



Vlaams
Parlement

ingediend op **1174** (2016-2017) – Nr. 1
17 mei 2017 (2016-2017)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering en Stedenbeleid
uitgebracht door Nadia Sminate

over de structuren, mandaten en taken
in het kader van
de intergemeentelijke samenwerking

Samenstelling van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid:

Voorzitter: Mercedes Van Volcem.

Vaste leden:

Sofie Joosen, Bert Maertens, Marius Meremans, Willy Segers, Nadia Sminate, Peter Wouters;
Bart Dochy, Michel Doomst, Ward Kennes, Koen Van den Heuvel;
Marnic De Meulemeester, Mercedes Van Volcem;
Kurt De Loor, Els Robeyns;
Ingrid Pira.

Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Paul Cordy, Andries Gryffroy, Lies Jans, Kris Van Dijck, Karim Van Overmeire;
Jan Durnez, Martine Fournier, Katrien Partyka, Joris Poschet;
Lydia Peeters, Bart Somers;
Jan Bertels, Yasmine Kherbache;
Bart Caron.

Toegevoegde leden:

Chris Janssens;
Christian Van Eyken.

INHOUD

1. Toelichting door Filip De Rynck	4
1.1. Inleiding	4
1.2. Overwegingen bij de samenwerking voor autonome taken van gemeenten	4
1.3. Samenwerking in interbestuurlijke vormen (medebewind) binnen Vlaamse kaders.....	5
1.4. Relatie met schaal en bestuurskracht: afsluitende reflecties	5
2. Toelichting door Wouter Van Dooren	6
2.1. Kerndebat: transparantie in de schemerzone tussen publiek en privaat ..	6
2.2. Voorstellen voor intergemeentelijke samenwerking	7
2.3. Actievelden voor het beleid	7
3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	8
3.1. Tussenkomsst van Matthias Diependaele	8
3.2. Tussenkomsst van Joris Vandenbroucke	8
3.3. Tussenkomsst van Björn Rzoska.....	9
3.4. Tussenkomsst van Willem-Frederik Schiltz.....	9
3.5. Tussenkomsst van Michel Doomst	10
3.6. Tussenkomsst van Hermes Sanctorum-Vandevoorde	10
3.7. Tussenkomsst van Ingrid Pira	10
3.8. Tussenkomsst van Marius Meremans	10
3.9. Tussenkomsst van Mercedes Van Volcem	11
4. Antwoorden van de genodigden	11
Gebruikte afkortingen	14

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid hield op 18 april 2017 een hoorzitting over de structuren, mandaten en taken in het kader van de intergemeentelijke samenwerking.

Volgende sprekers namen deel aan de hoorzitting:

- prof. dr. Filip De Rynck, UGent;
- prof. dr. Wouter Van Dooren, UAntwerpen.

1. Toelichting door Filip De Rynck

1.1. Inleiding

Filip De Rynck zegt dat het niet mogelijk is om de gemeenten te versterken en tegelijk hun samenwerking louter negatief te bekijken. Hij betreurt dat intercommunales op dit moment louter met gemanoeuvree en maffiapraktijken worden geassocieerd. De huidige schaal van de gemeenten maakt samenwerking noodzakelijk.

Hij acht het ook nodig om in de discussie een onderscheid te maken tussen de complexe energiesector en de andere intercommunales die simpeler structuren hebben. Een eenvoudige vraag die men alle intercommunales zou moeten stellen is: waarom participeren jullie of waarom richten jullie een nv op?

De spreker onderscheidt zes soorten samenwerking, van heel lichte vormen tot zwaardere, die ook in de federale wetgeving passen. Feitelijk wordt er steeds meer samengewerkt door gemeenten en in steeds meer vormen. De autonome intergemeentelijke samenwerking leidt tot grillige, geografische versnippering.

De intergemeentelijke samenwerking als onderdeel van centraal beleid (met politie- en hulpverleningszones als voorbeelden) vormt een onderbelicht aspect van de relaties tussen gemeenten, waarvan de effecten het bestuderen waard zijn. In dat verband is de gemengde vormgeving van de Vlaamse vervoersregio's nog een open vraag. Dit model wijst mogelijk een richting aan voor de toekomst. Noch de gemeenten noch de Vlaamse overheid kunnen een aantal materies nog langer alleen beheersen.

1.2. Overwegingen bij de samenwerking voor autonome taken van gemeenten

Kernvraag is wat de autonome taken zijn voor gemeenten. De vraag of ze publiek en/of lokaal moeten blijven, kan men niet voor de intercommunales in het algemeen beantwoorden maar vereist een debat per sector. Differentiatie is nodig volgens de soorten taken. Zo leveren de afvalintercommunales goed werk en rijst de vraag waarom men hen zou moeten privatiseren. Het debat over wat al dan niet exclusieve autonome taken horen te zijn – waarop het antwoord trouwens evolutief is – wordt thans te weinig gevoerd. Zo zou het debat over de nutssectoren met de blik vooruit moeten worden gevoerd, in het perspectief van de ontwikkeling die sectoren meemaken, in de richting van smart cities bijvoorbeeld.

Moeilijkste discussie is of de complexe energiematerie publiek en gemeentelijk moet blijven. In de gemeenten zelf vindt men zowel voor- als tegenstanders, met nuances volgens de aspecten. Voor de spreker is alvast duidelijk dat de toenemende schaal en internationalisering er steeds meer voor zorgt dat de sector de gemeenten stuurt en niet omgekeerd. De balans is uit evenwicht geraakt en de genoemde, kritische afwegingen zijn absoluut aan de orde.

Inzake governance pleit de spreker voor nuance. In intercommunales met een relatief beperkte groep van gemeenten (bijvoorbeeld voor streekontwikkeling of

afval) bestaat wel degelijk interne controle en is het eigenaarschap van de gemeenten veel groter dan in de energiesector. De spreker pleit er andermaal voor om ook de discussie over democratische kwaliteit en efficiëntie per domein te voeren in de plaats van generiek.

Als men vindt dat afval een belangrijke basistaak van gemeenten is, waarbij de verdienste voor de succesvolle Vlaamse positie op het vlak van selectief inzamelen voor een deel aan de intercommunales toekomt, mogen zij dan ook hun eigen innovatieve technieken commercialiseren (met een nv) en een deel van de dividenden laten terugvloeien naar de gemeenten? Hoeveel men daarin wil gaan, is een open vraag. Wie haar positief beantwoordt, moet aanvaarden dat men op een bepaald moment de wetten van de markt volgt en een vennootschap opricht, weliswaar met transparantie over vergoedingen.

De participaties van de intercommunales voor streekontwikkeling betreffen bedrijvent centra of een designregio zoals in het Kortrijkse. Als de regionale partners daarvoor willen samenwerken, wat is dan het probleem? De spreker zelf ziet het alvast niet en pleit ervoor om consequent te zijn met de keuzes die men maakt. Men moet het debat enten op de evoluties die aan de gang zijn, zoals de schaalvergroting bij de afvalintercommunales of het inspelen op kleinschalige behoeften in de streekontwikkeling.

Verder pleit hij voor een correcte evaluatie door ook de economische kosten van niet-samenwerking te berekenen. De spreker begrijpt ook de kritiek niet op de tariefverschillen tussen afvalintercommunales. Verschillende parkeertarieven tussen gemeenten aanvaardt men immers ook. Voor men dat beoordeelt, moet men de kostenstructuur in kaart brengen. Hogere tarieven kunnen met geografische afstand te maken hebben. Tot nu toe is er nog geen correcte analyse uitgevoerd.

Vervolgens gaat hij nader in op de leidinggebonden nutssectoren, waar een inventarisatie van bestaat. Grote, geografische versnippering was een van de belangrijkste conclusies. Bij de afweging moet men kijken naar de evolutie die de taken thans doormaken. In het rapport werd dat aan de hand van scenario's gedaan. Een en ander leidde tot een pleidooi voor een veel sterkere bundeling op Vlaams niveau. De initiatieven van steden en stadsregio's op het vlak van smart cities of bijvoorbeeld warmtenetten kunnen in dat model ingebed worden in een gewestelijk bedrijf. Dat is de discussie die dringend moet gevoerd worden.

1.3. Samenwerking in interbestuurlijke vormen (medebewind) binnen Vlaamse kaders

In dit verband kunnen de ervaringen met politiezones en hulpverleningszones de dynamiek van samenwerking stimuleren. Dat instrument wordt door de Vlaamse overheid echter nog niet gebruikt. Samenwerking heeft nochtans vaak een katalysator nodig. Dat opgelegde samenwerking kan werken, wordt door de meeste voorbeelden bewezen.

De spreker vermeldt tot slot nogmaals het perspectief om in de nutssectoren en inzake smart cities de Vlaamse hulpbronnen en capaciteit in te brengen in lokale samenwerking. Daarvoor zijn zelfs al kaarten getekend.

1.4. Relatie met schaal en bestuurskracht: afsluitende reflecties

Tussen samenwerking en individuele gemeenten ontstaat vaak een interessante interactie. Een intercommunale die louter wacht op wat gemeenten willen, kan soms lang wachten, terwijl succesvolle initiatieven met enkele geïnteresseerde gemeenten juist andere kunnen meetrokken, zoals in het voorbeeld van de

gemeenschappelijke website van Leiedal. Samenwerking leidt tot een context voor innovatie. Deze vorm van democratische vitaliteit komt te weinig aan de orde in het debat.

De meeste gemeenten zijn daar echter helemaal niet op ingesteld. De partijpolitiek duldt geen kritische vragen over intercommunales in de gemeenteraad. Ook dat heeft een invloed op het democratisch functioneren van de structuren. Door een gebrek aan bestuurskracht zijn veel gemeenten de speelbal van de energie-intercommunales. Weinig gemeenten zijn in staat tot intelligente vragen, laat staan tot begrip van de antwoorden. De gemeente als hulpstructuur ziet men veel minder bij afvalintercommunales, waar zoals gezegd de controle en interactie groter zijn.

De Vlaamse Regering wil lokale besturen meer bevoegdheden geven. Binnen de keuze voor het behoud van de huidige schaal en binnen de huidige capaciteit van onze Vlaamse lokale besturen, betekent dat dat er de komende jaren onvermijdelijk nog veel meer samenwerking zal moeten zijn. Versterken van gemeenten op het vlak van ruimtelijke ordening, milieu of cultuur betekent dat men meer samenwerking moet aanvaarden. Het probleem van het management van die samenwerking moet integraal deel uitmaken van de discussie over de bestuurskracht van de gemeenten. De spreker erkent wel dat ook de wetenschap te weinig bezig is met de nieuwste ontwikkelingen op dit vlak, zoals de verhouding van de nieuwe, flexibele structuren waarmee intercommunales inspelen op de vragen van gemeenten, tot de gevestigde vormen. Hij wijst op de mogelijke rol van de VVSG in de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten in die samenwerking.

2. Toelichting door Wouter Van Dooren

2.1. Kerndebat: transparantie in de schemerzone tussen publiek en privaat

Wouter Van Dooren beseft dat de vragen over de werking van de intercommunales de politici een moeilijke tijd bezorgen, maar ziet er ook een kans in. De discussie moest immers al een tijd gevoerd worden en komt niet als een verrassing. Hij ziet haar als onderdeel van een groter debat over de vervaging van het onderscheid tussen publiek en privaat in de overheid. Het kerndebat gaat volgens hem over de transparantie in deze bij burger en media erg onbekende schemerzone. Hij merkt op dat meer dan 50% van het bnp door de publieke sector wordt uitgegeven.

Anderzijds leert een eenvoudige berekening op basis van de rapportage van het Rekenhof aan de EU dat de Vlaamse intercommunales slechts 3,06% van de publieke sector uitmaken, wat niet betekent dat het niet belangrijk is er aandacht voor te hebben.

Alles regelen met regels is moeilijk. Er is al veel sectorregelgeving en er zijn 75 organisaties met gedeeld toezicht. Men moet het zodanig organiseren dat men een beroep kan doen op het oordeelsvermogen van de mensen die verantwoordelijkheid opnemen in die organisaties.

De spreker houdt daarom een pleidooi voor sturing op principes en niet op basis van regels. Het parlement moet niet vervallen in een strikt juridische reglementering. De huidige regelgeving voor Vlaamse intercommunales kan daarbij als toetssteen dienen. Dat gebeurt in feite al, wanneer men de vergoedingen van een intercommunale als Publifin als exorbitant veroordeelt. De signaalfunctie van die regelgeving gaat verder dan het gereguleerde veld. Daarnaast noemt hij de principes van deugdelijk bestuur, deontologische codes en bestuurderscharters.

De handhaving van die principes is voer voor allerhande waakhonden: parlement, media, belangengroepen en Rekenhof. Omdat het hele maatschappelijke veld en niet alleen de overheid druk uitoefent, is de transparantie belangrijker dan de regelgeving. Vandaar het belang van de inventarisatie en de publicatie van zoveel mogelijk gegevens. Dit gaat verder dan een symbolische verlaging van de presentiegelden of van het aantal toegestane mandaten. De transparantie moet niet alleen de vergoedingen maar ook de eigenaarsstructuren betreffen, evenals de beslissingen, die traceerbaar en gemotiveerd moeten zijn. In het algemeen moet de openbaarheid van bestuur toegepast worden.

Samengevat verwacht de samenleving vandaag dat de transparantie verder gaat dan alleen de intercommunales.

2.2. Voorstellen voor intergemeentelijke samenwerking

Wouter Van Dooren ziet drie types samenwerking: 'the good' betreffen de kleinschalige verbanden, die van onderuit gegroeid zijn en weinig problemen opleveren; 'the bad' zijn de grote energie-intercommunales waar duidelijk iets moet gebeuren; 'the ugly' zijn de beleidsmatige samenwerkingsregio's met overlapping en onduidelijke werkingsgebieden die rationalisering behoeven.

De eerste groep betreft bijvoorbeeld het delen van een stedenbouwkundig ambtenaar, een bibliotheek of een project met scholen. Enkele gemeenten werken samen om hun bestuurskracht te vergroten in tastbare, concrete diensten, zonder democratisch deficit. Er zijn geen vergoedingen en de mandaten zijn beperkt. Wel is een evolutie naar vastere samenwerkingsvormen wenselijk, met name op de schaal van politiezones. De grilligheid van de verbanden stelt immers problemen voor lokale bestuurders.

Bij de tweede groep is er vooral voor de leidinginfrastructuur veel werk aan de winkel: versnipperde werkingsgebieden, zeer veel mandaten maar weinig sturing. Rationalisering en centralisering zijn wenselijk.

De derde groep, de beleidsmatige streekverbanden, zijn belangrijk voor de beleidscoördinatie op bovenlokaal niveau. De wisselende verbanden leiden zoals gezegd wel tot rare zaken. Men moet de vraag durven stellen of de werkingsgebieden nog maatschappelijk zinvol zijn en of men niet met kleine ingrepen tot een efficiëntere werking kan komen.

2.3. Actievelden voor het beleid

Wouter Vandooren ziet drie actievelden voor het beleid. Het eerste is de energiesector rationaliseren met een sterke focus op de historisch gegroeide financieringsintercommunales, waarvan verschillende kunnen worden opgedoekt.

Een tweede is de graduele evolutie naar vastere, bovenlokale werkingsgebieden met de politiezones als organisatieniveau. Voordelen zijn stabiliteit zonder dat gemeenten telkens meteen om waar voor hun geld vragen. Een korf maakt geven en nemen mogelijk. Ook samenwerking en compromisvorming over sectoren heen wordt gemakkelijker. Deze aanpak ontlast bovendien de gemeenteraad en bespaart op overheadkosten.

Ten derde moet men structuren in vraag durven stellen, zij het structuur per structuur. Bij de kleine structuren moeten de gemeenten dat doen. De financieringsintercommunales heeft hij al besproken. Voor de derde groep bepleit hij een perspectief per thematische cluster.

3. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

3.1. Tussenkost van Matthias Diependaele

Matthias Diependaele is het eens dat gemeenten versterken en laten samenwerken samengaat. Zijn fractie wil tegelijk de goed werkende verbanden waarderen en de problemen eruit halen. De vraag of taken nog steeds autonoom en lokaal zijn, is pertinent, al overstijgt zij de huidige fase van de werkzaamheden.

De spreker heeft er geen probleem mee dat een intercommunale zich voor de commercialisering van een nieuw procedé op privaatrechtelijk gebied begeeft. Is het om die reden dat sommige in het buitenland gevestigd zijn?

Wat wel moet aangepakt worden, is het raakvlak met de politieke aansturing en de presentiegelden. Hoe zien de sprekers de aansluiting met de politieke verantwoording? Leert de ervaring in dat verband niet juist dat een beroep doen op het oordeelsvermogen in de plaats van regelgeving niet bepaald een redding biedt? Volstaat transparantie wel? Dat men alles weet, betekent nog niet dat men met alles akkoord gaat. Daarnaast moet ook het kluwen zelf opgeruimd worden. Verder heeft de spreker geen probleem met loon naar werk, maar ook dat moet onder publieke controle vallen. Wat privatisering betreft, denkt hij niet dat intercommunales bezig moeten zijn met beleggingen.

Hij is het eens met sturing door opgelegde samenwerking, maar hoe brengt men dat in overeenstemming met de autonomie? Overleg blijft alvast de voorkeur genieten. Tot slot wil hij weten of er enig verschil is tussen politie- en brandweerzones als model.

3.2. Tussenkost van Joris Vandenbroucke

Joris Vandenbroucke hoorde genuanceerde betogen. Het klopt dat er niet enorm veel zuivere intercommunales zijn, maar de regioscreening bracht wel meer dan 2000 samenwerkingsverbanden aan het licht, een veelvoud van het aantal gemeenten.

De spreker vraagt zich af of, gelet op de toenemende behoefte aan samenwerking, niet eerder de fusie van gemeenten is aangewezen. Vindt professor De Rynck dit nog steeds de meest logische oplossing, zoals hij eerder schreef, ook al ligt dit politiek moeilijk? Leidt ook de evolutie naar vastere, bovenlokale werkingsgebieden van professor Van Dooren daar niet heen? Verwachten zij dat de beweging naar spontane fusies in de toekomst versnelt? Of zal de Vlaamse overheid ertoe moeten aanzetten?

Zijn ervaring met raden van bestuur is dat hun ledenaantal zeer groot is omdat elke gemeente een vertegenwoordiger wil en men daarbij ook de grootteverhoudingen respecteert. Omdat nogal wat van die vertegenwoordigers niet beslagen op het ijs komen, worden veel taken overgeheveld naar het directiecomité, dat bestaat uit enkele schepenen en burgemeesters volgens de politieke krachtsverhoudingen. En die beslissen alles onder elkaar. De raad van bestuur knikt. De afstand met de gemeenteraad, die de burgers vertegenwoordigt, is bijzonder groot. Sp.a heeft in dat verband een voorstel van decreet ingediend over een raad van bestuur met externen die zijn aangewezen door de gemeenten, terwijl de lokale mandatarissen zitting hebben in de algemene vergadering. Zou dat volgens de sprekers een stap kunnen zijn naar professionalisering, transparantie en meer democratische controle?

3.3. Tussenkost van Björn Rzoska

Björn Rzoska sluit zich aan bij de vraag over de wenselijkheid van gemeentelijke fusies ter vergroting van de bestuurskracht. Hoe zien de genodigden de evolutie voor de lokale besturen op het vlak van energie? Welke vorm van samenwerking moet er onderling tussen de gemeenten komen en met de Vlaamse overheid? Hoe kan men de transparantie verhogen?

De spelregels in het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking zijn scherp maar heel wat structuren vallen erbuiten. Zijn ervaring met raden van bestuur is dat kritische vragen er niet in dank worden afgenomen door de bestuurders die andere dingen te doen hebben. Ook de voorgeschreven, jaarlijkse rapportering aan de gemeenteraad vergt in de praktijk bloed, zweet en tranen. Welke elementen kunnen dat verbeteren?

3.4. Tussenkost van Willem-Frederik Schiltz

Willem-Frederik Schiltz wijst erop dat de gemeenten voor investeringsmiddelen afhankelijk zijn van de financieringsintercommunales. Wie de bestuurskracht wil versterken, moet in de eerste plaats duidelijk bepalen wat de gemeenten als taken krijgen en hoe ze daarvoor worden gefinancierd. Hij heeft er wel bedenkingen bij dat een gemeente op de private markt actief moet zijn om haar publieke taken te financieren. Een grondig kerntakendebat dringt zich in dat verband op.

De vaststelling dat men de helft van zijn taken beter samen met andere gemeenten uitvoert, zet eigenlijk het bestaan van de gemeente zelf op de helling. Tegenover die efficiëntielogica staat echter de vaststelling dat de Vlaming verknocht is aan zijn kleine gemeente, die hij niet wil zien opgaan in een groter geheel. In Antwerpen werden na de fusie districten opgericht om de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen. Ongetwijfeld kan brede participatie soelaas bieden voor de genoemde weerstand.

Zou het een oplossing kunnen zijn voor de bestuurskracht van de raden van bestuur als men eerder de bevoegde schepenen zitting laat hebben? Volgens het lid worden gemeenteraadsleden te weinig betaald, waardoor ze ook een reguliere baan hebben en te weinig tijd overhouden. Bovendien zijn schepenen bestuurders van de gemeente en is de intercommunale het verlengde van dat bestuur.

Verder denkt hij dat het heel moeilijk is om het juiste niveau te bepalen waarop een op zich wenselijk bevonden samenwerkingsverband georganiseerd wordt. Anders dan bij afval is het moeilijk om de verschillende energiedistributienetwerken in één matrix onder te brengen, waarin men dan gemeenten zou kunnen indelen in demografisch, economisch en sociologisch evenwichtige verzamelingen. Verschillende activiteiten in die sector leiden door hun aard en techniciteit immers tot verschillende indelingen in werkingsgebieden. Overlapping is onvermijdelijk. Waarom zien de sprekers de politie- en brandweerzones wel als modellen?

De spreker erkent dat de structuur van de energie-intercommunales complex is en dat de verweving met de financieringsintercommunales de transparantie niet ten goede komt. De energieleidingen vormen een kapitaalintensieve infrastructuur die destijds door de gemeenten is gefinancierd, waarvoor ze nu dividenden krijgen. Die infrastructuur is ondertussen uitgegroeid tot een Vlaams netwerk. Terwijl het nut van de gemeentelijke aanwezigheid ondertussen beperkt was geworden, vormt de idee van smart cities en decentrale productie een motief voor gemeenten om dit beleid weer naar zich toe te trekken. Hij stelt zich dan ook behoedzaam op tegenover een grote fusieoperatie, behalve voor de operator.

Het is belangrijk dat gemeenten weten wat er in hun grond zit en wat ze ermee kunnen aanvangen.

3.5. Tussenkost van Michel Doomst

Michel Doomst vraagt of er geen uitzuivering nodig is van de vele vormen van samenwerking en of de creativiteit niet moet getemperd worden door selectiviteit. Professor De Rynck pleitte ervoor om na te gaan waarom afgeleide nv's opgericht worden. Is dat niet een van de kernzaken die samen met het federale niveau moeten opgelost worden? Moet men de gewenste transparantie niet vooral op lokaal niveau zien te organiseren? Welke ideeën heeft professor Van Dooren daarover? Vormt de dynamiek die door de politie- en brandweergebieden op gang wordt gebracht, een alternatief voor fusie, op voorwaarde van voldoende democratische controle?

3.6. Tussenkost van Hermes Sanctorum-Vandevoorde

Hermes Sanctorum-Vandevoorde begrijpt dat bestuurskundigen tegengas geven als de intercommunales in het nauw raken, maar onderschatten zij daarbij niet de impact van structuren? De afstand met de gemeenten wordt op een gegeven moment immers heel groot. Samen met de complexiteit van het energieveld zorgt deze lange keten ervoor dat de democratische controle volledig zoek raakt. Is het niet beter om richtlijnen op te stellen over de afstand en de eenvoud?

Wat het commercialiseren van afvaltechnieken betreft, wijst hij erop dat het succes van de Vlaamse recyclage meer te maken heeft met het kader van de inzamelplicht dan met de verwerkingstechnieken.

3.7. Tussenkost van Ingrid Pira

Ingrid Pira verwijst naar de indeling in regio's zoals opgenomen in de regioscreening die door voormalig minister van Binnenlands Bestuur Geert Bourgeois werd verricht. De ordening die uit die doorlichting naar voren komt, kan men als stads- en streekgebieden, gebiedsaftakelingen rond een grote of middelgrote stad beschouwen. Het vertoont een opvallende correlatie met de vandaag getoonde kaart, maar ook met de subgebieden uit de Egmontonderhandelingen. Zou het in het licht van de nood aan samenwerking en het geringe enthousiasme over verplichte fusies, een idee zijn om de organische verbanden uit de genoemde kaarten een vaste vorm inclusief een democratische legitimiteit te geven? En meteen ook de provincies door deze natuurlijke verbanden te vervangen? Is het mogelijk ook de intercommunales op die leest te schoeien, waardoor erover kan gediscussieerd worden op een geëigend niveau?

3.8. Tussenkost van Marius Meremans

Marius Meremans heeft vragen bij gemeenten die hun bestuurskracht alleen kunnen verhogen door samenwerking. Als men de gemeenteraad ontlast door hem bevoegdheden te ontnemen, welke rol blijft er dan nog over? Moet het gemeenteraadslid zich erbij neerleggen dat alles wordt beslist door een club van burgemeesters en schepenen, hoe goed die elkaar ook verstaan? Hoe verhoudt het pleidooi voor meer vaste samenwerkingsverbanden in bepaalde regio's zich tot de uitspraak van de professor dat men volwassen genoeg moet zijn om te bepalen of een gemeente wel of niet aan een samenwerkingsverband kan deelnemen? Gemeenten beschikken nu al over de instrumenten om de samenwerkingsverbanden te vereenvoudigen, maar maken er weinig gebruik van. Moet dat niet gestimuleerd worden?

Wil men de dominante positie van de intercommunales doorbreken door de gemeenten groter te maken? Hij erkent in dat verband dat de werking van de commissie intergemeentelijke samenwerking in veel gemeenteraden dode letter blijft. De vijf provincies vervangen door 45 structuren zal de transparantie niet bevorderen. Eerder gelooft Marius Meremans in grotere gemeenten, maar welke stimulansen kunnen gemeenten daartoe aanzetten?

3.9. Tussenkomsst van Mercedes Van Volcem

Mercedes Van Volcem treedt bij dat lokale politiek heel complex is geworden. Een gemeenteraadslid ontvangt ongeveer 220 euro bruto per zitting. De materies op de agenda van de gemeenteraad zijn complex voor iemand die daarnaast fulltime werkt. De intercommunales komen daar dan nog bij. De energiesector gaat de pet van velen te boven, ook al zal niet iedereen dat toegeven om niet zwak over te komen. Tegelijk wordt elke mandataris over dezelfde kam geschoren als zakkenvuller, terwijl oppositieleden nochtans vaak in geen enkele betaalde intercommunale zitten. De vraag hoe men kan komen tot sterke gemeenteraadsliden die de democratische controle verhogen, is belangrijker dan die over de hoogte van de vergoeding.

Als voorbeeld geeft Mercedes Van Volcem het thema openbaar domein. Om de haverklap worden straten open- en weer dichtgegooid door maatschappijen van openbaar nut. Zou het niet beter zijn om wegenis, glasvezel, gas, elektriciteit, water, groen en onderhoud samen te brengen in één verband, waarin de kennis verzameld wordt? Belangrijke principes daarbij zijn klantvriendelijkheid en kostenefficiëntie. De vraag is dan hoe de controle van deze nog grotere complexiteit door gemeenteraadsliden kan worden georganiseerd. Zijn er in het buitenland goede voorbeelden van een dergelijk denken vanuit de klant en niet vanuit de overheidsstructuren?

4. Antwoorden van de genodigden

Filip De Rynck merkt op dat deze commissie bezig is met structuren, niet met inhouden. De interessante discussie over het energiebeleid van de toekomst, met inbegrip van de lokale en gewestelijke taken op dit vlak, wordt bijvoorbeeld niet hier gevoerd. De kerntaken worden in andere commissies dan Binnenlands Bestuur behandeld. Hij adviseert om na te denken over de koppeling van die discussies.

Verder gelooft hij niet dat men nog langer alles kan vatten met het onderscheid tussen autonoom gemeentelijk belang en autonoom gewestelijk belang. Veel zaken, zoals vervoer, zijn van gemengd belang. Geen enkele gemeente of stad is nog in staat om zich autonoom te profileren ten opzichte van de grote spelers (Apple, Microsoft) op het vlak van smart cities. Omwille van dit gemengde belang ontstaan in andere landen samenwerkingsverbanden tussen centrale overheden en steden. Dergelijke ontwikkelingen zijn niet meer te beheersen met de klassieke, juridische onderscheidingen. De spreker pleit daarom nogmaals voor nieuwe, creatieve vormen van samenwerking tussen Vlaamse en lokale overheden. Zelfs Vlaanderen, niet groter dan een wijk van New York, heeft nauwelijks nog de capaciteit om op een aantal vlakken te wegen. Krachtenbundeling is aangewezen.

De governance van samenwerking raakt meer dan alleen de positie van gemeenteraadsliden in samenwerkingsverbanden. Het gaat ook over het functioneren van partijen, hun verzwakkende ondersteuning van gemeenteraadsliden, de afbouw van studiediensten, en de verminderde financiering van lokale afdelingen. Minder raadsleden, beter vergoed en ondersteund is één zaak, maar

cruciaal is ook hoe de partijen hun overheidsfinanciering inzetten om lokaal mensen te ondersteunen.

Tot nu toe worden in de intercommunales klassieke organisatiemodellen gebruikt: grote raden van bestuur met nog grotere algemene vergaderingen. De vraag of alle vennoten een vertegenwoordiger moeten hebben in de raad van bestuur, is terecht. Met deze aspecten is Vlaanderen, inclusief de universiteiten, tot nu toe te weinig creatief bezig geweest. Wat er gebeurt in de samenwerkingsverbanden komt vrijwel nergens aan de orde bij de gemeentelijke managementteams. Zeer weinig gemeenten hebben de deskundigheid in huis om schepenen en raadsleden daarin voldoende te ondersteunen. Men is in feite afhankelijk van de intercommunales zelf.

Een en ander heeft ook te maken met transparantie. In Nederland moet elke wethouder elk jaar zeggen waar hij in zit en hoeveel hij verdient. De vraag is waarom dit ook hier niet georganiseerd wordt. Is dat zo moeilijk? Een gemeenteraad kan dat perfect eisen, maar durft het niet. Men staat immers onder druk van de partijdiscipline. Nochtans had daarmee ook hier heel wat herrie zoals in Gent voorkomen kunnen worden. De zwakte van de gemeenteraden is inderdaad een zorgelijk punt.

Filip De Rynck bevestigt dat men op een aantal plaatsen inderdaad beter geen nieuwe structuur creëert voor elke bijkomende behoefte aan samenwerking, maar beter alles bundelt, eventueel in een bestaande intercommunale voor streekontwikkeling. Hergebruik van bestaande structuren gebeurt te weinig, al zijn bijvoorbeeld IOK, Leiedal en WVI bezig met dergelijke hervormingen, die kansen moeten krijgen.

De omgang met regionale problemen als mobiliteit en ruimtelijke ordening is iets anders. Die vindt plaats met een groep van gemeenten maar niet exclusief door hen, al kunnen beide elkaar raken. Op het snijpunt van beide vindt men de fusies, waar de spreker al lang een grote voorstander van is. Wie steeds meer gaat samenwerken met dezelfde partners, stelt vast dat de meest efficiënte vorm daarvan een fusie is. Zij vormt een continuüm met andere samenwerkingsvormen. Het is immers ook zo dat veel samenwerking niet lukt, halfslachtig is en om allerlei redenen inefficiënt. Vlaanderen duurzaam ontwikkelen met 308 gemeenten die elk ruimte aansnijden, zal niet lukken. Velen zijn het met hem eens over deze verbetering van de bestuurlijke ordening, maar durven het niet publiek te zeggen, omdat het zo gevoelig ligt.

Wouter Van Dooren legt uit dat een goede basisregelgeving nodig maar op zich onvoldoende is. Daarnaast is transparantie nodig, die een goede discussie mogelijk maakt, op verschillende plaatsen, over de werking in concrete gevallen, waarmee druk kan worden uitgeoefend op de organisaties. Men mag het debat over intergemeentelijke samenwerking niet alleen aan de politiek overlaten. Het moet ook gevoerd worden door een breder veld van maatschappelijke actoren. Transparantie over de vergoedingen had een ander debat opgeleverd.

Als men meer in vaste vorm samenwerkt, komen fusies dichterbij, maar dat betekent nog niet dat men dat met een pennentrek kan regelen. De spreker weet niet of Vlaanderen daar al aan toe is en of het echt nodig is. Daar is geen wetenschappelijk bewijs voor. Er zijn voor- en tegenstanders. Hij denkt wel dat het interessant is om binnen de zones (bijvoorbeeld, maar niet noodzakelijk de politiezones) vormen van samenwerking van onderuit te laten groeien. Dat zal de stap naar fusies dichterbij brengen, eerder dan te werken met steeds wisselende groepen van samenwerkende gemeenten. Hij merkt daarbij op dat het gaat over andere fusies dan vandaag, namelijk over gemeenten van 30.000 tot 40.000 of zelfs 50.000 inwoners. Het gaat bovendien om kleinere, persoonsgebonden

bevoegdheden en niet over een sector als energie, die te groot en complex is geworden voor de schaal van een politiezone.

Transparantie gaat gewoonlijk van crisis tot crisis vooruit. Dat is ook het geval in andere sectoren als de publiek-private samenwerking, waar thans nog veel onduidelijke structuren zijn. Dit vormt misschien een volgend actieveld, suggereert de spreker. Door zich proactief op te stellen, kan men een crisis voor zijn. Hij onderstreept nogmaals het belang van het opentrekken van de democratische verantwoording, naar de media bijvoorbeeld.

Wouter Van Dooren begrijpt dat de financieringsintercommunales gemeenten rendement bieden en dat men hen inkomsten afneemt door die uit te schakelen, maar het moet mogelijk zijn om de financiering eenvoudiger te organiseren zonder die vehikels. Waarom kunnen niet meer gemeenten rechtstreeks deelnemen aan intercommunales?

Het kerntakendebat moet fijnmazig gevoerd worden. Met private in de plaats van publieke monopolies heeft men in elk geval niets gewonnen.

De bestuurskracht van kleine besturen kan niet alleen door samenwerking worden verhoogd. De integratie van gemeente en OCMW draagt ertoe bij, evenals participatie en het serieus nemen van de BBC. Gemeenteraden kunnen worden ontlast doordat ze zich minder moeten bezighouden met formaliteiten en er meer tijd is voor inhoudelijke thema's. Dat zal mensen meer motiveren om na de werkuren naar de gemeenteraad te komen dan hen over technische zaken als dotaties en vertegenwoordiging in structuren te laten stemmen.

Mercedes VAN VOLCEM,
voorzitter

Nadia SMINATE,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
BBC	beleids- en beheerscyclus
bnp	bruto nationaal product
EU	Europese Unie
IOK	Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen
nv	naamloze vennootschap
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
UAntwerpen	Universiteit Antwerpen
UGent	Universiteit Gent
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
WVI	West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie, Huisvestingsbeleid en Technische Bijstand