverdracht over activiteiten binnen de deelnemende gemeenten, de agenda te beperkt een besluitvormend karakter heeft"*²⁶. Hieronder gaan wij daarom na welke andere mogelijke factoren een verklaring kunnen bieden voor de uiteindelijke stopzetting van de samenwerking.

6.5. Hulpbronnen en onderlinge afhankelijkheid

Volgend citaat van burgemeester Jetten toont ook voor deze cluster aan dat besturen pas tot (grensoverschrijdende) samenwerking zullen overgaan als zij overtuigd zijn van de meerwaarde ervan. Zij stelt: *"Je moet eerst kijken naar de wil om samen te werken en die wil heeft gewoon te maken met 'what's in it for me', bestuurlijk, maar zeker ook financieel. Als die meerwaarde te weinig wordt ervaren dan is die grens best wel een harde grens"*. Ze vervolgt evenwel met te stellen dat wanneer je als gemeente alsnog de belangen inziet om grensoverschrijdend te gaan samenwerken, het essentieel is dat deze belangen met elkaar kunnen worden

²⁶ Verslag GOS-overleg secretarissen van 17 juni 2008. Uit: Archief Euregio Scheldemondsecretariaat.

gedeeld. Men moet dus ook volgens haar het eigenbelang kunnen koppelen aan een voor de gehele regio positief project. Uiteraard moet men dan wel kunnen rekenen op de inzet van elkaars hulpbronnen. Om er te kunnen voor zorgen dat de eigen projecten worden gerealiseerd, moeten de partners aantonen dat ook zij onontbeerlijk zijn voor de realisatie van de andere partners hun geambieerde doelstellingen.

Toen de besturen in 2001 begonnen na te denken over de oprichting van een structureel juridisch overlegorgaan onder de vorm van een GOL leek men elkaars troeven voor de regio als geheel alvast te hebben ingezien. Zo verwees De Roo tijdens het interview naar een toespraak van december 2001 waarin hij stelde: *“Elk van de zes gemeenten heeft sterke troeven in handen. De stad Damme staat bekend voor de vele toeristenplekjes en gastronomie, Sint-Laureins is de plattelandsgemeente bij uitstek, Knokke-Heist wordt alom geroemd als badplaats, de gemeente Maldegem maakt haar opgang als een sterk groeiende economische pool voor KMO's, Sluis-Aardenburg is de koopjesgemeente bij uitstek en Oostburg heeft zijn gezellige markt en rustige stranden. Met een bundeling van deze troeven en met het uitwisselen van ervaring kunnen nieuwe mogelijkheden worden gecreëerd voor de regio”*. Ook dat toont aan dat de troeven van de verschillende besturen zich voornamelijk op het toeristische vlak situeren. Wat de concrete meerwaarde van de verschillende deelnemende besturen kon zijn in het realiseren van projecten, werd wel niet verduidelijkt.

Zoals we hierboven al stelden in de paragraaf rond het ontstaan en het verloop van het samenwerkingsverband tot op heden, kwam de samenwerking pas goed op gang vanaf 2004 toen de Nederlandse gemeenten Sluis-Aardenburg en Oostburg al waren omgevormd tot de autonome gemeente Sluis. Zeker voor wat betreft het verwerven – of zelfs in aanmerking komen – voor Europese fondsen valt ons de belangrijke machtspositie van de gemeente Sluis op. Omdat het de enige Nederlandse partner binnen het samenwerkingsverband was, moesten de andere partners zich wel tot Sluis wenden als zij cofinanciering wilden verkrijgen voor een bepaald project. Daarenboven werd door een aantal betrokkenen ook verwezen naar de expertise van Sluis in het binnenhalen van Europese middelen. *“Zij hadden daar een dienst waar Tiny Maenhout voor werkte en die was echt een specialist in het aantrekken van Europese subsidies”*, aldus Johan De Roo. Ook de ervaring en knowhow van Nederland inzake waterbeleid maakte Sluis een waardevolle partner binnen de samenwerking. Vooral Maldegem gaf wat dat betreft aan veel van hen te kunnen leren.

Knokke-Heist was binnen het samenwerkingsverband de grootste gemeente als het op inwonersaantal aankwam. Daarnaast werd Knokke door de andere partners ook beschouwd als de rijkste gemeente. Lippens stelt in dit verband: *“Wij hebben geen financiële problemen, maar andere gemeenten hebben het vaak niet gemakkelijk”*. Voor de financiering van bepaalde zaken werd dan ook dikwijls naar Knokke gekeken. Dat uit zich bijvoorbeeld in de financiering van projecten binnen het

Zwinoverleg. In dit overlegorgaan worden de kosten immers jaarlijks verdeeld over de partners volgens een vaste verdeelsleutel. Knokke-Heist staat in voor 50% van de financiering van projecten. De andere partners dragen beduidend minder bij²⁷.

De ambities die de gemeente Knokke-Heist met het formaliseren van het grensoverschrijdend overleg had, tonen evenwel aan dat ook deze gemeente afhankelijk was van de andere partners voor de realisatie ervan. Zo was Knokke-Heist zoals gezegd absoluut vragende partij voor de aanleg van een grensoverschrijdende ambachtelijke zone, doch de gemeente wilde hiervoor niet als locatie fungeren. In het verslag naar aanleiding van een overleg met betrekking tot het grensoverschrijdend bedrijventerrein van 9 juli 2004 lezen wij: *“Knokke heeft op dit moment niet de kans of de wens om in het eigen gebied bijkomende bedrijven een plaats te geven, mede aangezien Knokke-Heist vermoedelijk eerder belang stelt in een ontwikkeling op toeristisch-recreatief vlak”*²⁸. Ook voor wat het rendabel maken van de afvalverbrandingsinstallatie betreft, was Knokke afhankelijk van de andere partners, in het bijzonder van Sluis. Door het huisvuil van Sluis grensoverschrijdend op te halen, zou immers een oplossing kunnen worden geboden voor de overcapaciteit van de installatie van Knokke-Heist.

Rekening houdend met de ambities van de partners om in de regio een ambachtelijke zone te realiseren, moet de meerwaarde van een partner als Maldegem dan ook in de eerste plaats worden bekeken vanuit haar ligging en haar beschikbare gronden. Marleen Van den Bussche stelt in dat verband: *“Ze hebben ons echt wel over de streep getrokken, mede omwille van onze ligging. Indien men grensoverschrijdend wilde gaan samenwerken naar het Meetjesland toe, dan was het wel met Maldegem dat ze moesten komen praten. Qua oppervlakte en aantal inwoners zijn we daar immers de grootste speler”*. Daarnaast mag de aanwezigheid van Johan De Roo niet worden onderschat. Als bovenlokaal politicus kon De Roo op de hogere echelons immers bepaalde voor het GOS relevante dossiers doordrijven en was hij ook op de hoogte van een aantal in de regio op til zijnde ontwikkelingen. We verwijzen als voorbeeld naar de vraag van De Roo tijdens de vergadering van de Commissie voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme van 10 oktober 2002 aan toenmalig Vlaams minister Gabriëls naar de economische impact van de Westerscheldetunnel. Hij verwees onder meer naar de te verwachten aangroei van economische activiteiten in het gebied, waardoor de vraag leefde naar voldoende ruimte voor bedrijven in het Meetjesland. Hij verwees ook naar het GOS en stelde: *“In het kader van dit samenwerkingsverband zou ik de minister warm willen maken voor het realiseren van een grensoverschrijdende ambachtelijke zone of industriezone op het grondgebied van de gemeenten Sluis-Aardenburg en*

²⁷ Sluis staat in voor 17.5% van de kosten, Damme en Maldegem voor 12.5% en Sint-Laureins voor 7.5%.

²⁸ Verslag n.a.v. het overleg m.b.t. grensoverschrijdend bedrijventerrein op 9 juli 2004. Uit: Archief Euregio Scheldemonde secretariaat.

Maldegem"²⁹. Ondertussen weten we dat de grensoverschrijdende industriezone er uiteindelijk niet is gekomen, maar er zijn andere voorbeelden waar de bovenlokale carrière van De Roo wel ten goede kwam aan de samenwerking. Zo volgde er tijdens de Commissievergadering voor Leefmilieu, Natuurbeschoud en Ruimtelijke ordening van 13 november 2003 een vraag om uitleg van De Roo aan toenmalig Vlaams minister Sannen over de sanering van de Meulekreek te Middelburg. In het verslag van deze vergadering lezen wij hieromtrent het volgende: *"Mijn gemeente is bereid om het deel van de kreek op Belgisch grondgebied aan te kopen. De gemeente Sluis wil het Nederlandse gedeelte aankopen. De sanering wordt bijgevolg uitgewerkt via een INTERREG-project. Dat project bevindt zich reeds in een tamelijk vergevorderd stadium. In het licht van de samenwerkingsovereenkomst kan de gemeente Maldegem voor de aankoop van de natuurgonden subsidies krijgen, namelijk 50 procent van het Vlaams Gewest en 30 procent van de provincie. Het Vlaams Gewest is bevoegd voor het al dan niet verlenen van de subsidie voor de aankoop van deze gronden. Helaas stel ik vast dat het Vlaams Gewest ter zake een eerder twijfelende houding aanneemt. Het INTERREG-project staat of valt met het verlenen van de subsidie. In Nederland beschikt men blijkbaar wel over de middelen. In het kader van een INTERREG-project is cofinanciering langs beide kanten van de grens noodzakelijk"*³⁰. Uiteindelijk kon de gemeente Maldegem de Meulekreek toch aankopen, waardoor er een vervolgproject kwam op het INTERREG-project Schone Kreeken³¹. Ook De Roo zelf beaamt het belang van bovenlokale relaties in het succesvol managen van de samenwerking. Hij zegt: *"Als je iemand hebt die de materies op het federale niveau beheerst, dan kan dat toch wel een rol spelen om laat ons zeggen de waardering van die grensoverschrijdende samenwerking naar een hoger niveau te tillen én de andere gemeenten mee te krijgen. Je weet immers wat er op til is"*.

Binnen dit samenwerkingsverband moet de gemeente Sint-Laureins als de kleinste partner worden beschouwd. De meerwaarde voor de gemeente kan volgens burgemeester Van De Moere dan ook worden ervaren op alle vlakken. Hij stelt: *"Als kleine gemeente heb je bij de organisatie van een evenement of dienstverlening ook dikwijls de steun nodig van andere gemeenten en of dat nu een Nederlandse of een Vlaamse gemeente is, voor ons zou dat hetzelfde moeten zijn"*. De meerwaarde die kleine partners zoals Sint-Laureins in de samenwerking kunnen bieden, werd daarentegen openlijk in vraag gesteld door Lippens. Hij stelt: *"Wat heeft Sint-Laureins te bieden voor Knokke-Heist? Laat ik het anders stellen. De mensen van Sint-Laureins komen graag naar Knokke omdat hier veel te doen is, maar wat is er te doen in Sint-Laureins?"* Ook Jelle Dijkstra stelt in dit verband: *"De vraag is 'wil je samenwerken?'". Eens dat duidelijk is moet je ook kijken naar de onderlinge verhoudingen. Kijk, Sint-Laureins wil zonder meer samenwerken, dat is mij duidelijk. Alleen: Wat kunnen zij in*

²⁹ <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showVlVerslag.action?id=327176>. Geraadpleegd op: 3 november 2014.

³⁰ <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showVlVerslag.action?id=349951>. Geraadpleegd op 3 november 2014.

³¹ Het Nieuwsblad, *Meulekreek wordt openbaar viswater*. 21 mei 2005.

die samenwerking betekenen, ook ten aanzien van hun eigen bevoegdheden?”. De meerwaarde van de kleine partners in het samenwerkingsverband werd dus niet zonder meer door alle partners erkend. Burgemeester Van De Moere beseft dat ook zelf en zegt: “Sluis is bijvoorbeeld een grote gemeente die een zeer grote oppervlakte bestrijkt en die bovendien een fantastische Zeeuwse of Westerschelde kust liggen heeft. Als kleine gemeente kijk je daar wel naar op. Ik denk dan ook dat men als kleine gemeente steeds wat ontzag moet hebben voor de grotere spelers”.

Zolang er evenwel zaken worden gerealiseerd en zolang de grote partners niet het gevoel krijgen dat ze tijd verspillen, hoeft het ontbreken van een gepercipieerde meerwaarde van één of meerdere spelers evenwel niet te leiden tot het zonder meer opzeggen van de samenwerking. Het is pas wanneer ook de grotere spelers niet langer het gevoel hebben iets uit de samenwerking te halen dat deze op de helling komt te staan. Ook in deze cluster beschikt elke partner immers over de ‘power to exit’. Er was in deze samenwerking ook geen buffer ingebouwd die deze machtsbron limiteerde. Elke partner kon daarom te allen tijde beslissen om het samenwerkingsverband te verlaten, wat Knokke uiteindelijk ook deed. De gewenste resultaten voor deze gemeente bleven immers uit. Dat leidde er tijdens de laatste GOS-vergadering van 6 mei 2013 toe dat de meerwaarde van het overleg openlijk in vraag werd gesteld door Lippens: *“Ik ga niet meer praten om te praten, ik wil resultaten zien in de praktijk”*. De kentering kwam er vooral nadat ook Johan De Roo uit de samenwerking was verdwenen. De Roo had in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 immers het einde van zijn politieke carrière aangekondigd en werd als burgemeester van Maldegem vervangen door Marleen Van den Bussche. Ook de andere partners beseften dat met het vertrek van De Roo een voor de samenwerking belangrijke actor verloren ging. Dijkstra verwoordt dat zo: *“De Roo was een echte Europeaan die dacht over de landsgrenzen heen, maar tegelijkertijd beschikte hij ook over een netwerk. Het is net naar dergelijk netwerk dat we vandaag de dag zoekende zijn”*.

Het vertrek van De Roo als één van de toonaangevende figuren van de samenwerkingscluster maakte dat vanaf dat moment vooral werd gekeken naar Knokke als ‘lead organization’ die het lot en het verdere verloop van de samenwerking in handen had. De openlijke kritiek en twijfels van Knokke over de meerwaarde van het GOS als structureel overlegorgaan had dan ook nefaste gevolgen voor de bereidheid van de andere partners om zich verder in te blijven zetten. Het verdwijnen van een grote partner als Knokke maakte het volgens Van De Moere immers moeilijker om als kleine partner in die samenwerking blijvend initiatieven te nemen. Hij stelt: *“Dan zie ik zo het gezicht van Lippens in de zin van ‘jullie gaan toch niet zeggen wat wij moeten doen?’”*

6.6. Leiderschap

Ook wat deze cluster betreft, zullen we zien dat leiderschap een dynamisch gegeven is dat doorheen de verschillende fasen van de samenwerking steeds door andere actoren werd uitgeoefend. Het is pas naarmate de samenwerking verder evolueerde in de tijd dat we vaststellen dat faciliterend leiderschap binnen deze cluster uitbleef.

Voor het opstarten van samenwerking wezen wij in ons theoretisch kader op het belang van één of meerdere initiator(s). Een initiator heeft als voornaamste taak om de toekomstige partners van de samenwerking warm te maken door ze te overtuigen van de noodzaak tot en de meerwaarde van gezamenlijke actie. Ook doorheen het verdere verloop van de samenwerking blijft er overigens een belangrijke taak weggelegd voor deze actoren en/of instanties. Het is immers van uitermate groot belang dat de partners ook tijdens de samenwerking blijvend worden gestimuleerd om samen te werken.

Binnen deze cluster kunnen er een aantal belangrijke initiators worden onderscheiden. Zo stellen we ook wat deze cluster betreft, vast dat de samenwerking zich in de beginperiode vooral liet kenmerken door een informele sfeer. Daarbij werd weliswaar overleg gepleegd rond een aantal zaken, doch tot concrete projecten kwam het niet. Dat veranderde evenwel met de opstart van het INTERREG-programma in het begin van de jaren 1990. Vanaf toen slaagden de gemeenten die gesitueerd waren rond deze cluster er geleidelijk aan in om gezamenlijk een project op te zetten. Vooral het project Schone Kreeken moet worden gezien als de voorloper van de andere, later door de GOS-cluster geïnitieerde INTERREG-projecten. Schone Kreeken was meer in het bijzonder het eerste uitvoeringsproject binnen het kader van het Grensoverschrijdend Kreekenbeleidsplan dat werd ontwikkeld binnen INTERREG I via het project Onderzoek Kreekengebied. Het richtte zich op de verbetering van de oppervlakte-waterkwaliteit in het grensoverschrijdend kreekengebied in de GOS-gemeenten. De Europese Commissie – en dan vooral haar in oorsprong communautaire INTERREG-programma's – betekenden aldus een eerste stimulans voor deze grensgemeenten om hun krachten te bundelen om op die manier een meerwaarde te genereren voor zowel de eigen organisatie als de regio. Toch ontbrak het de betrokken gemeenten ook hier aan een duidelijk actieplan, alsook aan een initiatiefnemer om de samenwerking naar een hoger niveau te tillen, los van de projectgerichte initiatieven. Zo diende er vooral te worden gestreefd naar een actieplan voor de regio. Vooral Knokke-Heist diende wat dat betreft nog te worden overtuigd van de mogelijke meerwaarde van samenwerking. Deze gemeente behoorde immers niet tot de projectpartners van het INTERREG-project Schone Kreeken en wilde via de samenwerking zoals eerder gezegd meer bereiken dan het louter binnenhalen van Europese middelen.

Een belangrijk initiatief kwam er op dat vlak uiteindelijk in 2001 door de toenmalige burgemeester van Sluis-Aardenburg, Ben Straatsma. Door de oproep van Straatsma tot nauwere samenwerking, groeide ook bij de aangrenzende overheden (zo ook bij Knokke-Heist) geleidelijk aan het besef dat een schaalvergroting de regio kon versterken, waardoor nieuwe mogelijkheden zouden kunnen worden gecreëerd³².

Mede door de gemeentelijke herindelingsoperatie in Nederland in 2003 kwam het structureel overleg en de opzet van gemeenschappelijke grensoverschrijdende initiatieven evenwel moeilijk van de grond. Ondanks de hoge ambities van de partners en de geuite wil tot samenwerking door middel van de ondertekening van de intentieverklaring, ontbrak het de partners vooral aan de nodige arbeidscapaciteit en expertise om in de vooropgestelde domeinen tot actie over te kunnen gaan. In dat licht speelt het voorstel van de Euregio Scheldemond tot herstructurering van de Permanente Kamer van Advies een grote rol. Vanaf toen kon de cluster immers rekenen op een facilitaire ondersteuning ten behoeve van de samenwerking door mensen van het Euregio Scheldemond secretariaat. Die rol werd meer in het bijzonder toegewezen aan de secretaris van de Euregio Scheldemond, André van Trigt. Ook de Euregio Scheldemond en van Trigt kunnen dan ook worden beschouwd als belangrijke initiators voor het ontstaan van het GOS als structureel verankerd overlegforum.

van Trigt bleek doorheen de samenwerking ook een andere belangrijke leiderschapsrol op zich te nemen, met name die van *champion*. Zo was hij het die tijdens alle vergaderingen van zowel de GOS-burgemeesters als de GOS-secretarissen aanwezig was. Hoewel in overleg met de betrokken besturen werd afgesproken om het voorzitterschap van het overleg beurtelings te laten waarnemen door de burgemeester van de organiserende gemeente, valt ons na raadpleging van de verschillende verslagen van deze vergaderingen immers toch de prominente rol en drijvende kracht op van van Trigt. Ter illustratie verwijzen we naar een citaat uit een verslag van een vergadering van de GOS-secretarissen in november 2004. Daarin wordt gezegd: *"De heer van Trigt heeft gemerkt dat noch de agenda, noch het verslag van het GOS-overleg voorgelegd worden in het college van de gemeente Sluis. Dat is daarentegen wel wenselijk. De heer van Trigt wil de gemeenten van het GOS openlijk oproepen dat goed in het oog te houden, dat om een zo groot mogelijk draagvlak te behouden"*³³.

Met het overlijden van de secretaris van de Euregio Scheldemond op 8 juli 2006 verloor het overlegorgaan dan ook een belangrijk figuur. In een evaluatie van de samenwerking door de gemeente Sluis in november 2006 lezen we hieromtrent het volgende: *"Het overleg wordt ondersteund door de Euregio Scheldemond, die ook het secretariaat verzorgt. Helaas is de grote stimulator van het overleg, de secretaris*

³² Het Nieuwsblad, o.c. 2001.

³³ Verslag GOS-overleg secretarissen op 16 november 2004. Uit: Archief Euregio Scheldemond secretariaat.

van de Euregio Scheldemond, de heer André van Trigt, op 8 juli 2006 overleden"³⁴. Als secretaris van de Euregio Scheldemond werd van Trigt opgevolgd door Hans De Jonge. Uit de verslagen kunnen we evenwel opmaken dat de vergaderingen vanaf toen weinig tot niet meer werden bijgewoond door de secretaris. Het overleg werd daarentegen wel altijd bijgewoond door mevrouw Leen Ervinck, één van de projectmanagers van de Euregio Scheldemond. Ondanks de inspanningen van Ervinck om het overleg draaiende te houden, is er vanaf 2006 evenwel een geleidelijke terugval van het oorspronkelijke enthousiasme waar te nemen. Dat wordt onder andere bevestigd door enkele laag bijgewoonde vergaderingen in de daaropvolgende maanden.

Ook het verdwijnen van een andere *champion*, de toenmalige secretaris van Sluis, Theo Reijns, mag hier niet worden onderschat. Reijns was sinds het ontstaan van het structureel overleg in 2004 de voorzitter van het GOS-overleg van de secretarissen geweest en woonde ook altijd de vergaderingen van de burgemeesters bij. Vanaf 2007 werd hij omwille van gezondheidsredenen evenwel vervangen door waarnemend secretaris Jan Schaalje. Samen met van Trigt had Reijns vanaf het begin de trekkersrol van het overleg op zich genomen. Tijdens een overleg van de GOS-secretarissen op 17 juni 2008 volgde dan ook de vraag wie de rol van Reijns als trekker van het overleg zou overnemen. Van de aanwezigen zag niemand daarvoor evenwel ruimte in zijn of haar agenda. Uiteindelijk stemde Knokke er alsnog mee in om deze taak op zich te nemen.

Opmerkelijk is ook dat tijdens deze vergadering voor het eerst openlijk werd getwijfeld aan het besluitvormend karakter van het GOS-overleg. Ook het voorstel om het GOS-overleg niet langer op te delen in een overleg van de secretarissen en een overleg van de burgemeesters werd tijdens deze vergadering geopperd³⁵. Bovendien stellen we vast dat ook de frequentie van het aantal vergaderingen vanaf dan een terugval kende. Zo kwamen de burgemeesters – vanaf toen samen met de secretarissen – na een vergadering van 13 maart 2008 pas opnieuw samen op 5 februari 2009. Er rezen in die tijd ook steeds meer vragen over de slaagkansen van het GOS om in te spelen op kansen om grensoverschrijdende of transnationale initiatieven te realiseren en dat omwille van een gebrek aan personeelscapaciteit bij de betrokken besturen. Om aan de wens van de besturen te kunnen voldoen, werd door het secretariaat van de Euregio Scheldemond zoals eerder geformuleerd een voorstel geformuleerd met een aantal pistes om de slaagkansen om middelen binnen te halen te vergroten. Zoals we ondertussen weten, opteerden de bestuurders evenwel niet voor de oprichting van een bovengemeentelijk orgaan zoals een GOL of een EGTS. Ze kozen er daarentegen voor om de kennis en de expertise inzake projectwerking van een ambtenaar van de gemeente Sluis in te

³⁴ Evaluatie GOS-overleg gedurende de periode 2003-2006. Sluis, 23 november 2006. Uit: Archief GOS van de gemeente Maldegem.

³⁵ Verslag GOS overleg secretarissen op 17 juni 2008. Uit: Archief Euregio Scheldemond secretariaat.

zetten voor het samenwerkingsverband als geheel. Doch in de praktijk stellen we vast dat het gewenste effect uitbleef.

Dat toont aan dat het louter beschikken over machtsbronnen niet voldoende is om de samenwerking succesvol te maken. Men moet immers ook bereid zijn de machtsbronnen effectief aan te wenden om de samenwerking te bevorderen. Het gaat daarbij meer in het bijzonder over het belang van *sponsors* binnen de samenwerking. In dat verband wijzen wij vooral op de prominente rol van Johan De Roo. Eén van de dossiers die al geruime tijd de agenda van het overleg domineerden, was bijvoorbeeld het grensoverschrijdend leveren van nutsvoorzieningen zoals gas en elektriciteit. Een concreet voorbeeld was de vraag van het net op de grens gelegen Nederlandse restaurant De Tol om te kunnen aansluiten op het Belgische gasnet. De Roo stelt: *"Men deed een aanvraag om gas te kunnen krijgen vanuit Vlaanderen en men liep geruime tijd met het hoofd tegen de muur. Neen dat ging niet, want er mocht geen gasleverancier in Vlaanderen gas leveren in Nederland, juridisch was dat niet toegelaten. Die mensen kwamen uiteindelijk bij mij terecht; we discussieerden daar wat over, waarop ik een aanvraag deed bij de intercommunale die bevestigde dat er inderdaad geen gas mocht worden geleverd in Nederland. Als reactie daarop heb ik een brief gestuurd naar de voorzitter van de Europese Commissie, Barroso. Na wat over en weer geschrijf, is dat uiteindelijk wel geregeld geweest"*. Ook De Roo kan dus worden beschouwd als één van de trekkers van het overleg op bestuurlijk niveau. Terwijl uit de verslagen van de verschillende overlegmomenten bleek dat er tijdens elke vergadering wel één of meerdere burgemeesters afwezig waren, was De Roo diegene die altijd het overleg bleef bijwonen.

Naast een belangrijke sponsor van de samenwerking, zien we in de figuur van De Roo ook één van de voornaamste *believers* in het nut en het belang van samenwerking (cf. infra). We kunnen dan ook stellen dat de beslissing van De Roo om zich bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 niet langer kandidaat te stellen als mandataris, een beslissende wending heeft gegeven aan het lot van het GOS-overleg. Tijdens een informeel gesprek dat wij tijdens de laatste vergadering van het GOS-overleg hadden met mevrouw Ervinck werd ook door haar gewezen op het gemis van De Roo als trekker van de samenwerking. Hoewel al geruime tijd werd vastgesteld dat de samenwerking ter plaatse bleef trappelen, zorgde de aanwezigheid van De Roo er volgens haar nog tot de voorlaatste vergadering van 30 juni 2011 voor dat de interne cohesie bewaard bleef. Vanaf mei 2013 bleek dat niet langer het geval te zijn. Geen enkele partner verklaarde zich immers nog bereid om initiatieven te nemen. Zo stelt Jetten: *"Als je het aan de orde stelt van goh 'zullen we het terug oppakken?', roept ook iedereen ja we gaan het doen, lijkt ons goed, maar het initiatief wordt toch niet opgepakt en waar dat precies aan ligt? Volgens mij heeft het echt te maken met de noodzaak en de voordelen die je er in ziet"*. Ook Lippens wijst op de afwezigheid van een trekker: *"Het marcheert niet omdat er geen trekpaard is. Iedereen kijkt een beetje naar elkaar als het aankomt op initiatief nemen"*. Dat gevoel werd overigens ook bevestigd door de burgemeester van Sint-

Laureins: *"Ik heb het gevoel dat er in onze grensoverschrijdende samenwerking niet echt een persoon zit die initiatief wil nemen of leiderschap vertoont. Leiderschap vertoont in de zin van actief bezig te zijn door initiatieven op te starten"*.

Na het vertrek van De Roo werd door de andere partners nochtans vooral naar Knokke gekeken om de leiderschapsrol op zich te nemen. Lippens zelf zag evenwel niet langer de meerwaarde in van de samenkomsten van het GOS, waardoor hij indirect ook een bepalende rol speelde in de beslissing van de andere partners tot stopzetting van de samenwerking in haar huidige vorm. Van De Moere stelt in dat verband: *"Graaf Lippens is een persoon waar ook buiten de grensoverschrijdende samenwerking naar toe wordt opgekeken. Als zo iemand dan zegt van ik trek het mij niet meer aan, dan zal er wellicht ook vanuit de andere gemeenten worden gedacht van we gaan dat niet proberen overrulen. Hij zegt neen, dus we laten het maar voor wat het is"*. Het feit dat er ondertussen zowel in Sluis, Sint-Laureins als in Maldegem ook een andere burgemeester was gekomen, maakte het voor Lippens ook gemakkelijker om de nieuwelingen te overtuigen van zijn mening. Dijkstra beaamt dat ook door te stellen dat de invloed van Lippens op de betrokkenen toen wellicht groter was dan voorheen. Hij stelt: *"Je hebt de burgemeester van Knokke zijn gang naar de parkeermeter zien maken tijdens de laatste vergadering. Dat heeft vast een impact gehad op hoe dat gebeuren door de andere partners vandaag beleefd wordt"*.

Naast de bereidheid van de bestuurders om actief mee te werken aan de samenwerking, werd tijdens de interviews ook vaak verwezen naar het belang van de medewerking van de eigen administratie om de gewenste doelstellingen te kunnen realiseren. De Roo verwoordt het zo: *"Het is uitermate belangrijk om de eigen diensten in dezelfde richting te krijgen en aan te kunnen sporen om bepaalde zaken concreet te maken"*. Ook de huidige burgemeester van Maldegem wijst op het belang van de administratie in het nemen van initiatieven: *"Dat moet eigenlijk kunnen worden getrokken vanuit de administratie. Anders komt daar niks van. Dan zit je samen met een aantal mensen en dan ga je naar huis en iedereen heeft weer zijn eigen ding te doen en dan blijft dat weer liggen tot de volgende vergadering. Concreet komt er dan niks van in huis en als je dan inderdaad iedere keer naar die vergadering moet en op het terrein zie je niks veranderen, dan haak je na een bepaald moment af"*. Van de Moere vat het belang van het mee aan boord krijgen van de eigen administratie als volgt samen: *"Ik zeg het nogmaals, je kunt een doel hebben. Een ideaal waar je naartoe wil streven, maar je moet ook over de tools beschikken om dat te kunnen. Laat ons zeggen dat de administratie wat dat betreft – zeker op het landelijke niveau – meer op de hoogte is van wat er van hoger uit kan en welke wegen aldus kunnen worden bewandeld om het vooropgestelde doel ook te kunnen behalen"*. Zeker in *participant governed* samenwerkingsverbanden zoals het GOS waar bovendien geen collectief gedeeld actieplan bestond tot samenwerking, is volgens ons inderdaad een belangrijke rol weggelegd voor de administratie. Zij worden immers geacht ideeën aan te reiken en op te treden als 'champions' om de samenwerking vooruit te stuwten.

6.7. Vertrouwen

Ook voor deze cluster willen wij nagaan in welk opzicht de aan- of afwezigheid van vertrouwen mee bepalend is geweest voor het al dan niet bereiken van meerwaarde via de samenwerking. Om vertrouwen te kunnen meten, wordt ook hier gebruik gemaakt van de vijf in het theoretisch kader onderscheiden deellitem.

Door nazicht van de verslagen van de verschillende overlegmomenten konden we vaststellen dat de taken in ieder geval op een redelijk evenwichtige manier werden verdeeld onder de betrokken actoren. Ondanks bepaalde struikelblokken, zoals bijvoorbeeld de wetgeving aan beide kanten van de grens, zien we aanvankelijk toch een positieve wil van de betrokkenen om de gemaakte afspraken na te komen. Vanaf het moment dat zowel Theo Reijns als Andre van Trigt wegvielen, stellen we wel vast dat er rond een aantal afgesproken actiepunten weinig tot geen actie meer werd ondernomen. In het verslag van de GOS-secretarissen van 17 juni 2008 lezen wij: *“Op het vorig overleg zijn een aantal actiepunten afgesproken waarop nog geen actie is ondernomen. Dit is een van de redenen waarom het geplande burgemeestersoverleg niet is doorgegaan, maar er wel een secretarissenoverleg werd gepland, om tenminste afspraken te kunnen maken over de reeds overeengekomen actiepunten”*³⁶. Uiteraard had dat een nefaste invloed op het verdere verloop van de samenwerking. Zo stellen wij vanaf dan ook een terugval vast in de frequentie van de bijeenkomsten van het GOS-overleg. Ook dit werkte uiteraard niet bevorderlijk voor het vertrouwen. Zo stelt Van De Moere: *“Ik ben anderhalf jaar burgemeester en ik heb burgemeester Jetten van Sluis ondertussen 2 keer gezien. Samenwerking is evenwel meer dan mekaar eens per jaar zien”*.

Dit heeft bovendien ook invloed op het tweede deelaspect van vertrouwen, met name de vraag of actoren al dan niet geneigd zullen zijn om de partners het voordeel van de twijfel te gunnen in bepaalde situaties en de door hen geïnitieerde projecten en initiatieven zullen steunen. Ook wat dat betreft, zijn de partners niet onverdeeld tevreden over de steun die ze kregen vanuit de andere besturen. Zo onderstreept Lippens dat je pas een vertrouwensrelatie kan opbouwen indien ze gebaseerd is op daden in plaats van op woorden. Hij voegt daaraan toe: *“Als ik voor een project insta en ik verdedig dat, dan moet iedereen dat in principe verdedigen met de neus in dezelfde richting. Dan pas kan er werk worden gemaakt van een vertrouwensrelatie”*. Volgens hem was dat bij de GOS-partners niet altijd het geval.

³⁶ Verslag GOS overleg secretarissen op 17 juni 2008. Uit: Archief Euregio Scheldemond secretariaat.

In het nastreven van hun eigen doelstellingen werden de verschillende partners bijgevolg dus niet altijd geacht rekening te houden met de intenties en verwachtingen van andere actoren. Bepaalde partners vertoonden daarentegen een eerder opportunistische ingesteldheid, waarbij enkel rekening werd gehouden met het eigenbelang. We verwijzen daarbij naar een citaat van Lippens: *"Men droomt maar van één zaak en dat is om herkozen te worden en dat is mijn probleem niet. Ik denk daar zelfs niet aan. Ik werk voor ideeën; niet tegen mensen en ik tracht iets te bereiken. Maar als je altijd hoort 'wat gaan die denken en wat gaan die zeggen als ik de landbouw moet opofferen, dan ga ik zoveel stemmen verliezen', op het einde word je dat beu"*. Dat 'winnen van zieltjes' wordt bovendien ook beaamd door Jelle Dijkstra die stelt dat het politieke klimaat in België op dat vlak anders is geworden. Dat maakt volgens hem ook dat men vaak te veel lokaal gericht is in plaats van te focussen op het regionaal belang. Ook van De Moere gaf toe dat de partners binnen het overleg al te vaak bezig zijn met hun eigen eilandje.

Een laatste voor deze cluster bepalende factor voor het ontbreken van vertrouwen zijn de constante veranderingen in de constellatie van het overleg. Dat had uiteraard een negatieve invloed op de perceptie van de actoren over de intenties van de andere betrokkenen. Van De Moere zegt in dat verband: *"Natuurlijk, hoe langer je iemand kent hoe meer vertrouwen er zal zijn en ook hoe meer bereidheid er zal zijn om samen iets te doen. Als je daarentegen een onbekende persoon tegenover u hebt en je moet bepaalde zaken samen doen, dan weet je toch nog niet altijd in hoeverre die persoon jouw ideeën zal steunen of verdedigen bij zijn of haar achterban of bevolking"*. Ook Lippens ziet dit als een van de bepalende oorzaken van het stopzetten van de samenwerking: *"Ik ken de burgemeester van Maldegem niet meer, ik ken de burgemeester van Sint-Laureins niet meer, ik ken de burgemeester van Sluis ook niet meer, etc"*. Wat betreft de constante wijzigingen die de samenwerking kenmerkte, stelt ook De Roo: *"Wij zijn jarenlang een beetje de constante geweest van de samenwerking. Lippens voor Knokke-Heist en ik voor Maldegem. Terwijl we bij de andere gemeenten nogal wat verschillende burgemeesters hebben gezien. Hij vervolgt: "Dat was ook wel een probleem naar mijn gevoel. Zeker aan de kant van Sluis hebben we toch wel wat burgemeesters de revue zien passeren. Dat wil zeggen dat we toch telkens opnieuw moesten gaan beginnen"*. Daarenboven moet worden vermeld dat er niet alleen bij de burgemeesters veel veranderingen optraden. Ook op het administratieve niveau bij de secretarissen waren er veel wissels. Hieronder worden de namen van de betrokken burgemeesters en secretarissen in het GOS-overleg gedurende de periode 2002-2013 allemaal opgesomd.

Tabel 15: De wijzigingen in de constellatie van het GOS-overleg in de periode 2002-heden.

	Burgemeesters	Secretarissen
Sluis	2002-2003: Ben Straatsma (Sluis-Aardenburg) 2003: Enno Brommet 2003-2011: Jaap Sala 2011-2013: Jaques Suurmond 2013-heden: Annemiek Jetten	2002-2007: Theo Reijns 2007-2009: Jan Schaalje 2009-2010: Maurice De Schwartz 2010-heden: Jelle Dijkstra
Knokke-Heist	2002-heden: Leopold Lippens	2002-2006: Marc Verhaeghe 2006-heden: Miet Gobert
Maldegem	2002-2012: Johan De Roo 2013-heden: Marleen Van den Bussche	2002-2009: Daniel De Groote 2009-2010: Steven De Jaeger 2010-heden: Tijs Van Vynckt
Damme	2002-2014: Dirk Bisschop 2014-heden: Joachim Coens	2002-2008: Marc Teerlynck 2008-2013: Hendrik De Corte
Sint-Laureins	2002-2006: Jozef Van Braekel 2007-2012: Annick Willems 2013-heden: Franki Van De Moere	2002-heden: Linda Lippens

Uit het bovenstaande kunnen we dan ook concluderen dat allerhande factoren er voor zorgden dat het vertrouwen dat de partners in elkaar hadden bij het opzetten van concrete acties en het succesvol managen van de samenwerking niet bijster hoog was. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat dit gebrek aan vertrouwen uiteindelijk één van de bepalende factoren was die leidde tot het stopzetten van de samenwerking. In dat verband verwijzen we naar de door Provan en Kenis onderscheiden vormen van *network governance*. Zij stelden dat de factor vertrouwen vooral van belang is als de samenwerking door alle deelnemers op een evenwaardige manier wordt geleid. Vooral Lippens wees tijdens het interview evenwel op het ontbreken van interorganisatieel vertrouwen in bepaalde gevallen. Mede door het feit dat het interpersoonlijk vertrouwen tussen hem en De Roo eerder groot was, werd de samenwerking toch draaiende gehouden. Dat wordt geïllustreerd door volgende uitspraak van De Roo: *"Ik kwam met burgemeester Lippens heel goed overeen. We zaten dan ook meestal op dezelfde golflengte op de vergaderingen. Als hij iets zei steunde ik hem en omgekeerd en daar kwam geregeld nog iets uit. De laatste jaren is die dynamiek wat stilgevallen"*. De wil die De Roo ten toon spreidde om de samenwerking vooruit te stuwten, zorgde er ook voor dat de andere partners een groot vertrouwen hadden in hem. Het vertrek van De Roo zorgde er evenwel voor dat alle ogen vanaf toen alleen op Knokke waren gericht. Knokke werd immers op allerlei vlakken beschouwd als de belangrijkste actor binnen de samenwerking. Volgens Provan en Kenis speelt de factor vertrouwen iets minder rol als de samenwerking wordt geleid door één organisatie. Zo stellen zij dat de betrokken partners dan niet langer vertrouwen hoeven te hebben in alle partners, maar slechts in diegene die de leiderschapsrol op zich neemt. Vermits Knokke vrij snel te kennen gaf geen energie meer te willen steken in de samenwerking, bracht dat meteen het einde van het structurele overleg in zijn geheel met zich mee.

6.8. Geloof en betrokkenheid

Het geloof in de meerwaarde van grensoverschrijdende samenwerking voor de regio én de eigen organisatie was bij de betrokken bestuurders vanaf de start van het binnen de Euregio Scheldemond structureel verankerd overleg heel hoog. Dat merken we ook aan de ambitieuze doelstellingen die aanvankelijk waren opgesteld. Hoewel we van de stad Damme geen informatie konden verkrijgen via een interview met één van de betrokkenen in het GOS-overleg, stellen we wel vast dat wijlen Dirk Bisschop vaak verontschuldigd was voor de bijeenkomsten. Dat zegt iets over de betrokkenheid van Damme in het overleg. Die betrokkenheid (of het gebrek eraan) zegt ook iets over het geloof dat men heeft in de meerwaarde van de samenwerking. Volgens Dijkstra is de belangrijkste vraag in het kader van samenwerking daarom: *“Wil je samenwerken en zie je er het nut van in? Als men het gevoel heeft dat er niks te verdienen valt uit de samenwerking, waarom zou men er dan tijd in steken?”*. Burgemeester Jetten van Sluis verwijst in dat opzicht ook naar de zogenaamde ‘sense of urgency’ die de betrokken besturen er ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking op nahouden. Hoe groter de nood om grensoverschrijdend samen te werken wordt ervaren, hoe meer slaagkans de samenwerking volgens haar zal hebben.

Geloof en betrokkenheid moeten ook worden gekoppeld aan de bereidheid van de betrokken actoren om dat ook om te buigen naar concrete initiatieven. Johan De Roo meent wat dat betreft dat er periodes van bloei zijn geweest, maar evenzeer periodes waarin het wat minder ging. Naar zijn mening is dat voornamelijk afhankelijk van de motivatie van de actoren om tijd en energie in de samenwerking te steken: *“Als de burgemeester daar echt veel energie wil insteken, maakt dat een groot verschil tegenover periodes waarin sommige burgemeesters daar echt geen energie instaken”*. De samenwerking zal dus meer kans op slagen hebben als er echte ‘believers’ aanwezig zijn die de anderen meetrokken in hun overtuiging en enthousiasme. Volgens De Roo moet er daarom minstens één trekker zijn bij de gemeenten. Iemand die de zaak organiseert en structureert, maar die de actoren ook stimuleert en als het ware verplicht om samen te komen. Belangrijk daarbij is dat kan worden aangetoond dat de eigen gemeente er belang bij heeft. *“Als er twijfel ontstaat of het wel zinvol is dat men samenkomt, als dat in vraag wordt gesteld, dan valt alles in elkaar, vermits iedereen het zodanig druk heeft met zijn eigen gemeente”*, zo vat De Roo samen. Ook Van De Moere erkent het belang van overtuiging. Hij stelt: *“Als je iemand hebt die daar echt initiatief in neemt, zich daar voor inzet en probeert om de mensen te overtuigen, dan zal dat vlugger lopen veronderstel ik”*. Daarnaast stelt Van de Moere dat men als gemeente gemakkelijker aan iets zal meewerken als er daadwerkelijk een initiatief komt waar men in gelooft.

Hoewel uit de interviews bleek dat de gemeenten nog steeds geloven in het nut van grensoverschrijdend samenwerken op een aantal domeinen, stellen we toch vast dat het oorspronkelijke geloof in het bereiken van meerwaarde een deuk heeft gekregen, niet in het minst door het uitblijven van resultaten voor een aantal

partners. In ons interview met Lippens verwees hij bijvoorbeeld naar het feit dat hij de andere burgemeesters niet meer kent. Hij vervolgt: *“Natuurlijk, moest ik een inspanning doen om ze elke week uit te nodigen, dan zou ik ze beter kennen, maar uiteindelijk om wat te doen?”* In vergelijking met het geloof dat Johan De Roo had in de meerwaarde van grensoverschrijdende samenwerking, stellen we ook bij de huidige burgemeester van Maldegem een eerder sceptische toon vast: *“Als je moet samenkomen voor Staats-Spaanse Linies of voor de bewegwijzering van een fietstocht, dan ja, dat kun je via de telefoon ook”*.

Ook wat de bereidheid van de actoren betreft om nog initiatieven te nemen, stellen we vast dat de kleinere partners zich lijken te verschuilen achter de grotere. Van den Bussche stelt: *“Wij zijn daar eigenlijk maar het kleine broertje in. Die andere partners zoals Knokke en Sluis zijn – zeker op financieel vlak – veel daadkrachtiger dan dat wij dat zijn, dus als zij het initiatief nemen, gaan wij daar zeker in meestappen, maar ik denk dat het moeilijk is om dat als één van de kleinste partners te gaan trekken en dat te gaan aanbevelen bij de groten. Ik denk dat zij ons eerder moeten proberen te overtuigen van het nut dat men er in ziet om ons op die manier proberen mee te trekken”*. Ook Van de Moere beaamt dat, al rekent hij ook Maldegem tot de grotere spelers. Hij stelt: *“Als een stad als Eeklo of een gemeente als Maldegem achter een initiatief staan en zeggen ja wij doen het, dan is het voor de kleinere gemeenten ook gemakkelijker om daarin mee te stappen. Het is moeilijker om als kleine gemeente ten aanzien van Knokke te zeggen van dat gaan we nu eens doen. Dat speelt ook wel, dat een grote speler dikwijls andere mensen kan meetrokken. Omgekeerd is dat veel moeilijker”*.

Toch toont de visie op grensoverschrijdende samenwerking van De Roo aan dat veel staat of valt met het geloof dat je als gemeente hebt in het kunnen bereiken van meerwaarde door samen te werken. Hij ziet de stopzetting van de samenwerking dan ook als een gemiste kans voor de regio en de betrokken besturen.

6.9. Besluit

De oorspronkelijke ambitieuze doelstellingen van dit samenwerkingsverband ten spijt, kunnen we concluderen dat de samenwerking vandaag de dag teruggevallen is op eerder informele contacten die vooral verlopen op bilaterale basis. Eerder dan de verschillende fasen van samenwerking te hebben doorlopen, is het structureel verankeren van de samenwerking en het overleg terug naar af gegaan.

Het feit dat men er in deze westelijke cluster volgens de betrokken besturen niet in is geslaagd om de samenwerking succesvol te maken, ligt volgens ons aan een combinatie van factoren.

Een eerste factor die ongetwijfeld een invloed heeft gehad op de uiteindelijke stopzetting van het GOS-overleg, is uiteraard het uitblijven van de beoogde resultaten voor een aantal partners. Al hebben we hierboven ook aangetoond dat het bereiken van resultaten – en aldus ook het erkennen van de meerwaarde – nauw samenhangt met de perceptie die de individuele actoren er ten aanzien van de behaalde resultaten op nahouden en van wat men oorspronkelijk via de samenwerking hoopte te bereiken. Zo namen we met name een aantal verschillen waar in de ambities van de betrokken organisaties ten aanzien van de samenwerking. Tevens verklaart dat de verschillen tussen de geïnterviewden als ze de samenwerking moesten evalueren. Zo konden we vaststellen dat De Roo de samenwerking eerder succesvol percipieert door onder meer te verwijzen naar de realisatie van een aantal INTERREG-projecten, terwijl er volgens Lippens quasi niks werd gerealiseerd. Eerder zagen wij nochtans dat niet alleen de ontwikkeling van een grensoverschrijdend bedrijventerrein maar ook het binnenhalen van Europese middelen tot de collectieve doelstellingen van de samenwerking behoorden (cf. tabel 12).

Wij concluderen daarom dat het uitblijven van de gewenste resultaten in deze cluster niet zo zeer te maken heeft met het ontbreken van eensgezindheid tussen de partners over wat men via de samenwerking wilde realiseren, maar wel met:

1. Het ontbreken van een duidelijke definiëring en prioritering van de verschillende doelstellingen;
2. Te hoge ambitieverschillen en verschillen in verwachtingspatroon bij de opstart van de samenwerking;
3. Het ontbreken van een duidelijke thematiek die alle betrokkenen regionaal verbindt.

Het ontbreken van een duidelijke prioritering leidde er volgens ons meer in het bijzonder toe dat er nog voor de start van de samenwerking al verschillende verwachtingspatronen werden gecreëerd over de snelheid waarmee men via de samenwerking tot resultaten zou kunnen komen. Wat als prioritair werd ervaren door de ene partner, werd immers niet noodzakelijk prioritair geacht door de andere partners. In ons theoretisch kader wezen wij al op het belang van het genereren van zogenaamde *small wins* in de beginperiode van de samenwerking om zo geleidelijk aan te kunnen overgaan naar de meer ambitieuze doelstellingen. Als men van bij de start de lat te hoog legt, kan dat op termijn alleen maar ontgoochelingen tot gevolg hebben en/of leiden tot stagnering van de samenwerking. Bovendien leggen te hoge verwachtingen van bij de start meteen een constante druk op het verdere verloop van het samenwerkingsproces en aldus ook op de duurzaamheid ervan in de toekomst.

Het overeenstemming vinden over de prioritaire doelstellingen van de samenwerking werd bovendien bemoeilijkt door de afwezigheid van een thematiek die de partners regionaal bond. Als er met name één thematiek is die binnen de samenwerking centraal staat, is het uiteraard gemakkelijker om de andere partners te overtuigen van de noodzaak tot samenwerking enerzijds en hen aan te zetten tot het initiëren van voorstellen ten aanzien van deze thematiek anderzijds. Een regionale thematiek zorgt bovendien ook voor minder conflicten bij het bepalen van de doelstellingen en de prioriteit die eraan moet worden gegeven.

Een andere factor die op termijn van belang bleek voor het stopzetten van de samenwerking was het ontbrekende gevoel van gelijkwaardigheid tussen de partners binnen deze cluster. Zo werd de meerwaarde van de aanwezigheid van bepaalde actoren openlijk in vraag gesteld. Zolang iedereen overtuigd was van een mogelijke meerwaarde voor zowel de eigen organisatie als voor de regio, had dat evenwel geen nefaste gevolgen voor het verderzetten van de samenwerking. Het uitblijven van de door Knokke geambieerde resultaten daarentegen, zorgde wel voor de eerste twijfels bij Lippens om te blijven investeren in de samenwerking.

Ondanks het uitblijven van de gewenste resultaten en daardoor ook het verminderde geloof in de meerwaarde van de samenwerking, moeten we toch vaststellen dat Knokke-Heist actief bleef in het overleg tot en met de laatste vergadering van mei 2013. Dat toont aan dat bovenstaande factoren ook voor Knokke niet de enige oorzaken zijn die de gemeente uiteindelijk deed beslissen om af te haken. Ook de vele wissels in de individuele vertegenwoordiging van de betrokken besturen in het GOS-overleg, werkten nefast voor het verloop van de samenwerking. Het verdwijnen van een aantal individuele vertegenwoordigers had immers telkens het wegvloeien van opgebouwd interpersoonlijk vertrouwen tot gevolg. Zo dienden de contacten tussen de besturen almaar opnieuw te worden opgebouwd. De zoveelste wijziging in de samenstelling van het overleg ten gevolge van de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 was er dan ook één te veel. Met het afhaken van De Roo verdween een gemeentelijke vertegenwoordiger die er van bij het ontstaan van het structureel verankerde overleg bij was. Enkel Lippens bleef nu nog over. Bovendien kreeg ook Sint-Laureins weer een nieuwe burgemeester, evenals Sluis. Jacques Suurmond was in Sluis immers waarnemend burgemeester, waardoor ook hij op relatief korte termijn werd vervangen. Op 1 juli 2013 werd Annemiek Jetten immers aangesteld als nieuwe burgemeester van Sluis. Het verdwijnen van het interpersoonlijk vertrouwen in combinatie met het feit dat er volgens de geïnterviewden ook op interorganisationeel vlak nog maar weinig gerealiseerd was, leidde er toe dat er een hele tijd verstreek vooraleer de betrokken besturen nog eens samenkwamen in wat uiteindelijk ook de laatste vergadering van het GOS als structureel overlegorgaan zou worden.

Het verdwijnen van Johan De Roo als laatste belangrijke stimulator van en believer in het overleg zien wij daarom als de voornaamste reden voor het stopzetten van de samenwerking. Tot deze vergadering had het GOS inderdaad kunnen rekenen op de faciliterende aanwezigheid van een aantal voor het verderzetten van het overleg belangrijke personen en/of instanties. We vernoemen daarbij nogmaals André van Trigt en Theo Reijns. Na het overlijden van van Trigt en de afwezigheid van Reijns, was toen al een eerste terugval waar te nemen in de frequentie van het overleg. Hoewel bijvoorbeeld de ambitie om een grensoverschrijdend bedrijventerrein aan te leggen vrij snel diende te worden opgeborgen, slaagden deze personen er toch nog in de anderen blijvend te motiveren om de samenwerking verder te zetten. En dat in een periode waarin ook de beschikbaarheid van Europese middelen steeds minder werd voor het domein dat de westelijke cluster van de Scheldemond voornamelijk bond, met name toerisme. De inzet van De Roo en de vastberadenheid waarmee hij de anderen kon overtuigen van een mogelijke meerwaarde hielden de samenwerking evenwel in stand. Na zijn vertrek slaagde men daar niet langer in.

Tot slot van deze casebeschrijving komen wij nog eens terug op de verschillende manieren waarop samenwerkingsvormen volgens Provan en Kenis kunnen worden bestuurd. Formeel gezien moet het GOS-overleg worden beschouwd als een samenwerkingsverband dat geleid werd door alle betrokken organisaties (*participant governed*). Zeker in de opstartperiode van de samenwerking – toen het geloof in het bereiken van meerwaarde bij alle betrokkenen nog groot was – leek dit de perfecte besturingsvorm te zijn voor deze cluster. Temeer omdat men ook kon rekenen op de facilitaire ondersteuning van de mensen uit het Scheldemondsecretariaat én het ultieme geloof van Johan De Roo in de meerwaarde van de samenwerking. Het feit dat zowel De Roo als Lippens van bij de start deel uitmaakten van het structureel verankerde overleg, in combinatie met de vele wissels in vertegenwoordiging bij de andere betrokken besturen, zorgden er voor dat de ogen tijdens het verdere verloop van de samenwerking steeds meer op deze twee besturen waren gericht. In de praktijk evolueerde het overleg na een tijd dan ook naar een samenwerkingsvorm die werd geleid door twee besturen, namelijk Maldegem en Knokke-Heist (*lead organizations*). Zolang De Roo als drijvende kracht aanwezig bleef in het overleg kon de samenwerking evenwel draaiende worden gehouden. Zoals gezegd veranderde dat toen De Roo zich terugtrok uit de politiek. Lippens stond immers kritisch tegenover het verderzetten van de samenwerking. Dat leidde er uiteindelijk toe dat ook de andere besturen de samenwerking niet meer zagen zitten en sindsdien niet meer zijn samengekomen in GOS-verband.

Hoewel uit de interviews bleek dat de meeste besturen ondanks de opgelopen ontgoochelingen nog steeds het gevoel hebben dat samenwerking voordelen kan opleveren, blijken zij zelf niet meer bereid te zijn om initiatieven te nemen die de samenwerking nieuw leven kunnen inblazen. Er werd dan ook dikwijls verwezen naar het belang van het meewerken van de administratie.

De overgang naar een *NAO-model* zoals geformuleerd door Provan en Kenis, in combinatie met een duidelijk regionaal actieplan, kan de samenwerking volgens ons op termijn terug op de rails krijgen. Belangrijk is dan wel dat er werk wordt gemaakt van het realiseren van een aantal haalbare tussentijdse resultaten (*small wins*), waardoor het interorganisationeel vertrouwen verder kan worden opgebouwd en het geloof in de meerwaarde van de samenwerking opnieuw kan groeien.

Hoofdstuk 7: Praktijkbevindingen Kanaalzonegemeenten

7.1. Inleiding

De derde gemeentelijke cluster van de Euregio Scheldemond bestaat uit de centraal gelegen Kanaalzonegemeenten Gent, Evergem, Zelzate en Terneuzen. Zoals de naam al doet vermoeden is deze cluster volledig gesitueerd rond het Zeekanaal Gent-Terneuzen.

Ook voor de analyse van deze cluster werden een aantal semi-gestructureerde diepte interviews afgenomen van enkele kernfiguren in het samenwerkingsverband. Hoewel in het Kanaalzonegemeenteverleg (KZGO) traditioneel de voltallige colleges van de betrokken besturen worden uitgenodigd, hebben wij er voor geopteerd om telkens één (voor de stad Gent twee) vertegenwoordiger per gemeente te interviewen om hun visie over grensoverschrijdende samenwerking uiteen te zetten. Zowel voor de gemeenten Evergem, Zelzate als Terneuzen contacteerden wij hiervoor de huidige burgemeesters. Zo werd informatie vergaard van respectievelijk Joeri De Maertelaere, Frank Bruggeman en Jan Lonink. Bij het interview met Jan Lonink was ook Ruud Van Leest aanwezig. Als medewerker van het Team Bestuurszaken in Terneuzen was Van Leest immers nauw betrokken bij de oprichting van het Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam Gent-Terneuzen (cf. infra). Bovendien staat hij samen met Astrid Faelens van de stad Gent in voor het secretariaatswerk van dit uitvoeringsorgaan. Wat de stad Gent betreft, namen wij contact op met eerste schepenen Mathias De Clercq en schepenen Rudy Coddens. De keuze voor Mathias De Clercq baseerden wij voornamelijk wegens zijn betrokkenheid in het KZGO omwille van zijn bevoegdheden haven, economie en ondernemen. Bovendien werd ook in de andere interviews dikwijls verwezen naar schepenen De Clercq als één van de toonaangevende figuren binnen het overleg. Onze keuze voor schepenen Coddens was ingegeven door zijn betrokkenheid in het GOL Gent-Terneuzen. Bovendien is hij ook de huidige voorzitter van dit formeel georganiseerd orgaan.

Verder baseerden wij onze resultaten ook op een documentanalyse van de agendastukken, statuten, etc. van deze cluster. De toegang tot deze stukken werd verkregen dankzij het Euregiosecretariaat.

7.2. Ontstaan en verloop van het Kanaalzonegemeenteverleg en het GOL tot op heden

Ondanks de volgens De Clercq decennialange grensoverschrijdende contacten in het havengebied, moet de echte doorstart van het overleg net als in de twee andere clusters worden gekoppeld aan de hervorming van de Permanente Kamer van Advies van de Euregio Scheldemond in 2004.

Meer in het bijzonder volgde in april 2005 op uitnodiging van Terneuzen een eerste kennismakingsvergadering tussen Gent, Terneuzen, Evergem en Zelzate in het "Overleg van de Kanaalzonegemeenten"¹. Hoewel er tijdens deze opstartperiode even werd gedacht aan de mogelijke uitbreiding van het overleg met de Belgische gemeenten Assenede en Wachtebeke, werd uiteindelijk toch beslist om het overleg te beperken tot de vier gemeenten zoals oorspronkelijk bedoeld in het hervormingsvoorstel. Een latere uitbreiding werd evenwel niet uitgesloten².

Sindsdien komen de vier besturen een tweetal keer per jaar samen om rond een aantal haven-gerelateerde dossiers zoals infrastructuur, mobiliteit, ruimtelijke ordening, etc. overleg te plegen. Het KZGO heeft evenwel een eerder informeel karakter en is voornamelijk gericht op het elkaar leren kennen en het uitwisselen van informatie rond een aantal voor de regio belangrijke ontwikkelingen. Coddens heeft het in dat verband over een 'beleefdheidsoverleg' waar de zaken in een ruimer perspectief worden bekeken. Hij stelt: *"Het overleg moet worden gezien als een forum waar vooral collegiale afstemming plaatsvindt"*³. Ook Van Leest benadrukt het informele karakter van het overleg. Hij heeft het over een soort van 'netwerkoverleg' dat zelf geen status heeft. *"Het is gewoon puur informeel dat de vier gemeenten bij een hapje en een drankje wat bijpraten over de ontwikkelingen in het gebied"*, aldus Van Leest⁴. Veel aspecten in de Kanaalzone hebben immers een grensoverschrijdend karakter en vragen daarom ook grensoverschrijdende afstemming.

Niettegenstaande het bestaan van het eerder informele KZGO, heeft de samenwerking – althans die tussen Gent en Terneuzen – sinds 19 oktober 2007 ook een meer formeel karakter gekregen door de oprichting van het Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam Gent-Terneuzen. Aanvankelijk stond de oprichting van het GOL helemaal los van het KZGO. Jan Lonink stelt: *"Daar waar het GOL voornamelijk in het leven is geroepen voor thema's als arbeidsmarkt en grensarbeid, gaat het in het Kanaalzonegemeenteverleg voornamelijk over materies als infrastructuur, economie, havenaangelegenheden, etc."*⁵.

De concrete aanleiding voor de oprichting van het GOL was de start van de bilaterale samenwerking tussen Gent en Terneuzen in het kader van de ontwikkeling van het Voorlichtings- en Opleidings Centrum (VOC) Glastuinbouw in Westdorpe⁶.

¹ Verslag van het Kanaalzonegemeenteverleg op 20 april 2005. Uit: Archief van het Euregio Scheldemonstsecretariaat.

² Verslag van het Kanaalzonegemeenteverleg op 14 oktober 2005. Uit: Archief van het Euregio Scheldemonstsecretariaat.

³ Interview met Rudy Coddens. Gent, 3 december 2014.

⁴ Interview met Ruud Van Leest. Terneuzen, 17 oktober 2014.

⁵ Interview met Jan Lonink. Terneuzen, 17 oktober 2014.

⁶ <http://www.golgentterneuzen.eu/watishetgol/>. Geraadpleegd op 21 oktober 2014.

In 2005 was in Terneuzen immers het idee ontstaan om in het kader van de verwachte komst van glastuinbouw de mogelijkheden te bespreken om laaggeschoolden en werkzoekenden te interesseren voor een job in deze sector. Om een en ander juridisch en zo goedkoop mogelijk te regelen, werd gekozen voor het oprichten van een GOL-structuur op basis van de Benelux Overeenkomst van 1986. Het hoeft dan ook weinig betoog dat de Benelux nauw betrokken is geweest bij de oprichting van het GOL. Uiteindelijk werd evenwel besloten om het GOL toch niet te gebruiken als structuur om het glastuinbouwproject aan op te hangen en dat omwille van het feit dat dit financieel slecht uitpakte. Van Leest stelt het zo: *"Kijk, idealisme is mooi, maar als het een miljoen euro scheelt... Toen hebben we dus gezegd dat een ander dan maar de zaak moest trekken"*. Uiteindelijk werd de financiering van het VOC mee bekostigd door een aantal Nederlandse en Vlaamse partners en kon het project rekenen op Europese steun via het INTERREG IV-project 'Samen voor de Glastuinbouw'. Het project werd wel nauw opgevolgd in het GOL en werd succesvol afgerond in 2012.

Ondanks de oorspronkelijke betrachting om op termijn meer en andere projecten gezamenlijk vorm te geven en uit te voeren met inzet van het GOL, werden er tot op heden nog geen andere concrete projecten uitgevoerd. De huidige voorzitter Rudy Coddens concludeerde tijdens het interview: *"Eigenlijk is het GOL tot op heden weinig succesvol gebleken waardoor het als afzonderlijk orgaan sinds deze legislatuur danig in vraag wordt gesteld"*. In de loop van 2013 werd daarom aan het departement Werk en Economie van de stad Gent gevraagd om een adviesnota op te stellen die moest leiden tot een optimalisering van de grensoverschrijdende samenwerking binnen het GOL Gent-Terneuzen. Het besluit was dat de versnippering tussen het KZGO en het GOL niet optimaal rendeerde⁷. Hedwig De Pauw zegt daarover het volgende: *"Men had het GOL-verhaal en men had de projectmatige samenwerking van de gemeenten die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de Kanaalzone en die agenda's waren eigenlijk voor driekwart gelijklopend. Toch stelde men vast dat de samenwerking binnen het Kanaalzonegemeenteverleg goed liep, terwijl de samenwerking op basis van het GOL stilaan verwaterde"*⁸. Een mogelijke oplossing werd gezien in het samenvoegen van het GOL met het KZGO. Het GOL zou dan dienstdoen als juridisch vehikel van het KZGO voor in geval er zich mogelijke (subsidie)opportuniteiten zouden voordoen. Om deze piste te laten slagen, was het evenwel belangrijk dat ook Evergem en Zelzate aansloten bij het GOL, zo niet zou het worden opgedoekt.

⁷ Departement Werk en Economie. GOL: voorstelnota. 2013. Uit: Archief Euregiosecretariaat.

⁸ Interview met Hedwig De Pauw. Gent, 12 maart 2014.

Deelname aan het GOL impliceerde evenwel ook bijdragen in de werkingskosten van het orgaan. Zo lezen we in de statuten: *"De deelnemers betalen een jaarlijkse bijdrage welke wordt vastgesteld door de Algemene Vergadering op voorstel van de Raad van Bestuur en welke maximaal 5.000 euro per jaar per deelnemer bedraagt (geïndexeerd)"*⁹. Het financiële kostenplaatje dat aldus aan deelname aan het GOL werd verbonden, zorgde er volgens Van Leest voor dat zowel Zelzate als Evergem oorspronkelijk niet geïnteresseerd waren om toe te treden. Dat had volgens Coddens en Lonink niet te maken met het feit dat beide besturen de achterliggende beweegredenen voor het oprichten van een GOL niet onderkenden, maar meer met het feit dat toetreden tot een formeel orgaan als het GOL gepaard zou gaan met verlies van autonomie. Lonink stelt: *"Iedereen juicht samenwerking toe, althans zolang er geen beslissingsbevoegdheid of geld moet worden overgedragen aan een ander orgaan. Vanaf dat moment wordt alles moeizamer"*. Bovendien zagen beide besturen volgens Coddens een mogelijkheid om mee te genieten van de baten eens het VOC er was, zonder te moeten instaan voor de kosten verbonden aan toetreding tot het GOL.

De Maertelaere en Bruggeman stonden oorspronkelijk dus kritisch tegenover een mogelijke toetreding tot het GOL. Zo wezen zij onder meer naar het feit dat hun bestuur eerder wilde streven naar vereenvoudiging op het vlak van overlegfora dan toe te treden tot nieuwe organen. Bruggeman verwoordde dat zo: *"Wij vinden dat er op de duur zodanig veel organisaties bestaan dat het uiteindelijk niet meer werkbaar is. Daarom opteren wij voor het Kanaalzonegemeenteverleg boven het GOL"*¹⁰. Ook De Maertelaere verklaarde niet overtuigd te zijn van de mogelijke meerwaarde die het GOL kon opleveren ten opzichte van de al bestaande overlegstructuren. Ondanks hun oorspronkelijke terughoudendheid werd tijdens het KZGO van 5 december 2014 uiteindelijk toch beslist tot uitbreiding van het GOL met de gemeenten Evergem en Zelzate. Na deze vergadering werden wij daar per mail van op de hoogte gebracht door schepenen Coddens. Daarin stond het volgende te lezen: *"De laatste gesprekken met Zelzate en Evergem zijn uiteindelijk goed verlopen en er werd vandaag groen licht gegeven voor het behoud en het statutair hervormen van het GOL. Dus de statuten zullen tegen midden 2015 aangepast zijn en de effectieve koppeling aan het Kanaalzonegemeenteverleg zal dan effectief zijn"*¹¹. In toepassing van het aangepaste Benelux Verdrag Grensoverschrijdende en Interregionale Samenwerking van 2014 zal het GOL op termijn ook evolueren naar een BGTS.

Samengevat kunnen we stellen dat men er in deze centrale cluster van de Euregio Scheldemond alvast in is geslaagd om de laatste door Soeters onderscheiden fase van samenwerking te bereiken. Of de toetreding van Evergem en Zelzate ook effectief zal leiden tot meer en betere resultaten is wel nog de vraag.

⁹ Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam Gent-Terneuzen, *Statuten*, 2007, p.11.

¹⁰ Interview met Frank Bruggeman. Zelzate, 8 oktober 2014.

¹¹ E-mail van Rudy Coddens ontvangen op 5 december 2014.

Uit de interviews bleek immers dat de meerwaarde van het informele KZGO door de betrokkenen als groter wordt ervaren dan de mogelijke voordelen die lidmaatschap van het GOL/BGTS met zich mee kan brengen. Hiermee wordt nogmaals aangetoond dat het doorlopen van alle door Soeters onderscheiden samenwerkingsfasen en het juridisch formaliseren van de samenwerking niet noodzakelijk hoeven te leiden tot betere resultaten. Veel hangt af van wat de partners met hun deelname aan het overleg hopen te bereiken. Hieronder gaan wij nader in op de doelstellingen die zowel de samenwerking als geheel als de individuele besturen met hun deelname nastreven.

7.3. Doelstellingen

In deze paragraaf focussen wij op de motieven van de betrokken besturen om te participeren in deze gemeentelijke samenwerkingscluster. Net zoals bij de andere clusters gaan wij daarbij vooral na in welke mate de individuele betrachtingen rijmen met de collectieve doelen van de samenwerking. Wij doen dat zowel voor het KZGO als voor het GOL.

7.3.1. De collectieve doelstellingen

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk werd aangegeven, wordt deze derde cluster van samenwerkende gemeenten geografisch gedomineerd door het Zeekanaal Gent-Terneuzen en de aanwezigheid van de haven van Gent aan Vlaamse kant en de havens van Terneuzen en Vlissingen aan Nederlandse kant. Die aanwezigheid wordt door de betrokkenen dan ook gezien als hét bindmiddel van de samenwerking. Lonink ziet in het kanaal de navelstreng die de partners economisch met elkaar verbindt. De Clercq vat het als volgt samen: *"We hebben gemeenschappelijke belangen. Wat goed is voor hen, is goed voor ons en omgekeerd"*¹². We kunnen dan ook verwachten dat 'het goed voor de regio' centraal staat in deze cluster en dat er aldus een eensgezindheid bestaat tussen de betrokken besturen over wat via de grensoverschrijdende samenwerking gerealiseerd dient te worden.

Tot op heden kon het KZGO inderdaad op heel wat bijval rekenen van de betrokken besturen. Elke partner gelooft sterk in het gegeven dat de baten van de samenwerking ruimschoots opwegen tegen de kosten die eraan verbonden zijn. Het economisch belang van de aanwezige havens uit zich immers op verschillende vlakken. Met om en bij 300 bedrijven die samen goed zijn voor ongeveer 60.000 jobs is de Gentse haven bijvoorbeeld één van de belangrijkste motoren van de Oost-Vlaamse economie¹³.

¹² Interview met Mathias De Clercq. Gent, 27 februari 2015

¹³ <http://www.havengent.be/>. Geraadpleegd op 25 februari 2015.

Vooraf op het vlak van economische ontwikkeling lopen de ambities van de betrokken besturen dus gelijk. Frank Bruggeman stelt: *“Wij zijn afhankelijk van de haven van Gent voor tewerkstelling. We hebben hier veel mensen die daar gaan werken. Alle bedrijven die rond de Kanaalzone liggen in het havengebied, die stellen werknemers vanuit Zelzate te werk en dat is toch wel een niet te onderschatten belang”*.

Zonder dat er een duidelijke prioritering werd aan gegeven, stonden er vanaf de start van het structureel verankerde KZGO dan ook een aantal steeds terugkerende onderwerpen op de agenda van de vergaderingen. Weinig verwonderlijk gaat het vooral om onderwerpen die een bijdrage moeten leveren aan de regionale ontwikkeling van de Kanaalzone. Zo vormen de thema's 'grensoverschrijdend vervoer en verkeer in de Kanaalzone' en 'economische ontwikkeling van de Kanaalzone' twee items die de agenda doorheen het verloop van de samenwerking tot op heden domineerden. Met betrekking tot het eerste thema wordt het overleg vooral gebruikt om de betrokken besturen op de hoogte te houden van de vorderingen rond een aantal projecten zoals de Sluiskiltunnel en de verdubbeling van de Tractaatweg en de aansluiting ervan op de R4. De economische ontwikkeling van de Kanaalzone beoogt vooral een ver doorgedreven samenwerking tussen de in de regio aanwezige havens van Gent, Terneuzen en Vlissingen. Eén van de zaken die wat dat betreft steeds terugkwam op de agenda, was de verbetering van de nautische toegang van het kanaal door middel van een nieuwe zeesluis. Deze nieuwe sluis werd van groot belang geacht voor de regio, maar ook voor Vlaanderen en Nederland. Op de speciaal voor deze nieuwe sluis opgerichte website lezen we het volgende: *“Een grote, nieuwe sluis biedt volop kansen. Voor de binnenvaart, omdat er een betere toegang en vlottere doorstroming ontstaat vanaf de Westerschelde naar het Kanaal Gent-Terneuzen en verder. Zelfs grote zeeschepen vinden straks gemakkelijk hun weg naar de havens in het achterland. Voor de regionale economie, want de Nieuwe Sluis kan zorgen voor nieuwe economische activiteiten in zowel de Zeeuwse als de Vlaamse regio en het behoud van werkgelegenheid. Kortom, met deze sluis is de ‘Kanaalzone’ klaar voor de toekomst!”*¹⁴. Ook de verwezenlijking van zowel een grensoverschrijdende buslijn als een grensoverschrijdende spoorlijn stonden hoog op de agenda van alle betrokken partners, zo blijkt uit de verslagen van de vergaderingen.

Hoewel deze zaken vaak op andere fora en/of door hogerhand worden besproken en beslist, gaat het wel degelijk om ontwikkelingen op het grondgebied van de in het KZGO vertegenwoordigde besturen. Die hebben vanzelfsprekend ook een grote impact op de inwoners van deze gemeenten. Deelname aan het overleg wordt aldus niet enkel ingegeven door de baten die met de samenwerking kunnen gepaard gaan, maar ook door het feit dat deze dossiers via het KZGO nauwlettend kunnen worden opgevolgd en voor een deel kunnen worden gestuurd ten aanzien van de hogere bevoegdheidsinstanties. De Maertelaere vat het als volgt samen:

¹⁴ <http://nieuwesluisterneuzen.eu/>. Geraadpleegd op 20 mei 2015.

“Wat belangrijk is, is dat er uit dat informeel overleg, uit die informatie-uitwisseling, een gedragen standpunt wordt gevormd dat eensgezind kan worden overgemaakt aan die organen die de beslissingen nemen”¹⁵. Ook De Clerck bevestigt dit: “De meerwaarde van het overleg zit hem vooral in de vraag hoe we datgene wat ons bindt en waar we het over eens zijn, kunnen overbrengen naar de hogere overheden toe”.

Uit de verslagen blijkt bovendien dat het overleg ook wordt gebruikt om de beleidsnota's van de afzonderlijke besturen voor te stellen. Ook dat moet worden gezien als een vorm van informatie-uitwisseling om te weten waar de grensgemeenten mee bezig zijn. Verschillende actoren wezen tijdens de interviews wat dat betreft vooral op het belang van het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor de regionale ontwikkelingen. De Maertelaere zei in dit verband: *“Als je als grootstad je burens niet mee hebt, kan dat nefaste gevolgen teweegbrengen voor de verdere ontwikkeling van de regio”*. Daarnaast werd door Van Leest ook verwezen naar de eerder impliciete doelstelling van het opbouwen van vertrouwen door op regelmatige basis samen te komen met de vier belangrijkste lokale overheden uit de Kanaalzone. Hij stelt: *“Op een moment dat er formele dossiers aankomen, is het gewoon gemakkelijker als je elkaar wat kent. Het is ook een kwestie van vertrouwen dat op die manier al wat wordt opgebouwd”*. Ook Bruggeman bevestigt overigens het belang van de persoonlijke contacten die worden verstevigd door op regelmatige basis samen te komen in het KZGO.

Op het eerste zicht kunnen we dus stellen dat de samenwerking binnen dit overlegforum zich vooral lijkt af te spelen in de tweede fase van samenwerking, namelijk die van informatie-uitwisseling en het elkaar leren kennen. Daan Schalck (CEO van de Gentse haven) wijst in dat verband evenwel op het belang van de formele samenwerkingsactiviteiten en projecten die aan het KZGO ten grondslag liggen. Hij zegt: *“Als je projectmatig gaat kijken, dan zit je daar wel al met formele stappen. Formele projecten waar we domein-specifiek samenwerken, bijvoorbeeld op het vlak van de havens. Het Bio Base Europe Pilot Plan is een ander voorbeeld. Dat zijn voorbeelden van formele samenwerkingsprojecten waar dezelfde mensen – weliswaar nooit in exact dezelfde samenstelling – elkaar ook tegenkomen”¹⁶*. Wij wijzen wat deze formele instanties en projecten betreft bijvoorbeeld op het in 2005 door Nederland en Vlaanderen gesloten verdrag over de samenwerking op het gebied van beleid en beheer van het Schelde-estuarium. Naar aanleiding van dit verdrag, dat op 1 oktober 2008 in werking trad, werd de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie opgericht. Naast het Schelde-Rijnkanaal behoort ook het Kanaal Gent-Terneuzen tot het werkingsgebied¹⁷. Een tweede samenwerkingsverband dat in dat opzicht van belang is, is de Vlaams-Nederlandse Delta die in 2011 werd opgericht als opvolger van de Rijn-Schelde Delta. Tot de deelnemers behoren de provincies Antwerpen, Noord-Brabant, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Zeeland

¹⁵ Interview met Joeri De Maertelaere. Evergem, 13 november 2014.

¹⁶ Interview met Daan Schalck. Gent, 27 februari 2015.

¹⁷ <http://www.vnsc.eu/organisatie/wie-is-de-vnsc.html>. Geraadpleegd op 20 april 2015.

en Zuid-Holland. In goede samenwerking met de steden, zeehavens, bedrijfsleven en kennisinstellingen willen zij de projecten, die noodzakelijk zijn voor de economisch-logistieke ontwikkeling van de regio, faciliteren¹⁸. Beide samenwerkingsverbanden moeten dus worden gezien als beslissingsinstanties die ook een bijdrage leveren aan de regionale ontwikkeling van de Kanaalzone. Schalck besluit dan ook dat het informele KZGO vooral moet worden opgevat als een forum dat door de bestuurders als het meest geschikt wordt geacht om overzicht te houden over al die afzonderlijke voor de regio belangrijke samenwerkingsinstanties en -projecten.

Vandaar dat er tijdens de vergaderingen ook dikwijls een stand van zaken wordt gegeven over bepaalde voor de regio belangrijke INTERREG-projecten. We verwijzen hierbij onder meer naar de projecten *Onderzoeksproject integratie havengebieden Gent en Zeeland Seaports* (INTERREG III), *Bio Base Europe* (INTERREG IV), *Samen voor de Glastuinbouw* (INTERREG IV) en *Grenzeloze Kanaalzone* (INTERREG IV). Wat dat laatste project betreft, vertoonde de agenda bij momenten zelfs een zodanige gelijkenis met de agenda van het KZGO dat in december 2010 de vraag volgde om beide agenda's te koppelen. Ook voor dit project werd een aparte website opgericht. Daarop wordt de doelstelling van het project als volgt samengevat: *"Gent presenteert zich als 'de poort van Vlaanderen' en heeft vanouds veel auto- autostaal-, chemische en papierindustrie met bijbehorende logistieke activiteiten. Terneuzen heeft zijn proces- en chemische industrie en logistieke activiteiten. Maar ook tussen deze steden vindt men een gezonde economische bedrijvigheid, vaak direct gelegen aan de oevers van het kanaal. Met het project Grenzeloze Kanaalzone slaan Vlaanderen en Zeeland de handen ineen om al die kwaliteiten in de Kanaalzone te behouden en de regio te laten groeien naar een bloeiende, levendige streek waar wonen en werken goed te combineren is"*¹⁹. Naast de Europese subsidies ten bedrage van 493.500 euro droegen ook de provincies Oost-Vlaanderen en Zeeland, de gemeenten Zelzate, Evergem en Terneuzen, de stad Gent, het Agentschap Wegen en Verkeer, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, Zeeland Seaports, het Havenbedrijf Gent en De Lijn financieel bij in het project.

Toch stellen we vast dat het verwerven van INTERREG-subsidies in deze cluster door geen enkele actor werd aangehaald als een expliciete doelstelling van de samenwerking. Ze dienen daarentegen eerder te worden opgevat als een mogelijk hulpmiddel om de projecten die men voor de ontwikkeling van de regio sowieso hoopt te realiseren, een extra stimulans te geven. Bovendien zijn de INTERREG-middelen niet de enige vorm van subsidiëring waaruit de projecten in deze regio kunnen puren. Zo zegt De Maertelaere: *"In hoofde van grootte zijn die INTERREG-middelen soms zelfs verwaarloosbaar tegenover de bedragen die we van andere instanties krijgen om bijvoorbeeld de nieuwe zeesluis te kunnen financieren"*.

¹⁸ <http://www.vndelta.eu/over-vn-delta>. Geraadpleegd op 20 april 2015.

¹⁹ <http://www.grenzelozekanaalzone.nl/>. Geraadpleegd op 22 oktober 2014.

Inderdaad, los van de beschikbare INTERREG-subsidies, besliste de Europese Commissie in januari 2013 bijvoorbeeld om voor de planstudiefase voor de nieuwe zeesluis in Terneuzen bijna 4 miljoen euro aan cofinanciering toe te kennen in het kader van het Trans-Europese Transportnetwerk-programma (TEN-T). Bovendien kunnen dergelijke grote projecten vaak ook rekenen op de steun van Vlaanderen en Nederland, waardoor de afhankelijkheid van Europese subsidies voor de realisatie van deze regionale projecten minder groot wordt. De Clercq verklaart dat door te wijzen op het bovenlokale sociaal-economische belang van de haven.

In de volgende tabel worden de doelstellingen van het KZGO schematisch weergegeven. Het is daarbij belangrijk op te merken dat de meerwaarde van dit overlegforum door de betrokkenen in de eerste plaats wordt gezien als een netwerkmoment waarop informatie wordt uitgewisseld, gezamenlijke standpunten worden bepaald naar hogere overheden toe en waar men op de hoogte blijft van de vorderingsstaat van een aantal voor de regio belangrijke ontwikkelingen. Het overleg wordt met andere woorden zelf niet geacht beslissingen te nemen (en inhoudelijke resultaten na te streven). Wel hoopt men via deze informele bijeenkomsten een aantal procesmatige resultaten te bereiken die moeten bijdragen tot het bereiken van inhoudelijke resultaten waarover door andere instanties wordt beslist.

Tabel 16: Doelstellingen van het KZGO als overlegorgaan

Openheid→	Expliciet	Impliciet
Eigenaarschap ↓		
Doelen van het Kanaalzonegemeente-overleg	- Optimale ontwikkeling van de regio als geheel door: - Gezamenlijke standpuntbepaling om zo naar hogere overheden toe met één stem te kunnen spreken. - Informatie-uitwisseling tussen de besturen onderling. - Op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen die spelen op regionaal vlak.	- Opbouwen van vertrouwen door face-to-face samenkomsten. - Creëren van draagvlak voor de regionale ontwikkelingen.

Naast het KZGO kent deze cluster sinds 2007 zoals eerder vermeld ook een meer formeel gestructureerd samenwerkingsverband, met name het GOL Gent-Terneuzen. Het voornaamste doel van dit orgaan wordt in de statuten eerder ruim omschreven als *“het bevorderen van het grensoverschrijdend overleg en de grensoverschrijdende samenwerking tussen de deelnemers op sociaal-economisch vlak”*²⁰. Meer in het bijzonder wilden de stad Gent en de gemeente Terneuzen via dit GOL in eerste instantie samenwerken om problemen op het gebied van de arbeidsmarkt (zoals mobiliteit, grensarbeid, diploma's, opleidingen, etc.) zoveel mogelijk gezamenlijk aan te pakken. Het grote voordeel van een structuur zoals het GOL werd gezien in het feit dat de deelnemende besturen zelfstandig en snel zouden kunnen beslissen over allerlei sociaal-economische materies en dossiers, waardoor de gebruikelijke bilaterale bestuurlijke en juridische discussies niet langer zouden leiden tot vertraging.

In tegenstelling tot het KZGO wordt het verwerven van Europese middelen door Coddens wel ervaren als een – weliswaar impliciete – doelstelling van het orgaan. De huidige voorzitter verwoordt het als volgt: *“Stel dat er Europese subsidies beschikbaar zijn ten behoeve van de Kanaalzone, dan heb je een instrument nodig, een orgaan als het GOL. Wanneer er zich dan een opportuniteit voordoet, dan heb je tenminste een instrument om die subsidies aan te vragen”*. Ook voor Van Leest is de huidige meerwaarde van het GOL vooral gelegen in het feit dat je het kan aanwenden als er zich opportuniteiten voordoen. Zo speelde het volgens hem in ieder geval een rol bij het VOC Glastuinbouw. *“Dat was gewoonweg ideaal dat we aan de grens gelegen waren. Wij zagen in Gent een soort van natuurlijke partner om dat bilateraal aan te pakken en op die manier kregen we ook nog eens INTERREG-middelen”*. Toch benadrukt hij het feit dat er eerst een idee moet zijn om pas daarna te kijken of daar ook subsidiëring voor mogelijk is. Hij vat de meerwaarde van het orgaan samen als een juridisch vehikel dat het mogelijk maakt om snel te kunnen inspelen op kansen die zich voordoen. Toch vergde het, zoals eerder in dit hoofdstuk al werd gesteld, veel overtuigingskracht van de oorspronkelijke partners om ook Evergem en Zelzate te overtuigen om deel uit te maken van het GOL. Over de meerwaarde van het GOL als orgaan was er dus minder eensgezindheid tussen de deelnemers dan over het bestaan en het belang van het KZGO.

²⁰ Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam Gent-Terneuzen, o.c., p.4.

Tabel 17: Doelstellingen van het GOL als overlegorgaan

Openheid→	Expliciet	Impliciet
Eigenaarschap ↓		
Doelen van het Kanaalzonegemeente-overleg	- Juridisch orgaan om problemen op vlak van grensoverschrijdende arbeidsmarkt tegen te gaan (vroeger) - Juridisch vehikel dat faciliterend moet werken voor de regionale ontwikkeling van het gebied (nu)	- Binnenhalen Europese middelen

7.3.2. De doelstellingen van de partners

Naast de vier lokale besturen participeren ook het Havenbedrijf Gent en het Havenbedrijf Zeeland Seaports sinds eind 2010 in het KZGO, zo blijkt uit de verslagen. Volgens De Maertelaere vormen de havenbedrijven zelfs de motor van het overleg. De burgemeester van Evergem beaamt de stelling dat de lokale overheden slechts zelden over beslissingsbevoegdheid beschikken over de materies die binnen het overleg worden besproken. Het zijn daarentegen de havenbedrijven zelf en de hogere bevoegdheidsinstanties die de beslissingen nemen. Toch zien de betrokken besturen een rol voor zich weggelegd. De ontwikkelingen in het havengebied hebben immers ook gevolgen voor de omliggende gemeenten. Het is daarom belangrijk dat er een groot draagvlak wordt gecreëerd bij de partners zodat de genomen beslissingen een legitiem karakter verkrijgen.

Ondanks het feit dat de vier besturen van de Kanaalzone allemaal streven naar een optimale ontwikkeling van het gebied – en we dus kunnen spreken over één duidelijke collectief gedragen doelstelling – is het toch vooral Gent die als Vlaamse grootstad het meest gebaat is bij een doorgedreven samenwerking tussen het Havenbedrijf Gent en Zeeland Seaports. Met betrekking tot de realisatie van een nieuwe sluis lezen we op de website van het Havenbedrijf Gent bijvoorbeeld het volgende: *“Gent ligt als multimodale haven op het kruispunt van de Europese binnenwateren, snelwegen en spoorwegen. De nieuwe sluis is dan ook cruciaal om de haven van Gent te doen groeien, verder te ontwikkelen, haar internationale positie te versterken, nieuwe tewerkstelling te creëren en investeerders aan te trekken. Bovendien komt de realisatie van de sluis de samenwerking tussen het Havenbedrijf Gent en Zeeland Seaports (havens van Temeuzen en Vlissingen) ten goede”*²¹.

²¹ <http://www.havengent.be/nieuwsdetail.aspx?id=4679>. Geraadpleegd op 15 april 2015.

Ook Gent realiseert zich dat het belangrijk is om het draagvlak rond de haven en de economische ontwikkeling groot te houden. Vandaar dat De Clercq wijst op het belang van een overleg dat op een gelijkwaardige manier geschiedt. Hij stelt: *"Iedereen die het woord vraagt, krijgt het ook. Elkeen kan een bepaalde problematiek op tafel leggen en zaken agenderen. Binnen het overleg wordt er naar elkaar geluisterd en wordt er ook naar oplossingen gezocht"*.

De Maertelaere bevestigt de stelling dat er binnen samenwerkingsverbanden toch altijd individuele belangen blijven spelen. Zo is het voor hem vanzelfsprekend dat de betrokken besturen terugkoppelen naar de mogelijke implicaties voor hun eigen gemeente voor ieder dossier dat binnen het overleg wordt behandeld. Wat dat betreft stelt ook Frank Bruggeman van Zelzate dat het KZGO inderdaad kan worden gebruikt om individuele grieven en verzuchtingen kenbaar te maken. Bruggeman haalt in dat verband bijvoorbeeld de mobiliteitsproblematiek aan. De Nederlanders schieten immers zodanig goed op met de bouw van de tunnel in Sluiskil dat die klaar ging zijn voor juni 2015 en dat was veel vroeger dan de heraanleg van het kruispunt aan de Tractaatweg. Zelzate vreesde bijgevolg een verkeersinfarct ter hoogte van de Leegstraat komende van Nederland naar Zelzate. Bruggeman was daarom vragende partij om de heraanleg van het knooppunt aan de Tractaatweg te versnellen en het zijn volgens hem net die dingen die in het overleg worden besproken. De burgemeester van Evergem verwijst op zijn beurt naar de leefbaarheid van de Kanaaldorpen binnen de industriezone van de haven. Zo vermeldt hij bijvoorbeeld dat de inwoners van Rieme geregeld geurhinder ondervinden die wordt veroorzaakt door de asfaltcentrale Belasco, gevestigd op het grondgebied van Gent. Ook de problematiek van het doorgaand vrachtverkeer die de dorpskernen van een aantal Kanaaldorpen gebruikten als sluipweg werd aangehaald. Ook dergelijke bezorgdheden worden tijdens het Kanaalzonegemeenteeoverleg besproken. Het is voor De Maertelaere dan ook belangrijk om voor ogen te houden dat de haven veel meer is dan louter economie. *"Het gaat ook over mobiliteit, milieu, natuur, etc. Het is daarom belangrijk dat ook daar afstemming over gebeurt en dat er met elkaar wordt rekening gehouden"*.

De beweegredenen van Terneuzen om samen te werken met buurgemeenten van over de grens lijkt vooral te zijn ingegeven door zijn geografische ligging. Zo weet Van Leest: *"De wens tot samenwerking is evident denk ik in een gebied zoals Zeeuws-Vlaanderen. Wij hebben aan de noordkant alleen maar water en aan de zuidkant alleen maar Vlaanderen"*. Naast de gelijklopende economische belangen, ziet Schalck de noodzaak tot samenwerking van Terneuzen met Vlaanderen daarom ook in een aantal andere belangrijke domeinen, zoals bijvoorbeeld gezondheidszorg.

Tabel 18 vat de individuele doelstellingen van de partners binnen het Kanaalzonegemeenteeoverleg als volgt samen:

Tabel 18: Doelstellingen van de partners binnen het KZGO

Openheid→	Expliciet	Impliciet
Eigenaarschap ↓		
Doelen van het Kanaalzonegemeente-overleg	- Optimale ontwikkeling van de regio op sociaal- economisch vlak	- Gent: Doorgedreven samenwerking met Zeeland Seaports - Terneuzen: sociaal-economische samenwerking (onder meer ook op vlak van gezondheidszorg) - Evergem en Zelzate: behoud werkgelegenheid, leefbaarheid Kanaaldorpen en aanpak mobiliteitsproblematiek

Tot slot van deze paragraaf kijken we kort nog even naar de individuele beweegredenen van zowel Gent als Terneuzen om te participeren in het GOL. De deelname van de andere twee partners werd immers vooral ingegeven door een soort van 'goodwill' en collegialiteit ten aanzien van Gent en Terneuzen, zonder dat zij daar zelf iets van verwachten. De Maertelaere stelt: *"Men moet mij nog overtuigen van de meerwaarde voor de gemeente Evergem, maar het is omdat we de wil hebben om constructief samen te werken en omdat het echt een uitdrukkelijke vraag was van Gent en Terneuzen dat we daar ook zullen toetreden"*.

Terneuzen en Gent stapten daarentegen in 2007 wel vol overtuiging in het orgaan. Het was in eerste instantie Terneuzen die een glastuinbouwproject wou ontwikkelen. Coddens stelt dat zij daarvoor wel beschikten over de nodige investeerders en gronden, maar niet over de geschikte arbeidskrachten. *"Men ging daarom op zoek naar een mogelijkheid om vanuit België en meer bepaald vanuit Gent mensen naar daar te krijgen om te werken in de glastuinbouwsector. Volgens Van Leest was de stad Gent vrij snel gewonnen om mee te stappen in het project. Hij stelt: "Het GOL Gent-Terneuzen had een heel duidelijke, concrete aanleiding. Men wilde per se samenwerken op dat gebied en dat was ook in no time opgericht, omdat ze het allebei wilden". Coddens beaamt dat: "Het GOL was goed opgezet, wij zagen er aanvankelijk ook een grote meerwaarde in en dat omwille van onze grote werkloosheid. Wij zaten met vele jongeren en laaggeschoolden die inderdaad iets konden betekenen in die glastuinbouw, dus wij geloofden daar wel in"*.

Mede door het uitblijven van resultaten (cf. infra), werd het oorspronkelijke enthousiasme van Gent evenwel getemperd. De huidige meerwaarde van het GOL voor de stad Gent wordt vandaag de dag dan ook vooral gezien in het binnenhalen van Europese middelen. Coddens stelt: *"Het zal een lege doos zijn. Een vehikel dat kan worden aangewend om Europese middelen binnen te halen ten behoeve van het Kanaalzonegemeenteoverleg"*. Want uiteindelijk, wanneer worden mensen meer of minder geïnteresseerd? Als er iets tegenover staat. Als je door krachten te bundelen middelen kunt krijgen om doelstellingen beter te kunnen bereiken.

Ook Van Leest benadrukt de mogelijke rol van het GOL als juridisch vehikel dat zal kunnen worden gebruikt als er zich subsidie of andere opportuniteiten aandienen. Toch vindt hij dat het grensgegeven en de beschikbaarheid van INTERREG-middelen veel meer zou moeten worden uitgebuit. Hij stelt: *"Eigenlijk vinden we dat het GOL een soort startportaal zou moeten zijn als het gaat over arbeidsmarkt, mobiliteit voor de kanaalzone, etc. Als je iets wil realiseren op die gebieden, dan zou je je eigenlijk moeten richten tot dat GOL en van daaruit gaat het dan wel verder"*.

Tabel 19: Doelstellingen van de partners binnen het GOL

Openheid→	Expliciet	Impliciet
Eigenaarschap ↓		
Doelen van het GOL	- Aanwenden om glas-tuinbouw project vorm te geven (vroeger) - Aanwenden als juridisch vehikel ten behoeve van het Kanaalzonegemeenteverleg (nu)	- Binnenhalen Europese middelen ten behoeve van de regionale ontwikkeling

Samengevat kunnen we stellen dat de samenwerking binnen dit gebied vooral wordt gedreven door de aanwezigheid van de havens. Er is met andere woorden één echte thematiek die de deelnemende besturen aan elkaar bindt. Het feit dat elke deelnemer de economische ontwikkeling van het gebied centraal stelt, doet ons vermoeden dat het in deze cluster gemakkelijker zal zijn om de gewenste resultaten te bereiken. Hieronder gaan wij verder in op de bereikte resultaten van de samenwerking.

7.4. Resultaten

Ook voor deze cluster willen wij nagaan in welke mate de betrokkenen de samenwerking als succesvol evalueren. Wij maken daarbij opnieuw een onderscheid tussen de inhoudelijke perceptie van de betrokkenen over de geboekte resultaten en de procesmatige evaluatie van de samenwerking.

Hoewel er binnen deze cluster niet zoiets bestaat als een checklist met aparte projecten die de partners volgens een vaste volgorde via de samenwerking trachten te bereiken, stellen we wel vast dat het ontwikkelen van het gebied – vooral op sociaal-economisch vlak – prioritair wordt geacht. De optimale ontwikkeling van het gebied is evenwel een zeer brede doelstelling die zich moeilijk laat vatten in termen van meetbare inhoudelijke resultaten. Een regio ontwikkelen gebeurt immers niet van vandaag op morgen, maar is gespreid over een langere termijn waarin nu en dan iets wordt gerealiseerd dat bijdraagt tot de ontwikkeling van het gebied in zijn geheel.

Vrijwel alle geïnterviewden verwijzen in dat verband bijvoorbeeld naar het belang van de realisatie van de nieuwe zeesluis in Terneuzen. Hiertoe werd op 5 februari 2015 door Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken, Ben Weyts, en zijn Nederlandse collega Melanie Schulz van Haegen, bevoegd voor Infrastructuur en Milieu, een verdrag ondertekend waarin alle afspraken staan voor de bouw van de zeesluis. De "Nieuwe Sluis Terneuzen" zal zo lang en zo breed worden als de vernieuwde sluizen op het Panamakanaal, waardoor de grootste schepen ter wereld vanaf 2021 de Gentse haven zullen kunnen bereiken. Van de naar schatting 920 miljoen euro, betaalt Nederland 155 miljoen euro (waarvan de Zeeuwse regio 10 miljoen euro bijdraagt). De rest zal worden betaald door Vlaanderen (waarvan het Havenbedrijf Gent 15 procent voor zijn rekening zal nemen)²². Voor Mathias De Clercq, voorzitter van het Havenbedrijf Gent, kan het verdrag worden beschouwd als het resultaat van een decennialange samenwerking tussen de havens van Gent, Terneuzen en Vlissingen. Ook Schalck wijst op het belang van de samenwerkingstraditie bij het behalen van dergelijke grootschalige doelstellingen. Hij ziet daarin bovendien de belangrijkste verklaring voor het feit dat men bijvoorbeeld op het vlak van grensoverschrijdend openbaar vervoer nog niet tot evenwaardige resultaten is kunnen komen. Hij verwoordt het als volgt: *"Er is voor mij bij De Lijn geen enkele drive om naar Terneuzen te rijden, daar zitten geen incentives in. Dat is altijd met lange tanden, als men daar de partners aanspreekt. Terwijl dat bij die sluis en bij andere dingen totaal niet het geval is. We hebben daar immers al een lange traditie van samenwerken. Daarenboven bestaan er diensten zoals de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie die al tientallen jaren grensoverschrijdend werken en dat bovendien ook als voornaamste opdracht hebben"*.

Het feit dat de realisatie van een nieuwe zeesluis ook in het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 werd opgenomen, toont voor de betrokkenen de meerwaarde aan van het overleg tussen de Kanaalzonegemeenten. Hoewel de besturen zoals gezegd vaak niet over beslissingsbevoegdheid beschikken over de in het overleg besproken materies, ervaart De Maertelaere het toch als een pluspunt dat men er via dit forum in slaagt om tot collectief gedragen standpunten te komen om aldus met één regionale stem te kunnen spreken ten aanzien van hogere bevoegdheidsinstanties. Hij stelt: *"Het is belangrijk dat we hetzelfde standpunt kunnen innemen als de collega's van over de grens en zo trachten om beide wetgevers te beïnvloeden in het voordeel van de regio. Ik denk dat dat veel belangrijker is dan zelf een besluit te maken dat dikwijls gewoon niet afdwingbaar is in dergelijke (grensoverschrijdende) intergemeentelijke samenwerkingsverbanden"*. Dat zegt meteen ook iets over de tevredenheid van de betrokkenen over de inbreng van de partners om de gewenste resultaten te bereiken. Zo bevestigt De Maertelaere bijvoorbeeld dat ieder bestuur zijn eigen netwerk op een zodanige manier tracht aan te wenden dat de regio in zijn geheel er wel bij vaart. Ook het feit dat burgemeester Termont van Gent er aan houdt om alle vergaderingen bij te wonen, getuigt volgens De Maertelaere

²² <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/1.2230482>. Geraadpleegd op 18 maart 2015.

van een onmiskenbare inzet, niet alleen voor zijn stad, maar ook voor de regio. Schalck verwoordt dat als volgt: *"Gent houdt er ook aan telkens in groten getale aanwezig te zijn op het overleg. Dat toont dat men respect heeft voor de kleinere partners, wat op zijn beurt bevorderlijk werkt voor de betrokkenheid van de andere partners"*. Ook het feit dat binnen het overleg ruimere thema's aan bod kunnen komen dan enkel het (economische) belang van de havens maar dat er ook wordt getracht om gepaste oplossingen te vinden voor andere problematieken, wordt door de betrokkenen als positief ervaren. Zo wordt door een aantal actoren onder meer verwezen naar de realisatie van de digitale vrachtwagensluis in Zelzate. De digitale vrachtwagensluis en de bijhorende handhaving acties maakten deel uit van een groter pakket van maatregelen die het resultaat waren van het grensoverschrijdend verkeersonderzoek dat in het kader van het INTERREG-project Grenzeloze Kanaalzone plaatsvond.

Over het integrale karakter van de samenwerking in GOL-verband is men daarentegen minder lovend. Na het afsluiten van het INTERREG-project 'Samen voor de Glastuinbouw' – waarvoor men overigens meer dan 1 miljoen euro aan Europese co-financiering kreeg – kreeg het GOL immers een veeleer slapende werking en dat ondanks de oorspronkelijke ambities om via dit juridisch vehikel ook andere projecten te realiseren. Er vonden volgens Van Leest weliswaar enkele studienamiddagen plaats op initiatief van het GOL, maar tot concrete resultaten kwam het evenwel nooit. Coddens stelt: *"Er is achteraf ook gekeken binnen dat GOL Gent-Terneuzen naar mogelijke andere elementen die ons konden binden, maar we hebben die niet direct gevonden in een win-win situatie"*. Coddens ziet dat gebrek aan een bindende thematiek dan ook als de voornaamste factor voor het falen van het GOL in zijn oorspronkelijke vorm. Temeer omdat er rond de thematiek waarvoor het orgaan in eerste instantie was opgericht, de grensarbeid, tal van wettelijke obstakels bleken te bestaan die niet konden worden weggewerkt. Dat bleek ook uit het symposium 'Kansen voor Grensarbeid' dat doorging op 16 maart 2012. Tijdens dit symposium werd het onderzoek voorgesteld dat peilde naar de voornaamste struikelblokken voor grensoverschrijdende arbeid in de regio Gent-Terneuzen. De grootste uitdagingen bleken te liggen in het centraliseren en verbeteren van de informatie naar werknemers en werkgevers toe, het afstemmen van de regelgeving in beide landen en het beter in kaart brengen van de noden van de arbeidsmarkt.

Om deze knelpunten aan te pakken, gaf het GOL wel zijn steun aan de uitvoering van het INTERREG IV-project 'Tendensen Zonder Grenzen'. In het kader van het INTERREG-project 'Samen voor de Glastuinbouw' was immers een inventaris opgemaakt van de knelpunten die met grensarbeid gepaard gaan. Eén van de belangrijkste daarvan bleek ook hier het tekort aan heldere, eenduidige en persoonlijke informatie te zijn. Eén van de voornaamste doelstellingen van het 'Tendensen Zonder Grenzen'-project werd dan ook het implementeren van een informatiepunt grensarbeid. Het GOL fungeerde als mede-uitvoerder van het Grensinformatiepunt Scheldemonst Direct.

Hoewel we in de paragraaf rond de doelstellingen van deze cluster zagen dat het verwerven van INTERREG-middelen door geen enkele actor werd aangehaald als de *main driver* voor samenwerking, stellen we toch vast dat er door deze cluster heel wat middelen werden gehaald uit deze fondsen. Zo kon men via het project 'Bio Based Europe' maar liefst 6 miljoen euro aan Europese cofinanciering binnenhalen, al bedroegen de totale kosten van het project meer dan 20 miljoen euro. Dat toont aan dat deze Europese steun inderdaad eerder moet worden aanzien als een welgekomen financiële duw in de rug dan als een doel op zich. Met het project wilde men de grensoverschrijdende regionaal-economische cluster rondom de Kanaalzone Gent-Terneuzen op de kaart zetten als een Europese topcluster van bio gebaseerde bedrijvigheid met een wereldwijde uitstraling en aantrekkingskracht.

Eerder hadden we het ook al over de kosten die eigen zijn aan samenwerken en het afwegen van deze kosten tegenover de baten die de samenwerking oplevert. Daar waar de kosten voor deelname aan het KZGO als vrij laag worden ingeschat door alle betrokken partners, is dat niet het geval voor wat het GOL betreft. De meerwaarde van het GOL wordt momenteel zo goed als niet erkend maar toch moeten de deelnemende partners bijdragen in de werkingskosten ervan. Bovendien vreesden ze een deel van hun autonomie kwijt te spelen aan dit bovengemeentelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid. Ook het feit dat ze voor deze vergaderingen personeel moesten inzetten om de vergaderingen op te volgen, werd door Evergem en Zelzate als weinig welkom ervaren. Uiteindelijk werd beslist om de vergaderingen van het GOL te laten plaatsvinden op dezelfde dag als het KZGO zodat de bijeenkomsten van het GOL niet al te veel tijd in beslag zouden nemen. Het feit dat men ondanks de kritische ingesteldheid van zowel Evergem als Zelzate er toch in is geslaagd om beide besturen ertoe te bewegen alsnog deel te nemen aan het GOL, zegt veel over de positieve wil van de bestuurders om de samenwerking verder vorm te geven.

Samengevat kunnen we stellen dat het bereiken van inhoudelijke resultaten in deze cluster vooral wordt bewerkstelligd door andere instanties dan het KZGO of het GOL. Het gaat dan vooral om instanties die sectorgerelateerd en domein-specifiek aan het werk zijn om tot een optimale ontwikkeling van de Kanaalzone te komen. Het KZGO lijkt daarentegen wel van belang voor het genereren van procesmatige resultaten tussen de betrokken besturen. Verder kunnen we besluiten dat het realiseren van een aantal tussentijdse voor de regio belangrijk geachte projecten bovendien een domino-effect teweegbracht in het bereiken van andere concrete resultaten. We verwijzen in dat verband naar het belang van het INTERREG III-project '*Onderzoeksproject Integratie Havengebieden Gent en Zeeland Seaports*'. Middels dit onderzoek ging men na of de havengebieden van Gent en Zeeland Seaports strategische voordelen konden verwerven door middel van samenwerking. Al in INTERREG I was onderzocht hoe een eventuele integratie kon plaatsvinden van de havens in de Euregio Scheldemond. In dat project, '*Maritieme Samenwerking*', ging men zelfs uit van intensieve samenwerking tussen alle havens in de euregio.

Dat bleek evenwel onhaalbaar omwille van de concurrerende belangen van de verschillende havens. In 2003 werden door Gent en Terneuzen toch de eerste stappen tot effectieve samenwerking gezet door de ondertekening van een samenwerkingsakkoord. Het onderzoek moest aantonen hoe zich dat in de praktijk kon uiten. De uitkomst van het onderzoek was succesvol en leidde inderdaad tot meer concrete samenwerkingsinitiatieven tussen beide havens. Zo kreeg de samenwerking onder meer gestalte door de koppeling van de veiligheidsplannen van beide havens, in scheepvaartbegeleiding op het kanaal, in het op elkaar afstemmen van de planning in het sluizencomplex in Terneuzen en in het realiseren van één haveninformatiesysteem voor beide havenbesturen. Bovendien lezen we op de website van de Euregio Scheldemond rond het belang van dit INTERREG-project het volgende: *"Specifiek te noemen als verdieping van de samenwerking, gestart via dit onderzoek, is het initiatief Grenzeloze Kanaalzone, dat werd opgestart met de nog binnen INTERREG III ondersteunde Startconferentie Grenzeloze Kanaalzone. Ook via de projecten Bio Base Europe en Samen Oogsten in de Kanaalzone en het overleg van de Kanaalzonegemeenten zijn en worden nog forse stappen gezet in de concrete, verdiepte samenwerking tussen de havens en de verantwoordelijke bestuurders"*. Hieruit blijkt nogmaals het lange termijn karakter van het genereren van grensoverschrijdende meerwaarde. Een ander voorbeeld in dat verband is de Sluiskiltunnel. Na een lange voorbereidingsfase, ging de tunnel op 23 mei 2015 uiteindelijk open voor het auto-, motor- en vrachtverkeer.

In de volgende paragrafen gaan wij het belang na van de andere door ons onderscheiden factoren die een impact kunnen hebben op het bereiken van meerwaarde door de samenwerking.

7.5. Hulpbronnen en onderlinge afhankelijkheid

Net zoals bij de andere twee clusters gaan we er ook hier van uit dat de partners slechts zullen instemmen met samenwerking als zij uit de samenwerking iets kunnen halen dat door middel van individueel handelen onmogelijk zou zijn geweest. De partners zijn voor het bereiken van zowel de collectieve als hun individuele doelstellingen dus afhankelijk van elkaar. Daarnaast moet iedere partner afzonderlijk over één of meerdere hulpbronnen beschikken waardoor hun deelname aan de samenwerking ook door de andere actoren als nuttig wordt ervaren. Als bepaalde partners participeren in het samenwerkingsverband zonder zelf over nuttige hulpbronnen te beschikken, zal hun deelname op termijn door de andere partners immers in twijfel worden getrokken. Hieronder gaan wij na op welke hulpbronnen de afzonderlijke partners binnen deze cluster beroep kunnen doen.

Gezien het collectieve doel van de samenwerking werd omschreven als het optimaal ontwikkelen van het Kanaalzonegebied, moet de geografische ligging van de vier betrokken besturen rondom het Kanaal Gent-Terneuzen alvast worden aanzien als de belangrijkste factor die hun deelname aan de samenwerking verantwoordt. Het grondgebied van de deelnemende lokale besturen behoort

namelijk op zijn minst voor een deel tot het geambieerde ontwikkelingsgebied. Om tot collectief gedragen beslissingen te kunnen komen voor het gebied, is het dan ook belangrijk dat de afzonderlijke besturen hun fiat geven alvorens tot uitvoering over te gaan.

Ook in deze cluster is er een partner die zich in een unieke positie bevindt, namelijk Terneuzen. Net als in de twee andere clusters is Terneuzen immers de enige partner over de grens. Nog los van het eventueel binnenhalen van INTERREG-middelen voor bepaalde projecten (die per definitie een grensoverschrijdend karakter moeten hebben), is Van Leest zich wel degelijk bewust van deze unieke positie. Hij stelt: *"Wij zijn misschien een stuk kleiner dan Gent, maar we hebben wel het voordeel dat we aan de andere kant van de grens zitten als enige partij. Willen ze dan iets bilateraal realiseren, dan hebben ze ons nodig, dus wat dat betreft hebben wij wel een beetje macht als Terneuzen zijnde"*. Daarnaast benadrukt Jan Lonink het feit dat Terneuzen eigenlijk ook de sleutel voor de bereikbaarheid van de Gentse haven in handen heeft. *"Als wij de poort dicht doen, dan komt er geen enkel schip nog de Gentse haven binnen"*, zo stelt hij. Tegelijk benadrukt hij dat Terneuzen voor de verdere economische ontwikkeling van de Zeeuwse kant van de Kanaalzone ook tot Gent veroordeeld is. De economische belangen van beide besturen vallen immers samen. Om blijvend te kunnen concurreren met andere havens van over de hele wereld, is een doorgedreven samenwerking tussen beide havens dan ook de beste oplossing. Bovendien is Terneuzen volledig omgeven door water, waardoor Van Leest stelt: *"Je hoeft eigenlijk alleen maar op de kaart te kijken. Wij moeten wel naar het zuiden kijken"*.

Ook Evergem en Zelzate zien hun ligging als voornaamste machtsbron om binnen dit overleg een rol te kunnen spelen en gehoord te worden. Bruggeman stelt: *"Wij vormen de verbinding tussen Terneuzen en Gent. Zelzate wordt zelfs doorsneden door het Kanaal. Beide delen van de gemeente worden met elkaar verbonden door de Zelzatebrug en door de Zelzate tunnel. Op die manier zijn wij eigenlijk een beetje het blok aan het been van zowel Gent als Terneuzen, maar we willen dat ook wel blijven, omdat wij op die manier een impact kunnen hebben op het gevoerde beleid in de regio"*. Die brug is immers ook belangrijk om een continue zeescheepvaart op het Kanaal te kunnen garanderen, alsook voor een vlot wegverkeer. Bruggeman concludeert daarom: *"Zolang de brug in Zelzate ligt, ben ik gerust wat onze positie binnen het overleg betreft"*. Ook volgens De Maertelaere van Evergem speelt zijn gemeente een onmiskenbare rol in de verdere ontwikkeling van de haven en bij uitbreiding van de regio. Hij stelt: *"Een groot deel van de voorziene uitbreiding van de Gentse haven ligt immers op ons grondgebied"*. Het Kluizendok werd vijf jaar geleden in gebruik genomen en diende de groeimotor van de Gentse haven te worden. Het dok kreeg in eerste instantie een kaailengte van 1,2 kilometer, maar bedoeling was om die capaciteit te verdubbelen. Een groot deel van de omringende bedrijventerreinen ligt inderdaad op het grondgebied van Evergem.

Het belang van de buurgemeenten in de verdere ontwikkeling van de Gentse haven wordt ook door Gent zelf ingezien. Dat uit zich onder meer in het feit dat het Gentse Havenbedrijf op 1 januari 2014 een nieuwe rechtsvorm kreeg. Het Havenbedrijf is hierdoor niet langer een autonoom gemeentebestuur, maar wel een NV van publiek recht. Door deze beslissing kon het Havenbedrijf ook andere partners dan de stad Gent als aandeelhouder laten toetreden tot het havenbestuur. Met name de buurgemeenten Evergem en Zelzate – waarover het havengebied zich uitstrekt – en de provincie Oost-Vlaanderen werd de mogelijkheid geboden om toe te treden tot het havenbestuur. Daardoor kregen ze volwaardig medezeggenschap in het besturen van de haven.

Naast de geografische ligging van de besturen, speelt ook de beschikking over een (al dan niet partijpolitiek geïnspireerd) netwerk in deze cluster een grote rol. De nieuwe Vlaamse regering die in 2014 van start ging, staat immers onder leiding van Geert Bourgeois die lid is van de N-VA. Ook de Vlaamse minister die bevoegd is voor een aantal voor de Kanaalzone belangrijke domeinen zoals mobiliteit en ruimtelijke ordening; Ben Weyts, is lid van de N-VA. Als enige N-VA burgemeester binnen het overleg gaf De Maertelaere in het interview dan ook te kennen dat er soms vanuit de andere besturen naar hem wordt gekeken om bepaalde dossiers vooruit te helpen in Brussel. Hij stelt: *"Dat is toch wel iets waarvoor men een klein beetje naar mij kijkt. De vrees bestaat mogelijks wel een beetje in Gent dat de haven van Antwerpen door toedoen van N-VA veel belangrijker zal worden en hoewel de Vlaamse havens zeer goed samenwerken, zijn ze tegelijkertijd toch ook een beetje de concurrent van elkaar"*. De Maertelaere verwijst ook nog naar het feit dat hij zelf op een kabinet heeft gewerkt en daardoor dus wel een paar mensen kent binnen de partij. Daarnaast is Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, Joke Schauvliege, gemeenteraadslid in Evergem, waardoor ook zij de regionale belangen van de Kanaalzone rechtstreeks kan verdedigen in Brussel.

De meerwaarde van een stad als Gent als partner binnen deze samenwerkingscluster behoeft uiteraard maar weinig betoog. Als tweede grootste Vlaamse stad beschikt Gent immers over verschillende hulpbronnen om de samenwerking vooruit te stuwten. Niet alleen op het vlak van financiële middelen, maar ook op het vlak van expertise is Gent van onmiskenbaar belang. Coddens stelt het zo: *"Wij worden als schepen of als burgemeester van een stad als Gent ondersteund door kabinetsmedewerkers. Bovendien beschikken wij ook over allerlei administratieve diensten die ons 'voeden' met informatie. Dit is uiteraard niet overal het geval"*. Daarnaast blijft Gent natuurlijk de voornaamste partner in het havenbestuur en beschikt de stad dankzij haar status als grootstad over een enorm netwerk. Schalck vat het als volgt samen: *"De wederzijdse afhankelijkheid zit hem vooral in het feit dat wij er als haven van Gent bij gebaat zijn dat het draagvlak rond het havengebeuren groot blijft en dat Gent veel sterker staat om wat lokale dossiers voor Evergem en Zelzate blijken te zijn in te bedden in een globaal dossier en dat zo dan aan te kaarten bij de beslissingsinstanties. De R4 zou voor Evergem bijvoorbeeld nooit zijn aangepast aan de snelheid zoals het nu zal gebeuren zonden toedoen van*

Gent, maar voor ons zou het nooit af zijn geweest zonder de betrokkenheid van Evergem".

We kunnen dan ook besluiten dat de meerwaarde van elke partner binnen deze cluster door iedereen wordt erkend.

7.6. Leiderschap

Uit het theoretisch kader kwam naar voor dat het succes van de samenwerking mee wordt bepaald door de al dan niet aanwezigheid en vervuutwendiging van één of meerdere leiderschapsfiguren die de samenwerking faciliteren. Een eerste belangrijke leiderschapsrol binnen samenwerkingsverbanden, is volgens ons die van initiator. Er moet met name iets of iemand zijn die de betrokken besturen warm maakt om de samenwerking aan te gaan. Ook binnen deze cluster speelde de herstructurering van de Permanente Kamer van Advies van de Euregio Scheldemond in dat opzicht een grote rol. Het was dankzij de vraag van de Scheldemond om ook de grensgemeenten nauwer te betrekken bij het aspect van grensoverschrijdende samenwerking dat er op initiatief van Jan Lonink van Terneuzen in 2005 een uitnodiging kwam om op regelmatige basis samen te komen om te overleggen over allerhande voor de regio belangrijke ontwikkelingen. Al dient nogmaals te worden aangestipt dat de samenwerking al vroeger ontstond in verschillende afzonderlijke structuren.

Daarnaast wezen wij op het belang van sponsors en champions om de samenwerking vooruit te stuwten, zowel intern als extern naar hogere overheden toe. In dat verband werd tijdens de interviews vooral verwezen naar de rol van Gent en het Gentse havenbedrijf. Zo werden zowel burgemeester Termont als eerste schepen De Clercq vaak vermeld als toonaangevende figuren. Uiteraard heeft één en ander veel te maken met het netwerk waarover deze politici beschikken voor het aankaarten van bepaalde dossiers op hogere (beleids)niveaus. Coddens stelt: *"Gent verheft inderdaad waar mogelijk zijn stem en probeert zo een en ander te verwezenlijken voor de regio"*. Ook Daan Schalck wordt aanzien als een belangrijke stimulator en dan vooral als iemand die er op toeziet dat de interne banden worden verstevigd. Bruggeman bevestigt dit: *"Het Havenbedrijf onder leiding van Daan Schalck levert zeer goed werk om de toenadering tussen Gent, Zelzate, Terneuzen en Evergem nog te verstevigen. Zo worden wij ook eens per jaar uitgenodigd buiten de werksfeer om met de burgemeesters en met de secretarissen in een ontspannen sfeer de banden te onderhouden"*. Dat kadert volgens De Maertelaere in de strategie van de haven om zowel het bestuurlijk als het maatschappelijk draagvlak te vergroten voor de beslissingen die worden genomen: *"Het is ook een beetje de strategie van de haven om het maatschappelijk draagvlak te vergroten en ik vind dat Daan Schalck en zijn mensen daar eigenlijk schitterend werk leveren en er voor zorgen dat het draagvlak daar ook is"*.

Als enige N-VA-burgemeester binnen deze cluster haalde De Maertelaere ook zijn rol aan in het aanspreken van zijn partijcontacten voor een aantal dossiers zoals bijvoorbeeld de zeesluis. Ook de bijdrage van de andere besturen aan de optimale ontwikkeling van de Kanaalzone wordt overigens erkend. Alle partijen streven immers hetzelfde doel na en kunnen allemaal worden beschouwd als believers in de samenwerking en het overleg. Zeker wat het KZGO betreft, kunnen we daarom stellen dat het leiderschap zich op een eerder gelijkwaardige manier uit en dus geen hiërarchisch karakter kent. Alle geïnterviewden hebben dan ook het gevoel dat zij en hun bestuur over een gelijkwaardige stem beschikken. Dat uit zich onder meer in het feit dat het overleg – in tegenstelling tot het GOL – geen vast voorzitterschap kent. De vergaderingen worden iedere keer voorgezeten door de burgemeester van de organiserende gemeente of stad. Eén en ander heeft uiteraard ook te maken met het feit dat het overleg binnen dit forum een eerder informeel karakter heeft, waar weliswaar standpunten op elkaar worden afgestemd, maar waar niet echt wordt beslist. De Maertelaere heeft ook in deze context het gevoel dat er met iedereen rekening wordt gehouden. Hij stelt: *“Als er zaken zijn die we willen ventileren, die we belangrijk vinden, dan geeft dat overleg ons een moment om dat te agenderen en om dat ter kennis te brengen van de instanties die uiteindelijk met de besluitvorming belast zullen zijn”*.

Het feit dat elke partner hetzelfde doel nastreeft, zorgt er ook voor dat niemand een afwachtende houding aanneemt of dient overtuigd te worden van de meerwaarde van de andere partners. Dat gegeven maakt de factor leiderschap binnen dit overlegforum van ondergeschikt belang. Het echte leiderschap wordt immers uitgeoefend op andere fora en door andere beslissingsinstanties.

De neuzen hoeven immers niet in dezelfde richting te worden geplaatst, ze wijzen al in dezelfde richting, zo haalt De Maertelaere aan. Dat wordt overigens ook geïllustreerd door het belang dat de betrokkenen hechten aan de aanwezigheid van de secretariaatsmedewerkers van de Euregio Scheldemond. Zo woonde de secretaris van de Euregio Scheldemond, André van Trigt, ook in deze cluster tot aan zijn overlijden in 2006 de vergaderingen bij. Toch wordt in tegenstelling tot de GOS-cluster door niemand gewag gemaakt van zijn stimulerende rol in het bevorderen van het overleg. Uiteraard wordt de rol van Els Piqueur voor het secretariaatswerk van deze cluster wel erkend en positief onthaald door de betrokkenen, al stellen we vast dat zij niet hoeft op te treden als een champion om de partners samen te brengen. Zo stelt Coddens: *“De vergaderingen worden goed voorbereid door Els die in samenspraak met de betrokken besturen de agenda opmaakt en verantwoordelijk is voor het versturen van de uitnodigingen tot de vergaderingen en het maken van de verslagen”*. De partners zouden immers ook zonder de administratieve en inhoudelijke ondersteuning van de Scheldemond meerwaarde kunnen genereren via de samenwerking. Naast het secretariaatswerk van de Scheldemond, kan deze cluster bovendien rekenen op de ondersteuning van de eigen diensten, vooral dankzij de aanwezigheid van een stad als Gent die over heel wat expertise en personeelscapaciteit beschikt. Bruggeman ziet hierin een

belangrijke factor voor succes. Hij stelt: *"Ik denk dat je als beleidspersoon goed moet worden ondersteund door uw administratieve diensten. Dat die diensten genoeg voorbereidingswerk verrichten, zodat je weet waarover je praat"*.

In het GOL-overleg speelt de factor leiderschap volgens ons dan weer een grotere rol. Omdat de betrokken partners niet allemaal overtuigd zijn van de meerwaarde van 'alweer een andere structuur' (*partnership fatigue*) en omdat de domeinen waarop binnen deze structuur wordt samengewerkt niet zonder meer duidelijk zijn, wordt in grote mate gekeken naar Gent en Terneuzen. Ook de rol van het secretariaat in het administratief en inhoudelijk ondersteunen van het orgaan kan in dit overleg als meer bepalend worden aanzien om het te laten slagen. Toch kan in het geval van het GOL niet worden gesproken van een echt NAO-model zoals dat in ons theoretisch kader naar voor kwam. Het secretariaat van het GOL wordt immers bemand door personeelsleden die in dienst zijn van de stad Gent (Astrid Faelens) en van de gemeente Terneuzen (Ruud van Leest). Beiden hebben nog andere taken in de eigen organisatie en kunnen dus niet al te veel tijd spenderen aan het GOL-overleg. Dat maakt het ook voor hen moeilijker om een bepalende rol te spelen in het laten slagen van het overleg. Het vergde dan ook heel wat overtuigingskracht van de huidige voorzitter van het GOL, Rudy Coddens, om zowel Evergem als Zelzate uiteindelijk toch te overtuigen om toe te treden tot het GOL. Al was de uiteindelijke beslissing van beide besturen om ondanks hun bedenkingen toch deel te nemen aan het GOL vooral ingegeven door het opgebouwde vertrouwen binnen deze cluster. Hieronder gaan wij nader in op deze factor.

7.7. Vertrouwen

Uit de geraadpleegde literatuur blijkt dat de samenwerking meer kans op succes zal hebben als de deelnemende organisaties elkaar vertrouwen (interorganisationeel vertrouwen) én als er niet te veel wissels zijn wat de individuele vertegenwoordiging van de betrokken organisaties betreft. Als dat wel het geval is, gaat immers een belangrijk deel van het opgebouwde interpersoonlijk vertrouwen verloren en dat heeft een nefaste werking op de samenwerking in haar geheel.

Hoewel er ook binnen deze cluster doorheen het verloop van de samenwerking verschillende personen de functie van burgemeester hebben bekleed, stellen we vast dat zowel het interpersoonlijk als het interorganisationeel vertrouwen van de betrokken besturen als eerder groot moet worden beschouwd. Dat heeft vooral te maken met de lange samenwerkingstraditie die deze cluster kenmerkt. Alle partners streven met hun deelname aan het overleg over de partijgrenzen heen dezelfde doelstellingen na en kunnen terugkijken op enkele belangrijke resultaten die via de samenwerking werden verwezenlijkt. Het vertrouwen in elkaar werd hierdoor uiteraard verstevigd.

Daarenboven worden in het KZGO niet alleen de burgemeesters van de betrokken besturen uitgenodigd, maar ook de schepenen. Schalck zegt hierover het volgende: *"Het feit dat ook elke burgemeester en schepen of wethouder welkom is en dat ze ook allemaal komen, maakt dat het overleg veel minder gevoelig is voor wissels. De huidige burgemeesters van Evergem en Zelzate mogen dan wel nieuw zijn als burgemeester; ze waren ook daarvoor als schepen al nauw betrokken bij het overleg. Ze kenden het gezelschap"*.

Het bovenstaande toont meteen ook de verschillen aan op het vlak van vertrouwen ten opzichte van de GOL-structuur. We haalden al eerder aan dat men er in het GOL niet in slaagde een thematiek te vinden – naast die van grensarbeid – die kon leiden tot een win-win situatie voor alle betrokken besturen. Bovendien is de structuur van het GOL opgebouwd rond een Raad van Bestuur en een Algemene Vergadering waarin niet alle burgemeesters, schepenen en wethouders vertegenwoordigd zijn. Dat maakt dat men binnen deze structuur wel meer afhankelijk lijkt te zijn van eventuele wissels in de samenstelling. Dat wordt overigens ook bevestigd door Van Leest. Hij stelt: *"Sofie Bracke en Co van Schaik die waren daar goed mee bezig. Die deden dat goed. Die kenden elkaar en die vertrouwden mekaar. Ondertussen zit je eigenlijk met een quasi volledig nieuwe ploeg, wat toch eigenlijk tot tijdverlies leidt"*. Enkel Coddens en Lonink kunnen inderdaad als continue actoren binnen het GOL-orgaan worden beschouwd.

Het feit dat men Evergem en Zelzate, ondanks hun initiële twijfels over de meerwaarde, toch kon overtuigen om deel te nemen aan het GOL, kan volgens ons als een sprekend voorbeeld van interorganisatieel vertrouwen worden beschouwd. Hoewel beide besturen niet overtuigd leken te zijn van de mogelijke meerwaarde van een dergelijke juridische structuur, gunden zij het GOL-orgaan toch het voordeel van de twijfel. Beide besturen zagen hun deelname als een uiting van goodwill en collegialiteit naar Gent en Terneuzen toe, eerder dan als een puur rationele beslissing. De Maertelaere stelde tijdens het interview: *"Het is in het kader van de goodwill en de goede verstandhouding die we met de stad Gent onderhouden dat we uiteindelijk toch zullen toetreden tot het GOL"*. Men leek zich voor deze beslissing dus vooral te baseren op ervaringen uit het verleden die het interorganisatieel vertrouwen hadden verstevigd. Het belang van eerdere ervaringen voor de verdere uitbouw van de samenwerking werd overigens bevestigd door vrijwel alle geïnterviewden. Ook de constructieve sfeer van overleg voeren binnen het KZGO droeg daarnaast bij tot de uiteindelijke beslissing van Evergem en Zelzate. De Clercq stelt in dat opzicht: *"Er wordt geluisterd naar elkaar en het overleg geschiedt op basis van wederzijds respect. Als partners bepaalde problematieken ervaren, wordt er alles aan gedaan om een oplossing te vinden"*.

Men houdt binnen deze cluster dus zoveel mogelijk rekening met elkaar. Dat uitte zich bijvoorbeeld in de omvorming van het Havenbedrijf als autonoom gemeentebedrijf naar een NV van publiek recht (de dato 1 januari 2014) waardoor ook Zelzate en Evergem (en de provincie Oost-Vlaanderen) volwaardig medezeggenschap kregen in het bestuur van de haven. Zulke beslissingen dragen er uiteraard toe bij dat alle twijfels over het mogelijke opportunistische gedrag van de partners of over de betrouwbaarheid ervan worden weggenomen. Verwijzend naar het havenoverleg stelt De Maertelaere hierover het volgende: *“Er wordt daar heel open gesproken en het toont ook hoe betrokken ze zijn met Evergem. Dat gebeurt helemaal niet vanuit de hoogte, zo van ‘wij gaan het hier eens gaan vertellen’. Er is daarentegen wel degelijk sprake van een goede, constructieve samenwerking”*.

Ook het feit dat alle partners er aan houden de vergaderingen van het KZGO zoveel mogelijk bij te wonen, werkt volgens de betrokkenen bevorderlijk voor het vertrouwen. Zo wijst Schalck bijvoorbeeld op het belang van de aanwezigheid van de Gentse burgemeester en schepenen op de vergaderingen. Het feit dat zij ondanks hun drukke agenda toch aanwezig zijn op het KZGO, bewijst volgens hem dat zij de kleinere partners au sérieux nemen. Van Leest heeft het in dat verband over het belang van het opbouwen van informeel vertrouwen tussen de partners. Formeel vertrouwen binnen deze cluster wordt volgens hem bewerkstelligd door de veel realisaties in de regio.

7.8. Geloof en betrokkenheid

Samenwerking wordt geacht een grotere kans op slagen te hebben als de betrokkenen een groot geloof hebben in de meerwaarde die de samenwerking hen op termijn kan opleveren. Bovendien moeten de verwachte baten opwegen tegen de te leveren investeringen.

Daar waar het geloof in het GOL in het genereren van meerwaarde eerder klein is, erkennen de betrokkenen wel het belang van het KZGO als informeel overlegorgaan. Veel heeft uiteraard te maken met het feit dat men binnen het GOL (nog) niet kan terugblikken op concrete realisaties. Dat is wel het geval voor het KZGO. De meerwaarde van en het geloof in dit overleg uit zich dan ook niet zozeer in de verwachting om tot concrete realisaties te komen, maar wel in het fungeren van dit overleg als katalysator naar de bevoegde beslissingsinstanties toe. De betrokkenheid van de partners ten aanzien van dit overlegforum is dan ook zeer groot. Dat wordt overigens bevestigd door hun bereidheid om over de partijgrenzen heen het regionale belang te promoten bij de bevoegde instanties. Rudy Coddens vat het als volgt samen: *“Wat zeker waardevol is en wat we zeker moeten blijven doen, is met elkaar spreken of dat nu informeel is of formeel. Ik denk dat dat belangrijk is, ook al is dat maar twee keer per jaar. Onbekend is immers onbeminde en op die manier kunnen ook misvattingen worden vermeden”*.

Bovendien tracht men er binnen deze cluster bij het nemen van beslissingen ook altijd op toe te zien dat zowel het maatschappelijk als het bestuurlijk draagvlak groot blijft. Er wordt dan ook alles aan gedaan om met de bekommernissen van de kleinere partners zoveel als mogelijk rekening te houden. Ook dat zorgt voor een blijvende bereidheid om de grensoverschrijdende contacten aan te houden.

7.9. Besluit

Ondanks het eerder vrijblijvende karakter van de samenwerking binnen het KZGO kan worden gesteld dat men er binnen deze cluster het best is in geslaagd om tot inhoudelijke resultaten met een meerwaarde voor alle partners te komen. Dat toont duidelijk aan dat men om succesvol te zijn niet noodzakelijk hoeft over te gaan tot de oprichting van een formele structuur. Veel hangt immers af van de domeinen waarop kan worden samengewerkt.

De samenwerking in deze cluster gaat dan ook ver terug in de tijd door de aanleg van het Zeekanaal Gent-Terneuzen. Hierdoor werden de in deze cluster betrokken besturen als het ware genooddaakt tot een intense samenwerking. Naarmate de industriële bedrijvigheid toenam, groeide ook het besef dat enkel door een blijvende bundeling van de krachten kon worden toegewerkt naar de verdere sociaal-economische ontwikkeling van het gebied. Doorheen de tijd werd het economische belang van deze cluster bovendien dermate groot dat ook de hogere overheden steeds meer aandacht schonken aan de verdere uitbouw van de regio.

We kunnen dan ook stellen dat de belangrijkste beslissingen niet zo zeer binnen het forum van het KZGO worden genomen, maar wel door de Havenbesturen in samenspraak met de hogere overheden. Concreet betekent dit dat deze cluster extern wordt bestuurd volgens het NAO-model van Provan en Kenis. Het KZGO zelf moet dan ook vooral worden gezien als een afstemmingsoverleg, eerder dan als een uitvoeringsorgaan. Het draagt vooral bij in het genereren van procesmatige resultaten die het nemen van beslissingen achteraf en de uitvoering ervan faciliteren. Op die manier blijven de betrokken besturen immers op de hoogte van de vorderingen en wordt het draagvlak van zowel de genomen als de te nemen beslissingen vergroot.

Hoofdstuk 8: Vergelijkende analyse

8.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de succesfactoren voor het genereren van meerwaarde uit grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties analytisch worden besproken. Meer in het bijzonder gaan wij op zoek naar de belangrijkste gelijkenissen en verschilpunten tussen de drie cases en trachten wij deze waar mogelijk te duiden en te verklaren.

8.2. Bestaande grensoverschrijdende afspraken en activiteiten tot op heden

Extrinsieke versus intrinsieke motivatie

Een analyse van onze casebeschrijvingen toont aan dat hoewel de drie clusters ook al voor het voorstel tot herstructurering van de Permanente Kamer van Advies van de Euregio Scheldemond (2004) relaties met elkaar onderhielden, de contacten in deze *pre-structureel* verankerde samenwerkingsperiode vaak waren ingegeven door het vooruitzicht *Europese middelen te kunnen verwerven*. Vooral binnen de toenmalige IGO-cluster vormden deze middelen de voornaamste stimulans voor de bereidheid tot samenwerken bij de betrokken gemeenten (**extrinsieke motivatie**). Het ontstaan van het Grensoverschrijdend Gemeenschappelijk Orgaan IGO (1992) liep dan ook quasi gelijk met de lancering van het INTERREG-programma. Ook bij de ondertekening van de intentieverklaring tot samenwerking in de GOS-cluster in 2002, bleken verschillende van de vooropgestelde doelstellingen in te spelen op de beschikbaarheid van deze Europese subsidiemiddelen. Al leek men daar ook verder te willen kijken dan louter het realiseren van gefinancierde projecten. Men wilde immers initiatieven ontwikkelen die bijdroegen tot de ontwikkeling van de regio in zijn geheel.

De samenwerking in de Kanaalzone bleek minder afhankelijk van deze externe stimulator. De samenwerkingsgeschiedenis in deze regio gaat immers terug tot 1827 met de *inhuldiging van het Kanaal Gent-Terneuzen*. Sindsdien fungeerde het Kanaal als een **intrinsieke motor** om grensoverschrijdende contacten met elkaar te onderhouden. Het Kanaal vormt van oudsher immers een belangrijke motor voor de economische ontwikkeling van beide landen. Het is dan ook weinig verwonderlijk dat verschillende overeenkomsten tussen beide landen sindsdien hebben geleid tot het verbeteren van de voorzieningen op en rond het Kanaal. Dat resulteerde onder meer in het Scheldeverdrag Kanaal Gent-Terneuzen (1960) en het Protocol Kanaal Gent-Terneuzen (1985)¹.

¹ <http://www.vnsc.eu/organisatie/scheldeverdragen-en-memoranda.html>. Geraadpleegd op 6 maart 2015.

Dat betekent dat er binnen deze cluster ook voor het ontstaan van het structureel verankerde overleg tussen de Kanaalzonegemeenten concrete zaken werden gerealiseerd die – weliswaar met steun van hogerhand – meerwaarde genereerden voor de regio (fase 3).

De initiële rol van de Euregio Scheldemond

Binnen zowel het IGO als de GOS-cluster slaagde men er aanvankelijk niet in om na de uiting van de wil tot samenwerken (*expressiefase*), de samenwerking ook effectief naar een hoger niveau te tillen en vorm te geven op een meer inhoudelijke basis. Zo werden er tijdens de eerder informele ontmoetingen wel zaken besproken, doch tot concrete beleidsafstemming – laat staan concrete realisaties – kwam het in deze clusters niet.

In dat verband speelde de ***herstructurering van de Permanente Kamer van Advies van de Euregio Scheldemond*** een grote rol. Het bestaande overleg werd in beide clusters vanaf dat moment immers verankerd in een structureel kader. Bovendien konden de grensgemeenten plots ook rekenen op zowel de administratieve als inhoudelijke ondersteuning van personeel van het Scheldemondsecretariaat.

Ook de Kanaalzonegemeenten onderkenden overigens de voordelen van een dergelijke manier van overleg plegen. Voorheen kwamen zij elkaar weliswaar op andere fora tegen, doch nooit in exact dezelfde samenstelling als dat in het Kanaalzonegemeenteverleg (KZGO) het geval zou zijn.

Verschillend ontwikkelingsproces

Ondanks de quasi gelijklopende doorstart van de samenwerking in de drie clusters, stellen we vast dat hun ontwikkelingsproces (en dus het doorlopen van de verschillende fasen die volgens Soeters eigen zijn aan samenwerkingsrelaties) sindsdien een heel ander verloop kende. Ondanks hun ligging aan dezelfde grens en de in theorie gelijke mogelijkheden om via hetzelfde grensoverschrijdende INTERREG-programma Vlaanderen-Nederland in aanmerking te komen voor Europese subsidies, kende de manier waarop de samenwerking zich ontwikkelde in elke cluster een ***eigen uniek verloop***.

Dit kan vooral worden verklaard vanuit de vraag *waartoe de samenwerking moest leiden*. Ondanks de gelijke ambities in de drie clusters om via de samenwerking tot *inhoudelijke resultaten* te komen, kunnen er immers wel verschillen worden opgetekend aangaande de rol van het overleg zelf in het bereiken van die resultaten. Zo was men voor het nemen van beslissingen in de Kanaalzone minder afhankelijk van het KZGO. Deze cluster werd immers vooral *extern bestuurd* volgens het NAO-model, waardoor het overleg enkel werd geacht bij te dragen tot het vergroten van zowel het maatschappelijk als het bestuurlijk draagvlak (*procesmatige resultaten*).

In beide andere clusters was het daarentegen de bedoeling om het *overlegorgaan* zelf in te zetten als *beslissings- en uitvoeringsorgaan* om de overgang naar de derde fase van samenwerking mogelijk te maken. Binnen de GOS-cluster slaagde men er evenwel niet in om via het overleg te komen tot realisaties die een meerwaarde opleverden voor alle partners. Na verloop van tijd werd de samenwerking in deze cluster dan ook *on hold* gezet.

Een heel ander verhaal zien we in de casus van de oostelijke cluster. Hoewel men ook in het IGO gedurende een aantal jaar bleef vaststeken in de tweede fase van samenwerking, slaagde men er hier uiteindelijk toch in om de noodzakelijke overgang naar de derde fase van samenwerking (en dus het genereren van winsten) te maken. Om de realisatie van de vooropgestelde doelstellingen minder afhankelijk te maken van de goodwill van de afzonderlijke partners, werd tegelijkertijd evenwel ook de noodzaak ervaren om de *vrijblijvendheid* van de eerdere samenwerking te overstijgen door de *oprichting van een formele structuur* (fase 4).

Het voorbeeld van het GOL in de cluster van de Kanaalzonegemeenten toont evenwel aan dat de ***oprichting van een formele structuur zoals een GOL of een EGTS*** *an sich* niet mag worden beschouwd als een 'wondermiddel' voor alle problemen waarmee lokale besturen in hun grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties worden geconfronteerd. Toen bleek dat het domein waarvoor het GOL oorspronkelijk was opgericht (grensarbeid) op allerlei juridische en sociaal-economische belemmeringen botste, viel de inhoud en ook de samenwerking immers weg. Wat overbleef was een *lege doos*. Hoewel formele structuren in zekere mate bijdragen tot de *consolidatie en continuïteit* van de samenwerking, staan ze dus *niet automatisch garant voor een intensieve samenwerking*. Ze dienen dan ook louter te worden gezien als een *instrument* in functie van de samenwerking waaraan samen met de leden concreet vorm én inhoud moet worden gegeven.

8.3. Doelstellingen en realisaties

Met betrekking tot de doelstellingen en de realisaties van de samenwerkingsclusters tot op heden, wezen onze bevindingen op het belang van een aantal factoren. Hieronder gaan wij daar nader op in.

Eerst de inhoud dan de vorm

Onze bevindingen toonden eerst en vooral aan dat los van de vraag *waartoe* de samenwerking moet leiden (***vorm***), de partners ook best vooraf eensgezindheid bereiken over *wat* men via de samenwerking wil bereiken (***inhoud***) en bijgevolg dus ook over de noodzaak tot samenwerking. Bovendien zal eensgezindheid over de inhoud automatisch ook eensgezindheid over de vorm bewerkstelligen.

Het is daarbij belangrijk dat vóór de overgang naar fase 3 voldoende potentiële samenwerkingsdomeinen worden onderscheiden die uiteindelijk resulteren in een concreet *plan van aanpak*. We zijn het daarom eens met Reichenbach en anderen. Zij stellen: “Initiatieven die alleen op vriendschappelijke relaties en op een diffuus ‘goed buurschap’ gericht zijn, bloeden echter op den duur dood, als er niet concrete belangen achter staan die ook in duidelijke projecten vorm krijgen”². De voorbeelden van het GOL en de GOS-cluster toonden dat ook duidelijk aan.

Tussentijdse resultaten

Dat brengt ons bij een volgende succesfactor voor het genereren van meerwaarde binnen grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties, met name het toewerken naar **tussentijdse resultaten** in afwachting van het realiseren van meer grootschalige projecten. Hierdoor wordt de betrokkenheid van de partners, alsook hun bereidheid om de samenwerking verder te zetten immers vergroot. Het realiseren van een aantal kleine tussentijdse resultaten werkt bovendien bevorderlijk voor zowel de interne als de externe *legitimiteit*. Hierdoor wordt immers het gevoel gecreëerd bij de partners dat men onderdeel is van een levensvatbare organisatie.

Een belangrijke voorwaarde is daarbij wel dat deze *small wins* ook bijdragen tot de realisatie van de vooropgestelde doelstellingen. Bovendien moeten alle partners ook het belang inzien van deze tussentijdse resultaten.

Gedeelde belangen

Bij zowel het realiseren van tussentijdse resultaten als grootschalige projecten is het inderdaad belangrijk dat de *belangen en verwachtingen* van de verschillende partners *niet al te ver uit elkaar* liggen en dus niet leiden tot concurrerende afhankelijkheidsrelaties, waar de realisatie van een bepaald doel van één of meerdere partner(s) nefaste gevolgen teweegbrengt voor de andere partner(s). De doelenmatrix van Huxham toonde evenwel aan dat het in de praktijk vaak moeilijk is om binnen (grensoverschrijdende) samenwerkingsrelaties te komen tot collectief gedragen doelstellingen die een meerwaarde genereren voor alle partners. Het is dan ook de kunst om er bij het opstellen van de doelstellingen over te waken dat **elke partner eens aan de beurt** komt. In dat verband kan de koppeling van individuele doelstellingen binnen het breder geheel van de organisatie wel bevorderlijk werken. We wijzen in dat verband op de individuele verzuchtingen van de binnen de oostelijke cluster betrokken gemeenten om via de EGTs bepaalde toeristische sites verder uit te bouwen.

² Reichenbach, E., Spoormans, H., Korsten, A., *Grensoverschrijdende samenwerking – een balans*. In: Spoormans, H., Reichenbach, E., Korsten, A., *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Coutinho, 1999, p.293.

Ook binnen de GOS-cluster slaagde men er aanvankelijk in om met behulp van de Europese subsidiemogelijkheden tot een aantal tussentijdse resultaten te komen. Meer in het bijzonder konden met behulp van Europese subsidies vooral in de aanvangsjaren een aantal projecten worden gerealiseerd. De meerwaarde van deze projecten werd evenwel niet door alle partners erkend. Vooral Knokke hoopte immers deze eerder projectmatige aanpak van samenwerking te overstijgen. Omdat de voor hen gewenste resultaten ook op termijn uitbleven, werd de meerwaarde van samenwerken niet langer ervaren.

Het bestaan van een bindmiddel

Uit onze bevindingen blijkt verder dat de mogelijkheden om de samenwerking verder uit te bouwen en tot realisaties te komen, ook in sterke mate afhangt van het **thema waar rond kan worden samengewerkt**. Wat dat betreft stellen we evenwel grote verschillen vast tussen de drie clusters. Deze verschillen kunnen grotendeels worden verklaard vanuit hun **geografische ligging**.

Zo behoeft het bestaan van een bindmiddel in de Kanaalzonegemeenten wellicht weinig of geen betoog. Het Kanaal en de daaraan gelegen havens langs beide kanten van de grens zorgen immers voor een geografische verstrengeling waardoor de betrokken besturen eigenlijk niet anders kunnen dan samenwerken. Elke partner is bijgevolg gebaat bij een verdere ontwikkeling van de Kanaalzone in haar geheel, waardoor de ambities en verwachtingen ten aanzien van de samenwerking ook zo goed als gelijklopen. Bovendien is het economische belang van de havens in beide landen dermate groot dat ook van bovenaf alles in het werk wordt gesteld om de verdere ontwikkeling van de regio vooruit te stuwten.

Ook in de oostelijke cluster is de samenwerking voor een groot deel gebaseerd op de aanwezigheid van een gedeelde thematiek. Binnen deze cluster werden de krachten van de betrokken besturen meer in het bijzonder gebundeld als reactie op de economische ontwikkeling van het Antwerpse havengebied. De elf geprioriteerde doelstellingen zoals die in de Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst werden opgesomd, kaderen bijgevolg vooral in het promoten en het verder ontwikkelen van de regio om te kunnen opwegen tegen de economische ontwikkeling van de Antwerpse haven. Daarnaast heerste de overtuiging dat men ook binnen de Euregio Scheldemond moest concurreren met vooral de centrale (economische) cluster in het verwerven van – al dan niet Europese – middelen. Ook dat zorgde er voor dat het binnen deze cluster gemakkelijker werd om de besturen de noodzaak van een geïntensifieerde samenwerking te doen inzien en hun bereidheid daartoe te vergroten.

De geografische ligging aan de kust en de daaruit voortvloeiende mogelijke samenwerkingsdomeinen rond toerisme en recreatie laten op het eerste gezicht vermoeden dat ook binnen de westelijke cluster gewag kan worden gemaakt van een centraal bindmiddel waar rond de samenwerking zich kan ontwikkelen. Toch

moet dat worden genuanceerd. Hoewel toerisme en recreatie op het eerste gezicht kunnen worden aanzien als zogenaamde 'zachte' beleidsdomeinen, is er toch ook een economisch aspect aan verbonden. Het aantrekken van toeristen stimuleert immers de lokale economie. Dat betekent dat de partners binnen deze cluster niet alleen elkaars vriend zijn, maar ook in zekere zin elkaars vijand. Het voornaamste verschil met de Kanaalzonegemeenten – waar de beide havens uiteraard ook concurreren met elkaar – is gelegen in de afhankelijkheid van de partners om tot de gewenste doelstellingen te komen. Daar waar zowel Gent als Terneuzen naast concurrenten (bijvoorbeeld in het aantrekken van bedrijven) ook genooddaakt zijn tot samenwerking om hun concurrentiepositie op wereldvlak te kunnen verstevigen, is Knokke voor de realisatie van een aantal toeristische activiteiten (zoals bijvoorbeeld het Internationaal Vuurwerkfestival) minder afhankelijk van de andere partners binnen het GOS. Bijkomend stellen we vast dat hoewel de andere partners aanvankelijk in deze thematiek een uitgelezen kans zagen om de samenwerking verder te ontwikkelen, de verschillende INTERREG-programma's steeds minder geld voorbehielden voor kleinschalige cultuur-historische en toeristische projecten. Ook dat werkte nefast op de rol die deze thematiek kon spelen in het verenigen van de partners. Een laatste factor die een rol speelde, was het feit dat men rond het thema 'toerisme' ook al in het kader van het Zwinoverleg samenkwam en dat de belangrijkste beslissingen in dit forum werden genomen. Dat leidde er dan ook toe dat er geen verdere meerwaarde was verbonden aan het bespreken van dit thema in het GOS als structureel overlegorgaan.

8.4. Onderlinge afhankelijkheid en hulpbronnen

Afhankelijkheidsrelaties

De bereidheid tot samenwerking hangt volgens ons zoals we in het theoretisch kader al formuleerden vooral af van de mate waarin bij de actoren de perceptie leeft dat zij voor de realisatie van hun doelstellingen afhankelijk zijn van andere actoren (vooral in de eerste fasen van de samenwerking). Bovendien moet uit de praktijk blijken dat zij ook effectief op de inzet van die hulpbronnen kunnen rekenen om hun vooropgestelde doelstellingen te kunnen bereiken (latere fasen van de samenwerking). Uit ons onderzoek blijkt evenwel dat er grote **verschillen** kunnen worden opgetekend **in de afhankelijkheidsrelaties** die binnen de onderzochte clusters spelen.

Zo stellen we vast dat zowel binnen de cluster van de Kanaalzonegemeenten als in de EGTS Linieland van Waas en Hulst vooral *sympiotische afhankelijkheidsrelaties* spelen. Zowel de inbreng als de betrokkenheid van elke partner worden binnen deze clusters immers noodzakelijk geacht om de vooropgestelde doelstellingen te kunnen bereiken.

De afhankelijkheidsrelaties binnen het GOS verschilden daarentegen **naargelang de actor** (zo werd de inbreng van organisaties als Knokke en Maldegem noodzakelijker geacht dan de inbreng van kleinere organisaties zoals Sint-Laureins) en **naargelang het domein** waarop werd samengewerkt (zo bleek Knokke bijvoorbeeld afhankelijk van Sluis in haar ambitie om tot grensoverschrijdende huisvuilophaling te komen, maar was ze daarentegen weinig tot niet afhankelijk van de andere partners om tot realisaties op het vlak van toerisme te komen). Bijgevolg werd deze cluster vooral gekenmerkt door *asymmetrische afhankelijkheidsrelaties*.

8.5. Faciliterend leiderschap

Ook wat het belang van faciliterend leiderschap betreft in het genereren van meerwaarde, tonen onze bevindingen aan dat er belangrijke verschillen kunnen worden waargenomen doorheen de clusters.

Bestuursvorm

Zo blijkt het belang van faciliterend leiderschap vooral afhankelijk te zijn van de **manier waarop de samenwerking wordt bestuurd** (*intern versus extern*). Onze bevindingen toonden immers aan dat in de Kanaalzone vooral werd vertrouwd op de Havenbesturen als externe NAO om op te treden als leiders en coördinatoren van de samenwerking. De beslissingen die rond het havengebeuren werden/worden genomen zouden er wellicht dus ook (ge)komen (zijn) zonder het bestaan van het KZGO en dus los van de veruitwendiging van leiderschap van de actoren die binnen dat overleg betrokken zijn.

Dat ligt anders bij de twee andere clusters. Daar wilde men in de schoot van het structureel verankerde overleg de overgang naar fase 3 (en bij uitbreiding fase 4) mogelijk maken. Binnen deze twee clusters speelde de factor faciliterend leiderschap (of het ontbreken ervan) volgens ons een grotere rol in het genereren van meerwaarde. Zo stelden we vast dat ondanks de uitgesproken wil en de bereidheid om samen te werken in beide clusters een gebrek aan sturing en coördinatie ervoor zorgde dat de overgang naar de gewenste derde fase van samenwerking niet kon worden bereikt.

In de oostelijke cluster had men evenwel het geluk dat de studie die uitmondde in de Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst de rol van initiator vervulde waardoor er een gemeenschappelijk plan voor de regio ontstond waarin alle partners zich konden vinden. Het potentieel aan samenwerkingsmogelijkheden dat in deze studie aan de regio werd toegedicht, bewoog de partners bijgevolg alsnog tot collectieve actie.

Om de overgang van fase 2 naar 3 te faciliteren, bleek evenwel het belang van personen en instanties die zowel de rollen van sponsor als champion op zich namen binnen dit samenwerkingsverband dat tot dan toe werd 'geleid' door alle partners (participant governed). De aanstelling van een directeur-projectmanager zorgde er evenwel voor dat ook binnen deze cluster de overgang werd gemaakt naar een NAO-model waardoor vanaf dat moment vooral werd gerekend op deze projectmanager in het stimuleren, coördineren en faciliteren van de samenwerking.

Door het gebrek aan een concreet actieplan en een objectief aangevoelde noodzaak tot samenwerking, bleek men in de GOS-cluster tot slot het meest afhankelijk te zijn van de veruitwendiging van faciliterend leiderschap om de samenwerking draaiende te houden. Hoewel ook de GOS-cluster in principe werd bestuurd door alle betrokken besturen, stellen we in de praktijk dan ook vast dat deze samenwerking vooral rekende op de drijvende kracht van één centrale actor, met name Johan De Roo. Door een gebrek aan collectief gedragen doelstellingen, slaagde men er in deze cluster vaak niet in om met één stem te spreken, waardoor De Roo vaak alleen stond in zijn enthousiasme om de samenwerking draaiende te houden. Hoewel ook de andere partners de noodzaak tot samenwerking inzagen, bleken zij slechts in geringe mate bereid om daartoe de nodige inspanningen te leveren. Het vertrek van De Roo uit de samenwerking beschouwen wij dan ook als de voornaamste factor voor de uiteindelijke stopzetting ervan.

8.6. Vertrouwen

Uit de literatuur blijkt dat het bestaan van een vertrouwensrelatie in samenwerkingsverbanden als een essentiële voorwaarde dient te worden gezien om het succes ervan te bevorderen.

Belang van samenwerkingstraditie en genereren van winsten

Onze bevindingen tonen aan dat het belang van de factor vertrouwen in de eerste plaats dient te worden gekoppeld aan de **samenwerkingstraditie** van de clusters. Positieve ervaringen uit het verleden bepalen immers in belangrijke mate de verdere bereidheid tot samenwerking en verstevigen het *interorganisationeel vertrouwen*. Bovendien wordt de samenwerking op die manier ook minder afhankelijk gemaakt van het vertrouwen dat de individuele partners in elkaar stellen (*interpersoonlijk vertrouwen*).

Wanneer men daarentegen nog niet kan bogen op succesvolle resultaten uit het verleden en wanneer bovendien ook nog geen duidelijkheid bestaat bij de partners over wat ze via de samenwerking willen bereiken, zal daarentegen vooral tijdens de eerste fasen van de samenwerking werk moeten worden gemaakt van de opbouw van *interpersoonlijk vertrouwen*. Op die manier leren de partners immers niet alleen elkaar, maar ook elkaars ambities en verwachtingen ten aanzien van de

samenwerking beter begrijpen, waardoor geleidelijk aan kan worden toegewerkt naar een 'regionaal actieplan'.

Wissels

Om tot zo een regionaal actieplan te kunnen komen, is het evenwel noodzakelijk dat dezelfde personen betrokken blijven in de samenwerking. Zo niet dreigt het gevaar steeds opnieuw te moeten herbeginnen. De vele wissels waarmee het GOS kreeg te maken, beschouwen wij dan ook als één van de belangrijkste oorzaken voor de uiteindelijke beslissing tot stopzetting van de samenwerking.

Binnen de EGTS waren het daarentegen wel zo goed als dezelfde personen die voor de overgang van fase 2 naar fase 3 van de samenwerking zorgden. Men kende elkaar en ook elkaars verwachtingen ten aanzien van de samenwerking. Dat maakte dat er ook veel sneller eensgezindheid werd bereikt over de domeinen waarop moest worden samengewerkt naar de toekomst toe en over de prioriteit die aan de verschillende projecten moest worden gegeven. Het ontstaan van dit regionaal actieplan – in combinatie met het feit dat men er vrijwel meteen in slaagde om tot enkele concrete resultaten te komen – zorgde er voor dat het interorganisatieel vertrouwen werd verstevigd en dat ook hier de toekomst van de samenwerking minder afhankelijk werd gemaakt van persoonlijke banden.

8.7. Geloof en betrokkenheid

In ons theoretisch kader stelden wij dat de beslissing tot samenwerking in de eerste plaats afhangt van de aangevoelde noodzaak daartoe, maar ook van de bereidheid van de partners om zich daartoe te engageren. Het spreekt dan ook voor zich dat het genereren van meerwaarde in de eerste plaats afhankelijk blijft van de wil van de betrokken besturen en hun vertegenwoordigers om de samenwerking mee te helpen uitbouwen.

Regionale identiteit

De bevindingen tonen aan dat de samenwerking vooral in de Kanaalzone en in de EGTS als succesvol wordt gepercipieerd. Uiteraard heeft dat te maken met het feit dat er in deze clusters enkele inhoudelijke winsten konden worden geboekt uit de samenwerking. Veel heeft evenwel ook te maken met het ultieme geloof van de partners in de meerwaarde die met samenwerking gepaard kan gaan. In beide clusters ging het regionale belang bijgevolg ook primeren boven het lokale belang en werd er aldus een **regionale identiteit** ontwikkeld. Bovendien lijkt de meerwaarde van de samenwerking in beide clusters ook op administratief niveau te worden ingezien.

Binnen het GOS bleef het lokale belang daarentegen primeren. Men slaagde er bijgevolg niet in om met één stem te spreken. Ondanks de mogelijkheden die aan grensoverschrijdende samenwerking werden toegedicht, bleken de organisaties na het vertrek van De Roo zelf niet bereid initiatieven te nemen.

8.8. Deelbesluit

De analyse van onze cases toont aan dat het succes (of falen) van de grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties in de drie gemeentelijke clusters van de Euregio Scheldemonde inderdaad afhankelijk is van velerlei factoren. Als wij het succes (of falen) dan toch moeten samenvatten, besluiten wij dat het genereren van meerwaarde vooral kan worden verklaard vanuit de begrip context, momentum en personen. Hoewel deze drie factoren spelen in elke cluster, blijkt bovendien dat binnen elke cluster één van deze factoren doorslaggevend is voor het al dan niet bereiken van meerwaarde.

Zo kan het genereren van meerwaarde in de grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties van de Kanaalzonegemeenten vooral worden verklaard vanuit de **context** waarbinnen deze samenwerking zich afspeelt. De aanwezigheid van het Kanaal en de daaraan gelegen havens maakte het met name noodzakelijk om de krachten te bundelen. De vier besturen zijn elk op hun manier gebaat bij een optimale en integrale ontwikkeling van de regio en streven dan ook zo goed als dezelfde doelstellingen na. Ook het bovenlokale belang van de regio als één van de motors voor zowel de Vlaamse als de Nederlandse economie werkte bevorderlijk voor het bereiken van de gewenste resultaten.

Het succes van de EGTS kan volgens ons dan weer worden verklaard vanuit het concept **momentum**. Tot voor de Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst slaagde men er immers niet in om de samenwerking naar een hoger niveau te tillen. De Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium en de daaruit volgende studie die leidde tot de Ontwikkelingsvisie zien wij daarom als dé factoren die bepalend waren voor de verdere uitbouw van de samenwerking.

Het feit dat men er binnen de GOS-cluster niet in slaagde om tot meerwaarde voor alle partners te komen, zien wij dan weer in het ontbreken van de factoren context en momentum. Bovendien speelden ook de **vertegenwoordigers** in deze cluster een grotere rol dan in de andere clusters het geval was. Eerst en vooral zien wij de talrijke wissels in de vertegenwoordiging van de organisaties als een belangrijke reden voor het falen van dit overlegorgaan. Daarenboven bleek deze cluster slechts op één en dezelfde 'leider' te steunen in de persoon van Johan De Roo. Met zijn vertrek verdween meteen ook het geloof in de meerwaarde van samenwerking binnen het structureel overlegorgaan.

DEEL 3:

**Algemene
conclusies**

Hoofdstuk 9: Conclusies

9.1. Inleiding

Dit proefschrift vertrok vanuit de algemene vaststelling dat lokale overheden de laatste decennia steeds meer betrokken zijn in samenwerkingsinitiatieven met hun tegenhangers van over de grens. Toch bestaan er grote verschillen in de mate waarin deze overheden er in slagen om deze samenwerking ook in de praktijk vorm te geven om aldus tot meerwaarde te komen. Zowel transnationale, nationale als lokale obstakels liggen hieraan ten grondslag. Wij gaan er echter van uit dat transnationale en nationale belemmeringen eigen zijn aan alle grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven. Daarom achten wij vooral de lokale obstakels van doorslaggevend belang om deze verschillen te kunnen verklaren. Bijgevolg werd er bij de selectie van de cases voor gekozen om de invloed van zowel transnationale als nationale obstakels zoveel mogelijk te beperken. Dat verklaart onze uiteindelijke keuze voor de drie gemeentelijke clusters van de Euregio Scheldemond als onderzoekseenheden van dit proefschrift.

Wij formuleerden onze algemene onderzoeksvraag als volgt:

Welke factoren zijn bepalend voor het al dan niet bereiken van meerwaarde in grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties?

Het al dan niet genereren van meerwaarde werd in de eerste plaats gelijkgesteld aan de mate waarin men er via de samenwerking in slaagt om zowel de vooropgestelde doelstellingen van de individuele partners als van de samenwerking in haar geheel te realiseren. Vandaar dat wij ook aan deze *waarom*-vraag van GROS (en dus aan datgene wat men via de samenwerking hoopt te bereiken) de nodige aandacht wilden schenken in dit proefschrift.

Nadat in hoofdstuk 2 het concept 'grensoverschrijdende samenwerking' werd toegelicht, gingen wij in hoofdstuk 3 op zoek naar een aantal kritische variabelen die volgens ons het succes van (grensoverschrijdende) samenwerkingsrelaties mee helpen bepalen. Het *collaborative governance* model van Ansell en Gash fungeerde daarbij als uitgangspunt. In dat model werden vier hoofdvariabelen onderscheiden die volgens de auteurs een invloed hebben op het behalen van meer of minder effectieve *outcomes* van de samenwerking:

1. De startcondities;
2. Het institutioneel kader;
3. Het faciliterend leiderschap;
4. Het samenwerkingsproces zelf.

Aan de hand van dit model formuleerden wij vervolgens een aantal hypothesen die volgens ons moeten bijdragen tot het beantwoorden van de hoofdvraag. In de twee volgende paragrafen zal worden bekeken in hoeverre de hypothesen door onze empirische bevindingen kunnen worden bevestigd dan wel weerlegd.

9.2. Over het ‘*waarom*’ van grensoverschrijdende samenwerking

Onze bevindingen tonen aan dat grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties in de eerste plaats worden aangegaan en verder gezet vanuit de hoop ***inhoudelijke winsten op te leveren*** voor de regio, maar toch vooral ***voor de eigen organisatie***. Geen enkele cluster vormde hierop een uitzondering. De ene cluster slaagde daar evenwel beter in dan de andere. Veel had daarbij te maken met de aangevoelde noodzaak tot samenwerking en de mate waarin men er in de cluster in slaagde om tot collectief gedragen doelstellingen te komen volgens het zogenaamde SMART-principe.

Zo tonen onze bevindingen aan dat de samenwerking het meest kans op slagen heeft als ze wordt ingegeven door ***intrinsieke beweegredenen***. Meer in het bijzonder bleken de clusters waar de samenwerking werd opgestart ***vanuit een aangevoelde interne noodzaak*** (*bottom-up*) ook de meest succesvolle te zijn, zowel in termen van resultaatgerichtheid, als in termen van verdieping en verderzetting van de samenwerking.

De aangevoelde noodzaak tot samenwerking werd daarbij vooral bepaald door de *geografische ligging van de clusters*. Zo toonden we aan dat de gemeenten uit de centrale cluster door hun geografische verstrengeling aan het Zeekanaal Gent-Terneuzen en de aanwezigheid van de havens als ‘natuurlijke’ partners kunnen worden beschouwd. Het economische belang van deze cluster (vooral in termen van tewerkstelling) is ook dermate groot dat alle betrokken besturen evenveel baat hebben bij de verdere uitbouw van de regio. Dat maakt het uiteraard gemakkelijker om de neuzen in dezelfde richting te krijgen en tot beslissingen over te gaan. De thematiek waar rond in deze cluster kan worden samengewerkt overstijgt bovendien ook het lokale belang. Hierdoor konden de Kanaalzonegemeenten in hun streven naar de optimale sociaal-economische ontwikkeling van de regio ook rekenen op de steun van hogere overheden.

In de voormalige IGO-cluster werd de noodzaak tot samenwerking in de opstartperiode daarentegen vooral ingegeven vanuit een puur winstbejag voor de eigen organisatie. De INTERREG-subsidies vervulden daarbij de rol van *extrinsieke motivator*. Om in aanmerking te komen voor Europese subsidiemiddelen was men immers ‘verplicht’ om grensoverschrijdende contacten aan te gaan met de bureaus van over de grens. Geleidelijk aan slaagde men er binnen deze cluster evenwel in om vanuit hun *perifere ligging* ten opzichte van Antwerpen enerzijds en de Kanaalzone anderzijds, het regionale belang te laten primeren op het eigen belang.

In de GOS-cluster ontbrak het de partners aan een regionale thematiek waarrond de belangen konden worden verenigd. Bijgevolg waren de grensoverschrijdende contacten er dan ook vooral op gericht om lokaal aan gevoelde kansen of problematieken te benutten dan wel op te lossen. Toch slaagde men er niet in om het eerder projectmatige – op het binnenhalen van Europese middelen gerichte – karakter van de samenwerking en de fase van informatie-uitwisseling te overstijgen.

Het bovenstaande lijkt alvast de volgende hypothese te bevestigen:

Het bestaan van een centrale thematiek die de partners bindt, zal een gedeelde visie over wat men via de samenwerking wil bereiken bevorderen, alsook de realisatiemogelijkheden ervan vergroten.

Binnen zowel de centrale als de oostelijke cluster slaagde men er dankzij de gedeelde belangen inderdaad in om de samenwerking vorm te geven vanuit een aantal collectieve doelstellingen die werden gesteund door alle partners. Hoewel het bestaan van collectief gedragen doelstellingen volgens ons noodzakelijk is om tot resultaten te komen, volstaat het evenwel niet. De doelstellingen dienen bijkomend te worden opgesteld volgens het SMART-principe. Dat betekent concreet dat men moet denken vanuit de volgende aspecten:

Specifiek: Eerder dan te blijven steken in vage formuleringen over algemene samenwerkingsdomeinen, geven de partners best een *concrete invulling* aan datgene wat ze willen bereiken. Toch toont de cluster van de Kanaalzonegemeenten aan dat ook als de algemene doelstelling eerder ruim wordt omschreven (cf. de optimale ontwikkeling van de regio), resultaten kunnen worden bereikt. Belangrijk is dan wel dat wordt toegewerkt naar het bereiken van *integrale resultaten*.

Meetbaar: Met meetbare resultaten wordt vooral het streven naar *zichtbare resultaten* bedoeld. Reichenbach en anderen stellen in dat verband: “*Het is beter stap voor stap op het eenmaal bereikte voort te bouwen dan grote scenario's te ontwikkelen die op niets uitlopen*”¹. In dat verband wijzen we op het belang van het streven naar de in het theoretisch kader geïdentificeerde ‘*small wins*’.

¹ Reichenbach, E., Spoormans, H., Korsten, A., *Grensoverschrijdende samenwerking – een balans*. In: Spoormans, H., Reichenbach, E., Korsten, A., *Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*. Bussum: Coutinho, 1999, p.293.

Acceptabel: Het is van groot belang dat er bij het vooropstellen van de doelen een voldoende groot *draagvlak* wordt gecreëerd bij alle partners. Elke partner moet met andere woorden een meerwaarde kunnen verwachten door het realiseren van de vooropgestelde doelstellingen. Daarnaast bestaat er best ook op voorhand eensgezindheid over de *prioriteit* die aan de verschillende doelstellingen moet worden gegeven.

Realistisch: Bij het opstellen van de doelen dient men er over te waken dat de *lokale bevoegdheden* niet worden overschreden en dat er rekening wordt gehouden met *richtlijnen en wet- en regelgeving van hogerhand*. Dat verhoogt immers de realisatiekansen en vermindert de kans op frustraties en ontgoochelingen achteraf.

Tijdsgebonden: Zeker wat het realiseren van grootschalige projecten betreft, zijn de partners zich best bewust van het *te doorlopen tijdspad*. In dat verband hebben we het dus beter over een 'tijdsbewuste' ingesteldheid.

De praktijkbevindingen van de Kanaalzonegemeenten en van de EGTS tonen aan dat met deze vereiste van het opstellen van SMART-doelstellingen zoveel als mogelijk werd rekening gehouden. Binnen de GOS-cluster bleek dat evenwel niet het geval te zijn. Hoewel er bij de start van het overleg in deze westelijke cluster wel degelijk een plan van aanpak werd opgesteld over de domeinen waarop men tot grensoverschrijdende actie wou komen (tabel 12), stellen we immers vast dat met een aantal van de hierboven genoemde aspecten weinig of geen rekening werd gehouden. Wat voor de ene partner prioritair bleek, was voor de andere van ondergeschikt belang. Bijkomend overstegen een aantal geïdentificeerde samenwerkingsdomeinen de lokale bevoegdheden waardoor de realisatie ervan op voorhand als weinig realistisch kon worden beschouwd (zeker op korte termijn).

Aangaande de zichtbaarheid van de bereikte resultaten stelden wij overigens de volgende hypothese:

Het streven naar en realiseren van zogenaamde 'small wins' die een meerwaarde genereren voor alle partners zal de duurzaamheid van de samenwerking bevorderen.

Deze hypothese lijkt volledig te worden bevestigd door onze bevindingen. Kleine winsten werkten immers zowel in de Kanaalzone als in de EGTS bevorderlijk op allerlei vlakken. Zo krijgt men vooreerst het gevoel deel uit te maken van een *levensvatbaar samenwerkingsverband*. Ook het *draagvlak* van de samenwerking wordt op die manier vergroot en dit zowel bij de besturen als hun inwoners (legitimiteit). Bovendien werkt het ook bevorderlijk voor het *vertrouwen* dat de vertegenwoordigers en de organisaties in elkaar stellen gedurende het verdere verloop van de samenwerking (cf. infra).

In het streven naar tussentijdse resultaten mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat alle betrokkenen de voordelen ervan moeten kunnen inzien. Ook dat was binnen de GOS-cluster niet het geval. Toch stelden we vast dat ondanks het uitblijven van de gewenste acties aangaande de vooropgestelde doelstellingen, de samenwerking aanvankelijk werd verder gezet. Dat bevestigt ons vermoeden dat er ook andere factoren spelen in het verklaren van het welslagen (of falen) van de samenwerking. Hieronder gaan wij nader in op deze factoren.

9.3. Over de factoren die het succes bepalen

Onze bevindingen tonen aan dat de mate waarin de doelstellingen kunnen worden bereikt vooreerst afhangt van de *bereidheid van de betrokkenen om zich daartoe te engageren*. Zo is het logisch dat de samenwerking maar gestalte krijgt als de bestuurders ook de *wil* hebben om hiertoe de nodige investeringen te leveren, hulpbronnen aan te wenden en initiatieven ter zake te nemen. Belangrijk daarbij is dat de partners zich te allen tijde betrokken blijven voelen bij het probleem en dat de meerwaarde van samenwerking duidelijk blijft voor alle betrokkenen.

Eerder hadden we het in dat verband over het belang van een aangevoelde noodzaak (**sense of urgency**) tot samenwerking. Zo moeten de partners ervan overtuigd zijn dat er sprake is van een problematiek die om een oplossing vraagt en dat deze problematiek bovendien alleen door samen te werken kan worden opgelost. Dat brengt ons tot het belang van **onderlinge afhankelijkheid en de inbreng van hulpbronnen**.

In ons theoretisch kader stelden wij immers dat de mate waarin de hulpbronnen van andere actoren noodzakelijk worden geacht om de geambieerde doelstellingen te kunnen bereiken, de bereidheid tot intense samenwerking zal doen toenemen. Onze verwachting was dan ook dat een gelijke inbreng van hulpbronnen noodzakelijk is voor het verdere succes van de samenwerking. We gingen uit van de volgende hypothese:

De mate waarin bij de actoren de perceptie heerst dat zij voor de realisatie van hun vooropgestelde doelen afhankelijk zijn van de hulpbronnen van andere actoren zal ook hun bereidheid tot (verdere) deelname aan de samenwerking bepalen.

Zoals kon worden verwacht, tonen onze bevindingen aan dat **symbiotische afhankelijkheidsrelaties** waarbij actoren elkaar nodig hebben om hun vooropgestelde doelen te realiseren, het meest bevorderlijk werken voor zowel het opstarten van de samenwerking als voor de verdere verdieping ervan. Daarbij werd evenwel aangetoond dat dergelijke afhankelijkheidsrelaties vooral een garantie lijken te bieden op succes als de partners dezelfde collectieve doelstellingen nastreven.

Als symbiotische afhankelijkheid daarentegen optreedt in een context waarin vooral individuele doelstellingen worden nagestreefd, toont het voorbeeld van de GOS-cluster aan dat er naast symbiotische afhankelijkheden ook **asymmetrische afhankelijkheden** kunnen ontstaan. Zo was Knokke-Heist voor de realisatie van een aantal van haar doelstellingen afhankelijk van (enkele) andere partners, maar bleek de gemeente op de domeinen waarop de andere partners prioritair wilden inzetten minder noodzaak tot samenwerking te voelen. De onderlinge afhankelijkheid in deze cluster leek dus vooral actorgebonden (de ene actor was meer afhankelijk van de andere voor het realiseren van de eigen doelstellingen dan andersom) en domeingebonden te zijn (men is afhankelijk van de andere partners op één domein, maar niet noodzakelijk op andere domeinen).

Zolang de partners in een samenwerkingssetting evenwel het vooruitzicht behouden op het realiseren van de eigen doelstellingen op termijn en zolang er geen *competitieve afhankelijkheidsrelaties* optreden, wordt de samenwerking niet zonder meer stopgezet. Al tonen onze bevindingen wel aan dat verderzetting van de samenwerking in dergelijke gevallen vooral samenhangt met de aspecten leiderschap en vertrouwen. Zo kunnen we stellen dat de verderzetting van de samenwerking in de GOS-cluster – ondanks het uitblijven van de gewenste resultaten – vooral te maken had met de veruitwendiging van faciliterend leiderschap in de persoon van De Roo. Meer in het bijzonder nam De Roo binnen deze cluster zowel de rol van champion, sponsor als ultieme believer van de samenwerking in. Zijn drijvende kracht overtuigde ook de andere partners tot het aanhouden van de samenwerking.

De bevindingen uit de GOS-cluster lijken alvast ten dele onze hypothese aangaande het belang van faciliterend leiderschap te bevestigen. Die luidde:

De veruitwendiging van faciliterend leiderschap zal het succesvol doorlopen van een bepaalde fase bevorderen, alsook de mogelijkheid vergroten om de samenwerking naar een volgende fase te brengen.

Hoewel De Roo er tot aan zijn vertrek in slaagde om de partners blijvend rond de vergadertafel te krijgen, slaagde hij er niet in om hen aan te zetten tot gemeenschappelijke actie. Deze vaststelling toont aan dat de aanwezigheid van faciliterend leiderschap weliswaar bevorderlijk werkt in het aanhouden en stimuleren van de samenwerking, maar dat de beslissing tot intensifiëring nog steeds afhankelijk blijft van het geloof dat de partners zelf hechten aan de meerwaarde van samenwerking.

Toch tonen de bevindingen uit de EGTS Linieland van Waas en Hulst aan dat faciliterend leiderschap wel degelijk de overgang naar een geïntensifieerde samenwerking mogelijk kan maken. Meer in het bijzonder bleek de Ontwikkelingsvisie in deze cluster de voornaamste factor te zijn *"that made things happen"* voor de verdere uitbouw van een succesvolle samenwerking. Dankzij deze initiator ging het regionale belang primeren en groeide ook het geloof bij de partners in de meerwaarde die via samenwerking kon worden bereikt.

Net zoals in de Kanaalzone het geval is, kan worden gesteld dat leiderschap vandaag de dag wordt uitgeoefend door alle betrokken partners. Het feit dat men in deze clusters kan samenwerken rond een aantal collectief gedeelde belangen, zorgt er immers voor dat alles in het werk wordt gesteld om de vooropgestelde doelstellingen te kunnen realiseren. Bovendien kan in beide clusters worden gerekend op het 'gedelegeerde leiderschap' van respectievelijk de Havenbesturen en de projectmanager-directeur. Beide moeten worden beschouwd als de motor van de samenwerking in deze clusters.

Een laatste binnen dit onderzoek opgestelde hypothese stelde het succes van de samenwerking tot slot afhankelijk van de wijzigingen waarmee de partners tijdens het samenwerkingsproces werden geconfronteerd. Zo stelden wij:

Constante wijzigingen in de individuele vertegenwoordiging van de betrokken organisaties zullen een nefaste werking hebben op het succes van de samenwerking.

Uit de bevindingen kan evenwel worden geconcludeerd dat wissels in de samenstelling vooral een rol lijken te spelen tijdens de eerste twee fasen van de samenwerking. Zeker wanneer de belangen van de partners niet gelijklopen, is het belangrijk dat tijdens deze fasen werk wordt gemaakt van de opbouw van interpersoonlijk vertrouwen. Naarmate resultaten worden geboekt, wordt het verdere succes van de samenwerking daarentegen minder afhankelijk van de aanwezigheid van dezelfde partners. Positieve ervaringen uit het verleden zorgen er inderdaad voor dat de bereidheid voor toekomstige samenwerking toeneemt.

9.4. Reflectie

Wij zijn ons bewust van het eerder beschrijvend karakter van dit proefschrift, maar wijzen wat dat betreft op de beperkte aandacht die tot op heden aan dit onderwerp werd besteed. Dit proefschrift heeft dan ook geenszins de ambitie om een verklaringskader aan te reiken voor het succes of falen van grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven. Wel denken wij met voorliggend onderzoek te hebben bijgedragen tot inzichten die relevant kunnen zijn voor het initiëren van soortgelijke initiatieven in de toekomst. Meer in het bijzonder hopen wij een aantal condities te hebben blootgelegd die de kansen op succes opmerkelijk lijken te bevorderen:

1. Ervaar de noodzaak tot samenwerking van onderuit;
2. Wees het idee genegen;
3. Houd rekening met de ambities en verwachtingen van alle partners;
4. Zorg voor een collectief draagvlak (zowel op bestuurlijk, administratief als maatschappelijk vlak);
5. Stel duidelijk afgelijnde doelstellingen op;
6. Streef geen kortgewin na;
7. Wees bereid om zelf investeringen te doen;
8. Heb vertrouwen in aangeboren leiderschap;
9. Zoek steun bij bovenlokale instanties;
10. Forceer het samenwerkingsproces niet.

Men bezint dus beter vooraleer men begint bij het aangaan van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.

Bibliografie

Agranoff, R., McGuire, M. (2004), Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. Washington DC: Georgetown University Press, 232p.

Anderson, J., O'Dowd, L., Wilson, T.M. (eds.) (2003), New Borders for a Changing Europe: Cross-border Cooperation and Governance. London: Frank Cass Publishers, 208p.

Ansell, C., Gash, A. (2008), Collaborative Governance in Theory and Practice. In: Journal of Public Administration research and Theory, vol.18, no.4, pp.543-571.

Association of European Border Regions (2000), Practical Guide to Cross-border Cooperation. Gronau.

Via: http://www.aebr.eu/files/publications/lace_guide.en.pdf

Benelux (2010), Grensoverschrijdende Samenwerking. Almanak 2011-2015. Brussel, 150p.

Benelux (2014), Het nieuwe Benelux Verdrag inzake Grensoverschrijdende en Interterritoriale samenwerking. Informatiefiche.

Via: http://www.benelux.int/files/6313/9782/6903/InformatieFiche_nl.pdf

Benelux (2014), Benelux Publicatieblad. Brussel, nr.2, 42p.

Blatter, J., Kreutzer, M., Rentl, M., Thiele, J. (2008), The Foreign Relations of European Regions: Competences and Strategies. In: West European Politics, vol.31, iss.3, pp.464-490.

Boekema, F. (red.) (2000), Grensregio's en arbeidsmarkten. Theoretische en empirische perspectieven. Assen: Van Gorcum, 134p.

Boman, J. (2005), Identity and Institutions shaping cross-border cooperation: A comparative study of cross-border cooperation in the Estonian-Russian and Romanian-Moldovan borderlands. Thesis, University of Tartu, 237p.

Bryman, A. (2012), Social Research Methods. Oxford: University Press, 766p.

Bryson, J., Crosby, B., Stone, M. (2006), The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature. In: Public Administration Review, vol.66, pp.44-55.

Cannon, M. (2005), Cross-border regionalism: Cooperative Europeanisation or Competitive Globalisation? Irish Peace Institute/Centre for European Studies. University of Limerick, 26p.

Church, A., Reid, P. (1999), Cross-border Co-operation, Institutionalization and Political Space Across the English Channel. In: *Regional Studies*, vol.33, iss.7, pp.643-655.

de Bruijn, H., ten Heuvelhof, E. (2011), Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 184p.

della Porta, D., Keating, M. (eds.) (2008), Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 365p.

Denters, B., Schobben, R., Van der Veen, A. (1998), Governance of European border regions: a juridical, economic and political science approach with an application to the Dutch-German and the Dutch-Belgian border. In: *Theorie-Empirie-Praxis*. Baden-Baden.

Via: <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa99/Papers/a133.pdf>.

De Rijk, A., Van Raak, A., Van der Made, J. (2007), A New Theoretical Model for Cooperation in Public Health Settings: The RDIC Model. In: *Qualitative Health Research*, vol.17, nr.8, pp.1103-1116.

De Sousa, L. (2012), Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis. In: *Journal of European Integration*.

Via: http://www.ics.ul.pt/rdonweb-docs/ICs_LSousa_Understanding_ARI.pdf

Dewachter, B. (2005), De geldpotten van Europa? In: *Lokaal*, nr. 1, pp.24-25.

Dowling, B., Powell, M., Glendinning, C. (2004), Conceptualising Successful Partnerships. In: *Health and Social Care in the Community*, vol.12, no.4, pp.309-317.

Edelenbos, J., Klijn, E.-H., Steijn, B. (2011), Managers in Governance Networks: How to Reach Good Outcomes? In: *International Public Management Journal*, vol.14, iss.4, pp.420-444.

EGTS (2011), Oprichtingsovereenkomst en Statuten. Sint-Gillis-Waas, 30p.

EGTS (2011), Jaarverslag 2011. Sint-Gillis-Waas, 16p.

EGTS (2012), Nieuwsbrief 1. jg.1, nr.1. Sint-Gillis-Waas, 4p.

EGTS (2012), Nieuwsbrief 2. jg.1, nr.2. Sint-Gillis-Waas, 4p.

EGTS (2013), Nieuwsbrief 3. jg.2, nr.1. Sint-Gillis-Waas, 4p.

EGTS (2014), Nieuwsbrief 5. jg.3, nr.2. Sint-Gillis-Waas, 4p.

EGTS (2015), Nieuwsbrief 6. jg.4, nr.1. Sint-Gillis-Waas, 4p.

Euregio Scheldemond (2007), Samenwerken creëert kansen. Overzichtspublicatie INTERREG III-projecten Euregio Scheldemond. Gent: Secretariaat Euregio Scheldemond, 87p.

Euregio Scheldemonde (2013). Twintig jaar grenzen verleggen. Gent: Secretariaat Euregio Scheldemonde, 28p.

Flick, U. (ed) (2014), The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis. Thousand Oaks: Sage, 634p.

Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam Gent-Terneuzen (2007), Statuten, 16p.

Gualini, E. (2003), Cross-border governance: Inventing Regions in a Trans-national Multi-level Polity. In: DISP, vol.39, iss.152, pp.43-52.

Hambleton, R., Savitch, H., Stewart, M. (eds.) (2002), Globalism and local democracy. Houndmills: Palgrave Macmillan, 280p.

Haus, M., Heinelt, H., Stewart, M. (2005), Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement. New York: Routledge, 257p.

Hessel, B., Perton, E., Verwoert, J. (2007), Europa op het grensvlak van recht en beleid. Den Haag: Sdu Uitgevers, 139p.

Het Nieuwsblad (2001), Zwingemeenten willen proeftuin van Europa worden.

Het Nieuwsblad (2002), 'Bevolking moet resultaten zien'.

Het Nieuwsblad (2005), Meulekreek wordt openbaar viswater.

<http://nieuwselusterneuzen.eu/>

http://ec.europa.eu/regional_policy/

<http://www.euregioscheldemonde.be>

<http://www.golgentterneuzen.eu/>

<http://www.grensregio.eu/>

<http://www.grenzeloze kanaalzone.nl/>

<http://www.havengent.be/>

<http://www.vndelta.eu/>

<http://www.vnsc.eu/organisatie/>

Huggins, C. (2013), Local authority effectiveness in transnational networking. Paper presented at UACES 43rd Annual Conference. Leeds, 11p.

Huggins, C. (2013), Motivations behind local government transnational networking. In: Regional Insights, vol.4, iss.1, 2013, pp.9-11.

- Huxham, C. (2000)**, The challenge of collaborative governance. In: Public Management, vol.2, iss.3, pp.339-340.
- Huxham, C. (2003)**, Theorizing collaboration practice. In: Public Management Review, vol.5, issue 3, pp.401-423.
- Huxham, C., Vangen, S. (2005)**, Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage. London: Routledge, 271p.
- Kaarbo, J., Beasley, R. (1999)**, A practical guide to the comparative case study method in political psychology. In: Political Psychology, vol.20, no.2, pp.369-391.
- Kern, K., Bulkeley, H. (2009)**, Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. In: Journal of Common Market Studies, vol.47, no.2, pp.309-332.
- Kickert, W., Klijn, E.-H., Koppenjan, J. (eds.) (1999)**, Managing Complex Networks: Strategies for the public Sector. London: Sage, 206p.
- Klijn, E.-H., Edelenbos, J., Steijn, B. (2010)**, Trust in governance networks; its impacts on outcomes. In: Administration and Society, vol.42, no.2, pp.193-221.
- Koppenjan, J., Klijn, E.-H. (2004)**, Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making. London: Routledge, 289p.
- Lawrence, R. (2009)**, Collaborative advantage: a study of regional cross-border cooperation at the edge of the enlarged European Union. Dissertation, University of Bristol, 184p.
- Lefebvre, E. (2009)**, Grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederlandse en Vlaamse lokale overheden. In: BinnenBand, , nr.64, pp.26-29.
- Lepik, K.-L., Krigul, M. (2009)**, Cross-border cooperation institution in building a knowledge cross-border region. In: Problems and Perspectives in Management, vol.7, iss.4, 2009, pp.33-45.
- Lowndes, V., Skelcher C. (1998)**, The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. In: Public Administration, vol.76, pp.313-333.
- Marsh, D., Stoker, G. (eds.) (2010)**, Theory and Methods in Political Science. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 392p.
- McAllister, D. (1995)**, Affect- and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations. In: Academy of Management Journal, vol.38, no.1, pp.24-59.
- Miles, M., Huberman, M., Saldaña, J. (2014)**, Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook. Thousand Oaks: Sage, 381p.

Mortelmans, D. (2009), Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden. Leuven: Acco, 534p.

Moses, J., Knutsen, T. (2007), Ways of Knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 330p.

Nelles, J., Durand, F. (2014), Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg. In: European Urban and Regional Studies, vol.7, iss.1, pp.104-122.

Neuman, L. (2007), Basics of Social Research. Qualitative and Quantitative Approaches. Boston: Pearson, 403p.

Northouse, P. (2013), Leadership: Theory and Practice. Thousand Oaks: Sage, 485p.

Perkmann, M. (1999), Building Governance Institutions Across European Borders. In: Regional Studies, vol.33, no.7, pp.657-667.

Perkmann, M., Sum, N. (eds.) (2002), Globalization, regionalization, and cross-border regions. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 288p.

Perkmann, M. (2003), Cross-border regions in Europe. Significance and Drivers of Regional Cross-border Co-operation. In: European Urban and Regional Studies, vol.10, no.2, pp.153-171.

Perkmann, M. (2003), 'The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation'. Lancaster, Department of Sociology, Lancaster University, 19p.

Via: <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/research/publications/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf>

Peters, G., Pierre, J. (2006), Handbook of Public Policy. London: Sage, 512p.

Phelps, N., McNeill, D., Parsons, N. (2002), In Search of a European Edge Urban Identity. Trans-European Networking among Edge Urban Municipalities. In: European Urban and Regional Studies, vol.9, no.3, pp.211-224.

Princen, S., Geuijen, K., Candel, J., Folgerts, O., Hooijer, R. (2014), Establishing cross-border co-operation between professional organizations: Police, fire brigades and emergency health services in Dutch border regions. In: European Urban and Regional Studies.

Via: <http://eur.sagepub.com/content/early/2014/03/18/0969776414522082.full.pdf>

Provan, K., Milward, H. (2001), Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. In: Public Administration Review, vol.61, no.4, pp.414-423.

Provan, K., Kenis, P. (2008), Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. In: Journal of Public Administration Research and Theory, vol.18, no.2, pp.229-252.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2008), Besturen over grenzen. Den Haag, 113p.

Reynaert, H., Steyvers, K., Van Bever, E. (eds.) (2009), Van dorpsstraat tot Straatsburg: Europeanisering van de lokale besturen. Brugge: Vanden Broele, 121p.

Reynaert, H., Steyvers, K. (red.) (2010), De kerktoerenpolitiek voorbij. Lokale politiek in Vlaanderen. Brugge: Vanden Broele, 309p.

Rhodes, R. (2007), Understanding governance: Ten years on. In: *Organization Studies*, vol.28, no.8, pp.1243-1264.

Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A. (2008), Methoden en technieken van onderzoek. Amsterdam: Pearson Education Benelux, 599p.

Schruijer, S., Vansina, L. (2007), Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen. In: *M&O: Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, no.3/4, pp.203-218.

Schruijer, S. (2011), De betekenis van interorganisatieel leiderschap. Een literatuurverkenning en empirische illustratie. In: *M&O: Tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, vol.65, no.4, pp.76-90.

Skelcher, C., Sullivan, H. (2008), Theory-driven approaches to analyzing collaborative performance. In: *Public Management Review*, vol.10., iss.6, pp.751-771.

Soeters, F. (1993), Managing Euregional Networks. In: *Organization Studies*, vol.14, no.5, pp.639-656.

Sørensen, E., Torfing, J. (2009), Making governance networks effective and democratic through metagovernance. In: *Public Administration*, vol.87, iss.2, pp.234-258.

Sørensen, E., Torfing, J. (eds.)(2012), The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal. Special Issue, vol.17, iss.1.
Via: <http://www.innovation.cc/volumes-issues/vol17-no1.htm>

Spoormans, H., Reichenbach, E., Korsten, A. (red.) (1999), Grenzen over. Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking. Bussum: Coutinho, 320p.

Sullivan, B., Snyder, M., Sullivan, J. (eds.) (2008), Cooperation. The Political Psychology of Effective Human Interaction. Malden: Blackwell, 367p.

Turrini, A., Cristofoli, D., Frosine, F., Nase, G. (2010), Networking literature about determinants of network effectiveness. In: *Public Administration*, vol.88, iss.2, pp.528-550.

Uitvoerend secretariaat Technische Scheldecommissie (2009), Grensoverschrijdende Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst. Eindrapport, 77p.

Uitvoerend secretariaat Technische Scheldecommissie (2010), Projecten Grensoverschrijdende Ontwikkelingsvisie Linieland van Waas en Hulst, 79p.

- Van De Walle, S. (2000)**, Theorising Cross-border cooperation. Leuven, KUL, 47p.
- Van Houtum, H. (2000)**, An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions. In: Journal of Borderlands Studies, vol.XV, no.1, pp.57-83.
- Van Moerkerke, B. (2012)**, Samenwerken over de grenzen. In: Lokaal, nr.2, pp.14-17.
- Van Tomme, N., Voets, J., Verhoest, K. (2011)**, Samenwerking in ketens en netwerken: praktijkervaringen uit de zorg- en welzijnssector. Leuven, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 119p.
- Van Winsen, B. (2009)**, Political cooperation in EUREGIO: democratic dimensions in cross-border cooperation. In: European View, 8:1, pp.153-161.
- Vlaamse Overheid (2014)**, Operationeel Programma 'Investeren in groei en werkgelegenheid'. Vlaanderen. 2014-2020. Brussel, 165p.
- Vlaams infocentrum land- en tuinbouw (2001)**, *Zwingemeenten bereiden grensoverschrijdend project voor*.
Via: <http://www.vilt.be/>.
- Voets, J., De Rynck, F. (2004)**, Het 'Project Gentse Kanaalzone': Naar een onderzoekskader voor gebiedsgerichte beleidsvorming. Leuven, SBOV, 158p.
- Wildridge, V., Childst, S., Cawthra, L., Madge, B. (2004)**, How to create successful partnerships – a review of the literature. In: Health Information and Libraries Journal, vol.21, pp.3-19.
- Wouters, J., Vidal, M. (2008)**, Grensoverschrijdende samenwerking van lokale overheden: een Europees- en internationaalrechtelijk perspectief. Leuven, Instituut voor Internationaal Recht, 31p.
- Zaheer, A., McEvily, B., Perrone, V. (1998)**, Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance. In: Organization Science, vol.9 no.2, pp.141-159.
- Yin, R (2012)**, Applications of case study research. California: Thousand Oaks, 231p.