



Vlaams
Parlement

stuk **2263** (2013-2014) – Nr. 1
ingediend op 30 oktober 2013 (2013-2014)

Gedachtewisseling

over het initiatiefadvies

‘Lokale bestuurskracht verhogen door schaaloptimalisaties’
van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST)

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
uitgebracht door de heer Jan Durnez

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Annick De Ridder.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Jan Verfaillie;
de heren Stefaan Sintobin, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;
de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Annick De Ridder;
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;
de heren Marius Meremans, Willy Segers;
mevrouw Patricia De Waele;
de heer Bart Caron.

Plaatsvervangers:

mevrouw Vera Jans, de heer Jan Laurys, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Johan Verstreken;
de dames Katleen Martens, Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;
de heer Marc Vanden Bussche, mevrouw Khadija Zamouri;
mevrouw Fatma Pehlivan, de heer Jurgen Vanlerberghe;
mevrouw Lies Jans, de heer Karim Van Overmeire;
de heer Peter Reekmans;
mevrouw Mieke Vogels.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken.

INHOUD

1. Toelichting door VLABEST.....	4
1.1. Toelichting door de heer Herwig Reynaert, ondervoorzitter van VLABEST	4
1.2. Toelichting door de heer Mark Suykens, lid van VLABEST	5
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	6
2.1. Tussenkoms van de heer Marnic De Meulemeester	6
2.2. Tussenkoms van de heer Jan Verfaillie	7
2.3. Tussenkoms van de heer Kurt De Loor	7
2.4. Tussenkoms van de heer Jan Durnez	8
2.5. Tussenkoms van de heer Marc Vanden Bussche	8
2.6. Tussenkoms van de heer Jorgen Vanlerberghe	8
2.7. Tussenkoms van de heer Sas van Rouveroij	9
2.8. Tussenkoms van de heer Marius Meremans	10
2.9. Tussenkoms van de heer Ward Kennes	10
3. Antwoorden van VLABEST	10
4. Replieken van de commissieleden en aanvullend antwoord van VLABEST ..	12
Gebruikte afkortingen	14

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme besprak op 22 oktober 2013 het initiatiefadvies ‘Lokale bestuurskracht verhogen door schaaloptimalisaties’ van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST).

1. Toelichting door VLABEST

1.1. Toelichting door de heer Herwig Reynaert, ondervoorzitter van VLABEST

Inleiding

De heer *Herwig Reynaert* bestempelt het advies als toekomstgericht en strategisch. Het biedt een kader voor operationele keuzes die al dan niet door de volgende Vlaamse Regering kunnen worden gemaakt. Interbestuurlijke strategische adviezen zijn en blijven belangrijk om verdere verkokering tegen te gaan.

Het initiatiefadvies is gebaseerd op de conclusies van een werkgroep die lessen tracht te trekken uit rapporten, evaluaties, studies en hoorzittingen, gebaseerd op vijf jaar ervaring met de interne staatshervorming. Dr. Koenraad De Ceuninck van de UGent stond in voor de externe ondersteuning. Het advies focust op bestuurskracht en de schaal van de lokale besturen en niet op aspecten als provincies en financiële verhoudingen.

Uitgangspunten van het advies

Ondertussen is genoegzaam duidelijk dat het binnenlands bestuur een gedeelde verantwoordelijkheid is van de drie bestuursniveaus. Ook over de probleemstelling heerst eensgezindheid: bestuurlijke drukte, verkokering, onderling wantrouwen en gebrekkige bestuurskracht. De aangehaalde problematiek wordt nog verscherpt door de budgettaire krapte. Stilstaan is dus geen optie, een slagkrachtige overheid is nodig om de economische en budgettaire problemen aan te pakken.

De lokale bestuurskracht is de sleutel voor een slagkrachtige overheid. Naar analogie met de studie over de bestuurskracht van de plattelandsgemeenten van de Universiteit Antwerpen en de KU Leuven, definieert VLABEST bestuurskracht als de verhouding tussen capaciteit en opdracht. De raad beoogt de vicieuze cirkel waarbij er bestuurskracht nodig is voor meer bevoegdheden en bevoegdheden voor meer bestuurskracht, in de mate van het mogelijke te doorbreken.

VLABEST pleit voor subsidiariteit en een overheid opgebouwd vanuit het decentralisatieprincipe. Decentralisatie zorgt voor een effectievere en efficiëntere afweging van kosten en baten omdat de afweging dicht bij burger en bedrijven gebeurt. Daardoor worden maatwerk en betrokkenheid vergemakkelijkt. Het lokale niveau is voor de raad het aangewezen niveau om vraag en aanbod van overheidsdienstverlening op elkaar af te stemmen en transversale oplossingen aan te bieden vanuit de optiek van de burger, de middenveldorganisaties en het bedrijfsleven. De raad pleit ook voor beleidsvrijheid, wat verschillen en ook beleidsconcurrentie met zich kan meebrengen. Dat betekent dat er verschillende oplossingen voor eenzelfde vraagstuk aan bod kunnen komen.

Vooralsnog ontbreken criteria om capaciteit te meten. Criteria zijn echter grotendeels het gevolg van politieke afwegingen, zowel lokaal als centraal. Maatschappelijke vraagstukken volgen zelden de bestuursgrenzen, zeker in Vlaanderen waar de gemeenten relatief klein zijn en voor enorme financiële uitdagingen staan.

De besturen varen nu vaak blind in hun zoektocht naar capaciteitsopbouw. VLABEST suggereert daarom een externe doorlichting van het gemeentelijke kwaliteitsdenken en een bestuurskrachtmonitoring, zodat gemeenten zich aan elkaar kunnen spiegelen en van elkaar tips voor capaciteitsopbouw kunnen krijgen. In Nederland leverde dergelijke oefe-

ning goede resultaten op. Bestuurskrachtmonitoring moet in ieder geval een hulpmiddel zijn om doordachte politieke keuzes te maken.

1.2. Toelichting door de heer Mark Suykens, lid van VLABEST

Schaaloptimalisaties

Uit tal van onderzoeken blijkt dat er geen fundamenteel causaal verband bestaat tussen schaal en bestuurskracht. Dat ontkracht de redenering dat fusies van gemeenten volstaan om bestuurskracht te verhogen. Daarnaast stelt de raad vast dat de lokale besturen de voorbije tien jaar professioneler zijn gaan werken en er zijn ook de komende jaren nog verbeteringen te verwachten. Niet alleen de politici zijn professioneler, ook de interne controlesystemen, het bestuurlijk beleid, de meerjarenplanning en binnenkort ook de externe audit dragen bij tot het deskundige optreden van gemeenten. Die interne professionalisering is de voornaamste hefboom voor de bestuurskracht.

De regioscreening maakt duidelijk dat er al heel wat samengewerkt wordt, maar vaak op deelterreinen. Er is ook sprake van vrijblijvendheid, vaak ingegeven door subsidiezucht, en een gebrek aan een overkoepelende visie. Om de bestuurskracht te versterken is samenwerking op bepaalde thema's een vereiste. De kwestie is dat de ideale schaal niet dezelfde is voor alle thema's. VLABEST vraagt dus geen blauwdruk voor samenwerking voor geheel Vlaanderen, maar eerder een aanpak van onderuit die echter niet vrijblijvend mag zijn.

De visitatiecommissies en benchmarkings tussen steden of de zelfevaluaties van landelijke gemeenten onder impuls van de VLM, zijn voorbeelden van bestuurskrachtmeting. Bewustwording van sterktes en zwaktes is een eerste stap. Een algemene en professionele bestuurskrachtmonitor kan een motor voor interne verbeteringsprocessen zijn. De regioscreening kan daar een kans toe bieden, maar de gebiedsdekkende versie is allicht te hoog gegrepen. Volgens de heer Suykens ware het beter geweest te focussen op bepaalde streken en zo aan te tonen dat samenwerking rendeert. De ervaring leert dat de processen nu vaak te ambtelijk, te bureaucratisch begeleid worden. Goede procesondersteuning en veranderingscoaching zijn wezenlijk om samenwerking te laten groeien. Besturen krijgen slechts dan de kans ongestraft te experimenteren.

Het komt er vooreerst op aan de interne schaal te optimaliseren. In dit verband is er al een proces bezig met het oog op meer samenwerking en synergie tussen gemeente en OCMW. De bestuurlijke efficiëntie mag uiteraard niet ten koste gaan van het sociaal beleid, maar moet er integendeel meer mensen en middelen voor opleveren. De bestuursakkoorden alsook de praktijk bewijzen dat een betere afstemming van OCMW- en gemeentediensten een prioriteit is van heel wat gemeenten. Tegelijk gebeurt het echter dat diensten uitbesteed worden aan (ondertussen 159) autonome gemeentebedrijven, in plaats van intern zelfstandig te worden via budgetbeheer en IVA's, zoals het basisidee was van het Gemeentedecreet.

Wat de externe schaaloptimalisatie betreft, is de verrommeling minder groot dan algemeen aangenomen. De inventaris van de regioscreening bevat heel wat zaken die er niet in thuis horen, maar levert wel enkele lessen op. Dat schaalvergroting het aantal samenwerkingsverbanden doet dalen, klopt niet. Grotere gemeenten en steden hebben meer samenwerkingsverbanden dan kleine gemeenten en sinds de fusies van 1976 zijn er alleen maar meer intercommunales opgericht.

De raad pleit voor meer reliëf en nuance in de discussie over samenwerking. Om die reden ziet hij drie te optimaliseren niveaus van samenwerking. Vooreerst is er de traditionele, louter technische intercommunale samenwerking. Vaak gaat het om grotere samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld op het vlak van water-, energie- en afvalbeleid, informatica,

technische ondersteuning. Daarnaast is er de regionale, eerder beleidsmatige samenwerking gericht op streekontwikkeling die het laatste decennium sterk in opmars is. Het derde kleinschalige niveau zijn de gedeelde diensten: gemeenten die onder meer om redenen van schaalgrootte, specialisatie of financiën, diensten of aankopen samen uitvoeren. VLABEST gaat er vanuit dat de drie vormen van samenwerking nodig zijn en blijven en men naar optimalisatie op de drie niveaus moet gaan. Er moet blijvend ingezet worden op democratische controle, aansturing en beheersbaarheid van de intercommunale samenwerking.

Daarnaast moet het Vlaamse niveau investeren in stadsregionale samenwerking. Vooral in Antwerpen en Gent, waar de mobiliteits-, milieu- en huisvestingskwesaties nog moeilijk apart aan te pakken zijn, is een samenwerking tussen stad en randgemeenten aangewezen. Om die reden pleit de raad voor een instrumentarium in het regeerakkoord om de stadsregionale samenwerking forser en met politiek leiderschap te kunnen uitwerken. Gezien de aard van de problemen, zal Vlaanderen zich moeten engageren om met de rand en de stad tot een werkbaar instrumentarium te komen. Het gaat immers niet om een louter lokale agenda.

Fusies zijn geen wondermiddel om tot bestuurskracht te komen, maar mogen ook geen taboe zijn. De spreker laakt de eenzijdig positieve berichtgeving over de fusies in Nederland en Denemarken. Kritische rapporten hebben uitgewezen dat de fusies daar net tot meer uitgaven leiden. De efficiëntie mag erop vooruitgaan maar de democratische onderbouw en de betrokkenheid van de burger gaat achteruit. In Denemarken zeggen gemeenteraadsleden dat de beslissingen nu eerder genomen worden door technici en topambtenaren.

Vlaanderen heeft geen grootschalige fusieoperatie nodig, maar eerder een organisch stapsgewijs proces. De heer Suykens somt enkele randvoorwaarden voor fusie op. De kernen die men samenvoegt, moeten ruimtelijk, economisch en sociologisch samen horen, wat zeker niet altijd het geval was bij de fusies van 1976. Een draagvlak ziet de spreker groeien door nu te starten met gedeelde diensten in kleinere gemeenten. In 2018-2019 kan dan beslist worden of een fusie nodig is en welke stappen er daarvoor moeten worden gezet. Tot slot moet met harde cijfers aangetoond worden dat een fusie tot een beter financieel draagvlak leidt. Financieel zwakke gemeenten samenvoegen leidt immers niet automatisch tot een financieel gezonde nieuwe gemeente.

Besluit

De spreker concludeert dat VLABEST een realistisch advies aflevert over de verschillende te bewandelen wegen. De tijd van de loutere vrijwilligheid is voorbij, forsere stimulansen en een groter engagement zijn nu aan de orde. Dat vergt experimenteerruimte en duidelijkheid zodat in deze gemeentelijke regeerperiode bestuurskrachtigere gemeenten kunnen groeien.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

2.1. *Tussenkomst van de heer Marnic De Meulemeester*

De heer *Marnic De Meulemeester* hoorde de raad pleiten voor decentralisatie en subsidiariteit, maar niet voor de bijhorende mankracht en financiële middelen. De Vlaamse en federale overheid schuiven taken door maar vaak niet de daarbijbehorende middelen.

De regioscreening moet tot een inventaris leiden van de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Op basis daarvan moet men een oordeel kunnen vormen over de noodzakelijke, niet-vrijblijvende samenwerkingsverbanden en de overbodige. Dat de samenwerking tussen stad en OCMW verbetert, is een goede zaak, maar het lid is voorstander van een nog verregaandere verstrengeling met het oog op nog meer efficiëntiewinsten.

Wat de stadsregionale samenwerking betreft, vraagt hij hoe vermeden zal worden dat de kleinere randgemeenten in de verdrukking komen tegenover de stad.

VLABEST drukt zich voorzichtig uit over de fusies. Die zijn nu vrijblijvend, waardoor er volgens de heer De Meulemeester geen zullen komen. Niet alle problemen van bestuurskracht zullen door fusies kunnen worden opgelost. Niettemin vraagt hij of het op termijn toch niet wenselijk is de echt kleine gemeenten tot een fusie te verplichten.

2.2. Tussenkoms van de heer Jan Verfaillie

De heer Jan Verfaillie ziet in VLABEST een bondgenoot van de lokale besturen. Die vragen al jaren om enkele cruciale principes consequenter door te voeren, zoals subsidiariteit, decentralisatie van bevoegdheden, minder centrale detailsturing en flexibele regelgeving. Die principes staan al jaren in het verkiezingsprogramma van veel politieke partijen, zonder dat er veel vooruitgang geboekt wordt.

VLABEST noemt de bestuurskracht van de gemeenten een van de belangrijkste uitdagingen voor de nieuwe Vlaamse Regering. Bestuurskracht is echter niet zo gemakkelijk in een definitie te vatten. Bestuurskracht hangt alleszins niet altijd samen met het aantal inwoners. De adviesraad omschrijft bestuurskracht als de verhouding tussen opdracht en capaciteit, een definitie die nieuwe vragen oproept. Zo is niet duidelijk wie of wat de opdracht bepaalt en of die in elk bestuur dezelfde omvang aanneemt. Hoe kan afgemeten worden of een opdracht naar behoren uitgevoerd is? Kortom, de term bestuurskracht blijft moeilijk te definiëren.

CD&V acht een bestuurkrachtmonitor zinvol, zeker als die gemeenten toestaat zich aan elkaar te spiegelen. De spreker is er niet van overtuigd dat dit op zich gemeenten tot verdere stappen zal aanmoedigen.

Het VLABEST-pleidooi voor subsidiariteit en minder centrale detailsturing sluit perfect aan bij de CD&V-standpunten ter zake. Een bevoegdheid moet uitgeoefend worden door het meest geschikte bevoegdheidsniveau, veelal het bestuur dat het dichtst bij de burger staat. Desalniettemin heeft een relatief jong bestuursniveau als Vlaanderen het nog altijd moeilijk om bevoegdheden door te schuiven naar de lokale besturen. De Vlaamse overheid heeft daarentegen minder moeite met het opleggen van opdrachten allerhande, maar dan wel zonder de bijhorende financiële middelen ter beschikking te stellen.

Hoewel steden en omliggende gemeenten sterk op elkaar aangewezen zijn, ligt stadsregionale samenwerking zeer gevoelig, onder meer omdat de randgemeenten schrik hebben opgeslorpt te worden door de stad. In tegenstelling tot andere partijen ziet CD&V eerder een sterke rol voor de provincies bij het ondersteunen van de kleinere gemeenten met het oog op meer bestuurskracht. De grotere steden kunnen in principe verder zonder die steun. Dat een zekere fusieoperatie nodig is, ontkent niemand, de kwestie is hoe ver men daarin moet gaan.

De spreker informeert tot slot of de raad nog achter zijn vernietigend advies staat over de recente beslissing van de Vlaamse Regering met betrekking tot het afkomen van de midelen van het Provinciefonds. Het is volgens het lid noodzakelijk dat het intermediaire niveau voldoende middelen krijgt voor een betere begeleiding van de kleinere gemeenten.

2.3. Tussenkoms van de heer Kurt De Loor

De heer Kurt De Loor sluit zich in grote lijnen aan bij de uiteenzetting van de heer Verfaillie en feliciteert VLABEST met het degelijke advies. Het is niet altijd vernieuwend, maar zowel de analyse als de voorstellen zijn van goede kwaliteit. Zowel individuen als ondernemingen zijn gebaat bij een grotere gemeentelijke bestuurskracht, wat inderdaad een ge-

deelde verantwoordelijkheid is van de drie bestuursniveaus. Hij is het er ook mee eens dat het moment aangebroken is om nu sneller vooruitgang te boeken.

Een betere samenwerking tussen gemeente en OCMW is essentieel, maar mag absoluut niet ten koste gaan van het lokaal sociaal beleid. De spreker ziet grote mogelijkheden voor efficiëntie en een beter regionaal sociaal beleid in een betere samenwerking tussen OCMW's onderling. Dat de huidige regioscreening te bureaucratisch en te juridisch is, beaamt de heer De Loor. De procesondersteuning die VLABEST vraagt, vindt hij onontbeerlijk. Tot slot is hij het ermee eens dat de tijd om te handelen gekomen is, maar dat vergt nog een kentering in heel wat hoofden.

2.4. *Tussenkoms van de heer Jan Durnez*

De heer *Jan Durnez* dankt VLABEST voor de update van wetenschappelijke inzichten en stellingnames. De nuance en onderbouwing doen hem genoeg. Dat er interbestuurlijk strategisch advies moet zijn, doet vermoeden dat er ook interbestuurlijke acties nodig zijn. Het lid neemt voorts aan dat de drie bestuurlijke niveaus waar de raad het over heeft betrekking hebben op het Vlaamse, het provinciale en het gemeentelijke niveau.

De definitie van bestuurskracht is inderdaad de verhouding tussen opdracht en capaciteit. Maar capaciteit wordt pas mogelijk door een vermenigvuldiging van het aantal inwoners én de middelen die beschikbaar zijn per inwoner. Zolang aan de middelen per inwoner niets wijzigt, kunnen fusies geen soelaas bieden voor de problematiek van de bestuurskracht. De spreker benadrukt voorts het verschil tussen decentralisatie en deconcentratie. Hij merkt op dat VLABEST terecht de mosterd haalt bij de Nederlandse Raad voor Financiële Verhoudingen.

De heer Durnez onthoudt dat de adviesraad de regioscreening als te bureaucratisch bestempelt en vragen stelt bij het gebiedsdekkende karakter ervan. Terecht merkt de raad op dat er geen experimenteerruimte is als het kader te strikt blijft. Hij ziet die opmerkingen als duidelijke vingerwijzingen voor de decreetgever.

De heer Durnez leest met waardering het genuanceerde advies over de externe schaaloptimalisatie. De stadsregionale samenwerking wordt juist geduid: een vierde van de Vlaamse inwoners woont in en rond Antwerpen en Gent. In Limburg en West-Vlaanderen zijn andere instrumenten dan de stadsregionale nodig, met name verschillende niveaus van samenwerking zoals de raad ook aanhaalt.

Kortom, het advies biedt heel wat stof voor een goede voorbereiding van de volgende regeerperiode. Het lid hoopt tot slot dat de raad in de toekomst verder interbestuurlijke adviezen zal kunnen blijven afleveren.

2.5. *Tussenkoms van de heer Marc Vanden Bussche*

De heer *Marc Vanden Bussche* meent dat de heer Suykens voordien een veel grotere voorstander was van fusies. Het was trouwens al van bij het regeerakkoord duidelijk dat die er deze regeerperiode niet zouden komen. Hij vraagt VLABEST een lijst op te stellen met normen waaraan een gemeente minimaal moet voldoen, naar het voorbeeld van de normen voor een politiezone. Slechts zo kan er vooruitgang met het oog op fusies geboekt worden.

2.6. *Tussenkoms van de heer Jurgen Vanlerberghe*

De heer *Jurgen Vanlerberghe* vindt de nadruk op subsidiariteit en decentralisatie terecht. Hij mist in het advies wel de vraag naar de kerntaken van de lokale besturen. Waar men woont, heeft een grote impact op de mate waarin men van de overheid een bepaalde dienst-

verlening mag verwachten. Dat hangt vaak samen met de schaal van de gemeente. Moeten de (kern)opdrachten niet doorgelicht worden om een minimum te bepalen, zodat overall aan de behoeften van bedrijf en burger voldaan wordt?

VLABEST plaatst interne professionalisering boven de schaal als factor van bestuurskracht. Kan men voldoende interne professionalisering echter wel garanderen op een beperkte schaal? Kan men op een beperkte schaal voldoende specialisaties ontwikkelen?

De heer Vanlerberghe vindt dat de adviesraad het probleem van de democratische controle bij externe samenwerking tussen gemeenten net iets te gemakkelijk opzij schuift. Zelfs voor louter technische samenwerking en uitvoering zijn beleidskeuzes nodig. Hoe zit het met de democratische controle van de raden van bestuur van de intercommunales, van hun directeurs? Wie in de regionale samenwerking zitting heeft, is inderdaad democratisch verkozen, alleen is het mandaat vaak onduidelijk om het lokaal bestuur dat men vertegenwoordigt daadwerkelijk te engageren. De heer Vanlerberghe pleit voor meer democratische controle van alle samenwerkingsverbanden, maar vraagt zich tegelijk af of dat door de aard ervan überhaupt wel mogelijk is.

Het verheugt hem tot slot dat de adviesraad suggereert na te denken over schaaldifferentiatie met twee provincievrije stadsregionale gebieden en een prominentere rol voor de provincies in de andere gebieden.

2.7. *Tussenkoms van de heer Sas van Rouveroj*

De heer *Sas van Rouveroj* uit zijn waardering voor het advies, waarin academische inzichten perfect sporen met praktische ervaringen. Hij hoopt dat VLABEST dergelijke adviezen nog vele jaren mag afleveren.

De spreker informeert of de adviesraad de gewenste invloed van de subsidiariteit op de capaciteit bepaald heeft. Is het de bedoeling om het aandeel van de steden en gemeenten in het bbp, dat volgens VVSG amper 7% bedraagt, op te trekken naar het Europese gemiddelde van 13,5%? Daarmee samenhangend wil het lid weten of er een relatie is tussen het aandeel van een stad in het bbp en haar capaciteit. Staat het gemiddelde van 13,5% gelijk met een bepaalde omvang of schaal? Is de bijdrage aan het nationaal product laag als de schaal van de diverse gemeenten klein is?

Voor dit lid brengt de heer Suykens het idee van samenvoeging niet meer of minder enthousiast dan voorheen. Enige voorzichtigheid is aangewezen gezien de gevoeligheid van gemeentebesturen voor het onderwerp. De fusies moeten organisch en stapsgewijs groeien voor de raad, maar het lid verneemt graag of de raad een na te streven resultaat naar voren schuift. Voorts informeert hij of VLABEST het model van Denemarken als voorbeeld aanraadt. Ziet men een minimum aantal inwoners als streefdoel? Mag Vlaanderen gemeenten bij het niet-bereiken van samenwerkingsdoelstellingen tegen 2018 dwingen tot meer samenwerking? Of kiest de raad voor een meer vrijblijvende organische en stapsgewijze aanpak?

Twee zwakke gemeenten samenvoegen levert inderdaad niet automatisch een gezonde en sterke gemeente op. Wat te doen echter met kleine gemeenten die zelfs samen bestuurskracht ontberen? Wat met gemeenten zonder nabijgelegen sterke partner? Is het een optie om dan slechts een beperkt aantal bevoegdheden aan de nog altijd zwakke fusiegemeente toe te kennen? Is het dus denkbaar dat men naar een model gaat waarin steden en gemeenten verschillende mogelijkheden en bevoegdheidspakketten hebben?

De bestuurskrachtmonitor start best vanaf een 'foto' van de huidige situatie. De intermediaire spelers zijn geïnventariseerd via de regioscreening, maar er ontbreekt nog een dui-

delijke schets van de bestuurskracht of -zwakte van elke gemeente. De heer van Rouveroi vraagt of daar nog voldoende tijd voor is als de hele operatie rond moet zijn tegen 2018.

2.8. *Tussenkoms van de heer Marius Meremans*

De heer *Marius Meremans* begrijpt dat de provincies het moeilijk hebben met de nieuwe rol die hen wordt aangemeten. Ook hij is voorstander van subsidiariteit, maar hij ziet regionale samenwerking niettemin als onontbeerlijk. De gemeenten werken momenteel samen, maar niet noodzakelijk met dezelfde groep gemeenten voor zelfs verwante beleidsdomeinen. Dat is niet langer houdbaar. De Vlaamse Regering moet regionale samenwerking stimuleren.

Kleinere gemeenten vrezen opgeslorpt te worden door de grotere, maar samenwerking kan ook voor hen winst opleveren. Tegelijk waarschuwt de heer Meremans voor ongewenste ontwikkelingen waarbij elke deelgemeente vlak voor een fusie nog snel zijn eigen deelgemeente bedient, zoals bij de fusies in 1976 gebeurde.

2.9. *Tussenkoms van de heer Ward Kennes*

De heer *Ward Kennes* herinnert aan het belang van de regioscreening om de lokale bestuurskracht te verhogen. De screening heeft heel wat gegevens opgeleverd, maar wat er verder mee dient te gebeuren is niet duidelijk. Is het proces van de regioscreening aan het verzanden? Heeft VLABEST suggesties met het oog op het positief aanwenden van de schat aan gegevens die de regioscreening heeft opgeleverd?

3. Antwoorden van VLABEST

De heer *Herwig Reynaert* dankt voor de lovende woorden met betrekking tot het advies, maar ook voor de appreciatie van het interbestuurlijke strategische advies dat VLABEST aflevert.

In dit advies heeft VLABEST zich inderdaad niet uitgesproken over de financiële middelen. De heer Reynaert wijst op de vermelde beperkingen van het advies en naar het eerdere VLABEST-advies over de financiële geldstromen.

Het begrip bestuurskracht wordt al decennia gehanteerd, zij het dat de definities verschillen. Bij de introductie van een definitie hoort een nulmeting, zeker als er vergelijkingen tussen gemeenten op gebaseerd zullen zijn. Het klopt ook dat de nieuwe definitie niet alles oplost.

Ook de heer *Mark Suykens* wijst erop dat een advies niet alle aspecten kan bevatten en samen moet gelezen worden met andere adviezen zoals dat over de geldstromen.

In Vlaanderen zijn de gemeenten goed voor 7% van het bbp. In Frankrijk, het Europese land met de meeste gemeenten, gaat het om 12%. De Spaanse gemeenten, waaronder veel kleine, zijn goed voor 28% van het nationaal product, de veel grotere Deense gemeenten voor 35%. De grootte van de gemeenten verklaart dus hun aandeel in het nationaal product niet, de politieke beslissing om geld en middelen aan het lokale niveau toe te kennen wel.

VLABEST is genuanceerd over de fusies. Gemeenten met een te klein aantal inwoners zijn niet houdbaar, maar fusies liggen om verschillende redenen soms moeilijk in gemeenten met minder dan 5000 inwoners. Een aantal gemeenten kennen bijvoorbeeld taalfaciliteiten (Bever) of een afgezonderde ligging (Baarle-Hertog, Voeren). Clusters van gemeenten kunnen nog altijd zwak zijn. Een fundamenteel probleem is dat veel gemeenten weinig inwoners tellen, maar wel een grote oppervlakte hebben. Ze hebben dan een enorme op-

dracht wat onderhoud betreft van wegen, grachten en bermen. Om dit op te lossen moet men het fiscaal draagvlak van die gemeenten opschroeven of hen meer middelen uit het Gemeentefonds toekennen.

Diverse bestuurswetenschappelijke onderzoeken, ook in het buitenland, hebben de mogelijkheid onderzocht om verschillende opdrachten per gemeente toe te kennen. Volgens de heer Suykens zijn er nu al verschillen. Als men naar differentiatie gaat, zou men wel een basisniveau van dienstverlening moeten bepalen dat overal moet worden aangeboden, maar dat wel moet kunnen evolueren in de tijd.

Waar de spreker fundamenteel met de Vlaamse overheid van mening verschilt, is dat die laatste grote gemeenten beoogt louter voor de uniformiteit en het eigen comfort. Niet de behoeften van de burgers maar de wil van de Vlaamse overheid is het uitgangspunt en daarmee is VLABEST het fundamenteel oneens. De uniformiseringsdrang van de Vlaamse overheid is zo vergaand dat ze leidt tot disfunctioneren. Dat er tussen gemeenten een verschil is in beleid en dienstverlening, is net de essentie van de democratie, wat niet wegneemt dat er in elke gemeente een minimumdienstniveau moet zijn. Verschillen zijn daarenboven verrijkend, gemeenten kunnen dan veel meer van elkaar leren. Dergelijke benchmarking zou de Vlaamse overheid moeten stimuleren in plaats van een blauwdruk op te leggen van wat iedereen moet doen.

In het VLABEST-advies staat dat er een stok achter de deur moet zijn om op te treden als gemeenten zich in 2018-2019 nog steeds manifest onwillig tonen om samen te werken. Men wil het proces organisch laten groeien en stimulansen geven, maar men moet na een bepaalde tijd ook kunnen optreden tegen onwillige gemeenten.

De heer Suykens betwist dat steden zonder samenwerking kunnen. De regioscreening heeft aangetoond dat de steden net meer samenwerkingsverbanden aangaan dan andere gemeenten. Dat neemt niet weg dat er problemen kunnen zijn met de overheersing van de rand door de stad. Een vertegenwoordiger van de stadsregio Eindhoven zei de heer Suykens hierover dat een stad zich niet dominant maar beheerst moet opstellen en goed moet communiceren zodat ze zich van de medewerking en de goodwill van de randgemeenten verzekert. Stadsregionale samenwerking in Gent en Antwerpen is onvermijdelijk, maar kan niet overgelaten worden aan de burgemeesters van de stad en de rand alleen. Een procesbegeleider met oog voor de politieke gevoeligheden is onontbeerlijk.

De visitatiecommissies in het kader van het Stedenfonds en de bestuurskrachtmonitor van de VLM hebben duidelijk gemaakt dat sommige gemeenten leren uit de analyse van hun sterktes en zwaktes en dat andere gemeenten inert blijven stilzitten. Die laatsten zullen in 2018 de gevolgen daarvan dragen. Stilzitten is inderdaad geen optie. Schaaloptimalisatie gaat eigenlijk over een minimale niet-vrijblijvende intergemeentelijke samenwerking of een samenvoeging van gemeenten. De twee zijn geldige alternatieven van elkaar.

Zowel in het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking als in het Gemeentedecreet zijn er mechanismen ingeschreven om de democratische controle van samenwerkingsverbanden te verbeteren. De mogelijkheden om daar met regels verder nog iets aan te verbeteren, zijn volgens de raad uitgeput. De mentaliteit van politici en ambtenaren moet wijzigen, ze moeten hun achterban voldoende informeren over wat er in de samenwerkingsverbanden beslist is. Uit een enquête van VVSG is bijvoorbeeld gebleken dat de burgemeesters nalaten hun schepencollege, gemeenteraad en administratie voldoende in te lichten over de resultaten van het burgemeestersoverleg. Wie nalaat de achterban op de hoogte te brengen, laat ruimte aan de directeurs om alles zelf te beslissen. Dat veranderen vergt niet meer regels, wel een mentaliteitswijziging. Ook op de democratische controle van de gemeenteraad op het college kunnen trouwens opmerkingen worden gemaakt. Uit een doorlichting in Denemarken blijkt dat de grotere gemeenten eigenlijk

geleid worden door ambtenaren en dat de controle door de gemeenteraad er veel minder groot is. Kortom, de democratische controle op elk niveau is de verantwoordelijkheid van de politieke vertegenwoordigers.

VLABEST pleit wel degelijk ook voor samenwerking tussen OCMW's, op vlak van woonzorgcentra, van schuldbemiddeling enzovoort. De spreker haalt Welzijnszorg Kempen aan als een goed voorbeeld daarvan. In het advies van VLABEST staan nog andere voorbeelden. Hij pleit ervoor om de hinderpalen weg te werken om OCMW's deel te laten uitmaken van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemeenten van OCMW-samenwerkingsverbanden.

Bestuurskracht versterken vergt uiteraard meer middelen en meer bevoegdheden, waarbij geen van beide voorgaat op de ander. In Nederland lopen drie grote decentralisatieoperaties: arbeidsmarktbeleid, jeugdzorg, hulpverlening. Zelfs de grote gemeenten kunnen die extra taken niet aan. Omdat het hun capaciteit overschrijdt, maar ook omdat de bijhorende middelen slechts voor 70% overgeheveld worden. Om die reden richt Nederland nu 41 regio's op. Dat bewijst dat grotere gemeenten maken niet voldoende zal zijn, ook dan zijn er nog streek- of stadssamenwerkingen nodig.

VLABEST leidt uit Vlaamse en buitenlandse literatuur en onderzoek af dat er geen ideaal aantal inwoners of een ideale lijst aan bevoegdheden bestaat. Die afbakening vergt politieke beslissingen die onmogelijk alleen maar met indicatoren kan gestaafd worden. Dat is precies de reden waarom VLABEST voorstelt samenwerking organisch en stapsgewijs te laten groeien en te stimuleren zodat besturen zelf de voordelen ervan inzien. Verplichte fusies in het regeerakkoord inschrijven is weinig tactisch want het zal alleen maar op protest uitdraaien.

4. Replieken van de commissieleden en aanvullend antwoord van VLABEST

De heer *Sas van Rouveroy* vindt dat VLABEST te veel gelooft in vrijwillige fusies. Als een minimumaantal inwoners geen optie is, is het misschien wel mogelijk om een minimaal niveau van een bestuurskrachtige gemeente vast te leggen. Als de gemeenten dat dan niet halen, moet Vlaanderen optreden. Natuurlijk moet er vooraf duidelijk gecommuniceerd worden over het moment van optreden, anders is er sprake van misleiding. Enkel stimuleren zet geen zoden aan de dijk, dat heeft deze regeerperiode bewezen. De enige gemeenten die op een bepaald moment wilden fuseren waren Beveren en Kruibeke, maar ook dat is op een sisser uitgelopen. Protest bij fusies is wellicht onvermijdelijk, maar de weerstand kan wel zo klein mogelijk gehouden worden. De spreker merkt nog op dat de betrokken randgemeenten gekant zijn tegen een stadsregionale samenwerking in het Gentse.

De heer *Marc Vanden Bussche* wijst de raad erop dat voor de politiezones minimumnormen wel effectief waren. Dat moet volgens hem ook kunnen voor gemeentelijke opdrachten. Op een bepaald moment moet iemand de knoop doorhakken. Vrijwillig fuseren zal nooit slagen omdat er altijd één schepencollege opgeheven moet worden. Bij de fusies van 1976 hingen de zwarte vlaggen ook uit, maar men heeft doorgezet en, hoewel de fusies ook minder goede kanten hadden, is er toch heel wat door opgelost.

De heer *Jan Durnez* heeft van VLABEST geleerd dat fusies globaal genomen geen grote besparingen opleveren. Voorts werd gesteld dat het bepalen van basisopdrachten voor gemeenten samenhangt met basisfinanciering. Tot slot vraagt hij dat de adviesraad twee keer per jaar verslag uitbrengt aan het parlement over de voortgaande inzichten inzake deze materie.

De heer *Mark Suykens* meent dat men met het stimuleren van vrijwillige fusies vrij laat in de huidige regeerperiode en de voorbije gemeentelijke legislatuur is gestart. De fusiebonus was ook eerder beperkt. Hij vindt het niet correct uit die beperkte ervaring algemene conclusies te trekken. VLABEST is voor vrijwillig engagement zonder vrijblijvendheid. In 2018 moet de Vlaamse overheid optreden tegen onwil van gemeenten om samen te werken, ook in stadsregionale samenwerkingen. Er kan gezocht worden naar minimale normen, maar als Vlaanderen die uniform wil opleggen, zal het alweer veel brokken maken. De heer *Suykens* pleit voor maatwerk, per streek en per geval. Kleine gemeenten die goed investeren in intergemeentelijke samenwerking en in interne capaciteit, zijn zeker levensvatbaar. Vergelijkingen met 1976 gaan niet op, de situatie is nu totaal anders. Een grote fusieoperatie is niet zinvol, maar bepaalde genuanceerde ingrepen op maat zijn wel nodig.

Annick DE RIDDER,
voorzitter

Jan DURNEZ,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

bbp	bruto binnenlands product
IVA	intern verzelfstandigd agentschap
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
UGent	Universiteit Gent
VLABEST	Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten