



Vlaams
Parlement

ingediend op **1214** (2016-2017) – Nr. 1
26 juni 2017 (2016-2017)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering en Stedenbeleid
uitgebracht door Sofie Joosen

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.

Documenten in het dossier:

1125 (2016-2017) – Nr. 1: Verslag van de gedachtewisseling

1143 (2016-2017) – Nr. 1: Verslag van de gedachtewisseling

1174 (2016-2017) – Nr. 1: Verslag van de hoorzitting

1211 (2016-2017) – Nr. 1: Verslag van de gedachtewisseling

INHOUD

1. Toelichting door de VVSG	4
2. Toelichting door Guberna	4
3. Toelichting door Günther Croisiau (Capgemini)	11
4. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	13
4.1. Tussenkost van Marnic De Meulemeester	13
4.2. Tussenkost van Nadia Sminate.....	13
4.3. Tussenkost van Joris Vandenbroucke	13
4.4. Tussenkost van Michel Doomst	14
4.5. Tussenkost van Ingrid Pira	14
4.6. Tussenkost van Marius Meremans	15
4.7. Tussenkost van Mercedes Van Volcem	15
5. Antwoorden van de genodigden.....	15
5.1. Antwoorden van Jan Leroy	15
5.2. Antwoorden van Lutgart Van den Berghe	15
5.3. Antwoorden van Günther Croisiau	18
6. Slotbemerkingen	19
Gebruikte afkortingen	21

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid hield op 16 mei 2017 een hoorzitting over de structuren, mandaten en taken in het kader van de intergemeentelijke samenwerking.

Aan de hoorzitting werd deelgenomen door:

- Jan Leroy en Christof Delatter, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten;
- Lutgart Van den Berghe en Fanny D’hondt (Guberna);
- Günther Croisiau (Capgemini).

1. Toelichting door de VVSG

Jan Leroy hoopt dat het overleg met de lokale besturen verdergaat na deze hoorzitting, aangezien men deze structuren volgens de VVSG niet in eerste instantie als Vlaams moet zien dan wel als verlengd gemeentelijk. Belangrijk is voorts dat het debat gevoerd wordt op basis van cijfers en feiten, waarbij hij het aantal structuren als voorbeeld geeft. In de media verschenen daarover zeer hoge cijfers, waarin echter alle overlegfora waren meegeteld. Hij verzekert verder dat de presentatie van de VVSG gevalideerd is door haar raad van bestuur.

1.1. Intergemeentelijke samenwerking op basis van het IGS-decreet

Christof Delatter staat bij het begin van zijn uiteenzetting stil bij de essentie van intergemeentelijke samenwerking. Voor de VVSG is zij een vorm van verlengd lokaal bestuur. Het gaat om hulpstructuren die door de gemeenten zijn opgericht, van hen zijn en tot hun dienst staan. Gemeenten moeten er in principe voor kunnen kiezen om alle taken die zij ter harte nemen, samen uit te voeren met het oog op hogere kwaliteit en efficiëntie. In de loop der jaren is deze samenwerking essentieel geworden in de lokale dienstverlening. In het buitenland wordt er met afgunst naar gekeken. Zo kwam de OESO al haar licht opsteken bij de VVSG. In het eerste VN-wereldrapport over afvalbeheer is een volledig hoofdstuk gewijd aan de goede praktijken in Vlaanderen, meer bepaald aan de rol die intergemeentelijke samenwerking speelt in de succesvolle implementatie van een ambitieus afvalbeleid.

Volgens de VVSG deden de meeste problemen die de voorbije maanden zijn opgedoken, zich voor in samenwerkingsverbanden die niet onder het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking vallen. Die nestbevuilers moeten eruit, onderstreept de spreker, want zij brengen een goed instrument in diskrediet. De vormen van samenwerking die wel uit het decreet vertrekken, hebben de gemeenten in staat gesteld diensten te ontwikkelen waar ze anders nooit zouden toe gekomen zijn. Als voorbeelden geeft hij het sluitende netwerk van crematoria, de oprichting van bibliotheken, vrijetijds- en sportinfrastructuur, drinkwaterdistributie, telecommunicatienetwerken, de ononderbroken levering van elektriciteit en gas, de ontwikkeling van (duurzame) bedrijventerreinen, en afvalbeheer.

Het IGS-decreet kwam in 2001 tot stand in opvolging van de federale wet, na lange voorbereiding door en in samenwerking tussen Vlaamse overheid en de lokale besturen. Belangrijk daarin was de vraag naar de garantie van democratische legitimering. Men had immers vastgesteld dat heel wat intercommunales geëvolueerd waren tot clubs van experts, die los van de gemeenteraad opereerden. Om opnieuw te zorgen voor sterkere politieke aansturing werd ervoor gekozen de gemeenten maximaal te vertegenwoordigen in de raden van bestuur en wel bij voorkeur door gemeenteraadsleden. Tweede belangrijke keuze was die voor voldoende flexibiliteit. De gemeenten moesten kunnen kiezen uit een spectrum van mogelijke samenwerkingsverbanden, van zeer eenvoudige,

contractuele of projectverenigingen, tot zwaardere zoals opdrachthoudende en dienstverlenende verenigingen.

In 2014 werd het decreet grondig geëvalueerd door het ABB, samen met het kabinet van minister Bourgeois en de VVSG. De algemene vaststelling was dat het decreet had gebracht wat ervan was verwacht: de band tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten was opnieuw sterker geworden. De spreker vermeldt de aanwijzing van bestuurders, bespreking door de gemeenteraden, waarnemers uit de oppositie en transparantieplichtingen. Wel werden een aantal bijsturingen voorgesteld, die in 2016 werden goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

Het is dan ook merkwaardig dat vandaag over dat goed werkende decreet wordt gediscussieerd, terwijl de belangrijkste wantoestanden zich erbuiten hebben voorgedaan. De Vlaamse Regering heeft snel gereageerd door een aantal ingrepen voor te stellen in een visienota. Met de meeste voorstellen heeft de VVSG geen problemen, behalve met het maximum van vijftien bestuurders. De spreker betwijfelt niet dat de intentie goed is, maar de meeste samenwerkingsverbanden hebben meer dan vijftien gemeenten als vennoten.

1.2. Voorstellen van de VVSG

Zelf pleit de VVSG ervoor om de logica van 2001 aan te houden en verder te werken met minstens één bestuurder per gemeente. Dat is nodig indien men de samenwerkingsverbanden als verlengd lokaal bestuur wil blijven zien, de band met de lokale besturen nauw houden en de sturing door de gemeenten actief. Naast de beleidsrelevantie van die vertegenwoordiging, is er ook een juridisch argument. De aanwezigheid van elke vennoot binnen alle bestuursorganen van een samenwerkingsverband is immers van belang voor de naleving van de Europese spelregels. De Europese richtlijn Overheidsopdrachten en de Europese rechtspraak geven aan dat men alleen op die voorwaarde de samenwerkingsverbanden als verlengstuk van de gemeente mag zien. Als niet langer alle gemeenten vertegenwoordigd zijn, loopt men het risico dat de structuren niet als 'in house' beschouwd worden door de Europese rechtspraak. De VVSG pleit er dan ook voor eventuele plafonnering juridisch zeer grondig te bekijken en spijkerharde garanties te geven dat er geen problemen komen met Europese richtlijnen en rechtspraak.

Een eventuele beperking komt er feitelijk op neer dat een samenwerkingsverband niet meer dan vijftien gemeenten als vennoot kan bevatten. Nochtans blijkt dat de wenselijke schaal sterk uiteenloopt tussen beleidsdomeinen. Er bestaat niet zoiets als een ideale schaal. Zij hangt af van lokale omstandigheden en de sector, en evolueert bovendien in de tijd. De VVSG pleit voor voorzichtigheid. Experts bevestigen de genoemde vrees.

Wat de rol en taak van de bestuurders betreft, staat de VVSG open voor een debat over sterkere betrokkenheid van burgemeesters en schepenen in bestuursorganen, zonder dat ze daarvoor noodzakelijk een aanvullend presentiegeld hoeven te krijgen. Voorwaarden zijn wel de gelijktijdige keuze voor de versterking van het statuut van de lokale mandataris en een heldere regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van bestuurders. Presentiegeld kan een compensatie zijn voor het laatste risico. Als voorbeeld geeft de spreker de hoofdelijke aansprakelijkheid bij een dodelijk arbeidsongeval.

Vervolgens roept hij de vraag op of het terecht is om de technische expertise die nodig is voor de rol van bestuurder, te vergelijken met de private sector. Heeft men niet eerder een maatschappelijke opdracht? De VVSG meent dat dit laatste het geval is en dat het ook de geest is van het IGS-decreet uit 2001. De

technische expertise moet vooral komen van het management en van de eigen gemeentelijke diensten. Op dat laatste vlak ziet de VVSG nog ruimte voor verbetering. Managementteams staan thans te weinig stil bij wat er gebeurt in de samenwerkingsverbanden waaraan hun gemeenten participeren. Bestuurders versterken is een gemeenschappelijke opdracht van zowel politieke fracties als de VVSG.

De spreker wijst er wel op dat de pleidooien voor een sterkere deelname door burgemeesters en schepenen tot concentratie van mandaten leiden. Men kan niet tegelijk daarvoor kiezen en voor decumulatie, het is het een of het ander. Wat de pleidooien voor meer greep van de gemeenten betreft, zal men evenzeer moeten kiezen tussen een groter aantal structuren met kleinere raden van bestuur enerzijds, en minder structuren met grotere raden anderzijds. Men kan ook niet tegelijk vinden dat de samenwerkingsverbanden niet te veel uiteenlopende taken op zich mogen nemen én dat er niet te veel samenwerkingsverbanden mogen zijn.

Positief is dat het decreet Lokaal Bestuur de bepaling van een code van goed bestuur door de algemene vergadering naar voren schuift. Een aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben er trouwens al een. De geografische samenhang van de werkingsgebieden werd eerder al door de VVSG zelf aangebracht, maar moet zo veel mogelijk van onderuit groeien.

Zoals gezegd zijn de bestaande structuren zeer verscheiden. De verschillen betreffen schaal, sector, graad van centrale regulering en oprichtingsniveau. Dé intercommunale, die door de pers wordt opgevoerd, bestaat niet. Als men het debat zuiver wil houden, mag men het bovendien niet vermengen met sectorale discussies zoals die over energiedistributie.

Het debat mag evenmin verengd worden tot een discussie over publiek of privé. De VVSG pleit er al lang voor de keuze tussen taken zelf uitvoeren, ervoor samenwerken of ze uitbesteden, over te laten aan het gemeentelijk niveau. Het is vandaag trouwens al zo dat gemeenten taken afstoten dan wel juist opnieuw ter harte nemen omdat de markt faalt. De tegenstelling tussen intergemeentelijk samenwerken en uitbesteden is vals. Samenwerkingsverbanden besteden zelf veel uit en creëren opportuniteiten voor de privésector door risico's in te perken, en zekerheid te bieden over volumes en termijnen. Openheid voor de markt stelt gemeenten dan weer in staat tot prijsvergelijking. Het is dan ook het best de keuze aan de lokale besturen zelf over te laten.

Tegenover de pleitbezorgers van een gelijk speelveld merkt hij op dat een privébedrijf in de eerste plaats winst nastreeft voor zijn aandeelhouders, terwijl een publiek intergemeentelijk samenwerkingsverband maatschappelijke dienstverlening organiseert tegen de laagst mogelijke kosten. Hun finaliteit is dermate verschillend dat een pleidooi voor een gelijk speelveld niet opgaat.

Goede intergemeentelijke samenwerking is democratisch. Het decreet van 2001 bevat veel garanties en instrumenten voor transparantie en inspraak. Liever dan er nieuwe aan toe te voegen of wijzigingen aan te brengen, wil de spreker dat ze beter gebruikt worden en dat gemeenteraadsleden beter ondersteund worden om dit effectiever te doen. Hij pleit ervoor hun gebruik door te trekken naar andere structuren. Het debat tussen burgemeesters op een intergemeentelijk forum is soms inhoudelijk sterker en democratischer dan dat op de gemeenteraad, waar het vaak meerderheid tegen oppositie is. Intergemeentelijk zitten alle politieke fracties samen om tot een visie te komen. Dat een gemeente haar stempel niet kan drukken op het samenwerkingsverband is de logica zelf. Het verband is immers vrijwillig maar niet vrijblijvend. Men moet met collega's op zoek naar een gemeenschappelijke visie, wat geen zwakte, maar een waarde is.

De VVSG doet een warme oproep om intergemeentelijke samenwerking naar waarde te schatten. Men moet zich de vraag durven stellen waar Vlaanderen had gestaan op heel wat domeinen als het haar niet had gehad. Zij is een belangrijk instrument om gezamenlijke expertise op te bouwen in vaak technische en snel evoluerende sectoren. Men mag het kind niet met het badwater weggooien.

1.3. Tot besluit

Jan Leroy rondt af met enkele beleidsvoorstellen. Het eerste is om de analyse niet te beperken tot het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking. Hij roept de Vlaamse overheid op om op te houden andere regels uit te werken voor aparte sectoren. Inzake toerisme, RESOC en onderwijs zijn de regels voor intergemeentelijke samenwerking telkens anders. De spreker pleit ervoor dat alle sectoren terugvallen op het kaderdecreet. Naast eenvoud zou het ook de mogelijkheid van regionale clustering bevorderen.

Tweede voorstel is werken aan de versterking van bestuurders door vorming en opleiding, gekoppeld aan de verbetering van het statuut van lokale mandatarissen. Beide visienota's van de Vlaamse Regering (intergemeentelijke samenwerking en energiesector) reduceren helaas het probleem tot mandaten en vergoedingen. In de hele Vlaamse energiedistributiesector wordt 1 miljoen euro aan vergoedingen verstrekt. Door daarin te snoeien gaat men de stroom- of gasprijs niet betekenisvol naar beneden krijgen voor 6,5 miljoen Vlamingen. Waar het debat wel moet over gaan is de rol van de bestuurder, zijn bescherming en zijn statuut.

Derde voorstel is de keuze voor intergemeentelijke samenwerking van onderuit. Gemeenten moeten zoals gezegd zelf bepalen wat ze doen en hoe ze dat doen. De VVSG ondersteunt hen daarbij met een afwegingskader.

Tot slot vraagt de spreker uitdrukkelijk om bij alle verdere stappen de lokale besturen en hun samenwerkingsverbanden te betrekken, zoals ook het geval was in 2001 en bij de evaluatie in 2014.

2. Toelichting door Guberna

2.1. Inleiding

Lutgart Van den Berghe onderstreept bij het begin van haar uiteenzetting dat haar organisatie onafhankelijkheid hoog in het vaandel voert. Zij is financieel niet schatplichtig aan enige groep en ontvangt evenmin subsidies van de overheid. Zij is het eens met de voorgaande spreker dat het debat moet worden opgetild boven de slogans over overdreven vergoedingen, cumulatie van mandaten en vergoedingen voor niet-geleverde prestaties. De reflectienota die Guberna daartoe heeft geschreven is afgestemd met vertegenwoordigers van de intergemeentelijke samenwerking, meer bepaald de vormen die werken met een raad van bestuur en waarin sprake is van delegatie van bevoegdheden.

Welke instrumenten zijn nodig voor performante en professionele organisaties met een publieke functie? Hoe kunnen zij het best voldoen aan de maatschappelijke verwachtingen in een complexe en veeleisende omgeving, waarin de samenleving meer transparantie en verantwoording eist dan vroeger? Guberna heeft daar niet alleen binnenskamers over nagedacht maar heeft ook onderzoek gedaan naar de intercommunale praktijk in Vlaanderen en Wallonië. Helaas bestaan de pijnpunten die het daarbij vijf tot tien jaar geleden vaststelde, ook vandaag nog. Hopelijk vindt men vandaag meer gehoor.

2.2. Ontrafelen van de intergemeentelijke samenwerking en de bijhorende participaties

Intercommunales hebben bestaansrecht omdat gemeenten voor sommige vormen van dienstverlening een te kleine schaal hebben. Efficiëntie en betaalbaarheid vereisen in die gevallen samenwerking. Dit roept enkele bestuurlijke vraagstukken op: wie beslist wat er gebeurt en welke belangen zijn daarbij prioritair? In een raad van bestuur wordt men, anders dan in een gemeenteraad met meerderheid en oppositie, gedwongen om tot consensus te komen. De methode daartoe varieert naargelang de complexiteit van de organisatie. De spreker vindt in elk geval niet dat alle gemeenten vertegenwoordigd moeten zijn in de raad van bestuur. De intercommunale met het grootste aantal leden heeft er niet minder dan 123, zo blijkt uit de inventarisatie van de minister.

Er is niet alleen een enorme groei in het aantal intercommunale organisaties maar ook in hun omvang (filialen, participaties, activiteitenradius). Bovendien zijn ze erg heterogeen. De voorstellen van Guberna voor de aanpak daarvan zijn gebaseerd op bestuurlijke ervaring met afspraken, besluitvorming en omgang met conflicterende belangen en verschillende visies met het oog op consensus, in een publieke omgeving met democratische vertegenwoordiging.

De spreker is ervan overtuigd dat een typologie nodig is. Er is in elk geval een limiet aan het aantal gemeenten dat rechtstreeks kan worden vertegenwoordigd in een raad van bestuur. Zij heeft het over tien vertegenwoordigers, maar dat getal is geen fetisj. Als men elke gemeente vertegenwoordigd wil zien, binnen het maximum van vijftien uit de visienota moet blijven en rekening houdt met de aanwezigheid van onafhankelijken uit het decreet bestuurlijk beleid, komt men eveneens uit op tien tot twaalf. Er zullen hoe dan ook oplossingen moeten worden gevonden voor de verzoening van democratisch gehalte en effectieve besluitvorming.

In veel organisaties opereert de zogenaamde raad van bestuur niet als zodanig, stelt men in de praktijk vast, maar eerder als een veredelde algemene vergadering. Om tot goed bestuur te komen, worden dan maar tussenorganen gecreëerd waarin veel minder mensen discussiëren en beslissingen nemen, maar die juridisch niet bestaan en waarvan de aansprakelijkheid niet is geregeld. De spreker dringt aan op bezinning over de haalbaarheid van rechtstreekse, democratische vertegenwoordiging. Daarbij komt dat een aantal organisaties participaties heeft gevormd en opportuniteiten heeft gezien om activiteiten te ontwikkelen naast de oorspronkelijke. Ook naar die werkelijkheid moet aandachtig worden gekeken. Vraag is met name of de rechtsvorm van intergemeentelijke samenwerking de juiste rechtsvorm is voor elk van die onderdelen.

Als men samenwerkt met privépartners of zaken doet die ook in de privésector gebeuren, ook al is het doel van die participaties niet het maken van winst, vereist een gelijk speelveld de nodige instrumenten en toezichtsorganen. Dat vereist een debat over de finaliteit van de organisatie en haar onderdelen. Sommige – ook al zijn het uitzonderingen – hebben immers praktijken waarvoor men een privéonderneming aan de schandpaal zou nagelen, zoals belastingontwijking. Is dat te rechtvaardigen, is dat een gelijk speelveld? Het mechanisme van intergemeentelijke samenwerking is fantastisch zolang men de finaliteit in het oog houdt. Het is aan de politiek om uit te maken of een activiteit daartoe behoort dan wel of de organisatie zich moet terugplooiën op haar oorspronkelijke doel. De gemeente bepaalt of iets past in haar dienstverlening dan wel of ze verkiest te delegeren of te outsourcen.

2.3. Gepast governancemodel voor elk type

Guberna is ervan overtuigd dat voor elk type een andere governance nodig is. Het voorstel in de visienota om elke samenwerking een eigen code te laten ontwikkelen, is volgens haar een stap achteruit op de weg naar transparantie. De OESO beveelt de overheid juist aan een referentiekader te creëren en iedereen de kans te geven dat al dan niet toe te passen en in dat laatste geval een andere oplossing voor te stellen, eventueel voor een onderdeel ervan: pas toe of leg uit, vat ze samen. Jaren geleden werd in Vlaanderen al een dergelijk modelcharter uitgewerkt voor en met de universiteiten en hogescholen. Die aanpak garandeert meer transparantie dan 141 verschillende codes.

Het eerste type is dat van de zuivere intergemeentelijke samenwerking, die alleen focust op gemeentelijke taken, kleinschalig samenwerkt en dicht aansluit bij de gemeentelijke dienstverlening. Er zijn geen grote veranderingen voor nodig, zelfs niet op het vlak van vertegenwoordiging of presentiegelden. Voor Guberna is dit type meer ingebed in de bestuursreflex van een gemeente dan van een organisatie. Wel zijn afspraken over verantwoording en transparantie nodig.

Type B is het moeilijkste type, met een grootschaliger opdracht, veel meer gemeenten en in een veel complexere omgeving. Vaak wordt er ook verder afgeweken van de oorspronkelijke bedoeling en is er veel meer diversificatie ten opzichte van de oorspronkelijke gemeentelijke taken. Energie-, afval- en watersector vormen goede voorbeelden. Guberna stelt voor hen voor om hun governanceorganen opnieuw te definiëren.

Een eerste aspect hierbij is de manier waarop 'aandeelhouders' hun stem kunnen laten horen en richting geven aan de organisatie, wat traditioneel gebeurt via een zetel in de raad van bestuur. Gezien de aandeelhouders (gemeenten) in type B heel talrijk zijn, moet men op zoek naar een getrapte representativiteit om de raad van bestuur werkbaar te houden. Hiervoor kan men inspiratie vinden bij grote coöperaties, universiteiten, business schools en familiebedrijven: ook daar zijn de eigenaars en opdrachtgevers zo talrijk dat ze niet allemaal in de raad van bestuur kunnen vertegenwoordigd zijn. In deze gevallen wordt gekozen voor een soort van 'aandeelhoudersbestuur' (dat bredere bevoegdheden heeft dan de klassieke aandeelhoudersvergadering en ook frequenter bijeenkomt).

Een raad van bestuur blijft uiteraard wel nodig, maar dan als echt bestuursorgaan. Als men de huidige bestuurspraktijken in de intercommunales onder de loep neemt, dan ziet men dat deze tweedeling ook vandaag bestaat, maar dan onder andere namen. De raad van bestuur met zijn totale representativiteit functioneert eerder als een 'aandeelhoudersbestuur', terwijl de echte raad-van-bestuurstaken waargenomen worden door een suborgaan hiervan (met een veel beperkter samenstelling) die dan de naam krijgt van uitvoerend of directiecomité.

Voor de voorgestelde 'afgeslankte' echte bestuursraad blijven de gemeenten als leidende kracht beslissen wie erin wordt benoemd. Naast representatieve bestuurders moeten ook onafhankelijke experts zitting hebben. Ideaal is natuurlijk als er in de gemeenteraad al experts zitten. Voor hen bepleit de spreker geen vergoeding in de lijn van een gemeentemandataris, aangezien die in verhouding is tot de grootte van de gemeente, terwijl in een samenwerkingsverband zowel grote steden als kleine gemeenten kunnen zitten. In de plaats is een vergoedingssysteem in lijn met aard en complexiteit van de opdracht wenselijk.

Het aandeelhoudersbestuur heeft niet alleen de klassieke verantwoordelijkheden van de algemene vergadering, maar heeft daarenboven extra verantwoordelijkheden, zoals het duidelijk definiëren van de strategie. Zij moeten de finaliteit

bepalen en de perken waarbinnen de intercommunale zal werken. Eens dat is gebeurd, is het aan raad van bestuur en management om het waar te maken. Tegenover die delegatie staat wel verantwoording en opvolging. De algemene vergadering is vandaag feitelijk een communicatie-instrument voor de beslissingen die in de gemeenteraad zijn genomen. Hier moet verandering in komen. Het aandeelhoudersbestuur heeft dezelfde bevoegdheden als een klassieke algemene vergadering (benoemt de raad van bestuur, bepaalt de vergoedingen, roept ter verantwoording en verleent ontheffing), maar heeft daarnaast ook nog extra taken. Om de governancetriptiek te vervolledigen is het derde orgaan een sterk management, dat wordt benoemd door de raad van bestuur en daaraan verantwoording is verschuldigd.

Het derde type wordt gevormd door alle afsplitsingen, filialen en participaties. Als ergens een grote schoonmaak nodig is, is het daar. De federale overheid legt met de wet van december 2015 aan overheidsbedrijven die finaal een commerciële activiteit uitoefenen en in concurrentie komen met privébedrijven, op dat ze de normen van de competitieve omgeving respecteren. De code geldt niet alleen voor Bpost en Proximus maar ook voor beursgenoteerde ondernemingen die werken met publiek geld.

Bedrijven die participaties hebben uit intergemeentelijke samenwerking, werken met publiek geld en zijn daarom transparantie en verantwoording verschuldigd, stelt de spreker. Er is zeker verfijning nodig voor de publieke sector. Zij verwijst nog naar de OESO-code voor overheidsorganisaties, die stelt dat ze minimaal het niveau moeten halen van beursgenoteerde bedrijven.

2.4. Herpositionering van de governanceprincipes

Fanny D'hondt overloopt de universele principes van deugdelijk bestuur, die vervolgens moeten worden vertaald naar de specifieke context van een organisatie. Zij beperkt zich tot degene waarover volgens het onderzoek van Guberna een grondige reflectie nodig is.

De eerste betreffen de rol van de organen en hun toegevoegde waarde. Het is zeer belangrijk dat elk samenwerkingsverband een heldere bestuursstructuur heeft, waaruit blijkt dat goed is nagedacht over de toegevoegde waarde van elk orgaan en zijn rol en verantwoordelijkheden. Die neerschrijven is al een oefening op zich, maar het resultaat is daarna ook beschikbaar voor bijvoorbeeld nieuwe bestuurders. Vervolgens is het respect van ieder orgaan voor de rol en verantwoordelijkheid van de andere heel belangrijk.

Gemeenten moeten hun actieve rol als aandeelhouder en opdrachtgever ten volle opnemen en zich dus afvragen of de structuur die ze willen oprichten, ook effectief de beste vorm is, en daarna een visie ontwikkelen over waar men ermee naartoe wil. Naast de bewaking van de missie zijn ze ook verantwoordelijk voor de aanstelling van de bestuurders. De vele, aanvullende organen die in de praktijk blijken te bestaan, moeten kritisch doorgelicht worden, want complexiteit leidt tot ondoorzichtigheid. Beslissingen moeten worden genomen op het niveau waar de aansprakelijkheid geregeld is en niet elders.

Nauw daarmee samenhangend is de delegatie van bevoegdheden, die duidelijk moet zijn voor elke bestuurder en directeur. Delegatie vereist controle en verantwoording. Het is dan ook belangrijk dat dit helder wordt neergeschreven.

Wat de samenstelling van de raad van bestuur betreft, is Guberna pro aanwezigheid van representatieve bestuurders, maar daarnaast moet ook aandacht gaan naar ervaring, expertise en complementariteit. Bijkomend moet nagedacht worden over de mix met onafhankelijke bestuurders, die al zijn nut

heeft bewezen, ook bij publieke organisaties. Het decreet Deugdelijk Bestuur legt er sterk de nadruk op. Een onafhankelijke bestuurder zorgt voor expertise maar kijkt ook met een andere bril. Tot slot in dit verband, pleit de spreker voor de limitering van de omvang. Tot goede besluitvorming komen met meer dan dertig mensen lijkt onmogelijk.

Daarop gaat ze in op de organisatie van de raad van bestuur. Opvallend is dat raden van bestuur in de intergemeentelijke samenwerking gemiddeld vaker blijken te vergaderen maar wel korter. Zelf pleit ze voor minder vergaderingen maar van langere duur, wat zowel de voorbereiding als de aanwezigheid verbetert. Ze roept ook de vraag op of de hogere frequentie samenhangt met het vergoedingsbeleid aan de hand van zitpenningen.

Wat de vergoeding van bestuurders betreft, is het zo dat elke bestuurder eigen taken, verantwoordelijkheden, verplichtingen en aansprakelijkheden heeft. Als men van hen goede voorbereiding, expertise en vorming verwacht, moet er ook grondig worden nagedacht over de vergoeding. Welke profielen wil men aantrekken en wat zijn de verwachtingen? Moet een onderscheid worden gemaakt tussen de vergoeding van onafhankelijke en die van representatieve bestuurders? Zijn de inkomsten persoonlijk of vloeien ze terug naar de gemeente? Een grondig debat daarover is nodig, met voldoende nuancering volgens het type intergemeentelijke samenwerking.

Tot slot gaat ze nog in op de transparantie, die zeer belangrijk is voor publieke entiteiten. Zeer positief noemt ze alvast de inventarisatie van het ABB. Er moet echter blijvend ingezet worden op transparantie over aandeelhouderschap, structuur en samenstelling, vergoedingsbeleid en participaties.

3. Toelichting door Günther Croisiau (Capgemini)

Günther Croisiau licht de studie toe die het adviesbureau Capgemini vorig jaar uitvoerde in opdracht van minister Homans en het ABB, en die de voor- en nadelen van zowel de geografische als de sectorale bundeling van intergemeentelijke participaties als onderzoeksthema had, meer bepaald die in de leidinggebonden nutsvoorzieningen.

3.1. Versnippering op geografisch, sectorieel en beheersmatig vlak

Eerste vaststelling is dat er zich in Vlaanderen een vrij grote versnippering voordoet, waarvan hij die van de riolering als voorbeeld geeft. In een regio met 6,5 miljoen inwoners op 13.500 km² staan niet minder dan zeven intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in voor de drinkwatervoorziening. Naast die geografische versnippering is, op Infrac na, geen enkel bedrijf actief in meer dan één sector. Heel veel samenwerkingsverbanden nemen maar één nutsvoorziening voor hun rekening. Gemeenten moeten daardoor met vijf, zes partijen aan tafel zitten om het geheel te behartigen. De wildgroei aan juridische entiteiten zorgt voor bijkomende complexiteit. De spreker noemt investeringsbedrijven, dochterbedrijven, joint ventures en shared service centers.

3.2. Studie op drie niveaus: eigendom, beheer en uitbating

Aangezien nutsbedrijven sterk op asset georiënteerd zijn, werd de studie op drie niveaus uitgevoerd: eigendom, beheer en uitbating. Op het vlak van uitbating concludeert de studie dat volledige, geografische bundeling grote voordelen heeft voor leidinggebonden nutsvoorzieningen: efficiëntie, snelheid, wendbaarheid, uniformiteit, betere dienstverlening aan gemeenten en private klanten. Ook in beheer en eigendom is synergie en efficiëntiewinst mogelijk door één enkel assetbedrijf op te richten. Voorwaarde is wel dat ze geïndividualiseerd zijn per

gemeente. Gemeenten rechtstreeks aandeelhouder daarvan laten zijn, maakt ook de investeringsbedrijven overbodig.

3.3. Vereenvoudiging van het model

Een en ander creëert een tweeledige vereenvoudiging. Rechtstreeks daalt het aantal nutsbedrijven. Daarnaast is ook minder bijkomende samenwerking tussen intercommunales nodig, waarbij de spreker een initiatief als Synductis als voorbeeld geeft.

Het resulterende model is zeer eenvoudig. Er is één assetbedrijf met één werkmaatschappij. Het laat tegelijk wel toe aan bepaalde steden of clusters van gemeenten om een hoger ambitieniveau te realiseren via een virtueel stadsnutsbedrijf, dat de nutsbedrijven nog eens combineert met publiek transport, afval of sportinfrastructuur, en daarmee te werken via een shared service center.

3.4. Juridische obstakels voor de integratie

Daarop overloopt hij de beperkingen om een en ander te realiseren. De eerste is de uiteenlopende regelgeving in sectoren. Zo is de inbreng van privékapitaal toegelaten in de energiesector maar nergens anders. Bij een juridische bundeling van nutssectoren zal dat niet langer mogelijk zijn.

Wat de nettarieven betreft, laat de regulator er een toe per distributienetbeheerder, maar bij een geografische rationalisering van de assetbedrijven zijn geen aparte tarieven meer mogelijk, wat voor sommige aandeelhouders onaanvaardbaar is. Door verschillende tarieven binnen één distributienetbeheerder toe te laten, wordt de fusie wel mogelijk.

Derde drempel is de vennootschapsbelasting. Intergemeentelijke nutsbedrijven actief in de drinkwatersector, kunnen vrijgesteld worden van vennootschapsbelasting, maar dat voordeel verdwijnt bij een bundeling van nutsvoorzieningen. De spreker betreurt dat deze beperkingen bedrijven weigerachtig doen staan tegenover samenwerking, waardoor een schaalvoordeel niet wordt gerealiseerd.

3.5. Impact lokale besturen

Zeer belangrijk is de lokale impact, die echter los blijkt te staan van de schaal van de samenwerking. Het is de structuur van de bevoegdheden die een en ander bepaalt. Waar de gemeente van wakker ligt, is niet datgene waarover in de raad van bestuur beslist wordt. Gemeenten zijn er meer bij gebaat zitting te hebben in beslissingscomités waarin over hun onderwerpen wordt beslist, zoals verlichting of laadpalen, in de plaats van in raden van bestuur. Een relatief groot aantal kleine comités zal daarvoor nodig zijn, waarvan de leden homogeen zijn en van ongeveer dezelfde grootte.

3.6. Conclusies van de studie

In haar conclusies pleit de studie ervoor om in drinkwater- en telecomsectoren naar een soortgelijk model te gaan als thans in de energiesector. Splits alle productie- en transportactiviteiten voor drinkwater af en bundel ze in één productie/transportbedrijf. Combineer alle distributieactiviteiten in het Vlaams nutsbedrijf. Hoewel kabel en telecom complexer zijn door de privatisering, zijn ook daar de grote voordelen zichtbaar van de combinatie van alle backbonenetwerken in een intergemeentelijke participatie, een soort transportbedrijf, en alle distributieactiviteiten in het Vlaams nutsbedrijf. Ter compensatie wordt in een vrije toegang voorzien voor alle aanbieders van diensten.

4. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

4.1. Tussenkost van Marnic De Meulemeester

Marnic De Meulemeester vraagt of de VVSG uit de regioscreening afleidt dat er te veel intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn. Is er volgens de vereniging sprake van overlapping en van taken die niet tot die van het openbaar bestuur behoren? Heeft men het gevoel dat er klachten leven over al dan niet voldoende vergoedingen? Klopt het dat men vindt dat de samenwerking van onderuit moet worden opgebouwd?

Welk probleem ziet Guberna voor de bestuurlijke opleiding, waar nu toch al veel aandacht van steden en gemeenten naartoe gaat? Wat de democratische legtimering betreft, wijst de spreker erop dat afgevaardigden nu al uitleg verschaffen in schepencolleges, commissies en gemeenteraden, en dat men hen ook vragen kan voorleggen. De bestaande democratische controle wordt volgens hem onderschat, al is hij het eens met het belang van transparantie en bestuurlijke bekwaamheid. Waarom noemt de spreker de huidige raden van bestuur veredelde algemene vergaderingen?

4.2. Tussenkost van Nadia Sminate

De fractie van *Nadia Sminate* is het eens dat intergemeentelijke samenwerking heel waardevol is en zelfs onmisbaar. Dat de problemen zich voordoen in de tussenstructuren, acht zij evident. Haar ervaring is wel dat gemeenten vandaag niet zozeer een heel actieve rol spelen in intercommunales maar dat wel zouden moeten doen. De debatten die er gevoerd worden, bereiken niet altijd de gemeentelijke gremia. Vaak mag men al van geluk spreken als men een verslag krijgt. Zij heeft dan ook vragen bij het loslaten van de vertegenwoordiging van elke gemeente. Wie moeten burgemeester of schepenen dan nog aanspreken om de gemeentelijke belangen te behartigen? Volgens haar zullen weinigen van hen bereid zijn de band van de individuele vertegenwoordiging los te laten.

De publieke opinie verwacht een vermindering van het aantal mandaten, ook al levert dat slechts een geringe besparing op. Het is echter de politieke wereld zelf die de afgelopen weken daarop gefocust heeft.

Wat moet er juist in de code goed bestuur komen? Moet niet nagedacht worden over de overname van de rechtspositieregeling van de gemeenten in de intergemeentelijke samenwerking, om te vermijden dat de verloning de pan uit swingt?

4.3. Tussenkost van Joris Vandenbroucke

Joris Vandenbroucke vindt dat de mooie resultaten van de intergemeentelijke samenwerking ons niet blind mogen maken voor de vaststelling dat ondertussen het aantal hulpstructuren dat van de gemeenten zelf overtreft. Op dit moment heeft de burger geen boodschap aan nuancering, maar verwacht hij ingrepen in de richting van beter bestuur met minder mandaten, minder vergoedingen en meer transparantie. Hij is dan ook ontgoocheld dat de VVSG gemeentelijke representatie reduceert tot het aantal zetels.

De keuze tussen veel structuren met kleine raden of weinig met grote, vindt hij een valse tegenstelling. Hij is het eens met Guberna dat veel kleinere raden van bestuur nodig zijn, met meer slagkracht, onafhankelijke bestuurders, grotere individuele verantwoordelijkheid, en aanwijzing door de aandeelhouders. Hij voelt veel voor de idee van het aandeelhoudersbestuur waarmee de gemeenten hun greep op de koers behouden. Waarom wil de VVSG niet in die richting denken? In

de vorige legislatuur werd een soortgelijk besluit interne beheersaspecten genomen in de sociale huisvesting, dat het aantal bestuurders beperkt, volgens de grootte van de maatschappij. Waarom wil de VVSG dat model niet vertalen naar de intergemeentelijke samenwerking?

De vaststelling dat 308 gemeenten enorm veel structuren in het leven hebben geroepen in het verlengde van hun eigen taken, geeft aan dat er iets aan de hand is met hun bestuurskracht. Samenwerking in afvalbeheer of energie- en waterdistributie is begrijpelijk vanwege de schaal, maar bij veel andere intergemeentelijke activiteiten rijst de vraag waarom de gemeenten er zelf geen werk van maken. Hoe staat de VVSG tegenover schaalvergroting van de gemeenten zelf opdat elke Vlaming, waar hij ook woont, kan rekenen op kwaliteitsvolle, lokale dienstverlening?

Zelf heeft zijn fractie een voorstel van decreet ingediend om het aantal leden van de raden van bestuur te beperken tot tien. Hij is blij dat de meerderheid meegaat in dat model, ook al maakte zij er vijftien van. Is meer informatie te vinden over het aandeelhoudersbestuur op de website van Guberna? Het is immers zeer belangrijk dat de aandeelhouders een vinger in de pap houden en verantwoordelijkheid blijven dragen.

Vindt Capgemini dat het voortbestaan van de intercommunales veel overlaat van de efficiëntiewinst die de samenvoeging van werkmaatschappijen Eandis en Infrac had kunnen opleveren? Is het probleem niet net het bestaan van elf distributie-intercommunales?

4.4. Tussenkost van Michel Doomst

Michel Doomst vraagt hoe het komt dat men zo laat heeft opgemerkt dat zoveel duistere tussenstructuren zijn ontstaan in de intergemeentelijke samenwerking. Er moeten toch redenen zijn geweest voor hun ontstaan. Hoe wil de VVSG concreet de bestuurskracht verhogen van de afgevaardigden van de gemeenten in de raden? Hoe beoordeelt men de controlebaarheid van Fluvius? Bestaat er iets als onafhankelijke bestuurders?

De benadering van Guberna vindt hij te top-down, terwijl de gemeenten een bottom-uprelatie voorstaan. Is het niet inherent aan intercommunales dat ze evolueren en daardoor van hun oorspronkelijke bedoeling kunnen weggaan? Is het niet logisch dat ze inspelen op nieuwe, maatschappelijke behoeften? Moeten de vergoedingen niet eerder op maat zijn dan gestandaardiseerd?

Geloof Capgemini dat grotere bedrijven echt nuttiger zijn? Hoe schat de spreker de recente regeringsmaatregelen in? Wordt het monopoliegevaar niet groter? Hoe kan de controle van de lokale besturen georganiseerd worden in dat model?

4.5. Tussenkost van Ingrid Pira

Ingrid Pira zegt dat de regio reeds langer dan vandaag naar voren komt als de schaalgrootte waarop veel dingen zich afspelen en waarbinnen beslissingen genomen worden: kleiner dan de provincie maar groter dan de gemeente. In de regioscreening verschenen er dertien tot vijftien, meestal een stad met een hinterland. Is de ware vraag niet of bevoegdheden moeten worden getransponeerd van zowel gemeenten als Vlaanderen naar die regio's? Is dat niet het belangrijkste beslissingsniveau van de toekomst? Moet ook de democratie niet op die schaal worden georganiseerd? Zit het grote deficit dat op dat punt wordt gevoeld, niet juist in de huidige afstand tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden, die men volgens het lid niet zal kunnen dichten met instrumenten uit het decreet zoals terugkoppeling of vertegenwoordiging van de oppositie?

In het regiomodel verschijnen de samenwerkingen als een soort verzelfstandigde agentschappen met een eigen bestuur, waarvoor de regio de krijtlijnen uittekent. Groen diende een voorstel van decreet over stads- en streekgewesten in. Wat vinden de sprekers hiervan?

4.6. Tussenkost van Marius Meremans

Marius Meremans is het eens met het oordeel over het goede werk van de intercommunales en de welvaart die ze in zijn streek brachten. Hij erkent dat het probleem van de vertegenwoordiging samenhangt met de schaalgrootte van de gemeenten. Samenvoeging van gemeenten zou al veel problemen oplossen, onder meer op het vlak van beloning en professionalisering van bestuurders, mandatarissen en hun medewerkers. Wat is de visie van de sprekers op schaalvergroting? Klopt het dat Guberna meent dat intercommunales zich moeten terugplooiën op hun kernopdrachten?

4.7. Tussenkost van Mercedes Van Volcem

Mercedes Van Volcem ontkent niet dat intergemeentelijke samenwerking goede zaken heeft opgeleverd, maar het is wel een politiek feit dat burgers niet langer akkoord gaan met bepaalde ontwikkelingen. Het antwoord kan dan ook niet dat van de VVSG zijn om alles bij het bestaande te laten. Professionalisering en meer transparantie zijn nodig. De huidige democratische controle in de gemeenteraden op de intercommunales is nihil. Grondige debatten worden niet gevoerd. Bovendien zijn de meeste politici ideologisch en lokaal gemotiveerd en minder geïnteresseerd in de boekhouding van een intercommunale.

Gemeenteraadsleden hebben bovendien meestal al een vaste baan en daardoor niet de tijd om te volgen wat er in de raden van bestuur aan de hand is. De operaties zijn vaak zo complex dat niemand vragen stelt. Vertegenwoordiging op de algemene vergadering door de burgemeester, roept weer nieuwe vragen over het democratische gehalte op. Hoe kan men democratische controle uitoefenen met kennis van zaken naast een baan en politiek engagement?

De spreker is voorstander van schaalvergroting in de openbare nutsbedrijven met het oog op efficiënte dienstverlening. De burger ergert zich immers aan de opeenvolgende werken in zijn straat. Een andere uitdaging is de manier waarop burgemeesters en schepenen omgaan met het feit dat ze niet meer meebeslissen in een kleinere raad van bestuur. Toch valt er iets te zeggen voor het genoemde aandeelhoudersbestuur. De democratische controle moet zeker versterkt worden, besluit de spreker. In dat verband suggereert ze om het bedrijfsaspect te laten controleren door onafhankelijke auditors of het equivalent van een regeringscommissaris op Vlaams niveau.

5. Antwoorden van de genodigden

5.1. Antwoorden van Jan Leroy

Jan Leroy antwoordt dat de regioscreening 2229 structuren inventariseerde, al nuanceert hij opnieuw dat daarin bijvoorbeeld ook de vergaderingen waarin cultuurambtenaren hun programmatie afstemmen, waren meegerekend. Als men alleen die met rechtspersoonlijkheid telt, zakt het aantal naar een paar honderd. De VVSG stelt voor om gemeenten de kans te geven om op regionaal niveau de structuren waaraan ze deelnemen, te stroomlijnen. Die oefening, die al werd uitgevoerd in het Meetjesland, botst thans op de verschillen tussen structuren binnen en buiten het IGS-decreet. Een regeling met één organiek kader zou al veel meer mogelijk maken, besluit de spreker.

Hij merkt verder op dat niet alleen de gemeenten al die structuren hebben opgericht. Ook andere overheden namen daartoe het initiatief. Als voorbeelden geeft hij de politie- en hulpverleningszones, evenals de in het kader van de herstructurering van Ethias aangekondigde entiteit waar de gemeenten deel van uitmaken. Daar mag men niet uit afleiden dat iets schort aan de bestuurskracht van de gemeenten, waarschuwt hij.

Over de vergoedingen krijgt de VVSG weinig vragen. Niets belet gemeenteraden overigens om daarover een reglement aan te nemen dat verplicht om open kaart te spelen.

Verder klopt het dat gemeenten niet altijd een actieve rol spelen, hoewel ze over de instrumenten beschikken om dat te doen. Hij pleit ervoor managementteams, colleges en gemeenteraden te stimuleren om van intergemeentelijke samenwerking een zaak te maken. Niets belet raadsleden het college daarover te ondervragen. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden staat het vrij de rechtspositieregeling van de gemeenten over te nemen. Zij kunnen daar zelfs toe beslissen.

Bij de vertegenwoordiging van elke gemeente in de raad van bestuur, onderstreept hij nogmaals het juridische probleem. De VVSG vraagt zekerheid dat ook de gemeenten die niet vertegenwoordigd zijn in de raad van bestuur van bijvoorbeeld een streekontwikkelingsintercommunale, opdrachten kunnen blijven geven aan dat samenwerkingsverband zonder toepassing van de wetgeving inzake overheidsopdrachten.

De schaal van samenwerking wordt mee bepaald door het thema. Noord-zuidbeleid is iets anders dan afvalverwerking. Schaalvergroting van de gemeenten zelf zou puur wiskundig een sanering opleveren, maar anderzijds blijkt uit de regioscreening dat de grootste gemeenten ook in de meeste samenwerkingsverbanden zitten. Daarbij komt dat ook na fusies problemen blijven bestaan die de gemeentegrenzen overschrijden. Het ene is te groot, het andere te klein.

Over Eandis en Infracx doet Jan Leroy geen uitspraak. De VVSG gaat ervan uit dat de wijsheid tot een goede beslissing leidt. Onafhankelijke bestuurders zijn vandaag al mogelijk.

Wat de regio's betreft, attendeert hij erop dat intergemeentelijke samenwerking iets anders is dan een ander bestuursniveau, een streekbestuur. Dat is een ander debat. Overigens zullen ook zij voor sommige dingen te groot en voor andere te klein zijn.

All-invergoedingen voor lokale mandatarissen zijn voor de VVSG bespreekbaar en vormen een onderdeel van het debat dat moet gevoerd worden over het statuut van lokale mandatarissen. Het heeft door de socialezekerheidsrechten ook een federaal aspect. De VVSG bereidt een dossier voor en pleit voor een interbestuurlijke werkgroep met Vlaamse en federale departementen.

De spreker erkent dat sommige intercommunales met heel veel bezig zijn, maar dan is dat wel omdat de gemeenten daartoe beslist hebben. Ook de Vlaamse overheid speelt overigens aankoopcentrale voor de gemeenten. De spreker waarschuwt tot slotte dat de publieke vraag om een signaal niet mag leiden tot overhaaste en ondoordachte beslissingen. Er is altijd een goed becijferde, gemeentelijke effectrapportage nodig. Dergelijke rapporten zijn verplicht, maar opeenvolgende regeringen hielden er weinig rekening mee. Hij roept het parlement op dat te bewaken. Op dit punt merkt hij op dat de samenwerking tussen OCMW's afwezig is in het debat, hoewel de Vlaamse Regering de werking

van gemeente en OCMW via het decreet Lokaal Bestuur sterk op elkaar wil afstemmen.

Als de democratische controle nihil is, ligt dat niet aan de bevoegdheid van de gemeenteraad. Mentaliteit kan men moeilijk bij decreet opleggen. Akte nemen van, is iets anders dan actief debatteren. Het is aan de gekozenen om dat laatste te eisen. Veel samenwerkingsverbanden doen zelf al inspanningen maar bij sommige kan het nog beter. Zijn ervaring leert overigens dat er soms weinig interesse is voor informatievergaderingen.

Wat de complexiteit betreft, wijst hij erop dat die zich overal voordoet, al ontkent hij niet dat men inspanningen moet doen om het zo eenvoudig en transparant mogelijk voor te stellen. Zelf stelt de VVSG vast dat ook het analyseren van de Vlaamse begroting, op zoek naar de voor lokale besturen relevante stromen, jaar na jaar moeilijker wordt, ook al gaat het om publieke middelen.

Ook bij het verenigde nutsbedrijf ziet hij de democratische paradox tussen efficiëntie en controle. Hij gewaagt van een vraagstuk met meer onbekenden dan vergelijkingen.

Tot slot merkt hij op dat de genoemde regeringscommissarissen vroeger bestonden bij de samenwerkingsverbanden, maar na evaluatie door het parlement werden afgeschaft. Met een revisor en beginselen van goed bestuur kan men al veel oplossen.

5.2. Antwoorden van Lutgart Van den Berghe

Lutgart Van den Berghe vraagt zich af hoe burgers en andere geïnteresseerden controle kunnen uitoefenen als zelfs de minister verklaart dat het niet evident is om het intergemeentelijke kluwen te ontwarren, ook al erkent de spreker dat men niet alles over één kam mag scheren. Zij is in elk geval in goed gezelschap om te stellen dat transparantie een aandachtspunt is. Wie niets te verbergen heeft, hoeft daar geen probleem mee te hebben.

Beter dan elke instelling haar eigen code van goed bestuur te laten ontwikkelen, wat een vrij moeilijke opdracht is voor kleinere organisaties, is dat de VVSG samen met gemeenten en intercommunales nadenkt over een raamwerk. Ook Guberna is bereid om daarbij een klankbordfunctie waar te nemen. Daarop moeten samenwerkingsverbanden verantwoorden hoe ze dat toepassen en waarom niet, als ze dat niet doen. Men zou in het algemene kader zelfs al rekening kunnen houden met de typologie.

Schaalgrootte is een belangrijk motief bij de oprichting van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de vergroting ervan bij de gemeenten zal zeker de ontwikkeling beïnvloeden. Wat de regio's betreft, doet zich op diverse domeinen een dergelijke zoektocht naar nieuwe organisatievormen voor. De federale overheid verplicht ziekenhuizen netwerken te vormen, echter zonder ze van bovenaf op te leggen. Vraag is vervolgens hoe men deugdelijk bestuur organiseert op dat niveau, waarbij de oorspronkelijke entiteiten (ziekenhuizen of gemeenten) niet verdwijnen. De keuze om het gewenste schaalniveau met grotere gemeenten dan wel met samenwerkingsverbanden te bereiken, is politiek van aard.

Het aandeelhoudersbestuur is een naam voor een in sommige organisaties bestaande praktijk, met name waar het aantal aandeelhouders zeer groot is geworden. Dergelijke complexiteit vereist getrapte representativiteit, waarin ook de verantwoording geregeld is. Dat is immers de andere zijde van de delegatie van bevoegdheden. Ook in de intergemeentelijke samenwerking is effectief

bestuur niet mogelijk met twintig à dertig leden rond de tafel en een volle agenda. Hoe democratisch is het beslissingsrecht dan immers?

Beter is met minder personen goede debatten te voeren, maar dat vereist de creatie van vertrouwen. Als voorbeeld geeft ze de coöperatieve Milcobel. Alle landbouwers hebben zeggenschap in de strategie zonder dat ze allen in de raad van bestuur zitten. De uitdaging van het aandeelhoudersbestuur is dubbel: zeggenschap hebben en er gebruik van maken, en zich niet beperken tot de benoemingen.

Guberna zegt niet dat samenwerkingsverbanden niets mogen doen dat buiten de gemeentelijke opdrachten valt. Zij pleit integendeel voor de valorisatie van capaciteit, kennis en ervaring. Dat is met publieke middelen opgebouwd kapitaal dat men moet verzilveren. De spreker geeft slimme meters als voorbeeld. Vraag is wel in welke vorm: binnen het samenwerkingsverband zelf, in publiek-private samenwerking of in een private organisatie? Smart cities vormen een ander voorbeeld, waarvan men de valorisatie beter overlaat aan experts dan aan gemeenteraadsleden.

Onafhankelijke bestuurders worden niet aangetrokken voor hun absolute zuiverheid, die inderdaad niet bestaat, maar omdat ze geen belangenbehartigers zijn. Met hun expertise bieden ze, net als in de privésector, een tegengewicht voor partijen die te veel het laken naar zich toetrekken. Men trekt hen niet aan omdat ze zo gemakkelijk zijn of alles beter weten, maar omdat conflicterend eigenbelang en machtsconcentratie mechanismen vereisen om het algemeen belang of het organisatiebelang te behartigen. Om dezelfde reden zijn onafhankelijke bestuurders opgenomen in Europese richtlijnen.

Het monopoliegevaar door het verdwijnen van concurrentie is inderdaad een aandachtspunt naast de schaal- en efficiëntievoordelen van de concentratie. Tot slot is de spreker het eens dat de uitdagingen erom vragen om met open geest naar nieuwe antwoorden te zoeken.

5.3. Antwoorden van Günther Croisiau

Günther Croisiau antwoordt dat het huidige landschap van nutssectoren, met zijn gebieden die niet homogeen of aaneengesloten zijn, nefast is voor de efficiëntie. Schaalvergroting is hoe dan ook nodig, naast rationele gebiedsuitwisseling. Ook de expertise voor de technische evolutie vereist dat. Zij dwong Eandis en Infrac eerder al tot samenwerking.

De fusie van de werkmaatschappijen volstaat echter niet als men ook slagkracht en snelheid wil verhogen. Thans zijn bij Eandis voor elk contract immers zeven handtekeningen van netbeheerders nodig. Anderzijds zal men met een dergelijke fusie van de netbeheerders geen financiële voordelen bereiken. De vraag of verdere fusering zinvol is, hangt dus af van waarop men mikt.

De bundeling van verschillende nutsbedrijven in één bedrijf biedt ook financiële voordelen en synergie maar beduidend minder dan de geografische. De winst ligt daar bij de reductie tot één aanspreekpunt voor alle aansluitingen en werken. Alle voordelen realiseren vereist geografische en sectorale bundeling in één assetbedrijf.

Alle distributienetbeheerders zijn per definitie monopolisten. Zelfs in telecom liggen geen twee netwerken naast elkaar. In een duopolie is er trouwens evengoed te weinig concurrentie. Misbruik van het monopolie moet aan de hand van een regulator bestreden worden, die ervoor moet zorgen dat er niet wordt

verspild. Het argument van de benchmark tegen de fusie van Infrax en Eandis is niet geldig omdat een dergelijke vergelijking niets leert.

Wat de organisatie van de controle betreft, is het zo dat de gemeenten als aandeelhouders dezelfde belangen en strategie delen op het vlak van hr, IT en aankoop. De spreker kan zich moeilijk voorstellen dat een mandataris van een bepaalde gemeente wil weten bij welke leverancier leidingen worden gekocht. Wel belangrijk voor hen zijn laadpalen, verlichting en openbare dienstverlening. Het is dan ook daarover dat de mandatarissen beslissingsbevoegdheid moeten hebben, georganiseerd in homogene, regionale comités. De belangen van de gemeenten in de raad van bestuur daarentegen zijn dezelfde, namelijk de controle over het deugdelijk bestuur.

Kleine bedrijven zijn relatief duurder. Groei levert schaalvoordelen op tot een zeker optimum. Op een bepaald ogenblik wordt de administratie echter zo duur dat schaalnadelen ontstaan. De schaal van Vlaanderen is evenwel voldoende klein voor samenwerking tussen leidinggebonden nutsvoorzieningen.

De recente maatregelen van de regering zijn stappen in de goede richting, maar onvoldoende. Men bereikt ook niet in één keer de ideale situatie. De eerste stap is de geografische rationalisering van werkmaatschappijen, vervolgens juridische barrières wegwerken, op niveau van eigenaarschap en beheer samenwerken, dan voor alle nutsvoorzieningen samenwerken en uiteindelijk samenvoegen. De realisatie van het geheel vergt echter jaren.

6. Slotbemerkingen

Willem-Frederik Schiltz is, in het licht van de monopoliekosten, bezorgd dat het pleidooi voor valorisatie ertoe leidt dat de gemeenten alles beginnen te doen. Digitale meters installeren is één ding, hun data beheren en commercialiseren een ander. Dat de privémarkt daarvan wordt uitgesloten, baart zorgen. Hij begrijpt wel dat concurrentie op het vlak van netwerktechnologie geen voordelen voor de gebruiker oplevert. Waar stoppen volgens Guberna de mogelijkheden van gemeenten om buiten hun bevoegdheden te treden?

Dat financieringsintercommunes investeren in lokale, hernieuwbare energieproductie kan men nog als een maatschappelijk belang zien, dat de vrije markt niet verstoort. Toch pleit de spreker voor waakzaamheid. Verder bevestigt hij dat Eandis vanwege zijn formaat zelf de benchmark was ten opzichte van Infrax. Interessant kan wel zijn om de Vlaamse operator te vergelijken met andere, Europese spelers van zijn grootte.

Voor de controle op het monopolie ziet de spreker een mogelijkheid in een andere vertolking van het lokale belang in de structuur. Hij is voorstander van een raad van bestuur met experts die erover waken dat de doelstellingen gehaald worden, dat de jaarrekeningen kloppen en dat de presentatie van het management strookt met de realiteit, met daarnaast een ander orgaan voor strategie en grote lijnen. Het eerste zorgt voor performantie, het tweede voor lokale betrokkenheid.

Lutgart Van den Berghe legt uit dat ze pleitte voor valorisatie maar ook voor het besef dat men daarmee buiten het klassieke patroon treedt van de intergemeentelijke samenwerking, en misschien andere structuren nodig heeft. Dat mag evenwel de valorisatie zelf niet tegenhouden. Heel wat privébedrijven zijn geïnteresseerd in die data en willen hun exploitatie samen met de verbanden ontwikkelen. Zelf denkt zij dat men daarmee veeleer in type C terecht komt.

Ingrid Pira treedt de VVSG bij dat de samenwerkingsverbanden moeten worden gestroomlijnd op het vlak van regelgeving. Zij rekent op haar collega's dat die rationalisering er ook werkelijk komt.

Tot slot pleit ze er nogmaals voor om de verschillende regionale netwerken die ontstaan op steeds meer gebieden zo veel mogelijk op mekaar te leggen in de plaats van naast mekaar te werken.

Mercedes VAN VOLCEM,
voorzitter

Sofie JOOSEN,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
hr	human resources
IGS	intergemeentelijke samenwerking
IT	informatietechnologie
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
RESOC	regionaal sociaal-economisch overlegcomité
VN	Verenigde Naties
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten