

BinnenBand

jaargang 19 nr 84 - juni 2014

EEN BAND TUSSEN BINNENLANDS BESTUUR EN DE LOKALE BESTUREN

Pleidooi voor een nieuwe fase in de Vlaamse staatshervorming

Vrijwillige fusies van gemeenten doorgelicht

Regioscreening: in kaart brengen en optimaliseren van de lokale besturen

Dossier Tewerkstelling van personen met arbeidshandicap of arbeidsbeperking

06/14



Vlaanderen
is lokaal bestuur

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR**

Vooraf

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur kijkt op het eind van deze regeerperiode en bij de start van een nieuwe terug op de initiatieven die genomen zijn in het kader van de interne staats-hervorming. Er is de regioscreening, het recente rapport over de vrijwillige fusies van gemeenten en de evaluatie van het decreet intergemeentelijke samenwerking.

Het agentschap maakt meteen van de gelegenheid gebruik om vanuit haar expertise en vaststellingen te pleiten voor een nieuwe fase in de interne staats-hervorming: een duidelijke en zichtbare decentralisering van bevoegdheden naar de gemeenten. Besturen in een almaar complexere omgeving vereist immers sterke gemeenten. Samenvoeging van gemeenten kan hierbij een instrument zijn.

colofon

BinnenBand
een uitgave van het
Agentschap voor Binnenlands Bestuur
Vlaamse overheid

bestemd voor o.m. de gemeentebesturen,
de intergemeentelijke verenigingen,
de gemeentebedrijven,
de provinciebesturen en de OCMW's

verantwoordelijke uitgever

Guido Decoster, administrateur-generaal
Boudewijnlaan 30 bus 70, 1000 Brussel

eindredactie

Peter Maes - 02 553 39 68

lay-out

Sylvie Van de Waeter

coördinatie en eindredactie

afdeling Organisatie en Beheer

druk

Mechelse Drukkerijen, Mechelen

Afgiftekantoor Mechelen X

in dit nummer

- 3 Pleidooi voor een nieuwe fase in de Interne Staatshervorming
- 6 Nederlands oefenen? Iedereen doet mee!
- 7 Vrijwillige fusies van gemeenten doorgelicht
- 11 VAC Gent
- 12 Regioscreening: in kaart brengen en optimaliseren van de lokale samenwerking
- 17 Intergemeentelijke samenwerking als hefboom - evaluatie van het decreet

Het dossier rond **tewerkstelling van personen met arbeidshandicap of arbeidsbeperking** vindt u achteraan deze BinnenBand.

Pleidooi voor een nieuwe fase in de Interne Staatshervorming

De Interne Staatshervorming in Vlaanderen was een van de belangrijke projecten in het Regeerakkoord 2009-2014 van de uittreedende Vlaamse Regering. De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur positioneerde het als een speerpunt in zijn beleid.

Aan het einde van deze regeerperiode willen wij in dit nummer van BinnenBand terugblikken op de genomen initiatieven. Vaststelling is dat de uittreedende Vlaamse Regering belangrijke voorbereidende stappen gezet heeft in een proces naar een hertekening van het bestuurlijk landschap. Maar het werk is lang niet af. Als Agentschap voor Binnenlands Bestuur pleiten wij voor een nieuwe fase in de Interne Staatshervorming, gekenmerkt door een duidelijke en zichtbare decentralisering van bevoegdheden naar de gemeenten. Wij hopen dat de nieuwe Vlaamse Regering daartoe in haar Regeerakkoord volop zal inzetten op de bestuurskracht van de Vlaamse gemeenten.

Witboek interne staatshervorming

Met haar "Witboek" van 8 april 2011 legde de Vlaamse Regering duidelijke krijtlijnen vast voor de Interne Staatshervorming:

- het overheidsbestuur in Vlaanderen moet vertrekken van het principe van de subsidiariteit: meer bevoegdheden voor de gemeenten. De Vlaamse Regering investeert in hun bestuurskracht;
- de klemtoon van de beleidsvorming moet liggen bij de gemeenten aan de ene kant en Vlaanderen aan de andere kant;
- de besluitvorming moet sneller, de beslissingslijnen korter: slechts twee bestuurslagen komen tussen in de verschillende processen;
- het intermediaire veld tussen Vlaanderen en de gemeenten moet drastisch vereenvoudigen. De bestuurlijke verrommeling wordt tegengegaan.

De Vlaamse Regering nam verschillende initiatieven om bij te dragen tot het verhogen van de gemeentelijke bestuurskracht. In het Witboek formuleerde zij 69 doorbraken in de vorm van concrete actiepunten, zowel in het beleidsveld Binnenlands Bestuur als in verschillende materiegebonden beleidssectoren.

Wat het binnenlands bestuur betreft werden de organieke decreten bijgestuurd om de verkozenen dichter bij het beleid te betrekken en meer lokale efficiëntie mogelijk te maken. Zo kan bijvoorbeeld de gemeenteraad samengeroepen worden op vraag van een vijfde van de raadsleden, worden stukken digitaal ter beschikking gesteld van de raadsleden en werd in elke gemeente een commissie ingesteld ter opvolging van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de verzelfstandigde agentschappen. Het aantal uitvoerende mandatarissen wordt verminderd met 1 per bestuur vanaf 2019.

Er kwamen veel meer mogelijkheden op het vlak van de samenwerking tussen de gemeenten en hun OCMW. De praktijk wijst uit dat de besturen daar volop gebruik van maken en ruim voorstander zijn om op deze weg verder te gaan. Steeds meer besturen kiezen ervoor om hun ondersteunende en logistieke diensten samen uit te bouwen en zetten personeelsleden gemeenschappelijk in. Begin 2014 had bijna 30% van de besturen een gemeenschappelijke secretaris en/of financieel beheerder. Deze maatregelen dragen bij tot de efficiëntie van het lokaal bestuur en de beleidsintegratie.

De interne staatshervorming leidde ook tot initiatieven op het vlak van de relaties tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid in verschillende van haar beleidssectoren. Het planlastendecreet, gekoppeld aan de invoering van de Beleids- en Beheerscyclus (BBC), moet in de eerstvolgende jaren leiden tot een substantiële vermindering van de administratieve lasten en verplichtingen. Daarnaast werden de gouverneurs expliciet gepositioneerd in een coördinerende rol op het vlak van de relaties tussen de lokale besturen en de buitendiensten van de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen. De afhandeling van concrete dossiers kan daardoor versnellen.

Herkenbare en democratische samenwerkingsverbanden - regioscreening

Hoe belangrijk deze initiatieven ook zijn, zij zijn niet voldoende. Het proces naar sterke gemeenten vraagt ook structurele hervormingen. Ook op dat vlak trok de Vlaamse Regering het proces op gang.

Zo startte de Vlaamse Regering een traject op met als doel de talrijke intermediaire structuren tussen de gemeenten en Vlaanderen te vereenvoudigen, met grote betrokkenheid van de lokale besturen zelf. Dat gebeurde in de vorm van een gebiedsdekkende regioscreening, onder leiding van de gouverneurs.

Uit die regioscreening blijkt dat gemeenten steeds vaker betrokken zijn in samenwerkingsverbanden. Als de gemeenten daartoe binnen een juridische structuur het initiatief willen nemen, biedt het Decreet van 6 juli 2001 op de Intergemeentelijke Samenwerking (DIS) een rechtsbasis.

In uitvoering van het witboek voerde het Vlaams Parlement in de voorbije periode een aantal wijzigingen door aan het Gemeentedecreet en aan het DIS. Die aanpassingen waren in sterke mate gericht op het vergroten van de betrokkenheid van de gemeenten bij het beleid van de samenwerkingsverbanden. Maar na 13 jaar is er hoe dan ook een meer algemene evaluatie van het decreet aan de orde.

Daarbij blijft de democratische verankering van de intergemeentelijke samenwerking en de aansturing door de lokale verkozenen onverkort in de focus. Een werkgroep met medewerkers van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) en het Agentschap voor Binnenlands Bestuur evalueerde alvast het DIS, om zodoende bij te dragen tot het debat en een latere verdere besluitvorming.

Vrijwillige fusies van gemeenten

Tot slot is er de actuele problematiek van de schaalgrootte van de gemeenten. Het Gemeentedecreet opende reeds in 2005 de mogelijkheid dat gemeenten zelf het initiatief kunnen nemen tot een samenvoeging.

In het kader van het project Interne Staatshervorming legde de Vlaamse Regering een kader vast ter ondersteuning van gemeenten die tot een vrijwillige fusie willen overgaan. Dit leidde niet tot concrete lokale initiatieven. Maar in brede kringen groeide het besef dat een aantal gemeenten over te beperkte mogelijkheden beschikken om tegemoet te komen aan de toenemende uitdagingen voor de lokale samenleving. Een ronde-

tafel van gezaghebbende bestuurskundigen van de Vlaamse universiteiten onderkende de noodzaak van selectieve schaalvergrotingen. Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) adviseerde dat het vergroten van de bestuurskracht van de gemeenten, gekoppeld aan een decentralisatie van taken en middelen, één van de belangrijkste uitdagingen wordt voor de nieuwe Vlaamse Regering.

Pleidooi voor nieuwe fase Interne Staatshervorming

Aan het einde van de aflopende regeerperiode bezorgde de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur het Vlaamse parlement de evaluatienota van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur over de tijdens de vorige jaren genomen initiatieven. Dat document bevat ook beleidsaanbevelingen voor een vervolgt traject. Het agentschap formuleerde alvast een concreet projectvoorstel waarbinnen toekomstige fusies vorm kunnen krijgen.

Aansluitend op het beleid van de uittrekkende Vlaamse Regering pleiten wij voor een nieuwe fase in de Interne Staatshervorming tijdens de volgende regeerperiode.

Het agentschap hoopt dat de nieuwe Vlaamse Regering snel effectief werk maakt van een belangrijke decentralisatie van bevoegdheden naar de gemeenten. Wij pleiten voor meer besluitvorming door het rechtstreeks verkozen niveau dat het dichtst bij de burger staat.

ABB hoopt dat de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement in de bestuursperiode 2014-2019 volop inzetten op sterke gemeenten die in staat zijn te beantwoorden aan de groeiende maatschappelijke behoeften van de burgers.

Dat is nodig, want besturen in een almaar complexere en globaliseerde samenleving vereist sterke gemeenten. Burgers en bedrijven verwachten terecht een dienstverlening op maat, snelle besluitvorming, correcte informatie en communicatie. En daarvoor zijn grote investeringen nodig, niet alleen in infrastructuur en organisatie, maar meer nog in capaciteit, in mensen en middelen, en zeker ook in een radicale digitalisering van de processen en de contacten. Burgers en bedrijven willen digitaal communiceren en diensten afnemen. Als overheid kunnen wij niet achter blijven.

De financieel-economische situatie zet zowel de Vlaamse en de federale overheid als de gemeenten onder druk, wat de noodzaak aan fundamentele doorbraken nog versterkt. De overheid moet daarom volop inzetten op het verminderen van het aantal bestuursniveaus dat tussenkomt in de procedures. Elke stap creëert verplichtingen, elk niveau leidt tot overheadkosten. De

beslissingslijnen moeten korter en meer verantwoordelijkheden moeten bij de gemeenten terecht komen.

Bestuurskracht: complex geheel van factoren

Het Vlaamse Regeerakkoord 2009-2014 bevestigde nadrukkelijk de rol van de gemeenten als basisniveau. Sterke gemeenten zijn noodzakelijk. Daarover bestaat een algemene consensus. De vraag rijst echter hoe het begrip "bestuurskracht" vertaald kan worden in operationele, hanteerbare termen. Het lijkt onmogelijk er absoluut geldende normen voor vast te leggen. Bestuurskracht is immers ook situationeel bepaald.

De mate van responsiviteit van het bestuur hangt natuurlijk niet alleen af van het inwonersaantal, maar houdt evenzeer verband met een complexe hoeveelheid van factoren en van de wijze waarop beschikbare menskracht, middelen en instrumenten ingezet worden. Er is de samenstelling van de bevolking, haar dichtheid, de financiële capaciteit van de inwoners, de op het grondgebied gevestigde bedrijven en meer in het algemeen de sociaaleconomische omgeving van de gemeente.

Dit geheel van factoren bepaalt mede de draagkracht van de gemeente. Maar evenzeer hangt de lokale bestuurskracht samen met het organisatietalent, de competenties, capaciteiten en inzet van mandatarissen en personeel.

Selectieve schaalvergrotingen

Toch is het wel duidelijk dat een minimale schaalgrootte vereist is om de lokale dienstverlening op een kwalitatieve en eigentijdse manier te kunnen organiseren. De laatste gemeentelijke fusieoperatie dateert van 1976 (voor Antwerpen met ingang van 1 januari 1983). Het aantal gemeenten in Vlaanderen daalde toen van 906 naar 308. Voor veel gemeenten werd een toen degelijke schaalgrootte gerealiseerd. Maar, rekening houdend met de maatschappelijke evoluties, zijn een aantal gemeenten vandaag echter te beperkt in hun mogelijkheden.

"Samenvoeging van gemeenten kan zodoende één van de instrumenten zijn om de gemeentelijke capaciteit te verhogen."

Tussen de gemeenten onderling zal er altijd wel een verschil in aanbod en dienstverlening blijven. Dat is logisch en ook goed, gelet op de lokale autonomie en de lokale politieke verantwoordelijkheid. Maar wij menen dat alle gemeenten de capaciteit moeten hebben om een antwoord te geven, niet alleen op de basisvragen aan dienstverlening die vandaag bij de bevolking

leven, maar ook om nieuwe, bijkomende taken op te nemen in functie van een ruime decentralisatie van bevoegdheden. Samenvoeging van gemeenten kan zodoende één van de instrumenten zijn om de gemeentelijke capaciteit te verhogen en de verantwoordelijkheden te leggen waar ze eigenlijk thuis horen: bij de rechtstreeks verkozen basisbesturen.

Intergemeentelijke samenwerking blijft noodzakelijk

Wij stellen vast dat oplossingen voor tal van maatschappelijke problemen in toenemende mate gezocht worden in schaalvergroting, zowel in de private als in de publieke sector. Wat de gemeenten betreft spreken de vaststellingen uit de regioscreening voor zich.

Voor alle duidelijkheid: de vaak geciteerde "verrommeling" is niet alleen en zelfs niet in hoofdzaak de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf, maar het is wel een maatschappelijke realiteit. In steeds meer sectoren groeit samenwerking en ontstaan nieuwe structuren, vaak op initiatief van de Vlaamse of van de federale overheid: Resoc's (Regionaal economisch en sociaal overlegcomité), LOGO's (Lokaal gezondheidsoverleg), zorggebieden en zorgregio's, onderwijszones... Op het vlak van de lokale veiligheid ontstonden politiezones en grotere brandweerzones. In een aantal gevallen zijn fusies van politiezones vandaag opnieuw aan de orde om efficiëntere en snellere resultaten te kunnen bereiken.

Op zichzelf is samenwerking natuurlijk geen probleem. Zelfs meer: ook sterke, bestuurskrachtige gemeenten moeten samenwerken, zowel onderling als met andere partners. Maatschappelijke noden op het vlak van mobiliteit, milieu, ruimtelijke ordening stoppen niet aan de grenzen van de gemeente. Belangrijke en grootschalige initiatieven vragen samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid. Beleid wordt steeds meer een co-productie van samenspelers. Maar dan wel graag vanuit een strategische keuze en vanuit een sterke positie van de gemeenten, die daadwerkelijk wegen op het beleid en er een bepalende speler in zijn.

En precies daar knelt vaak het schoentje. Tijdens de regioscreening gaven de lokale bestuursverantwoordelijken aan vaak onvoldoende greep te hebben op de talrijke samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen. Soms kennen zij zelfs de structuren niet waarin hun bestuur participeert. Als dat de realiteit is voor de uitvoerende mandaten, hoe is het dan gesteld met de verkozen raadsleden in de gemeenteraden, ook zij die niet tot de meerderheid behoren?

Het blijft hoe dan ook een vaststelling dat in een intergemeentelijk samenwerkingsverband het beleid gevoerd wordt op een

niveau dat verder afstaat van de rechtstreeks verkozen raadsleden van de gemeente. Ook de uitvoerende mandatarissen geven aan in de praktijk vaak te weinig gewicht te kunnen leggen op de besluitvorming.

Samenwerkingsverbanden van gemeenten moeten georganiseerd en gedragen worden door sterke gemeenten. Zij moeten een aanvulling zijn op het eigen beleid van de gemeenten, geen alternatief voor een gebrek aan bestuurskracht van de gemeenten zelf.

Fusies met focus op lokale bestuurskracht

Sterke gemeenten zijn in staat om zelf hun ruime taken te vervullen en om daarvoor de nodige mensen en middelen in te zetten. Zij moeten morgen meer bevoegdheden kunnen uitoefenen dan vandaag. In sommige gemeenten is dat niet langer het geval. Zij beschikken voor de verschillende beleidsmateries niet over voldoende capaciteit, deskundig politiek en ambtelijk personeel, noch over de financiële mogelijkheden om daarin te investeren. Een selectieve samenvoeging van minder bestuurskrachtige gemeenten is daarom noodzakelijk.

Voor alle duidelijkheid: ABB pleit niet voor een grootschalige fusie van gemeenten in Vlaanderen, zoals het geval was in 1976. Evenmin is een veralgemeende fusie van de gemeenten met minder dan 15.000 inwoners aan de orde. Het aantal inwoners is, zoals reeds aangegeven, geen eenduidige maatstaf.

Aansluitend op de aanbevelingen van SBOV verdient het begrip bestuurskracht een wetenschappelijke objectivering, waarbij gemeenten best zelf het initiatief nemen om in een traject tot vrijwillige fusie te stappen als zij geconfronteerd worden met een probleem van lokale bestuurskracht. De Vlaamse overheid kan dat traject projectmatig ondersteunen en een hervormd Gemeentefonds kan daarvoor mee worden ingezet.

“Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur pleit niet voor een grootschalige fusie van gemeenten zoals in 1976 en niet voor een veralgemeende fusie van de gemeenten met minder dan 15.000 inwoners, wel voor sterke gemeenten.”

Het agentschap beseft ook dat fusies niet de enige oplossing zijn voor een gebrek aan bestuurskracht van de gemeenten. Fusies moeten ingebed worden in een breder beleid en moeten ook draagkracht vinden bij de lokale bestuurders zelf. Maar in een aantal gevallen zijn zij wel noodzakelijk. Wij hopen dat het traject daartoe tijdens de volgende regeerperiode kan worden opgestart.

De finale doelstelling van dit alles is om alle kansen te geven aan sterke gemeenten. Sterke gemeenten die ten volle en op een democratische wijze hun verantwoordelijkheid opnemen voor de lokale samenleving. Sterke gemeenten die wegen op het beleid, die bepalende beslissingen nemen en die ook een sterke partner zijn voor de Vlaamse en de federale overheid. ■

NEDERLANDS OEFENEN? IEDEREEN DOET MEE!



Met de campagne '**Nederlands oefenen? Ik doe mee.**' promoot de Vlaamse overheid oefenkansen Nederlands voor anderstaligen. De campagne wil bovendien Nederlandstaligen sensibiliseren en aangeven dat zij de ideale gesprekpartners zijn voor wie Nederlands wil oefenen. Spreken van duidelijk Nederlands kan hierbij helpen. Nederlands leren beperkt zich namelijk niet tot het klaslokaal, maar ook daarbuiten moeten genoeg oefenkansen voorhanden zijn voor wie Nederlands leert.

De campagne kon ondertussen heel wat geïnteresseerden bereiken. Zo werden er onder andere affiches verspreid en flyers verdeeld en werd een nieuwe facebookpagina opgericht. Op www.facebook.com/taalboulevard staan weetjes over taal, leuke liedjes, uitdagende spelletjes en verrassende woorden. Kortom, iedereen die graag met Nederlands bezig is, vindt er zijn gading.

Vrijwillige fusies van gemeenten doorgelicht

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur voerde op vraag van de minister van Binnenlands Bestuur een evaluatie door van het beleid van de Vlaamse Regering om het vrijwillig fusioneren van gemeenten aan te moedigen. Dit resulteerde in een evaluatierapport dat de minister aan de leden van de Commissie Binnenlands Bestuur van het Vlaams Parlement ter beschikking stelde. Het rapport bevat ook een voorstel voor een vervolgtraject tijdens de komende Vlaamse legislatuur.

Vrijwillige fusies gekaderd in beleid Vlaamse Regering 2009-2014

In haar Regeerakkoord wees de vorige Vlaamse Regering op de noodzaak om de bestuurlijke drukte in te perken door middel van een "interne staatshervorming":

"De bedoeling is om het bestuur dichterbij de burger te brengen. We opteren voor een opbouw van onder uit. Daarin staan sterke gemeenten centraal. Zij krijgen meer bevoegdheden. De klemtoon ligt bij de gemeenten aan de ene kant en Vlaanderen aan de andere kant."

Een van de maatregelen werd als volgt verwoord:

"De Vlaamse Regering moedigt vrijwillige fusie van gemeenten aan en verleent ondersteuning onder meer via een eenmalige subsidiebonus."

Witboek Interne Staatshervorming

Het "Witboek Interne Staatshervorming", dat de Vlaamse Regering op 8 april 2011 goedkeurde, bevat een knelpuntanalyse van de Vlaamse bestuurlijke organisatie. Het gebrek aan bestuurskracht bij een aantal gemeenten vormt daarin een cruciaal gegeven.

De lokale besturen worden geconfronteerd met steeds meer complexe taken en uitdagingen. In de strategische keuze van de Vlaamse Regering voor een opbouw van de bestuurlijke organisatie van onderuit is het van essentieel belang dat de gemeenten over het vermogen beschikken om deze uitdagingen ten volle te kunnen opnemen. Vaak zijn de lokale besturen te beperkt in hun mogelijkheden om op de vragen en behoeften

van hun inwoners een antwoord te bieden. Schaalvergroting kan bijdragen tot een oplossing.

Het "Witboek Interne Staatshervorming" bevat ook de concrete uitvoeringslijnen waarlangs de interne staatshervorming vorm zal krijgen. Er zijn vijf uitvoeringslijnen waarin 69 doorbraken zijn ondergebracht. De eerste uitvoeringslijn betreft het versterken van de bestuurskracht van de gemeenten. Daartoe worden verschillende instrumenten ("doorbraken") ingezet zoals een kader voor vrijwillige fusie, verregaande vrijwillige samenwerkings- en integratiemogelijkheden voor gemeente en OCMW; herwaardering van de gemeenteraad en de versterking van de democratische legitimiteit van de intergemeentelijke samenwerking. Vrijwillige fusies staan bijgevolg niet alleen in het regeringsbeleid. Zij moeten samen lopen met andere initiatieven die samen de lokale bestuurskracht moeten versterken.

Kader om vrijwillige fusies aan te moedigen

De Vlaamse Regering stelde op 30 april 2010 een kader vast voor de ondersteuning van vrijwillige fusies per 1 januari 2013. Het ondersteuningspakket bestond uit twee elementen: enerzijds een financiële ondersteuning in de vorm van een fusiebonus en een garantieregeling voor het Gemeentefonds, anderzijds een inhoudelijke en juridische bijstand van een begeleidingsteam, waaraan het Agentschap voor Binnenlands Bestuur en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten deelnemen.

Deze maatregelen hebben nergens geleid tot een vrijwillige samenvoeging van gemeenten. In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012 heeft geen enkele gemeente daartoe een concrete beslissing genomen.

Niettemin meent het Agentschap voor Binnenlands Bestuur dat het gevoerde beleid noodzakelijk was in een traject naar sterke gemeenten in Vlaanderen. Ook na de lokale verkiezingen hebben zowel de minister als de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (Vlabest) en het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie (SBOV) initiatieven genomen inzake de problematiek van de samenvoeging van gemeenten als mogelijk instrument tot versterking van de lokale bestuurskracht.

De essentiële doelstelling van het regeringsbeleid is inderdaad te komen tot sterke gemeenten, die op een volwaardige wijze hun bevoegdheden kunnen uitoefenen in het Vlaamse bestuurlijke landschap. De vraag rijst of en in welke mate een eventuele samenvoeging van gemeenten daartoe kan bijdragen.

De minister nam verschillende initiatieven om het kader voor vrijwillige fusie zoals vastgesteld door de Vlaamse Regering te evalueren.

Evaluatie voor kader voor vrijwillige fusies

De evaluatie van het beleid van de Vlaamse Regering om het vrijwillig fusioneren van gemeenten aan te moedigen gebeurde vanuit verschillende invalshoeken:

- bestuurskundig (Rondetafel van experts)
- wetenschappelijk (onderzoeksproject steunpunt bestuurlijke organisatie slagkrachtige overheid - SBOV)
- administratief (workshop Raad van Europa).

Ook het werkbezoek van de minister aan Denemarken kadert hierin.

Daarnaast bracht de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken op 16 juli 2013 een initiatiefadvies uit over het verhogen van lokale bestuurskracht door schaaloptimalisaties.

In zijn bijdrage aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering (2014-2019) formuleert het steunpunt bestuurlijke organisatie – slagkrachtige overheid een set van aanbevelingen die betrekking hebben op de lokale besturen o.m. ook met betrekking tot de bestuurskracht en de problematiek van de schaalgrootte.

Bij de evaluatie stonden volgende vragen centraal:

- wat zijn de belangrijkste redenen waarom het kader voor vrijwillige fusie niet leidde tot effectieve fusies;
- welke lessen kan Vlaanderen trekken uit buitenlandse voorbeelden;
- welke elementen zou een nieuw ondersteuningskader moeten bevatten om succesvol te zijn.

Het evaluatierapport, te lezen op de website van het agentschap, gaat uitvoering in op de antwoorden die de verschillende actoren op deze vragen formuleerden.

Voor het Agentschap voor Binnenlands Bestuur bevatten de antwoorden duidelijke aanbevelingen voor het beleid van de nieuwe Vlaamse Regering.

Het volledige evaluatierapport is te vinden op de website van ABB www.binnenland.vlaanderen.be onder de rubriek interne staatshervorming/fusies.

Beleidsaanbevelingen

Vervolgtraject noodzakelijk

Uit de antwoorden, analyses en conclusies in het evaluatierapport blijkt een grote eensgezindheid over het feit dat het gebrek aan bestuurskracht bij lokale besturen een knelpunt in de bestuurlijke organisatie vormt.

Tegelijkertijd is er een groeiende consensus over het feit dat structurele ingrepen om de lokale bestuurskracht te versterken onvermijdelijk worden. Er is de sense of urgency omwille van de financiële crisis en de bijhorende budgettaire krapte.

Alhoewel de lokale bestuurskracht niet uitsluitend afhangt van de schaalgrootte is er toch een verband tussen beiden en kan schaalvergroting door fusies in een aantal gevallen een oplossing bieden voor een gebrekkige bestuurskracht.

Ten gronde is er ook geen andere keuze dan het opdrijven van de inspanningen om de lokale bestuurskracht te versterken.

De lokale besturen vormen de basis van de bestuurlijke opbouw in Vlaanderen. Zij staan het dichtst bij de burger, zijn het meest herkenbaar en prominent aanwezig in het dagelijks leven van eenieder.

Uit de tevredenheidsbarometer slagkrachtige overheid blijkt trouwens dat administraties die zich situeren op een lager bestuursniveau (gemeente, OCMW) en dus dicht bij de burger staan meer positief beoordeeld worden.

De principiële keuze om de bestuurlijke organisatie van onderuit op te bouwen is reeds gemaakt. Sterke gemeenten met meer bevoegdheden staan centraal in de bestuurlijke opbouw. Opdat de gemeenten deze cruciale rol zouden kunnen opnemen, moeten zij in hun bestuurskracht versterkt worden. Het is in de eerste plaats aan deze besturen zelf om hun verantwoordelijkheid hierin op te nemen. De decreetgever heeft hen allerlei instrumenten aangereikt om hun slagkracht te versterken. Maar er moeten ook meer fundamentele stappen gezet worden richting schaalvergroting door fusies en het is aan de Vlaamse overheid, als eindverantwoordelijke voor een efficiënt binnenlands bestuur, om hiervoor kaders en methodieken aan te reiken.

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur adviseert dat de Vlaamse Regering het leiderschap opneemt in het stimuleren van een selectieve schaalvergroting. Het perspectief moet zijn om na de lokale verkiezingen van 2018 te beschikken over bestuurskrachtige Vlaamse gemeenten die substantieel meer bevoegdheden hebben en die een betere dienstverlening en een professioneler bestuur en administratie kunnen aanbieden. Hier- toe stelt het Agentschap voor om onverwijld een project fusies en schaaloptimalisaties op te starten.

Voorstel van project fusies en schaaloptimalisaties 2014-2019

Timing en doel van het project

Timing

Het agentschap adviseert dat de Vlaamse Regering zo spoedig mogelijk een project opstart met als duidelijk perspectief om voor de gemeenten een traject mogelijk te maken naar selectieve fusies op basis van een 'gestuurde vrijwilligheid'.

Doelstelling project

Het kunnen realiseren van 'selectieve' fusies op basis van een 'gestuurde vrijwilligheid' na de eerstvolgende lokale verkiezingen van oktober 2018. De eerste gefusioneerde gemeenten kunnen dan van start gaan op 1 januari 2019.

Kernelementen hierbij zijn:

- **'selectief'** in tegenstelling tot 'algemeen' Het gaat niet om een grootschalige fusieoperatie waarin alle gemeenten betrokken zijn, wel om het op gang brengen van een iteratief proces waardoor ook de daaropvolgende jaren (2024) mogelijke fusies op een onderbouwde en begeleide wijze kunnen plaats hebben
- **'gestuurde' vrijwilligheid** in tegenstelling tot 'loutere' vrijwilligheid. Het is in eerste instantie de bedoeling dat gemeenten, geconfronteerd met een vastgesteld probleem van lokale bestuurskracht, zelf het initiatief nemen om hun bestuurskracht te verhogen door in een traject van schaalvergroting door vrijwillige fusie te stappen. De Vlaamse overheid treedt hierbij sturend op door het project fusies en schaalvergroting dat zij opstart.
- **conditio sine qua non** is dat fusiegemeenten bestuurskrachtig moeten zijn. Het samenvoegen van niet-bestuurskrachtige gemeenten tot een nieuwe, evenmin bestuurskrachtige gemeente, is geen optie.

Contextuele beleidsdoelstellingen

Het project focust op fusies en schaaloptimalisaties maar dient in de ruimere context te worden gezien van het beleid inzake het binnenlands bestuur. Deze contextuele beleidsdoelstellingen

worden opgenomen in het Vlaams Regeerakkoord en behelzen de volgende elementen:

- **vereenvoudiging van het bestuurlijk landschap.** De bestuurlijke organisatie wordt opgebouwd rond twee bepalende bestuursniveaus: sterke, bestuurskrachtige gemeenten enerzijds en de Vlaamse overheid anderzijds;
- **samenwerkingsverbanden tussen gemeenten blijven mogelijk** (maximaal met dezelfde gemeenten cf. regioscreening) maar worden rechtstreeks aangestuurd door de gemeenten zelf; samenwerking moet georganiseerd worden vanuit en gedragen door sterke gemeenten en niet door een intergemeentelijk samenwerkingsverband of door de provincies op basis van het motief dat de individuele gemeenten onvoldoende krachtig zijn om zelf de problemen ter harte te nemen;
- **alternatieven interne staatshervorming** (interlokale samenwerking, stadsregionale samenwerking, regiosamenwerking...).

Welke gemeenten ?

Alle niet (of minder) bestuurskrachtige gemeenten vormen het doelpubliek van het project. De focus ligt op gemeenten met minder dan 15.000 inwoners.

Alhoewel de bestuurskracht van een gemeente bepaald wordt door een complex samenspel van factoren, is een beperkt inwonersaantal toch meestal wel een indicatie voor een gebrekkige bestuurskracht. De Commissie Bestuurlijke Organisatie stelde reeds in 1997: "Een voorzichtige, voorlopige en zeer ruwe conclusie lijkt alvast dat gemeenten met minder dan 15.000 en zeker gemeenten met minder dan 10.000 inwoners in de problemen komen".

Uiteraard kunnen ook andere gemeenten het traject volgen en zullen zij hiertoe worden uitgenodigd. Grotere (bestuurskrachtige) gemeenten worden mee in het project betrokken zodat niet-bestuurskrachtige gemeenten desgevallend met hen kunnen samengaan.

hoofdpijnen methodiek

Politieke gedragenheid Vlaamse Regering in Regeerakkoord

Het project moet worden geschaagd door een duidelijk politiek statement in het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 om de lokale bestuurskracht te vergroten door schaalvergrotingen waar nodig op basis van gestuurde vrijwillige fusies.

Een vernieuwd Gemeentefonds dat inzet op sterke gemeenten moet worden ingezet als stimulans voor fusies. Ook andere stimuli moeten worden ingezet, waaronder zeker ook de ondersteuning via het project. Het Regeerakkoord koppelt het fusiebeleid aan

een engagement inzake decentralisatie van bevoegdheden naar (sterke) gemeenten en aan een vereenvoudiging van het bestuurlijk landschap. Bestuurskrachtige gemeenten moeten 'provincievrij' zijn.

Terugkoppeling parlement

Het project moet op de steun kunnen rekenen van de politieke partners binnen de Vlaamse bestuursmeerderheid. Deze steun kan verzekerd worden door een regelmatige rapportering van de minister aan het Vlaams Parlement (commissie Binnenlands Bestuur) over de projectvoorgang.

Geobjectiveerde bestuurskrachtmeting

Een belangrijk element van de voorgestelde projectmethodiek is het ter beschikking stellen van een objectieve en wetenschappelijk onderbouwde bestuurskrachtmeting aan alle gemeenten.

De bestuurskrachtmeting is een instrument dat moet toelaten om de elementen in kaart te brengen die leiden tot een geobjectiveerde vaststelling van de bestuurskracht van een gemeente. Er is immers nood aan een objectivering van het debat over schaalvergroting. Ook de Vlabest pleit er in zijn geciteerd advies voor om de lokale discussies over capaciteit te onderbouwen aan de hand van dit instrument.

Ontwikkeling van een lokale bestuurskrachtmonitor door SBOV

Het ontwikkelen van een lokale bestuurskrachtmonitor is toevertrouwd aan het steunpunt bestuurlijke organisatie slagkrachtige overheid. Het onderzoeksproject wordt in 2014 uitgevoerd. Het opzet van het onderzoek bestaat erin om een operationele definitie van het begrip bestuurskracht vast te leggen, met daaraan gekoppeld het ontwikkelen van een set van indicatoren die de diverse aspecten van de bestuurskracht objectief meetbaar maken en het ontwikkelen van een methodiek om de bestuurskrachtmeting effectief toe te passen op de gemeenten, met mogelijkheden voor onderlinge benchmark en zelfscan. Een klankbordgroep zal het onderzoeksproject adviseren en inhoudelijke feedback geven.

Uitvoering bestuurskrachtmonitor: modaliteiten

Het uitvoeren van een lokale bestuurskrachtmeting, in elk geval bij de gemeenten met minder dan 15.000 inwoners, dient op Vlaams niveau te worden aangestuurd. De modaliteiten hiervan zijn te bepalen o.m. op basis van de resultaten van het voormelde wetenschappelijk onderzoek. De gemeenten zullen de bestuurskrachtmonitor ontvangen met de vraag om aan het project deel te nemen. Vervolgens zullen de resultaten hiervan worden getoetst, verwerkt en geanalyseerd met wetenschappelijke ondersteuning.

Maatwerk bij aanpak

Het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting is geen verplichte stap in het traject. Wanneer bij gemeenten voldoende draagvlak aanwezig is kan deze stap worden overgeslagen. Deze gemeenten kunnen sneller overgaan tot de operationele voorbereiding.

Voor de gemeenten die wel de bestuurskrachtmeting uitvoeren is er geen 'gemeenschappelijke start'. Op basis van een concreet voorstel kan het traject worden opgestart.

Hierbij gelden twee bijzondere aandachtspunten:

- Er moet voldoende zekerheid zijn dat de samengevoegde gemeenten wel bestuurskrachtig zijn.
- 'Muurbloempjes' moeten vermeden worden: er moet gevrijwaard worden dat niet-bestuurskrachtige gemeenten geen partner(s) (meer) vinden.

Ondersteuning

Er is centrale ondersteuning voor wat betreft de uitwerking van enkele algemene aspecten en er is de individuele ondersteuning van de gemeenten die in het traject stappen.

Centrale ondersteuning

- door projectorganisatie en ABB
- uitwerken juridisch kader: decreet en uitvoeringsbesluiten
- opmaak draaiboeken organisatie, personeel...
- onderzoeken hoe Gemeentefonds inzetten
- onderzoeken andere stimuli: bv schuldconsolidatie met waarborg regering
- informatieverstrekking, goede voorbeelden en praktijken
- inbreng expertise bestuurskundigen
- input klankbordgroep
- onderzoeken hoe omgaan met volksraadpleging
- algemene projectopvolging
- ondersteuning minister, terugkoppeling naar ABB, gouverneurs...

Individuele ondersteuning gemeenten

- door gouverneurs en reguliere ABB
- kunnen beschikken over externe procesondersteuner (indien gewenst) ten laste van Vlaamse overheid, binnen afspraken met de projectorganisatie
- eventuele (lokale) experts
- inpikken op concrete vragen, ondersteunen bij voorbereidingstraject.

Adviescollege (als draagvlak- en klankbordgroep)

Een belangrijke rol is weggelegd voor een externe adviesgroep die optreedt als draagvlak- en klankbordgroep en tot doel heeft:

- adviseren van de aanpak binnen de politiek bepaalde grenzen
- opvolging en adviseren van projectbijsturingen
- inbreng wetenschappelijk onderzoek
- draagvlakcreatie
- advies over concrete fusies: multidisciplinaire toetsing van fusievoorstellen: bestuurlijk, socio-demografisch, ruimtelijk, financieel-economisch...

In deze adviesgroep zijn zeker vertegenwoordigd:

- de VVSG
- ECG
- bestuurswetenschappers (band met SBOV met oog op terugkoppeling en academische ondersteuning)
- de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (met het oog op terugkoppeling)

- eventuele andere deskundigen (open formule, bv materie-deskundige...)
- vertegenwoordiger van elke parlementaire meerderheidsfractie
- eventueel gezaghebbende (oud-)politici

Het project wordt gepositioneerd binnen het Agentschap voor Binnenlands Bestuur met het oog op dwarsverbanden en betrokkenheid met het algemeen binnenlands beleid inzake lokale besturen.

Naar analogie met de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen wordt een beperkt aantal personeelsleden (geheel of gedeeltelijk) vrijgesteld die zich kunnen focussen op de realisatie van het project. De projectleider wordt aangestuurd door de minister op basis van een duidelijk politiek engagement en rapporteert aan de minister en aan de leidend ambtenaar van het agentschap met het oog op afstemming binnen het algemeen binnenlands beleid. De projectopvolging gebeurt door de minister, het kabinet en de leidend ambtenaar van ABB. ■

Nieuwe contactgegevens vanaf 10 juni 2014:

Agentschap voor Binnenlands Bestuur
Afdeling Oost-Vlaanderen
VAC Virginie Loveling
Koningin Maria Hendrikaplein 70, bus 1, 9000 Gent
E-mail: binnenland.oostvlaanderen@vlaanderen.be
Tel: 09 276 17 50
Fax: 09 276 17 55

© Luc Roymans

VAC GENT

Op **10 juni 2014** verhuist de afdeling Oost-Vlaanderen van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur van het Provinciehuis in de Gouvernmentstraat in het centrum van Gent naar het Vlaams Administratief Centrum (VAC) Virginie Loveling aan het treinstation Gent-Sint-Pieters.

Het opvallende gebouw zal een werkplek bieden aan 1401 Vlaamse ambtenaren. De centralisatie heeft veel voordelen, zowel voor de collega's als voor de lokale besturen en de burgers: de Vlaamse overheid is zo zichtbaar aanwezig op één locatie en het VAC is makkelijk bereikbaar met het openbaar vervoer.

Dankzij de toren van 90 meter is het Lovelinggebouw het derde hoogste gebouw van Gent, na de Arteveldetoren en het Belfort. Het VAC is genoemd naar de Vlaamse schrijfster Virginie Loveling, geboren te Nevele in 1836 en in Gent gestorven en begraven in 1923. Virginie Loveling was een geëmancipeerde en begenadigde schrijfster. De meeste van haar verhalen spelen zich af in Oost-Vlaanderen, waarbij ook 'haar' Gent niet ontbreekt.

Regioscreening

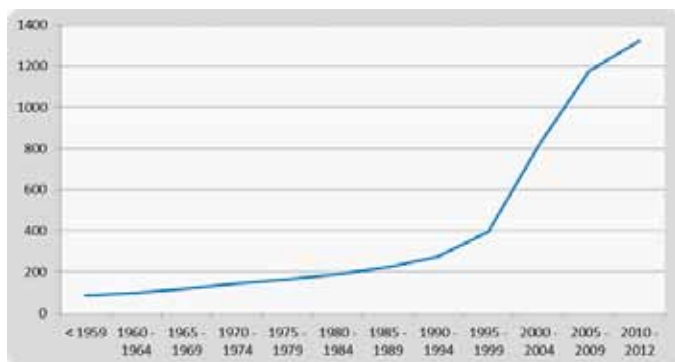
in kaart brengen en optimaliseren van de lokale samenwerking

De gebiedsdekkende regioscreening is opgenomen als een van de doorbraken in het Witboek Interne Staatshervorming. Via het instrument van de regioscreening wenst de Vlaamse Regering het intermediaire niveau te vereenvoudigen en te optimaliseren. In dit artikel wordt aangegeven hoe de regioscreening wordt aangepakt en welke resultaten reeds geboekt zijn.

Complex en onoverzichtelijk intermediair niveau

De Vlaamse bestuurlijke organisatie is opgebouwd rond drie democratisch verkozen bestuursniveaus: het lokale, het provinciale en het Vlaamse. In de praktijk merken we dat er op het intermediaire niveau tussen Vlaanderen en de gemeenten in de loop der jaren talloze tussenstructuren ontstaan zijn.

Grafiek: Oprichtingsjaar samenwerkingsverbanden



Uit de grafiek kan u aflezen hoe het aantal lokale samenwerkingsverbanden, waar gemeenten of OCMW's aan deelnemen, evolueert over de jaren heen. Samenwerkingsverbanden tussen gemeenten bestaan al zeer lang. Vanaf de jaren 1960 is er een gestage stijging van het aantal samenwerkingsverbanden waar te nemen. In de tweede helft van de jaren 1990 wordt deze stijging forser om vanaf 2000 explosief toe te nemen.

Het intermediaire niveau is bijzonder divers. Er zijn samenwerkingsverbanden in te vinden, opgericht door elk van de drie bestuursniveaus. Zo richt de Vlaamse overheid bijvoorbeeld structuren op om eigen beleid op lokaal niveau uit te voeren, de provincie roept intermediaire structuren in het leven in het kader van hun gebiedsgerichte werking. Gemeenten sluiten zich bij elkaar aan in structuren om gezamenlijk problemen aan te pakken.

We moeten vaststellen dat het toegenomen aantal structuren op het intermediaire niveau leidt tot een aantal ongewenste neveneffecten. Een eerste knelpunt is de democratische controle. Deze is niet overal voldoende gegarandeerd. Een klacht bij gemeentebesturen is dat ze niet bij al hun samenwerkingsverbanden voldoende kunnen wegen op het beleid. De forse toename van lokale samenwerkingsverbanden zorgt voor een gebrek aan transparantie. Voor de lokale mandatarissen is het niet evident om door de bomen het bos te zien en een zicht te houden over de lokale samenwerking. Het grote aantal structuren kan ook leiden tot efficiëntieverlies. Al die structuren creëren overhead, soms is er overlap tussen structuren.

De Vlaamse Regering heeft als een van de uitvoeringslijnen in het Witboek Interne Staatshervorming de vereenvoudiging van de intermediaire ruimte opgenomen. Zij is van oordeel dat bij het uittekenen van een nieuwe Vlaamse bestuurlijke organisatie het optimaliseren van de intermediaire structuren moet aangepakt worden. Daartoe is het project van de gebiedsdekkende regioscreening opgestart.

Gebiedsdekkende regioscreening

Regioscreening is een instrument dat de lokale samenwerking in kaart brengt, evalueert en optimaliseert. In het Witboek is ervoor gekozen om het project uit te rollen over heel Vlaanderen en het dus gebiedsdekkend te maken. Concreet betekent dit dat alle gemeenten in Vlaanderen de oefening van de regioscreening doorlopen.

In het Witboek lezen we verder dat de regioscreening finaal moet uitmonden in territoriale gebiedsomschrijvingen, waarbij dus de gemeenten in Vlaanderen worden opgedeeld in een aantal groepen, gebiedsomschrijvingen. De Vlaamse overheid, de provincies, de gemeenten en de andere intermediaire structuren schrijven zich maximaal in in die omschrijvingen. Binnen een dergelijke omschrijving werken de verschillende overheden en structuren met elkaar samen en dit op diverse domeinen.

Essentieel aan de regioscreening is het bottom-up karakter. De opbouw gebeurt van onderuit en wordt gedragen door de gemeenten.

De regioscreening verloopt in drie fasen:

- Inventarisatie: opmaken van een inventaris van de lokale samenwerkingsverbanden
- Evaluatie: evalueren en analyseren van de bestaande situatie inzake lokale samenwerking
- Actieplannen: opstellen van actieplannen met concrete maatregelen die moeten leiden tot een geoptimaliseerde en vereenvoudigde samenwerking.

Inventaris lokale samenwerkingsverbanden

Begin 2012 is een inventaris van de lokale samenwerkingsverbanden gefinaliseerd. Een lokaal samenwerkingsverband is een structuur waar minstens 2 lokale besturen aan deelnemen. Andere partners zijn ook mogelijk. Intralokale samenwerking, bijvoorbeeld een samenwerking tussen een gemeente en haar OCMW, zijn niet opgenomen in de inventaris. De Vlaamse minister van Binnenlands bestuur gaf de gouverneurs de opdracht om de inventaris op te stellen voor de gemeenten binnen hun provincie. Naast deskresearch zijn gemeenten en samenwerkingsverbanden bevroegd bij het opmaken van de inventaris.

In de inventaris zijn meer dan 2.200 initiatieven opgenomen. Voor elk van hen is een fiche aangemaakt met onder meer informatie over de opdracht, het beleidsdomein waarbinnen het samenwerkingsverband actief is, de juridische vorm, de partners en de gemeenten die deelnemen.

Vervolgens zijn er analyses gemaakt op de gegevens uit de database. Alle analyses zijn gebundeld in een rapport.

Zowel de inventaris als het analyserapport zijn te raadplegen op de website van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

Hieronder vindt u enkele in het oog springende vaststellingen.

Lokale samenwerking is complex

Een ding is zeker: het intermediaire niveau is complex samengesteld. Er zijn veel en verschillende soorten van samenwerking. Het gaat van kleinschalige samenwerkingsverbanden waar enkele gemeenten aan deelnemen tot initiatieven waar bijna alle gemeenten van een provincie aan deelnemen, van informele samenwerking tot zwaar juridisch verankerde structuren, sommige vormen van samenwerking dienen om informatie en expertise uit te wisselen, andere leveren een concrete dienstverlening, nog andere zijn een geografische afbakening gericht op planning.

Dit betekent niet dat alle samenwerkingsverbanden, structuren en gebiedsafbakening die geïnventariseerd zijn aanleiding geven tot het vergroten van de bestuurlijke verrommeling. Bij sommige van die initiatieven is er geen probleem.

Lokale samenwerking zit in de lift en wordt geïnitieerd zowel vanuit de gemeenten als vanuit andere bestuursniveaus

Sinds 2000 is het aantal nieuw opgerichte samenwerkingsverbanden, structuren en gebiedsafbakening sterk gestegen. Een deel van de stijging is te wijten aan het decreet op de intergemeentelijke samenwerking van 2001. Dit decreet biedt de mogelijkheid om een grotere diversiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op te richten, dan voorheen het geval was. Gemeenten hebben gebruik gemaakt van die mogelijkheid.

Gemeenten hebben de afgelopen jaren ook ingezet op het oprichten van kleinschalige samenwerkingsverbanden om te komen tot een vergroting van hun capaciteit en expertise.

Een ander belangrijk deel van die nieuw opgerichte vormen van samenwerking zijn structuren die geïnitieerd zijn vanuit de Vlaamse of federale overheid.

Lokale samenwerking bestaat uit verschillende lagen

In de lokale samenwerking in Vlaanderen komt een zekere laagtheid naar voor. De lokale samenwerking is niet te vatten in 1 schaalniveau, maar doet zich voor op diverse schaalniveaus. Zo zijn bijvoorbeeld de regionale sociaaleconomische overlegcomités (RESOC) of streekintercommunales doorgaans op een grotere schaal georganiseerd dan de informele samenwerkingsverbanden die zich afspelen tussen slechts enkele gemeenten.

Lokale samenwerking doorbreekt soms de klassieke grenzen

In de clusteranalyse (zie verder) komen de klassieke grenzen van provincies en arrondissementen naar voor. De gemeenten werken samen in clusters meestal binnen deze grenzen. Op sommige plaatsen vervagen deze grenzen. Voorbeelden daarvan zijn de samenwerking tussen de centrumsteden en samenwerking over de provinciegrenzen heen.

Clusteranalyse

Naast de kwantitatieve analyse is de inventaris ook bekeken vanuit een gebiedsgericht oogpunt. Zijn er clusters, groepen van gemeenten te onderscheiden die op een meer intensieve wijze met elkaar samenwerken, dan ze met de andere gemeenten uit Vlaanderen doen?

Op de kaarten zijn gemeenten die enerzijds 25% en anderzijds 50% van hun samenwerkingsverbanden gemeenschappelijk hebben, in eenzelfde kleur weergegeven. De provincie- en arrondissementsgrenzen zijn herkenbaar.

Evaluatie lokale samenwerking

Na de lokale verkiezingen van oktober 2012, is begin 2013 de evaluatiefase opgestart. In deze fase is via overleg met politieke en ambtelijke vertegenwoordigers van de lokale besturen onder leiding van de gouverneurs het bestaande aanbod aan samenwerkingsverbanden geëvalueerd. Elke gouverneur heeft een synthesenota met conclusies en aanbevelingen opgesteld, die u kunt raadplegen op onze website.

Enkele belangrijke vaststellingen zijn de volgende.

Kaart: Clusters van gemeenten met 25% gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden



Kaart: Clusters van gemeenten met 50% gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden



Stijgende bewustwording van het belang van een optimale samenwerking ...

De meeste besturen zijn vragende partij om meer werk te maken van lokale samenwerking, men ziet het als een nuttig in te zetten instrument om het eigen lokale beleid degelijk te kunnen uitbouwen.

... maar geen consensus over de aanpak

Actiebereidheid om de zaken waarover men het eens is dan effectief in de praktijk te zetten, blijkt minder uit de gesprekken. Enkele concrete initiatieven vormen hierop een uitzondering. We kunnen stellen dat de gesprekken geleid hebben tot een stijgende bewustwording van het belang van een optimale lokale samenwerking. Over de wijze waarop we hiertoe moeten komen is er geen consensus bereikt.

Uniforme gebiedsafbakeningen niet haalbaar

Over het algemeen zijn de lokale besturen geen voorstander van het afbakenen van uniforme regio's waarbinnen gemeenten samenwerken. Dit was nochtans een van de doelstellingen die het Witboek Interne Staatshervorming vooropstelt.

Systematische opvolging en evaluatie ontbreekt

We kunnen stellen dat de betrokkenheid van gemeenten bij de samenwerkingsverbanden waar zij deel van uitmaken vaak als problematisch wordt ervaren. Doorgaans ontbreekt een structurele opvolging van het samenwerkingsverband vanuit de deelnemende gemeenten. Dit levert problemen op voor de democratische controle op de samenwerkingsverbanden. De opvolging van de werking van de samenwerkingsverbanden is vaak niet systematisch georganiseerd en gebeurt ook niet altijd door de meest geschikte persoon. Tekenend hiervoor is dat sommige gemeenten bij het opmaken van de inventaris tot de vaststelling kwamen dat ze deelnamen aan samenwerkingsverbanden waar ze zelf geen weet van hadden.

Het evalueren van de samenwerkingsverbanden gebeurt bij de meeste gemeenten tamelijk ongestructureerd en ad hoc. De gemeenten voldoen wel altijd minimaal aan de decretale verplichtingen, maar voor het overige verschilt de evaluatie van bestuur tot bestuur, zowel wat betreft de frequentie als de inhoud. Vaak is het als gemeente niet evident om uit een samenwerkingsverband te stappen. Loyauteit ten opzichte van de andere gemeenten wordt hier soms als reden aangehaald.

Aanpassing Vlaamse en federale regelgeving

Vanuit de lokale besturen is er een sterke vraag naar vereenvoudiging van de regelgeving die aspecten van de lokale samenwerking behelst. Besturen ervaren hindernissen op wetgevend vlak bij het uitbouwen van een optimale samenwerking en dringen erop aan bij de Vlaamse en federale overheid om die hindernissen weg te werken.

Vrijblijvende ondersteuning bij het optimaliseren van de samenwerking

De besturen zijn ook vragende partij voor richtlijnen om de samenwerking te optimaliseren. Het is niet de bedoeling dat die richtlijnen een verplichtend karakter hebben. Er is ook vraag naar een instrument aan de hand waarvan de besturen hun lokale samenwerking kunnen evalueren.

Vervolgtraject

Op basis van het Witboek Interne Staatshervorming verloopt de gebiedsdekkende regioscreening in drie fasen: inventarisatie, evaluatie en opmaak van actieplannen.

Het Witboek specificeert verder nog dat in de derde fase per regio een concreet actieplan uitgewerkt wordt op basis van een menu aan instrumenten. Het Witboek geeft tevens een aantal voorbeelden: clusteren van regionale structuren, shared services inrichten, wijzigen van Vlaamse regelgeving, fusies van gemeenten, verschuiven van bevoegdheden.

Rekening houdend met de resultaten van de evaluatiefase, zoals hiervoor weergegeven, lijkt deze ambitie momenteel te hoog gegrepen. De resultaten van de evaluatiefase zijn niet van die aard dat ze een concreet actieplan voor duidelijk afgelijnde regio's toelaten. Dat neemt niet weg dat sommige regio's al verder staan en een grondigere evaluatie van hun lokale samenwerking hebben gemaakt en een beter zicht hebben op wat ze desgevallend zouden kunnen veranderen.

Samen met het bevestigde werkveld en de gouverneurs, hoopt het Agentschap voor Binnenlands Bestuur dat het project Regioscreening een vervolgtraject krijgt tijdens de volgende regeerperiode.

Dat kan binnen krijtlijnen die de focus leggen op:

- de lokale bestuurskracht
- samenwerking als aanvulling op een sterk eigen lokaal beleid
- een sterke band tussen de gemeente en haar samenwerkingsverbanden.

Focus op lokale bestuurskracht

De focus bij het uitwerken van het beleid moet nadrukkelijk liggen op het verhogen van de eigen gemeentelijke bestuurskracht. Acties, ook in een traject met het oog op een versterking van de samenwerking tussen gemeenten, mogen daar geen afbreuk aan doen.

Samenwerking is aanvullend op sterk eigen lokaal beleid

Samenwerking van gemeenten moet hoe dan ook een aanvulling blijven van het eigen beleid van de gemeenten. Samenwerking kan met andere woorden geen alternatief zijn voor een gebrek aan bestuurskracht van de gemeente om zelf zijn basisbevoegdheden en taken uit te oefenen. De eigen gemeentelijke bestuurskracht om zelfstandig tegemoet te komen aan belangrijke lokale vragen en uitdagingen moet bijgevolg een voorwaarde zijn om in een verder traject tot samenwerking met andere gemeenten te kunnen instappen. Pas als aan die voorwaarde voldaan is wordt het instrument van samenwerking met andere besturen gehanteerd, als aanvulling om het lokale beleid op welbepaalde beleidsaangelegenheden verder vorm te geven.

Focus op sterke band tussen gemeente en samenwerkingsverband

De Vlaamse overheid moet aan de lokale besturen impulsen geven om de band tussen de gemeente en haar samenwerkingsverbanden te verstevigen. Clustering van gemeenten in duidelijker afgebakende regio's kan bijdragen tot het versterken van die band.

Rekening houdend met deze krijtlijnen denkt het Agentschap voor Binnenlands Bestuur dat in het vervolgtraject zeker volgende pistes verder kunnen geconcretiseerd worden.

Afbakenen van vaste regio's

Uit de conclusies en aanbevelingen van de evaluatiefase blijkt dat de lokale besturen geen voorstanders zijn van het afbakenen van vaste regio's, waarbinnen gemeenten in hoofdzaak met partnerbesturen zouden samenwerken, en dit over de beleidsdomeinen heen. Nochtans beoogde de Vlaamse Regering om zo de transparantie op het intermediaire veld te vergroten en de verrommeling tegen te gaan.

In eerste instantie kan de Vlaamse overheid daarom zelf meer uniformiteit geven aan eigen gebiedsgerichte structuren. Het is daarbij wel essentieel dat Vlaanderen daarbij rekening houdt

met de lokale situatie. Als Vlaanderen zelf in sterkere mate zijn eigen gebiedsgerichte structurering op eenduidige wijze vorm geeft, zet het hoe dan ook een belangrijke stap in het aanpakken van de bestuurlijke verrommeling die de Vlaamse Regering met de Interne Staatshervorming aan de orde heeft gesteld.

Wegwerken hindernissen regelgeving

Uit de evaluatiefase komt naar voor dat sommige bepalingen in de regelgeving een hinderpaal vormen voor een optimale samenwerking. Meer bepaald stimuleert of verplicht de Vlaamse overheid in sommige gevallen de lokale besturen om samen te werken door middel van het toekennen van subsidies. Daarbij geldt soms ook de verplichting om een welbepaalde samenwerkingsstructuur op te richten. De lokale besturen geven aan dat het niet altijd aangewezen is om nieuwe structuren op te richten en zo het aantal samenwerkingsverbanden nog te verhogen.

Op die vraag kan worden ingegaan door te werken op twee lijnen:

Grondige inventarisatie van bestaande Vlaamse en federale regelgeving, waarin aspecten van lokale samenwerking worden vastgelegd. Ook provinciale initiatieven terzake worden meegenomen in dat onderzoek.

Opmaak van een algemeen kader voor lokale samenwerking. Doelstelling is een kader vast te stellen voor sectorale regelgevingen, om de krijtlijnen voor een optimale lokale samenwerking te organiseren.

Ondersteunen lokale initiatieven

Het lijkt ons aangewezen om lokaal gegroeide en lokaal groeiende initiatieven tot optimalisatie van hun onderlinge samenwerking te ondersteunen. Die ondersteuning kan zowel juridisch, als procesmatig (begeleiden van een veranderingstraject).

Kenniscentrum lokale samenwerking

ABB heeft de jongste jaren inspanningen geleverd om zijn kennis inzake de lokale besturen te vergroten en om die kennis te delen met de lokale besturen zelf. Dat beleid moet onverkort worden verder gezet en versterkt, ook inzake de lokale samenwerking. In dit kader moet informatie worden verzameld, moeten instrumenten worden uitgewerkt en ter beschikking gesteld van belanghebbenden via de website. ■

Meer informatie over de regioscreening: www.binnenland.vlaanderen.be bij rubriek interne staatshervorming/regioscreening.

U vindt er onder meer:

- *Inventaris lokale samenwerking*
- *Analyserapport inventaris*
- *Synthesenota's evaluatiefase*

Intergemeentelijke samenwerking

evaluatie van het decreet

Gemeenten werken in Vlaanderen op veel verschillende manieren samen, zowel op informele als op formele basis. De database van de regioscreening inventariseert meer dan 2220 samenwerkingsverbanden waarin Vlaamse lokale besturen participeren. Ongeveer 15% van deze samenwerkingsverbanden vinden hun rechtsgrond in het **decreet op de intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001**. Het decreet is ondertussen 13 jaar in werking: tijd voor een evaluatie. De minister ontving begin 2014 een rapport met 50 aanbevelingen.

Samen bestuurskrachtiger

Peter Castenmiller (Lector aan Fontys Bestuursacademie, Tilburg, met als kennisterrein 'Bestuurskracht en innovatie') definieert bestuurskracht als volgt: "Bestuurskracht heeft betrekking op het vermogen van overheden om:

- maatschappelijke uitdagingen centraal te stellen,
- relevante actoren bij elkaar te brengen,
- en te laten samenwerken,
- met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is"¹.

Er bestaat een grote overeenstemming tussen de voornaamste elementen van deze definitie en de uitgangspunten die de fundamentele vormen van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001 (DIS), namelijk:

- diversificatie van de samenwerkingsvormen,
- mogelijkheid tot participatie voor verschillende deelnemers,
- democratisering van de intergemeentelijke samenwerking en een transparant bestuur,
- consequente keuze voor zuivere samenwerkingsvormen.

Het decreet heeft namelijk vier sui generis publiekrechtelijke rechtsvormen in het leven geroepen: de interlokale vereniging (zonder rechtspersoonlijkheid), de projectvereniging, de dienstverlenende- en de opdrachthoudende vereniging.

Het is de bedoeling om via deze keuzemogelijkheid de gemeenten voor iedere vorm van intergemeentelijke samenwerking, de gepaste rechtsvorm aan te bieden.

De "relevante actoren" die kunnen participeren aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid zijn naast minstens twee gemeenten: de autonome gemeentebedrijven, de OCMW's, de publiekrechtelijke OCMW-verenigingen, de provincies en de in het DIS bepaalde rechtsvormen. De provinciale participatie is evenwel beperkt tot 30% van het maatschappelijk kapitaal, voor wat de dienstverlenende en de opdrachthoudende vereniging betreft en tot 20%, in het geval van de projectvereniging.

Verder bevat het DIS tal van bepalingen waarvan de deelnemende besturen gebruik kunnen maken in het kader van de democratische controle, voornamelijk door de gemeenteraad van de deelnemende besturen. Een voorbeeld hiervan is de halfjaarlijkse toelichting van het beleid van het intergemeentelijk samenwerkingsverband op de gemeenteraad.

Het DIS opteert resoluut voor een **zuivere intergemeentelijke samenwerking**. Dit wil zeggen dat er geen participatie is van private partners. Dit strookt met de visie op intergemeentelijke samenwerking als zijnde een verlengd lokaal bestuur. Het intergemeentelijk samenwerkingsverband wordt namelijk gelegitimeerd door de deelnemende gemeenten waarmee het institutionele binding heeft en de opdracht wordt volledig door de deelnemende besturen bepaald. Hierbij staat steeds het gemeentelijk belang centraal.

Evaluatie decreet op intergemeentelijke samenwerking

Een kleine driehonderd intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, bijna zoveel als er gemeenten zijn, zijn vandaag in Vlaanderen actief. Iets meer dan de helft daarvan (52%) zijn interlokale verenigingen (IV), 17% projectverenigingen (PV), 10% dienstverlenende verenigingen (DV) en 21% opdrachthoudende verenigingen (OV).

Na het DIS traden achtereenvolgens het Gemeentedecreet, het Provinciedecreet en het OCMW-decreet in werking. In 2010 volgde het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de provincies en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Tegelijkertijd is ook de sector van de intergemeentelijke samenwerking volop in beweging. We stellen tendensen vast tot consolidatie, tot samenwerking in stads- en streekregio's en het betrekken van actoren uit het maatschappelijk middenveld bij sommige vormen van samenwerking.

In de tweede helft van 2013 heeft een werkgroep, samengesteld uit een afvaardiging van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en het Agentschap voor Binnenlands Bestuur, het decreet besproken aan de hand van een veertigtal probleemstellingen. Vertegenwoordigers van het kabinet van minister Geert Bourgeois woonden als waarnemers de besprekingen bij.

Deze werkgroep stelde een rapport samen met een vijftigtal aanbevelingen verdeeld over de volgende hoofdstukken: rechtsvormen, deelnemers, democratische controle, personeel, bestaansduur en de toe- en uitredingsvoorwaarden. Het werd op 12 februari 2014 aan de minister bezorgd.

Rechtsvormen

De twee belangrijkste rechtsvormen zijn de dienstverlenende en de opdrachthoudende verenigingen. Het fundamentele verschil tussen beide is het feit dat de deelnemende gemeenten voor wat de doelstellingen van de opdrachthoudende verenigingen betreft, een beheersoverdracht doen.

Artikel 12DIS omschrijft wat onder die beheersoverdracht begrepen moet worden.

"Onder beheersoverdracht wordt verstaan het toevertrouwen door de deelnemende gemeenten aan het samenwerkingsverband van de uitvoering van door hen genomen beslissingen in het kader van zijn doelstellingen, in die zin dat de deelnemende gemeenten zich het recht ontzeggen zelfstandig of samen met derden dezelfde opdracht uit te voeren."

Deze beheersoverdracht garandeert in hoge mate dat de wetgeving op de overheidsopdrachten niet toegepast moet worden in de relatie tussen de deelnemende gemeente die de beheersoverdracht heeft gedaan en de opdrachthoudende verenigingen.

De vraag rijst of het al dan niet aangewezen is het onderscheid tussen de opdrachthoudende verenigingen en de dienstverlenende verenigingen te behouden. De werkgroep stelt vast dat dit onderscheid op het werkveld over het algemeen als positief wordt beoordeeld, omdat het duidelijk de verschillen in aard

van de activiteiten aangeeft. De beheersoverdracht geeft aan de opdrachthoudende verenigingen een grotere slagkracht en laat hen toe om op een uniforme manier complexere taken te volbrengen.

In de praktijk blijkt evenwel dat sommige opdrachthoudende verenigingen vandaag naast dienstverlening met beheersoverdracht ook een waaier aan vrij af te nemen diensten aanbieden en er opdrachthoudende verenigingen zijn waarvan niet alle deelnemende gemeenten tot een beheersoverdracht hebben beslist.

De werkgroep beveelt evenwel aan om **het onderscheid te behouden**. De juridische gevolgen van een eventuele opheffing van een onderscheid moeten alleszins grondig onderzocht worden, meer bepaald ten aanzien van de in house-exceptie voor de toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten. Ook zou het DIS de principes van de door het Europees Parlement op 15 januari 2014 aangenomen teksten inzake de in house-exceptie op moeten nemen zodat de Vlaamse intergemeentelijke samenwerking maximaal beantwoordt aan de Europese voorwaarden.

Opdrachthoudende verenigingen die distributienetbeheerders zijn, kunnen **regionale bestuurscomités** oprichten. Deelnemende gemeenten die geen afgevaardigde hebben in de raad van bestuur kunnen een mandataris afvaardigen in een regionaal bestuurscomité, dat bepaalde bevoegdheden van de raad van bestuur uitoefent in een bepaalde regio.

Deze optie zou ook moeten openstaan voor andere dienstverlenende verenigingen en opdrachthoudende verenigingen. Daarbij moeten de dienstverlenende verenigingen en de opdrachthoudende verenigingen evenwel een keuze maken tussen het oprichten van een adviescomité, regionale bestuurscomités of functionele bestuurscomités, zodat het aantal mandatarissen niet nodeloos oploopt.

Ook zou het decreet de **mogelijkheid tot evaluatie** van de werking van deze comités moeten bevatten met de mogelijkheid om - afhankelijk van die evaluatie - de delegatie van bevoegdheden door de raad van bestuur al dan niet in te trekken.

De artikelen 10 en 12 van het DIS stellen dat de doelstellingen van een intergemeentelijk samenwerkingsverband die verschillende beleidsdomeinen bestrijken, respectievelijk een **inhoudelijke of een functionele samenhang** moeten vertonen. Deze voorwaarde is in de praktijk moeilijk eenduidig toe te passen omdat een verband tussen uiteenlopende doelstellingen meestal wel gelegd kan worden. In de praktijk wordt soepel omgegaan met de meervoudigheid van doelstellingen die sommige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in hun statuten opnemen.

De werkgroep stelt dat niet de meervoudigheid van doelstellingen het probleem vormt maar veeleer de in bepaalde gevallen zeer vaag en in algemene termen geformuleerde doelstellingen. Daarom moet de verplichting om de doelstellingen helder en beperkend te omschrijven, aangehouden worden.

Deelnemers

De werkgroep heeft zich ook gebogen over de vraag naar de **ideale grootte** van een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Ze vindt dat het decreet de schaalgrootte niet moet voorschrijven. Onderzoek van de tendensen inzake zowel schaalvergroting als -verkleining is wel aangewezen. Dit geldt a priori voor de gas- en de elektriciteitsdistributie. De vraag rijst of het DIS wel het ideale decretale kader biedt voor de energiedistributie.

Artikel 78DIS, dat dienstverlenende verenigingen en opdracht houdende verenigingen toelaat om te participeren in een publiek- of privaatrechtelijke rechtspersoon mag niet beschouwd mag worden als een voor de hand liggende oplossing voor schaalvergroting. Om de democratische controle vanwege de aangesloten gemeenten niet in het gedrang te brengen moet via een afwegingskader duidelijk gemotiveerd zijn waarom artikel 78 de voorkeur geniet op andere opties voor schaalvergroting.

De betrokken gemeente zou ook de participatie van een Autonoom Gemeentebedrijf aan dienstverlenende verenigingen of opdrachthoudende verenigingen moeten goedkeuren. Ook zou de deelname van een publiekrechtelijke OCMW-vereniging door de deelnemende OCMW's in deze vereniging, goedgekeurd moeten worden.

De brandweer- en politiezones zouden, gelet op hun rol als voornaamste partners van de gemeenten inzake mobiliteit en lokale veiligheid, als vennoten in een intergemeentelijk samenwerkingsverband moeten kunnen toetreden.

De werkgroep stond eveneens stil bij de vaststelling dat **samenwerking tussen OCMW's** geregeld wordt in titel VIII van het OCMW-decreet, terwijl er in de vorm van het DIS een specifiek decretaal kader bestaat voor de intergemeentelijke samenwerking. Het rapport pleit voor de integratie van de regelgeving op de meerhoofdige OCMW-verenigingen in het DIS, op voorwaarde dat de bestaande mogelijkheden voor OCMW's om samen te werken daardoor niet beknot worden.

Met betrekking tot de inbreng van **afgevaardigden uit het middenveld** of van andere maatschappelijke actoren in de bestuursorganen van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zou openbaar moeten zijn wie met raadgevende stem als deskundige zetelt in de raad van bestuur. Door in de statuten in te schrijven hoeveel deskundigen het intergemeentelijk sa-

menwerkingsverband in het kader van artikel 47 DIS wenst aan te stellen, wordt het aantal deskundigen beperkt. De raad van bestuur zou de deskundigen voordragen, en niet langer de gemeente waar de zetel gevestigd is.

Nieuwe rechtsvorm

Eén van de voornaamste uitgangspunten van het DIS is de resolute keuze voor zuivere intergemeentelijke samenwerking. Het decreet bepaalt 31 december 2018 als uiterste datum voor de uittreding van de private vennoten uit de zogenaamde gemengde intercommunales.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn te beschouwen als verlengde lokale besturen. Dit impliceert dat een intergemeentelijk samenwerkingsverband dezelfde bewegingsruimte moet hebben als een individuele gemeente.

Het Gemeentedecreet maakt het middels artikel 195 mogelijk voor een gemeente om samen te werken met private partners om bepaalde doelstellingen na te streven of een vennootschap op te richten of er aan deel te nemen, in het kader van een publiek-private samenwerking. Artikel 245 van het Gemeentedecreet verleent de rechtsgrond voor de verzelfstandiging van een gemeentelijke dienstverlening in een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm, waaraan private partners kunnen deelnemen.

Hier is de **analogie tussen het DIS en het Gemeentedecreet** zoek geraakt. Een individuele gemeente kan namelijk onder bepaalde voorwaarden samenwerken met private partners terwijl dit niet kan voor een intergemeentelijk samenwerkingsverband. De dienstverlenende verenigingen en de opdrachthoudende verenigingen kunnen enkel, op basis van artikel 78DIS, participeren in een privaatrechtelijke rechtspersoon.

De werkgroep stelt een nieuwe rechtsvorm voor, die toelaat om samen te werken met private partners onder volgende voorwaarden:

- Garantie op niet-besmetting van de overige rechtsvormen inzake de in house-exceptie.
- Toepassing van de wetgeving op de overheidsopdrachten bij het selecteren van de private partners. Dit veronderstelt een marktbevraging voor het engageren van private partners en dit voor elke afzonderlijke doelstelling.
- De nieuwe rechtsvorm is een publiekrechtelijke rechtspersoon.
- De voorkeur moet uitgaan naar één van de vier, originele rechtsvormen. De keuze voor de nieuwe rechtsvorm is gebaseerd op een afweging die deel uitmaakt van de motiveringsnota die opgemaakt wordt door het overlegorgaan.
- De meerderheid van de stemmen in de bestuursorganen

en van de aandelen berust steeds bij de deelnemende gemeenten of bij de publiekrechtelijke deelnemers. Privaatrechtelijke deelnemers mogen geen blokkeringsminderheid hebben.

- De rechtsvorm streeft net zoals de overige vier de realisatie van gemeentelijke belangen na.
- De sectorale decreetgever is gebonden door deze voorwaarden en de rechtsvorm valt onder het bestuurlijk toezicht van de Vlaamse overheid.

De invoering van deze nieuwe rechtsvorm stelt de toegevoegde waarde van artikel 78 DIS wat betreft de toetreding tot een privaatrechtelijke rechtspersoon in vraag. De suggestie is dan ook om artikel 78 in combinatie met de introductie van de nieuwe rechtsvorm, kritisch te onderzoeken en eventueel gedeeltelijk te schrappen.

Artikel 180 van de Programmawet van 21 december 1994 laat gemeenten toe (on)rechtstreeks te participeren in bedrijven voor de productie, het vervoer en de distributie van elektriciteit. De werkgroep raadt de Vlaamse Regering aan om gebruik te maken van haar bevoegdheid om dat artikel te wijzigen, in het geval de hier vermelde nieuwe rechtsvorm ingevoerd zou worden.

Democratische controle

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn essentieel te beschouwen als verlengde lokale besturen. Lokale besturen zijn democratisch gelegitimeerd. Hetzelfde moet gelden voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

De werkgroep stelt in zijn rapport dat het aangewezen is om de effecten van de verschillende bepalingen in het DIS die bedoeld zijn om de democratische controle te versterken en te garanderen evenals de wijze waarop er gebruik van gemaakt wordt, grondig te onderzoeken.

Het rapport bevat talrijke voorstellen om de democratische controle op de intergemeentelijke samenwerkingsvormen te versterken onder meer op het vlak van transparantie, BBC en financiële risico's.

De transparantie zou verbeteren wanneer personeelsleden deel zouden kunnen uitmaken van het beheerscomité, eventueel met raadgevende stem. Ook zou de verspreiding van goede praktijken kunnen leiden tot een grotere betrokkenheid.

De werkgroep verkiest om alvorens beleids- en beheerscyclus van toepassing te maken op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, deze eerst te laten uitrollen en daarna te evalueren. In de tussenperiode moet er bij de opmaak van de meerjarenplanning een duidelijke en voldoende afstemming zijn tussen de gemeente en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

waarbij zij is aangesloten.

Verder zouden gemeenten gevrijwaard moeten blijven van de gevolgen van de financiële risico's. Een grondige evaluatie van artikel 78 DIS dringt zich op. Specifiek voor de nieuwe rechtsvorm bepleit de werkgroep een maximale transparantie ten aanzien van de financiële risico's die de aangesloten gemeenten zouden kunnen lopen. Verder stelt de werkgroep voor om de alarmbelprocedure, vermeld in artikel 68 DIS toe te passen op de nieuwe rechtsvorm.

Om de democratische controle nog verder te verbeteren geeft de werkgroep in haar rapport ook aanbevelingen in verband met de samenstelling van de bestuursorganen, het inzage- en bezoekrecht en de onverenigbaarheden.

Zo is er een modelregeling nodig voor de aanwijzing van de afgevaardigden uit de oppositie in de gemeenteraden in de raden van bestuur van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden zouden dan via het principe van "comply or explain" moeten aangeven waarom zij desgevallend van de modelregeling afwijken.

Voor wat de projectverenigingen betreft, zou het aantal van deze afgevaardigden met raadgevende stem ook beperkt moeten worden tot vijf en zou de raad van bestuur bepaalde bevoegdheden moeten kunnen delegeren aan een dagelijks bestuur dat aan deze raad rapporteert. Daarnaast stelt de werkgroep voor om duidelijker te stellen dat iedere deelnemende gemeente één vertegenwoordiger kan afvaardigen in de algemene vergadering en indien men daarvoor niet opteert, de verdeelsleutel op basis van het bevolkingscijfer en de kapitaalinzet van toepassing is. De volmachten zouden moeten meertellen voor de bepaling van het quorum bij de stemmingen in de algemene vergadering.

Met betrekking tot het inzage- en bezoekrecht stelt de werkgroep dat gemeenteraadsleden, die geen lid zijn van een bestuursorgaan, vragen kunnen stellen aan hun gemeentelijke vertegenwoordiger in de algemene vergadering, die gehouden is daarop te antwoorden. De vertegenwoordiger in de algemene vergadering heeft dezelfde rechten en plichten als een gemeenteraadslid in relatie tot de gemeente. Ten aanzien van de onverenigbaarheden met het mandaat van bestuurder, is de werkgroep van mening dat er zich geen wijzigingen opdringen, al is men bereid een uitzondering te maken voor personen uit de non-profitsector die verbonden zijn aan een privaatrechtelijke rechtspersoon die actief is in dezelfde beleidsdomeinen als de betrokken dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.

Het evaluatierapport staat op de website van ABB www.binnenland.vlaanderen.be onder de rubriek [verzelfstandiging-en-samenwerking/intergemeentelijke-samenwerking](#)



Personeel

Gelet op de brede waaier van specifieke profielen in de personeelsbestanden van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is het niet realistisch om een rechtspositieregelingsbesluit voor deze sector uit te werken.

Dit neemt niet weg dat decretaal toch een aantal aspecten geregeld kunnen worden, zoals een maximale verloning van de afgevaardigd bestuurder binnen een bepaalde loonvork (met uitsluiting van extralegale voordelen), aansprakelijkheid van de mandatarissen en de tucht ten overstaan van de mandatarissen en het personeel.

Bestaansduur

Vandaag kennen de projectverenigingen een bestaansduur van zes jaar die verlengbaar is. Voor wat de dienstverlenende verenigingen en de opdrachthoudende verenigingen betreft, is de bestaansduur achttien jaar en eveneens verlengbaar.

De algemene vergadering zou nadat een bepaald gedeelte van de termijn verstreken is (bijvoorbeeld de helft) moeten kunnen beslissen tot een vervroegde verlenging, op voorwaarde dat in dat geval een gemeente kan uittreden.

Uittredingsvoorwaarden en vereffening

Een gemeente kan momenteel niet uittreden gedurende de termijn van het intergemeentelijk samenwerkingsverband. Uittreding tijdens de bestaansduur zou mogelijk moeten zijn, mits de gemotiveerde vraag daartoe door de algemene vergadering unaniem goedgekeurd wordt.

Om disputen te vermijden zouden de statuten duidelijkheid moeten verschaffen over het nakomen van de langetermijnverbintenissen bij beëindiging of vereffening van het intergemeentelijk samenwerkingsverband of in geval van uittreding van een gemeente. Verder zou er statutair bepaald moeten worden tegen welke voorwaarden de installaties van het samenwerkingsverband overgenomen kunnen worden door een deelnemende gemeente.

Leidraad

Het rapport kan de basis vormen voor een debat met de gemeenten en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden over mogelijke aanpassingen aan het decreet, daarbij rekening houdend met de conclusies van de regioscreening en de principes van de interne staatshervorming.

Ook in uw stad of gemeente kan u **meewerken aan oefenkansen Nederlands en duidelijke taal!**



Wat kan u hiervoor doen?

- U kan zelf oefenkansen Nederlands organiseren of organisaties binnen uw stad of gemeente aanmoedigen om dit te doen. Goede voorbeelden zijn terug te vinden op de website **www.taalboulevard.be**. U kunt ook zowel anderstaligen als Nederlandstaligen aanmoedigen om deel te nemen aan dergelijke oefenkansen. Geïnteresseerden kunnen het aanbod in uw regio ook terugvinden op de bovenvermelde website of kunnen met elkaar in contact komen via de facebookpagina.
- Worden er in uw stad of gemeente al oefenkansen Nederlands georganiseerd, dan kunt u deze initiatieven kenbaar maken via de bovenvermelde website of de facebookpagina.
- U kan ervoor zorgen dat mensen in uw stad of gemeente, zowel uw eigen personeelsleden als de brede bevolking, worden aangemoedigd om in duidelijk Nederlands te praten en niet te snel over te schakelen op een andere taal. Op www.taalboulevard.be zijn tips en tools te vinden die hierbij kunnen helpen.

Wilt u als bestuur ook meewerken aan het verspreiden van de campagne?

Wenst u oefenkansen Nederlands en duidelijke taal promoten via het gemeenteblad of de gemeentelijke website? Op de website **www.taalboulevard.be** vindt u alle informatie over de campagne en mogelijke initiatieven terug. U kan er ook eigen oefeninitiatieven registreren. U kan ook het logo van de campagne afdrukken op uw communicatie of stickers voor uw medewerkers bestellen op info@taalboulevard.be.

Tot slot

De communicatiekanalen van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur:

- het tijdschrift BinnenBand
- de website www.binnenland.vlaanderen.be
- de digitale nieuwsbrief BinnenI@nd

Het agentschap geeft over belangrijke ontwikkelingen of nieuwe regelgeving publicaties uit. U kunt alle publicaties van het agentschap op de website bestellen of aanvragen:

- monique.hagens@bz.vlaanderen.be
- 02 553 39 63