

## Regioscreening

### Ontwerp

### Synthesenota voor de gouverneur van de provincie Antwerpen

# Inhoudsopgave

Inleiding .....	3
1. Methodologie en aanpak .....	5
1.1 Situering van de nota .....	5
1.2 Fase 1: Inventarisatiefase .....	7
1.2.1 Voorgaande afspraken op Vlaams niveau.....	7
1.2.2 Aanpak provincie Antwerpen.....	9
1.3 Fase 2: Kwalitatieve analyse.....	11
1.3.1 Situatieschets op Vlaams niveau.....	11
1.3.2 Aanpak provincie Antwerpen.....	13
1.4 Fase 3: Actieplan met concrete maatregelen .....	16
2. Analyse van onderuit.....	17
2.1 Inleiding.....	17
2.2 Algemene reflectie over de noden van een gemeentebestuur tegenover het huidige aanbod van samenwerkingsverbanden .....	18
2.3 Gemeentelijke organisatie ten aanzien van de verschillende samenwerkingsverbanden .....	22
2.4 Evaluatie van de huidige samenwerkingsverbanden (gemeente en OCMW).....	26
3. Parallele trajecten.....	30
3.1 Stadsregio Turnhout.....	30
3.2 Achtkant/Kempens Karakter.....	32
3.3 HEKLA Samenwerking .....	36
3.4 Belgische enclavegemeente Baarle-Hertog .....	38
4. Leerervaringen .....	42
4.1 Leerervaringen gouverneur provincie Antwerpen.....	42
4.2 Leerervaringen Deloitte .....	45
4.2.1 Algemene bevindingen.....	45
4.2.2 Bevindingen inzake Vraag & Aanbod .....	46
4.2.3 Bevindingen inzake de gemeentelijke organisatie.....	46
4.2.4 Bevindingen inzake de evaluatie van de huidige SWV's .....	47
5. Actieplan .....	48
6. Resultaten terugkoppeling lokale besturen .....	50
6.1 Mechelen.....	51
6.2 Boechout.....	52
6.3 Zwijndrecht .....	53
6.4 Turnhout.....	53
6.5 Stabroek.....	53
7. Bijlagen .....	54
7.1 Zelfevaluatie voor de gemeentebesturen van de provincie Antwerpen .....	54

# Inleiding

Naar aanleiding van de opmaak van het Witboek Interne Staatshervorming heeft de Vlaamse Regering gezocht naar middelen om enerzijds de veelheid aan bestuurlijke structuren (door de voorgedijoverheden vaak pejoratief 'verrommeling' genoemd) in kaart te brengen en anderzijds te komen tot meer efficiëntie en effectiviteit. Om deze doelstelling te realiseren werd het traject van de **regioscreening** opgestart in drie fases. De eerste fase, een inventarisatie van de bestaande samenwerkingsverbanden (SWV), werd reeds afgerond. Het project bevindt zich momenteel **in Fase 2** namelijk **de kwalitatieve bottom-up analyse van de samenwerkingsverbanden**. Deze loopt tot eind 2013 waarna de derde fase start die de actieplannen en concrete maatregelen omvat.

Deze **synthesenota** is een tussentijdse rapportering tijdens Fase 2 van de regioscreening, waarin voor de gouverneur van de provincie Antwerpen een nota wordt opgemaakt met de belangrijkste resultaten van de zelfevaluaties ingevuld door de lokale besturen, enkele parallele trajecten en de debatrondes.

Essentieel in het traject van de regioscreening is de **opbouw van onderuit** en de methodiek die wordt gedragen vanuit de besturen. De inhoud van deze nota is een synthese van de input ontvangen vanuit de lokale besturen. Er wordt ook verder gebouwd op de resultaten van Fase 1, maar er is geen bijkomend wetenschappelijk onderzoek of analyse gedaan. De analyse en aanbevelingen van Deloitte zullen deel uitmaken van een overkoepelende nota die opgeleverd wordt in januari 2014.

De nota werd opgemaakt door Deloitte in samenwerking met het kabinet van de gouverneur van de provincie Antwerpen en het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. **Deloitte** werd aangeduid als **procesbegeleider** voor Fase 2.

De synthesenota bestaat uit zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk geeft meer inzicht in **de methodologie en de aanpak van de regioscreening**. In dit hoofdstuk worden de verschillende fases van de regioscreening en de meer specifieke aanpak voor de provincie Antwerpen verder toegelicht.

In het tweede hoofdstuk, **Analyse van onderuit**, worden de bevindingen van de bevestigingen enerzijds en de inhoud van de verkennende debatrondes anderzijds toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de centrale thema's van de kwalitatieve analysefase, namelijk vraag naar samenwerking versus aanbod; omgang van de lokale besturen met samenwerkingsverbanden en evaluatie van het samenwerkingslandschap.

De bestaande dynamieken met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking, de zogenaamde **parallele trajecten**, worden beknopt toegelicht in het derde hoofdstuk. In het kader van de regioscreening binnen de provincie werden volgende parallele trajecten bekeken: de stadsregio Turnhout, Achtkant, Hekla-samenwerking en de Belgische enclavegemeente Baarle-Hertog.

Het vierde hoofdstuk behandelt de leerervaringen opgedaan tijdens de tweede fase van de regioscreening, zowel vanuit het perspectief van Deloitte als vanuit de provincie.

In hoofdstuk 5 worden de volgende stappen en concrete voorstellen opgelijst aan de hand van een **actieplan**.

In hoofdstuk 6 wordt de **feedback van de lokale besturen** opgenomen.

Deze nota zal worden voorgelegd aan de lokale besturen van de provincie Antwerpen zodat de bottom-up benadering gewaarborgd blijft.

# 1. Methodologie en aanpak

## 1.1 Situering van de nota

De bestuurlijke context in Vlaanderen is continu in beweging. Een voorbeeld hiervan is de goedkeuring van het **Witboek Interne Staatshervorming** door de Vlaamse regering op 8 april 2011. Met deze interne staatshervorming wil de Vlaamse regering de bestuurlijke organisatie hervormen en de steden en gemeenten versterken. Een sleutelproject in het Witboek Interne Staatshervorming is de regioscreening.

De term '**regioscreening**' dateert van een tiental jaar terug. In 2002 pleitte de toenmalige Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur voor 'het opzetten van een streekgericht proces van doorlichting en overleg'. Dit idee kwam vanuit Nederland waar een groep van onafhankelijke deskundigen eind vorige eeuw een aantal regio's analyseerde inzake bestuurskracht en voorstellen formuleerde om de knelpunten op te lossen. In 2009 werd dit idee terug opgepikt door de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (Vlabest) in zijn conceptnota 'Vlaamse interne staatshervorming'. Hierin pleitte Vlabest om een gebiedsdekkende regioscreening uit te voeren die van onderuit vorm gegeven wordt. Het vertrekpunt is de problematiek van de bestuurskracht van de lokale besturen en de bestuurlijke drukte op het intermediaire niveau.

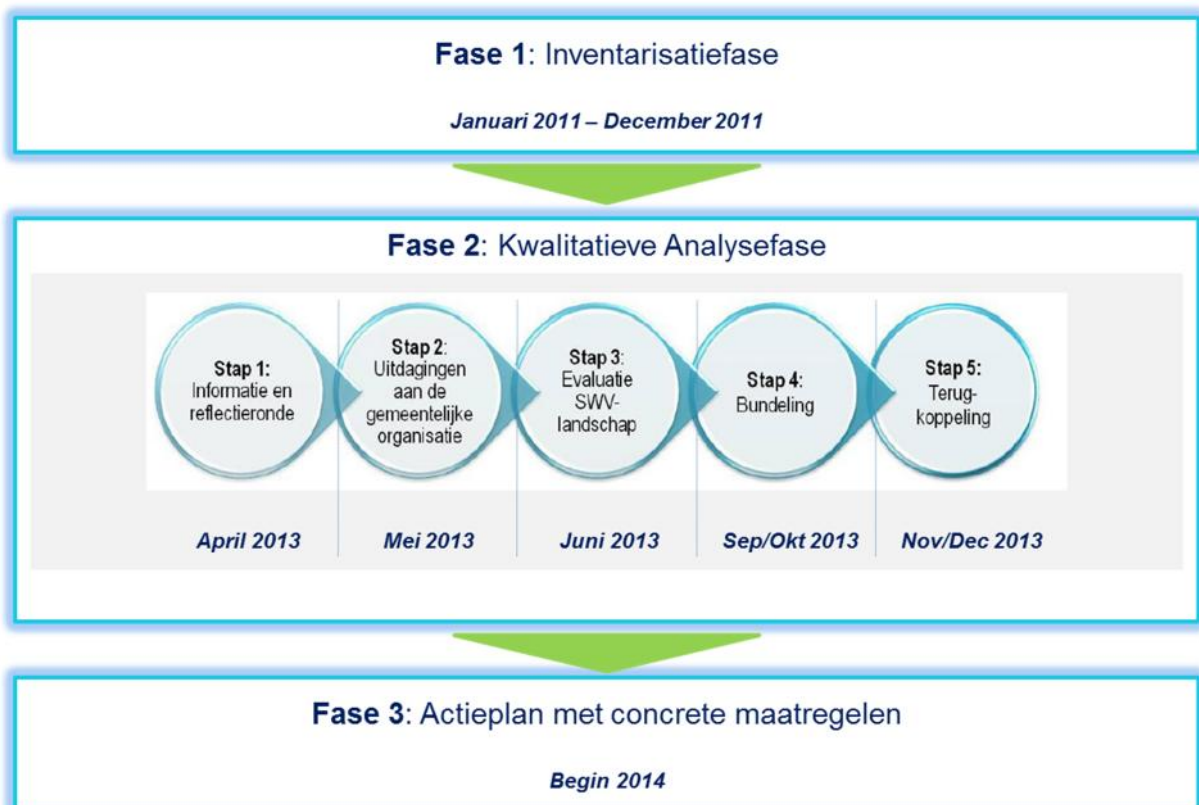
In het Witboek Interne Staatshervorming van 2011 neemt de Vlaamse regering dit voorstel over. Aanleiding hiervoor waren de diverse weinig overzichtelijke constructies op het intermediaire niveau. De Vlaamse bestuurlijke organisatie bestaat in principe uit drie democratisch verkozen bestuursniveaus (Vlaams, provinciaal en lokaal) maar in de praktijk stelt men vast dat er talloze tussenstructuren ontstaan zijn. Deze zijn, om uiteenlopende redenen, gegroeid op initiatief van de Vlaamse Regering, de provincies en de lokale besturen. Samenwerking versterkt de bestuurskracht, maar de huidige situatie zorgt ook voor problemen op diverse vlakken: tekort aan democratische controle, verkokering, gebrek aan transparantie, gebrek aan efficiëntie en een onduidelijke bevoegdheids- en taakverdeling.

Niet enkel de bestuurlijke context is continu in beweging. Ook de omgeving waarin **samenwerkingsverbanden** zich ontplooiën verandert voortdurend. Zo worden samenwerkingsverbanden met grote uitdagingen geconfronteerd. We denken hierbij bijvoorbeeld aan andere actoren die zich op het speelveld van samenwerkingsverbanden begeven. Steeds vaker worden private actoren actief op terreinen die vroeger bijna exclusief tot een samenwerkingsverband behoorden. Dit zet de positie van vb. intercommunales onder druk en noopt hen om op korte termijn actie te ondernemen. Naast de private actoren worden ook de hogere beleidsniveaus, zoals de provincie, actief op bepaalde terreinen. Dit maakt dat er meer en meer spelers zijn op hetzelfde speelveld.

**Samenwerkingsverbanden moeten zich dan ook continu de vraag stellen hoe ze zich in een veranderende context moeten positioneren en hoe ze zich hieraan kunnen aanpassen.** Ze kunnen bijvoorbeeld inzetten op kwaliteitsverbetering, een uitbreiding van hun dienstverleningspakket, kostenbesparingen nastreven, het besluitvormingsproces versoepelen, de processen optimaliseren, de performantie verbeteren...

Het **doel van de regioscreening** is om het amalgaam aan intermediaire structuren tegen te gaan en te komen tot een vereenvoudiging. De Vlaamse regering wil de samenwerking tussen de lokale besturen versterken en ondersteunen maar tegelijkertijd deze samenwerking op een transparante, democratische en efficiënte manier organiseren.

Het **uitgangspunt** van de regioscreening is dat dit **opgebouwd** wordt **van onderuit** (bottom-up). De analyses en evaluaties van het huidige landschap worden gemaakt in samenwerking met de gemeenten, zodat zij de kans krijgen zelf vorm te geven aan hun toekomstige gemeentelijke landschap. Het is een instrument van de lokale besturen waarbij de provinciegouverneurs, op vraag van de bevoegde minister, coördinerend en ondersteunend opstreden.



**Figuur:** Visuele voorstelling van het proces van de regioscreening

De regioscreening doorloopt in globa drie fasen, waarbij voor iedere provincie inhoudelijk rekening gehouden wordt met haar specifieke eigenschappen.

- **FASE 1: Inventarisatie:** Het in kaart brengen van de bestaande samenwerkingsverbanden, structuren en gebiedsafbakeningen.
- **FASE 2: Kwantitatieve analyse:** Analyse van de geïnventariseerde gegevens op niveau van groepen van gemeenten. Deze fase is verder opgesplitst in vijf stappen:
  - **Stap 1:** Informatie- en reflecterende.
  - **Stap 2:** Uitdagingen aan de gemeentelijke organisatie.
  - **Stap 3:** Evaluatie van het SWV-landschap.

- **Stap 4:** Bundeling.
  - **Stap 5:** Terugkoppeling.
- **FASE 3: Actieplan met concrete maatregelen:** Bottom-up uitwerking van actieplannen op basis van een menu aan instrumenten.

Momenteel bevindt de regioscreening zich in Fase 2. Deze '**Synthesenota voor de gouverneur van de provincie Antwerpen**' is een **tussentijds rapport** opgemaakt na stap 3 van Fase 2. Doel is om per provincie een synthesenota voor de gouverneur op te maken die de voornaamste resultaten van de eerste 3 stappen van Fase 2 toelicht. Deze 5 syntheserapporten zullen tijdens stap 4 gebundeld worden in een overkoepelend rapport op Vlaams niveau.

Er werd op provinciaal niveau een terugkoppeling voorzien naar de steden en gemeenten. De regioscreening werd besproken op de volgende zittingen van het halfjaarlijks overleg van de burgemeesters:

- 25/02/2011.
- 28/09/2011.
- 27/03/2012.
- 19/03/2013.

Hieronder worden de verschillende fasen en stappen meer in detail toegelicht.

## 1.2 Fase 1: Inventarisatiefase

### 1.2.1 Voorgaande afspraken op Vlaams niveau

De inventarisatiefase werd in verschillende stappen aangepakt. Allereerst is er gestart met een voorbereiding en wetenschappelijke onderbouwing van de methodologie van de regioscreening door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (begin 2011). In een tweede fase (mei-juni 2011) werd, op basis van de onderzoeksresultaten, een databank ontwikkeld aan de hand waarvan de inventarisatie kon gebeuren. In een derde fase (tweede helft van 2011) werd deze databank vervolgens ingevuld.

#### Voorbereiding en wetenschappelijke onderbouwing van de regioscreening

Ter voorbereiding en onderbouwing van de regioscreening, werd er in 2011 door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen een onderzoek uitgevoerd. De onderzoekers onderzochten vijf regio's die al uit eigen beweging met een regioscreening waren gestart. Het ging daarbij om het Meetjesland, Midden-West-Vlaanderen, Zuid-West-Vlaanderen, de Westhoek en de stadsregio Turnhout. Hierbij werd nagegaan hoe die vijf gebieden de regioscreening hebben aangepakt, welke instrumenten ze hebben ingezet en welke moeilijkheden ze zijn tegengekomen. Op basis van die analyse zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd onder de vorm van drie rapporten:

**Rapport 1: 'Regioscreening als instrument voor bestuurlijke evaluatie'<sup>1</sup>**

In een eerste onderzoeksrapport is een analyse gemaakt van de manier waarop in de diverse regio's de inventarisatie van samenwerkingsverbanden werd aangepakt. Op basis van die analyse is een draaiboek opgesteld. Dit draaiboek geeft een manier aan waarop een inventaris van de bestaande samenwerking kan worden aangevat. Het draaiboek omvat een aantal rubrieken die een zicht geven op hoe de samenwerking binnen een regio eruitziet. Het is als basis gebruikt voor de opmaak van de Accesstool aan de hand waarvan de gebiedsdekkende regioscreening in Vlaanderen is gebeurd.

**Rapport 2: 'Van inventarisatie naar debat'<sup>2</sup>**

In dit rapport staat de vraag centraal hoe gemeenten kunnen omgaan met een inventaris van samenwerkingsverbanden. Het rapport bevat aanbevelingen en suggesties over het gebruik van de inventaris door de gemeenten. Hoe kunnen gemeenten aan de slag eens een inventaris is opgemaakt? Aan de hand van welke criteria kan een evaluatie van de bestaande situatie inzake lokale samenwerking gebeuren? In het rapport is een concreet evaluatiekader opgenomen dat door gemeenten kan worden gebruikt die hun eigen deelname aan samenwerkingsverbanden wensen te evalueren.

**Rapport 3: 'Leren van de proeftuinen'<sup>3</sup>**

Het derde rapport behandelt de manier waarop in vijf Vlaamse regio's hervormingstrajecten worden aangepakt en plaatst deze trajecten binnen de specifieke context en historiek van de betrokken regio's. De drie rapporten hebben gezorgd voor de nodige wetenschappelijke onderbouw voor de gebiedsdekkende regioscreening. De ervaringen die op dit vlak werden opgedaan in een aantal Vlaamse regio's zijn bijzonder nuttig gebleken. Zo werd de databank die voor de gebiedsdekkende screening werd opgebouwd, en de variabelen die erin werden opgenomen, ontworpen op basis van de resultaten van het eerste rapport. Het evaluatiekader dat in het tweede rapport werd ontworpen, is nuttig voor gemeenten die, in een volgende stap, zelf aan de slag willen met het materiaal dat nu is verzameld.

**Gebiedsdekkende inventarisatie**

De minister van Binnenlands Bestuur heeft aan de gouverneurs de opdracht gegeven om de samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten binnen hun provincie deelnemen te inventariseren. Dit gebeurde aan de hand van de databank. De gouverneurs werden hierin ondersteund door de provinciale afdelingen van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

De inventarisatiefase liep van september 2011 tot januari 2012. Vooraf werden in de databank al alle structuren opgenomen die gekend waren op Vlaams niveau, zoals de RESOC's, zorgregio's, LOGO's. De gouverneur bepaalde zelf hoe hij/zij de werkzaamheden

<sup>1</sup> Bron: [http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Nota\\_1\\_27042011.pdf](http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Nota_1_27042011.pdf)

<sup>2</sup> Bron: [http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Project\\_regioscreening\\_2detussentijdsrapport\\_final09092011.pdf](http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Project_regioscreening_2detussentijdsrapport_final09092011.pdf)

<sup>3</sup> Bron: <http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/SBOV%20Regioscreening%20Rapport%20III.pdf>



organiseerde binnen de afgesproken timing. De opdracht was de inventaris aan te vullen, zodat alle samenwerkingsverbanden erin werden opgenomen. Vervolgens werden de gegevens bezorgd aan elke gemeente ter validatie. Op die manier kon elke gemeente de volledigheid en juistheid van de inventaris nagaan. In januari 2012 zijn de verschillende deelbestanden vervolgens gecentraliseerd in een databank in Access. De databank bevat voor elk geïnventariseerd samenwerkingsverband een fiche met informatie.

### 1.2.2 Aanpak provincie Antwerpen

In deze paragraaf wordt het plan van aanpak voor de provincie Antwerpen in detail beschreven<sup>4</sup>.

#### Stap 1 – inventarisatie:

- Aan de gemeentebesturen werd gevraagd om voor alle samenwerkingsverbanden waar zij en/of het OCMW deel van uitmaken, een fiche in te vullen (bevraging vanaf nul).
- Om te vermijden dat de gemeentebesturen onnodig dubbel werk zouden verrichten, werden de grotere intercommunales, federaties en de grotere, veelal Vlaamse en provinciaal geïnitieerde samenwerkingsverbanden, vrijgesteld van inventarisatie (voorbeelden zijn de VVSG, de bekkenbesturen, de bosgroepen, de CAW's...)<sup>5</sup>.
- De inventarisatiefase ging formeel van start tijdens het overleg met de burgemeesters van de provincie Antwerpen (28 september 2011). De deadline voor het insturen van de fiches was 21 oktober 2011.
- Ongeveer alle gemeentebesturen dienden hun invulformulieren in voor 21 oktober, sommige reageerden in de weken na 21 oktober 2011.
- 66 van de 70 gemeenten in de provincie Antwerpen werden bevraagd. Voor de vier gemeenten van de stadsregio Turnhout<sup>6</sup> was dit niet het geval aangezien zij reeds over een inventaris uit 2010 beschikken. Deze werd geactualiseerd en opgenomen in de globale inventarisatie.
- 65 van de 66 bevraagde gemeenten hebben een wezenlijke input geleverd. In totaal werden 2718 invulformulieren ingediend, wat gelijkstaat aan gemiddeld 42 samenwerkingsverbanden per gemeentebestuur<sup>7</sup>.
- Deze cijfers gaven nog geen correct beeld van het totaal aantal samenwerkingsverbanden die voldoen aan de criteria van de regioscreening.
- De inventarisatiefase werd begeleid door overleg gekoppeld aan het halfjaarlijks overleg van de burgemeesters, welke plaatsvond op 25 februari 2011, 28 september 2011, 27 maart 2012 en 19 maart 2013.

<sup>4</sup> Bron: [http://www.provant.be/binaries/Regioscreening\\_resultaten%20inventarisatie%20def\\_versie\\_tg\\_tcm7-147030.pdf](http://www.provant.be/binaries/Regioscreening_resultaten%20inventarisatie%20def_versie_tg_tcm7-147030.pdf)

<sup>5</sup> De gegevens van de van inventarisatie vrijgestelde samenwerkingsverbanden werden centraal opgezocht en opgevraagd.

<sup>6</sup> Turnhout, Oud-Turnhout, Vosselaar en Beerse.

<sup>7</sup> Enkel rekening houdend met de gemeentebesturen die reageerden – Indien de gegevens van de stadsregio Turnhout worden meegerekend, komt de totale input op 3035 invulformulieren, wat gelijkstaat aan een gemiddelde van 44 samenwerkingsverbanden per gemeentebestuur (hierbij werd enkel rekening gehouden met de gemeentebesturen die effectief reageerden).

**Stap 2 – Verwerken informatie:**

- De Afdeling Binnenlands Bestuur Antwerpen van de Vlaamse Regering stond in voor de verwerking van alle gegevens.
- Alle ontvangen data en de centraal opgevraagde gegevens werden ingebracht in een centrale databank die werd onderworpen aan een kwaliteitscontrole:
  - Toetsing ingediende samenwerkingsverbanden aan criteria regioscreening.
  - Afstemming naamgeving samenwerkingsverbanden.
  - Aanvulling ontbrekende gegevens.
  - Verbetering van tegenstrijdige gegevens.
- De kwaliteitscontrole resulteerde in een databank die **732 samenwerkingsverbanden** bevat die momenteel actief zijn op het grondgebied van de provincie Antwerpen.

**Stap 3 – Validatie:**

- De resultaten van stap 2 van de inventarisatie werden tussen 2 en 13 januari 2012 ter validatie voorgelegd aan de gemeentebesturen. De databank werd ontsloten via een toepassing op de website [www.cathyberx.be/regioscreening](http://www.cathyberx.be/regioscreening).
- 44 gemeentebesturen reageerden naar aanleiding van de validatie. De reacties betroffen zowel toevoegingen van samenwerkingsverbanden, verbeteringen, aanvullingen, voorstellen tot schrapping van (vb. dubbele) samenwerkingsverbanden als inhoudelijke bedenkingen.
- Alle opmerkingen werden behandeld door de Afdeling Binnenlands Bestuur Antwerpen van de Vlaamse Regering en de databank werd - waar nodig - aangepast.
- De aangepaste databank met daarin de gegevens van 729 samenwerkingsverbanden werd, samen met alle opmerkingen van de gemeentebesturen, overgemaakt aan de centrale diensten van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. Zij maken vervolgens een analyse van de inventaris. De resultaten daarvan worden besproken met de gemeentebesturen.
- De databank, zoals ze werd overgemaakt aan de centrale diensten van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur, is te raadplegen via [www.cathyberx.be/regioscreening](http://www.cathyberx.be/regioscreening).



**Figuur:** Geografische voorstelling van het aantal samenwerkingsverbanden per gemeente

Vorige figuur toont een grafische voorstelling van het aantal samenwerkingsverbanden per gemeente in Vlaanderen. De grenzen van de provincie Antwerpen zijn, zeker in het oosten en in het zuiden, duidelijk zichtbaar. Wat dit contrast veroorzaakt is niet duidelijk. Zijn er meer samenwerkingsverbanden in de provincie Antwerpen? Werd er op een andere manier geïnterpreteerd? Of een combinatie van de twee voorgaande veronderstellingen?

## 1.3 Fase 2: Kwalitatieve analyse

### 1.3.1 Situatieschets op Vlaams niveau

Momenteel bevindt de regioscreening zich in Fase 2, de kwalitatieve analysefase. Deze bouwt verder op de inventarisatie van de samenwerkingsverbanden. De bedoeling is om de resultaten van de vorige fase kwalitatief te analyseren aan de hand van **drie grote thema's**:

- Hoe kan het geheel van samenwerkingsverbanden (het aanbod) nog beter aansluiten op de behoeften (vraag) van de lokale besturen?
- Hoe kunnen de lokale besturen zich in de toekomst beter organiseren ten aanzien van de 'inter- en bovengemeentelijke realiteit'?
- Hoe kan het geheel van samenwerkingsverbanden (het 'landschap') overzichtelijk gehouden worden?

Op basis van de analyses zal ook een eerste actieplan opgemaakt worden. Dit actieplan zal twee types van acties omvatten.

- **Volgende stappen:** Dit zijn **acties** die aangeven welke volgende stappen er moeten gezet worden om de regioscreening verder te verfijnen en de bestuurlijke onduidelijkheden te verminderen.
- **'Inhoudelijke voorstellen:** Waar mogelijk zullen ook concrete **voorstellen** opgenomen worden die de samenwerkingsverbanden optimaliseren (vb. afschaffen of creëren van nieuwe verbanden, concrete voorstellen inzake uniformiseren van het

landschap...). In dit analyserapport worden de concrete actiepunten die naar boven kwamen uit de verkennende debatten en evaluaties opgelijst. Deze worden na de terugkoppeling naar de steden & gemeenten verder verfijnd / geactualiseerd in samenspraak met het kabinet van de gouverneur en de Vlaamse Regering.



**Figuur:** Visuele voorstelling van Fase 2 van de regioscreening

Tijdens de eerste drie stappen in het traject, worden bovenstaande basisvragen behandeld. In een vierde stap voorzien we een bundeling van de verzamelde inzichten en voorstellen vanuit de lokale besturen. Tot slot bestaat stap 5 uit een terugkoppeling van de resultaten naar alle deelnemers aan het traject en desgewenst naar andere belanghebbenden, zoals de samenwerkingsverbanden, het middenveld, de provincies of de Vlaamse administraties.

De uitgangspunten voor Fase 1 (gebiedsdekkend en bottom-up) zijn ook van toepassing op deze fase. Er is opnieuw een belangrijke rol weggelegd voor de lokale besturen. Er werd gekozen om de besprekingen te voeren in clusters van +/- 20 gemeenten. Deze indeling werd onder andere gebaseerd op de huidige intensiteit van samenwerken. Bovenal was het een pragmatische indeling met het oog op werkbare vergaderingen. Deze clusters zijn geen voorafname van een eventuele vaste regio-omschrijving in de toekomst. Besturen konden ervoor opteren om deel te nemen aan het overleg in een andere cluster of in meerdere clusters.

Het initiële stappenplan van Fase 2 werd ontwikkeld door Idea Consult in opdracht van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB).<sup>8</sup> Na de gunning van de opdracht voor de procesbegeleiding van Fase 2 aan Deloitte, werd de aanpak verder verfijnd door ABB, de gouverneurs en Deloitte. Hierbij werd rekening gehouden met de eigenheid van de verschillende provincies en bepaalde voortrajecten die al opgestart waren. Dit evenwel zonder afbreuk te doen aan de consistentie en overkoepelende aanpak over de provincies heen.

<sup>8</sup> Bron: Idea Consult, feb. 2013 'Voorbereiding van een kwalitatieve bottom-up analyse in het kader van de gebiedsdekkende regioscreening'.

### 1.3.2 Aanpak provincie Antwerpen

#### Stap 1, 2, 3: Zelfevaluatie en debatronde

In samenspraak met de stuurgroep van het project en het college van gouverneurs, besliste de gouverneur van de provincie Antwerpen om stap 1, 2 en 3 uit Fase 2 tegelijkertijd uit te voeren. Dit omdat het verhaal van de regioscreening bij de deelnemende gemeenten reeds genoeg bekend was. Bovendien was een bundeling van deze stappen praktisch beter haalbaar gezien de hoge vergaderlast van de lokale besturen.

Naar aanleiding van het halfjaarlijks overleg met de burgemeesters op 19 maart 2013 werd Fase 2 formeel opgestart. De lokale besturen werden gevraagd om een **zelfevaluatie** in te vullen ter voorbereiding van een **debatronde** met de lokale besturen. De vraag tot zelfevaluatie bevatte een vrijblijvende leidraad om deze zelfevaluatie te stroomlijnen (zie bijlage paragraaf '6.1 Zelfevaluatie voor de gemeentebesturen van de provincie Antwerpen'). Aan de lokale besturen werd gevraagd de zelfevaluatie over te maken voor 10 mei 2013.

Zowel in de zelfevaluatie als tijdens de debatrondes werd ingegaan om de vier thema's (vraag en aanbod; omgang met samenwerkingsverbanden en evaluatie van het landschap).

#### Zelfevaluaties

De zelfevaluaties voor de lokale besturen werden onderverdeeld in **vier grote thema's** telkens met een aantal concrete vragen.

- Thema 1 polste naar de noden en behoeften van de lokale besturen inzake samenwerking en samenwerkingsverbanden. De vraag werd gesteld of de behoeften van de lokale besturen voldoende afgedekt werden door het bestaande aanbod.
- Thema 2 spitste zich toe op de gemeentelijke organisatie ten aanzien van de verschillende samenwerkingsverbanden. Hier werd het proces 'omgaan met samenwerkingsverbanden onder de loep genomen gaande van het aanleveren van input aan de samenwerkingsverbanden, over het opvolgen/terugkoppelen tot het evalueren van de samenwerkingsverbanden.
- Thema 3 concentreerde zich op de evaluatie van het huidige landschap aan samenwerkingsverbanden. Hierbij werd nagegaan welke verwachtingen de lokale besturen hebben ten opzichte van het landschap en welke schaal voor hen het meest relevant lijkt.
- Thema 4 ten slotte polste naar concrete aanbevelingen van de lokale besturen met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking (zowel gemeente als OCMW).

Aan de lokale besturen werd uitdrukkelijk gevraagd om ook de OCMW 's te betrekken in de zelfevaluatie.

De zelfevaluatie werden uitgestuurd op 19 maart 2013 naar de 70 lokale besturen. Uiteindelijk werden er 59 ingevulde zelfevaluaties ontvangen. De invulde zelfevaluaties zijn te raadplegen via [www.cathyberx.be/regioscreening](http://www.cathyberx.be/regioscreening).

## Debatrondes

De debatrondes voor de provincie Antwerpen werden verdeeld in vijf gebiedsdekkende clusters, namelijk de groene, blauwe, gele, oranje en de roze cluster. Zoals voorheen reeds vermeld was deze clusterindeling geen voorafname van hoe de verschillende regio's er in de toekomst zullen uitzien. De provincie werd louter uit praktische overwegingen als volgt opgedeeld:



**Figuur:** Geografische voorstelling indeling clusters provincie Antwerpen

De steden en gemeenten Antwerpen, Nijlen en Heist-op-den-Berg werden bij twee clusters ingedeeld. Aan de gemeentebesturen werd gevraagd of ze desgevallend wensten te wisselen van cluster of wensten deel te nemen aan het overleg in meerdere clusters<sup>9</sup>. Kasterlee, Wijnegem en Zandhoven gaven aan dit laatste te willen doen.

- Gele cluster: **maandag 10 juni 2013, 9.00u, Turnhout.**
- Groene cluster: **dinsdag 18 juni 2013, 9.00u, Geel.**
- Blauwe cluster: **vrijdag 21 juni 2013, 13.00u, Mechelen.**
- Roze cluster: **maandag 1 juli 2013, 12.30u, Antwerpen.**

<sup>9</sup> Lille wenst bij verdere overlegmomenten zowel in de groene als gele cluster opgenomen te worden.

- Oranje cluster: **woensdag 26 juni 2013, 13.00u, Aartselaar.**

De vijf verkennende debatten werden in elke cluster op eenzelfde manier georganiseerd. Allereerst werd een korte inleiding door de gouverneur gegeven. Vervolgens werd de regioscreening en de aanpak hiervan beknopt toegelicht.

Vervolgens werden de individuele resultaten van de bevraging toegelicht en besproken aan de hand van de analyse van Dries Maes, student Bestuurskunde HOGent.<sup>10</sup>

Nadien werd op de clusterdebatten tijd vrijgemaakt om bestaande dynamieken met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking (de zogenaamde parallelle trajecten) toe te lichten.

Tot slot werd er een debat georganiseerd aan de hand van een 'tafelronde' met alle aanwezige besturen. Tijdens deze overlegondes nam de gouverneur een faciliterende rol op zich. Vanuit haar neutrale positie op het kruispunt van de verschillende bestuursniveaus was zij goed geplaatst om de gemeenten te begeleiden tijdens dit debat.

De opkomst en participatie aan de debatten waren groot en representatief. Op enkele uitzonderingen na waren de gemeenten vertegenwoordigd door de burgemeester en de secretaris. In de gevallen waar de burgemeester verhinderd was, werd de gemeente vertegenwoordigd door een schepen en de secretaris en/of een andere leidinggevende ambtenaar.

Hoofdstuk 3 geeft de resultaten van deze verkennende debatten weer. De verslagen van de debatten en de gebruikte presentatie zijn raadpleegbaar via [www.cathyberx.be/regioscreening](http://www.cathyberx.be/regioscreening).

Ter afronding van deze eerste fases werd een geconsolideerd ontwerp<sup>11</sup> van het rapport aan de steden en gemeenten bezorgd. De schriftelijke feedback werd vervolgens verwerkt in de synthesesnota (Hoofdstuk 6).

#### **Stap 4: Bundeling van de bevindingen en acties<sup>12</sup>**

In deze vierde stap worden de bottom-up resultaten uit de verschillende provincies naast elkaar gelegd en wordt er een overkoepelende nota opgemaakt. Hierin worden de aandachtspunten en aanbevelingen over de provincies heen opgelijst.

De analyse en aanbevelingen van Deloitte zullen deel uitmaken van een overkoepelende nota die opgeleverd wordt in januari 2014.

#### **Stap 5: Terugkoppeling van de bevindingen en acties**

De laatste stap van Fase 2: Kwalitatieve analyse omvat de terugkoppeling van de resultaten van de voorgaande stappen. Deze terugkoppeling zal verder uitgewerkt worden in overleg met de gouverneur.

<sup>10</sup> Dries Maes, 06/2013, de regioscreening fase 2: een beknopte samenvatting van de verwerkte vragenlijsten.

<sup>11</sup> Het geconsolideerd ontwerpverslag komt tot stand na iteraties tussen Deloitte en de provincies.

<sup>12</sup> Deze stap 4 wordt, samen met stap 5, gecoördineerd op Vlaams niveau.

#### **1.4 Fase 3: Actieplan met concrete maatregelen**

Vanaf 2014 kan gestart worden met de laatste fase van de regioscreening. Op basis van de resultaten van Fase 2 kunnen de actieplannen worden verfijnd en uitgevoerd. De lokale besturen en de clusters kunnen dan met deze actieplannen aan de slag.

De concrete aanpak en invulling van deze Fase zal ingevuld worden na Fase 2.



## 2. Analyse van onderuit

### 2.1 Inleiding

Zoals toegelicht in het hoofdstuk 1 ‘Methodologie en Aanpak’ is de doelstelling van Fase 2 van de regioscreening het **kwalitatief analyseren en duiden van de inventarisatie** die gebeurde tijdens Fase 1.

Binnen de provincie Antwerpen werden hiervoor verschillende bronnen gebruikt. Enerzijds werd aan alle besturen gevraagd om een zelfevaluatie in te vullen en anderzijds werden er verkennende debatten georganiseerd met de lokale besturen van de provincie Antwerpen. Deze aanpak ligt in lijn met de aanbevelingen van de Vlaamse Regering om gebiedsdekkend en bottom-up te werken.

De regioscreening werd over het algemeen positief onthaald door de lokale besturen van de provincie Antwerpen. De meerderheid beschouwde de regioscreening als een nuttige oefening om een grondige evaluatie te maken van hun vele samenwerkingsverbanden. Ze hoopten om de samenwerkingsverbanden en het landschap te kunnen rationaliseren en op die manier hun bestuurskracht te verhogen.

In dit hoofdstuk synthetiseren we de voornaamste resultaten van bottom-up oefening aan de hand van drie thema’s.

**Thema 1** reflecteert over de **noden en behoeften** van de lokale besturen inzake samenwerking en samenwerkingsverbanden. De vraag werd gesteld of de behoeften van de lokale besturen voldoende afgedekt werden door het bestaande **aanbod**. Waar mogelijk en relevant werd de visie op vraag en aanbod opgesplitst per beleidsdomein.

**Thema 2** spitst zich toe op de **gemeentelijke organisatie ten aanzien van de verschillende samenwerkingsverbanden**. Hier wordt het proces ‘omgaan met samenwerkingsverbanden onder de loep genomen gaande van het aanleveren van **input** aan de samenwerkingsverbanden, over het **opvolgen/terugkoppelen** tot het **evalueren** van de samenwerkingsverbanden.

**Thema 3** concentreert zich op de **evaluatie van het huidige landschap aan samenwerkingsverbanden**. Hierbij werd nagegaan welke verwachtingen de lokale besturen hebben ten opzicht van het landschap en welke schaal voor hen het meest relevant lijkt.

Per thema worden de belangrijkste aandachtspunten en aanbevelingen vanuit de lokale besturen geschetst.

## 2.2 Algemene reflectie over de noden van een gemeentebestuur tegenover het huidige aanbod van samenwerkingsverbanden

In de bevraging werden rond dit thema twee vragen gesteld die verder uitgediept werden tijdens de verkennende debat rondes:

- Welke **behoeften** heeft u als gemeente op het vlak van samenwerken en welke **opportunities** ziet u?
- Worden deze **behoeften en opportunities ingevuld** door de bestaande samenwerkingsverbanden? Waarom wel/niet?

### Behoeften en opportunities

Alle betrokken besturen zien heel wat opportunities om samen te werken op bovengemeentelijk vlak. Ze beschouwen samenwerkingsverbanden als een manier om de bestuurskracht te verhogen. De meeste besturen zijn ervan overtuigd dat samenwerking zowel de effectiviteit als de efficiëntie van hun bestuur verhoogt. Tijdens de debatten en in de zelfevaluaties werden verschillende argumenten aangereikt waarom de besturen samenwerken belangrijk vinden. Hieronder sommen we de voornaamste op.

Een eerste opportunity om samen te werken zijn **grensoverschrijdende materies**. Heel wat besturen geven aan dat uitdagingen inzake mobiliteit, natuur en milieu, onderwijs, waterlopen, toerisme... vaak niet stoppen aan de gemeentegrenzen maar beter op een bovenlokaal niveau kunnen aangepakt worden. Samenwerken zorgt ervoor dat er een effectiever en efficiënter bestuur kan worden.

Een ander argument dat heel vaak naar boven kwam is **samenwerken om kosten te besparen**. Gezien het huidige financiële klimaat en het krimpende budget van de lokale besturen, zien sommigen samenwerking als een noodzaak om financieel te kunnen overleven. Bij samenwerking ontstaan er vaak schaalvoordelen. De meest pertinente voorbeelden die dit staven zijn de groepsaankopen. Dankzij de gezamenlijke aankoop van bijvoorbeeld strooizout, ICT, kopieerapparaten, telefonie, verzekeringen etc. slagen de besturen er in om de prijs te drukken. Daarnaast kunnen door samenwerking vaak de werkings- of logistieke kosten gedrukt worden, bijvoorbeeld inzake huisvuilophaling. Hierbij wordt evenwel vaak de kanttekening gemaakt dat samenwerking vaak ook (te veel) geld kost. Door het creëren van extra externe organen ontstaat er een overheadkost die soms te weinig rendement met zich meebrengt. Een andere belangrijke kanttekening i.v.m. de groepsaankopen is de impact op de lokale middenstand. Het gevaar dreigt immers dat deze niet kunnen meedingen naar de grotere contracten en zo uit de boot vallen.

Een derde opportunity om samen te werken is **het delen van kennis en expertise**. Lokale besturen worden vaak geconfronteerd met dezelfde problematieken en uitdagingen. Om te vermijden dat ieder bestuur telkens opnieuw het warm water moet uitvinden of een probleem alleen moet aanpakken, pleiten de besturen voor een bredere deling van de kennis- en expertise. De besturen geven aan dat ze meer en meer nood hebben aan expertise en specialisatie in allerlei domeinen. Veel besturen vinden hiervoor moeilijk de geschikte profielen of hebben onvoldoende budget en/of volume voor het aanwerven van voltijdse medewerkers hiervoor. Ze opteren ervoor om medewerkers te delen met andere besturen of beroep te doen op externe ondersteuning in een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld inzake

leegstand, milieuhandhaving, GAS, riolering, ICT, regelgeving etc. Hierdoor kan een betere dienstverlening geleverd worden aan de burger.

Naast het delen van medewerkers zijn veel besturen ook voorstander van het delen van kennis en expertise via formele of informele netwerken (vb. HR-netwerk etc.)

Samenwerken zorgt er ook voor dat de lokale besturen meer kunnen **wegen op de bovenlokale beleidsniveaus**. Door zich te verenigen, staan ze sterker om hun belangen te verdedigen en gaat er meer aandacht uit naar de behoeftes van de regio, aldus de betrokken besturen. Daarnaast wordt aangegeven dat men door samen te werken meer kans maakt op subsidies vanuit de diverse overheden. Na afloop van de subsidiëring blijven sommige SWV's echter bestaan, zonder veel toegevoegde waarde (lees inhoudelijke activiteit).

Algemeen kan gesteld worden dat de meeste besturen ervan overtuigd zijn dat door samenwerking nieuwe mogelijkheden inzake een aantal belangrijke domeinen<sup>13</sup> gecreëerd worden die vaak niet haalbaar zijn voor een afzonderlijk bestuur. Men kan de beperkte middelen (personeel en budget) op een efficiëntere en effectievere manier inzetten.

Bovenstaande opportuniteiten zijn van toepassingen over de beleidsdomeinen heen. Er is behoefte aan samenwerking rond grensoverschrijdende projecten (vb. mobiliteit), gespecialiseerde opdrachten (vb. energie), beheersmatige opdrachten (informatica, wetgeving, overheidsopdrachten).

Toch worden er ook verschillende **nadelen aan samenwerkingsverbanden** opgesomd. Veel besturen merken op dat instappen in een samenwerkingsverband betekent dat het bestuur een stuk autonomie moet afgeven. De gemeente wordt immers voor een deel afhankelijk van de uitvoering van het SWV. Daarbij aansluitend vinden verschillende besturen dat, eenmaal ze opgericht zijn, verschillende samenwerkingsverbanden een eigen leven gaan leiden en onvoldoende gecontroleerd (kunnen) worden door de lokale besturen. Op die manier kan er een kloof met de burger ontstaan of een democratisch deficit. In tijden van budgettaire schaarste wordt ook alsmaar meer gekeken naar de 'return on investment' van de samenwerkingsverbanden. Wat is de opbrengst ten opzichte van wat er moet in geïnvesteerd worden? Verschillende besturen stellen zich vragen bij de hoge kostprijs van sommige samenwerkingsverbanden. Een grondige analyse van de 'return on investment' gebeurt evenwel nauwelijks.

Tijdens de debatten werden een aantal opportuniteiten tot samenwerking aangehaald voor bepaalde specifieke beleidsdomeinen.

Zo kwam het thema **veiligheid** uitgebreid aan bod. De meeste besturen zijn vragende partij voor meer samenwerking rond het thema veiligheid (politie, brandweer, hulpverlening, civiele bescherming, nood- en interventieplanning, rampenambtenaar...). Men is ervan overtuigd dat meer samenwerking de kwaliteit van de dienstverlening ten goede zal komen en dat dit ook kostenbesparend kan zijn. De meeste besturen zijn het er over eens dat het nuttig kan zijn om de brandweer- en politiezones beter op elkaar af te stemmen. Over de mate waarin dit moet gebeuren is er geen eensgezindheid. Sommigen pleiten voor een grootschalige 'veiligheidscluster' terwijl anderen net pleiten voor kleinere clusters waarbinnen nauw samengewerkt kan worden. Ze vinden het noodzakelijk dat er een dichte relatie is tussen het bestuur en de politiezone. Nog andere besturen vinden dat er wel sprake moet zijn van meer

---

<sup>13</sup> Dienstverlening, efficiëntie, schaalvoordelen, realisatie beleid etc.

samenwerking tussen brandweer en politie, maar dat dit niet noodzakelijk via een fusie moet. Volgens hen verschilt de politiewerking teveel van de brandweerwerking waardoor een fusie ook nadelen met zich mee zou brengen.

Het lijkt ons aangewezen om de mogelijkheden inzake samenwerking binnen het thema veiligheid verder te onderzoeken. Hierbij kan onder andere concreet onderzocht worden:

- Welke besturen voorstander zijn van een effectieve fusie van brandweer- en politiezones (landschap en/of werking).
- Op welke schaal men deze fusie mogelijk acht.
- Indien men niet opteert voor een effectieve fusie, welke andere concrete vormen van samenwerking de besturen wensen.

Bij dit verder onderzoek moet rekening gehouden worden met evoluties die buiten het bestek van deze regioscreening vallen, bijvoorbeeld de hervorming van de gerechtelijke arrondissementen.

Over de manier waarop meer samenwerking rond veiligheid moet gestructureerd worden, is er geen eensgezindheid. Sommige besturen zijn voorstander van grootschalige 'veiligheidszones' waarbij brandweer- en politiezone samenvallen, zowel qua werking als wat betreft het landschap.

Een thema dat uitgebreid aan bod kwam tijdens de debatten is de **samenwerking tussen OCMW en gemeente** binnen de lokale besturen. De meeste besturen beschouwen dit als een meerwaarde (efficiëntiewinsten), en willen de samenwerking vergroten of zelfs een fusie bewerkstelligen. Er is evenwel geen eensgezindheid wie hierin het initiatief moet nemen. Een aantal besturen sturen aan op een snelle en verplichte integratie van het OCMW en de gemeente waarbij de Vlaamse Regering sturend optreedt. Anderen vinden dan weer dat dit tot de autonomie van de gemeente behoort.

### Vraag versus aanbod

In het algemeen kunnen we stellen dat de bestaande samenwerkingsverbanden grosso modo de behoeften en opportuniteiten afdekken. Een groot deel van de besturen geeft aan dat ze reeds voldoende samenwerkingsverbanden hebben en dat ze geen nood hebben aan extra samenwerkingsverbanden. Integendeel, veel besturen zijn na het zien van de inventaris verwonderd dat ze van zoveel samenwerkingsverbanden deel uitmaken. Ze zijn dan ook eerder voorstander om samenwerkingsverbanden te schrappen in plaats van nieuwe te creëren.

Uitzondering hierop zijn samenwerkingsverbanden die voldoen aan concrete noden of behoeften die ontstaan vanuit de besturen zelf (zoals reeds vermeld de groepsaankopen maar ook bijvoorbeeld samenwerking inzake erfgoed...). De concrete behoeften variëren per beleidsdomein en vooral per bestuur. Los daarvan bestaat de perceptie dat het huidige decreet op intergemeentelijke samenwerking (IGS) onvoldoende flexibiliteit toelaat inzake de inzet van beroepskrachten. Het decreet tracht de financiering van het SWV te beperken tot haar eigenlijke beleidsdomein, maar trekt dit tevens door naar de personeelsleden. Er leeft de perceptie dat de schotten te hoog zijn tussen deze beleidsdomeinen. Nochtans is het in het kader van Achtkant/Kempens karakter zo dat er verregaande samenwerking is inzake Erfgoed

(gefinancierd volgens IGS), toerisme en bibliotheek. De inzet van personeel gefinancierd voor Erfgoed op de andere domeinen wordt volgens de gemeenten te streng gecontroleerd. Er is vraag naar een gereduceerde controle en een verhoogde aandacht voor daadwerkelijk gegenereerde uitkomsten.

Op basis van de debatten en bevestigingen kunnen we besluiten dat er in het algemeen geen behoefte is aan nieuwe samenwerkingsverbanden (op een aantal concrete uitzonderingen na) maar dat er eerder behoefte is aan een rationalisatie en optimalisatie van het huidig aanbod. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 2.3 en 2.4.

### **Fusies**

Tijdens de debatten werd vaak ook, impliciet of expliciet, verwezen naar mogelijke toekomstige fusies. Een aantal besturen sturen aan op een verkennende ronde in de vorm van een 'biechtstoelprocedure' om eventuele fusies van gemeenten af te toetsen en voor te bereiden. Om deze opdracht kans van slagen te geven moet ze discreet zijn en werken met een tijdshorizon die ver genoeg in de toekomst ligt, bijvoorbeeld 2024.

## 2.3 Gemeentelijke organisatie ten aanzien van de verschillende samenwerkingsverbanden

In de bevraging aan de besturen werden rond de gemeentelijke organisatie verschillende vragen gesteld:

- Worden de werking en de resultaten van de samenwerkingsverbanden **opgevolgd**?
- In welke mate wordt er vanuit het bestuur **input aangeleverd** aan en wordt er **teruggekoppeld** door de personen die het bestuur vertegenwoordigen?
- Worden de samenwerkingsverbanden **geëvalueerd**?
- Worden de samenwerkingsverbanden opgenomen in de beleidsdoelstellingen in het kader van de **Beheers- en Beleidscyclus (BBC)**?

Op basis van de zelfevaluatie en de debatten kan geconcludeerd worden dat de gemeentelijke organisatie zeer sterk varieert van bestuur tot bestuur. De meeste besturen zijn evenwel vragende partij voor een betere gemeentelijke organisatie.

### Opvolging, input en terugkoppeling

De **opvolging** van de SWV's varieert zeer sterk van gemeente tot gemeente en naargelang het samenwerkingsverband maar doorgaans ontbreekt een structurele opvolging van het totale pakket aan samenwerkingsverbanden. In veel besturen is de vertegenwoordiger van de gemeente/OCMW of de bevoegde schepen verantwoordelijk voor deze opvolging. De meerderheid van de lokale besturen is het er over eens dat de doorstroming van informatie van het SWV naar de rest van het gemeentebestuur niet optimaal verloopt. Bij de meerderheid van de besturen bestaan er geen duidelijke afspraken en richtlijnen voor het garanderen van een kwalitatieve opvolging, hierdoor wordt deze opvolging niet structureel en consequent bijgehouden.

Het leveren van **input** vanuit het bestuur en de **terugkoppeling** naar het bestuur ligt in lijn met de antwoorden op de vraag rond de opvolging. Het varieert van bestuur tot bestuur.

Het leveren van input en het innemen van vooraf bepaalde interne standpunten verloopt bij de meerderheid van de lokale besturen niet systematisch. De meerderheid van de lokale besturen stelt wel dat op de gemeenteraad steeds de agenda van de opdracht houdende en dienstverlenende verenigingen ter goedkeuring voorgelegd wordt. Meestal wordt er geen input gegeven met betrekking tot de reguliere werking van het SWV.

De mate waarin documenten uit de samenwerkingsverbanden gedeeld worden bijvoorbeeld met de administratie, varieert per bestuur. Een digitaal platform met de agenda, genomen beslissingen, lopende projecten, contactpersonen... zou volgens sommigen een meerwaarde betekenen.

Volgens de betrokken besturen is de kwaliteit van de opvolging, input en terugkoppeling afhankelijk van verschillende factoren:

- **Het engagement en de kennis van de betrokken vertegenwoordiger:** (te) vaak wordt de vertegenwoordiger aangeduid op basis van politieke evenwichten en niet op basis van interesse, kennis of expertise met de materie van het samenwerkingsverband.

- **Het aantal SWV's:** hoe meer samenwerkingsverbanden er zijn binnen een (klein) bestuur, hoe moeilijker het is voor de mandatarissen om voldoende tijd te kunnen vrijmaken voor de opvolging.
- **De rol van het SWV en de behandelde thema's:** SWV's die functioneel/financieel een meerwaarde bieden aan de gemeente of waarvan de activiteiten van het SWV regelmatig het bestuur van de gemeente beïnvloeden, worden doorgaans beter opgevolgd. Indien bijvoorbeeld input geleverd dient te worden voor de agendapunten van een Algemene Vergadering van een intercommunale zullen de gemeenten hier zich aan houden (deze worden geagendeerd op de gemeenteraad), een projectmatige SWV zal ook regelmatig input ontvangen. Gezien de diversiteit aan SWV's is er hierdoor veel variatie in de manier van terugkoppelen.
- **De ontstaansgeschiedenis van het SWV:** Samenwerkingsverbanden die opgericht zijn door de besturen zelf op basis van concrete behoeften worden doorgaans beter opgevolgd dan opgelegde SWV's.
- **De werking van het SWV:** Indien een SWV omvangrijk en minder overzichtelijk is (zoals vb. een grote intercommunaal SWV), zal de terugkoppeling ook niet even vlot verlopen.
- **Het type SWV:** Wat juridisch en/of formeel verplicht wordt (formeel of eerder informeel SWV).

Soms worden er ook pistes aangereikt om de opvolging te optimaliseren. De besturen zijn ervan overtuigd dat een rationalisatie van het aantal SWV's de opvolging zal verbeteren.

Er is geen eenduidige manier voor de **aanstelling** van de medewerker die verantwoordelijk is voor de gemeentelijke vertegenwoordiging. In de meeste gevallen is deze vertegenwoordiger een gemeenteraadslid, een lid van het college van burgemeester en schepenen (CBS) of een districtsraadslid. Toch kan dit in een aantal gevallen ook een betrokken medewerker zijn. Sommige vinden dat de opvolging en terugkoppeling meer en beter verloopt wanneer er een ambtelijke vertegenwoordiger die gespecialiseerd is in de thema's het SWV opvolgt. Een combinatie van zowel ambtelijke als politieke vertegenwoordiging werkt versterkend en biedt de beste garantie op een goede opvolging, maar is niet voor elk SWV haalbaar. Anderen argumenteren dat de opvolging en terugkoppeling beter gebeurt door de burgemeester/OCMW-voorzitter en de schepenen dan door de raadsleden. In kleine gemeenten is het evenwel niet haalbaar om enkel leden van het CBS aan te duiden als mandatarissen.

De vertegenwoordiger kan zowel een inhoudelijk als een algemeen dossierafhankelijk mandaat krijgen, dit is bijna altijd afhankelijk van het SWV. Voor intercommunales wordt dit mandaat meestal vastgelegd door de gemeenteraad. Een inhoudelijk mandaat wordt vrijwel enkel meegegeven indien er belangrijke standpunten ingenomen moeten worden.

Ook de rol van de vertegenwoordiger is niet eenduidig ingevuld, tenzij deze uitdrukkelijk wordt vermeld in de statuten van het SWV door middel van een functiebeschrijving of bevoegdheidsomschrijving.

Concluderend kunnen we stellen dat er heel wat ruimte voor verbetering is inzake opvolging, input en terugkoppeling. Er zijn momenteel geen duidelijke richtlijnen en veel hangt af van de 'goodwill' van de vertegenwoordigers.

## Evaluatie

Heel wat besturen stellen zich vragen bij het nut van sommige samenwerkingsverbanden of de kostprijs ervan. Ze vinden dat samenwerkingsverbanden vaak een eigen leven gaan leiden waarbij overhead gecreëerd wordt zonder dat de besturen hier impact op hebben. Zoals reeds aangehaald, pleiten ze voor meer transparantie vanuit het samenwerkingsverband. Op basis van de resultaten van de zelfevaluaties en op basis van de debatten, lijkt het ons evenwel ook noodzakelijk om de evaluatiemechanismen binnen de besturen zelf te optimaliseren.

De evaluatie van SWV's verloopt bij de meerderheid van de besturen tamelijk ongestructureerd en ad-hoc. Er wordt steeds minimaal voldaan aan de decretale verplichtingen, maar verder varieert de evaluatie van bestuur tot bestuur zowel wat betreft de frequentie als de inhoud. Sommige besturen voorzien een jaarlijkse evaluatie, andere een maal per legislatuur en nog anderen voorzien geen evaluatie. Inhoudelijk wordt er op verschillende manier geëvalueerd. Criteria die vaak opgenoemd worden zijn: effectiviteit en nut om de doelstellingen te bereiken, efficiëntie, kostprijs, bekendheid van het SWV etc. Dit kan zowel gebeuren vanuit het perspectief van de burger als vanuit de perspectief van het bestuur.

Sommige besturen sommen elementen op waarvan de evaluatie afhankelijk is:

- Hoe meer bevoegdheden van het college/OCMW worden toegewezen aan een SWV, hoe groter de impact van het SWV op het beleid. Hoe meer impact op het beleid, hoe meer nood aan evaluatie van het SWV. Bij de kleinere SWV's wordt het bestuur meer betrokken, is de inbreng groter.
- In economisch moeilijke tijden is er wel meer bereidheid tot evaluatie, vooral dan wat betreft de kostprijs en de (financiële) meerwaarde voor het bestuur.
- Indien er concrete projecten worden uitgewerkt, wordt een SWV meestal wel vanuit het bestuur geëvalueerd.
- Evaluatie gebeurt anders als het SWV van bovenaf wordt geïnitieerd ten opzichte van een SWV dat door het bestuur zelf opgericht werd. "Eigen SWV's" worden over het algemeen meer en beter geëvalueerd dan verplichte SWV's.

De lokale besturen zijn ervan overtuigd dat een systematische jaarlijkse evaluatie van SWV's de werking van de SWV's kan verbeteren. Aangezien er in de huidige context geen sprake is van een gestructureerd evaluatiekader, heeft de meerderheid van de besturen nood aan een niet-verplicht te hanteren **evaluatie-instrument**. Hiermee kunnen ze hetzij ex ante het nut en de noodzaak van een (nieuw) samenwerkingsverband inschatten, hetzij ex post systematisch de meerwaarde van een samenwerkingsverband blijven opvolgen. Dit instrument moet toelaten om de samenwerkingsverbanden objectief te evalueren op maatschappelijke kosten en baten, meerwaarde, efficiëntie, effectiviteit...

Sommige besturen zien bij de evaluatie een belangrijke rol weggelegd voor de **Commissie Intergemeentelijke Samenwerking**. Ze oordelen dat de strategische analyse en evaluatie van het instrument van de samenwerking en de verschillende samenwerkingsverbanden c.q. de toekomst, het clusteren en beter stroomlijnen van de samenwerking taak is van deze commissie. Anderen vinden deze commissie dan weer overbodig.



Binnen de besturen is er soms verwarring of deze commissie ook de inhoudelijke werking van de diverse samenwerkingsverbanden in de meest uiteenlopende beleidsdomeinen moet evalueren en rapporteren. Dit is evenwel niet de bedoeling en gebeurt best in de thematische commissies.

### **Koppeling met BBC**

De koppeling tussen de samenwerkingsverbanden en de Beleids- en Beheerscyclus (BBC) staat bij de meeste besturen nog in de kinderschoenen. Verschillende besturen plannen om in de toekomst een koppeling te voorzien. Binnen de besturen waar er wel reeds een koppeling is, is er opnieuw veel variatie, bijvoorbeeld enkel de SWV's met een grote financiële impact worden gekoppeld of enkel concrete projecten worden gekoppeld.

Onzes inziens lijkt het zinvol om de evaluatie van de samenwerkingsverbanden en de koppeling met de Beleids- en Beheerscyclus verder uit te werken.

## 2.4 Evaluatie van de huidige samenwerkingsverbanden (gemeente en OCMW)

Tot slot werd ook gepolst naar een evaluatie van het landschap van de samenwerkingsverbanden. Hierbij kwamen onder andere de volgende vragen aan bod:

- Welke **verwachtingen** heeft uw gemeente ten aanzien van het geheel van samenwerkingsverbanden?
- Binnen welke **schaal** (territoriale omschrijving) werkt u het beste samen?
- Zijn er **overlappingsen** tussen de samenwerkingsverbanden?
- Moet er meer **afstemming**/samenwerking zijn tussen de samenwerkingsverbanden onderling?

### Verwachtingen

Alle betrokken besturen zijn vragende partij voor **een beter overzicht** inzake de samenwerkingsverbanden. Na het zien van de inventaris, schrokken heel wat besturen over de lange lijst van samenwerkingsverbanden waar ze deel van uitmaken. Ze beschouwen de regioscreening en de bijhorende **inventarisatie** dan ook als een belangrijke eerste stap naar een beter overzicht. De besturen pleiten er wel voor om de databank met de samenwerkingsverbanden te optimaliseren en te actualiseren. Zo zitten er een aantal dubbels (samenwerkingsverbanden die tweemaal opgenomen zijn) in of onvolledigheden (vb. besturen die deel uitmaken van een samenwerkingsverband maar dit is niet opgenomen in de databank en omgekeerd). De belangrijkste vraag van de besturen is evenwel om een bepaalde gelaagdheid/reliëf aan te brengen in de databank. Zoals blijkt uit de inventarisatiefase is er een enorme hoeveelheid aan samenwerkingsverbanden in Vlaanderen alsook in de provincie Antwerpen. De vraag is om uit de databank de meest essentiële samenwerkingsverbanden te kunnen filteren, bijvoorbeeld door een onderscheid te maken tussen formele en informele SWV's, ad-hoc versus duurzame/structurele samenwerkingen, administratieve versie politiek relevante SWV's etc. Momenteel zitten er bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden in de databank met als enige binding met dat de gemeente in het werkingsgebied ligt, maar waarvan de betrokken gemeente niet noodzakelijkerwijs gebruik maakt van de diensten.

De mate waarin de besturen zelf over een actueel overzicht beschikken van hun samenwerkingsverbanden varieert heel sterk van bestuur tot bestuur. Sommige besturen hebben geen overzicht, bij andere besturen zit het overzicht vooral bij de burgemeester en de secretaris of bij uitbreiding het College. Beste praktijk besturen hebben een actueel overzicht dat periodiek bijgewerkt wordt en ter beschikking gesteld wordt via het intranet of zelfs het extranet. Er wordt ook vaak meegegeven dat een rationalisatie van het aantal samenwerkingsverbanden (cf. infra) het overzicht zal vergemakkelijken.

Naast een beter overzicht, pleiten de besturen ook voor **meer transparantie vanuit de samenwerkingsverbanden**. De besturen verwachten een betere communicatie en terugkoppeling vanuit (bepaalde) samenwerkingsverbanden waarbij explicieter wordt aangegeven wat de doelstellingen en resultaten zijn en vooral wat de meerwaarde is van het lokaal bestuur om deel uit te maken van dit samenwerkingsverband.

Hierbij aansluitend vragen de lokale besturen ook meer **eenvoud en efficiëntie van de samenwerkingsverbanden**. Een vaak gehoorde kritiek is dat sommige samenwerkingsverbanden een eigen leven beginnen leiden waarover het bestuur weinig of geen controle meer heeft. Zoals reeds vermeld, vinden sommigen dat de verhouding tussen de geleverde diensten en de kostprijs van het samenwerkingsverband niet altijd in evenwicht is. Soms werkt een SWV niet efficiënt of effectief genoeg en heeft het bestuur geen vat meer op de kosten. Samenwerkingsverbanden moeten ten dienste staan van het bestuur en niet andersom. Er moet over gewaakt worden dat de SWV's een verlenging zijn van de bestuurskracht en niet dat de bestuurskracht verlegd wordt en men er geen grip meer op heeft. De efficiëntie kan onder andere verhoogd worden via schaalvergroting en het verminderen van de overhead. Daarnaast is er soms ook een dubbel spoor of een parallelle werking tussen de werken van het SWV en de gemeentelijke diensten en is het niet meer eenduidig wie welke taken op zich neemt.

De besturen vinden over het algemeen dat ze te weinig grip hebben op de samenwerkingsverbanden. Ze hopen deze grip te verhogen dankzij meer transparantie vanuit het samenwerkingsverband, maar zijn er zich van bewust dat er ook een inspanning moet gebeuren binnen de besturen. Zoals aangegeven in deel 2.3 i.v.m. de gemeentelijke omgang, hangt een betere grip nauw samen met de aanduiding van de vertegenwoordigers in de samenwerkingsverbanden. Veel besturen hopen via een goede werking van de Commissie Intergemeentelijke Samenwerking de grip op de samenwerkingsverbanden te kunnen verhogen.

### Schaal en clustering

De vraag tot een **uniforme territoriale omschrijving** van de samenwerkingsverbanden wordt niet eenduidig beantwoord. Het merendeel van de besturen is voorstander van een meer uniform werkingsgebied voor zoveel mogelijk samenwerkingsverbanden. Meestal wordt evenwel onmiddellijk opgemerkt dat dit misschien wel wenselijk is, maar vaak niet haalbaar. De nood tot samenwerking varieert immers sterk naargelang het beleidsdomein of thema. Nog andere besturen vinden dat een uniforme schaal niet wenselijk is. Het bestuur moet de autonomie hebben om te kunnen kiezen tot welke SWV het wil behoren.

De optimale **grootte van een territoriale omschrijving** varieert eveneens van bestuur tot bestuur. Sommigen pleiten voor een kleinschalig gebied, bijvoorbeeld op niveau van het kanton, anderen pleiten voor SWV's op niveau van het arrondissement of hoger. Vaak wordt ook opgemerkt dat de bestaande structuren (kanton, arrondissement, provincie, land) te artificieel zijn voor de samenwerkingsverbanden of zelfs als een barrière werken. Men wil grensoverschrijdend kunnen samenwerken op basis van behoeften, niet op basis van bepaalde structuren.

Sommige besturen pleiten er dan ook voor om de SWV's niet (alleen) te geografisch organiseren op basis van een bepaald gebied maar om ook **andere kenmerken** mee te nemen. Om historische, sociale, morfologische, economische, culturele etc. redenen kan het nodig zijn en blijven om buiten een primair samenwerkingsverband pragmatisch samen te (blijven) werken met andere al dan niet naburige gemeenten.

Op basis van de zelfevaluatie en de debatten kunnen we concluderen dat een volledig uniforme gebiedsafbakening voor alle samenwerkingsverbanden en alle beleidsdomeinen

binnen de provincie Antwerpen niet haalbaar en niet wenselijk is voor de besturen wat niet betekent dat een rationalisatie niet mogelijk is. De schaalgrootte hangt af van het beleidsthema en hieraan gekoppeld de finaliteit van het samenwerkingsverband. Bepaalde bestuursuitdagingen vragen een oplossing op een grotere schaal dan andere.

Voor bepaalde thema's kan het zinvol zijn om de werkingsgebieden op elkaar af te stemmen bijvoorbeeld veiligheid (politie, brandweer, dringende geneeskundige hulp, civiele bescherming...), vrije tijd (cultuur, toerisme, sport), welzijn etc. Dit moet verder concreet uitgewerkt worden. Daarnaast is het nuttig om na te gaan waar schaalvergroting mogelijk is.

Het komt er op aan om de juiste schaal te vinden: te groot biedt geen meerwaarde voor de lokale eigenheid, te klein biedt te weinig dynamiek.

### Overlappendingen

De antwoorden op de vraag of er overlappendingen zijn en of die al dan niet moeten weggewerkt worden, liggen in dezelfde lijn. Sommige besturen vinden geen of slechts een beperkt aantal overlappendingen. Anderen opperen dan weer dat er overlappendingen zijn, maar die geen probleem vormen. Integendeel, de overlappendingen zorgen er volgens hen net voor dat het bestuur een keuze heeft tot welk samenwerkingsverband het wil toetreden. Een concreet voorbeeld hiervan is de gemeente Aartselaar die bewust kiest voor een andere netwerkbeheerder voor de levering van elektriciteit dan voor gas. Daarnaast geven sommigen ook aan dat de overlappendingen op zich geen probleem vormen, omdat verschillende organen op verschillende niveaus wel hetzelfde doel nastreven (vb. sport, toerisme), maar dit behandelen vanuit hun eigen perspectief of invalshoek. De overlappendingen worden pas een probleem indien dit leidt tot onduidelijkheid over de bevoegdheden of spanningen tussen de samenwerkingsverbanden.

Tot slot zijn er ook verschillende besturen voor wie de overlappendingen wel een probleem vormen. Zij vinden dat de verschillende beleidsniveaus te vaak met hetzelfde bezig zijn. Dit leidt tot versnippering en inefficiëntie. Ze pleiten er dan ook voor om deze overlappendingen weg te werken door samenwerkingsverbanden samen te voegen of het subsidiariteitsprincipe toe te passen.

Binnen deze groep is er evenwel geen eensgezindheid wie hierbij de voortrekker moet spelen. Sommigen zien hierin een belangrijke rol voor de provincie, terwijl andere argumenteren dat dit behoort dat de autonomie van het bestuur.

Volgens de besturen zijn overlappendingen vaak gecreëerd door een hogere overheid. Soms worden er aan de besturen een samenwerkingsverband opgelegd (al dan niet gekoppeld aan een bepaalde **subsidie**) die niet in lijn liggen met de reeds bestaande samenwerkingsverbanden. Al te vaak worden samenwerkingsverbanden opgericht met het oog op het bekomen van subsidies, die bovendien niet zelden slechts voor een beperkte periode wordt toegekend, waardoor het samenwerkingsverband de subsidieperiode soms lang overleeft. Sommigen pleiten er dan ook voor om de bovenlokale subsidies voor specifieke SWV's af te schaffen. Deze middelen worden best toegevoegd aan het gemeentefonds en niet zomaar overgemaakt aan de gemeenten.

### Samenwerking tussen SWV's

Het antwoord op de vraag of er meer samengewerkt/afgestemd moet worden tussen de samenwerkingsverbanden onderling, hangt nauw samen met de antwoorden op de vraag over de overlappingsen. Sommige besturen vinden dat de nadelen van de overlappingsen weggewerkt kunnen worden door beter overleg en communicatie tussen de SWV's en tussen de verschillende beleidsniveaus. Daarnaast pleit men ook voor meer uitwisseling van beste praktijken tussen de SWV's.

## 3. Parallele trajecten

Binnen de provincie Antwerpen zijn er **vier parallelle trajecten** die opgevolgd en beoordeeld werden in het kader van de regioscreening: nl. de Stadsregio Turnhout, Achtkant, Heklasamenwerking en Baarle-Hertog.

In dit hoofdstuk worden deze parallelle trajecten beknopt toegelicht op basis van input vanuit de parallelle trajecten.

### 3.1 Stadsregio Turnhout

Stadsregio Turnhout is een projectvereniging die het overleg coördineert tussen Beerse, Oud-Turnhout, Turnhout en Vosselaar. De Stadsregio Turnhout werd dertien jaar geleden opgericht om samen meer slagkracht te ontwikkelen en staat in voor het bereiken van gezamenlijke beleidsdoelstellingen van de deelnemende gemeenten. In het strategische plan van Stadsregio Turnhout wordt de missie voor de projectvereniging als volgt geformuleerd: *“een wezenlijke bijdrage leveren aan de missie en de doelstellingen van de betrokken lokale besturen en het helpen verhogen van hun bestuurskracht.”* Met de formulering van deze kerntaken is het duidelijk dat de projectvereniging een *dienende rol* moet opnemen ten behoeve van de doelen van de lokale besturen en dat het niet gaat om een aparte bovenlokale bestuursstructuur. Deze invulling conflicteert momenteel met de geest van het Decreet IGS, dewelke een projectmatige en tijdsgebonden aard van de SWV's naar voren schuift. De projectvereniging heeft echter tot doel de samenwerking op zich te managen en is dus van een eerder beleidsondersteunende aard. De coördinator vraagt hier urgente acties om deze uitdagingen te kunnen beantwoorden.

De projectvereniging is ontstaan door een combinatie van enkele elementen, zoals de aanwezigheid van grensoverschrijdende functionele relaties in de stedelijke context, de nood tot een vergroting van de schaal zodat Europese middelen kunnen aangetrokken worden en de behoefte aan het delen van deskundigheid en specialisatie tussen de buurgemeenten.

De ambitie die in het huidige ontwerp van het strategisch plan van de Stadsregio Turnhout vervat zit, focust voornamelijk op de realisatie van strategische doelstellingen die de vier lokale besturen samen via een doorgedreven integrale en geïntegreerde aanpak willen realiseren, inzake ruimtelijke planning, wonen, (sociale) economie en mobiliteit. Dit wil niet zeggen dat andere beleidsdomeinen a priori uitgesloten worden, maar gedragen en uitgewerkte doelstellingen op die andere domeinen is er nog niet, ook al zijn er zeker op diverse terreinen ad-hoc samenwerkingen.

Een deel van de gemeentelijke taakstelling inzake bovenstaande vier thema's wordt vandaag uitgevoerd door medewerkers van de Stadsregio. Voor het overleg brengt de Stadsregio zowel politici als medewerkers van de betrokken gemeenten rond de tafel. De Stadsregio zet ook nieuwe projecten op poten en ondersteunt de gemeenten in de uitwerking ervan. Het Stadsregionaal mobiliteitsplan, Erfgoed Noorderkempen en het Wooninfopunt zijn daar mooie voorbeelden van.

Het is belangrijk om de dienstverlening van de Stadsregio te verankeren in de gemeentelijke meerjarenplanning. Dit is een aandachtspunt van de Stadsregio bij het introduceren van de nieuwe Beheers- en Beleidscyclus. Door de integratie van de stadsregionale werking in de eigen beheers- en beleidscyclus wordt de dienstverlening vanuit de stadsregio zichtbaar voor de verkozenen en wordt ze mee geëvalueerd zoals het andere beleid. De stadsregionale samenwerking komt met andere woorden dicht bij de democratisch verkozenen en tot bij de medewerkers van de gemeente.

De rollen van de medewerkers in de projectvereniging zijn onder andere: faciliteren van het overleg, initiëren en uitvoeren van dagdagelijkse werk, de ondersteuning en de versterking van processen die lokaal moeten gebeuren, het collectief behartigen van belangen, het regisseren en coördineren van het verband, algemeen management & ondersteuning etc.

Uit ervaring heeft de Stadsregio Turnhout geleerd dat er een aantal basisvoorwaarden zijn voor een goede werking van een SWV:

- Win-win: integrale benadering is nodig.
- Van onderuit: nabijheid en eigenaarschap zijn basiscondities (van zodra medewerkers het gevoel hebben dat ze aan de zijlijn staan, dan verzwakt het).
- Gedeelde verantwoordelijkheid.
- Transparantie: medewerkers moeten een zicht hebben op hoe de besluitvorming tot stand komt, hoe financiële afspraken gemaakt worden etc.).

Meerdere uitdagingen dienen zich aan voor de stadsregionale samenwerking in de komende bestuursperiode. Tijdens deze komende periode zal de Stadsregio een bijkomende meerwaarde ontwikkelen voor de aangesloten gemeenten op het thema ruimtelijke planning. Ook wil de Stadsregio de komende jaren een voortrekkersrol vervullen in het verder ontwikkelen van de regio tot een duurzame regio. Tot slot biedt het niveau van de Stadsregio de gepaste schaal voor de uitbouw van shared services (het delen van personeel tussen gemeenten op ondersteunende diensten). De coördinator geeft echter zelf aan dat de variëteit/heterogeniteit van de betrokken besturen de definitie van een uniforme schaal bemoeilijkt. De kunst zal er dan ook in bestaan om organische schaalgroei mogelijk te maken zonder dat de organisatorische en bestuurlijke complexiteit toeneemt.

### 3.2 Achtkant/Kempens Karakter

‘Achkant’ is een intergemeentelijke samenwerking (ISW) die organisch gegroeid is uit het overleg tussen 4 gemeenten uit het arrondissement Turnhout en 4 gemeenten uit het arrondissement Mechelen.



**Figuur:** Geografische voorstelling ‘Achkant’

De behoeften van de deelnemers uit de Achtkant liggen in lijn met de behoeften die naar boven kwamen uit de zelfevaluaties en debatten met de besturen van de provincie Antwerpen. De Achtkant beschouwt intergemeentelijke samenwerking en schaalvergroting als een instrument tegen de crisis. Toch wil men niet noodzakelijk voor alles gaan samenwerken maar op zoek gaan naar de meest interessante samenwerking. Het doel van de Achtkant is om de ideale schaal te vinden waarbinnen samenwerking beheersbaar is via eenvoudige beslissingen van het College en de Gemeenteraad. De Achtkant wil vermijden om een zoveelste samenwerkingsverband te worden dat een eigen leven leidt, maar streeft naar transparantie, uniformiteit en efficiëntie zonder een formele structuur met enkel procedurele afspraken over communicatie, uitwisseling, opdrachten etc.). In dit samenwerkingsverband vindt het overleg tussen burgemeesters en secretarissen van bovengenoemde gemeenten plaats.

Op basis van overleg tussen de deelnemers van de Achtkant is gebleken dat er vraag is naar meer ‘beheersmatige samenwerking’ (delen van expertise en kennis, intervisiegroepen, groepsaankopen, informatica, parkeerbeleid, automatische nummerplaatherkenning etc.).



Al vlug bleek evenwel dat beheersmatige elementen raken aan beleidsmatige aspecten. Samenwerking op beleidsvlak is evenwel minder evident. Het vraagt een gemeenschappelijke visie en eensgezindheid over het te voeren beleid waarbij gezocht moet worden naar een gemene deler (gemeenschappelijke identiteit of karakter).

Momenteel maken vijf gemeenten van Achtkant ook deel uit van de samenwerking '**Kempens Karakter**', een initiatief op het vlak van cultureel erfgoed.

Kempens Karakter is een bestaand samenwerkingsverband: sinds 1 januari 2009 heeft de projectvereniging een cultureel-erfgoedconvenant afgesloten met de Vlaamse Regering. In het kader van dit convenant richtte de projectvereniging een erfgoed cel op. Inhoudelijk gaat het om een Kempens verhaal met een grote inhoudelijke eigenheid. Het gaat om cultureel erfgoed en belendende domeinen. Er zijn momenteel 9 gemeenten bij betrokken, met 150.000 inwoners en een begroting van 340.000 euro. Het Kempens Karakter heeft 3 universitaire medewerkers in dienst die al verschillende projecten opstartten.

Succesfactoren in dit verhaal zijn: een goede werking en grote herkenbaarheid. Je zit nog echt mee aan het stuur, het is zeer behapbaar, zeer tastbaar. In tegenstelling tot bepaalde intercommunales die een machine geworden zijn met als doel zichzelf in stand houden, aldus het Kempens Karakter.

Het idee is om toerisme, onroerend erfgoed en misschien cultuurcommunicatie naar Kempens Karakter brengen. Dan kunnen andere organisaties opgeheven worden en efficiënter georganiseerd worden. De overheadkosten kunnen op deze manier beperkt worden en inhoudelijk worden meer kruisverbindingen gelegd. Door de dingen op 1 plaats bijeen te brengen ontstaan inhoudelijke matches en kruisverbindingen. Daarnaast is er ook het financiële plaatje: de kostprijs van huisvesting en personeel en de administratie die gepaard gaat met het oprichten van een samenwerkingsverband zoals rechtspositieregeling, personeel aanwerven, juridisch statuut, bankrekening openen, telefonie aansluiten... is een tijdrovend proces. Dit verhaal kan er misschien op aansluiten, hoewel niet voor alle gemeenten. Het verhaal is sowieso relevant: Toerisme provincie Antwerpen trekt zijn handen af van toeristische clusters, dus gemeenten gaan zelf op zoek moeten gaan naar clustering, of het opnieuw alleen doen.

Wat betreft de integratie van Toerisme in de bestaande SWV schuift het terrein<sup>14</sup> de volgende juridische beperkingen naar voren:

- Volgens het decreet toeristische samenwerkingsverbanden kan een projectvereniging niet als toeristisch samenwerkingsverband worden erkend. Men hoopt hier op de nodige soepelheid bij de hogere overheden, bijvoorbeeld bij eventuele subsidieaanvragen t.a.v. Toerisme Vlaanderen of Toerisme provincie Antwerpen.
- Subsidies of werkingsmiddelen van hogere overheden zijn vaak heel strikt toegeschreven aan een bepaald beleidsdomein (verkokering per sector). Dit maakt kruisbestuiving tussen verschillende deelwerkingen binnen de projectvereniging niet altijd evident.

Deze beperkingen hebben de volgende repercussies voor het terrein:

---

<sup>14</sup> Op basis van inhoudelijke bemerkingen van Jeroen Janssens en Lieven Janssens.

- De personeelsleden van de projectvereniging kunnen orders krijgen dat ze niets anders mogen doen dan enkel voor de erfgoed cel werken (dus zeker niet voor toerisme of bib). De schotten worden erg hoog opgetrokken. Er is flexibiliteit nodig voor het aansturen/aanwenden van personeel zolang men ervoor zorgt dat de doelstellingen binnen die aparte deelwerkingen gegarandeerd blijven. Die redenering kan immers ook omgedraaid worden (gemeentelijke ambtenaren doen ook veel meer en dus ook voor de erfgoed cel) dan oorspronkelijk in hun functiebeschrijving staat. Minder controleperspectief en afrekenen op doelstellingen en resultaten zou beter zijn.
- Er is geen mogelijkheid om subsidies aan te vragen bij toerisme Vlaanderen, noch om mee te spelen in toeristische projecten. Daarvoor moet men immers erkend zijn als toeristisch samenwerkingsverband. In de structuur zijn er formeel geen Vv's opgenomen want dat kan niet voor de projectvereniging (decreet IGS) maar men heeft in de deelwerkingen die Vv's en toeristische partners wel uitdrukkelijk betrokken. Daar gebeurt ook het echte en inhoudelijke werk. Het terrein geeft aan dat dit zou moeten volstaan, onafhankelijk van andere formele vereisten
- Zonder erkenning als toeristische SMV kan men ook niet als actor erkend worden binnen de regionale landschappen.

Het terrein stelt dan ook de volgende acties voor:

- Dat de huidige projectverenigingen toch zeker moeten volstaan/voldoen om als toeristisch samenwerkingsverband te dienen (ze zullen daarvoor wel hun statuten aanpassen)
- Het zou moeten kunnen door die statutenaanpassing (zonder bijkomende regelgeving en proces vanuit hogere overheden).

Achtkant en Kempens Karakter hebben de doelstelling hun samenwerking op elkaar af te stemmen zodat onderlinge solidariteit wordt opgebouwd en beide initiatieven gezamenlijk uitdagingen kunnen aangaan. Per september 2013 is de volledige integratie tussen beide project verenigingen definitief, zowel voor het beleidsdomein Erfgoed als Toerisme. Beide verenigingen werken ook samen in het kader van projecten en subsidies, waarvan de bibregio de meest concrete is (op vrijblijvende basis). De verdere evolutie van de regiogrenzen wordt verder bepaald in de toekomst.

Vanuit de Achtkant komt de vraag tot ondersteuning van de hogere overheid om de synergie tussen erfgoed en toerisme mogelijk te maken door een 'open instelling' vanuit de administratie. Concreet zou men er moeten voor zorgen dat de projectvereniging die voor de erfgoedcellen moest worden opgericht (erfgoeddecreet) ook meteen als toeristisch samenwerkingsverband (decreet toeristische samenwerkingsverbanden) kan dienen. Anders verplicht men om weer per definitie inefficiënt te werken: nieuwe (interlokale) vereniging bijvoorbeeld, apart structuur, statuten, bankrekening etc.

Men zou niet te rigide mogen omgaan met het optrekken van muren tussen die thema's zodat er met de nodige flexibiliteit kan worden omgegaan met projecten (toeristische projecten die op erfgoed worden geënt, erfgoedprojecten die ook toeristisch worden gevaloriseerd, personeel dat voor beide thema's wat tijd investeert). Ook hier kan worden gewaarborgd dat



### 3.3 HEKLA Samenwerking <sup>15</sup>

**HEKLA** is een reeds bestaande ISW tussen de gemeenten **Hove, Edegem, Kontich, Lint en Aartselaar**, zij behoren allen tot het gerechtelijk arrondissement Antwerpen. Op dit moment wordt in de ISW een gelaagde gebiedsomschrijving met een + - werking gehanteerd.



**Figuur:** Geografische voorstelling Hekla-samenwerking

Deze interesse tot samenwerking is voor kleinere gemeenten zoals vb. Lint aangescherpt door een aantal recent elementen welke een invloed hebben op de intergemeentelijke samenwerking met omliggende gemeenten: het decreet rond intergemeentelijke samenwerking, het gemeentedecreet van 15 juli 2007, de resultaten van de regioscreening in opdracht van de Vlaamse Regering, de studie rond een beoordelingskader voor intergemeentelijke samenwerking in opdracht van de Vlaamse Regering en de brieven van intergemeentelijke SWV's met de vraag naar het aanstellen van gemeentelijke vertegenwoordigers.

De HEKLA samenwerking komt tegemoet aan enkele **noden** van kleinere gemeenten zoals vb. Lint:

- Het vergroten van de noodzakelijke informatie-uitwisseling tussen bestaande intergemeentelijke structuren. Sommige intergemeentelijke SWV's worden te groot waardoor deze uitwisseling wordt bemoeilijkt. Er is nood aan een kleinere schaal op basis van concrete projecten.
- Het verbeteren van de afstemming van de intergemeentelijke dynamiek/planning op de gemeentelijke dynamiek/beleidsplan. Deze kloof wordt te groot en moet verkleind worden

<sup>15</sup> Bron: presentatie Mevr. An Romeyns tijdens verkennend debat Oranje Cluster – Aartselaar

- De uitvoering van gemeentelijke kerntaken die het gemeentebestuur detacheerde op een intergemeentelijk niveau, maar waarbij de aansturing in hoofdzaak een gemeente verantwoordelijkheid blijft (vb. huisvuilophaling).

In het kader van de regioscreening wil het gemeentebestuur van Lint gedurende deze legislatuur een oproep doen om bij voorkeur de kantonnale ISW rond een aantal vooraf bepaalde thema's te versterken. Doel is om efficiëntiewinsten te zoeken die een antwoord bieden op de nadelen van de schaalgrootte van de gemeenten zonder dat er aan politieke aansturing wordt ingeboet. Alle vragen en plannen rond ISW worden aan deze uitgangspunten getoetst. Bij voorkeur wordt gepleit voor een kantonnale gebiedsafbakening, in praktijk betekent dit:

- HEKLA = Hove, Edegem, Kontich, Lint en Aartselaar
- HEKLA+ = + Boechout en Mortsels
- HEKLA- = - Aartselaar

Volgende **thema's** en acties komen alvast in aanmerking om verdere intergemeentelijke samenwerking op te starten of te versterken, nl. veiligheid, openbare werken, ICT, vrije tijd, milieu, ruimte en senioren. Deze thema's werden vastgelegd op basis van de inspiratienota's en het bestuursakkoord.

In de eerste plaats zal een versterking van deze samenwerking worden geconcretiseerd door middel van een uitbreiding van overlegniveaus met een specifieke taakomschrijving: burgemeestersoverleg (algemeen), schepenenoverleg thematisch, voorbereidend strategisch en operationeel) en het ambtelijk overleg (thematisch voorbereidend strategisch en operationeel). Bovendien dient elk bestuur één thema als trekker op te nemen omwille van de aanwezige (ervarings-) deskundigheid op dit vlak.

De versterking van de samenwerking kan verder worden gerealiseerd door middel informatie-uitwisseling, intervisie, het voorbereiden van de strategie en het ondernemen & opvolgen van actiepunten.

Ook zullen een aantal **randvoorwaarden** gelijktijdig moeten worden vervuld, voordat een versterkte samenwerking mogelijk is:

- **Administratieve vereenvoudiging:** onder andere door de Vlaamse Regering via een regelgeving die stelt dat één gemeenteraadsbesluit voor de aanduiding van vertegenwoordigers noodzakelijk is en deze enkel bij wijziging van vertegenwoordiger opnieuw om een gemeenteraadsbesluit vraagt.
- **Administratieve ondersteuning:** onder andere via een Vlaamse en provinciale subsidie opdat 1 FTE voor procesbegeleiding, opvolging en voorbereiding van het geheel aan intergemeentelijke samenwerkingsacties.
- **Administratieve verankering:** de HEKLA structuur is een meer gebiedsgerichte werking binnen IGEAN.

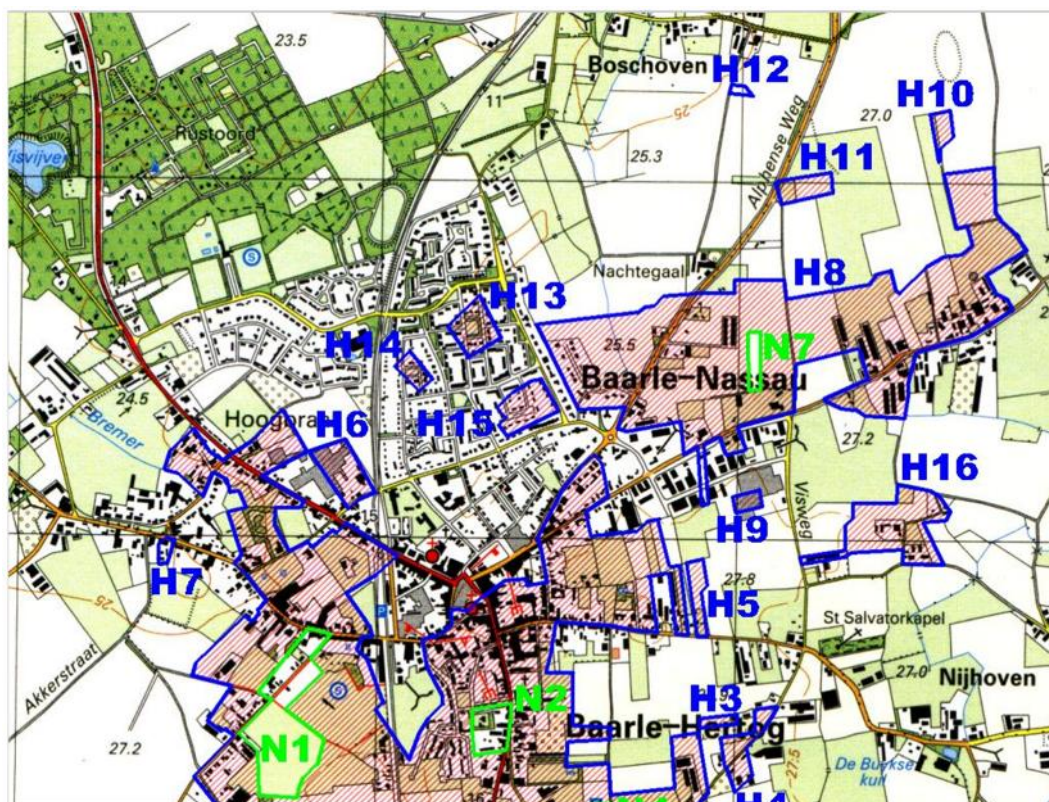
Als laatste punt wil HEKLA de samenwerking versterken en de resultaten opvolgen via een jaarlijkse organisatie van een kantonnale ontmoetingsdag. Tijdens deze dag kunnen de gemeenten relevante informatie uitwisselen, intervisies houden en de toekomstige strategie verder uitzetten. Deze ontmoetingsdag kan jaarlijks, vanaf het jaar 2013 worden georganiseerd, met een wisselende gastheer.

Bovenstaande visie en de concrete plannen worden in elk gemeentelijk beleidsplan en meerjarenplan als doelstelling ingeschreven en bekrachtigd in een samenwerkingsovereenkomst dat in het najaar van 2013 door alle deelnemende gemeentebesturen en de provinciale en Vlaamse overheden ondertekend wordt.

### 3.4 Belgische enclavegemeente Baarle-Hertog<sup>16</sup>

De specifieke situatie in de **Belgische gemeente Baarle-Hertog** vormt een goed voorbeeld van een **'gedwongen' samenwerking** tussen de gemeente Baarle-Hertog en Baarle-Nassau.

Baarle-Hertog vormt samen met de Nederlandse gemeente Baarle-Nassau een internationale legpuzzel van 30 enclaves. In het Nederlandse Baarle-Nassau liggen 22 Belgische enclaves her en der verspreid. Deze vormen samen met het over de officiële rijksgrens gelegen kerkdorp Zondereigen, de Belgische gemeente Baarle-Hertog. In de Belgische enclaves bevinden zich nog eens 7 Nederlandse enclaves (sub-enclaves), onderdeel van Baarle-Nassau, die ook nog één enclave heeft in België (in Zondereigen). De bestuurshandelingen van de ene gemeente hebben op nagenoeg alle terreinen effecten voor de andere gemeente, diens voorzieningen en/of inwoners.



**Figuur:** Geografische puzzel van Belgische en Nederlandse enclaves  
([http://www.baarle-hertog.be/product/1568/default.aspx?\\_vs=0\\_N&id=1698#](http://www.baarle-hertog.be/product/1568/default.aspx?_vs=0_N&id=1698#))

Door deze specifieke geografische situatie vormen Baarle-Hertog (B) en Baarle-Nassau (NL) feitelijk één gemeenschap en één sociaal-maatschappelijke entiteit van ruim 9.000 inwoners, die bestuurlijk gemanaged wordt op basis van twee stelsels van wet- en regelgeving.

<sup>16</sup> Bron: Ontvangen presentatie "Nota intergemeentelijke samenwerking Baarle-hertog"

Het resultaat van deze gedwongen samenwerking tussen de gemeenten Baarle-Hertog en Baarle-Nassau is een unieke product- en dienstverlening die nimmer als Vlaams, Belgisch of Nederlands kan bestempeld worden maar steeds de uitkomst is van een compromis tussen twee referentiekaders met elk eigen politieke en financiële belangen.

De specifieke situatie van Baarle-Hertog is zeer verschillend met de vele intergemeentelijke SWV's in Vlaanderen en de sporadische intergemeentelijke SWV's tussen grensgemeenten van Vlaanderen en Nederland. Voorgaande SWV's werden veelal vrijwillig opgestart en spitsen zich vaak toe op één specifiek thema van het gemeentelijk beleid. De samenwerking tussen Baarle-Hertog en Baarle-Nassau echter is onvrijwillig ontstaan als gevolg van de complexe landenpuzzel tussen beide gemeenten. Een intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking is in Baarle geldig voor zowat alle gemeentelijke taken en dit zowel beleidsmatig als operationeel, enkele voorbeelden hiervan zijn de bibliotheek, het cultureel centrum, de rampenplanning, het bedrijventerrein, zout strooien, huisvesting senioren, ruimtelijk structuurplan etc.

Het huidige Nederlandse regeerakkoord VVD-PvdA van 29/10/2012 heeft negatieve gevolgen voor de samenwerking tussen Baarle-Hertog en Baarle-Nassau. Dit regeerakkoord legt de opdracht bij de Nederlandse provincies om met de gemeenten initiatieven gericht op schaalvergroting te bespreken. Eind 2011 startte de provincie Noord-Brabant reeds het project "Krachtig bestuur in Brabant" met als doel te komen tot toekomstbestendige gemeenten die kunnen bijdragen aan de realisatie van de Agenda van Brabant. Dit project wil de knelpunten bij gemeenten wegnemen door het stimuleren en faciliteren van samenwerking/herindeling. Het advies in deze van de hiertoe ingestelde adviescommissie o.l.v. Helmi Huijbregts werd samengevat in het eindrapport "Veerkrachtig bestuur in Brabant" van 14.06.2013. Volgens de planning wordt de besluitvorming m.b.t. dit advies door Gedeputeerde Staten in september 2013 verwacht en is het tijdpad voor de implementatie van gekozen oplossingen voorzien tussen 2012 en 2015.

Bovenstaand eindrapport doet aanbevelingen om in Noord-Brabant te komen tot grote verstedelijkte regio's en waar nodig herindeling van onderuit te stimuleren. Ten aanzien van financieel zwakke en ambtelijk kwetsbare gemeenten oordeelt de adviescommissie dat ambtelijke samenwerking géén oplossing biedt. Meer nog, de commissie is van mening dat waar ambtelijke samenwerking (fusie) dusdanig intensief is dat de zelfstandige uitvoering van taken nog slechts marginaal is, er in feite geen sprake meer is van autonomie en herindeling dus een logisch gevolg dient te zijn. De samenwerking tussen kleine gemeenten volstaat volgens het rapport niet om te komen tot een optimale schaalgrootte.

De gemeente Baarle-Nassau (NL) is volgens deze commissie een kwetsbare gemeente. De gemeente wordt genoemd als schrijnend voorbeeld van hoe grensoverschrijdende samenwerking het vinden van gezamenlijke oplossingen en van geschikte partners hindert. Het advies luidt dat Baarle-Nassau het beste heringedeeld wordt met Goirle en Alphen bij Tilburg. Ten aanzien van de grensoverschrijdende samenwerking benadrukt de commissie het belang van de stedelijke verbinding (Tilburg) enerzijds en de verbinding hiervan met de zuiderburen (B) anderzijds, zij het dat wat Baarle-Nassau betreft, een en ander in goed overleg met Baarle-Hertog dient tot stand te komen.

Bovenstaande beslissingen hebben een uitermate grote impact op de huidige evenwichtige samenwerking tussen Baarle-Hertog en Baarle-Nassau. De bestuurskracht en

bestuurbaarheid in beide gemeenten is door het specifieke maatschappelijke en bestuurlijke karakter van de enclavegemeenten een kwestie van maatwerk en het behoud van het bijzondere bestuurlijke evenwicht tussen beiden. Een voornoemde schaalvergroting van Baarle-Nassau zou leiden tot onevenwicht qua omvang en financiële en beleidsmatige mogelijkheden tussen beide gemeenten. Dit onevenwicht zou ten nadele komen van de bereidheid tot samenwerking en zodoende ook de lokale belangenbehartiging beïnvloeden, welke de kerntaak is van elk lokaal bestuur.

De invulling van de lokale wenselijkheden, zeker in de mate deze grensoverschrijdend zijn, kan niet anders dan binnen het referentiekader van regionale en nationale overheden, en de in de schoot van deze instanties tot stand gebrachte wet- en regelgeving, materiële en financiële faciliteiten, en toezicht. Enkel de wil om deze verschillen te overbruggen, de continue reflex om vanuit dubbele referentiekaders (Nederlandse én Vlaamse) te denken, kunnen de vaak moeizaam tot stand gekomen gemeenschappelijke voorzieningen en infrastructuur in stand houden. Bestuurlijke en/of ambtelijke opschaling zijn nefast voor het noodzakelijke evenwicht om op voet van gelijkwaardigheid grensoverschrijdende samen te werken. Er is dan immers geen sprake meer van samenwerking vanuit win-win-mogelijkheden door onevenwicht in vermogen van geven en nemen. De hindermacht van de grotere entiteit maakt Baarle op termijn onbestuurbaar.

De soms tegenstrijdige (organieke) wet- en regelgeving werkt vaak omslachtig en vertragend. Onbegrip of onwetendheid aan de ene kant over procedures en regelgeving aan de andere kant, compliceren de grensoverschrijdende samenwerking en werken zelfs bestuurlijk-administratieve conflicten in de hand. Dergelijke bijzondere maatschappelijke verwevenheid geeft Baarle een unieke, eigen identiteit, die niet als zuiver Vlaamse of zuiver Nederlandse dorpsidentiteit te bestempelen is.

De negatieve gevolgen die bovenstaande schaalvergroting met zich zal meenemen zullen zichtbaar zijn op meerdere domeinen. Allereerst zal de schaalvergroting tot gevolg hebben dat de organisatie bestuurd wordt door medewerkers die zich niet met deze bijzondere gemeenschap kunnen identificeren. Bovendien heeft dit een miskennis tot gevolg van de bijzondere meerwaarde van grensoverschrijdende samenwerking, die lang niet (alleen) in termen van inzet van mensen en/of middelen te vatten is. Meer nog, naarmate organisaties groter worden, neemt de politiek-administratieve standaardisatie van hun werking evenredig toe. Deze standaardisatie zal nefast zijn voor een politiek-maatschappelijk gegeven dat maatwerk vergt om slagvaardig te kunnen handelen.

Als enclavebesturen staan Baarle-Hertog en Baarle-Nassau voor bestuurlijke uitdagingen die zich bij andere lokale besturen, zelfs bij deze van 'doorsnee' grensgemeenten, nimmer voordoen. Vaak is het voor deze gemeenten onmogelijk om lokaal te voldoen aan publieke noden en belangen binnen het wetgevend kader waartoe ze behoren, precies omwille van het expliciet en immer aanwezig zijn van een andere staat. Maatwerk betekent echter noodzakelijkerwijs afwijkingen van inlandse regelgeving, hetgeen individueel overleg vraagt met bevoegde instanties.



Baarle-Hertog schuift twee mogelijke oplossingen naar voor om zo de gedwongen samenwerking tussen de enclavegemeenten te faciliteren:

1. Faciliteren van grensoverschrijdende samenwerking in Baarle door verdrag

De overheid kan de **wetten/decreten voorzien van een clause** die de regering de mogelijkheid biedt om uitzonderingen in de toepassing van de betreffende wetgeving te voorzien dit noodzakelijk is in de enclavegemeente. Dit zou de samenwerking versterken en de rechtszekerheid ten aanzien van bestaande en nieuwe oplossingen bevorderen, omdat het de mogelijkheid geeft om onoverbrugbare technische en/of juridische tegenstellingen in wetgeving het hoofd te bieden.

2. Realisatie Europese gemeente door opstap van gemeenschappelijk orgaan naar samenwerkingsstructuur met rechtspersoonlijkheid

Sinds 1998 werken zowel Baarle-Hertog als Baarle-Nassau samen in het Gemeenschappelijk Orgaan Baarle (GOB). De basis voor deze publiekrechtelijke structuur ligt in de Benelux Overeenkomst inzake Grensoverschrijdende Samenwerking tussen Territoriale Autoriteiten en Samenwerkingsverbanden van 1986. Het GOB is een publiekrechtelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid en zonder gelede structuur. Het GOB heeft als doel het grensoverschrijdend overleg en de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen en de gemeenschappelijke belangen van beide gemeenten te behartigen. Hiertoe kan het overleg plegen en beslissen, teneinde het beleid af te stemmen en te komen tot identieke besluitvorming.

De **realisatie van een Europese gemeente** zou erkenning geven aan de bijzondere enclavesituatie met daarbij horende specifieke bestuurlijke configuratie. Het doel van deze Europese gemeente is het bewerkstelligen van een duurzame bestuurlijke en maatschappelijke oplossing voor zowel Baarle-Hertog als Baarle-Nassau. Dit betekent dat beide besturen de grensoverschrijdende samenwerking moeten intensiveren en opwaarderen door het omvormen van het gemeenschappelijk orgaan naar een samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid met het oog op een betere beleidsafstemming en het realiseren van gezamenlijke uitvoeringsprogramma's. Hierbij moet aan enkele randvoorwaarden worden voldaan, zoals de opmaak van een jaarlijks beleidsplan en een begroting met het oog op een meer planmatige werking, de opmaak van een grensoverschrijdend beleidsplan na elke gemeenteraadsverkiezing (strategisch meerjarig beleidsplan) en het inbouwen van een wederzijds adviesrecht.

## 4. Leerervaringen

### 4.1 Leerervaringen gouverneur provincie Antwerpen

- De gemeenten zijn sterk overtuigd van het nut van de regioscreening als instrument om een grondige evaluatie te maken van de vele samenwerkingsverbanden. Soms zien ze door de bomen het bos niet meer er is dus inderdaad nood aan een grondige doorlichting en een rationalisering met het oog op grotere bestuurskracht c.q. greep van de gemeenten op de vele samenwerkingsverbanden. Zij waarderen de oefening én de aanpak ervan.
- De samenwerkingsverbanden moeten in functie staan van de gemeenten en zeker niet andersom. Maar, over het algemeen wordt het belang aan samenwerking nuttig en noodzakelijk geacht. Meer zelfs: geregeld wordt de wil tot resp. nood aan meer intergemeentelijke samenwerking onderstreept zeker voor die materies die niet of onvoldoende aan bod komen en/of nog geen deel uitmaken van een samenwerkingsverband, zoals erfgoed.
- Er zijn reeds een aantal behoorlijk interessante en diepgaande **parallele trajecten** lopende waarvan de input zeker relevant en nuttig is in het licht van uiteindelijke actieplannen, (voorlopig?) eindpunt van de regioscreening. Het verdient aanbeveling om deze parallele trajecten alle kansen op slagen te geven, de gedetecteerde hinderpalen grondig te onderzoeken en desgevallend gericht weg te werken en de realisatie ervan niet (nodeloos) te vertragen.
- In drie van de 5 clusters kiezen de gemeenten vrij principieel voor een **geïntegreerd samenwerkingsverband rond het thema veiligheid**. Brandweer-, politie-, civiele veiligheid met één of meer gedeelde rampenambtenaars en samenwerking rond NIP, GAS...moeten op het niveau van dat samenwerkingsverband (vertrekkende van de huidige brandweertzones al dan niet met enige bijsturing) worden aangepakt. Daarbij vragen de gemeenten om hiermee ook maximaal rekening te houden bij de herindeling, wijziging, bijsturing en hertekening van de **gerechtelijke arrondissementen** binnen de provincie Antwerpen.
- Ook voor andere thema's achten gemeenten in verschillende clusters het zinvol om samenwerkingsverbanden te clusteren (vrije tijd voor alles met betrekking tot sport, cultuur, recreatie, toerisme...). De Vlaamse Regering en het provinciebestuur moeten daarmee rekening houden.
- Hoewel er in elk van de zones voorbeelden van goede samenwerking voor handen zijn, kiezen de gemeenten uitdrukkelijk niet voor een vaste schaal van samenwerking voor nagenoeg alle beleidsthema's. Om historische, sociale, morfologische, economische...redenen kan het nodig zijn en blijven om buiten een primair samenwerkingsverband pragmatisch samen te (blijven) werken met twee of meer

andere al dan niet naburige gemeenten. Een **algemeen draagvlak** voor het groeperen van de gemeenten tot duidelijk afgebakende clusters voor zowat alle beleidsthema's waarop samenwerking zinvol of noodzakelijk wordt geacht is er niet.

- Sommige gemeenten sturen aan op een snelle en **verplichte** integratie van het OCMW in de gemeente. Volgens deze gemeenten is er geen enkel argument meer voor het zelfstandig en autonoom bestaan van het OCMW als aparte rechtspersoon. Echte vooruitgang boeken op dit vlak veronderstelt dat Vlaanderen de vrijblijvendheid laat varen en de gemeenten niet langer vrijlaat om zelf al dan niet voor integratie te kiezen.
- Sommige gemeenten willen **grensoverschrijdend** (provincie- of landsgrensoverschrijdend) kunnen werken. Bijv. Baarle-Hertog vraagt om specifieke aandacht voor zijn unieke positie met enclaves en exclaves in Nederland en de unieke samenwerking met Baarle-Nassau zeker nu Baarle-Nassau opteert voor een verregaande ambtelijke samenwerking met Alphen-Chaam en Gilze en Rijen. Baarle-Hertog vraagt zich af hoe de bestuurlijke ontwikkelingen in Nederland verzoend kunnen worden met de ambitie van beide Baarles om uit te groeien tot een **Europese Gemeente**.
- De meerderheid van de gemeenten heeft nood aan een niet-verplicht te hanteren handzaam **evaluatie instrument** aan de hand waarvan ze hetzij ex ante het nut en de noodzaak van een (nieuw) samenwerkingsverband kunnen inschatten hetzij ex post en systematisch de meerwaarde van een samenwerkingsverband kunnen blijven opvolgen. Dit instrument moet toelaten om de samenwerkingsverbanden objectief te evalueren op maatschappelijke kosten en baten, meerwaarde, efficiëntie, effectiviteit...
- De rol van de **Commissie Intergemeentelijke Samenwerking** moet scherper worden uitgeklaard. Sommige vinden deze commissie overbodig. Andere oordelen dat de strategische analyse en evaluatie van het instrument van de samenwerking en de verschillende samenwerkingsverbanden c.q. de toekomst, het clusteren en beter stroomlijnen van de samenwerking taak is van deze commissie. Het kan niet de bedoeling zijn dat deze commissie de plek wordt waar over de inhoudelijke werking van de diverse samenwerkingsverbanden in de meest uiteenlopende beleidsdomeinen moet worden gerapporteerd. Dat gebeurt best blijvend in de thematische commissies.
- Al te vaak worden samenwerkingsverbanden opgericht met het oog op het bekomen van **subsidies**, die bovendien niet zelden slechts voor een beperkte periode wordt toegekend, waardoor het samenwerkingsverband de subsidieperiode soms lang overleeft. Sommigen pleiten er dan ook voor om de bovenlokale subsidies voor specifieke SWV's af te schaffen. Deze middelen worden best toegevoegd aan het gemeentefonds en niet-geormerkt of lump sum overgemaakt aan de gemeenten. Zo wordt bewuster ingezet (of bewust niet) op het instrument van de samenwerking.

- Er is geen eensgezindheid inzake de **rol van de hogere overheden**. Sommige besturen vinden dat de provincie/Vlaamse Regering meer faciliterend/sturend moet/mag optreden terwijl anderen net vinden dat dit de autonomie van de besturen te zeer aantast.
- Een aantal besturen sturen aan op een verkennende ronde in de vorm van een 'biechtstoelprocedure' om eventuele **fusies** van gemeenten af te toetsen en voor te bereiden. Om deze opdracht kans van slagen te geven moet ze discreet zijn en werken met een tijdshorizon die ver genoeg in de toekomst ligt, bijv. 2024. Overigens, als gemeenten poneren dat ze nood hebben aan samenwerking op zowat alle domeinen om de dienstverlening blijvend te verzekeren op een behoorlijk niveau is volgens sommigen meteen het bewijs geleverd dat het bestaansrecht van deze gemeenten als afzonderlijke gemeenten erg klein zo niet nihil (geworden) is.

## 4.2 Leerervaringen Deloitte

In deze paragraaf brengt de procesbegeleider (Deloitte) haar observaties naar aanleiding van de bottom-up analyse (verkennende debatten, zelfevaluaties,...) onder. Onze analyses, interpretaties en aanbevelingen zullen deel uitmaken van een overkoepelende nota over de provincies heen die wordt opgeleverd in januari 2014.

### 4.2.1 Algemene bevindingen

#### Proces:

- De gouverneur van de provincie Antwerpen toont een sterke betrokkenheid in het project regioscreening. Ze neemt de rol van proceseigenaar op.
- De gouverneur van de provincie Antwerpen legt haar eigen accenten, zowel naar aanpak als naar inhoud. Zoals aangegeven in paragraaf 1.3.2 besliste de gouverneur van de provincie Antwerpen na samenspraak met de stuurgroep van het project en het college van gouverneurs om stap 1, 2 en 3 uit Fase 2 tegelijkertijd uit te voeren.
- Deloitte bewaakt het proces, met een focus op het resultaat (synthesenota gouverneur provincie Antwerpen) en rekening houdend met de specificiteit en klemtonen van de gouverneur.
- Deloitte constateerde de aanwezigheid van parallelle trajecten met een eigen dynamiek en snelheid. De parallelle trajecten vormen een waardevolle input zowel tijdens de verkennende debatten als in de synthesenota. Ze kunnen een inspiratiebron zijn voor andere besturen en regio's.

#### Inhoud:

- We constateerden een algemeen draagvlak voor het project regioscreening. Het wordt gepercipieerd als een sterk instrument om de samenwerkingsverbanden te optimaliseren. De lokale besturen geven aan om nog meer te willen samenwerken dan vandaag.
- De lokale besturen zijn eerder tegen formele regelgeving gekant om de intergemeentelijke samenwerking te stroomlijnen.
- Verschillende besturen waren zich niet bewust van het grote aantal SWV's waar ze volgens de inventaris deel van uitmaken. Eén van verwezenlijkingen van de regioscreening is de vaststelling dat het proces een bewustzijn en een zelfkritische reflex ten aanzien van SWV's heeft doen ontstaan, alsook het erkennen van de nood aan overzichtelijkere/meer gestructureerde samenwerking.
- Er is een duidelijke vraag van verschillende besturen om de databank verder te verfijnen en te actualiseren (vb. ontbrekende SWV's, niet meer relevante SWV's,

gelaagdheid...).

- De besturen pleiten voor een vereenvoudiging van de regelgeving om beter te kunnen samenwerken.
- Er is geen eensgezindheid over de rol van de hogere overheden. Sommige besturen pleiten voor een meer faciliterende rol van de hogere overheden terwijl anderen overtuigd zijn dat samenwerking gestuurd moet worden vanuit de besturen zelf.

#### 4.2.2 Bevindingen inzake Vraag & Aanbod

- De meeste besturen beschouwen samenwerking als een manier om de bestuurskracht te verhogen. Ze zijn ervan overtuigd dat samenwerking de effectiviteit en efficiëntie van het bestuur kan verhogen door schaalvoordelen, delen van expertise, impact op hogere overheden enz.
- Op basis van de input van de gemeentebesturen kunnen we concluderen dat de bestaande samenwerkingsverbanden grosso modo de behoeften en opportunititeiten afdekken.
- We identificeerden specifieke opportunititeiten inzake (verdere) samenwerking en consolidatie van bestaande samenwerking (vb. beheersmatige samenwerking, veiligheid, erfgoed, vrije tijd, samenwerking OCMW-gemeente... ).
- We bemerken over het algemeen geen grote behoefte aan nieuwe samenwerkingsverbanden (op een aantal concrete uitzonderingen na). Er is echter wel behoefte aan een rationalisatie en optimalisatie van het huidig aanbod.
- De behoeften, de vraag en het aanbod variëren per regio, per bestuur en per beleidsdomein.

#### 4.2.3 Bevindingen inzake de gemeentelijke organisatie

- De omgang met de SWV's varieert zeer sterk van bestuur tot bestuur en naargelang het samenwerkingsverband.
- We bemerkten dat er doorgaans een structurele input, opvolging en terugkoppeling ontbreekt.
- De besturen leggen de oorzaken hiervoor bij zowel het samenwerkingsverband (vb. geen duidelijke doelstellingen, transparantie, terugkoppeling...) als bij de besturen zelf gelegd (criteria voor het aanduiden van de vertegenwoordigers, rol administratie versus bestuur...).

- Heel wat besturen stellen zich vragen bij het nut van sommige samenwerkingsverbanden of de kostprijs ervan maar evalueren de SWV's niet of slechts op een ad-hoc basis (herziening financiering, aanstelling nieuwe mandatarissen etc.).
- Rationalisering van het aantal SWV's zou volgens de besturen leiden tot een betere gemeentelijke organisatie.
- De Commissie Intergemeentelijke Samenwerking en de koppeling met de Beleids- en Beheerscyclus zijn doorgaans beperkt of nog niet ontwikkeld.

#### **4.2.4 Bevindingen inzake de evaluatie van de huidige SWV's**

- We bemerkten een breed gedragen vraag naar transparantie, overzicht en efficiëntie (schaalvoordelen en financiële beheersbaarheid).
- Veel besturen geven aan dat SWV's vaak een eigen leven gaan leiden waar zij geen controle of impact op hebben. Onze vaststellingen gaan tevens in de richting van een beperkte grip ingevolge de complexiteit, autonomie en democratisch deficit.
- Veel besturen pleiten voor meer eenvoud en minder overhead. Deze vaststelling sluit aan bij de verwachtingen van de gemeenten: een efficiënte en kostenvoordelige dienstverlening (en dus ook organisatiestructuur).
- We identificeerden een versnipperd landschap aan SWV's met overlappingsen waarbij verschillende besturen aangeven dat de 'opgelegde' SWV's vanuit de hogere overheid vaak niet overeenstemmen met de bestaande SWV's/SWV's die opgericht zijn door de besturen zelf.
- Zoals eerder aangehaald vinden we geen eenvormig antwoord op de vraag tot uniforme territoriale omschrijvingen.
- We merkten bij sommige besturen de vraag op om de SWV's niet (alleen) geografisch te organiseren maar om ook andere kenmerken mee te nemen (vb. sociale, morfologische, economische, culturele...).
- Er is geen eensgezindheid over de optimale schaalgrootte.
- Er is geen consensus of overlappingsen al dan niet weggewerkt moeten worden.

## 5. Actieplan

Provincie	Nr.	Thema	Actie	Bestuursniveau	Eigenaar	Betrokken	Startdatum	Einddatum	Opmerkingen
<i>Drop-down list met alle provincies + 'Alle'</i>	<i>Uniek nr voor elke actie</i>	<i>Drop down list met 'Algemeen; Vraag &amp; Aanbod; Omgang; Landschap; Proces regioscreening'</i>	<i>Omschrijving van de concrete actie</i>	<i>Drop downlijst met 'Vlaams; provinciaal, regionaal, lokaal of alle'</i>	<i>Naam verantwoordelijke (zo concreet mogelijk; vb. gouverneur provincie Antwerpen; Turnhout; HEKLA);...</i>	<i>Naam verantwoordelijke (zo concreet mogelijk)</i>			<i>Eventuele opmerkingen</i>
Antwerpen	1	Project regioscreening	Aanleveren aanvullingen en opmerkingen op ontwerp-synthesenota gouverneur provincie Antwerpen en aanvullen actieplan.	Lokaal	Alle lokale besturen gouverneur provincie Antwerpen		1/10/2013	1/11/2013	
Antwerpen	2	Project regioscreening	Consolideren feedback en valideren synthesenota provincie Antwerpen.	Provinciaal	Deloitte	gouverneur provincie Antwerpen	16/10/2013	31/10/2013	
Antwerpen	3	Project regioscreening	Uitwerken en uitvoeren terugkoppeling resultaten regioscreening en volgende stappen naar lokale besturen.	Provinciaal	gouverneur provincie Antwerpen	Deloitte	Te bepalen	Te bepalen	Dit zal gebeuren na de opmaak van de overkoepelende synthesenota op Vlaams niveau
Antwerpen	4	Vraag & Aanbod	Per beleidsdomein concreet bepalen wat de behoefte en vraag is inzake samenwerking en in welke mate het aanbod hieraan moet aangepast worden (schrappen SWV's; opstarten nieuwe SWV's, samenvoegen SWV's,...).	Lokaal	Alle lokale besturen	Te bepalen	Te bepalen	Te bepalen	
Antwerpen	5	Vraag & Aanbod	Haalbaarheidsstudie samenwerking door associaties en/of fusies van politiezones / geïntegreerde veiligheidszones	Regionaal	gouverneur provincie Antwerpen	Betrokken besturen (lokaal, Vlaams, federaal)	Te bepalen	Te bepalen	Zie brief gouverneur ivm thema veiligheid
Antwerpen	6	Vraag & Aanbod	Versterken samenwerking OCMW en gemeente.	Lokaal bestuur	Te bepalen	Alle besturen	Te bepalen	Te bepalen	Te bepalen of de hogere overheid hier een rol kan/moet in spelen.
Antwerpen	7	Vraag & Aanbod	Verfijnen en actualiseren van de inventaris van samenwerkingsverbanden.	Lokaal	Alle lokale besturen Provincie Antwerpen	ABB	Te bepalen	Te bepalen	De aanpak hiervoor wordt uitgewerkt door ABB
Antwerpen	8	Vraag & Aanbod	Opstarten 'bichtstoelprocedure' i.v.m. mogelijke fusies van lokale besturen.	Lokaal	gouverneur provincie Antwerpen	Betrokken besturen	Te bepalen	Te bepalen	De concrete aanpak zal uitgewerkt worden door de gouverneur in samenspraak met de betrokken besturen en de respectievelijke minister
Alle	9	Omgang	Uitwerken beste praktijk voorbeelden voor de gemeentelijke organisatie ten aanzien van de verschillende samenwerkingsverbanden, met inbegrip van instrumenten ter evaluatie van de SWV's (zowel input als output).	Vlaams	Te bepalen	Alle besturen	Te bepalen	Te bepalen	Te bepalen of de hogere overheid hier een rol kan/moet in spelen.
Alle	10	Omgang	Optimaliseren van de omgang met de samenwerkingsverbanden op basis van beste praktijken (input, opvolging, terugkoppeling, evaluatie,...).	Lokaal	Alle lokale besturen	Te bepalen	Te bepalen	Te bepalen	Te bepalen of de hogere overheid hier een rol kan/moet in spelen.



Provincie	Nr.	Thema	Actie	Bestuursniveau	Eigenaar	Betrokken	Startdatum	Einddatum	Opmerkingen
<i>Drop-down list met alle provincies + 'Alle'</i>	<i>Uniek nr voor elke actie</i>	<i>Drop down list met 'Algemeen; Vraag &amp; Aanbod; Omgang; Landschap; Proces regio screening'</i>	<i>Omschrijving van de concrete actie</i>	<i>Drop downlijst met 'Vlaams; provinciaal, regionaal, lokaal of alle'</i>	<i>Naam verantwoordelijke (zo concreet mogelijk; vb. gouverneur provincie Antwerpen; Turnhout; HEKLA);...</i>	<i>Naam verantwoordelijke (zo concreet mogelijk)</i>			<i>Eventuele opmerkingen</i>
Alle	11	Landschap	Verbeteren transparantie, terugkoppeling vanuit de samenwerkingsverbanden naar de lokale besturen.	Regionaal	Samenwerkings-verband	Deelnemende lokale besturen	Te bepalen	Te bepalen	Te bepalen of er hiervoor door de hogere overheid richtlijnen kunnen/moeten uitgewerkt worden.
Alle	12	Landschap	Bepalen per beleidsdomein, regio en samenwerkingsverband wat de beste territoriale omschrijving is, op welke schaal dit moet gebeuren, of overlappings wenselijk zijn,...	Regionaal	Alle lokale besturen	Provinciale besturen Alle lokale besturen	Te bepalen	Te bepalen	Te bepalen of de hogere overheid hier een rol kan/moet in spelen. Provincie overschrijdende thema's dienen hier mee te worden opgenomen.
Alle	13	Algemeen	Verder in kaart brengen van de aandachtspunten van het decreet Intergemeentelijke Samenwerking (IGS) om het opzetten van SWV's te bevorderen/vergemakkelijken.	Vlaams	Vlaamse overheid	Alle lokale besturen	Te bepalen	Te bepalen	
Antwerpen	14	Algemeen	Optimaliseren van de decreetgeving zodat samenwerking niet alleen projectmatig kan doch tevens "beherend" en beleidsondersteunend (zonder haar daarom af te bakenen in de tijd).	Vlaams	Vlaamse overheid	Alle lokale besturen	Te bepalen	Te bepalen	De coördinator van Stadsregio Turnhout lanceert deze vraag ingevolge de structurele beleidsondersteunde aard van hun projectvereniging. Het decreet legt een afbakening in de tijd op, dewelke in deze context een wildgroei aan opvolgstructuren en -mechanismen teweeg brengt.
Antwerpen	15	Algemeen	Verduidelijken van de rechtspositieregeling voor projectverenigingen die los van hun financiering meerdere beleidsdomeinen afdekken, doch ingevolge decreet IGS voor slechts één beleidsdomein als formeel SWV erkend worden.	Vlaams	Vlaamse overheid	Alle lokale besturen gouverneur provincie Antwerpen	Te bepalen	Te bepalen	De coördinator van Achtkant/Kempens Karakter lanceert deze vraag daar de SWV's inzake Erfgoed hun actiedomeinen hebben uitgebreid met Toerisme. Daar deze integratie echter decretaal niet erkend wordt kunnen ze geen aanspraak maken op subsidies noch officieel participeren in toeristische projecten.
Alle	16	Algemeen	Verder onderzoeken van de voor- en nadelen van bovenlokale en bovensectorale subsidies.	Vlaams	Vlaamse overheid	ABB Alle lokale besturen	Te bepalen	Te bepalen	Ventileert de onduidelijkheid inzake de financieringsstructuren van de SWV's.
Antwerpen	17	Algemeen	Verderzetten van de oefening van de gemeentebesturen om een grondige/structurele evaluatie te maken van de bestaande SWV's.	Lokaal	Alle lokale besturen	Alle lokale besturen gouverneur provincie Antwerpen	Te bepalen	Te bepalen	Deze vraag werd gelanceerd aan de gemeenten tijdens de regiotafels.

## 6. Resultaten terugkoppeling lokale besturen

In dit zesde hoofdstuk presenteren we de resultaten van de terugkoppeling van de ontwerpnota naar de lokale besturen.

Zoals eerder aangehaald werd de nota, gebaseerd op de zelfevaluaties en de verkennende debatten, bezorgd aan de lokale besturen met daarbij een vriendelijk verzoek om schriftelijke feedback te leveren.

De behandeling van deze terugkoppeling verschilde naargelang de inhoud:

- Technische en feitelijke bemerkingen werden opgenomen/aangepast in de tekst.
- Nagestuurde evaluatieformulieren werden getoetst aan de algemene bevindingen en zullen opgenomen worden in de desbetreffende tool [http://www.provant.be/bestuur/beleid/gouverneur\\_cathy\\_ber/regioscreening/toepassing\\_regioscreening.jsp](http://www.provant.be/bestuur/beleid/gouverneur_cathy_ber/regioscreening/toepassing_regioscreening.jsp)
- Inhoudelijke opmerkingen worden in dit specifieke hoofdstuk opgenomen. Dit omdat hun draagvlak bij de andere besturen niet gegarandeerd kan worden.

20 lokale besturen reageerden op dit verzoek. Het betreft de gemeenten:

Gemeente	Type feedback	Gemeente	Type feedback
Arendonk	Geen opmerkingen	Mechelen	Inhoudelijke opmerkingen
Boechout	Inhoudelijke opmerkingen	Nijlen	Geen opmerkingen
Bonheiden	Geen opmerkingen	Ranst	Geen opmerkingen
Essen	Nagestuurd evaluatieformulier	Ravels	Geen opmerkingen
Grobbendonk	Geen opmerkingen	Rijkevorsel	Geen opmerkingen
Heist-op-den-Berg	Geen opmerkingen	Schilde	Geen opmerkingen
Kalmthout	Geen opmerkingen	Sint-Katelijne-Waver	Geen opmerkingen
Kapellen	Nagestuurd evaluatieformulier	Stabroek	Inhoudelijke opmerkingen
Lille	Technische bemerkingen	Turnhout	Inhoudelijke opmerkingen
Lint	Geen opmerkingen	Zwijndrecht	Inhoudelijke opmerkingen

## 6.1 Mechelen

- A.** In hoofdstuk 2.2 'Vraag versus aanbod' schrijft men als conclusie: *'Op basis van de debatten en bevestigingen kunnen we besluiten dat er in het algemeen geen behoefte is aan nieuwe samenwerkingsverbanden (op een aantal concrete uitzonderingen na) maar dat er eerder behoefte is aan een rationalisatie en optimalisatie van het huidige aanbod.'*

Dit lijkt ons niet juist, integendeel:

Door de economische crisis wordt in de meeste steden en gemeenten bespaard. Daardoor stijgt de vraag naar samenwerkingsverbanden om expertise en infrastructuur te delen:

- Gezamenlijke cel GAS.
  - Politie.
  - Algemeen op cultureel vlak.
  - Specifiek: intergemeentelijk samenwerkingsverband archeologie.
  - Specifiek: gemeenschappelijke erfgoeddepot met meerdere gemeenten en steden.
  - Op ICT vlak: niet alleen hardware aankopen maar ook dienstverlening (implementatie van software, 24 op 24, 7 op 7 service voor online toepassingen etc.).
- B.** In het actieplan wordt een online tool/digitaal platform voor de inventarisatie, opvolging en evaluatie niet expliciet weerhouden. Nochtans zou een dergelijke tool op niveau van vb. VVSG de transparantie vergroten. Een digitaal platform met doel, samenstelling, agenda, genomen beslissingen, lopende projecten, contactpersonen zou een meerwaarde betekenen m.b.t. de communicatie naar de administratie.

## 6.2 Boechout

### A. Algemeen:

1. De nota is overzichtelijk en omvat alle aspecten en nuances die ter sprake zijn gekomen tijdens het traject van de regioscreening.
2. Het is bijzonder moeilijk om eenduidige conclusies te trekken. Meermaals lezen we 'geen eensgezindheid (...)', 'geen consensus (...)', 'geen eenvormig antwoord (...)', ...
3. De discussie is van onderuit gevoerd (bottom-up), maar moet mijns inziens vertrekken vanuit een algemeen kader, nl. het kerntakendebat. Wat doet de Vlaamse overheid, wat doet 'een intermediair niveau', wat doet de gemeente en hoe worden deze taken gefinancierd? Daarbij dient mijns inziens steeds het subsidiariteitsbeginsel te gelden en de autonomie van de gemeente maximaal gerespecteerd te worden.
4. Een grondige analyse, evaluatie en definiëring van het bestuurlijk intermediair niveau dringt zich op, naar functioneren, democratische besluitvorming en transparantie. Werken we in de toekomst nog met provincies, stadsregio's, arrondissementele of kantonale omschrijvingen, intercommunales...? Die politieke keuze is belangrijk in het licht van het kerntakendebat. Die keuze moet m.i. absoluut zijn en niet ad-hoc in functie van mogelijke samenwerkingsverbanden. Met andere woorden, bepaal eerst uw bestuurlijke ordening en niet andersom, m.n. creëer geen nieuwe intermediaire of samenwerkingsniveaus in functie van bepaalde al dan niet tijdelijke samenwerkingen, mogelijke subsidies van hogere overheden of nieuwe maatschappelijke uitdagingen.
5. Wat betreft de gemeente zijn drie debatten noodzakelijk:
  - a. Verplichte integratie gemeente-OCMW, geen vrijblijvende oefeningen meer;
  - b. Een duidelijk kader, met parameters, waarbinnen fusies van gemeenten aanbevolen worden. Indien beleidsmatig de samenwerkingsverbanden van een gemeente dermate overheersend zijn om de gemeente bestuurlijk en financieel te kunnen managen, is het wellicht beter om te fusioneren.
  - c. De toekomstige financiering gekoppeld aan de kerntaken van de gemeenten.

### B. Ten gronde:

Pag. 31, HEKLA-samenwerking: Boechout schrijft deze visie en deze concrete plannen **niet** in zijn gemeentelijk beleidsplan en meerjarenplan als doelstelling, evenmin bekrachtigt Boechout een samenwerkingsovereenkomst hieromtrent.

Verder verwijs ik naar mijn tussenkomst op de vergadering in Aartselaar m.b.t. de regioscreening.

### **6.3 Zwijndrecht**

Het college heeft geen opmerkingen maar vindt het jammer dat er geen eenduidige conclusies zijn.

### **6.4 Turnhout**

“Het college van Turnhout wenst het element van de schaalgrootte van lokale besturen nog eens extra te beklemtonen. In het verleden werden samenwerkingsverbanden gecreëerd om een antwoord te bieden op tal van reële vragen die een gezamenlijke aanpak vereisten. De omgeving waarin we werken en de uitdagingen waarvoor we staan zijn echter van dien aard (zowel inhoudelijk als financieel) dat ad-hoc samenwerkingsverbanden vaak niet meer volstaan. De vraag tot meer structurele oplossingen dringt zich op, zowel voor kleine als grote lokale besturen in Vlaanderen.”

### **6.5 Stabroek**

Het college is van oordeel dat naast deze regioscreening er ook een kerntakendebat noodzakelijk is.

Om een beter beeld te krijgen welke samenwerkingsverbanden noodzakelijk en zinvol zijn voor een gemeentebestuur, is het aangewezen om eerst duidelijkheid te hebben over de verdeling van de bevoegdheden over de verschillende bestuursniveaus.

## 7. Bijlagen

### 7.1 Zelfevaluatie voor de gemeentebesturen van de provincie Antwerpen

#### A. Algemene reflectie over de noden van een gemeentebestuur tegenover het huidige aanbod van samenwerkingsverbanden

- Welke behoeften heeft u als gemeenten op het vlak van samenwerken en welke opportuniteiten ziet u?
- Worden deze behoeften en opportuniteiten ingevuld door de bestaande samenwerkingsverbanden? Waarom wel/niet?

#### B. Gemeentelijke organisatie ten aanzien van de verschillende samenwerkingsverbanden

- Worden de werking en de resultaten van de samenwerkingsverbanden **opgevolgd** vanuit het bestuur? Voor welke verbanden wel, voor welke minder, voor welke niet?
- Worden de samenwerkingsverbanden (SWV's) waarin de gemeente of het OCMW participeren op bepaalde tijdstippen **geëvalueerd** binnen uw bestuur?
- Indien u al samenwerkingsverbanden evalueerde:
  - Hoe frequent gebeurt dit?
  - Gebeurt dit op basis van een vast evaluatiekader of niet?
  - Waarop wordt geëvalueerd: de mate waarin ze hun doel bereiken (effectiviteit), resultaten tegenover beschikbare middelen (efficiëntie), of andere criteria?
  - Vanuit welk perspectief wordt geoordeeld (burger, bestuur...)?
  - Wie evalueert?
  - Gebeurt de evaluatie collectief?

Evalueert u op een andere manier naargelang:

  - het samenwerkingsverband door de gemeente is opgericht of van bovenaf werd geïnitieerd?
  - het verband uitvoerend is of beleidsvoorbereidend?
  - het gaat om een bestaand of een nieuw samenwerkingsverband?
- In welke mate wordt er vanuit het bestuur **input geleverd** naar het samenwerkingsverband door de personen die de gemeente vertegenwoordigen?
  - Neemt de gemeente vooraf interne standpunten in met betrekking tot beslissingen op SWV's? Wanneer wel/niet?
  - Krijgen de vertegenwoordigers vanuit het college een inhoudelijk mandaat?
  - Een algemeen mandaat of dossierafhankelijk?

- In welke mate wordt er naar het bestuur **teruggekoppeld** door de personen die de gemeente vertegenwoordigen in de samenwerkingsverbanden?
  - Hoe frequent gebeurt dit?
  - In welke gevallen loopt de terugkoppeling goed, in welke gevallen niet?
  - Is de terugkoppeling verschillend naargelang:
    - het samenwerkingsverband door de gemeente is opgericht of van bovenaf werd geïnitieerd?
    - het verband uitvoerend is of beleidsvoorbereidend?
  - Verloopt de terugkoppeling informeel of formeel?
  - Gebeurt ze zowel naar college als gemeenteraad?
- Wie is de gemeentelijke vertegenwoordiger?
- Is vertegenwoordiging afhankelijk van het type SWV?
- Is de rol van de vertegenwoordiger en de invulling van zijn of haar mandaat beschreven?
- Worden de SWV's meegenomen in de beleidsdoelstellingen in het kader van de Beheers- en Beleidscyclus (BBC)?

### C. Evaluatie van de huidige samenwerkingsverbanden (gemeente en OCMW)

- Welke **verwachtingen** heeft uw gemeente ten aanzien van het geheel van samenwerkingsverbanden? Hieronder alvast een aantal veelgehoorde desiderata, waar u zich al dan niet kunt bij aansluiten of die u kunt aanvullen.
  - Eenvoud en overzicht
    - Uniforme schaal (eenzelfde werkingsgebied voor alle – of zoveel mogelijk - verbanden)
    - Overzichtelijk geheel
  - Eenheid
    - Geen overlappen (vb. twee samenwerkingsverbanden rond zelfde thema)
    - Onderlinge afstemming
  - Efficiëntie: overheadkosten delen (vb. een boekhouder voor het geheel)
  - Andere...
- **Schaal:**
  - Binnen welke territoriale omschrijving(en) werkt uw gemeente het beste samen? Voor welke thema's?

- In welke mate hebben onderstaande personen of organen een **overzicht** van de SWV's waarin de gemeente participeert?

- De burgemeester
- De secretaris
- Het college
- De gemeenteraad
- Het MAT

Indien u beschikt over een overzicht van samenwerkingsverbanden:

- Wordt dit geactualiseerd?
- Wordt dit jaarlijks gerapporteerd aan de GR? (cf. art 195 GD)

- Hoe kan de gemeente meer grip krijgen op het geheel van verbanden en er aansturing aan geven?

- Zijn er overlappingsen in de samenwerkingsverbanden die uw gemeente is aangegaan? Welke?

- Moet deze overlap volgens uw bestuur worden weggewerkt?

- Waarom?
- Wie moet hierin de verantwoordelijkheid nemen?

- Moet er volgens uw bestuur meer afstemming of samenwerking zijn tussen de samenwerkingsverbanden onderling? Op welke vlakken?

#### D. Concrete aanbevelingen

- Welke concrete aanbevelingen hebt u met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking (zowel gemeente als OCMW)?