



Vlaams
Parlement

ingediend op **517** (2020-2021) – Nr. 1
28 oktober 2020 (2020-2021)

Verslag van de gedachtewisseling

namens de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen
en Inburgering
uitgebracht door Maxim Veys

over het advies van de Sociaal-Economische Raad
van Vlaanderen (SERV)
'Binnenlands Bestuur in Vlaanderen.
Kiezen voor meer gelaagde lokale bestuurskracht'

Samenstelling van de Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering:

Voorzitter: Kris Van Dijck.

Vaste leden:

Maaïke De Vreese, Nadia Sminate, Annabel Tavernier, Kris Van Dijck, Paul Van Miert;

Yves Buysse, Chris Janssens, Sam Van Rooy;

Katrien Partyka, Brecht Warnez;

Stephanie D'Hose, Tom Ongena;

Celia Groothedde, Jeremie Vaneeckhout;

Maxim Veys.

Plaatsvervangers:

Piet De Bruyn, Andries Gryffroy, Bert Maertens, Freya Perdaens, Elke Sleurs;

Adeline Blancquaert, Guy D'haeseleer, Kristof Slagmulder;

Jo Brouns, Koen Van den Heuvel;

Emmily Talpe, Bart Tommelein;

Meyrem Almaci, An Moerenhout;

Kurt De Loor.

Toegevoegde leden:

Lise Vandecasteele.

INHOUD

1. Toelichting door de SERV	4
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	6
2.1. Tussenkoms van Paul Van Miert.....	6
2.2. Tussenkoms van Yves Buysse.....	6
2.3. Tussenkoms van Brecht Warnez	8
2.4. Tussenkoms van Ludwig Vandenhove	9
2.5. Tussenkoms van Jeremie Vaneeckhout	9
2.6. Tussenkoms van Kris Van Dijck	10
3. Reactie van minister Bart Somers.....	10
4. Antwoorden van de SERV	13
5. Slotbemerkingen	14
<u>Gebruikte afkortingen</u>	<u>15</u>
Bijlage: zie de dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering hield op 13 oktober 2020 een gedachtewisseling over het SERV-advies 'Binnenlands Bestuur in Vlaanderen. Kiezen voor meer gelaagde lokale bestuurskracht'.

Aan de gedachtewisseling werd deelgenomen door:

- Pieter Kerremans, administrateur-generaal SERV;
- Eva Platteau, studiedienst SERV;
- Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Gelijke Kansen.

Het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen is als bijlage terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

1. Toelichting door de SERV

Pieter Kerremans onderstreept dat de toelichting in naam van alle sociale partners plaatsvindt. Het advies is immers, zoals altijd, in consensus uitgebracht door de drie vakbonden met hun meer dan twee miljoen leden, en de werkgeversorganisaties VOKA, Unizo, Boerenbond en Verso, die 162.000 ondernemingen vertegenwoordigen.

De SERV vindt het thema belangrijk omdat fusies, regiovorming en de samenwerking tussen bestuursniveaus cruciaal zijn voor de realisatie van het sociaaleconomische beleid in Vlaanderen. De spreker herinnert daarbij aan het advies van de raad in het voorjaar bij de handreiking 'Lokale besturen als motor van post-corona herstel'. Ook eerder bracht de raad al adviezen uit over het onderwerp, dat bovendien ook altijd een plaats krijgt in gewone adviezen over sociaal beleid, energie of arbeidsmarkt.

Het voorliggende advies, waarbij ook een informatierapport zit, is op 24 september 2020 uitgebracht op eigen initiatief van de SERV. De raad pleit voor gelaagde bestuurskracht, wat betekent dat de lokale bestuurskracht moet bekeken worden in het geheel van de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen. Tweede boodschap is dat de raad positief staat tegenover het initiatief van de Vlaamse Regering om verder in te zetten op vrijwillige fusies, waarbij hij ervoor pleit om ook een langetermijnvisie te ontwikkelen op fusies als oplossing voor de schaalproblematiek. Ten derde waardeert de SERV dat de regering iets wil doen aan de bestuurlijke verrommeling door in te zetten op coherente regiovorming. Daarover keurde de Vlaamse Regering op 9 oktober jongstleden een nota goed. De SERV herkent daarin veel overeenkomsten met het eigen advies, zoals het pleidooi tegen een extra bestuurslaag en voor een structuur van in elkaar passende matroesjka's met zo weinig mogelijk overlappingen.

Eva Platteau licht de inhoud van het advies toe, waarbij ze begint met het eerste van de drie genoemde onderdelen: lokale bestuurskracht. De raad stelt vast dat over dit onderwerp al veel analyse- en studiewerk is verricht, met onder meer de gemeentemonitor. Dat alles heeft evenwel de discussie niet definitief beslecht en de SERV vraagt dan ook aan de regering om een standpunt in te nemen. Belangrijk daarbij is dat bestuurskracht ruimer wordt bekeken dan individueel bestuur, meer bepaald in het licht van de vraag of de spreidstand tussen de kleine en grote gemeenten niet te groot is. Een kwart van de gemeenten in Vlaanderen heeft minder dan 10.000 inwoners, maar daarnaast is ook de ambtelijke capaciteit van belang, met name de kwetsbaarheid van eenpersoonsdiensten. Voorts is ook oppervlakte een interessant criterium: in Nederland bedraagt die gemiddeld 117km², in Vlaanderen slechts 45km². Vraag is of Vlaanderen die relatief kleine schaal op lokaal vlak wil blijven hanteren.

De raad stelt vast dat de laatste decennia steeds meer taken zijn toevertrouwd aan de gemeenten. Die beweging botst echter op haar limieten, zeker in het licht van de grote verschillen tussen de besturen. De SERV suggereert dat de Vlaamse Regering zeker betreffende haar eigen bevoegdheden opnieuw strakker de regie in handen neemt. Ten behoeve van de duidelijkheid maakt de SERV voorbehoud bij verdere decentralisatie. Verder blijft toezicht een belangrijke opdracht van de regering. Samengevat pleit de raad voor een duidelijk model van gelaagd bestuur, waarna in een volgende fase werk wordt gemaakt van een aangepast financieringskader. Vraag is immers of het huidige kader nog voldoet aan de behoeften en zorgt voor een billijke verdeling. Op dat vlak spreekt het advies zich uit over het onderscheid tussen centrum- en niet-centrumbesturen.

De SERV staat positief tegenover vrijwillige fusies. Van bovenaf opgelegde fusies zijn op dit moment niet wenselijk. Anderzijds mag de oefening niet vrijblijvend zijn en moet men nu al nadenken over de volgende fase, die zoals in andere landen meer gestuurd kan zijn. Vlaanderen moet zich dan ook uitspreken over de gewenste aard van de gemeentelijke fusies vanuit een visie op het algemeen belang. In het eerder genoemde informatierapport wordt verwezen naar de literatuur over de voor- en nadelen. De raad acht het van belang dat Vlaanderen duidelijk zegt welke zaken het bij zijn afweging in overweging heeft genomen.

Als eerste criterium noemt de spreker de dienstverlening, die volgens critici minder nabij zou worden bij fusies. Daartegenover staan echter de mogelijkheden die de digitalisering biedt. Ook belangrijk in dit verband zijn actieve openbaarheid van bestuur en communicatie met de burgers, die ook op een hoger schaalniveau kunnen. Verder is de relatie tussen lokale democratie en schaalgrootte zeer complex. Grotere besturen kunnen bestuurders van hogere kwaliteit aantrekken en leiden tot meer betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld. Derde aspect pro schaalvergroting is de bijdrage van lokale besturen in de realisatie van Vlaamse beleidsdoelstellingen, dit in het kader van het medebewind.

Vervolgens gaat de spreker in op het voorstel van ondersteuningskader. Om te beginnen is de raad bezorgd dat de minimale schaalgrootte van 20.000 inwoners, die naar voren wordt geschoven om in aanmerking te komen voor schuldovername, te groot is en ook niet afdoende gemotiveerd wordt. De raad is bang dat sommige mogelijke fusies dode letter blijven omdat men net niet aan die voorwaarde komt. Verder vindt de raad het van belang dat niet alleen naar inwoneraantal maar ook naar oppervlakte en aantal betrokken gemeenten wordt gekeken. Wat de timing betreft, suggereert de SERV om fusies op een meer permanente basis mogelijk te maken. Voor de rol van de gouverneur als verbindingsfiguur vraagt de raad een duidelijk kader.

Ook over de regiovorming zijn al veel analyses gemaakt. De regioscreening van 2012 toonde een wildgroei van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aan, waarvan Vlaanderen zelf een belangrijke aanstoker is geweest. De raad staat dan ook positief tegenover het initiatief om daar iets aan te doen, evenals tegenover het principe om van de regio's geen extra bestuurslaag te maken. De eerste prioriteit moet immers sterke lokale besturen zijn, al erkent de raad dat sommige activiteiten beter op regionale schaal georganiseerd worden. Wel moet de relevantie van regiovorming scherper gesteld worden ten opzichte van andere bestuursniveaus als de provincies. Ook daarover heeft de regering zich echter nog niet uitgesproken.

Wat de wenselijke coherentie betreft, wijst de spreker op de dubbelzinnigheid van het regeerakkoord: enerzijds regiovorming van onderuit tot stand laten komen, anderzijds Vlaanderen dat zelf de regio's afbakent. Hoe dat in de praktijk zal plaatsvinden, moet nog blijken. In ieder geval moet het volgens de raad gebeuren vanuit een visie op een gelaagd bestuursmodel, waarin ook de rol van de provincies moet

uitgeklaard worden. Ook de spreker gewaagt van het matroesjkamodel en heldere, transparante afbakening. Verder pleit de raad voor meer uniformiteit in de regiowerking en garanties op democratische besluitvorming in deze intermediaire structuren. Hij maakt wel voorbehoud bij de rol van de burgemeester als spil, want die is in eerste instantie verkozen om gemeentelijke belangen te vertolken en te behartigen.

Tot slot vraagt de SERV aandacht voor de toekomst van het streekoverleg. Regiovorming vormt een opportuniteit om lokaal sociaal overleg een plaats te geven op regioniveau. De spreker wijst daarbij op de afbouw tijdens de afgelopen jaren van de vroegere overlegstructuren (SERR's en versterkt streekbeleid). Gestructureerd sociaal overleg mag niet verward worden met inspraak van burgers waarin particuliere belangen worden afgewogen. De SERV wil mee nadenken over de organisatie daarvan in nieuwe, werkbare formules. Het corona-relancebeleid zal alvast een belangrijk agendapunt zijn.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

2.1. Tussenkoms van Paul Van Miert

Paul Van Miert treedt de SERV bij dat de zelfevaluatie van steden en gemeenten niet vrijblijvend mag zijn. Dat geldt ook voor het kerntakendebat. Hij suggereert dat Vlaanderen een draaiboek oplegt met een duidelijke taakstelling en een tool die toelaat om te beoordelen of het lokale bestuur als organisatie die taken weet te realiseren. Op Vlaams niveau zou bijvoorbeeld moeten uitgemaakt worden of een centrumstad zelf nog middelbaar onderwijs moet organiseren. Dankzij dergelijke verduidelijkingen kunnen hinderpalen voor fusies uit de weg worden geruimd. De spreker vraagt de minister wat de regering op het vlak van die taakstelling en haar evaluatie concreet en niet-vrijblijvend van plan is.

Verder stemt het advies hem tevreden door over de noodzaak van een tweede fase te spreken. Men is al geruime tijd bezig kleinere gemeenten naar een fusie toe te bewegen, maar dat blijkt niet evident. Zonder versnelling wordt de eindstreep niet gehaald, vreest het lid, die het belang van de timing onderstreept. Hoe ziet de minister dat?

Ook het debat over de provincies moet dringend opengetrokken worden. De regiovorming mag inderdaad niet tot een bijkomende bestuurslaag leiden. Het duidelijke advies van de SERV deed hem alvast genoeg. Verder treedt hij het pleidooi van de raad voor uniformiteit bij. Als elke regio haar eigen route uitstippelt, gaat men misschien niet overal op de gewenste plaats uitkomen. Hij maakt de vergelijking met het coronabeleid: een opbod van maatregelen leidt tot een onbegrijpelijke kakofonie. Het lid besluit dat hij het initiatief voor regiovorming ten volle steunt, maar dat Vlaanderen uniformiteit moet opleggen.

2.2. Tussenkoms van Yves Buysse

Het viel *Yves Buysse* bij de lezing van het advies op dat op een aantal vlakken een duidelijk kader en een langetermijnvisie vanuit Vlaanderen ontbreken voor het lokale niveau. Stoutmoedig zou men kunnen besluiten dat er bij de minister meer dan voldoende voluntarisme aanwezig is, maar dat er nog te weinig duidelijkheid is waar hij wil geraken en hoe hij dat wenst te doen.

In het advies staan heel wat concrete suggesties maar het lid heeft ook heel wat pertinente vragen gelezen, van de minimumgrootte van 20.000 inwoners, over de actualisering van de bestuurskrachtmonitor, tot het herdenken van het financieringskader en de rol die de gouverneur in de fusievorming kan of moet spelen. Hij

zal ze niet allemaal herhalen, maar de meeste vragen vergen op termijn toch een antwoord van de minister.

Wat het fusieverhaal betreft, leest hij in het advies: "Wat de bestuurskracht betreft, zegt een schaal niet alles. Een klein bestuur kan best bestuurskrachtig zijn en omgekeerd leidt een schaalvergroting niet automatisch tot grotere bestuurskracht." Dat wil hij graag beklemtonen. Het klopt inderdaad niet dat kleine besturen per se slechter of beter functioneren dan grotere. Veel hangt af van de lokale bestuurscultuur. Een kleinere gemeente met een ambitieuze en dynamische algemeen directeur die zijn ploeg kan enthousiasmeren en kan samenwerken met een burgemeester en schepenen die hun bevoegdheid beheersen, zal ongetwijfeld stukken beter functioneren dan de grotere buurgemeente waar men dat geluk niet heeft.

Dat betekent natuurlijk niet dat men blind mag zijn voor de beperkingen van een te kleine schaal die niet toelaat om de noodzakelijke investeringen te doen en de juiste beslissingen te nemen. Dat het allemaal wat professioneler mag, met meer en hoger geschoold personeel en met een betere omkadering, daar is zijn fractie het mee eens. De zogenaamde eenpersoonsdiensten, die er in de kleinere gemeenten zeker zijn, vormen inderdaad een reëel continuïteitsrisico.

Belangrijk daarbij is wel dat de discussie over een fusie wordt gevoerd op basis van objectieve parameters, die uitgebreid gesuggereerd worden in het rapport, en zoals in Nederland op basis van wetenschappelijk onderzoek, en dus niet enkel op basis van politieke opportuniteiten. Dat twee gemeenten niet willen fusioneren omdat beide geleid worden door jonge ambitieuze burgemeesters die beseffen dat bij de fusie een van beiden gedegradeerd wordt, moet onderuitgehaald worden door een betere voorbereiding en aanpak. Ook het omgekeerde scenario is hem niet onbekend.

In hetzelfde kader klaagt zijn fractie, net als de SERV, aan dat als bijkomende argumenten om tot een fusie te komen, kan voorzien worden in de aanstelling van twee tijdelijke schepenen. Dat is een maatregel die andere doelen dient dan de efficiëntie en nuttige aanwending van belastinggelden, en best naar de prullenmand verdwijnt.

Zijn partij is voorstander van het nog meer faciliteren van de fusies maar uiteindelijk moet dat nog steeds gebeuren op basis van vrijwilligheid, en daaraan koppelt Vlaams Belang ook het draagvlak bij de bevolking. Als er voldoende goede redenen zijn om een fusie te realiseren, dan moet men ook de moed hebben en de tijd nemen om de eigen bevolking daarvan te overtuigen middels een volksraadpleging.

Ook over de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden citeert de spreker het advies: "In verband met de intergemeentelijke en regionale samenwerkingsverbanden is meer duidelijkheid, meer transparantie en meer democratische besluitvorming nodig. (...) Vanuit democratisch oogpunt is het belangrijk dat burgers weten wat waar beslist wordt. Door de vele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is het echt niet altijd meer duidelijk wat nu precies waar beslist wordt en wie hier rekenschap voor moet afleggen."

Dat is correct en zou eigenlijk nog forser kunnen geformuleerd worden. Daarom pleit zijn partij voor een scenario waarin steden en gemeenten in principe enkel nog door burgemeesters in die intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden vertegenwoordigd, die dan ook proactief verantwoording moeten afleggen aan hun gemeenteraad over wat er binnen de intercommunale gebeurd is of staat te gebeuren, en wat het standpunt van het college is. Dus niet meer louter een korte jaarlijkse passage op de gemeenteraad of naar aanleiding van een interpellatie.

Dat zou de transparantie alvast een paar niveaus optillen. Nu weten de gemeenteraden niets of weinig, of komen ze pas in de discussie nadat de beslissingen al zijn genomen.

En waarom specifiek de burgemeester? Nu durft het wel eens voor te komen dat de steden en gemeenten zich laten vertegenwoordigen door raadsleden uit de meerderheid die naast een schepenmandaat hebben gegrepen en dan maar blij gemaakt moeten worden met een zitje met de bijhorende zitpenning in een bestuursorgaan van een intercommunales. Niet direct het beste gesternte om een mandaat te gaan uitoefenen. De hulpverleningszones van de brandweer gaan trouwens al wat in die richting: burgemeesters maken daar de dienst uit, maar het schort nog aan de rapportage aan de gemeenteraadsleden. Jaarlijks wordt er in zijn zone een zeer interessante infosessie voor alle gemeenteraadsleden van de zone georganiseerd. Daar komen dan van de 47 Brugse gemeenteraadsleden dan gemiddeld vier leden op af. Indien er niet geïnterpelleerd wordt, komt dat niet meer ter sprake.

Tot slot formuleert de spreker nog enkele concrete vragen. Bleek uit het onderzoek van de SERV dat tekorten gemeld worden in verband met de instrumenten die de Vlaamse overheid ter beschikking stelt van de lokale overheden? Zo heeft de Vlaamse overheid voor haar eigen organisatie wel hr- en boekhoudpakketten en allerlei platforms ter beschikking. Is op dat vlak een inhaaloperatie mogelijk? Nu zijn voor de steden en gemeenten een drie- of viertal aanbieders van software parallel aan het werk. Volgens het lid is een initiatief van de hogere overheid aangewezen.

Een tool bij uitstek om de werking van de lokale administratie of een specifiek onderdeel ervan in kaart te brengen en aanbevelingen tot verbetering te geven, zijn de doorlichtingen door Audit Vlaanderen. Dat wordt in het rapport vermeld, maar kunnen zij volgens de SERV ook een belangrijke rol spelen in de becijferen van de voor- en nadelen van een fusie? Beschikt Audit Vlaanderen daartoe op dit moment over voldoende slagkracht?

Wat de suggestie om lessen te trekken uit de vorige fusieoperatie betreft, informeert de spreker of de SERV ook verder gegaan is in de geschiedenis en of daarbij – ook al is dat misschien vloeken in de kerk – de kwestie van een defusie aan bod kwam? Indien niet, zou de SERV het nuttig vinden om te onderzoeken of men op sommige plaatsen een defusie moet overwegen, soms om fouten uit het verleden recht te trekken, of omdat de verhouding tussen de steden als Antwerpen en Gent ten opzichte van de anderen disproportioneel is? Dat moet men dan niet alleen objectief bekijken, want soms is daar blijkbaar wel een draagvlak voor bij de lokale bevolking.

2.3. Tussenkoms van Brecht Warnez

Voor de fractie van *Brecht Warnez* moeten sterke lokale besturen autonoom, flexibel en nabij zijn. Het vertrouwen in de politiek is niet groot, maar als de burger nog ergens in gelooft, dan is het in de burgemeester, de schepen of het gemeenteraadslid die men kent. Hij onderstreept dat draagvlak een belangrijk aspect is van bestuurlijke hervormingen.

De spreker treedt de SERV bij dat het feit dat fusies van minder dan 20.000 inwoners niet gestimuleerd worden, aandacht verdient, ook van de minister. Is enige flexibiliteit mogelijk? Ook het criterium van de oppervlakte is interessant om mee te nemen. Wat bedoelt de raad precies met het pleidooi om decentralisatie resultaatgedrevener te maken? Welke taken moeten opnieuw naar Vlaanderen gaan? Hij treedt bij dat een kerntakendebat nodig is, maar dan moet men er wel van uitgaan dat elk bestuur anders is en de discussie niet beperkt mag worden tot de

verdeling van taken over gemeenten en intercommunales. De vraag moet ook zijn welke aan de privésector en aan het middenveld toevertrouwd kunnen worden.

De CD&V-fractie vindt het evident dat de dotaties geëvalueerd worden, met name de verdeling van het Gemeentefonds, al zal dat niet gemakkelijk zal zijn gelet op de bestaande verschillen tussen de grootsteden en de plattelandsgemeenten. Volgens welke parameters wil de SERV bijsturen?

Verder vraagt de spreker verduidelijking bij het gunstige effect dat schaalvergroting zou hebben op de betrokkenheid van het middenveld. Zijn gevoel is immers net het omgekeerde. Hoe denkt de SERV draagvlak bij de burgers te creëren voor een regiovorming die actiever door Vlaanderen wordt ingevuld, veeleer dan van onderuit? Ziet men de grenzen van de regio's als een ijzeren gordijn of zijn wisselende allianties mogelijk?

2.4. Tussenkomen van Ludwig Vandenhove

Ludwig Vandenhove pleit ervoor om de discussies goed uit elkaar te houden en beperkt zich tot vragen aan de SERV. Wat denkt de raad op dit moment zelf over de provincies? Wat gebeurt er bij bestuurlijke hervorming zoals fusies of regiovorming met het personeel? Welke mogelijkheden biedt regiovorming om aan plattelandsbeleid te doen?

2.5. Tussenkomen van Jeremie Vaneekhout

Jeremie Vaneekhout waardeert het genuanceerde karakter van het advies, dat nadelen signaleert zonder in een antiverhaal te vervallen. Voor het lid vormen fusies een element in de aanpak van de uitdagingen waar lokale besturen voor staan, maar zijn zij niet de wonderoplossing. Hij treedt de SERV bij dat men verschillende criteria tegelijk moet inzetten en de operatie niet mag reduceren tot inwonersaantallen. Ook de band met een update van het Gemeentefonds is een sterk punt van het advies.

Verder apprecieert de spreker dat de raad niet alleen spreekt over slag- en daadkracht maar ook de lokale democratie voor ogen houdt. Hij maakt zich zorgen over de voorstelling van burgemeesters als dé spil daarvan en als voldoende garantie voor de vertegenwoordiging op intercommunaal of regionaal niveau. Die bezorgdheid komt ook voor in het advies. Wat zijn de concrete ideeën van de raad op dit punt? Hoever wil men daarin gaan? Pleit men voor directe verkiezingen op regionaal niveau? Controle is inderdaad meer dan een korte verantwoording op de gemeenteraad. De ervaringen in de vervoerregio's zijn alvast niet positief en wekken eerder gevoelens van onmacht op.

Zijn de bevindingen van de SERV op buitenlands onderzoek gebaseerd? Zo bestaan er ook kritische evaluaties van de gemeentelijke situatie in Nederland, die vaak als groot voorbeeld naar voren wordt verschoven.

Wat de referentieregio's betreft, wil de spreker van de minister weten hoe het gesteld is met hun democratische gehalte en hun verhouding met de provincies. Behouden die laatste hun bestaansrecht? Op dit moment lijkt het vooral om een intentieverklaring te gaan zonder garantie dat enige bestaande structuur verdwijnt. Hoe kijkt de SERV daar tegenaan? Acht de raad het de bedoeling dat de intercommunales daar op korte of middellange termijn inkantelen? Indien niet, hoe wordt dan een nieuwe structuur met een secretariaat, voorbereiding en verslaggeving vermeden?

Wat de zogenaamde perifere gebieden en hun bedeling door het Gemeentefonds betreft, is de spreker het niet eens dat Vlaanderen nog niet over de mogelijkheid

zou beschikken om naar analogie met het (groot)stedenbeleid ook een dorpenbeleid te ontwikkelen. Hij meent dat de regiovorming daartoe een unieke gelegenheid vormt, tegen de kunstmatig opgeklopte tegenstelling tussen stad en platteland in, een stijgende spanning die volgens de spreker onwenselijk is. Hoe ziet de SERV dat?

2.6. Tussenkoms van Kris Van Dijck

Kris Van Dijck wijst erop dat de documenten van de SERV ook interessant zijn voor de informatie die ze verzamelen over de evolutie van de afgelopen decennia, de huidige stand van zaken en de internationale vergelijkingen. Een merkwaardige paradox is dat de discussie over bestuurskracht sterk focust op inwoneraantal en grootte, terwijl in de economie net het kmo-karakter van Vlaanderen geprezen wordt. Wat is de optimale grootte van een land, is de vraag die de economen Alesina en Spolaore al stelden in 'The Size of Nations'.

Bestuurskracht moet steeds afgewogen worden tegen wat men verwacht van een bestuursniveau. Hebben steden en gemeenten de capaciteiten om hun opdrachten te vervullen? De spreker waarschuwt voor al te eenvoudige vergelijking met het buitenland, want er zijn verschillen van land tot land. Ook fiscaliteit speelt een belangrijke rol. Zelf staat hij achter de visie van de Vlaamse Regering om fusies van onderuit te laten ontstaan. Verplichte huwelijken kunnen tot mooie resultaten leiden, leert de geschiedenis, maar door de band genomen is het anders. Laat de liefde van onderuit komen, vat hij samen.

Kris Van Dijck heeft de indruk dat in het belangrijke debat over de regiovorming de neuzen meer en meer in dezelfde richting staan. Hij hoorde spreken over het matroesjkamodel, een opbouw van klein naar groot, maar onderstreept wel dat de buitengrenzen van die verschillende niveaus van samenwerking, waarin hij sterk gelooft, best altijd samenvallen. Fusies moet men stimuleren, niet opleggen. In de totstandkoming van de regio's pleit hij voor een sterke rol voor de burgemeesters, waarmee hij overigens niet uitsluit dat andere actoren als de SERV een belangrijke stem in het kapittel hebben. De samenwerkingsverbanden in de verschillende beleidsdomeinen, politiezones, eerstelijnszorg, brandveiligheid, mobiliteit of sociale huisvesting moeten volgens hem alle in één matroesjkamodel ingekanteld worden.

Als pleitbezorger van de eigenheid der gemeenten, betwijfelt hij dat de doorlichtingen door Audit Vlaanderen zouden tonen dat de kleine gemeenten gebuisd zijn en de grote met brio slagen. Loopt daar ook de grens niet doorheen deze categorieën, veeleer dan ertussen?

3. Reactie van minister Bart Somers

Minister *Bart Somers* stelt vast dat alle sprekers gemeen hebben dat ze het lokale bestuursniveau erg waarderen, elk vanuit hun eigen invalshoek. Hij merkt een consensus op om dat bestuursniveau meer op de voorgrond te krijgen, wat volgens hem wijst op de maturiteit van Vlaanderen als regio, ook al staan Nederland en Scandinavië op dat vlak al verder. Op dit moment beheren de lokale besturen ongeveer 20 miljard euro aan publieke middelen, terwijl dat in Nederland 46 miljard euro zou zijn. Decentralisering is in elk geval de richting waar de Vlaamse Regering voor gekozen heeft. Ook zelf beschouwt hij het als zijn missie om Vlaanderen beter, sterker, transparanter en efficiënter te maken door in te zetten op de versterking van de lokale besturen.

Welnu, de SERV brengt in zijn advies een aantal sporen in die richting bij elkaar. De visie waar de raad voor pleit, bestaat volgens de minister wel degelijk. Ook vorige regeringen hadden die trouwens al. De minister noemt een sterk organiek kader met veel vrijheidsgraden, de keuze voor algemene financiering in de plaats

van sectorale, meer bevoegdheden, autonomie en middelen, en de afslanking van de provincies tijdens de vorige legislatuur (gevolgd door een afgesproken status quo met bestuurlijke rust tijdens deze, en een eventuele verdere beslissing tijdens de volgende legislatuur).

De minister herinnert aan de eerdere oefeningen die zijn uitgevoerd, zoals die door zijn voorganger Geert Bourgeois in 2012, die alle bovenlokale bestuurslagen liet doorlichten, en die van Paul Van Grembergen met het kerntakendebat. Naast deze theoretische modellen is het echter ook belangrijk om op het terrein veranderingen te realiseren. Dergelijke wezenlijke stappen vooruit zetten, ziet hij als zijn taak als minister. Het werk zal niet af zijn in 2024, maar hij wil wel een verschil gemaakt hebben.

Wat de limieten aan decentralisering betreft, waarschuwt de minister ervoor om niet tegelijk te pleiten voor meer autonomie en voor meer uniformiteit en centrale sturing. Hij stelt diezelfde tegenspraak vast in de pleidooien voor meer democratische controle en besluitvorming maar tegen een nieuwe bestuurslaag. Men moet een bepaalde richting durven uitgaan, stelt de minister. Het is niet ofwel eerst de bestuurskracht verhogen ofwel eerst decentraliseren, maar er tegelijk met decentralisatie voor zorgen dat de lokale besturen sterker worden. Daartoe worden twee sporen bewandeld: vrijwillige fusies en regiovorming. Twee sporen die mogelijk maken dat lokale besturen meer taken en bevoegdheden op hun schouders nemen.

Op de vraag van de SERV naar minimale taakstelling en kwaliteitscriteria antwoordt de minister dat de lokale besturen op dat vlak vandaag al heel wat verplichtingen hebben. Zij moeten de beginselen van behoorlijk bestuur respecteren. Het decreet over het lokaal bestuur bevat heel wat kwaliteitsvoorwaarden. Er zijn ook tal van sectorale verplichtingen. Dit alles nog afgezien van het democratische proces waarin de burger zijn oordeel kan uitspreken tijdens de verkiezingen. Hij is er dan ook geen voorstander van om de lokale autonomie in te snoeren.

De minister heeft integendeel vertrouwen in de lokale besturen. De kwaliteit van de lokale bestuurders is niet anders dan die van parlementsleden. Hij is niet van plan om als keizer-koster op te treden, maar wil integendeel het pad van de decentralisatie verder bewandelen. Daartoe zal hij ook een commissie Decentralisatie oprichten, waarin de lokale besturen worden betrokken. In deze legislatuur investeren de lokale besturen op basis van hun meerjarenplannen 14,7 miljard euro, voegt hij nog toe, meer dan drie keer zoveel als het Vlaamse relanceplan.

Interessant is ook de discussie over de fusies waarbij er verschillende accenten binnen elke partij bestaan. De regering vertrekt van vrijwilligheid. Dat is ook het kader van het regeerakkoord. Aan de lokale besturen worden tools aangereikt: een afwegingskader, een ABB-ondersteuningspakket, de stads- en de gemeentemonitor, de doorlichtingen door Audit Vlaanderen, en ondersteuning door de VVSG. Vlaanderen stimuleert dus, verzekert hij, want onze gemeenten zijn relatief klein in internationaal perspectief. Het klopt dat er een ondergrens werd vastgelegd voor de financiële prikkel: 20.000 inwoners. Dat neemt niet weg dat ook kleinere fusies voordeel kunnen hebben bij hun samengaan. Die andere elementen zijn volgens de minister zelfs belangrijker als motief. De financiële stimulans is meegenomen maar ze zijn nog tal van andere redenen waarom gemeenten kunnen overgaan tot een fusie.

Voor de drempel werd gekozen om de fusies duurzaam te maken. Daartoe is een zeker niveau nodig. Overigens zijn ook tussentijdse fusies mogelijk, op voorwaarde dat er tussentijdse verkiezingen worden georganiseerd. De minister vindt het wel een prikkelende gedachte om na te gaan of fusies ook zonder die verkiezingen permanent mogelijk zouden kunnen gemaakt worden.

Yves Buysse heeft op een juiste manier weergegeven hoe voor een oppositielid de bovenlokale samenwerkingsverbanden in een gemeenteraad terechtkomen. Hij pleitte er ook voor de burgemeesters tot de spil van die samenwerkingsverbanden te maken. Vandaag zijn er meer dan 2200 van die verbanden. Gemeenten werken er in wisselende samenstellingen in samen. Een gemiddelde gemeente neemt aan 68 ervan deel. Dat zijn er zo veel dat zelfs de burgemeester ze niet kan opsommen, ook al zijn ze niet allemaal even belangrijk of zwaarwichtig. Er zijn politiezones, hulpverleningszones, afvalintercommunales, intercommunales voor streekontwikkeling, zorgregio's, vervoersregio's, samenwerkingsvormen inzake erfgoed, huisvesting, toerisme, sociale economie enzovoort. De minister erkent dat over de afvaardiging soms vragen kunnen gesteld worden en dat de democratische controle zwak is. Vaak hebben de verbanden ook een eigen administratie, en zijn het niet de politieke vertegenwoordigers maar de directeur (en zijn medewerkers) die de beslissingen nemen. De democratische impact op de keuze van de prioriteiten en de uitvoering is vaak te beperkt, erkent de minister.

Wat de Vlaamse Regering als oplossing naar voren schuift, is geen nieuwe bestuurslaag installeren (die verkozen wordt zoals in de suggestie van Jeremie Vaneeckhout), maar een regiovorming waarin de burgemeesters de leiding nemen, die zich te verantwoorden hebben in hun schepencollege en gemeenteraad. Het is de ambitie van de Vlaamse overheid om alle structuren die zij heeft opgezet, te enten op die nieuwe regiostructuur en hun regionale omschrijving daaraan aan te passen. Gevolg is dat heel wat dingen samenvallen, met dezelfde gemeenten. Op termijn moeten zij ook dichterbij de intercommunales gebracht worden. Gevolg is dat veel mandaten kunnen afgeschaft worden, dat veel simpeler kan gewerkt worden, dat minder personeel nodig is. Die manier van werken, die al wordt toegepast in zijn regio en in regio Leiedal, kan volgens de minister de bovenlokale samenwerking het beste schragen.

De aanpak maakt dwarsverbanden mogelijk, wat noodzakelijk is omdat bijvoorbeeld vervoer onlosmakelijk verbonden is met ruimtelijke ontwikkeling. Beslissingen vergen mensen aan tafel die zich kunnen engageren tegenover hun schepencollege, of integendeel temporiseren omdat ze niet zeker zijn dat hun meerderheid hen daarin zal volgen. Daar komt bij dat de burgemeester in de toekomst ook een grotere democratische legitimiteit zal hebben dan vandaag.

Op dat regionale niveau moet niet alles gebeuren. Het maakt zelf deel uit van het matroesjкамodel, maar ook de indeling van de federale bevoegdheidsdomeinen op politie-, hulpverlenings- en gerechtelijk vlak valt daar best maximaal mee samen. Op die manier krijgt men een platform van permanente, actieve samenwerking. Burgemeesters vormen in die visie de motor van de regionale samenwerkingsverbanden, al hoeven ze niet alles zelf te doen. Er zijn ook schepenen en dergelijke meer. Samen met de VVSG worden de komende jaren proefprojecten ontwikkeld. Er is immers nog verder onderzoek nodig. Maar de sprong moet zeker gemaakt worden.

Hoe komen de regio's tot stand? Daartoe is een bevraging uitgevoerd en een reflectiegroep samengesteld, die vertrok van wat in de praktijk al bestaat. Sommige regio's zoals de Kempen en de Westhoek hangen al langer coherent samen. De huidige selectie is niet te nemen of te laten, het komt aan op cohesie. De minister is er echter van overtuigd dat de kaart voor 80% juist is. Voor de gemeenten die te paard zitten tussen twee regio's moet een keuze gemaakt worden. De gouverneurs gaan de dialoog aan en koppelen terug naar de Vlaamse Regering, die in januari-februari 2021 de knoop definitief doorhakt. Alle Vlaamse ministers hebben zich ertoe verbonden hun structuren daarop te enten.

De grenzen van de regio's zullen niet dichtgemetseld worden, verzekert de minister. Ze zullen geen ijzeren gordijn vormen. Er blijven andere samenwerkings-

verbanden, zoals die van de centrumsteden. Doel is echter wel het maximaal door te duwen en niet om van tevoren al koterijen bij te plannen.

De centrumsteden zijn vastgelegd in 1979. Hij heeft zich er al eerder in de commissie toe verbonden om de criteria te laten bekijken door ABB. De discussie hangt samen met die over het Gemeentefonds. Die laatste discussie is echter niet neutraal, maar eerder te vergelijken met het openen van de doos van Pandora. Bij de herschikking van een gesloten budget zijn er immers altijd winnaars en verliezers. Twee recente academische studies over invloedssfeer en uitrustingsgraad tonen dat de keuze van dertien centrumsteden destijds nog altijd niet dwaas overkomt. Wel valt een debat te voeren over de uitbreiding tot een veertiende of vijftiende dan wel een inperking, en over de categorisering in twee grote en elf kleinere centrumsteden.

4. Antwoorden van de SERV

Pieter Kerremans kan niet in naam van sociale partners vragen beantwoorden die buiten het bereik van de advisering vallen, al kunnen ze wel inspirerend zijn voor het verdere werk van de raad.

Eva Platteau verzekert dat de SERV positief staat tegenover de doorlichtingen door Audit Vlaanderen, die de raad ook interessant vindt als benchmarkingtool. De SERV vraagt om de BBC-instrumenten ook beter te ontsluiten voor burgers en ondernemingen. Wat defusie betreft, voorziet het huidige ondersteuningskader reeds in de mogelijkheid om over de provinciegrenzen heen fusies tot stand te brengen of splitsingen door te voeren om over te gaan tot nieuwe fusies. De raad staat daar positief tegenover.

In de discussie over autonomie, decentralisatie en fusie zijn in individuele gevallen geen harde uitspraken te doen, maar door de tendens dat steeds meer bevoegdheden overgeheveld worden naar lokale besturen, onafhankelijk van hun schaal, is de spreidstand tussen kleine en grote gemeenten problematisch geworden. Daarom schuift de SERV het alternatieve concept van de gelaagde lokale bestuurskracht naar voren.

Van de voorwaardelijke en resultaat-gedreven decentralisatie is een voorbeeld te vinden op bladzijde 13 van het advies, met name over het lokale arbeidsmarktbeleid. De SERV pleit ervoor te evalueren of de decentralisatie leidt tot een betere beleidsuitvoering.

Voor de vraag over het 'ijzeren gordijn' sluit de spreker zich aan bij wat minister Bart Somers daarover heeft gezegd. De SERV is voorstander van het matroesjka-model waarin kleinere samenwerkingen passen in de grotere. De vraag is wel of men voor elk bevoegdheidsdomein met identieke afbakeningen moet werken. Persoons- en grondgebonden materies kunnen een eigen en andere ruimtelijk logica en schaal hebben.

Er werden nog een aantal zeer interessante vragen gesteld waarover de SERV op basis van het huidige advies en rapport geen uitspraken kan doen. Wel is de spreker van mening dat men over de regiovorming moeilijk uitspraken kan doen zonder een standpunt in te nemen over de provincies. In functie daarvan kan men dan bekijken of de regio's een aparte bestuurslaag moeten vormen en hoe men die democratisch kan invullen, al dan niet met directe verkiezingen. Men kan lessen trekken uit de ervaringen met de vervoersregio's, ook wat democratische legitimering en de verantwoording naar de betrokken gemeenteraden betreft.

5. Slotbemerkingen

Jeremie Vaneeckhout verzekert dat zijn fractie geen voorstander is van een bijkomend bestuursniveau maar wel van het afschaffen van de provincies en de vervanging ervan door een stads- of streekgewest, dat meteen een groot deel van de intercommunale structuren democratisch in zich opneemt.

Minister *Bart Somers* is persoonlijk geen voorstander van een nieuwe bestuurslaag, ook niet als de provincies worden vervangen door een nieuwe structuur. In zijn model zijn er buiten de Vlaamse overheid alleen lokale besturen, die samenwerken op het regionale niveau, wat, zo erkent hij, wel een goede delegatie vereist. Als men er tijdens deze legislatuur in slaagt om de regio's te installeren, er alle tussenliggende niveaus maximaal (maar niet fanatiek) op te enten, ervoor te zorgen dat de burgemeesters leidende verantwoordelijkheid opnemen en goed terugkoppelen naar hun gemeenteraden, is een hele weg naar transparantie en vereenvoudiging afgelegd.

Jeremie Vaneeckhout is bang dat het in de praktijk zal eindigen zoals thans in de vervoerregio's: met een burgemeester die beslissingen komt meedelen die hij niet kan verhelpen omdat ze genomen zijn door steden of ambtenaren, zonder dat er een democratisch en transparant debat heeft plaatsgevonden. Hij pleit er dan ook voor het democratisch debat mogelijk te maken op dat niveau zelf.

Kris VAN DIJCK,
voorzitter

Maxim VEYS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
BBC	beleids- en beheerscyclus
hr	human resources
kmo	kleine of middelgrote onderneming
SERR	sociaal-economische raad van de regio
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
Verso	Vereniging voor Social Profit Ondernemingen
Voka	Vlaams netwerk van ondernemingen
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
UNIZO	Unie van Zelfstandige Ondernemers