

Bestuur in beweging

Naar een bestuurskrachtig(er) Antwerpen

Cathy Berx
gouverneur van de
provincie Antwerpen




PROVINCIE
ANTWERPEN



Bestuur in beweging

Naar een bestuurskrachtig(er) Antwerpen



Rede door Cathy Berx
gouverneur van de provincie
Antwerpen, 18 januari 2013

© Afbeelding afkomstig van de Aantrekkelijkheidsbarometer Vlaamse steden en gemeenten, GPS voor een goed bestuur, Itinera i.s.m. Deloitte, oktober 2012, 44 p.
http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Belgium/Local%20Assets/Documents/NL/be_report_Deloitte_Itinera_barometer.pdf



0. Inleiding



8 *“Je moet hervormen als het goed gaat, anders wordt het straks zoveel moeilijker. De topprioriteit is volgens mij een heilig huisje waaraan de meeste Belgische politieke partijen in volle aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen opvallend niet durven te raken: de hervorming van het overheidsapparaat in brede zin. Dat is vandaag nog altijd bijzonder inefficiënt”, aldus Peter Praet, de Belgische hoofdeconoom bij de Europese Centrale Bank¹.*

Heeft Peter Praet het bij het rechte eind?

De voorgaande jaren is er – ook op Vlaams niveau - veel gezegd en geschreven over bestuurlijke efficiëntie en bestuurlijke hervormingen, soms genuanceerd, soms minder genuanceerd. Het debat over bestuurlijke hervormingen en in het bijzonder het debat over de afschaffing van de provincies en de oprichting van zogenaamde stads- en/ of subgewesten is als het ware een bestuurlijk monster van Loch Ness. Minstens in aanloop naar eender welke verkiezing duikt het op.

De Vlaamse regering schreef in 2009 in haar **regeerakkoord 2009 – 2014 Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden – voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving**:

“In het bestuurlijk landschap worden we geconfronteerd met een veelheid aan bestuurslagen en instanties die over eenzelfde beleidsmaterie beslissingsbevoegdheid hebben. Deze historisch gegroeide inefficiëntie is een belangrijke factor in de administratieve lastenverhoging naar burgers en bedrijven. Een hergroepering van bevoegdheden dringt zich op, vanuit een breed gedragen partnerschap met de lokale en provinciale besturen.”

¹ De Standaard, 4/08/2012, p. 1, 10-12.

10 Het doel was en is om per beleidssector na te gaan hoe de huidige versnippering van bevoegdheden over de verschillende bestuurslagen kan worden aangepast tot meer homogene pakketten en sleuteltaken per bestuurslaag. Dit voornemen is mee ingegeven door het pleidooi van de Commissie Efficiëntie en Effectieve Overheid (2009) om te streven naar maximaal twee interveniërende bestuursniveaus in processen.

Overeenkomstig het regeerakkoord moest bijzondere aandacht gaan naar het provinciale bestuursniveau, de intercommunales, de gedeconcentreerde en andere intermediaire bestuursvormen en de daaraan gekoppelde in doorheen de tijd ontstane mengvormen van beleid of nichebeleid.

Het was de aanzet voor de **Vlaamse, Interne Staatshervorming**, een brede oefening om Vlaanderen en haar drie bestuurslagen efficiënter en bestuurskrachtiger te maken. Verschillende, soms vergaande hervormingsscenario's werden ontwikkeld.

In het uiteindelijke Witboek werd o.a. overeengekomen om de provinciale taakstelling duidelijk af te bakenen. De visie luidt als volgt: *"De klemtoon in de Vlaamse bestuurlijke organisatie komt te liggen bij de gemeenten aan de ene kant, en de Vlaamse overheid aan de andere kant. Voor de gemeenten dient er een maximale autonomie te zijn. De gemeenten zijn het verregaand te versterken politieke basisniveau. De Vlaamse overheid is ondersteunend, kaderstellend en vooruitziend. Zij ontwikkelt de grote krachtlijnen vanuit een toekomstvisie, ondersteunt de bestuurlijke partners en bewaakt de kwaliteit. De provincies bevinden zich als intermediair bestuursniveau tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid. De interne staatshervorming leidt tot een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden die een grondgebonden karakter hebben. De provincies fungeren daarbij ook als regisserend en afstemmend intermediair niveau. Dit betekent dat er een duidelijk aflijning gebeurt van het provinciaal belang."*

12 Intussen keurde het Vlaams Parlement de wijziging van het provinciedecreet goed². Het decreet voorziet erin dat de provinciebesturen de grondgebonden bevoegdheden kunnen blijven uitoefenen.

Voor wat betreft de niet-grondgebonden bevoegdheden, hebben de provincies alleen die bevoegdheden die hen door of krachtens een wet of decreet zijn toevertrouwd. Het nieuwe provinciedecreet is alleszins een duidelijke trendbreuk met de voorgaande toestand waarbij de drie bestuursniveaus in Vlaanderen een open taakstelling hadden. Volgens het Witboek Interne Staatshervorming leidde deze situatie tot *onduidelijke verantwoordelijkheden*: iedereen is verantwoordelijk voor alles; tot *inefficiëntie*: dubbel werk en tot *onduidelijkheid*: welk bestuur is aanspreekpunt voor burgers en bedrijven? Het is evident dat besturen, in het bijzonder het provinciebestuur, zich zullen moeten aanpassen aan deze nieuwe situatie.

² Decreet tot wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005, publicatiedatum 29 juni 2012 Belgisch Staatsblad: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2012062911&table_name=wet

Deze uitdaging kan en zal leiden tot een sterker en meer gelegitimeerd provinciaal bestuur:

Een ander speerpunt uit het Regeerakkoord en het Witboek Interne Staatshervorming is de regioscreening.

De regioscreening beslaat drie fases:

1. een inventarisatiefase van de bestaande samenwerkingsverbanden;
2. een analyse en evaluatie van de verzamelde resultaten aan de hand van parameters en criteria om een meer rationele organisatie van intergemeentelijke samenwerking te realiseren;
3. de opmaak van een actieplan om de gewenste toestand te bereiken.

Enkele doelen zijn duidelijk: een instrument aanreiken aan de gemeenten om het intermediaire bestuurlijke landschap te vereenvoudigen én transparanter te maken. Bovendien gaan Vlaanderen én de provincies het engagement aan om niet steeds weer nieuwe schalen van samenwerking en gebiedsgerichte werking in het leven te roepen. Eerder dan nieuwe structuren en samenwerkingsverbanden op te leggen of te stimuleren is het inderdaad aangewezen om aansluiting te zoeken bij structuren en verbanden die goed werken.

14 De inventarisatie, afgerond begin 2012 leverde – in het bijzonder dankzij de intense medewerking van alle gemeentebesturen - heel wat op: in de provincie Antwerpen werden 729 intergemeentelijke en/of interOCMW samenwerkingsverbanden in kaart gebracht. In heel Vlaanderen bleken er niet minder dan 2229 formele en minder formele samenwerkingsverbanden actief te zijn.

Ook de gemeenten waren verrast. De eerste (kwantitatieve) analyses leverde een aantal interessante resultaten op. Zo bleek dat samenwerkingsverbanden op zich al zeer lange tijd bestaan m.n. vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw en dat er een gestage groei is tot in de tweede helft van de jaren '90. Sinds 2000 is er sprake van een explosieve groei.

Een combinatie van factoren verklaart deze evolutie, waaronder vanzelfsprekend de toenmalige Vlaamse politieke beleidskeuzes. Meer fundamenteel rijst de vraag of de omvang en daardoor de bestuurskracht van sommige gemeenten niet te klein is geworden om de maatschappelijke uitdagingen van de 21^{ste} eeuw professioneel aan te gaan. Dat er zoveel intergemeentelijk

wordt samengewerkt, kan inderdaad duiden op de noodzaak om bepaalde zaken op een hogere schaal aan te pakken. Een vaststelling die aansluit bij de schaalvergrotingen die we in de private en semi-publieke sector hebben gekend en nog steeds kennen (nutsbedrijven, ziekenhuizen, scholen, ...). Het schaalvraagstuk lijkt alleszins uitermate relevant en actueel.

Het regeerakkoord en de Interne Staatshervorming op zich zijn de rechtstreekse aanleiding en het kader voor het debat. De fundamenteën van het debat over onze bestuurlijke organisatie liggen dieper. Zo hekelte de Vlaamse Regering – net zoals Peter Praet overigens – in haar regeerakkoord 2009 - 2014 de *“historisch gegroeide inefficiëntie”* van het bestuurlijk landschap. Maar er is meer; we worden geconfronteerd met een **permanent en steeds sneller veranderende maatschappij** die bovendien steeds **complex** wordt. De overheid moet een antwoord bieden maar verandert misschien niet snel genoeg mee. Of nog: kunnen we met de huidige bestuurlijke organisatie een gepast antwoord bieden op de vele uitdagingen?

16 Enkele voorbeelden kunnen dit verduidelijken.

Als commissaris van de Vlaamse Regering werk ik aan een draagvlak voor een compromis over de aanleg van o.m. de R11/R11bis als onderdeel van het Masterplan 2020 voor de mobiliteit in en om Antwerpen. Begin 2012 verruimde de Vlaamse Regering deze opdracht tot de coördinatie van verschillende grote (mobiliteits)projecten in de noord-oost rand van Antwerpen³. Het is een open deur dat dergelijke grotere dossiers vandaag niet meer met dezelfde vanzelfsprekendheid worden gerealiseerd als pakweg 40 jaar geleden. De redenen hiervoor zijn divers. Initiatieven die – liefst zo vroeg mogelijk in de besluitvorming – moeten leiden tot meer afstemming en een groter draagvlak zijn steeds meer – zo blijkt in heel Europa – van kapitaal belang. De toekomst zal uitwijzen of de huidige investering van mensen en middelen voldoende zal zijn om dergelijke

³ Het betreft volgende projecten:

- De tweede Spoorontsluiting van de Haven van Antwerpen;
- Het ENA-bedrijventerrein Wommelgem-Ranst;
- Capaciteitsuitbreiding E313/E34 tussen het knooppunt Ranst en Wommelgem;
- LIVAN 1, een tramlijn tussen de Rooseveltplaats en de stadsrandparking in Wommelgem;
- Nieuwe vertakking van spoorlijnen in Ekeren - Oude Landen;
- Streefbeeld R11 en R11bis;
- Streefbeeld A102;
- De Oosterweelverbinding

Zie www.poortoost.be voor meer info

projecten ook effectief en sneller te realiseren. We hebben geen tijd te verliezen.

Een ander voorbeeld. Dat we vooral meer moeten inzetten op duurzaamheid is, minstens als principe, verworven. Ook onder druk van Europese, meer nog mondiale doelstellingen moeten we overschakelen naar hernieuwbare energie, naar meer energie-efficiëntie en naar de concrete en systematische implementatie van cleantech⁴. Ook de Provincie Antwerpen is hiervan ten volle overtuigd. Immers, één van haar vijf nieuwe kernpunten luidt: *“uitblinken in duurzame vernieuwing door leiderschap en vakmanschap”*. Realiseren we ons voldoende welke impact deze omschakeling naar een circulaire economie en duurzame samenleving heeft? Zijn onze instrumenten voldoende aangepast om deze omschakeling onverwijld en in de praktijk te realiseren?

⁴ Cleantech is een populaire afkorting van “clean technologies”. “Cleantech” is een verzamelnaam van producten, diensten en processen op basis van technologieën die het gebruik van onze natuurlijke hulpbronnen optimaliseren en de milieu-impact minimaliseren. Belangrijk hierbij is het uitzicht op economische toegevoegde waarde in combinatie met milieuwinst. Daarbij is het gebruik van hernieuwbare materialen en energiebronnen van belang (bron: www.cleantechplatform.be). In dit kader ondertekende de provincie Antwerpen in oktober 2012 nog een samenwerkingsovereenkomst met de vzw I-Cleantech Vlaanderen om te komen tot een versterkende kruisbestuiving.

18 Of staan de spreekwoordelijke wetten, bezwaren en (achterhaalde) belangen tussen droom en daad in de weg? Overigens, de transitie naar een (meer) duurzame samenleving is geen louter technologische transitie.

Zo hebben we nood aan een heuse systeeminnovatie waarbij onze maatschappelijke systemen die de bevrediging van reële noden en behoeften moeten faciliteren in hun geheel duurzamer gaan werken. Met andere woorden, er is – naast een technologische innovatie – nood aan een innovatie op het vlak van organisatie, instrumenten en socio-culturele processen. Hoe deze aanpassing er concreet gaat uitzien, weten we vandaag nog niet maar ze zal wel ingrijpend zijn, zoveel is duidelijk. Strategische innovatieve keuzes in de praktijk realiseren, is een hele uitdaging. Om maar één voorbeeld te noemen: inzetten op geothermie betekent de inplanting van nieuwe centrales, het aanleggen van nieuwe distributienetten voor warm water tot en met de aanpassing van individuele installaties bij de mensen thuis. De totale impact van een omschakeling zal enorm zijn. Heel wat louter bestuurlijke en decretale hinderpalen zullen moeten worden geslecht.

In Duitsland – waar de beslissingen over de kernuitstap alvast een heuse innovatiegolf op gang hebben gebracht – verwoordde een energie-experte het als volgt: *“De energie-omschakeling is een episch project dat verschillende decennia zal duren”*. Ze schatte in dat er in Duitsland de komende 10 jaar minstens 200 miljard EUR nodig zal zijn aan investeringen (overheid én privaat) om de kerncapaciteit te vervangen. Is onze huidige bestuurlijke organisatie in staat om een dergelijke transitie effectief en efficiënt door te voeren?

Een uitdaging van een totaal andere orde is de huidige **financiële toestand** van onze besturen. De “vette” jaren zijn voorbij, zoveel is duidelijk. In het bijzonder de lokale besturen staan onder druk. *“De situatie wordt onhoudbaar. Dit zal bij de lokale besturen leiden tot drastisch snoeien in het werknemersbestand, tot verhoging van de belastingen en tot het uitstellen van broodnodige investeringen”*, aldus de VVSG die waarschuwde voor financiële donkere wolken: de financiering van de pensioenen van de vast benoemde personeelsleden, de problemen met de Gemeentelijke Holding, een terugval van de dividenden uit de energiesector, de toenemende kost om te lenen op langere termijn, om nog maar te zwijgen over de toenemende

19

20 kosten van de OCMW's en politiezones en materiële uitdagingen zoals de sanering van de rioleringen.

Het is o.m. deze precaire financieel-economische situatie die ertoe leidt dat de overheid zich moet aanpassen aan de nieuwe (budgettaire) context. Bestuurlijke hervormingen moeten ervoor zorgen dat die vrees van o.a. de VVSG – *"snoeien in het aantal werknemers ten koste van de dienstverlening, verhoging van belastingen en uitstel van investeringen"* – geen werkelijkheid wordt. Sowieso zullen we als maatschappij en in het bijzonder als overheid veel rationeler, spaarzamer en creatiever moeten omgaan met gemeenschapsmiddelen. Waar velen vroeger dachten dat iedereen als het ware "alles" kon aanbieden: iedere gemeente een zwembad, een bibliotheek, een cultuurcentrum en/of een grote sporthal, zullen nu en in de toekomst veel scherpere keuzes moeten worden gemaakt. Zo wordt best meer ingezet op complementariteit en/of spreiding in tijd en ruimte van investeringen en projecten. Dit hoeft overigens niet eens te koste te gaan van kwaliteit en aanbod. Kortom niet langer: **een aanbod in elke gemeente van nagenoeg "alle" publieke voorzieningen, maar nagenoeg "alle" publieke**

voorzieningen voor iedereen binnen een redelijke afstand over gemeentegrenzen heen.

Het is deze aanpak, met bijzondere focus op prijs/kwaliteit én de juiste verhouding overheid/civiele samenleving c.q. privé die centraal moet staan in de verdere uitvoering van de nodige bestuurlijke hervormingen.

Zeker ook vanuit dat perspectief is het zinvol om de eerste rede van de nieuwe lokale en provinciale legislatuur te wijden aan de bestuurlijke vernieuwing en hervorming.


21

hervormen
ww **hervormen** (hervormde en
heeft hervormd volt deelw)
iets) ingrijpend veranderen om
het te verbeteren; = vernieuwen

I. Hervormen

25





Waarom moeten we onze bestuurlijke organisatie hervormen? En vooral: in welke zin moeten we hervormen? In de aanloop naar het Groen- en Witboek interne staatshervorming, kwamen verschillende opties aan bod:

27

- De huidige 308 Vlaamse gemeenten fuseren tot pakweg vijftientig gemeenten met minstens 100.000 tot 500.000 inwoners. Momenteel beantwoorden enkel Antwerpen en Gent aan die norm. Steden en gemeenten van die omvang hebben allicht de bestuurskracht om in nagenoeg alle beleidsdomeinen vorm te geven aan het beleid en het slagkrachtig uit te voeren. In die hypothese verliest een subregionaal niveau allicht zijn reden van bestaan. Een dergelijke grootschalige fusieoperatie zou er finaal toe kunnen leiden dat de vijf subregionale besturen, m.n. de provincies, én de 308 lokale besturen worden vervangen door vijftientig zeer grote, uitgestrekte, 'lokale' maar de facto eerder subregionale besturen. Of een dergelijke hervorming realistisch is en op een groot draagvlak kan bogen, ligt minder voor de hand. Er ontstaan niet minder, maar meer 'subregionale' besturen waarbij de kans erg groot is dat die op hun beurt dan weer intern

zullen decentraliseren om dichterbij de burger te staan. De oprichting van de districten kort na de fusie van Antwerpen-stad met de toenmalige omliggende gemeenten als Deurne, Borgerhout, Wilrijk, Berchem enz. in 1983 bevestigt dit vermoeden. Met de zogenaamde 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie' wilde men de afstand tussen politiek en burger, die als te groot werd ervaren, verkleinen. Veel schepenen en gemeenteraadsleden bleken immers niet langer in staat om lokale noden goed te kennen, laat staan er met kennis van zaken adequaat en tijdig op in te spelen. Hoe verder van het stadhuis, hoe verweerder de burger! De oprichting van de districten moest dat probleem oplossen.

- Het democratisch gelegitimeerd subregionaal bestuursniveau (de provincie) wordt afgeschaft en de interface tussen de federale c.q. de Vlaamse overheid en de lokale besturen verloopt integraal via zogenaamde gedeconcentreerde diensten en ambtenaren in de al dan niet nieuw af te bakenen territoriale omschrijvingen. Zij verwerven de territoriale terreinkennis, voeden

de federale/Vlaamse beleidsmakers ermee en zorgen tegelijk voor de doorvertaling en implementatie van het 'centrale' beleid op het lokale niveau. Dit komt neer op een 'verambtelijking' van het subregionale bestuursniveau. Bij gebrek aan democratische legitimering van dit ambtelijke subregionale niveau vervalt meteen de mogelijkheid om het taken van belangenafweging en beleidstaken toe te vertrouwen. Dergelijke taken veronderstellen immers een democratische verantwoording voor politieke keuzes. Bovendien rijst de vraag of een dergelijke aanpak de huidige verkokering of soms zelfs de te grote ambtelijke autonomie niet eerder zal versterken. En belangrijker nog... of dit de positie van de gemeenten echt versterkt.

- Mede op basis van de regioscreening – hoewel ze daar uitdrukkelijk en naar eigen zeggen van de minister en de regering niet (meer) voor is bedoeld – zou de Vlaamse Regering kunnen beslissen om naast of in de plaats van de provincies al dan niet rechtstreeks democratisch gelegitimeerde stads- of regiogewesten op te richten. Zo zou een idee uit het Egmontpact een kleine 40 jaar later alsnog worden uitgevoerd.

30 Deze eerder verregaande hervormingen roepen allicht meer vragen op dan er te beantwoorden zijn.

Over het uitgangspunt van het debat kan allicht sneller eensgezindheid worden bereikt: de bestaansredenen en/of het bestaansrecht van een bestuursniveau, dienst, organisatie kan nooit worden verantwoord louter en alleen door haar bestaan en zelfs niet door de puike kwaliteit van haar dienstverlening. Haar bestaansredenen moet steeds buiten zichzelf te vinden zijn. Mutatis mutandis: bedrijven die goederen of diensten produceren waar geen klant meer naar vraagt zijn evenmin een lang leven beschoren. Stabiliteit, rechtszekerheid en duidelijke ankers zijn een belangrijk goed. Ze ontslaan niemand van de plicht om zich zelfkritisch te blijven afvragen: wat zijn de reële uitdagingen van vandaag en morgen én welke instrumenten en hefboomen zijn nodig om de vooropgezette doelstellingen, rekening houdend met de wijzigende context, op de meest effectieve en efficiënte manier aan te pakken? Als een bestuurlijke hervorming *niet* of onvoldoende “out of the box” gebeurt, dan heeft ze doorgaans tot gevolg dat structuren, instellingen en instituties niet worden hervormd en/of zo nodig worden afgeschaft. Dan is het risico eerder groot dat nieuwe structuren en instellingen worden

gecreëerd. Niet in de plaats van, maar naast bestaande instellingen en structuren, waarna het resultaat niet beter, maar veeleer slechter wordt.

Kortom, een eventuele hervorming moet correct en dus objectief onderbouwd worden aangepakt, vertrekkende van de juiste vragen. Bovendien wordt best gefocust op de totaliteit en onderlinge samenhang en niet slechts op één bestuursniveau.

Volgende vragen zijn richtinggevend en worden best vooraf in alle objectiviteit beantwoord:

- wat is de prijs/kwaliteitsverhouding geleverd door elk van de bestuursniveaus? Zal de totale verhouding merkbaar verbeteren door de voorgenomen hervorming?
- Zullen het hervormde bestuur en/of de bestuursniveaus aantoonbaar beter, efficiënter en meer performant zijn dan de bestaande?
- Draagt de hervorming bij of doet ze afbreuk aan actuele, zeer relevante, bestuurlijke – en staatskundige inzichten op het vlak van multi-level governance?
- Versterkt de hervorming de Vlaamse regio als geheel binnen de context van globalisering en “the global shift towards the East”? Immers, in het bijzonder in landen als China, India en Japan, maar ook in Zuid-Amerika

32 zijn provincies een erg vertrouwd, gekend en relevant bestuurlijk schaalniveau. Vlaanderen zou zinvolle partnerschappen kunnen breken en/of kansen kunnen missen bij een radicale hervorming van het subregionale niveau dat vooral ook in internationaal perspectief erg relevant is⁵.

Een grootschalige, ingrijpende hervorming van één of meer bestuursniveaus - hervorming van één betekent een hervorming van alle bestuursniveaus; er gewoon één wegnemen, is een illusie - zonder een afdoende onderbouwd antwoord op voorgaande vragen zou wel eens een averechts effect kunnen genereren. Wie hervormt zonder een duidelijk antwoord op voorgaande vragen verliest immers focus en verspeelt het noodzakelijke draagvlak om hervormingen te realiseren of te doen slagen. Hervormen kost energie, tijd en dus geld. Energie, tijd en geld die de overheid niet kan inzetten voor haar kerntaak: voorzien in efficiënte en zinvolle dienstverlening.

⁵ Zie o.a. www.cathyberx.be (Buitenlandse missies en internationale samenwerking).

En er is meer. Volgens econoom Lord Maynard Keynes volstaat het niet dat de beoogde toestand na een hervorming simpelweg een beetje beter is dan die ervoor: *"It is not sufficient that the state of affairs which we seek to promote should be better than the state of affairs which preceded it; it must be sufficiently better to make up for the evils of the transition⁶"*, aldus Keynes. Of nog: 'De nieuwe toestand moet véél beter zijn, ter compensatie van het kwaad van de overgang.'

Dit is geen pleidooi tegen een grootschalige gebiedsdekkende hervorming of tegen hervormingen *tout court*. Integendeel, een overheid moet inderdaad permanent zelfkritisch zijn, en degelijk onderbouwd (durven) bijsturen waar nodig. Maar, objectieve antwoorden op de eerder opgeworpen vragen lijken daarbij een must. Ook hier is een evolutie allicht zinnvoller dan een revolutie.

⁶ John Maynard Keynes, [Burke's Timidity on Embarking on War](#), 1904 geciteerd in: Robert Skidelsky, *John Maynard Keynes: the economist as saviour 1920-1937*, 1995 p. 62, Penguin Books.

- 34 Een gedegen antwoord op voorgaande vragen is overigens niet enkel relevant voor bestuurlijke hervormingen of in het bijzonder bestuurlijke schaal aanpassingen op zich, maar evenzeer voor de implementatie van tal van andere maatregelen die de bestuurskracht van o.a. de gemeentebesturen moeten vergroten. Op dit ogenblik ontbreekt soms nog de wil om effectief intergemeentelijk samen te werken, dit ondanks meer en meer stimulansen via allerlei decreten (bv. het decreet ruimtelijke ordening). Ondanks de vele samenwerkingsverbanden, wordt soms toch nog te lokaal gedacht. Een meer globale visie, een globaal kader – als resultaat van de zoektocht naar het antwoord op voorgaande vragen – zou daaraan kunnen verhelpen.





2. Lokale besturen

37



38 Zoals gezegd is ook de schaalgrootte van onze lokale besturen (terug) een discussiepoint. In het Witboek Interne Staatshervorming gaf ook de Vlaamse Regering al aan dat er sprake is van een zoektocht naar de juiste schaal: *"een zoektocht naar de juiste schaal: de schaal van het maatschappelijke functioneren stemt niet (meer) overeen met de schaal van de verschillende bestuursniveaus en haar administratieve grenzen".* En: *"De roep om een einde te maken aan de 'verrommeling' van de bestuurlijke organisatie geeft aan dat de 'ad hoc'-aanpak van de bestuurlijke organisatie stilaan zijn grenzen heeft bereikt. Aanpassingen aan de grenzen van de democratische structuren dringen zich op."* Bijkomend wordt vastgesteld dat de capaciteit van vele lokale besturen niet meer is aangepast aan de uitdagingen van vandaag.

Vanuit die vaststelling wil de Vlaamse Regering de bestuurskracht van de gemeenten versterken door een schaal aanpassing. Ze wil dit doen door enerzijds vrijwillige fusies te stimuleren (doorbraak 1⁷) en anderzijds schaalvergroting via (meer) samenwerking te

⁷ Witboek Interne Staatshervorming doorbraak 1: Kader voor vrijwillige fusie en opbouw modeldossier.

bewerkstelligen (doorbraken 3, 4, 7, 55, 57, 58 en 59⁸). Voor wat betreft de vrijwillige fusies was het de bedoeling dat de gemeenteraden van de kandidaat-gemeenten tegen 30 april 2011 een principiële beslissing zouden nemen om vanaf 1 januari 2013 van start te kunnen gaan als fusiegemeente. Ondanks de financiële stimuli en het aanbod van ondersteuning ging geen enkele (groep van) gemeente(n) in op de oproep.

Misschien kunnen we lessen trekken uit een grondige analyse van de voorgaande grootschalige gemeentelijke fusie van 1976.

⁸ Witboek Interne Staatshervorming doorbraak 3: Wegnemen van drempels voor verregaande vrijwillige samenwerking en integratie van gemeente en OCMW; doorbraak 4: Modernisering van de samenwerkingsmogelijkheden voor OCMW's; doorbraak 7: Versterking band intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemeente; doorbraak 55: Aanpak stadsregionale samenwerking – rasterstad; doorbraak 57: Aanpassing decreet intergemeentelijke samenwerking; doorbraak 58: Decretaal kader interbestuurlijke samenwerking; doorbraak 59: Code van interbestuurlijk samenwerken.

2.1 Historiek lokale besturen

41

De eerste steden in België ontstonden in de Romeinse periode (bv. Tongeren, Doornik, ...). Deze steden (civitas) werden onderverdeeld in dorpen (pagi). Na de Romeinen kwam het bestuur van deze steden in handen van vertegenwoordigers van het keizerlijke of koninklijke bestuur (graven, hertogen, ...). In die tijd ontstond er een administratief en financieel beheer, een ambtenarij zeg maar. Ook op het platteland ontstond, zij het trager, een gelijkaardige evolutie.

De Franse Revolutie zorgde voor een keerpunt. Op 1 oktober 1795 werden de gebieden die later België zouden vormen, ingelijfd en onderworpen aan de Franse wetgeving die voor een uniformisering van de lokale besturen zorgde. In 1789-1790 werden bovendien de departementen opgericht. Deze departementen stemmen nagenoeg overeen met de huidige provincies en golden als de hoeksteen van de staatsinrichting. Hoewel de gemeentebesturen enkele, zij het beperkte, democratische rechten hadden, was het lokale bestuur onder de Franse bestuursperiode sterk ondergeschikt aan het centrale gezag. Na de val van Napoleon in 1815 en de oprichting

42 van België bleven de departementen quasi behouden. Wel werden ze omgedoopt tot provincies. Ze bleven de bestuurlijke en gerechtelijke geografische basiseenheden.

Het begrip gemeente was in die tijd erg onduidelijk en het statuut van een bepaald gebied (gemeente of een andere lokale entiteit) kon erg wisselen. Zowel de Franse als de Nederlandse overheid had in die tijd plannen om - omwille van o.a. fiscale redenen - te kleine gemeenten af te schaffen. Weinig van die plannen werden effectief uitgevoerd en na de Belgische onafhankelijkheid werden de weinige verplichte fusies terug ongedaan gemaakt.

In die tijd al bestond het gekende spanningsveld tussen lokale besturen en de centrale macht. Lokale besturen werden eerder als een ondergeschikt bestuursniveau beschouwd en in de (Franse) grondwet van 1795 werd de lokale autonomie erg beperkt. Het is pas bij het in voege gaan van de grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815) dat gemeenten in onze gebieden de mogelijkheid kregen om 'eigen belangen' te behartigen en dus in zekere zin een niet-limitatief takenpakket kregen. Ook de Belgische grondwet (1831) en de Gemeentewet

(1836) betekende een versterking voor de lokale besturen. Hoewel de centrale overheid de bevoegdheden en de middelen bleef bepalen en de benoeming van de lokale bestuurders centraal gebeurde, werd de bevoegdheid om zelf belastingen te heffen in de Belgische grondwet ingeschreven. De Gemeentewet hield de omschrijving van het gemeentelijk takenpakket bewust vaag zodat gemeenten konden inspelen op de noden van het moment. Gemeenten kregen dus zowel eigen als specifiek toegewezen bevoegdheden.

Onder impuls van zowel het Franse als het Nederlandse gezag daalde het aantal gemeenten in wat later België zou worden van 2741 (anno 1800) tot 2498 (anno 1830). Na de onafhankelijkheid zorgde vooral het streven naar eigenheid voor weinig gemeentelijke samenvoegingen. Meer nog, in de periode 1830-1928 werden in België 153 gemeenten opgericht en 7 gemeenten afgeschaft. Zo stond de teller in 1928 op 2675.

Vanaf 1928 zag men in dat een verdere toename niet gewenst was en al in 1922 begon men intergemeentelijke

44 samenwerking te promoten⁹. In 1937 waren er concrete adviezen van het 'studiecentrum voor de hervorming van de staat' die pleitten voor een grootschalige schaalvergroting. Een concreet wetsvoorstel werd in die zin uitgewerkt¹⁰. Het duurde – hoofdzakelijk door WOII - nog tot 1964 vooraleer een systematisch beleid m.b.t. gemeentelijke samenvoegingen werd uitgetekend¹¹ ¹².

Pas na het herstel na WOII gaf de toenmalige regering Eyskens - Lilar in 1958 aan dat ze de mogelijkheid om niet-leefbare gemeenten samen te voegen, zou 'bevorderen'. In november 1959 wees de toenmalige 'Centrale Raad voor

⁹ J. Ackaert, en C.Dekien, *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvorming. Beleidsvaluerend onderzoek met betrekking tot de gemeenten uit het Vlaams Gewest*, Leuven, KULeuven – Afdeling Bestuurswetenschappen, 1988, pp. 6-7

¹⁰ Cfr. artikel 3 van de Grondwet kon een wijziging van gemeentelijke grenzen enkel krachtens een wet waardoor het aan het parlement was om initiatief te nemen.

¹¹ Tussen 1932 en 1263 werden enkel in de provincie Luik vier gemeenten afgeschaft en in 1958 werden Berendrecht, Lillo en Zandvliet bij Antwerpen gevoegd.

¹² Een uitzondering op deze luwte was de Duitse bezetting tijdens WO II: de bezetter voerde verplichte samenvoegingen door rond de steden Antwerpen, Gent, Brugge, Charleroi en Luik. Deze werden na de oorlog snel terug ongedaan gemaakt.

het Bedrijfsleven' erop dat de versnippering van lokale besturen erg nefast was. In lijn met die traditie pleitte ook het *VOKA-memorandum lokale verkiezingen 2012* voor fusies van kleinere gemeenten.

De Eenheidswet van 1961¹³ - een poging van de regering om de structurele zwakheden van de Belgische economie op te lossen - bevatte een hoofdstuk m.b.t. de '*wijziging der gemeentelijke grenzen*'. Het initiatief moest uitgaan van de minister van Binnenlandse Zaken. De voorstellen moesten worden voorgelegd aan de ministerraad en conform het toenmalige artikel 3 van de Grondwet worden bekrachtigd door Kamer en Senaat¹⁴. De mogelijkheid om gemeenten samen te voegen via de Eenheidswet werd beperkt tot eind 1971. Tussen 1961 en 1971 werden op basis van de Eenheidswet 298 gemeenten afgeschaft. Via de gewone wettelijke procedure werden bovendien 6 gemeenten afgeschaft.

¹³ Belgisch Staatsblad 15 februari 1961, wet voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel.

¹⁴ Voor de volledigheid moet worden vermeld dat er – naast de wet van 14 februari 1961 – nog een gewone procedure bestond om gemeenten samen te voegen. Deze procedure werd geregeld door het toenmalige artikel 3 van de Grondwet en artikel 83 van de Provinciewet. Bij deze procedure ging het initiatief uit van de gemeenten zelf.

46 Het aantal gemeenten in België evolueerde van 2663 naar 2359. De fusies uit die tijd waren vrijwillig en hebben niet geleid tot een grotere bestuurskracht. Na deze fusieoperatie bleven er nog 1420 gemeenten (60 %) met minder dan 2000 inwoners over...

Een volgende, belangrijke stap was de grondwetswijziging van 1970. Naast de vorming van de gewesten en gemeenschappen werd het principe van decentralisatie ingeschreven in de grondwet. Uiteraard kon een verdere effectieve decentralisatie richting gemeentebesturen enkel indien eerst werk werd gemaakt van een significante verhoging van de bestuurskracht van die gemeenten. Grootschalige fusieoperaties drongen zich op en werden mogelijk gemaakt door de wet van 23 juli 1971¹⁵.

¹⁵ 'Wet betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van hun grenzen'.

Deze wet maakte het mogelijk voor de regering om tot 1 januari 1983¹⁶ gemeenten samen te voegen.

In de jaren '70 waren alle nationale politieke partijen (ook de oppositie) overtuigd van de noodzaak van een grootschalige fusieoperatie. Toch heeft de fusie van 1976 tot één van de tot dan toe hevigste parlementaire en senaatsdebatten geleid in de Belgische geschiedenis. Het was vooral de manier waarop de toenmalige regering Tindemans I en in het bijzonder toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Joseph Michel de fusies doordrukte, die op hevig verzet stuitte.

Uiteraard was er ook massale weerstand vanuit de lokale besturen zelf. De regering duwde door, negeerde daarbij de meeste gemeentelijke en provinciale adviezen en legde de voorstellen voor aan Kamer en Senaat zonder de mogelijkheid om de fusievoorstellen te amenderen. De voorstellen waren te nemen of te laten. De oppositie was furieus - een groot deel verliet finaal zelfs de zaal - maar op

¹⁶ Deze wet sprak evenwel niet van een globaal plan, een globale operatie en de wet ging gepaard met een wet 'houdende organisatie van de agglomeraties en federaties'. Deze laatste - communautair geïnspireerde - wet bleef, uitgezonderd Brussel, quasi dode letter en werd nadien afgeschaft.

48 23 september 1975 stemde na de Kamer ook de Senaat in met het voorstel en waren de fusies een feit. 2267 van de toen 2359 gemeenten waren betrokken. Het totale aantal werd herleid naar 589. Het aantal dat we vandaag nog kennen¹⁷.

Volgens onderzoeker Koenraad De Ceuninck bestaan er weinig concrete inhoudelijke motieven waarom de fusies zijn doorgevoerd zoals ze zijn doorgevoerd.

Op basis van een machtsmomentanalyse concludeert hij in zijn erg boeiend doctoraat¹⁸ dat *"de hoofdrol tijdens het hele besluitvormingsproces - en voornamelijk de beslissende fase ervan - leek te zijn weggelegd voor de politici die in politiek Brussel over een directe toegang tot de regering of de minister van Binnenlands Zaken beschikten. ... Het gevolg hiervan was dat het uittekenen van de nieuwe gemeentegrenzen een louter partijpolitieke aangelegenheid is geworden waarbij*

¹⁷ In de praktijk werd dit aantal pas bereikt in 1983, het moment dat de zeven randgemeenten van de stad Antwerpen bij de stad gevoegd werden.

¹⁸ Koenraad De Ceuninck, *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, 2009, Vanden Broele, 479 p.

compromissen tussen de meerderheidspartijen centraal stonden"

49

Een algemene verantwoording werd uiteraard wel gegeven, en zoals gezegd, ook de oppositie was het eens met deze ratio legis. De belangrijkste argumenten waren: het aanpakken van de grote fragmentatie, de hoge mate van inefficiëntie, de sterke politisering, de toenemende gemeentelijke opdrachten waartegen te kleine gemeenten niet opgewassen waren, het gebrek aan professionaliteit bij het gemeentepersoneel én de toenemende eisen van de bevolking. Toenmalig minister van Binnenlandse zaken Michel gebruikte volgende argumenten om de fusies te motiveren¹⁹:

- *De veranderende leefwereld van de mensen.* Afstanden worden steeds kleiner en de toenmalige gemeenten waren nauwelijks aangepast aan deze realiteit;

¹⁹ Probleemstellende nota bestuurlijke schaal in Vlaanderen (i.o.v. de werkgroep 'bestuurlijke schaal en interbestuurlijke samenwerking' binnen VLABEST, Koenraad De Ceuninck (naar MICHEL, J., 'La fusion des communes. Un bilan provisoire'. In *Res Publica*, 24, 1982, 3-4, pp. 407-409.)

- 50
- *Een verhoogde solidariteit creëren tussen centrum- en randgemeenten.* Centrumgemeenten droegen veel financiële lasten voor bepaalde publieke diensten, terwijl ook de inwoners van de randgemeenten dikwijls de vruchten plukten van die dienstverlening;
 - *Een hergroepering van randgemeenten rond de steden bewerkstelligen.* Vele gemeenten waren immers zodanig uitgebreid, dat ze als het ware een stad vormden. Aan deze bestuurlijke versnippering moest een einde komen;
 - *De kleine landelijke gemeenten van degelijk geschoold personeel voorzien.* Vaak waren zij niet in staat om voldoende geschoold personeel te vinden of te betalen;
 - *De gemeenten terug financieel gezond maken;*

Tot slot benadrukte de minister dat ondanks die schaalvergroting de lokale politiek een 'menselijke zaak' moest blijven waarbij een goed contact tussen bestuurder en inwoners mogelijk bleef.

51

Wat ook een rol heeft gespeeld, is dat er vanuit de economische wereld druk was om de schaal van de gemeenten te vergroten. De bestuurlijke versnippering was immers een rem op de economische groei, o.m. voor de inplanting en ontwikkeling van bedrijventerreinen.

De fusies van voor de jaren '70 hadden tot doel de kleinere gemeenten af te schaffen. Achter de grootschalige fusie in 1975 lag een meer uitgebreide, drieledige filosofie: de allerkleinste gemeenten fuseren om ze terug leefbaar te maken, de middelgrote gemeenten uitbouwen tot centrumgemeente en in de grotere steden een (meer) geïntegreerd beleid tot stand brengen.

52 2.2 De situatie vandaag

Bestaat er vandaag een even grote noodzaak aan een grootschalige fusie als in de jaren '70?

Ook nu klinken pleidooien en worden argumenten aangevoerd voor een schaalvergroting van lokale besturen:

- a) De huidige **precaire financiële en economische toestand**²⁰. Volgens een recente studie van Belfius heeft de crisis in de bestuursperiode 2007– 2012 globaal geen gevolgen gehad voor wat betreft de ontvangsten. Die blijven toenemen ondanks de crisis. De crisis heeft wel gevolgen voor de uitgaven en in het bijzonder voor de zogenaamde overdrachtsuitgaven zoals de toelage aan het OCMW en de politieke zone. Hierdoor verslechteren de budgetsaldi. Het saldo eigen dienstjaar van de Vlaamse gemeenten steeg van -103 miljoen EUR in 2010 naar -269 miljoen EUR in 2011 en tot

²⁰ Cfr. de harde analyse van de gemeente- en provinciefinanciën gemaakt door Belfius (Lokale Financiën, Gemeenten en provincies, juli 2012, Belfius Bank en Verzekeringen. Zie www.belfius.be/onzestudies).

-355 miljoen EUR in 2012 (dit is trouwens bijna 95%²¹ van het tekort voor alle gemeenten in België samen). Belfius toont aan dat de onzekere context ook de lokale investeringen heeft afgeremd, terwijl deze op het eind van een bestuursperiode gewoonlijk sterk toenemen. Investeringen van lokale besturen maken ca. 50% van de totale overheidsinvesteringen uit. In België vertegenwoordigen ze 1,8% (bruto-investeringen) van het BBP. Dat is nota bene fel lager dan het Europese gemiddelde van 2,5%²². Het (economische) belang van lokale investeringen kan nauwelijks onderschat worden. Het is van groot belang dat de lokale besturen – ook en misschien wel net vooral in tijden van crisis – blijven investeren. Ze moeten dat uiteraard doen op een slimme en voorzichtige manier.

²¹ Dit percentage is niet zo dramatisch als het op het eerste gezicht lijkt aangezien het in elke gemeente anders dient te worden geïnterpreteerd. Wat echt telt, is het saldo algemeen totaal, wat overwegend positief is voor de Vlaamse gemeenten. Ter vergelijking: in Wallonië en Brussel staan heel wat gemeenten onder streng toezicht voor het eigen dienstjaar, wat voor Vlaanderen niet het geval is.

²² Bron: [Lokale besturen moeten tering naar de nering zetten](#). VOKA-memorandum lokale verkiezingen (2012).

- 54 Tot slot geeft de bank nog enkele grote financiële zware uitdagingen voor de nieuwe lokale besturen mee:
- de implementatie van de hervorming van de brandweerdiensten;
 - de toepassing van de hervorming van de pensioenen van het statutair personeel;
 - de demografische evolutie met in het bijzonder de vergrijzing;
 - de bijdrage van de lokale besturen aan het budgettair stabiliteitspact 2012- 2015 Volgens VOKA vertaalt de schaal van de gemeenten zich ook in gemiddeld hogere belastingtarieven in kleine gemeenten. Het gemiddeld tarief aanvullende personenbelasting ligt in kleine gemeenten significant hoger (7,4%) dan in middelgrote gemeenten. Iets gelijkaardigs zien we bij de aanvullende opcentiemen²³.
- b) Ook de gemeentebesturen staan in volle crisis en diepgaande maatschappelijke en bestuurlijke transitie voor verschillende grote en vooral financieel zwaarwegende **uitdagingen**. Naast de eerder genoemde gaat het o.m. om de uitbouw en sanering

²³ *Ibid.*

van het rioleringsstelsel. Het rioleringsstelsel moet niet alleen verder worden uitgebouwd: nog niet iedereen, die aangesloten moet zijn, is effectief aangesloten op een riolering en een zuiveringsinstallatie. Bovendien moet het stelsel grondig worden gesaneerd. De kost voor dergelijke - niet eens zichtbare maar hoogstnoodzakelijke - investeringen, is immens. Alle Vlaamse steden en gemeenten samen kijken in dit kader aan tegen een structureel financieringstekort van 300 miljoen EUR per jaar²⁴.

Bovendien dreigt Europa met boetes wegens het niet tijdig halen van de ambitieuze doelstellingen uit de Europese Kaderrichtlijn water. Riolerings is één uitdaging, maar er zijn er vele andere. Bovendien, meer en meer, in het bijzonder ook ruimtelijke uitdagingen, overstijgen de huidige gemeentegrenzen.

- c) Hetgeen de **regioscreening** en m.n. de inventarisatie in het raam van de regioscreening, ons in eerste instantie heeft geleerd is dat er massaal intergemeentelijk wordt samengewerkt. In heel Vlaanderen werden niet minder dan 2229 verschillende formele en minder

²⁴ Bron: *Memorandum gemeenteraadsverkiezingen 2012*, Vlario

formele intergemeentelijke en/of interOCMW samenwerkingsverbanden geïnventariseerd, 729 daarvan zijn actief in de provincie Antwerpen. Een Vlaamse gemeente participeert gemiddeld aan 68 samenwerkingsverbanden. De Vlaamse recordhouder, Turnhout – toevallig of niet één van de weinige gemeenten die geen schaalvergroting kende tijdens de grootschalige fusie van 1976 – inventariseerde zelf maar liefst 152 verschillende samenwerkingsverbanden. Uit het oprichtingsjaar van de verschillende samenwerkingsverbanden blijkt dat intergemeentelijk samenwerken iets van alle tijden is.

Sinds 2000 kunnen we spreken van een explosieve groei. De samenwerkingsverbanden worden geïnitieerd door alle overheden: federaal, Vlaams, provinciaal maar evenzeer en vooral door de gemeentebesturen zelf. Ook valt op dat de samenwerkingsverbanden globaal gezien in alle beleidsdomeinen terug te vinden zijn. Dit wil zeggen dat alle overheidsniveaus voor wat betreft hun beleidskwestie inzetten op of automatische teruggrijpen naar een schaalniveau dat groter is dan de schaal van de huidige gemeenten. Eén van de opvallende conclusies van een eerste, analytisch rapport over de resultaten

van de inventarisatie luidde dan ook als volgt: *“de toename vanaf 2001 is vooral te situeren op het vlak van de interlokale verenigingen en projectverenigingen. ... Dit betekent dat de gemeenten de afgelopen tien jaar volop hebben ingezet op kleinschalige samenwerkingsverbanden om te komen tot een vergroting van hun capaciteit en expertise...”*.

Is deze evolutie wenselijk? Draagt ze bij tot een transparant, efficiënt en effectief bestuur? Om een wildgroei aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te vermijden, lijkt een duidelijk kader nodig. En, moeten we niet ook nadenken over andere, structurele oplossingen zoals een opschaling of herverdeling van bepaalde taken en bevoegdheden?

Vandaag situeert de intergemeentelijke samenwerking zich in het intermediair landschap naast of beter tussen de drie democratisch gelegitimeerde bestuursniveaus in Vlaanderen. De huidige situatie zorgt voor problemen op diverse vlakken: een tekort aan democratische controle, verkokering, gebrek aan transparantie, gebrek aan efficiëntie en een onduidelijke bevoegdheids- en taakverdeling. Een gelijklopende analyse is ook in het

Witboek Interne Staatshervorming gemaakt. Overigens, lokale besturen klagen zelf over een gebrek aan vat op de besluitvorming die in deze intermediaire intercommunale samenwerkingsverbanden plaatsvindt. Met de regioscreening wil de Vlaamse regering orde scheppen in deze chaos.

Enkele van de problemen die het Witboek aanhaalde, werden onlangs nog bevestigd door een studie van *Guberna, het Instituut voor Bestuurders*. Het onderzocht de bestuurspraktijken van intercommunales aan de hand van een enquête en kwam tot enkele belangrijke vaststellingen, zoals²⁵:

- De overheid draagt verschillende petjes ten aanzien van de intercommunales. Naast aandeelhouder is de overheid dikwijls ook toezichthouder; opdrachtgever; klant, verstrekker van subsidies. Verschillende uiteenlopende petjes vergroten of impliceren het risico op belangenconflicten;
- De raden van bestuur tellen doorgaans een zeer groot aantal leden, gemiddeld zo'n 29 effectieve

²⁵ *Guberna, Bestuurspraktijken bij intergemeentelijke samenwerkingen: Conclusies van de enquête over deugdelijk bestuur bij Vlaamse intercommunales* i.s.m. Deloitte en Belfius, 2012, 24p.

bestuurders, met een minimum van 4 en een maximum van 56. Naast de effectieve bestuurders tellen deze raden van bestuur niet zelden ook een aantal waarnemers waardoor het gemiddelde stijgt tot 36 met een minimum van zes en een maximum van 69. Dit doet vragen rijzen over de overhead en efficiëntie.

- De samenstelling van de raden van bestuur is indirect afhankelijk van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen. Benoemingen en dus de keuze van de bestuurders, worden zelden inhoudelijk gemotiveerd. Van enige reflectie over het gewenste expertise- en/of competentieprofiel, laat staan van een onderzoek naar complementaire competenties van én diversiteit onder bestuurders, is geen sprake.
- Het toezicht op de intercommunales is complex want het aantal toezichtsinstanties talrijk en divers: externe controles door bedrijfsrevisoren, regeringscommissarissen, Inspectie Financiën en soms ook sectorale toezichthouders zoals de VREG. Kortom, ook het intern toezicht verdient meer aandacht;

- Er is ook positief nieuws: zonder wettelijke genderverplichting is de genderdiversiteit bij de intercommunales groter dan in de private sector. De intercommunales tellen gemiddeld 24% vrouwen in hun raad van bestuur. Dit percentage zakt evenwel naar 14% voor de uitvoerende (directie)comités.

Stuk voor stuk zeer belangrijke aandachtspunten. Ze moeten zeker worden aangepakt in het raam van de verdere vormgeving van de intergemeentelijke samenwerking en de sanering van de intermediaire structuren.

Guberna legt de vinger op de wonde, maar er is meer: ook een onderzoek naar de evolutie van het takenpakket, de middelen en bv. het personeelsbestand van intercommunales en andere samenwerkingsverbanden is meer dan ooit noodzakelijk. Alleen zo kan men nagaan of en in welke mate intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hun initiële takenpakket en dito middelen en personeel gaandeweg en substantieel zijn gaan uitbreiden. Het is een dynamiek die vele organisaties kenmerkt. Door geleidelijke uitbreiding en verbreding van hun takenpakket

trachten zij hun bestaan(sreden) te consolideren en te versterken. Voor zover en in de mate dat deze tendens zich ontwikkelde/ontwikkelt in het raam van de intergemeentelijke samenwerking lijkt het democratische deficit, de verrommeling en de overhead enkel te zijn toegenomen. Een objectieve analyse van deze dynamiek is ook voor de gemeentebesturen zelf van kapitaal belang.

- d) Een **vergelijking** van de schaal van onze lokale besturen met die in **andere Europese landen** kan verhelderend zijn. Ook wat de organisatie van lokale besturen betreft, kent Europa twee grote bestuurlijke tradities: een noordelijk en een zuidelijk bestuursmodel. In het noordelijke model is er sprake van veel bevoegdheden voor lokale besturen en een zekere scheiding tussen de lokale en centrale overheid. In het zuidelijke model zijn de gemeentelijke bevoegdheden veeleer beperkt en is het toezicht door de centrale overheid streng.

Deze verschillen blijken bijvoorbeeld ook uit de manier waarop de financiële problemen van quasi alle Europese lokale besturen in de jaren '70 werden aangepakt. Sommige landen kozen voor een centralisatie en het afnemen van bevoegdheden resp. het beknotten van de financiële autonomie. Andere landen kozen net voor een verdergaande decentralisatie én verhoging van de fiscale autonomie. Landen met een noordelijk bestuursmodel kennen eerder grote lokale besturen, terwijl de lokale besturen in landen met een zuidelijk bestuursmodel eerder klein zijn. Het verschil tussen het noordelijke en zuidelijke bestuursmodel – met uitzondering van Portugal en recent ook Griekenland²⁶ – blijkt duidelijk uit deze tabel²⁷. Wat betreft het gemiddeld aantal inwoners per gemeente, situeert België (18 477) zich boven de mediaan (15 683) maar nog ver onder het gemiddelde (27 078)²⁸.

²⁶ Vanwege territoriale hervormingen in juli 2010.

²⁷ Bron: *EU subnational governments – 2010 key figures* (2011/2012 edition, The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) and Dexia Crédit Local).

²⁸ Als we enkel Vlaanderen bekijken, komen we tot volgende cijfers: 6 251 983 inwoners (toestand 2010), 308 gemeenten, dus gemiddeld 20 299 inwoners per gemeente.

	# inw. (miljoen)	totaal aantal gemeenten	gemiddeld aantal inwoners per gemeente
Frankrijk	64,8	36697	1767
Hongarije	10,0	3177	3148
Oostenrijk	8,4	2357	3559
Luxemburg	0,5	106	4774
Spanje	40,1	8116	4938
Duitsland	81,8	11553	7077
Italië	60,5	8094	7471
Polen	11,3	2479	15404
Finland	5,4	336	15961
België	38,2	589	18477
Zweden	10,9	290	32338
Portugal	9,4	308	34536
Griekenland	10,6	325	34785
Nederland	16,6	418	39742
Denemarken	5,5	98	56592
Ver. Koninkrijk	62,0	406	152685

Ook interessant in dit kader is de vergelijking die VOKA maakte tussen de aantallen politiek personeel in Vlaanderen en Nederland (op gemeentelijk en provinciaal niveau). Per 100 000 inwoners is de verhouding Vlaanderen - Nederland als volgt | 18,5 tegen 57,6 gemeenteraadsleden, 44,3 tegen 0 OCMW-raadsleden, 25,5 tegen 9,1 schepenen, 5 tegen 2,7 burgemeesters, 6,6 tegen 3,4 provincieraadsleden, 0,5 tegen 0,4 gedeputeerde en 0,1 gouverneurs voor beide. Nederland doet het op lokaal vlak dus met een heel pak minder bestuurders. Logisch, hoe groter de gemeenten, hoe kleiner het aantal politiek personeel per inwoner. Merk op dat de aantallen in politieke personeel voor de provincies nagenoeg gelijk zijn.

- e) Opvallend: het recente Nederlandse regeerakkoord²⁹ dat VVD sloot met de PvdA zet fel in op decentralisatie en een wezenlijke schaalverhoging van zowel gemeentelike als provinciebesturen. Op lange termijn wil Nederland evolueren naar 5 'landsdelen' (met een gesloten huishouding) en gemeenten van tenminste 100 000 inwoners. Op korte termijn worden alvast de provincies

²⁹ *Bruggen slaan, regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012*

Noord-Holland, Utrecht en Flevoland samengevoegd. Met de overige provinciebesturen worden gesprekken opgestart gericht op de vergroting van de provinciale schaal. Via de opschaling van gemeentebesturen en provinciebesturen wordt er binnen deze regeerperiode gemikt op een besparing van ca. 1 miljard EUR. Ook de Nederlandse Waterschappen wil men grondig hervormen.

Of een schaalvergroting wenselijk is, is één vraag. Of een schaalvergroting globaal en via een absolute top-downaanpak gerealiseerd moet worden, is een andere. In de aanloop van en tijdens de grote fusie in de jaren '70 hadden gemeentebesturen in ons land een andere positie dan vandaag. De decentralisatie ten voordele van de gemeenten werd duidelijk verankerd in de Grondwet. Ook de macht van lokale besturen ten opzichte van het vandaag voor gemeentelijke fusies bevoegde bestuursniveau, namelijk het Vlaamse, is niet meer te vergelijken met die van toen ten opzichte van het federale niveau. Een globale fusieoperatie, volledig - tegen de zin van de lokale besturen - opgedrongen en doorgedrukt lijkt vandaag niet realistisch en dus niet aangewezen. Overigens, misschien bewijst dit

66 wel dat de fusies in de jaren '70 alvast toch hebben geleid tot wat men beoogde: een toename van de bestuurskracht van lokale besturen, aangepast aan de lokale noden en behoeften van die tijd. Lokale besturen zijn vandaag eerder "gelijkwaardige" partners van de centrale overheid waardoor top-down beslissingen tegen de zin van lokale besturen minder evident zijn dan destijds. Het is allerminst toeval dat de Vlaams overheid eerder voorzichtig is in deze. Het Witboek Interne Staatshervorming spreekt voorzichtig van vrijwillige fusies en stelt dat "een grootschalige top-down aanpak, waarbij het inwonersaantal van de gemeenten als leidend criterium wordt genomen, momenteel niet aan de orde is".

2.3 Het debat vandaag

Het debat over de ideale schaal van een lokaal bestuur is moeilijk want evolutief en niet eenduidig. De houding van gewezen provinciegouverneur Pierre van Outryve d'Ydewalle is veelbetekend in deze. In zijn rede voor de provincieraad van 1953 pleitte hij resoluut tegen fusies om zich in zijn rede van 1972 te ontpoppen tot een vurig voorstander van grootschalige, gemeentelijke fusies. 'Moeilijk en evolutief' zijn uiteraard geen redenen om het debat niet te voeren.

Wel is er nood aan een onderbouwd antwoord op de vraag of voorgestelde hervormingen en/of schaalaanpassingen (veel) beter zijn dan hetgeen we vandaag kennen en of ze beter passen in de nieuwe bestuurskundige inzichten ten gevolge van onze snel veranderende maatschappij (globalisering, ...). Deze antwoorden moeten leiden tot een duidelijke en onderbouwde visie over waar we naartoe moeten met onze bestuurlijke organisatie. Het is enkel binnen een dergelijk kader dat lokale besturen ook effectief aan de slag kunnen, of het nu met een effectieve schaalvergroting is of met een verbetering van de intergemeentelijke en/of interbestuurlijke samenwerking.

68 Alleen dan is de hervorming onderbouwd en solide zodat ook de publieke opinie kan worden overtuigd en aan een maatschappelijk draagvlak kan worden gewerkt.

Voorafgaand aan de fusies, waaronder de grootschalige van 1976 werden in de loop van de geschiedenis andere, minder verregaande oplossingen naar voren geschoven of uitgetoetst.

Zo werden – althans op papier – agglomeraties en federaties van gemeenten opgericht. Of werd ingezet op intercommunale samenwerking, gemeenschappelijk inzetten van personeel enz. Deze 'tussenoplossingen' zijn niet altijd efficiënt gebleken. En dus past het om bestuurlijke hervormingen 'sober' door te voeren. Dat kan vooral door resoluut te kiezen voor de meest optimale verdeling van taken tussen de bestaande basisniveau's m.n. het Vlaamse, provinciale en lokale bestuursniveau. De vorming van "stadsregionale besturen", waarvan sprake in het Witboek Interne Staatshervorming (zie doorbraak 55³⁰) en de recente suggestie van VLABEST om na te denken over

³⁰ Witboek Interne Staatshervorming doorbraak 55: Aanpak stadsregionale samenwerking – rasterstad

federatieve samenwerkingsvormen³¹, zou wel eens kunnen uitmonden in meer in plaats van minder bestuurlijke drukte. Dit komt de efficiëntie allicht niet ten goede.

Overigens, de discussie over schaal op zich is mijn inziens niet (langer) de belangrijkste discussie. Het is immers een illusie te denken dat uit heel het debat over het schaalniveau van lokale besturen één ideaal schaalniveau zal komen. De ideale schaal bestaat namelijk niet. Het Witboek Interne staatshervorming verwoordt het als volgt: "*Een perfecte overeenstemming tussen bestuurlijke schalen en maatschappelijke problemen is een utopie*". Eerder dan te zoeken naar (nieuwe) structuren aangepast aan de schaal van het probleem kiezen we best voor een toewijzing aan het meest geschikte bestuursniveau volgens het principe van de subsidiariteit, dat precies noopt tot een efficiëntieanalyse bij de verdeling van bevoegdheden³².

³¹ *Advies van de Vlaamse adviesraad voor bestuurszaken (VLABEST) over het rapport inventarisatiefase regioselectie (2 oktober 2012).*

³² P. Popelier en D. Sinarde, "Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur", in *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatsvorming*, P. Popelier, D. Sinarde e.a. (eds.), Antwerpen, Intersentia, 2012, 26.

70 Het is aan de organisatie van dit bestuursniveau om aanpak en schaal van het probleem optimaal op mekaar af te stemmen. **Intergemeentelijke samenwerking** maar allicht meer nog **interbestuurlijke samenwerking** of coproductie zijn hier de sleutels. In die zin wordt denken in schalen steeds minder relevant en zal de (organisatie van de) resultaatgedreven aanpak van het probleem op zich centraal staan.

Interbestuurlijke afspraken, interbestuurlijke samenwerking (multi-level-governance) zullen steeds belangrijker worden. Al in 2007 schreef onder andere het Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen (SBOV) dat ze *“ervan uitgingen dat interbestuurlijke samenwerkingsverbanden aan belang zullen winnen. Hoofdoorzaak is de toenemende druk naar efficiënt en effectief bestuur waarbij het steeds meer noodzakelijk wordt om alle krachten te bundelen om maatschappelijke problemen aan te pakken of om ontwikkelingskansen zo goed mogelijk*

*te benutten”*³³. Ook het Witboek Interne Staatshervorming erkent dit en kondigt een code en een wettelijk kader voor interbestuurlijke samenwerking aan³⁴.

Vanwege het toenemende belang van intergemeentelijke samenwerking en de toepassing van de zogenaamde multi-level governance³⁵ verdient dit principe meer aandacht in het bestuurlijk debat.

³³ Steunpunt beleidsrelevant onderzoek bestuurlijke organisatie Vlaanderen (SBOV), B-project interbestuurlijke samenwerking, Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld (vaststellingen, besluiten en aanbevelingen), rapport D/2006/10106/022, p. 1, maart 2007 (citaat naar Mandell 1999; Pierre & Peters 2005).

³⁴ Doorbraak 58: Decretaal kader interbestuurlijke samenwerking. Doorbraak 59: Code van interbestuurlijk samenwerken

³⁵ Multi-level governance (Vrij vertaald: meerlagig bestuur) is een theorie over de positionering van hedendaagse overheden die haar oorsprong heeft in studies over de Europese integratie. De politicologen Liesbet Hooghe en Gary Marks waren de eersten die naar voren kwamen met het concept multi-level governance in het begin van de jaren negentig. Hun theorie was het resultaat van een studie over de nieuwe structuren die de Europese Unie met het Verdrag van Maastricht had ingesteld in 1992. Multi-level governance is een conceptualisering van de gedachte dat er veel interagerende autoriteiten en structuren aan het werk zijn in de opkomende internationale politieke economie (bron: www.wikipedia.be).

72 Eigenlijk moeten we nog een stap verder gaan: van multi-level governance naar **multi-actor governance**. Initiatieven als de recente oproep van Geert Noels om – in de nasleep van het drama van Ford Genk – de (onafhankelijke) krachten te bundelen en na te denken over de economie en de arbeidsmarkt van de toekomst, moeten een plaats krijgen in het bestuurlijk denken. Marc Michils verwoorde het als volgt: *“Ik geloof enorm in een maatschappij die niet alleen ‘top down’ – vanuit ministers en regeringen – maar ook ‘bottom up’ in beweging komt. ... Het zou goed zijn als de overheid dit steunt en de organisatie op zich neemt. Niet alleen omwille van de ideeën op zich, maar ook omwille van de betrokkenheid die mensen als Geert Noels of Carl Devos tonen”*.

Deze visie sluit naadloos aan bij het pleidooi voor coproductie van de Commissie Investeringsprojecten³⁶.

73

³⁶ “Participatie gaat over interactieve meningsvorming en opbouw bij alle actoren die bij projecten betrokken zijn. In goede participatieprojecten staan ook de meningen van politici, ambtenaren en experts ter discussie. Als deze niet veranderbaar zijn en niet ter discussie mogen staan, dan is er van een participatieproces eigenlijk geen sprake. Participatie bevraagt ieders rol en ieders mening, dus ook van de bestuurders en van experts. Zo wordt een draagvlak opgebouwd en worden verschillende soorten argumenten als waardevol beschouwd: zowel de mening van de ambtenaar als van de expert, als de mening van mensen die ervaringsdeskundigheid hebben. Participatie betekent dat sprake is van betekenisvolle en ingrijpende interactie, van coproductie, waarbij, bij deze actoren op het vlak van visie, perceptie, meningen, belangen en prioriteiten echt sprake is van een ontwikkelingsproces.” Uit: Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten, Commissie Investeringsprojecten onder voorzitterschap van gouverneur Cathy Berx. Zie www.cathyberx.be. Maar, geen participatie noch inspraak zonder uitspraak. Na een goed en open proces van participatie en inspraak moet finaal steeds een politieke beslissing volgen waarin de inzichten die gaandeweg werden verfynd idealiter maximaal verankerd zijn. Zonder (de uitvoering van een) politieke eindbeslissing waarvoor een democratisch gelegitimeerde overheid ter verantwoording kan worden geroepen, dreigen participatie en inspraak te verworden tot kostelijke bezigheidstherapie en bron van frustratie.

74 De aanpak van een probleem en de bijhorende bevoegdheidsdiscussie doorloopt best deze getrapte beslissingsboom:

- Kan het lokale bestuursniveau dit probleem succesvol en efficiënt alleen aanpakken?
 - Levert intergemeentelijke samenwerking aantoonbare synergie en meerwaarde en dus betere resultaten op?
 - Is een gemeentelijke - overstijgende coördinerende, faciliterende of regisserende aanpak aangewezen?
- En zo ja, wordt die dan best op provinciaal of op Vlaamse niveau ingevuld? Een gebiedsgerichte aanpak hoort eerder thuis op het provinciale niveau terwijl een brede(re) uitdaging allicht een Vlaamse aanpak vereist.

Het antwoord op deze vragen moet leiden tot enerzijds het meest geschikte bestuursniveau en anderzijds tot de nodige interbestuurlijke afspraken.

Volgende uitgangspunten staan daarbij voorop:

- Het instrument intergemeentelijk samenwerking moet worden ingezet daar waarvoor het is ontworpen: de gezamenlijke *uitvoering* van specifieke, gemeentelijke taken waarbij de samenwerking een aan te tonen synergie en efficiënte oplevert. Daarom is er nood aan

een duidelijk toetsingskader zodat de huidige problemen met het intermediaire niveau onderbouwd kunnen worden weggewerkt en voor de toekomst worden uitgesloten. In het bijzonder de gemeentebesturen zelf hebben nood aan een dergelijk kader. Alvast het opnemen van een expliciet luik 'samenwerking' in de lokale meerjarenplanning is nodig om gemeentebesturen bewust(er) te laten nadenken over intergemeentelijke samenwerking: a) waar willen we naartoe? b) welke resources aan mensen, middelen, grond, partners... hebben we hiervoor? en c) hoe pakken we het aan? Welk instrumentarium zetten we in?

- Waar een bovengemeentelijke coördinerende, faciliterende of regisserende aanpak wenselijk of nodig is, worden taken beter opgeschaald naar een bestuursniveau dat een zekere afstand combineert met een grote terreinkennis zodat maatwerk en aanspreekbaarheid gewaarborgd blijven.

De nood aan een bovenlokale aanpak in verschillende beleidsdomeinen...laat dat nu net ook vandaag de actuele bestaansreden van de provinciebesturen zijn. Deze bovenlokale aanpak kan immers veel transparanter

76 worden toegewezen aan een bovenlokaal en bovendien democratisch gelegitimeerd bestuursniveau voor zover deze zaken en opdrachten passen in de taakstelling toegewezen aan dit provinciale bestuursniveau. Dit blijkt overigens uit de vele vragen van gemeentebesturen aan de provincie die werden en worden geformuleerd naar aanleiding van de systematische werkbezoeken aan de gemeenten én tijdens het halfjaarlijks burgemeesteroverleg³⁷.

Met pleidooien om intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als een soort panacee nog te bevorderen, wordt dus best omzichtig omgesprongen. Er schuilt immers een contradictie in de – terechte – onvrede en frustratie over de zogenaamde verrommeling die grotendeels het gevolg is van de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking én het pleidooi om die verder te versterken en/of uit te breiden. Of nog, intergemeentelijke samenwerking is soms nuttig en nodig, maar mag niet leiden tot minder greep voor de gemeenten, minder transparantie voor burgers en meer bureaucratie en dus

³⁷ Voorbeelden van vragen naar bovenlokale coördinatie en afstemming zijn: inplanting windmolens, mobiliteitsvraagstukken, fietspaden, rioleringswerken, aanpak wateroverlast, afstemming met hulpdiensten, aanpak woonwagenbewoners, ... Zie www.cathyberx.be en in het bijzonder de jaarverslagen van de coördinatieopdracht.

77 tot een complexere en duurdere oplossing dan toewijzing c.q. het delen van bovenlokale taken met een democratisch gelegitimeerd bestuursniveau met een bredere actieradius en een breder perspectief zodat het vanop enige afstand kan bijdragen tot een meer neutrale belangenafweging. Zo kan en moet de provincie (verder) uitgroeien tot de voor de hand liggende partner – in de eerste plaats- van de lokale besturen, maar ook van organisaties, bedrijven, instellingen..., voor de realisatie van bovenlokale taken en/of projecten en plannen met bovenlokale uitstraling en ambities. De deskundigheid, de kwaliteit, de pragmatiek, de resultaatgerichtheid en het draagvlak waarmee de provincie er daadwerkelijk in slaagt om dergelijke vragen van –in het bijzonder – lokale besturen succesvol, tot hun tevredenheid en met oog voor het geheel te beantwoorden, zal mee bepalend zijn voor de bestaansreden van de provincies. Bovendien kan de provincie, precies door haar schaal, bijdragen tot synergie door samenwerking.

3. Subregionaal bestuursniveau: het provinciebestuur



3.1 Historiek

In debatten over de hervormingen van onze bestuursarchitectuur worden de provinciebesturen al eens smalend beschreven als een oubollig en overbodig bestuursniveau. Provincies, ook de Belgische, zijn inderdaad een relict van Napoleon. Ze waren en zijn een bestuurlijke opdeling van het land of de regio en dienden een dubbel doel³⁸.

De negen, en sinds de uitvoering van de Sint-Michiels-akkoorden op dit vlak in 1995, tien provincies, waren en zijn enigermate vergelijkbaar qua oppervlakte en qua aantal steden en gemeenten. Voor de keuze van de provinciehoofdplaats had Napoleon één duidelijke parameter: het mocht zeker niet langer dan een dagreis te paard in beslag nemen om ze te verbinden met de hoofdstad.

³⁸ 1) het centrale gezag informeren over wat er leeft op het terrein, zodat daarmee enigermate rekening kon/kan worden gehouden bij het uittekenen van beleid en het nemen van beleidsbeslissingen; 2) de implementatie van en controle op de correcte toepassing en naleving van het centrale beleid verzekeren of vergemakkelijken. Ook de bestuurlijke controle op de lokale besturen hoor(t)(de) daartoe.

82 Zelfs nog een groot deel van het ambtstermijn als gouverneur van Minister van Staat Andries Kinsbergen (m.n. tussen 1967 en 1995) kwamen de provincieraden amper één à twee keer per jaar bijeen. Dat was zo tussen 1836 en 1984. Eén keer om de begroting en één keer om de rekening goed te keuren. Immers, pas na de inwerkingtreding van de wet van 6 januari 1984 kregen de provincieraden het recht bijeen te komen wanneer de omstandigheden dat vereisten. De bestendig afgevaardigden vergaderden iets frequenter; maar de politieke macht en de ruimte om eigen beleid te voeren was al bij al gering.

De provincies namen niet zo ontzettend veel initiatieven. Het budget bleef eerder beperkt. De gouverneur en de griffier deelden, tot 1987 de lakens uit.

Ze begonnen slechts schoorvoetend aan het effectief nemen van concrete initiatieven, doorgaans in uitvoering van de rede van de gouverneur, die doorgaans stamde uit een adellijk geslacht. Initiatieven op die domeinen die als het ware verwaarloosd werden en/of onvoldoende konden worden opgenomen door andere besturen – omdat ze er ofwel te klein (gemeenten) ofwel te groot (centrale overheid) voor waren.

In de eerste helft van de vorige eeuw bijvoorbeeld waren het de provincies en m.n. de provincie Antwerpen die startte met provinciaal nijverheidsonderwijs. Enkele ingenieurs zagen met lede ogen aan dat jongeren onvoldoende kansen en mogelijkheden hadden om “harde en zware nijverheidsopleidingen” (metaal, hout...) te volgen in het vrij of gemeentelijk onderwijs. Ze overtuigden de provincie en die speelde erop in. En wel met toenemend succes tot op vandaag! In diezelfde periode verwierf de provincie Antwerpen het Rivierenhof in het Antwerpse Deurne. Ter compensatie werd een begin gemaakt met de elektrificatie van de Kempen...

Geleidelijk aan, allicht hand in hand met de evolutie van de “nachtwakerstaat” naar de sociale welvaartstaat, nam ook het activisme van de provincies toe. De provincieraad werd niet langer ontbonden op het moment dat de “nationale”, later federale regering viel en behalve een nieuwe Kamer ook een nieuwe Senaat moest worden verkozen, waarvan de “provinciale senatoren” door de provincieraden werden aangeduid, maar samen, om de zes jaar, met de gemeenteraden. De deputatie kwam voortaan wekelijks samen. De ambities werden meer uitgesproken en de in de grondwet vrij ruim omschreven bevoegdheden

83

84 - de provincieraden beslissen over alle aangelegenheden van provinciaal belang en mogen ook belastingen heffen om die taken ook effectief te realiseren -werden steeds omstandiger benut.

Des te actiever ze werden, des te vaker werd hun bestaansreden in vraag gesteld. En, des te vaker hervormingen werden doorgevoerd om ze enigermate de vleugels af te knippen, des te actiever ze werden/ worden. Precies daarom wordt het debat over de al dan niet afschaffing of minstens grondige hervorming van de provincies het "bestuurlijk monster van Loch Ness" genoemd dat met de regelmaat van een klok de kop op steekt.

Het meest verregaand tot nog toe was allicht het zogenaamde Egmontpact van 1977 dat voorzag in de afschaffing van de provinciale politieke structuren en de vervanging ervan door 25 subgewesten. Het Pact, gesloten door partijvoorzitters zonder medeweten van de toenmalige Premier, doorstond volgens de Raad van State de toets van de Grondwet niet. En zoals u weet: "De Grondwet is geen vodje papier". Premier Tindemans daalde van de tribune neer, ging naar de Koning en bood

het ontslag van zijn regering aan. Egmont was dood en begraven, de provincies gered. De idee tot fundamentele hervorming c.q. afschaffing van de provincies én de oprichting van stads- en/of subgewesten was daarmee niet van de baan. Erg prominent kwam die idee naar voor in "Vlaanderen-Europa 2002", de visietekst die Minister-President Luc Van den Brande in 1993 lanceerde alsook, zij het in mindere mate in het zogenaamde "Kerntakendebat" van de regering Van den Brande en later Dewael in de Paars-Groene periode en meer recent in het zogenaamde Groenboek Interne Staatshervorming "*provincies krijgen een gesloten taakstelling en mogen zich nog enkel bezig houden met uitdrukkelijk in het decreet opgesomde grondgebonden aangelegenheden. Persoonsgebonden aangelegenheden (onderwijs, welzijn, cultuur...), moeten ze overlaten aan andere besturen*". Dit werd later afgezwakt in het Witboek Interne Staatshervorming van huidig minister voor Binnenlandse Aangelegenheden Geert Bourgeois. De focus verschoof naar een generieke omschrijving van de missie en bevoegdheden van de provincie: coördinatie en samenwerking versterken én instaan voor gebiedsgericht beleid voor de zogenaamde grondgebonden taken én alle taken opnemen die in het raam van beheersovereenkomsten met de "vakministers"

85

86 aan de provincies worden opgedragen met het oog op de versterking c.q. uitvoering van het Vlaams beleid. Inmiddels is het Witboek vertaald in een nieuw provinciedecreet.

3.2 (Sub)regionale besturen in Europa

Net zoals voor de lokale besturen maken we een vergelijking met een aantal andere Europese landen. Deze vergelijking geeft een idee, maar vergt uiteraard nuance gelet op het bevoegdhedenpakket van de betreffende (sub) regionale (subnationale) besturen en de oppervlakte/schaal van de betreffende landen.

Onderstaande tabel³⁹ geeft een overzicht van de meest met Belgische provincies vergelijkbare bestuursinstellingen op subnationaal niveau in een aantal andere Europese landen. Het gemiddeld aantal inwoners per (sub)regionaal bestuur ligt in België (1 088 300) beduidend hoger dan de mediaan (820125) maar benadert het gemiddelde (1015589) van bovenstaande reeks.

³⁹ Cfr: 1) *EU subnational governments – 2010 key figures* (2011/2012 edition, The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) and Dexia Crédit Local). 2) *Local and Regional Government in Europe – Structures and Competences*, , The Council of European Municipalities and Regions (CEMR), September 2012. 3) www.wikipedia.be.

	# inw. (miljoen)	Totaal aantal subnationale besturen	Gemiddeld aantal inwoners per subnationaal bestuur
Duitsland	81,8	295 ^a	277142
Zweden	9,4	20 ^b	468900
Hongarije	10,0	19	526316
Portugal	10,6	20 ^c	531850
Italië	60,5	110 ^d	549709
Frankrijk	64,8	101 ^e	642059
(Frankrijk)	(64,8)	(27 ^f)	(2401778)
Spanje	40,1	52 ^g	770635
Griekenland	11,3	13	869615
Oostenrijk	8,4	9	932000
België	10,9	10	1088300
Denemarken	5,5	5	1109200
Nederland	16,6	12	1384333
Polen	38,2	16 ^h	2386688
Finland	5,4	2	2681500

- ^a Kreise (Counties). De Länder zijn volwaardige deelstaten van de Duitse Bondsrepubliek
- ^b 17 Landsting (County councils) en 3 Regioner (Regions)
- ^c Portugal is bestuurlijk ingedeeld in 18 districten (distritos) op het vasteland en twee autonome regio's (regiões autónomas). In 1976 werd de indeling van het Portugese vasteland in 11 provincies vervangen door een indeling in 18 districten. De twee overzeese autonome regio's zijn toen ontstaan. (bron: www.wikipedia.be).
- ^d De provincia.
- ^e De 96 departementen en de 5 overzeese departementen.
- ^f De Regions.(Deze tellen niet mee in de berekening van gemiddelde en mediaan.)
- ^g De provincies. De 17 autonome regio's zijn inmiddels volwaardige deelstaten van de Spaanse federatie.
- ^h Het huidige aantal van zestien Woiwodschappen (of provincies) werd in 1999 gecreëerd, toen de indeling uit 1975 (met 49 Woiwodschappen) werd vervangen.

90 3.3 Het debat vandaag

De Vlaamse, interne staatshervorming heeft – in uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord 2009 – 2014, geleid tot een hernieuwde context voor de provinciebesturen. Het aantal provincieraadsleden is, voor wat onze provincie betreft, gedaald van 84 naar 72 en het aantal gedeputeerden zal vanaf 2019 dalen van 6 naar 5. Belangrijker nog is de nieuwe visie op de provinciale taakstelling. Via het gewijzigde provinciedecreet heeft een provinciebestuur vanaf nu een zogenaamd **gesloten taakstelling**.

In principe zijn provinciebesturen enkel nog bevoegd voor grondgebonden materies. Voor de niet-grondgebonden materies kunnen provinciebesturen enkel nog taken uitvoeren indien ze middels een decreet en/of een bestuursakkoord worden toegewezen door de Vlaamse overheid.

Samen met het Vlaamse beleidsvoornemen om per beleidssector het **aantal interveniërende bestuurslagen** te beperken tot **maximaal twee**, vormt de invulling van de hernieuwde provinciale taakstelling een grote uitdaging die we met verhoogde ambitie moeten aangaan.

Tal van grondgebonden materies – dus materies waar de provinciebesturen een rol kunnen en moeten spelen – worden vandaag nog door meer dan 2 bestuurslagen behandeld. Om echt uitvoering te geven aan beleidsvoornemens ter zake zal men de keuze moeten maken: ofwel ligt de bevoegdheid bij het Vlaams Gewest en de provinciebesturen ofwel bij de provinciebesturen en de gemeentebesturen. In dit laatste geval kan Vlaanderen inzetten op monitoring om tijdig en indien nodig beleidsmatig en/of bestuurskundig organisatorisch bij te sturen.

Om dit debat concreet te kunnen voeren, pleit ik uitdrukkelijk voor de verderzetting van een grondige en volledige inventarisatie van alle bestuurstaken per beleidssector én per bestuurslaag. Dit is trouwens uitdrukkelijk zo voorzien in het Vlaams Regeerakkoord. Deze inventarisatie en de concrete toepassing van het principe van maximaal 2 interveniërende bestuurslagen per beleidssector zou kunnen leiden tot een Witboek Interne Staatshervorming II waarin verder werk wordt gemaakt van een vereenvoudiging van de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de drie en soms meer bestuurslagen.

92 Het waterbeleid- en beheer is allicht een interessant voorbeeld. Het kwantitatieve waterbeheer is vandaag verdeeld over niet minder dan 4 bestuursniveau's (als we er de kustwateren⁴⁰ bijhalen zelfs 5): de gemeentebesturen, Polders en Wateringen, provinciebesturen en het Vlaams Gewest. Binnen het Vlaams gewest zijn dan nog eens verschillende administraties, zelfs verschillende beleidsdomeinen en dus ook verschillende ministers, bevoegd voor ieder hun stuk waterloop. Nochtans gaat het over hetzelfde water dat door al die stukken loopt. En dan gaat het nog enkel over het kwantitatieve aspect van oppervlaktewater. Breiden we deze beschrijving uit naar kwalitatieve aspecten en aangelegenheden die samenhangen met het kwantitatieve waterbeheer, zoals grondwater en de drinkwaterproductie, dan oogt het beeld nog veel complexer. De samenhang van dit alles is nochtans groot en een globaal beleid met een afgestemde aanpak meer dan ooit noodzakelijk. Reeds jaren wordt vanuit verschillende hoeken gepleit voor een structurele aanpak van deze versnippering. Bovendien geven verschillende lokale besturen aan dat ze vragende partij zijn voor een overdracht van deze bevoegdheid aan de provincies.

⁴⁰ De Noordzee is een federale bevoegdheid.

Hoewel een voorzichtige denkoefening ter zake is opgestart, blijkt een grondige aanpak van de versnippering en een effectieve doorvertaling van het voornemen om per beleidsthema slechts twee interveniërende bestuursniveau's over te houden m.n. de provinciebesturen en het Vlaams Gewest nog geen feit. In tegendeel, het Witboek bevestigde in zekere zin de huidige versnippering⁴¹. Ons provinciebestuur staat alvast klaar om het beheer van de gemeentelijke waterlopen, de zogenaamde waterlopen van 3^{de} categorie over te nemen en uit te voeren in samenspraak met de gemeentebesturen. De voordelen zijn legio: meer eenheid van beheer, efficiëntere inzet van middelen, aanzienlijke besparing van overheadkosten, een duidelijkere situatie voor de burger, ...

De afgelopen Interne Staatshervorming heeft opnieuw het provinciale bestuursniveau erkend, herbevestigd, zij het binnen een nieuw kader. Vlaanderen en de gemeenten winnen als er optimaal gebruik van wordt gemaakt telkens waar en wanneer het een grote meerwaarde biedt. Het waterbeleid is er daar zeker één van.

⁴¹ Witboek Interne Staatshervorming doorbraak 63: Waterbeleid en -beheer. "De band tussen niveau (gewest, provincie, gemeente) en categorie (1, 2, 3 en 4) blijft. Maar de inschaling van de onbevaarbare waterlopen wordt herbekeken in samenspraak met de betrokken besturen en diensten..."

94 Met verhoogde ambitie de gesloten taakstelling van de provinciebesturen vlees en bloed geven, betekent inhoud geven aan de boutade: 'niet iedereen alle overheidsdienstverlening, maar "alle" noodzakelijke overheidsdienstverlening voor iedereen'. Een performant en efficiënte toepassing van dit principe zal minstens in een aantal beleidsdomeinen een strenge maar uiteraard rechtvaardige **regierol** vergen. Het is die regierol die we als provinciebestuur meer uitgesproken dan vandaag kunnen en moeten opnemen.

Vooraf in zaken waar de Vlaamse of zelfs de Europese regelgeving een gebiedsgericht gedifferentieerd beleid vooropstellen en/of in aangelegenheden die vroeger misschien wel, maar nu - gelet op de ingrijpende sociaal-economische transitie - niet meer in elke gemeente kunnen, moeten we als provinciebestuur een intelligente regierol opnemen. Enkele voorbeelden illustreren dit:

- Het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen (RSV) stelde al in 1997 voorop om bijkomende (woonontwikkelingen) gebiedsgericht gedifferentieerd in te vullen: 60% in de stedelijke gebieden, 40% in de kernen van het

buitengebied. Voor de provincie Antwerpen bedraagt de vooropgestelde verhouding zelfs 65% - 35%. Op deze manier wou men het principe 'gedeconcentreerde bundeling' in de praktijk brengen en de verdere verstedelijking van het buitengebied in Vlaanderen tegengaan. Het Groenboek 'Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool' – de aanzet voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de opvolger van het RSV – stelt vast dat we "*suburbanisatie en de versnippering van de open ruimte nog onvoldoende onder controle hebben*". Daarom legt het Groenboek de lat van ons ruimtelijk beleid flink wat hoger: Ook de Vlaamse Bouwmeester, Peter Swinnen, verwoordde het in oktober 2012 nog scherp: "*tegen 2030 zal het Vlaamse woonareaal gestegen zijn met 330 000 eenheden, tegen 2050 met 1 000 000 (!) eenheden. De tijd is rijp voor een omwenteling, onze bouwcultuur moet dus dringend worden bijgestuurd en dit op twee fronten: de ruimtelijke planning en de woningbouw zelf*". En verder: "*Nieuwe keuzes kunnen niet alleen worden beslecht op het lokale beleidsniveau: er moeten over stads- en gemeentegrenzen*

95

heen allianties kunnen ontstaan".⁴² Dit wil zeggen dat we nieuwe keuzes zullen moeten maken, ook hier geldt: *niet iedereen (meer) alles, maar 'alles' voor iedereen*. Het zullen keuzes zijn die allicht onvoldoende of niet kunnen worden gemaakt op het lokale niveau. Een bovenlokale regierol die uitwerkt wat het Vlaamse kader vooropstelt, is essentieel. Als provinciebestuur hebben we belangrijke instrumenten in handen om hier voluit voor te gaan⁴³. Het is onze plicht en verantwoordelijkheid om deze uitdaging samen met de gemeentebesturen succesvol aan te gaan.

- Zelfs zonder de bijkomende ambitie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is deze bovenlokale regierol noodzakelijk, m.n. voor de inplanting van infrastructuren of voorzieningen die een bovenlokale afweging vereisen.

⁴² *De Standaard*, zaterdag 6 oktober 2012, p. 46 – 47. Zie in dit kader ook de boeiende animatie 'The Flemish Metropolitan Dream' waarin de Vlaamse Bouwmeester terecht aangeeft dat we ons ruimtelijk beleid over een totaal andere boeg moeten gooien (zie <http://vimeo.com/40721772>).

⁴³ Het eigen, provinciale ruimtelijke beleid maar evenzeer de rol die het provinciebestuur moet spelen ten aanzien van het gemeentelijke ruimtelijke beleid (goedkeuren gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen).

Voor elk van de individuele gemeenten zijn zwembaden, bibliotheken, sportinfrastructuur, culturele en recreatieve infrastructuur, ... niet meer betaalbaar. Andere zoals windmolens, alternatieve energiecentrales of netwerkinfrastructuur hebben dan weer bovenlokale implicaties. Een bovenlokale regierol kan de gemeenten helpen de juiste keuzes te maken.

Ik reken uiteraard mee op de provincieraad om deze verhoogde ambitie waar te maken en roep daarbij op tot een hernieuwde dynamiek en een nieuwe resultaatgedreven bestuurscultuur. Het nieuwe kader – het provinciedecreet – heeft de bedoeling om de provinciale democratie te versterken, maar *"decretaale bepalingen zijn geen garantie op een sterke provincieraad. Sterke raadsleden komen er in hoofdzaak niet door decreetsbepalingen. Er is vooral een andere bestuurscultuur nodig*⁴⁴.

⁴⁴ Verslag debat over het provinciedecreet (tussenkost dhr. Vanlerberghe, verslag, stuk 1493 (2011-2012) – Nr. 6, p. 7).

98 *Uitvoerende mandatarissen hebben de plicht om met open visie te overleggen en te debatteren met de democratisch verkozen raadsleden;*

- *Raadsleden moeten dan weer beseffen dat ze de hoeders van het democratisch staatsbestel zijn en tegengewicht moeten bieden voor de uitvoerende macht;*
- *De administraties moeten niet enkel respect hebben voor het primaat van de politiek, maar ook werk maken van degelijke beleidsvoorbereidende stukken en een goede dienstverlening. Botsingen tussen administratie en politiek kunnen het maatschappelijke debat ten goede komen."*

En *last but not least*, gemeentebesturen moeten ook weten wat ze aan het bovenlokale bestuursniveau hebben en/of ervan mogen verwachten. Vandaag bestaat allicht onvoldoende de neiging om daar waar de schaal van een lokaal bestuur of de formule van intergemeentelijke samenwerking een performante aanpak in de weg staat, te opteren voor de bovenlokale ondersteuning van of bevoegdheidstoewijzing aan een provinciebestuur .

Ook daarom luidt de nieuwe missie van de provincie Antwerpen: "We zijn een verkozen overheid met de expertise en ervaring om antwoorden op maat te bieden voor bovenlokale maatschappelijke uitdagingen in de provincie. We werken van op voldoende afstand en zijn toch steeds dichtbij." En, "we willen de meest vanzelfsprekende partner zijn voor alle bovenlokale behoeften en uitdagingen". Om dit waar te maken hebben we ook nood aan een hernieuwde dialoog en samenwerking in een open en uitnodigend partnerschap met de lokale besturen. Het is in overleg met die gemeentebesturen dat we daar waar er nood aan is, gebiedsgericht en met de nodige flexibiliteit, een bovenlokale rol zullen opnemen. Lokale besturen krijgen best decretaal de mogelijkheid om - in overleg – bepaalde taken en bevoegdheden al dan niet tijdelijk over te dragen aan de provincie. Voor wat betreft het beheer van bepaalde waterlopen is de bereidheid daartoe alvast groot.

99

4. Vlaams bestuursniveau



102 Vlaanderen is een relatief nieuw bestuursniveau. Hoewel formeel ontstaan in 1970, kreeg het pas echt politiek gewicht van betekenis sinds 1980. Via de Grondwet, zoals verder uitgevoerd door de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (BWHI), verdeelde de regering Martens, volgens het beginsel van de exclusiviteit, de bevoegdheden over de centrale staat België en de gewesten resp. de gemeenschappen. België was niet langer een unitaire Staat. Het federale België en haar deelstaten zijn nog steeds erg in beweging. Met de uitvoering van de zesde staatshervorming overeenkomstig het zogenaamde Vlinderakkoord, zullen de deelstaten belangrijke bijkomende bevoegdheden krijgen.

Niettegenstaande haar vrij jonge leeftijd kijkt het Vlaamse bestuursniveau terecht en voortdurend ook in eigen boezem, getuige de Interne Staatshervorming. Dat is goed en nodig. Aan die kritische zelfreflectie komt waarschijnlijk (en hopelijk) nooit een definitief einde. Daarvoor is de wereld ook te veranderlijk.

Het belangrijkste aandachtspunt is allicht de verkokering binnen de Vlaamse overheid. Het Witboek Interne staatshervorming geeft dat ook ruiterlijk toe. Deze verkokering leidt te veel tot een verspreide slagorde of zelfs tegenstrijdige standpunten en visies van één en dezelfde Vlaamse overheid. Dat is niet-efficiënt en quasi niet uit te leggen aan burgers en bedrijven. Dat verschillende departementen en afdelingen zich binnen diezelfde Vlaamse overheid soms verschillend of tegenstrijdig positioneren, kan verklaarbaar zijn. Verschillende beleidsvoornemens kunnen immers op het eerste gezicht tegenstrijdig lijken of zelfs zijn. Maar, bij de gebiedsgerichte implementatie ervan komt het er op neer en is het meestal mogelijk om de juiste evenwichten en harmonie te vinden die de verschillende beleidsvoornemens verenigen. Het is inderdaad vreemd, hoewel niet steeds geheel onlogisch, dat verschillende ambtenaren, allen betaald door diezelfde Vlaamse overheid, in het raam van concrete projecten openlijk en uitdrukkelijk als het ware mekaars concurrenten zijn, bijv. bij de afbakening van buitengebied. Een dergelijke aanpak vergemakkelijkt de implementatie van het beslist beleid op het – complexe en vaak verdeelde – terrein allerminst. Bovendien zaait het ook verwarring.

103

104 Het Witboek Interne Staatshervorming pakt het probleem van de verkokering en de gevolgen hiervan voor de lokale besturen aan door aan de provinciegouverneurs een coördinerende opdracht te geven (doorbraak 36). Het is een boeiende maar vaak complexe opdracht. Via permanent overleg en een specifieke ad-hoc aanpak daar waar nodig, worden gouverneurs geacht om in diverse dossiers samen met de Vlaamse administratie in heel haar breedte en grote diversiteit én waar relevant met de lokale besturen te komen tot een efficiënte, resultaatgerichte aanpak die moet leiden tot gedragen oplossingen en effectieve realisaties op het terrein. Dat er nood is aan een dergelijke aanpak blijkt uit de talrijke dossiers die we – meestal op vraag van lokale besturen - in dit kader reeds behandelden⁴⁵. Deze dossiers zijn erg divers. Soms gaat het om eerder kleine, erg concrete maar vastgelopen dossiers. Een andere keer gaat het om grote processen waar een overkoepelende coördinatie aangewezen is. Zo coördineer ik in opdracht van de Vlaamse regering verschillende grote mobiliteitsprojecten uit het Masterplan mobiliteit 2020⁴⁶.

⁴⁵ Voor meer informatie over deze coördinatieopdracht en de in dit kader behandelde dossiers: zie www.cathyberx.be (u vindt er onder andere recente jaarverslagen).

⁴⁶ Zie www.poortoost.be

Het is deze aanpak die aantoont dat de Vlaamse overheid – zoals ook voorgesteld door de commissies Berx en Sauwens – meer en meer inzet op een meer projectmatige, horizontale aanpak van grotere en complexe uitdagingen: via een doorgedreven overleg en een maximale participatie pogen te vermijden dat grote en complexe processen en projecten grote vertraging oplopen of in het slechtste geval onherroepelijk vastlopen.

Het versnellen en verbeteren van investerings- en infrastructuurprojecten is immers een noodzaak, niet enkel voor projecten op Vlaams niveau, maar evenzeer voor projecten van lokaal of regionaal belang. De Commissie Investeringsprojecten concludeerde o.a. dat het waarmaken van deze ambitie "deels afhangt van procedures en processen, maar vooral van mensen en middelen én de juiste inzet ervan"⁴⁷. Het mandaat dat de Vlaamse regering in het kader van de coördinatieopdracht gaf aan de provinciegouverneurs draagt bij tot de uitvoering van deze aanbeveling. Al blijft het alsnog pionieren en zoeken en dit met vallen en opstaan. Toch ben ik er van overtuigd dat

⁴⁷ Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten, verslag van de Commissie Investeringsprojecten (Commissie Berx) i.o.v. de Vlaamse regering.

106 we, als we daartoe het nodige vertrouwen en de nodige ondersteuning van de Vlaamse regering blijven krijgen, belangrijke stappen vooruit kunnen zetten.

Een recente beslissing van de Vlaamse Regering past evenzeer in het versnellen en verbeteren van de realisatie van investerings- en infrastructuurprojecten. Via de actieve begeleiding door een nieuwe Cel Investeringsprojecten (binnen het departement Ruimtelijke Ordening) en de oprichting van Gewestelijke Stedenbouwkundige Vergunningscommissie (GSVC, naar voorbeeld van de PMVC) zullen vergunningsaanvragen voor maatschappelijk belangrijke investeringsdossiers op een (meer) proactieve en geïntegreerde wijze worden behandeld. Deze werkwijze loopt vooruit op een ruimer kader voor de versnelling van investeringsprojecten en de keuze voor een omgevingsvergunning die de milieu- en stedenbouwkundige vergunning integreert. De gouverneur, alias "turbomanager-vergunningen" zit de GSVC voor:

Dit initiatief past in de transitie naar een meer faciliterende, ondersteunende en vooral resultaat gedreven overheid. Dit kan gezien worden als een bescheiden stap in een brede evolutie van een 'aanbodbeleid' of 'kaderstellend beleid' naar een meer 'vraaggestuurd' beleid. Een dergelijk vraaggestuurd beleid is cruciaal maar doet geen afbreuk aan de nood aan een voldoende kaderstellend en aanbodgericht beleid. De overheid moet immers blijven plannen en sturen. Het kaderstellend beleid wint met een goede bijsturing in de zin van meer strategisch of 'vraaggestuurd' plannen. Dit veronderstelt focus: (samen) inzetten op reële noden en/of het grijpen van reële opportuniteiten en datgene laten waar niemand echt om vraagt. Het zal leiden tot meer efficiëntie en betere oplossingen op het terrein.

Tot slot, kennelijk creëerden we een erg complexe overheid en dito beleidskader. Een fundamentele hervorming en structurele vereenvoudiging van de processen en procedures mét behoud of zelfs versterking van participatie en inspraak is de opdracht. Parallele, ad hoc en per definitie tijdelijke instrumenten met het oog op het versnellen van



108 investeringsprojecten en een meer oplossingsgerichte, resultaat gedreven overheid juichen we toe als ze een stap zijn naar een structurele cultuuromslag en duurzame vereenvoudiging van processen en procedures met het oog op een snellere en meer gedragen conceptualisering en realisatie van investering –en infrastructuurprojecten ongeacht of het initiatief uitgaat van een overheid of een particuliere investeerder:



5. Conclusie



112 Samengevat: 1) bestuurlijke hervormingen zijn **nodig** en 2) bestuurlijke hervorming moeten met de **nodige omzichtigheid** worden aangepakt. Volgende uitgangspunten staan hierbij best centraal:

- Wat zijn de maatschappelijke uitdagingen en wie zijn onze “klanten”? Wat zij nodig hebben, getoetst aan andere publieke belangen, moet centraal staan. Een overheid of bestuur heeft immers geen bestaansreden op zich, maar moet met het oog op het algemeen belang ten diensten staan van burgers, bedrijven, organisaties zodat zij binnen relevante en stabiele randvoorwaarden hun ambities zo optimaal en duurzaam mogelijk kunnen waarmaken.
- Stabiliteit is een waardevol goed. Hervormen om te hervormen en/of hervormen zonder degelijk, geobjectiveerd en solide fundament doet meer kwaad dan goed. Dat veronderstelt een met feiten aangetoonde aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat het resultaat van de hervorming beduidend beter zal zijn dan de bestaande situatie. Hervormen kost immers veel geld en energie en leidt tot een periode van onzekerheid en instabiliteit. Zolang de nood aan en de

uitkomst van hervormingen onvoldoende zeker is, steken we onze energie best in de kerntaak van de overheid: optimale dienstverlening aan en voor de gemeenschap.

Met het Witboek Interne Staatshervorming opende en formaliseerde de Vlaamse Regering het debat over een aantal bestuurlijke hervormingen. Een aantal doorbraken uit dit Witboek geven duidelijk richting: het intermediaire landschap wordt aangepakt, provinciebesturen krijgen in beginsel een gesloten taakstelling en de bestuurskracht van de gemeentebesturen wordt versterkt. Maar; het Witboek is eerder een beginpunt dan een eindpunt. Het werk is immers nog lang niet af.

Vandaar ook deze rede.

- Net zoals mijn Oost-Vlaamse collega in zijn rede vorig jaar nog opriep om niet te evolueren naar een 4^{de} bestuurslaag in Vlaanderen, roep ik op om bij bestuurlijke hervormingen zo veel als mogelijk terug te grijpen naar de bestaande, democratisch gelegitimeerde bestuursniveaus waarvan tot nader orde nog nooit is aangetoond dat er een wanverhouding zou bestaan tussen de middelen waarover ze beschikken en de

maatschappelijke dienstverlening die zij daarmee genereren. Temeer, omdat het resultaat van een hervorming niet nog complexer mag zijn dan de actuele realiteit.

- Het intermediaire landschap is te versnipperd, niet-efficiënt, onvoldoende professioneel en bovendien onvoldoende democratisch onderbouwd. De recente studie van Guberna toonde dit overtuigend aan voor de intercommunales. Intergemeentelijke samenwerking is en blijft nodig, maar een grondige sanering is noodzakelijk. In elk geval moeten de lokale besturen veel bewuster en meer doordacht omgaan met de vele en diverse samenwerkingsverbanden. Intergemeentelijke samenwerking biedt ook niet voor alle uitdagingen een oplossing, laat staan de meest adequate oplossing. In vele beleidsdomeinen is en blijft een bovenlokale, coördinerende, faciliterende en regisserende aanpak door een democratisch gelegitimeerd bestuursniveau, noodzakelijk. Gebiedsgerichte afstemming, coördinatie en regie van gebiedsgericht beleid wordt bij voorkeur toevertrouwd aan en/of opgenomen door het provinciebestuur. Generiek beleid is uiteraard een zaak voor de Vlaamse overheid.

- Meer nog dan intergemeentelijke samenwerking zal **interbestuurlijke samenwerking** het beste antwoord zijn op de vele uitdagingen van vandaag en morgen. Meer en meer groeit immers het besef dat we bij de aanpak van een probleem moeten uitgaan van het probleem zelf en minder of niet van een bevoegdheidsdiscussie. Er zijn immers nog weinig uitdagingen die of de lokale besturen of het provinciebestuur of de Vlaamse Overheid alleen kunnen oplossen. Een integrale, zowel verticale als horizontale, resultaatgerichte, projectmatige aanpak met duidelijke, interbestuurlijke afspraken biedt de grootste waarborg op gedragen en uitvoerbare oplossingen, in het bijzonder voor complexe problemen.
- Het debat over de zin en de onzin van provinciebesturen blijft te pas en te onpas opduiken. Hoewel de Vlaamse overheid middels het Witboek Interne Staatshervorming een duidelijk standpunt heeft ingenomen (*provinciebesturen blijven bestaan maar met een gesloten taakstelling*), flakkert het kennelijk steeds weer op. Nochtans is een subregionaal, democratisch gelegitimeerd bestuur nodig. Schaf de provinciebesturen

af en dra zal de roep om een vergelijkbaar bestuur luid klinken. Een bestuur dat gemeenten, overheden, organisaties, instellingen, bedrijven... kan bijeenbrengen. Een bestuur dat zich profileert als partner op een zekere afstand met zodanige kennis van het terrein dat maatwerk mogelijk wordt. Een partner die bovendien kan bijdragen tot synergie en relevante dwarsverbanden en kruisbestuiving. Stuk voor stuk waarden en competenties die volgens internationale literatuur mee het verschil maken tussen falen of succes in een globaliserende wereld.

- Bovendien is het een illusie te denken dat de afschaffing van de provinciebesturen tot een wezenlijke besparing zal leiden, tenzij men tegelijkertijd ook de hele provinciale dienstverlening schrapt en de provinciale onderwijsinstellingen, cultuurinstellingen, recreatie – en groendomeinen sluit en stopt met de realisatie c.q. het onderhoud van bovenlokale fietspaden en de vele andere provinciale investeringen en instellingen afvoert.
- De provinciebesturen moeten de nieuwe, gesloten taakomschrijving ambitieus en kwalitatief zeer hoogstaand invullen en waarmaken. De tevredenheid daarover van de lokale besturen, de Vlaamse overheid, de bedrijven en uiteindelijk de bevolking staan daarbij voorop:
 - Samen met de Vlaamse overheid maken we werk van de voortzetting van een grondige en volledige inventarisatie van alle bestuurstaken per beleidssector. Deze inventarisatie moet leiden tot de uitvoering van het principe dat in beginsel maximaal 2 bestuurslagen tussenkomen per beleidssector:
 - De vele maatschappelijke uitdagingen in combinatie met de budgettaire beperkingen die voor alle besturen gelden, noodzaken meer en meer een

bovenlokale afweging en regie. Het is op dit vlak dat provinciebesturen – uiteraard samen met de lokale besturen en de Vlaamse overheid – meer dan vandaag hun rol kunnen en moeten opnemen.

- Provincies winnen als ze zich omvormen tot zeer veerkrachtige en slagkrachtige besturen. Dat betekent minder dingen beter en in synergie doen, waarbij de focus verschuift naar hoofdzaken met een zo groot mogelijk – te monitoren – maatschappelijk rendement.

Bovendien moeten ze – vanuit een permanent zelfkritische houding – het lef hebben om te schrappen wat bijkomstig is of wat (niet langer) het verschil maakt⁴⁸.

⁴⁸ Zie ook het pleidooi van gouverneur Reynders “Krachtige provincie nodig voor economisch herstel”, *Het Belang van Limburg*, 27/10/2012, p. 12.

- *Last but not least*, om onze vernieuwde provinciale missie – “*We zijn een verkozen overheid met de expertise en ervaring om antwoorden op maat te bieden voor bovenlokale maatschappelijke uitdagingen in de provincie. We werken van op voldoende afstand en zijn toch steeds dichtbij.*” – waar te maken, is er nood aan een aan hernieuwde, permanente dialoog met de lokale besturen. Gemeentebesturen moeten voor alles weten wat ze kunnen hebben aan en mogen of moeten verwachten van het provinciale niveau. Aan ons, aan u, om dat dag in dag uit waar te maken.

Tot slot nog dit, structuren zijn belangrijk maar niet waar het in essentie om gaat. Als structuren geen inhoudelijk maatschappelijk doel dienen, dienen ze tot niets. Dé echte uitdaging bestaat erin met de schaarse resources aan medewerkers, middelen, een fantastisch grondgebied, diverse instellingen en een schat aan rijkdom in termen van bevolking, bedrijven, kennisinstellingen, organisaties,

120 verenigingen, grond en natuur... op de meest efficiënte en effectieve manier reële meerwaarde blijven creëren in de zin van optimale randvoorwaarden en/of zeer gewaardeerde dienstverlening. Vandaag meer dan ooit!

Dat veronderstelt allicht meer focus en inzetten op de essentie in het raam van een gedeelde strategie waarbij overheden – zo mogelijk samen met diverse stakeholders – mekaar wederzijds versterken en gezamenlijk positieve, aantoonbare resultaten behalen. Ik droom alvast van een provincie Antwerpen die het aandurft om haar beleidsambities te gieten in SMART-gedefinieerde doelstellingen. Doelstellingen die neerkomen op het realiseren van en of bijdragen tot maatschappelijke effecten die beantwoorden aan de verwachtingen van zoveel mogelijk mensen, bedrijven, organisaties...

Hetzij doordat de provincie Antwerpen, gelet op haar bevoegdheden, de optimale randvoorwaarden realiseert of helpt realiseren zodat deze hún doelstellingen en dromen kunnen waarmaken in de provincie Antwerpen dan wel door de eigen dienstverlening. SMART-doelstellingen die idealiter vooral te maken hebben met de optimale en geïntegreerde ontwikkeling van ruimte, harde en zachte infrastructuur, ecosysteemdiensten, duurzaamheid en maximale inzet op hernieuwbare en bedrijfszekere energie; het versterken en verbreden van de competenties en de inzet van het menselijk kapitaal in onze globale en complexe wereld van netwerken, kennisuitwisseling, samenwerking en competitie.

121



Colofon:


123

Met deze rede breek ik een lans voor een efficiënte bestuurlijke hervorming. Het doel is duidelijk: een transparant, veerkrachtig, effectief en resultaat gedreven bestuur met een grote bestuurskracht. Uiteraard sluit ik me graag aan bij de dynamiek van het Witboek Interne Staatshervorming van de Vlaamse Regering. Tegelijk durf ik her en der vragen opwerpen of enkele kritische kanttekeningen formuleren.

Effectiviteit en efficiëntie mogen geen holle begrippen zijn en moeten steeds weer worden waargemaakt. De beoogde verandering mag niet gering zijn, maar moet aanzienlijk tot veel beter zijn, aldus Lord John Keynes¹.

Op 24 april 2012 had ik de eer en het genoegen om op vraag van baron Paul Buysse te gast te zijn in zijn discussieclub Nieuw Economisch Appel. De inspiratie voor deze rede kreeg constructief vorm tijdens de voorbereiding én mijn voordracht in de Antwerpse zetel van de Nationale Bank én het inspirerend afsluitend discussiemoment.

¹ Zie p. 33.



Voor de verdere uitwerking dank ik op de eerste plaats mijn trouwe medewerkers voor hun engagement en toewijding: in de eerste plaats waarnemend arrondissementscommissaris Bram Abrams en kabinetschef Hans Ides én de medewerkers Nathalie Milio en Sara Claes.

125

Bijzonder graag dank ik ook Hans Joris en Annemie Druyts van de grafische dienst. De puike lay-out en frisse vormgeving van dit boekje zijn andermaal volledig hun verdienste.

Cathy Berx

3 december 2012

Inhoud

127

0. Inleiding	7
1. Hervormen	25
2 Lokale besturen	37
2.1. Historiek lokale besturen	41
2.2 De situatie vandaag	52
2.3 Het debat vandaag	67
3. Subregionaal bestuursniveau: het provinciebestuur	79
3.1. Historiek	81
3.2 (Sub)regionale besturen in Europa	87
3.3 Het debat vandaag	90
4. Vlaams bestuursniveau	101
5. Conclusie	111

V.U.: Cathy Berx, gouverneur van de provincie Antwerpen

Koningin Elisabethlei 22 | 2018 Antwerpen

