

# Inhoud

NUMMER 1 • 2019

## 4 Edito

### 4 Schaalvergroting en bovenlokale samenwerking

*Jean Pierre Van Speybroeck*

## 6 Thema

### 6 Wat we samen doen, doen we beter?

*Filip De Rynck, Joris Voets en Pieterjan Schraepen*

### 16 Casus VLINTER

#### De rol van streekintercommunales in de regionale samenwerking

*Johan Alleman*

### 22 Casus Zuid-West-Vlaanderen – Leiedal

#### Interbestuurlijk weven aan een regio: verbinden en verbeelden

*Filip Meuris, Griet Lannoo, Bram Tack en Filip Vanhaverbeke*

### 30 Casus IGEMO – regio Mechelen

#### Bestuurlijk samenwerken zonder streken!

*Peter De Bruyne*

## 37 In dialoog

### 37 Jan Comper nol (Oostkamp) interviewt collega algemeen directeur, Bart Baele (Ninove)

*Jan Comper nol*

## 40 Congres 2019

### 40 Grenzeloos. Begrensd

## Edito

# Schaalvergroting en bovenlokale samenwerking

## Beste lezer,



JEAN PIERRE **VAN SPEYBROECK**

hoofdredacteur

**V**anaf 2019 beëindigen we onze jarenlange succesvolle samenwerking met uitgeverij Die Keure; dit resulteerde in een hoogstaande en kwaliteitsvolle Impuls. Uitgeverij Vanden Broele uit Brugge wordt de nieuwe uitgever. Deze beslissing is het gevolg van onderhandelingen en mededinging in het raam van nieuwe contracten/sponsorschappen afgesloten door onze beroepsvereniging Exello.net. Namens de redactie dank ik uitgeverij Die Keure - en in het bijzonder redactiesecretaris **Liesbeth De Clercq** en assistent-uitgever **Bruno Hubrecht** - voor de uitstekende samenwerking. Deze werd gekenmerkt door efficiënt werk, een professionele redactionele ondersteuning, krachtige tijdschriftlay-out en goede menselijke contacten. De redactie vertrouwt er op met Uitgeverij Vanden Broele, redactiesecretaris **Sabine Simoens** en het nieuwe uitgeversteam, éézelfde samenwerking verder te zetten, zodat u als lezer in de toekomst kan blijven rekenen op een kwaliteitsvolle Impuls.

Wat is het thema van het voorliggend nummer? **Samenwerking en schaalvergroting worden steeds belangrijker.** Gemeenten en OCMW's bevinden zich meer en meer in horizontale netwerkverbanden, gericht op partnerschap. Maar samenwerking kan op heel wat manieren en de ene samenwerking is de andere niet. Welke gradaties zijn er in samenwerking? Zijn er keuzes die meer zaligmakend zijn dan andere: gaan we voor fusies of intergemeentelijke of meer doorgedreven regionale samenwerking? Bestaat er een optimale schaalgrootte? Welke samenwerkingsverbanden kunnen gemeenten en OCMW's autonoom aangaan en welke samenwerkingen worden van bovenuit aangestuurd? En vooral: hoe behouden de (adjunct-) algemeen directeurs en het gemeentelijk management het overzicht in al dat netwerken en hoe managen ze de externe samenwerking?

Het thema wordt ingezet met een zo omvattend mogelijk overzicht. Hiervoor zochten we inspiratie bij de Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management, Faculteit Economie

en Bedrijfskunde van de Universiteit Gent. **Filip De Rynck**, hoogleraar, **Joris Voets**, hoofddocent en **Pieterjan Schraepen**, onderzoeker, analyseren de verschillende mogelijke samenwerkingsvormen tussen lokale besturen. Ze geven aan wat de plaats van fusies is in het landschap van samenwerking en schaalvergroting; fusie of intergemeentelijke samenwerking is geen of/of verhaal, want ook bij fusie is verdere interlokale samenwerking nodig. Tegelijk sluit interlokale samenwerking fusies geenszins uit. De auteurs lichten grondig het verschil toe tussen door het lokaal bestuur autonoom gekozen samenwerkingsvormen, zoals streekintercommunales en samenwerkingsvormen aangestuurd door de hogere overheden zoals zorgregio's en vervoerregio's. Tenslotte onderzoeken de auteurs hoe de omslag naar netwerkende gemeenten wordt gemaakt door (adjunct-)algemeen directeurs en het gemeentelijk management.

## Er is een onmiskenbare evolutie naar meer regionale samenwerking, over zoveel mogelijk domeinen en zo integraal mogelijk.

Na deze algemene duiding, volgen er drie praktijkbijdragen van representatieve streekintercommunales. De betrokken intercommunales zijn pleitbezorgers van een doorgedreven inter-

gemeentelijke samenwerking, maar brengen toch een genuanceerd beeld met zowel de mogelijkheden als de knelpunten. Een rode draad doorheen de drie verhalen is de onmiskenbare evolutie naar steeds meer regionale samenwerking, en dit over zoveel mogelijk domeinen (zorg, welzijn, mobiliteit, wonen, ruimtelijke ordening, enz.) en zo integraal mogelijk.

Leiedal, een streekintercommunale in Zuid-West-Vlaanderen met 13 steden en gemeenten, bijt de spits af. Algemeen directeur **Filip Vanhaverbeke**, **Filip Meuris**, secretaris, **Griet Lannoo**, ruimtelijk planner en **Bram Tack**, coördinator Ruimte & Leefomgeving, doorweven - zoals het in de vlasregio past - de tekst met metaforen uit de wereld van het weven. De auteurs lichten uitgebreid 'Contrei' toe, een specifieke ruimtelijke regiovisie en een breed interbestuurlijk project. Ze beklemtonen het belang van een goede participatie en communicatie met alle partners, waaronder de lokale besturen en het gemeentelijk management. Tenslotte beschrijven de auteurs hoe de visievorming resulteert in effectief beleid en diverse concrete projecten en tevens inspirerend werkt voor andere bovenlokale thematieken.

**Johan Alleman**, beleidsmedewerker streekontwikkeling van VLINTER, schetst de groei van de Vlaamse intercommunales en beschrijft op welke werkingsniveaus ze actief zijn. Hij ziet de regiovorming als een nieuwe realiteit, pleit voor referentieregio's en regiobonussen en verduidelijkt de rol van het burgemeestersoverleg in de regionale samenwerking. De auteur wijst ten slotte op de nood aan een traject regionaal-sociaal beleid,

een integrale aanpak op bovenlokaal niveau en meer visionaire initiatieven vanuit de regio's.

**Peter De Bruyne**, algemeen directeur IGEMO, beschrijft tenslotte hoe de 10 deelnemende steden en gemeenten van dit vrijwillige samenwerkingsverband uit het arrondissement Mechelen ambitieus kiezen voor een geïntegreerd en integraal streekbeleid, met een uniek bestuurlijk model op maat van de regio. Daarna schetst de auteur de verschillende realisaties na twee jaar bovenlokale dienstverlening. Hij evalueert de werking en geeft aandachtspunten om rekening mee te houden.

In de rubriek *In Dialoog* gaan we verder op het pad van intergemeentelijke contacten, ditmaal tussen twee algemeen directeurs: **Jan Compagnol**, algemeen directeur Oostkamp, interviewt zijn collega uit Ninove, **Bart Baele**. Het is een boeiende kennismaking. De algemeen directeur van Ninove gelooft sterk in samenwerking met burgers en in een brede regionale samenwerking van lokale besturen. We vernemen heel wat over zijn ambities om de dienstverlening en de stedelijke organisatie verder te professionaliseren, maar we lezen daarnaast ook over andere plannen en dromen, al dan niet binnen de Ninoofse organisatie.

Beste lezer, het thema samenwerken biedt u ongetwijfeld nieuwe, nuttige inzichten voor de groeiende behoeften aan schaalvergroting en netwerking. Ik hoop dat het ook inspirerend mag zijn voor de verdere goede samenwerking tussen lezers en Impuls.

## Thema

# Wat we samen doen, doen we beter?

Uw samenwerkingsupdate voor 2019



FILIP **DERYNCK**

hoogleraar

JORIS **VOETS**

hoofddocent

PIETERJAN **SCHRAEPEN**

onderzoeker

Vakgroep Bestuurskunde en Publiek Management, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Gent.

*In dit themanummer van Impuls bekijken we samenwerking vanuit een breedbeeld en gaan we vooral in op de vraagstukken die met de samenwerking tussen gemeenten verbonden zijn. Het zijn volgens ons vraagstukken die op de agenda van de algemeen directeurs zouden moeten staan, al zijn we er ons van bewust dat die agenda al behoorlijk overladen is.*

*Sedert de Regioscreening in 2012 (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2012), die samenwerkingsvormen voor het eerst voor heel Vlaanderen in kaart bracht, is het thema niet meer van de bestuurlijke agenda verdwenen. Het lijkt er eerder op dat de agenda van samenwerking sindsdien alleen maar complexer en meer omvattend is geworden. Van de toen vooropgestelde vereenvoudiging, afstemming en integratie is relatief weinig in huis gekomen. Met initiatieven als het wijkwerken, de zorgregio's en de vervoerregio's heeft de Vlaamse overheid de samenwerkingsagenda zelfs nog uitgebreid. De evolutie van wat we eerder de 'autonome' gemeente naar de 'heteronome' gemeente hebben genoemd, lijkt daarmee nog versterkt (De Rynck, 2013).*

In drie praktijkbijdragen leest u hoe dit in het veld wordt ervaren en hoe men daarmee probeert om te gaan.

### Samenwerking is overal, maar wel steeds anders

Samenwerking tussen gemeenten is maar één veruitwendiging van het begrip 'samenwerking'. De fusie van de OCMW-diensten met de gemeentelijke diensten is bij uitstek ook een problematiek van samenwerking. De noodzaak om complexe maatschappelijke problematieken aan te pakken door betere ... samenwerking tussen gemeentelijke diensten, is dat evenzeer. Soms is het gemakkelijker

om met andere gemeenten te werken, dan samenwerking te realiseren tussen de eigen diensten. In die gemeenten waar de fusie-operatie bezig is, gaat het om samenwerking tussen twee of drie voorheen autonome organisaties. Voor de aanpak van complexe maatschappelijke problematieken is samenwerking met maatschappelijke organisaties, van burgerinitiatieven over middenveld tot bedrijven en kennisinstellingen, steeds meer noodzakelijk. We denken aan samenwerking in de vorm van PPS-constructies met bedrijven voor fysieke projecten, met middenveldorganisaties voor vormen van

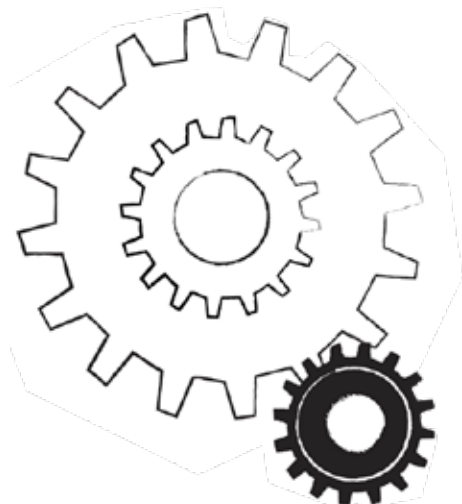
maatschappelijke dienstverlening, met burgerinitiatieven voor een co-housing-project of voor het beheer van bijvoorbeeld een wijkcentrum of een speelplein. Voor beleidsthema's die met ruimte en duurzaamheid, met wonen, werken, onderwijs, zorg of opvang te maken hebben, binnen en buiten de grenzen van de eigen gemeente, is het adagium steeds meer die van de noodzakelijke interbestuurlijke en publiek-private samenwerking, vaak gevat onder het moeilijk vertaalbare woord 'governance'. Het managen van deze samenwerking vergt competenties, een selectieve keuze van het geschikte personeel, en opvolging en evaluatie. Die samenwerking heeft altijd gevolgen voor de interne bedrijfsvoering: de inzet van personeel, de budgetten, de improvisatie die soms nodig is om af te wijken van routines en procedures. Wie samenwerkt, kan niet alles alleen en vanuit de eigen logica plannen.

## **Soms is het gemakkelijker om met andere gemeenten te werken, dan samenwerking te realiseren tussen de eigen diensten.**

Natuurlijk zijn er tussen deze niveaus van samenwerking belangrijke verschillen op het vlak van juridische kaders, aansturing en factoren die samenwerking bevorderen of hinderen. Wat ze gemeen hebben is het patroon waarbij de grenzen van de eigen (deel)organisatie worden opengebroken en waarbij van leidende politieke en ambtelijke figuren in de gemeente wordt verwacht dat ze in staat zijn om deze veranderingspro-

cessen tussen organisaties te leiden en te managen. We komen hier nog op terug, met het oog op en met een knipoog naar de lezers van Impuls: in welke mate zijn algemeen directeurs de centrale figuren in deze samenwerkingsagenda? In welke mate zijn zij de leidende veranderingsmanagers gericht op samenwerkingsvormen, intern en extern? En hoe verloopt dan het samenspel met de leden van het college en de gemeenteraad? Het is wellicht dan al een vorm van troost te beseffen dat ook in andere sectoren van de samenleving identieke evoluties merkbaar zijn. Ook bedrijven, vrije beroepen, sociale dienstverleners, wetenschappers, ... evolueren steeds meer in netwerken of samenwerkingsvormen, al dan niet gestimuleerd door beleidskaders vanuit overheden. Voor het vervolg van deze bijdrage beperken we ons tot de samenwerking tussen lokale besturen, maar zelfs dan behandelen we nog een ruime agenda.





### Voorbeeld: de fusie van Deinze en Nevele

Het aantal samenwerkingsverbanden dat alleen maar Deinze en Nevele met elkaar verbond, was zeer klein en de fusie heeft daarop dus maar een zeer geringe impact. Het aantal samenwerkingsverbanden waarin Deinze en Nevele samen participeerden met andere gemeenten, is groot. De fusie tot de nieuwe gemeente vangt zeker een aantal problemen op die te maken hebben met de efficiëntie van de individuele dienstverlening in Nevele. Dat hangt nu af van de bedrijfsvoering in de nieuwe gemeente. Inzake ruimtelijke ordening en vergunningen of inzake ICT, bijvoorbeeld, zullen de schaalvoordelen ten opzichte van de vroegere autonome gemeente Nevele snel duidelijk worden. Het gaat dan om verhoogde kwaliteit en de sterkte van meer specialisatie, een grotere juridische zekerheid en meer stabiliteit van dienstverlening. De fusie zorgt er vervolgens voor dat de nieuwe gemeente meer slagkracht krijgt in de vormen van samenwerking in de Gentse regio. Er ontstaat meer capaciteit voor voorbereiding en opvolging, meer ondersteuning van politici die in de samenwerking actief zijn. Meer betekent hier overigens niet dat alle problemen daarmee opgelost zouden zijn en er hangt nu veel af van de bedrijfsvoering en het personeelsbeleid in Deinze.

Gent krijgt met het nieuwe Deinze een sterkere speler in het regionale debat. Op de discussie over nut en wenselijkheid van fusies (volledig of enkel ambtelijk) gaan we hier nu niet verder in, maar het is voor dit artikel wel belangrijk te beseffen dat het debat over de schaal van de gemeenten de ratio's van de gemeenten zelf overstijgt. De schaal van onze lokale besturen is een cruciaal element voor de organisatie van ons binnenlands bestuur. Die bestuurlijke organisatie is een instrument dat moet dienen om complexe maatschappelijke problematieken aan te pakken, bijvoorbeeld inzake mobiliteit, ruimtelijke ordening, wonen, zorg en sociale rechtvaardigheid. In de mate dat deze thema's ook altijd een bovenlokale component hebben, al dan niet in een stadsregionale context, is de schaal van de gemeenten daarvoor een belangrijke variabele. De stad Gent met 17 gemeenten in de regio of de stad Gent met bijvoorbeeld 7 gemeenten in de regio: het maakt verschil. Akkoorden bereiken tussen 8 partners is gemakkelijker dan tussen 18 partners die voor het eigen belang opkomen en de Vlaamse regering in hun lobbying inschakelen. De partners zijn in dat fusie-alternatief bovendien sterker en kunnen op een hoger niveau over samenwerking praten en voor een sterkere ondersteuning en koppeling zorgen binnen de eigen gemeentelijke organisatie. We komen daarop nog terug, want dit is evenzeer verbonden met de discussie over de democratische kwaliteit van samenwerking.

### Fusie als meest verregaande vorm van samenwerking

We hadden het in een eerdere bijdrage voor Impuls (Voets, 2013) al uitvoerig over de fusie van lokale besturen. In de managementliteratuur is fusie inderdaad een samenwerkingsvorm: twee of meer organisaties zijn zodanig op elkaar aangewezen dat de integratie in een nieuwe organisatie op een grotere schaal de meest efficiënte manier is om de samenwerking vorm te geven. Dat betekent echter niet dat de nood aan samenwerking daarmee wegvalt. Het is een argument dat we in het politieke milieu wel vaker horen: fusie, zo wordt dan gezegd, zal het landschap van de samenwerking grotendeels opkuisen. Eindelijk helderheid en netheid en gedaan met de verrommeling. Het is grotendeels een foute redenering.

Fusie is voor het oplossen van de variatie aan samenwerking een bescheiden bijdrage, maar is daarvoor niet de oplossing. Het kan de kleinschalige vormen van samenwerking tussen twee of drie gemeenten opvangen (zie ook het VVSG-Memorandum 2019), maar het zal vooral moeten dienen om de gemeentelijke organisatie sterker te maken in de ruimere vormen van samenwerking en bij te dragen tot de kwaliteit en efficiëntie van die samenwerking.

### De ene samenwerking is de andere niet

In dit onderdeel bekijken we een aantal variabelen die kunnen helpen om het debat over de samenwerking tussen lokale besturen overzichtelijker te maken en beter gestructureerd te laten verlopen. Dit is echt een probleem in dit debat: door het vaak op een generieke manier over alle vormen van samenwerking door elkaar te hebben, treedt er een verrommeling in het debat op. Zo

wordt er bijvoorbeeld vaak gezegd dat samenwerking tot een democratisch probleem zou leiden: maar over welke samenwerking heeft men het dan? En wat bedoelt men overigens met 'democratisch'? Dat is het tweede probleem: de criteria waarmee samenwerking wordt beoordeeld zijn vaak zeer breed en flexibel interpreteerbaar. Door die dubbele generalisatie, van het object van samenwerking en van de criteria ter beoordeling, ontstaat een lastig debat waarbij vooral veel naast elkaar wordt gepraat.

### Formele en informele vrijwillige samenwerking

Samenwerking tussen gemeenten wordt vaak en te snel vereenzelvigd met formele bestuursvormen en met alle discussies die daarmee dan samenhangen (aantal bestuurders, vergoeding, terugkoppeling). Veel samenwerking komt informeel tot stand en krijgt vorm in instituties die anders zijn dan deze van vaste en formele bestuurlijke organisatievormen. Het gaat over kennisuitwisseling tussen ambtenaren, bijvoorbeeld tussen sociaal werkers over de aanpak van schuldbemiddeling. Of het gaat over kennisuitwisseling tussen gemeenten over fysieke stadsprojecten. Contracten tussen gemeenten gaan al een stap verder, bijvoorbeeld over gedeeld gebruik van machineparken of het delen van personeel. In deze sfeer zien we ook de raamcontracten, meestal door centrumsteden, waarop andere gemeenten kunnen intekenen, bijvoorbeeld voor de aankoop van hardware. We zien de gebruiksovereenkomsten tussen gemeenten voor de onderlinge bijdragen in het kunstonderwijs. Deze wereld van informele samenwerking blijft grotendeels beneden de waterlijn, maar bevat heel wat potentieel, wellicht zelfs nog meer dan tot nu

toe wordt gebruikt. Het voordeel is dat de gemeente zelf aan zet is en blijft en dat weinig over democratie zal geklaagd worden.

Binnen de autonomie van gemeenten staat het de gemeenten vrij om voor allerlei beheerskwesties en vormen van dienstverlening samen te werken. Dat gebeurt nu al, onder de vorm van kleinschalige samenwerkingsvormen tussen twee tot vijf gemeenten (bijv.: voor de uitbouw van een woonwinkel, een sociaal verhuurkantoor, een dienst archeologie of archief, ...). Het gebeurt voor een aantal taken in de schoot van dienstverlenende intercommunales, vooral dan in de sfeer van ruimtelijke ordening. Soms gebeurt dat uit nood, omdat vooral kleinere gemeenten de dienstverlening zelf niet meer aankunnen. Her en der horen we verhalen over intercommunales die op langdurige basis medewerkers uitbesteden aan gemeentebesturen, bijvoorbeeld om de vergunningen te behandelen. Dat kunnen signalen zijn die het debat voor fusie voeden.

Het palet aan mogelijke juridische bestuursvormen is bekend: in het decreet lokaal bestuur komen nu de vier vormen samen uit het decreet van 2001 en de vormen die in het vroegere OCMW-decreet waren opgenomen. Het is voorlopig een open vraag welke perspectieven deze combinatie kan bieden: onder de juridische vlag van het OCMW kunnen gemeentebesturen nu in principe ook gebruik maken van de samenwerkingsvormen die eertijds voor het OCMW waren voorbehouden. Het is vooralsnog onbetreden terrein waarbij ongetwijfeld complexe juridische discussies zullen opduiken.

De intergemeentelijke samenwerking is altijd bij uitstek bedoeld ge-

weest om gemeenten op vrijwillige basis te laten kiezen voor het versterken van hun bestuurskracht door samenwerking. De gemeenten zijn hier in de volle betekenis autonoom: niemand kan hen dwingen en ze kiezen zelf de schaal, de partners, de taken en de duur. In de retoriek klinkt het dan dat men problemen van bestuurskracht door samenwerking wil en kan aanpakken. Samenwerking is de panacee en vervangt de nood aan fusies, zo wordt het toch vaak voorgesteld.

### Hoe efficiënt is de samenwerking echt?

Retoriek, zeiden we. Dat is het voor een belangrijk deel: wordt er immers voldoende en met voldoende efficiëntie voor een ruim pakket van taken echt samengewerkt? Het gebeurt zeker voor nieuwere taken en voor taken waarvoor het alleen per definitie niet lukt: voor afvalbehandeling bijvoorbeeld. Maar gebeurt het voldoende voor materies zoals personeel, financiën, facility, technische diensten, ondersteunende diensten in de brede zin? Hoe staat het bijvoorbeeld inzake samenwerking voor ICT, van informatieveiligheid over gezamenlijk beheer van websites tot gemeenschappelijke redesign van uniforme basisprocessen? Het zijn vervelende vragen waar in het debat vaak snel overheen wordt geschaatst. De rauwere werkelijkheid is dat voor veel nuttige basistaken niet wordt samengewerkt omdat zowel politici als leidende ambtenaren hun autonomie niet willen opgeven, al is dat dan vaak de autonomie om bepaalde dienstverlening niet efficiënt, noch met de nodige stabiliteit en kwaliteit te kunnen organiseren. Hoe efficiënt organiseren gemeenten nu die basisprocessen, vaak nog op eigen kracht? Hoeveel middelen gaan daarbij verloren? Wat zou de winst





kunnen zijn bij samenwerking, maar waarom komt die samenwerking dan niet tot stand? Omdat we in Vlaanderen nauwelijks werk maken van deze meting van efficiëntie, kunnen veel gemeenten de schijn hoog houden dat ze goed bezig zijn.

Ook over bestaande vormen van samenwerking stelt de efficiëntievraag zich. Elke samenwerking is altijd het resultaat van soms langdurige en moeizame processen van overleg en compromisvorming tussen verschillende gemeenten. Wat de ene wil, wil de andere niet. Werken de bestaande vormen dan zelf wel efficiënt, met andere woorden: in welke mate lost samenwerking de verwachtingen in die vaak op hoog en abstract niveau

geformuleerd werden? En zijn dat vragen waarmee managementteams en algemeen directeurs bezig zijn en waarmee ze iets doen?

Onder druk van de financiële toestand, maar ook dankzij een verhoogde professionaliteit in het lokaal bestuur en een versterkte kwaliteit in het financieel management, kijken steeds meer gemeenten kritischer naar de kwaliteit van de dienstverlening door intergemeentelijke bestuursvormen. Dat is, vanuit het perspectief van democratische controle, een goede zaak. Soms spelen daarbij eerder ideologische motieven dan managementoverwegingen en zal men zich principieel eerder tot marktoeren wenden dan tot de publieke

sector. Het is ons aanvoelen dat deze gevoeligheid is toegenomen en dat gemeenten steeds veeleisender zijn voor de kwaliteit van dienstverlening geleverd door intercommunales. Intercommunales kunnen zelf ook bureaucratische bestuursvormen zijn, die door slecht intern beheer niet meer de kwaliteit kunnen leveren die gemeenten vereisen. De kritische houding vanuit de gemeenten zet dan druk op die wat verouderde ketel.

### **Samenwerking als katalysator voor innovatie**

Elke formele vorm van samenwerking, volgens decretale voorschriften, ontwikkelt een eigen dynamiek en daardoor ontstaat altijd een span-



ning tussen de samenwerkingsvormen en de gemeenten. Het begrip spanning interpreteren wij hier positief: in de meest actieve intercommunales voor streekontwikkeling of voor afvalbehandeling, bijvoorbeeld, zien we mooie voorbeelden van nieuwe terreinen, nieuwe manieren van werken, nieuwe thema's of nieuwe vormen van dienstverlening die in interactie met gemeenten groeien. Een samenwerkingsverband is nooit de eenvoudige optelling van het aantal gemeenten. Als het goed werkt en dat is niet automatisch zo, dan functioneert samenwerking als aanjager van innovatie. Zo zien we dat via actieve intercommunales in de sfeer van afval, gemeenten hun eigen beleid op dat vlak bijsturen en vernieuwen. Het brengt hen letterlijk op andere gedachten en andere manieren van werken. Strikt genomen en strikt juridisch geïnterpreteerd doen intercommunales wat gemeenten van hen vragen. In de interactie is er wederzijdse beïnvloeding en stellen gemeenten vervolgens vragen waar ze zonder een actieve intercommunale niet toe gekomen zouden zijn. Soms gebruiken politici en ambtenaren die omweg om te realiseren wat ze in de eigen gemeente eerst niet verkocht kregen. Deze wijze van kijken toont evenzeer hoe de discussie over democratie vaak te eenzijdig wordt gevoerd. Een intercommunale lijkt dan maar democratisch te kunnen werken als ze strikt uitvoert wat gemeenten hen opdragen. Dat verspert de weg naar veel innovatie. Democratie kunnen we ook opvatten als een dynamisch krachtenveld in de samenleving waaruit innovatie groeit. Dat biedt een veel rijker perspectief op samenwerken.

### **Creatief en democratisch samenwerken op grote schaal**

Tot nu toe zijn we nog uitgegaan

van redelijk beperkte vormen van intergemeentelijke samenwerking, op een overzichtelijke schaal, met een nog te overzien aantal gemeenten. Dat is in het kader van discussie over democratie belangrijk: in dat type intercommunales zijn de onderlinge interacties intens, werken vormen van 'checks and balances' nog redelijk en zijn er vele vormen van sociale controle die doorwerken op het gedrag van gemeenten, hun vertegenwoordigers en de intergemeentelijke bestuursorganen. De creatieve interactie en democratische controle waar we het hierboven over hadden, kan op deze schaal en in deze vormen redelijk goed functioneren.

## **Een geslaagde samenwerking zet de gemeenten aan tot innovatie.**

Al deze afwegingen klinken anders als we ze toepassen op de grote intercommunales in de sfeer van energie en water. De grootschaligheid brengt ons dan meteen op het Vlaamse en zelfs internationale niveau en bij agenda's die de belangen van de gemeenten snel overstijgen. Het is opvallend dat discussies met gemeenten over intergemeentelijke samenwerking hier zelden over gaan: er lijkt al een vorm van aanvaarding te zijn dat dit een andere wereld en een ander niveau is dan deze van de intercommunales waar het tot nu toe over ging. De gemeentebesturen zijn wel vennoot in die grootschalige constructies, maar zijn ze daarbij nog betrokken of zijn ze eerder eenzijdig afhankelijk

geworden van deze dienstverlening en schatplichtig aan bestuursorganen en belangen waar ze als individuele gemeente nauwelijks voeling mee hebben? Enkele sleutelfiguren uit gemeenten spelen daarin centrale rollen, maar namens wie treden zij op? Welke inkleuring krijgt het begrip 'gemeentelijk belang' hier? De creatieve interactie tussen samenwerkingsvormen en gemeenten, waar we het over hadden, lijkt hier ver weg. Binnen het gefusioneerde *Fluvius* is nu bijvoorbeeld de druk zichtbaar om van Fluvius, als beheerder van de openbare verlichting, ook de beheerder te maken van alle daarmee verbonden data van de gemeenten, in het kader van de Smart City-discussie. Alle data zouden door Fluvius worden beheerd. Dat heeft verregaande gevolgen voor gemeenten die werk willen maken van de slimme gemeente. Hoeveel algemeen directeurs en hoeveel managementteams van onze gemeentebesturen zouden dit weten? Hoeveel hebben het er daar al over gehad en positie ingenomen? Hoeveel gemeentebesturen zouden zich actief betrokken voelen bij deze discussie en zich als mede-eigenaar van dit debat opwerpen?

### **Voorbeelden van gestuurd samenwerken**

Tot nu toe hadden we het over de autonome gemeenten die zelf kiezen voor welke taken van gemeentelijk belang ze willen samenwerken. Het landschap van samenwerking is de laatste jaren echter grondig veranderd omdat de centrale overheden niet alleen meer taken naar gemeenten doorschuiven, maar daarbij ook steeds meer samenwerkingsvormen introduceren die dan aangestuurd worden door institutionele kaders vanwege deze Vlaamse of federale overheden.

De regeling voor de **Huizen van het Kind**, bijvoorbeeld, plaatst de verantwoordelijkheid van de gemeenten als regisseur centraal, maar verplicht de gemeenten wel om samen te werken met een aantal partners in de sfeer van kinder- en jeugdzorg. Deze netwerking maakt dus deel uit van de Vlaamse regelgeving. Een ander voorbeeld, weer in de sfeer van samenwerking tussen gemeenten, is de regeling voor het zogenaamd **'wijkwerken'**, waarbij de Vlaamse overheid zelf een kwantitatieve norm heeft bepaald van 60.000 inwoners als minimum om erkend te worden en om in aanmerking te komen voor Vlaamse middelen. Dat betekent in de praktijk dat op veel plaatsen samenwerking nodig is. Door een bepaald minimumniveau van inwoners op te leggen, stuurt de Vlaamse overheid de samenwerking wel naar een bepaald schaalniveau en dat is een vrij nieuwe ontwikkeling. Op die manier hanteert de Vlaamse overheid een indirect instrument om een bepaalde schaal aan gemeenten op te leggen.

### Interessante evolutie

De federale overheid had eerder al de **politiezones** en de **hulpverleningszones** in het leven geroepen. Hiermee verschuift de samenwerking van de interlokale naar de bovenlokale sfeer. Het gaat hier dan niet meer over de samenwerking tussen gemeenten die op een gepaste schaal vorm krijgt, maar over een bovenlokale of streekschaal die voor bepaalde materies centraal staat en waarvoor de inliggende gemeenten geëngageerd worden. In deze gevallen wordt het werkgebied opgelegd, wordt de bestuursvorm in regelgeving gevat en worden de interne werkingsregels en financiering evenzeer door de centrale overheid bepaald (maar de afgesproken reke-

ning niet altijd betaald, zoals blijkt bij de hulpverleningszones). Deze beide vormen steunen op de samenwerking tussen de burgemeesters vanuit hun veiligheidsbevoegdheid. Het ziet er naar uit dat de politiezones zullen opgeschaald worden, meer in de richting van de hulpverleningszones. In het kader van de roep naar referentieregio's (zie hieronder) is dat een interessante evolutie.

De Vlaamse overheid heeft ondertussen de 60 eerstelijnszorgregio's afgebakend en aan het werk gezet, waarbij groepen gemeenten samenzitten met zorgverleners. De afbakening van deze zones is door de Vlaamse overheid vastgelegd, na heel wat geduw achter de schermen, en de regionale zorgregio's komen er in een volgende fase. In de loop van 2019 krijgen we nog de oprichting van de vervoerregio's. Ook hier heeft de Vlaamse overheid de (15) gebieden afgebakend en bepaalt het departement Mobiliteit en Openbare Werken (MOW), hoe die interbestuurlijke samenwerking tussen een groep gemeenten en de actoren binnen MOW vorm zal krijgen. Deze gebiedsafbakening is zonder al te veel discussie tot stand gekomen. We gaan in dit bestek niet in op de kritische analyses die zowel over de zorgregio's als over de vervoerregio's te maken zijn. We bekijken ze hier vooral als exponenten van de bovenlokale of gebiedsgerichte benadering die steeds meer op de agenda van de Vlaamse overheid lijkt te staan. Groepen van gemeenten krijgen hier een plaats in ruimere interbestuurlijke (vervoerregio's) en publiek-private constellaties (zorgregio's).

### Intercommunales vs. autonome(re) gemeentes

Al van oudsher zijn de intercommunales voor streekontwikkeling

actief. De naam zegt het: naast de dienstverlenende activiteiten ontwikkelen deze samenwerkingsvormen ambities voor het streekniveau en zijn ze bezig met ruimtelijke ordening, mobiliteit of infrastructuur vanuit een bovenlokale insteek. Omwille van de beperkte bevoegdheden van gemeenten en de vrijwillige keuzes voor samenwerking zijn er duidelijke grenzen aan deze ambities: gemeenten hebben op veel vlakken geen bevoegdheden voor bovenlokale materies en het beslechten van verdelingsvraagstukken door vrijwillige samenwerking is bijzonder moeilijk. Sommige intercommunales kunnen daarin iets verder gaan dan andere, omwille van de historiek, de specifieke context, de verhoudingen tussen gemeenten en de strategie van de staf. Maar ook de meest actieve intercommunales stoten hier op hun grenzen. Er wordt zeker veel over gepraat, in conferenties van burgemeesters, bijvoorbeeld, er worden veel teksten geproduceerd, hoge ambities geformuleerd, maar als puntje bij paaltje komt gaat het eigen gemeentelijke belang vaak voor en blijkt het papier toch vooral geduldig te zijn. Het zou kunnen dat als gevolg van centraal beleid, omgevingsfactoren en toenemende maatschappelijke druk richting duurzaamheid gemeenten steeds meer zelf zien hoe belangrijk het is om tot bovenlokale keuzes te komen om hun eigen gemeentelijke ambities te kunnen realiseren of in te perken. Dat zou de bewegingsruimte van intercommunales kunnen vergroten en de interactie met gemeenten intenser maken zodat op dit niveau innovatieve projecten vanuit een bovenlokale ratio tot stand kunnen komen. Het zou ook kunnen dat gemeenten net nu meer op zichzelf terugplooiën, zeker als hun autonomie door de Vlaamse

overheid wordt verruimd, zoals dat bijvoorbeeld voor de vergunningen het geval is. We hebben dit in de voorwaardelijke wijze geschreven: het vergt meer onderzoek om na te gaan of deze tendenzen zich voordoen en hoe de interactie tussen gemeenten en intercommunales voor streekontwikkeling voor streekmateries evolueren.

We zien in de recente periode dat de meest actieve intercommunales zich inschakelen in de interbestuurlijke initiatieven van de Vlaamse overheid door een koppeling te realiseren tussen de vervoerregio's en de werking van de intercommunales. Op die manier schuiven vrijwillige samenwerking en opgelegde samenwerking in een interbestuurlijk verband in elkaar. Die koppeling van motieven biedt een interessant perspectief. In een optimistische lezing zou dat de samenwerking tussen gemeenten

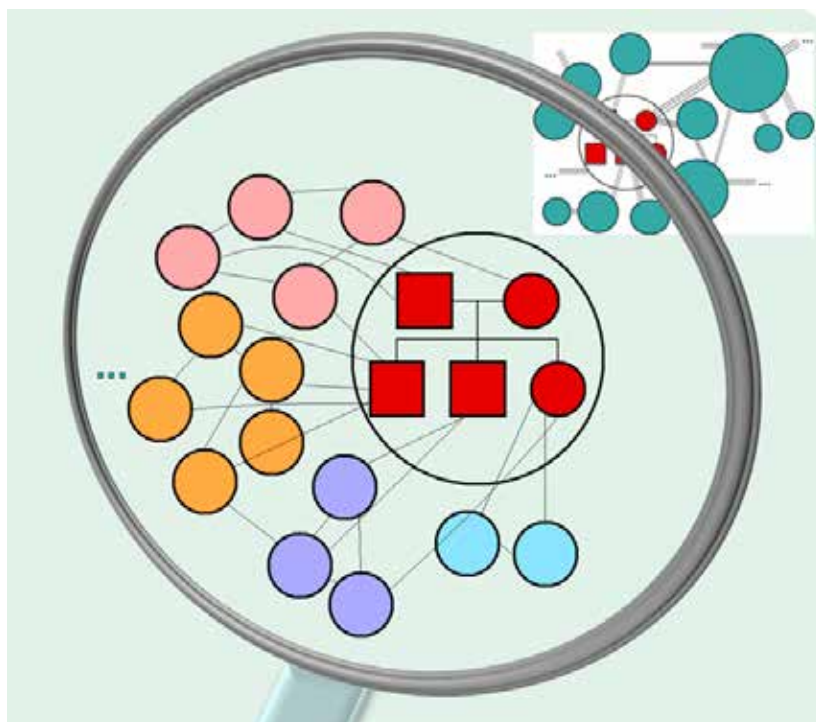
een ander soort legitimiteit kunnen geven. Door de koppeling met Vlaamse regelgeving en organisatievormen wordt het werken met gemeenten aan een bovenlokale strategie uit de sfeer van de pure vrijwilligheid gehaald. Wellicht zal nog blijken dat noodzaak hier een stimulerende rol speelt: in de mate de uitwerking van de vervoerregio's op problemen van capaciteit van de Vlaamse overheid stuit, zou men de capaciteit van de intercommunales voor streekontwikkeling nodig kunnen hebben. Dat alles opent de vraag hoe de Vlaamse overheid bestaande vormen van vrijwillige samenwerking benadert en eventueel als partner ziet voor haar ambities. Met de vervoerregio's ontstaat een voorzichtige opening in die richting.

### Naar één referentiegebied?

Met deze recente ontwikkelingen, die zich niet overal in dezelfde mate

voordoen, komen we bij een van de centrale discussiepunten: in welke mate kunnen we voor samenwerking geleidelijk naar een vorm van referentieregio's evolueren, waarbij zoveel mogelijk vormen van samenwerking samenvallen? Het is een al vaak geuite bedenking die de laatste jaren alleen maar acuter is geworden. Is dit een haalbaar perspectief? Deze vraagstelling gaat over de gebiedsgebonden bestuursvormen. De discussies over de grootschalige intercommunales voor energie situeren zich, zoals aangegeven, op een ander niveau.

We moeten een onderscheid maken tussen de vrijwillige samenwerking en de opgelegde interbestuurlijke samenwerkingsvormen. De Vlaamse overheid kan de gemeenten voor hun autonome taken niet tot een bepaalde schaalkeuze dwingen. Ze kan ze daartoe eventueel proberen te overtuigen of te belonen, maar dwingend sturend kan niet. Wel kan de Vlaamse overheid via indirecte sturing een bepaalde schaalgrootte vereisen als ze de gemeenten voor medebewindstaken tot samenwerking wil brengen, zoals ze dat voor het wijkwerken heeft gedaan. In de meeste regio's van Vlaanderen is er met de streekintercommunales of ontwikkelingen in die richting, in principe een vorm van referentieregio. Deze intercommunales hebben immers een breed takenveld. Hier en daar zien we dat kleinschalige en nieuwe vormen van samenwerking tussen slechts enkele van de inliggende gemeenten binnen deze intercommunales ingebed worden, met een zekere mate van operationele autonomie. Dat is geen eenvoudige operatie, maar het hoort wel bij de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf om dit mogelijk te maken.



Voor de interbestuurlijke samenwerkingsvormen, inclusief de opgelegde inschakeling van groepen van gemeenten, heeft de Vlaamse overheid in principe alle instrumenten in handen om met referentieregio's te werken. Dat vergt inhoudelijke afstemming binnen de Vlaamse overheid en lokt zeker debat uit: is het vanuit beleidsmatig en efficiëntie-oogpunt mogelijk om voor verschillende inhoudelijke thema's met een referentieschaal te werken? Tot nu toe kon elk onderdeel van de Vlaamse overheid haar eigen schaal en eigen institutionele vorm kiezen, als onderdeel van de eigen domeinbewaking.

De vervoerregio's en de regionale zorggebieden kaderen in die domeinbenadering. De open vraag is evenwel of zij eventueel de prelude zouden kunnen zijn voor het werken met referentieregio's. De afbakening van deze regio's steunt in belangrijke mate op cijfergegevens die verband houden met de 'bassins de vie' of 'daily urban systems': dat zijn verzorgingsgebieden rond de kleine en grotere centrumsteden waarin zich heel veel dagelijkse activiteiten afspelen. In die gebieden spelen de ruimtelijke en infrastructurele kwesties, thema's zoals bereikbaarheid en mobiliteit, de inplanting van voorzieningen en de efficiëntie van de zorg. Hoe zeer ook de beide vermelde regio's sectoraal zijn bedacht, toch sluiten we niet uit dat dit al een vorm van referentieregio zou kunnen worden, waarbij bijvoorbeeld ook ruimtelijke programma's of woonprogramma's vanuit de Vlaamse overheid zouden kunnen aansluiten. Zoals bij elke afbakening valt natuurlijk ook hier iets over te zeggen: het vat niet alles en in het kleine Vlaanderen zijn er zeker grijze zones tussen deze afbakeningen. Een afbakening is een referentie en geen afgesloten box. Maar in

de mate dat deze regionale overwegingen verbonden met verzorgingsgebieden domineren, lijkt de schaal van de huidige vervoerregio's minstens interessant en verdedigbaar. Daarmee worden heel wat relevante maatschappelijke thema's op een verdedigbare en reële bovenlokale schaal gevat. In heel wat regio's sluit dat ook min of meer aan bij het werkgebied van de intercommunales voor streekontwikkeling. Laat het ons daarom voorzichtig bij de volgende conclusie houden: **er ligt in Vlaanderen al een zekere bestuurlijke infrastructuur en er doen zich bestuurlijke ontwikkelingen voor die de basis zouden kunnen zijn voor het werken met referentieregio's.**

### Staat uw gemeente open voor samenwerking?

We schetsten hierboven verschillende ontwikkelingen die allemaal met samenwerking te maken hebben, in verschillende vormen en institutionele settings. Ze hebben allemaal gemeen dat ze de gemeenten in een netwerkverband plaatsen en dat de gemeente een deel is van ruimere verbanden waarin de verhoudingen eerder horizontaal zijn en gericht op partnerschap en samenwerking dan eenzijdig hiërarchisch-verticaal zoals we dat in een klassieke opvatting over gemeenten gewoon zijn. Het breekt de gemeentelijke organisatie open en maakt van het management van samenwerking een centraal thema. Daarin gaat het dan over efficiëntie, over kosten en baten van samenwerking, op de korte en de lange termijn. Het gaat ook over aansturing, verantwoording en verantwoordelijkheid; over interactie gericht op innovatie, ook van de gemeentelijke organisatie zelf; over de competenties van medewerkers om samen met politici in deze samenwerkingsvormen te functioneren. In klassieke debatten

over deze materie gaat het nogal snel over vrij defensieve vragen: hoe controleren we dit allemaal? Hoe sturen we dat aan? Hoe zorgen we dat onze eigen belangen zo goed mogelijk verdedigd worden? In een offensieve reactie gaat het over de mate waarin de gemeente via samenwerking beter kan worden; hoe ze kan leren van andere actoren; wat ze minder, niet meer of anders kan doen; hoe ze een actieve rol kan spelen in samenwerkingsverbanden; hoe samenwerken tot innovatie kan leiden in en van de gemeentelijke organisatie.

### Democratie als dynamisch element

Er lijkt maar weinig twijfel te zijn dat gemeenten steeds meer in netwerkverbanden moeten functioneren - uit eigen keuze, gestimuleerd, uitgenodigd of opgelegd. Als we de agenda's bekijken van de meeste managementteams en de activiteiten van heel wat algemeen directeurs, dan blijkt dat daar alvast niet uit. De dominante agenda gaat over interne beheerskwesties en er zijn maar weinig managementteams die vertrouwd zijn met wat hier allemaal beschreven is en die hier centrale agendapunten van maken. U kunt als algemeen directeur of leidinggevende ambtenaar voor uzelf gemakkelijk de toets uitvoeren: in welke mate bent u of is uw managementteam bezig met de thema's die in deze tekst tot op dit punt werden behandeld?

Onvermijdelijk duiken hier problemen van bestuurskracht op, daar zijn we ons goed van bewust. Wie ondersteunt, bijvoorbeeld, vanuit de gemeentelijke organisatie de burgemeester als die samenzit met zijn collega's in de hulpverleningszone? Is dat de algemeen directeur, de adjunct-algemeen directeur, een stafmedewerker of moet de burge-

meester vooral zijn of haar plan trekken? In de meeste gemeenten is daar nauwelijks iemand voor. Dat leidt niet tot versterking van de gemeente in de hulpverleningszone. Hoeveel gemeenten zullen in staat zijn een actieve rol te spelen in de vervoerregio's eens de debatten over regionale mobiliteitsplanning daar volop tot ontwikkeling zullen komen? Ook hier is de balans verontrustend. Hoeveel algemeen directeurs hebben stafmedewerkers rond zich die van deze netwerking hun centrale bezigheid maken? Hoeveel meerjarenplanningen zullen rekening houden met de betrokkenheid van gemeenten in allerlei vormen van intragemeentelijke samenwerking, intergemeentelijke samenwerking en interbestuurlijke samenwerking? In welke mate werken gemeentebesturen aan een consolidatie van al die financiële stromen? Hoeveel financieel directeurs zijn daar actief mee bezig?

## **De eerste belangrijke stap: samenwerking mee in het debat nemen over innovatie van onze gemeentelijke organisaties**

---

Deze vragen hebben in essentie evenzeer met democratische kwaliteit te maken. Traditioneel heeft men het dan over controle en verantwoording waarbij men doet alsof de kwaliteit en de sterkte van de gemeentelijke organisatie onbesproken kan blijven. In de praktijk werken dat soort formele instrumenten niet goed omdat de

gemeentelijke bedrijfsvoering daar niet op is ingericht. Als er niemand mee bezig is, dan helpen stromen van documenten ter verantwoording van wat samenwerkingsverbanden doen, niet zo erg veel. En plichtmatig jaarlijks vertegenwoordigers voor de gemeenteraad laten komen, haalt evenmin weinig uit als daar in de rest van het jaar en in de gemeenteraad verder niets mee gebeurt. Dat zijn allemaal nogal conservatieve en statische democratische instrumenten. Democratische kwaliteit gaat in eerste instantie over de mate waarin de gemeente zelf een actieve speler is in die samenwerkingsvormen, zich daar kritisch over opstelt, aandacht heeft voor de mate waarin de samenwerking efficiënt verloopt. Zo wordt democratie een dynamisch element in de relatie. Maar dat vergt investering in personeel, vergt de nodige zorg voor het ontwikkelen van competenties, vergt enige systematiek in de manier waarop de politiek-ambtelijke dialoog hierover wordt gevoerd. Gaan de ambtenaren en schepenen en burgemeester elk autonoom (en dus ongecoördineerd) hun weg in die samenwerking of wordt er goed afgestemd en teruggekoppeld in de organisatie? We zijn er ons van bewust dat deze verantwoordelijkheden voor de algemeen directeurs bovenop de dagelijkse besognes komen. Als dit er inderdaad gewoon bovenop komt, zonder ondersteuning, werkt het zeker niet. Als dit mee het debat kan voeren over de innovatie van onze gemeentelijke organisaties, dan staan we al een stap verder. Het is immers duidelijk dat de omslag naar een netwerkende gemeente volop bezig is, maar organisatorisch en op het vlak van processen nog heel wat transitie vergt in de gemeentelijke organisatie. Dat is ook, maar niet alleen, de verantwoordelijkheid van de algemeen directeurs.

### **Referenties**

- Agentschap Binnenlands Bestuur. 2012. *Regioscreening. Bestuurlijke Regionale Samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en Analyse*. Online geraadpleegd op 15 februari 2019 en beschikbaar op <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/regioscreening-bestuurlijke-regionale-samenwerking-in-vlaanderen>
- De Rynck, Filip. 2013. 'Werken in Netwerken. Gemeenten 3.0'. In: *Lokaal*, 1 September 2013:33-41. Brussel: VVSG.
- Voets, Joris. 2013. 'Samenwerking en fusies. Bouwstenen voor een zinvol debat'. In: *Impuls*, 2013(3): 15-21. Brussel: ECG.

## Casus VLINTER

# De rol van streekintercommunales in de regionale samenwerking



JOHAN ALLEMAN<sup>1</sup>

Beleidsmedewerker streekontwikkeling

Koepel van Vlaamse streekintercommunales

VLINTER

*Naast een goede dienstverlening aan gemeenten zetten streekintercommunales steeds meer in op regionale samenwerking. Dat kan zijn om efficiënter te werken, maar ook omdat sommige uitdagingen, zoals mobiliteit en de betonstop, enkel bovenlokaal aangepakt kunnen worden. Hoe dan ook, een regiovorming met een bovenlokale of regionale beleidsaanpak wint aan belang.*

Bij een bestuurskrachtige regiowerking staan lokale besturen centraal en wordt respectvol samengewerkt. Daarom is het zo belangrijk dat regiowerkingen zoveel mogelijk uit dezelfde gemeenten bestaan. Vertrouwen tussen lokale besturen vormt de humus van regionale samenwerking. Zolang regionale samenwerking op vrijwillige leest geschoeid is, blijven de burgemeesteroverleggen de meest aangewezen plaatsen voor regionaal beleid. Idealiter evolueren deze burgemeesteroverleggen van vrijblijvende uitwisseling naar geëngageerd en geïntegreerd streekbeleid.

### **Van individuele dienstverlening aan gemeenten tot regionale samenwerking**

In Vlaanderen zijn 11 streekintercommunales actief die, op de provincie

Limburg na, het hele Vlaamse grondgebied bestrijken.

In de jaren zestig zijn gemeenten zich beginnen verenigen in streekintercommunales om de economische expansie van Vlaanderen regionaal mee gestalte te geven. Aanvankelijk werd met deze intergemeentelijke samenwerking vooral ingezet op de uitbouw van industrieterreinen, het aantrekken van (buitenlandse) investeringen en de ontwikkeling van woonprojecten. En hoewel 'bedrijventerreinen' en 'wonen' nog altijd belangrijke activiteiten zijn van streekintercommunales, is de actieradius ondertussen veel ruimer geworden.

Ruimtelijke planning, mobiliteit, milieu zijn al langer domeinen waarop

<sup>1</sup> Met dank aan collega's Peter Hautekiet en Karen Alderweireldt voor feedback.



streekintercommunales heel actief zijn. Nieuwe maatschappelijke evoluties zoals de klimaatwijziging, de digitale revolutie en de energietransitie zorgen vrij recent voor nieuwe activiteiten in domeinen als lokaal klimaatbeleid, smart cities/regions en energie-efficiëntie en hernieuwbare energie. Ook alles wat zich situeert in de sociale, welzijns- en gezondheidssector, komt meer dan ooit in het vizier van de streekintercommunales met de inkanteling van de OCMW's en het verdwijnen van de persoonsgebonden materies bij de provincies.

Wat is er nu zo typisch aan deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of streekintercommunales? Hoe werken ze en waar liggen de prioriteiten?

In 2012 werd door Vlinter, de koepel van de Vlaamse streekintercommunales, een strategische denkoefening gelanceerd waarin de missie en prioriteiten van streekintercommunales werden bepaald. Deze strategische denkoefening werd ondertussen geactualiseerd en de principes van de werking werden hierbij bevestigd.

Streekintercommunales hebben **drie prioritaire doelen op drie verschillende werkingsniveaus**:

- 1) Op gemeentelijk niveau: de gemeenten ondersteunen voor hun individuele opdrachten;
- 2) Op intergemeentelijk niveau: de samenwerking tussen de gemeenten organiseren voor gemeentegrensoverschrijdende thema's of projecten binnen de gemeentelijke opdrachten;
- 3) Op regionaal niveau: in samenwerking met lokale besturen de belangrijkste publieke speler zijn inzake streekontwikkeling in Vlaanderen, waarbij streekontwikkeling breed wordt ingevuld.

**FIGUUR 1: OVERZICHT VAN DE 11 STREEKINTERCOMMUNALES IN VLAANDEREN**



■ DDS	■ Leiedal	■ IGEMO
■ Interwaas	■ Haviland	
■ Veneco	■ Interleuven	
■ SOLvA	■ IOK	
■ WVI	■ Igean	

Dienstverlening aan gemeenten blijft de belangrijkste activiteit van streekintercommunales. Als verlengd lokaal bestuur zijn streekintercommunales nog altijd bevoorrechte partners van lokale besturen voor de uitvoering van heel wat taken. Ze werden immers opgericht voor en door de lokale besturen zelf.

### Gemeentelijke dienstverlening staat onder druk

Doordat gemeenten moeilijkheden ondervinden bij het vinden en houden van geschikte medewerkers, staat ook hun dienstverlening steeds meer onder druk. Het gaat daarbij vaker, maar zeker niet alleen, om hoger opgeleide profielen in bijvoorbeeld IT en GIS, ruimtelijke planning, technische diensten, e.d. Doordat de gemeentelijke dienstverlening steeds complexer wordt neemt ook de dienstverlening bij de streekintercommunales toe. Om de dagelijkse

dienstverlening binnen de gemeente op peil te houden, wordt steeds meer een beroep gedaan op de zogenaamde 'verlengstukken', zoals inspringen op stedenbouwkundige diensten.

Ook de precare financiële situatie van veel gemeenten speelt een rol in deze evolutie. Gemeenten plooiën steeds vaker terug op hun kern-dienstentaken. Daarmee bedoelen we: zorgen dat de loketfuncties goed blijven draaien, dat vergunningen tijdig afgeleverd worden, enz. Daar waar men diensten inkoopt, wordt de afweging meer en meer puur zakelijk gedaan op basis van prijs/kwaliteit. Er is de toenemende concurrentie van de private sector, maar ook sommige overheidsdiensten werken vaak aan lagere prijzen tot zelfs gratis.

Fusies van gemeenten die op vrijwillige basis gebeuren en die de bestuurskracht verhogen kunnen hier

wellicht enig soelaas bieden. Maar het is niet omdat Kruishoutem en Zingem fuseren, dat Kruisem geen nood meer heeft aan intergemeentelijke samenwerking. Eén ding blijft zeker: goede dienstverlening aan gemeenten vormt de basis van iedere goede streekontwikkeling bottom-up.

Ook op niveau 2, de samenwerking tussen gemeenten, wordt meer en meer ingezet. Vlaanderen heeft een aantal bovenlokale arrangementen uitgetekend voor intergemeentelijke samenwerking die o.a. aanleiding hebben gegeven tot de oprichting en ondersteuning van, bijvoorbeeld, IGS'en Wonen en IOED's (Intergemeentelijke Onroerend Erfgoed-Diensten). Streekintercommunales nemen hierin vaak een belangrijke rol op. Zo zijn zij de belangrijkste initiatiefnemer van intergemeentelijke Energiehuizen, die naast de klassieke energieleningen vanaf dit jaar een uitgebreid nieuw takenpakket zullen opnemen rond lokaal energiebeleid (informerend, adviserend, ondersteunend, begeleidend, afstemmend en coördinerend).

Streekintercommunales ondersteunen en innoveren vanuit dit niveau ook om beter gewapend belangrijke nieuwe maatschappelijke uitdagingen aan te gaan. Zo zijn alle streekintercommunales, op één na, momenteel actief bezig of werken aan de uitbouw van 'kwaliteitskamers' in nauw overleg met de Vlaamse bouwmeester. Ze ondersteunen o.a. lokale besturen met externe expertise bij de beoordeling van ruimtelijke projecten voorafgaand aan de vergunning. Kwalitatief verdichten en betonstop worden zo iets haalbaarder, ook voor de kleinere gemeenten.

## **Goede intergemeentelijke samenwerking vormt vaak de opstap naar streekontwikkeling omdat men verder leert kijken dan puur de lokale dimensie en er begrip en vertrouwen groeit tussen lokale besturen.**

### **Regiovorming: een nieuwe realiteit**

Deels voor het tweede niveau, maar vooral voor het derde niveau - de regionale samenwerking en streekontwikkeling - is de recente regiovorming in Vlaanderen een cruciale evolutie.

De regiovorming in Vlaanderen is volop aan de gang. Met regiovorming bedoelen wij dat er in toenemende mate sprake is van een bovenlokaal/regionale aanpak. Dit blijkt ook in Vlaanderen in tal van sectoren het geval: mobiliteit (vervoerregio's), ruimtelijke ordening (BRV), zorg (eerstelijns en zorgregio's), werk (wijkwerking), versterkt streekbeleid/economie, erfgoed (IOED's) en cultuur (bovenlokaal cultuurdecreet), wonen (IGS'en wonen),... Ook het federale niveau doet zijn duit in het zakje met o.a. de politiezones en de hulpverleningszones.

De regiovorming is vooreerst het gevolg van een aantal grote maatschappelijke uitdagingen die enkel op bovenlokaal/regionaal niveau kunnen aangepakt worden. Een (stads)regionale benadering is noodzakelijk om, bijvoorbeeld, tot een betere afstemming te komen tussen ruimtelijke uitdagingen en het mobiliteitsvraagstuk. De (stads)regio is immers het schaalniveau waarbinnen het grootste deel van onze dagelijkse activiteiten zich afspeelt. Mobiliteitsproblemen stoppen niet aan de grens van de gemeente. Nieuwe woongebieden of bedrijventerreinen hebben een grote impact op mobiliteit.

Een belangrijk aantal functies kunnen omwille van schaalvoordelen beter op bovenlokaal niveau opgenomen worden. Bijvoorbeeld: de vaststelling dat schaalvergroting de efficiëntie en de specialisatie van het lokaal woonbeleid verhogen was de motivering om intergemeentelijke samenwerking rond wonen te stimuleren en subsidiëren vanuit Vlaanderen. Men kan hierdoor zorgen voor een betere professionele omkadering, voor een doelmatig bereik van de doelgroep en voor een stabiele werking.

Het antwoord op deze regiovorming is vanuit de diverse departementen van Vlaanderen en de Federale Overheid verschillend. Vaak gebruikt men andere afbakening van regio's/streken, andere vormen van subsidiëring en aansturing. Regiovorming heeft een bestuurlijk lappendeken gegenereerd waar het voor lokale besturen en intergemeentelijke verenigingen vaak moeilijk is om door de bomen het bos nog te zien.

### Pleidooi voor referentie-regio's en regiobonus

Er bestaan in Vlaanderen op het bovenlokale 'tussenniveau' meer dan 2.000 samenwerkingsverbanden (2017). Een gemiddelde Vlaamse gemeente heeft 68 intergemeentelijke samenwerkingen. Het is duidelijk dat een vermindering van al deze samenwerkingen, en een min of meer vaste regionale afbakening, een grote stap vooruit zou zijn. Dit zou een meer coherente en geïntegreerde aanpak mogelijk maken en de coördinatie- en overheadkosten kunnen beperken.

In het verkiezingsmemorandum 2019-2024 van de VVSG wordt gepleit voor een aantal (20) regiowerkingen, die zoveel mogelijk uit dezelfde gemeenten bestaan. Zonder ons op een concreet aantal vast te pinnen kunnen we dit voorstel voor referentieregio's zeker ondersteunen. Cruciaal hierbij is voor ons en de VVSG dat lokale besturen zelf deze regio's afbakenen. Zij vormen immers de spilfiguur in een streekbeleid bottom-up.

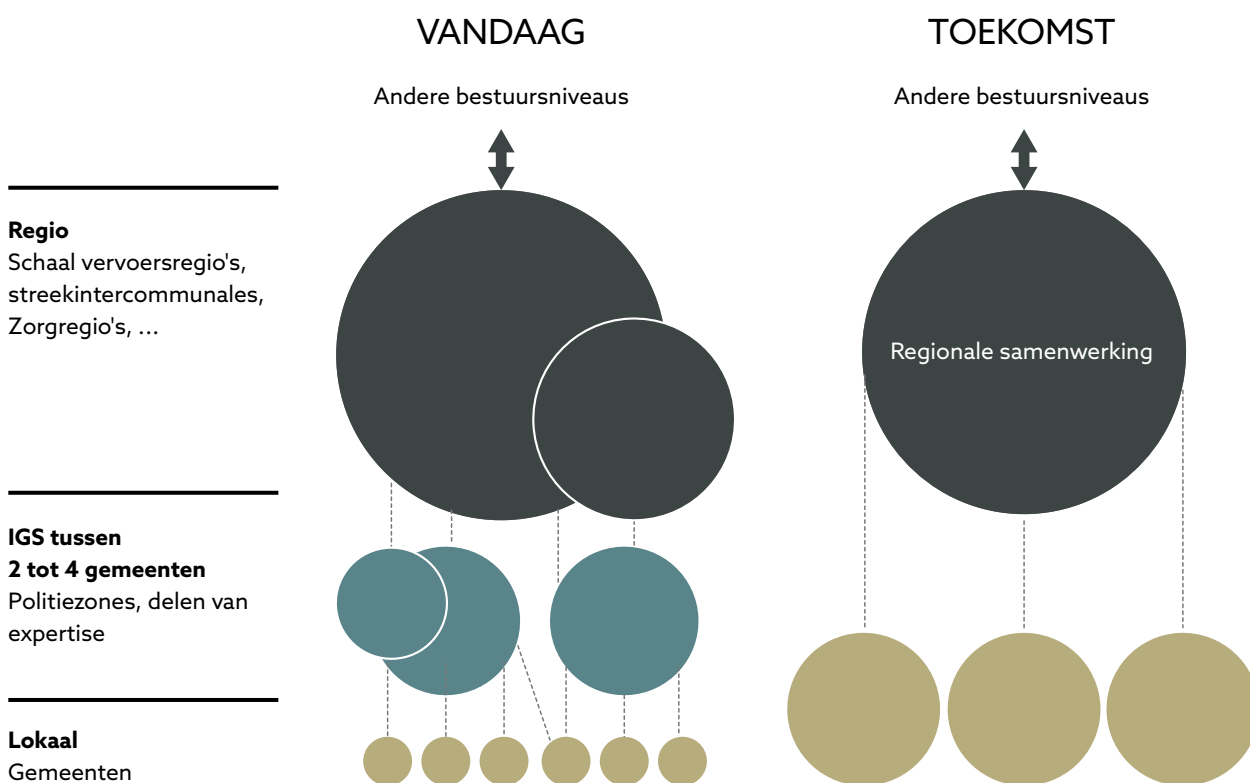
Bestuurskrachtige regiowerkingen zijn werkingen waar gemeenten el-

kaar vertrouwen, waar respectvol wordt samengewerkt, waar er ervaring is inzake overleg en onderhandelen met elkaar en andere actoren. Daarom is het zo belangrijk dat regiowerkingen zoveel mogelijk uit dezelfde gemeenten bestaan.

**Figuur 2** geeft de wenselijke transitie naar referentieregio's goed weer.

Een efficiënte manier om de wildgroei van vele kleine intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te voorkomen ligt bij de regel- en

**FIGUUR 2: TRANSITIE NAAR REFERENTIEREGIO'S**



Bron: VVSG verkiezingsmemorandum 2019-2024. De omslag naar volwaardig partnerschap. p32

wetgeving. Heel wat nieuwe intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn immers het directe gevolg van centrale regel- en wetgeving. Daarnaast pleiten we voor een clustering van veel van deze kleinere intergemeentelijke initiatieven op streekniveau. Gezien het grote aantal kleine initiatieven (2.100 in 2017) lijkt het niet evident om die allemaal en snel te kunnen reduceren en/of samen te laten smelten in grotere gehelen. Wellicht kennen we ook allemaal wel een aantal kleinere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS'en wonen, IOED's,..) die zeer goed werken. Laat deze verder goed werken, maar zorg voor overleg en samenwerking op streekniveau.

Tenslotte kan, naar analogie met de fusiebonus, ook gedacht worden aan een regiobonus. IGS'en die zich inschrijven in de werking van de referentieregio zouden hiervoor op een extra bonus kunnen rekenen. En ook de visievorming, overleg, planning en afstemming en regie die op het vaste streekniveau nodig is verdient ondersteuning.

### Burgemeesteroverleg, motor van regionale samenwerking

Bovenlokale en regionale samenwerking impliceert samenwerking

tussen gemeenten onderling, maar ook met andere bestuursniveaus en andere belangrijke stakeholders uit de regio. De governance rond bovenlokale en regionale samenwerking is volop in ontwikkeling, ook bij de streekintercommunales. Nieuwe governance-modellen worden ontwikkeld, om naast de klassieke dienstverlening aan gemeenten, initiatieven op streekniveau (van visieontwikkeling tot en met regie) mogelijk te maken. Leiedal (al geruime tijd) en IGEMO (recent) zijn hier volop mee bezig. Lokale besturen blijven hierin altijd een cruciale rol spelen via hun bestuurders en afgevaardigden, maar meer en meer in overleg met andere partners en bestuursniveaus. Zolang regionale samenwerking op vrijwillige leest geschoeid is, blijven de burgemeesteroverleggen de meest aangewezen plaatsen voor regionaal beleid. In alle regio's zijn momenteel burgemeesteroverleggen actief. Meestal, alhoewel niet altijd, ondersteund door een VLINTER-lid.

Soms beperkt een burgemeesteroverleg zich tot een informele, vrijblijvende **ervaringsuitwisseling** onder burgemeesters. Ondersteuning beperkt zich meestal tot puur secretariaatsfunctie. Sommige burgemeesteroverleggen zijn fora voor **afstemming en netwerking**. Dossiers

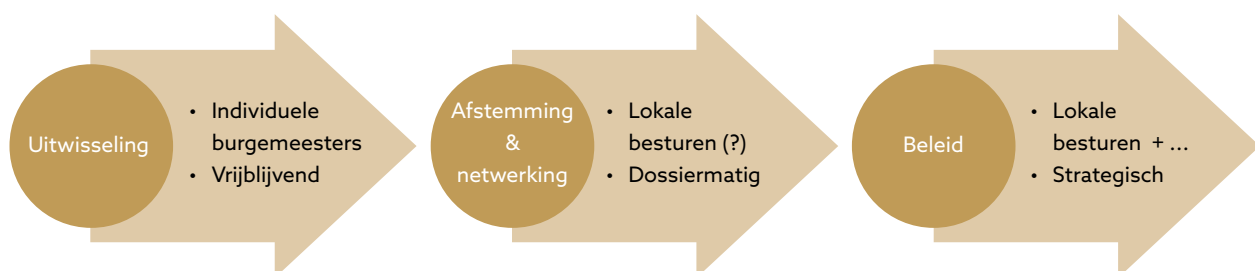
die de gemeentegrens overstijgen impliceren overleg en afstemming. Bovendien is het belangrijk dat aan gemaakte afspraken uitvoering kan gegeven worden.

In een beperkt aantal burgemeesteroverleggen (cfr. Leiedal en IGEMO) wordt gewerkt aan een visie op **beleid** voor de streek. Het burgemeesteroverleg - eventueel aangevuld met andere actoren - fungeert hier als een beleidsmatige hub, waar verschillende domeinen worden behandeld en waar burgemeesters vanuit een mandaat hun gemeente engageren. Beleidsvoorbereidende en beleidsopvolgende ondersteuning is hier cruciaal. Praktisch kunnen deze burgemeesteroverleggen worden aangevuld met regionale overleggen van algemeen directeurs, of overleggen met schepenen voor specifieke sectorale aangelegenheden.

Schematisch zien de verschillende fasen van het burgemeesteroverleg eruit zoals in **figuur 3**. Het schema is normatief in die zin dat we ervan overtuigd zijn dat volwaardig regionaal beleid slechts kan plaatshebben in de laatste beleidsfase.

Het is duidelijk dat het overgrote deel van de burgemeesterfora in Vlaanderen hun potentieel binnen dit schema nog niet hebben uitgeput.

**FIGUUR 3: FASEN BURGEMEESTEROVERLEG**



## Vereveningsinstrumenten meer dan ooit nodig

Vrijwillige samenwerking tussen gemeenten onderling rond belangrijke dossiers met verregaande financiële consequenties onderstelt aangepaste instrumenten. Een discussie over waar in de regio nog mag gebouwd worden of waar er nog bedrijventerreinen mogen bijkomen, heeft verregaande consequenties in ons huidige financieringssysteem van lokale besturen. In die context verwijst men dikwijls naar het belang van vereveningsinstrumenten. Gemeenten die woongebieden of bedrijventerreinen opgeven, moeten hiervoor ook financieel gecompenseerd worden. Gemeenten die inspanningen doen om open ruimten te vrijwaren en bijkomend te creëren moeten hiervoor beloofd worden.

We verwijzen naar het pilootproject van het Westhoekoverleg i.s.m. WVI en Interleuven, die in 2015 een financieel vereveningsinstrument ontwikkelden voor intergemeentelijke bedrijventerreinen.

## Nood aan een traject regionaal sociaal beleid

Ook het sociaal, welzijns- en gezondheidsbeleid maakt onderdeel uit van streekontwikkeling. Met het verdwijnen van de persoonsgebonden materies bij de Provincies en het inkantelen van OCMW's in de gemeenten staan we ook hier voor nieuwe uitdagingen. De CAW's, de belangrijkste partner van OCMW's in het welzijnsbeleid, hebben hun werkingsgebied reeds opgeschaald tot op streekniveau. Binnen de gezondheidszorg is de bovenlokale/regionale samenwerking al volop aan de gang. Ook voor het sociale domein geldt dat je sommige problemen beter bovenlokaal/regionaal kan aanpakken.

Een mooie illustratie hiervan vormt het **project kracht.wonen van W13**, een OCMW-vereniging actief in hetzelfde werkgebied van Leiedal. Om de problematiek van langdurig thuislozen in de regio aan te pakken werd een regionaal én intersectoraal aanbod uitgewerkt. Alle 14 OCMW's uit het werkgebied stellen samen 28 tijdelijke woningen ter beschikking. Het CAW zorgt voor de individuele ondersteuning. Het is een voorbeeld van hoe samenwerken kan leiden tot het bijeenbrengen van de noodzakelijke expertise en capaciteit. Het is ook een mooi voorbeeld van regionale solidariteit. De tijdelijke woningen worden ingebracht a rato van 1 woning per 10.000 inwoners, maar er is ook een bevoegdheidsoverdracht. Het meldpunt van W13 heeft zowel het mandaat om de woning als de begeleiding toe te wijzen aan de cliënt.

Vlinter wil samen met de VVSG, OCMW-verenigingen, IGS'en en ander sociale verenigingen een open werking uitbouwen rond regionaal sociaal beleid.

## Integrale aanpak wenselijk

**Eén van de grootste bedreigingen voor regionale samenwerking is de versnippering/verkokering van het centrale beleid.** Als je in het kader van de vervoersregio's basisbereikbaarheid moet realiseren en geen impact hebt op het ruimtelijk beleid en het woonbeleid, dan ontbreekt je een aantal cruciale schakels. Het gebrek aan integratie op centraal niveau kan vaak onvoldoende gecorrigeerd worden op (boven)lokaal niveau en vergt veel bijkomende energie. Het is belangrijk dat de centrale overheden oog hebben voor de nood aan integratie op (boven)lokaal niveau. De hele operatie die momenteel op til is in Vlaanderen rond de uitbouw

van lokale energie-loketten die moeten afgestemd op of geïntegreerd worden met de lokale woonloketten vormt hiervoor een mooie case inzake (stads)regionale en (boven) lokale samenwerking. Het is een interessante case omdat Vlaanderen hiervoor wel middelen voorziet. Lokale besturen, IGS'en Wonen, Energiehuizen en andere actoren moeten hiervan samen werk maken. De grote uitdaging is hiermee de burger beter te bedienen. En daar is het uiteindelijk toch om te doen.

Vlinter, als koepel van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor streekontwikkeling, investeert samen met de VVSG in de oprichting van een kennisnetwerk regionale samenwerking.

Om een geïntegreerd regionaal beleid gestalte te geven, zien we vanuit dit kennisnetwerk momenteel het meest potentieel in burgemeesteroverleggen, niet als een extra bestuursniveau, maar als een beslissingsforum voor gebiedsgerichte materies. Een beslissingsforum waar kan gewerkt worden aan een streekvisie en de realisatie ervan.

## Casus Zuid-West-Vlaanderen – Leiedal

# Interbestuurlijk weven aan een regio: verbinden en verbeelden



**FILIP MEURIS**

secretaris Leiedal

**GRIET LANNOO**

ruimtelijk planner Leiedal

**BRAM TACK**

coördinator Ruimte & Leefomgeving en

projectcoördinator Rekover+

**FILIP VANHAVERBEKE**

algemeen directeur Leiedal

*De regio Zuid-West-Vlaanderen wil de volgende jaren transities bewerkstelligen inzake mobiliteit, energie, betaalbaar en kwalitatief wonen en duurzaam ruimtegebruik. Via een interbestuurlijke aanpak waarbij Vlaanderen, de Provincie West-Vlaanderen, de 13 steden en gemeenten uit de regio Zuid-West-Vlaanderen en Leiedal samenwerkten, werd in 2016-2018 binnen de context van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) een Ruimtelijke Regiovisie opgemaakt, met als roepnaam 'Contrei'.*

### Van intergemeentelijk naar interbestuurlijk weven

Het werkingsgebied van Leiedal bestaat uit de 13 steden en gemeenten van Zuid-West-Vlaanderen, en grenst zowel aan Frankrijk, Wallonië als Oost-Vlaanderen. Het gebied telt ongeveer 310.000 inwoners, heeft vijf steden en twee voetbalploegen uit de Jupiler Pro League.

Leiedal werd in 1960 opgericht en is zo de eerste en oudste intercommunale voor streekontwikkeling in België. De rol van Leiedal in Zuid-West-Vlaanderen was meteen dubbel: streekontwikkeling en dienstverlening aan gemeenten. Als Leiedal een weefstuk zou zijn, vormen de initiatieven rond streekontwikkeling de scheringdraden en het ondersteunen van de gemeenten haar inslagdraden.

**Als Leiedal een weefstuk zou zijn, vormen de initiatieven rond streekontwikkeling de scheringdraden en het ondersteunen van de gemeenten haar inslagdraden.**

Vandaag is Leiedal dagelijks actief op vier geografische schaalniveau's: lokaal (als verlengstuk van de gemeente), intergemeentelijk (als katalysator van nauwere samenwerking),





regionaal (met focus op ontwikkeling), en de schaal van de Eurometropool, het geografisch gebied dat naast West-Vlaamse regio's, ook Noord-Frankrijk en delen van Wallonië omvat.

In 2001 verpopte Leiedal tot een dienstverlenend samenwerkingsverband tussen de 13 steden en gemeenten, met rechtspersoonlijkheid en zonder beheeroverdracht, met als doel een gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang na te streven. Vandaag is Leiedal een vrijwillige samenwerking tussen de lokale besturen, waarbij de samenwerking verloopt binnen de grenzen van de eigen gemeentelijke bevoegdheden, in verschillende gradaties van formalisering.

Bijna 60 jaar na oprichting is die dubbele bedrading van regionale samenwerking en (inter)gemeentelijke dienstverlener nog altijd sterk aanwezig, zij het in een heel andere bestuurlijke, economische, ruimtelijke en maatschappelijke context dan in 1960. Dit is een natuurlijke dynamiek, die evenwel steeds in een bestuurlijk en economisch spanningsveld gebeurt.

Evenwel, 'streekontwikkeling' is vandaag nog altijd onverkort 'het beleid dat de sociaaleconomische ontwikkeling van een streek ondersteunt'. Ongewijzigd sedert de jaren zestig gaat dit in essentie over het creëren van omgevingsfactoren, al zijn doorheen de tijd de behoeften van de regio gewijzigd. Een goed streekontwikkelingsbeleid herkent die behoeften op tijd, betreedt overwogen

nieuwe domeinen, stoot minder relevante domeinen af, realiseert op het terrein en zoekt daarvoor steeds het aangepaste *governance* model.

Niet alleen de regio is gewijzigd. Vandaag zijn de gemeenten ook met andere zaken en opdrachten bezig dan pakweg een decennium geleden. Ze zijn bovendien geprofessionaliseerd en streven zelfbewust een eigen (ambitieuze) programma na en schuwen daarbij complexe PPS-constructies of gesofisticeerde methodieken niet. Dit leidt tot een ander soort vragen van de gemeenten aan Leiedal en impliceert het herdenken van de methodieken van samenwerking.

Vandaag zijn vooral de transversale thema's steeds belangrijker geworden. Naast klassieke sociaaleconomische thema's liggen burgers

en bedrijven wakker van duurzaamheid, mobiliteit, klimaat, armoede en maatschappelijke integratie - allemaal thema's die de lokale schaal van gemeenten overstijgen en waar het regionale en het intergemeentelijke elkaar ontmoeten. Maar de realiteit is dat, om echt beleid te kunnen voeren, een andere actor mee aan tafel moet: Vlaanderen.

### Vlaanderen bepaalt mee het weefpatroon

Door de enorme ruimtelijke verdichting van de regio sinds 1960, moet elke ruimtelijke ingreep - als die nu gaat over ruimtelijke ordening, infrastructuur, mobiliteit of voorzieningen - meteen vanuit een bovenlokaal denken en vanuit een regionale schaal worden aangepakt.

In de huidige bestuurlijke uitbouw van Vlaanderen zijn regionale projecten - wat ook hun thematiek - on-

denkbaar geworden zonder de actieve medewerking van één (en soms alle) van de vele Vlaamse ministers, diensten en agentschappen. Deze zijn al vaak in de regio actief, vaak met eigen diensten en met structuren die door de Vlaamse overheid zelf rechtstreeks werden opgericht. Vandaar dat de regio Zuid-West-Vlaanderen al lang streeft naar een beter georganiseerde interbestuurlijke samenwerking voor specifieke projecten of maatschappelijke doelstellingen. De regio heeft evenwel met vallen en opstaan geleerd dat het gewenste interbestuurlijk overleg pragmatisch moet gebeuren, in de zin dat het binnen het bestaande bestuurlijk kader en diens vrijheidsgraden dient te gebeuren. Of anders gezegd, als de bestaande Vlaamse regelgeving bepaalde modellen en beleidsruimte (nog) niet toelaat, heeft het weinig zin heeft om voor de fanfare uit te lopen.

### Contrei: een geïntegreerd weefstuk met thematische vezels

Het proces van regionale ruimtelijke visievorming die resulteerde in Contrei startte naar aanleiding van enkele problematieken binnen de afbakening van het regionaal stedelijk gebied Kortrijk. Deze vragen werden midden 2013 voorgelegd aan de toenmalige Vlaamse minister voor Ruimtelijke Ordening. Het resultaat van het overleg was het voorstel vanuit de minister tot opmaak van een regionale visie, vanuit de specifieke ruimtelijke kenmerken en noden van de streek.

De volgende jaren werd eerst sterk ingezet op een thematische benadering van deze regionale visievorming, wat uitmondde in verschillende deelrapporten zoals de ruimtemonitors 'wonen en ondernemen Zuid-West-Vlaanderen', de projecten



'Groene Sporen I en II', het onderzoeksrapport 'visie REKOVER' (regio Kortrijk & openbaar vervoer) en de regionale energiestrategie.

Het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) van Departement Omgeving introduceerde in 2016 de idee dat ruimtelijke planning het resultaat moet zijn van een interbestuurlijke samenwerking waarbij afspraken over ruimtelijke ontwikkelingen via een geïntegreerde gebiedswerking worden voorbereid. Het BRV pleitte ervoor om het op Vlaams niveau bestaande instrumentarium beter en slimmer te zetten en waar nodig aan te vullen. De Vlaamse beleidscontext van het BRV liet toe in de regio een interbestuurlijke aanpak uit te werken waarbij eerder ontwikkelde thematische visies werden geïntegreerd, wat uiteindelijk leidde tot de 'ruimtelijke visie voor regio van Leie en Schelde', of kortweg 'Contrei'.

In februari 2017 werd het voorontwerp van Contrei afgewerkt en werd rond het voorontwerp een uitgebreide advies- en overlegronde georganiseerd met lokale besturen, Vlaamse en provinciale administraties en instellingen, externe experts stedenbouw en ruimtelijke planning en regionale overlegfora zoals de Conferentie van Burgemeesters, RESOC Zuid-West-Vlaanderen en het interbestuurlijk overleg Zuid-West-Vlaanderen. In het najaar 2017 werd een draft van ontwerp opgemaakt. De aanpassingen werden uitgevoerd op basis van de verschillende overlegmomenten en ontvangen schriftelijke adviezen. Vervolgens werd de draft nogmaals overgemaakt aan de betrokken Vlaamse administraties, de provincie en de lokale besturen en dit voor een laatste review. Naast een beperkt aantal opmerkingen van de lokale besturen en administra-

ties, werden nog een aantal inhoudelijke wijzigingen en aanvullingen doorgevoerd waarbij, onder meer de thematiek van klimaat centraler werd geplaatst. In januari 2018 werd de regiovisie voorgelegd aan het kabinet van de bevoegde minister en het Departement Omgeving. Het eindrapport werd in februari 2018 opgemaakt. In de zomer van 2018 werd de regiovisie door de gemeenten en steden van Zuid-West-Vlaanderen bekrachtigd. Er is vandaag een samenwerkingsovereenkomst in de maak met het Vlaams Departement Omgeving en de provincie om de regiovisie gezamenlijk uit te voeren.

Contrei vormt geen juridisch bindend document, maar is wel een 'verbindend en verbeeldend' document: tussen sectoren en schaalniveaus; tussen droom en daad; tussen burgers en beleid; tussen bedenkers en gebruikers; tussen plekken en tussen generaties. Aan betrokken overheden werd gevraagd om het eindrapport te bekrachtigen:

- als referentiekader en inspiratiebron voor toekomstige ruimtelijke beleidsplannen;
- als basis voor verdere geïntegreerde samenwerking en afstemming rond strategische en complexe projecten; en
- als basis voor uitvoering van regionale en lokale acties. Het uitgangspunt is samen iets te willen doen binnen een context van vrijwilligheid.

### Goud- en zilverdraad in het ontwerp: participatie en communicatie

De krijtlijnen voor Contrei kwamen mede tot stand in kader van het (waardevol) communicatie- en participatietraject 'de Plaatsbepalers', dat in 2016 was opgezet door de Provin-

cie West-Vlaanderen naar aanleiding van de herziening van het provinciaal ruimtelijk structuurplan. De gelijksporende ambitie, om burgers, lokale politici en experts van bij de beginfase te laten nadenken over de ruimtelijke uitdagingen van de regio, leidde tot een nauwe samenwerking tussen Leiedal en de Provincie. Uiteindelijk legde de Provincie de voorbereiding van de herziening van het PRS stil, maar de resultaten van de Plaatsbepalers voor de regio werden gezamenlijk uitgewerkt en gebundeld in het schetsontwerp Contrei.

We ontwikkelden een beleef- en doe-tentoonstelling 'Contrei' die tijdens de 'Week van het ontwerpen' in oktober 2017 aan het brede publiek getoond werd in de Budafabriek Kortrijk. Vervolgens ging de tentoonstelling in 2018 op toer door Zuid-West-Vlaanderen, met ondermeer een passage in Wevelgem, Avelgem, Zwevegem en Wervik. De tentoonstelling werd geopend door de Vlaams minister voor Omgeving, Natuur en Landschap en bereikte 4.000 personen.

Eind 2018 werd het volledige en technische eindrapport vertaald naar een toegankelijke en aantrekkelijke bundel bedoeld voor het ruime publiek.

→ De bundel is te downloaden via [www.leiedal.be/Contrei\\_strategischproject](http://www.leiedal.be/Contrei_strategischproject).

### Weven is een strak proces

De regiovisie kwam tot stand binnen een strak gestroomlijnd proces, met heldere afspraken rond rollen en taken en dit in een driedelige procesorganisatie.

- Het 'Projectteam Contrei': bestaande uit vertegenwoordigers van het departement Omgeving



en de projectcoördinatoren van Rekover+ (het door Vlaanderen gesubsidieerd strategische project). Het projectteam bewaakte de stand van zaken en de vooruitgang van de opmaak van de visie.

- De 'Ambtelijke werkgroep Zuid-West-Vlaanderen': bestaande uit het projectteam Contrei aangevuld met vertegenwoordigers van de Vlaamse departementen, Leiedal, de Provincie, de 13 betrokken steden en gemeenten en ad hoc externe deskundigen. De ambtelijke werkgroep stond in voor de ambtelijke en technische afstemming.
- Het 'Interbestuurlijk Overleg Zuid-West-Vlaanderen' (IBO): deze bestond uit de verschillende betrokken besturen op lokaal, provinciaal en Vlaams niveau. Het interbestuurlijk overleg stond in voor de bestuurlijke, beleidsmatige afstemming van de standpunten m.b.t. ruimtelijke ontwikkelingen binnen de krachtlijnen van de regiovisie en bereidt de (inter) bestuurlijke besluitvorming voor. Het IBO werd voorgezeten door twee burgemeesters.

Een bijzonder aandachtspunt vormde de doorstroming van informatie en voorstellen van het projectteam naar de beleidsverantwoordelijken en ambtenaren. Eigen aan (transities van) ruimtelijke ordening is dat dit een beleid van lange adem is. Het is net door goede informatie-uitwisseling, kennisdeling en betrokkenheid tijdens een proces als Contrei dat één enkele vezel een sterke weefdraad wordt.

Op Vlaams niveau speelde het kabinet een centrale rol, maar niet altijd even vlot leesbaar voor het regionale niveau. De ambtenaren op Vlaams niveau waren binnen de scope van hun

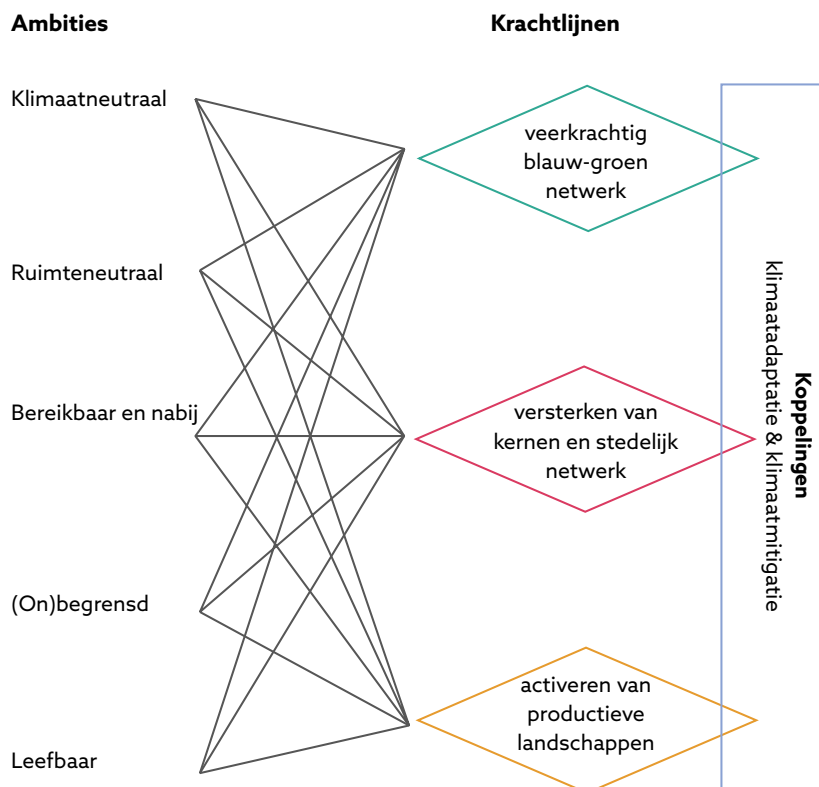
opdracht geëngageerd. Binnen de Provincie waren het hoofdzakelijk de betrokken ambtenaren die actief waren in de werkgroepen. De beleidsverantwoordelijken kwamen pas in een latere fase tussen. Lokaal waren hoofdzakelijk de burgemeesters en betrokken schepenen actief betrokken. De betrokkenheid van de ambtenaren hing af van de gemeente.

Naast de formele werkgroepen, was een reeds bestaande werkgroep binnen de regio (Beleidsgroep Ruimte en Leefomgeving) waardevol - waar zowel de betrokken schepenen als de verantwoordelijke ambtenaar zeten. Daar werden in alle openheid het proces en de beleidskeuzes bediscussieerd.

Alle vrijgegeven documenten werden via de betrokken ambtenaren en beleidsverantwoordelijken systematisch doorgestuurd naar de gemeenten. Ook door regelmatig deelstudies of versies van de eindtekst aan de colleges voor te leggen - via de algemeen directeurs - werd het engagement vanuit de gemeenten bewaakt. Elke gemeente organiseerde het interne debat daarover op haar manier.

### De maatschappelijke winsten van het Contrei

Contrei richt zich op de uitvoering van de drie krachtlijnen van de ruimtelijke visie voor de regio van Leie en Schelde, (i) kwalitatief ontwikkelen van het blauwgroene netwerk; (ii) versterken van kernen en stedelijk netwerk; en (iii) activeren van productieve landschappen.





Door deze krachtlijnen slim aan elkaar te koppelen ontstaat een vernieuwingsproces voor de ganse regio. Door initiatieven en projecten ook telkens af te stemmen op de ambities van de regiovisie ontstaat een coherente en duurzame aanpak. De regiovisie en de daaraan gekoppelde thematische onderzoeken hebben geleid tot een gewijzigd regionaal bewustzijn dat de steden en gemeenten in Zuid-West-Vlaanderen aanzet tot samenwerking in coalitie met de bovenlokale besturen en tot het maken van ruimtelijke beleidskeuzes die voorheen minder evident waren.

Ter illustratie, drie voorbeelden waar een initiële thematische invalshoek werd opengetrokken, en waar visie resulteerde in beleid en beleid vervolgens in (vaak Vlaams en Europees gesubsidieerde) projecten.

- **Van woonuitbreidingsgebied naar kernversterking**

In de regio werd in 2016-2017 een maatschappelijk debat gestart over de wenselijkheid van het behoud van de woonuitbreidingsgebieden. Uiteindelijk hebben

alle gemeentebesturen zich over de woonuitbreidingsgebieden op hun grondgebied uitgesproken. Sommige gemeenten kozen bewust voor het schrappen van alle uitbreidingsgebieden; anderen selecteerden precies welke wel dan niet te behouden en argumenteerden dit in alle openheid; en sommige gemeenten dachten daarbij na over hoe, door wie en binnen welke randvoorwaarden de resterende gebieden konden worden ontwikkeld. Belangrijker en onverhoopt was dat de focus van het debat verschoof van woonuitbreidingsgebieden naar (instrumenten en stimuli voor) kernversterking, zodat er uiteindelijk minder nood is om woonuitbreidingsgebieden aan te snijden.

- **Win-win voor mobiliteit en ruimtelijke ordening**

Ook Rekovert, de regionale openbaar vervoersstrategie, uitgewerkt in 2014-2015, werd opgenomen in de regiovisie. Het strategisch project 'REKOVER' wil het openbaar vervoer in de regio Kortrijk optimaliseren en de

bestaande en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (in het bijzonder regionale, stedelijke functies) enten op dit regionaal openbaar vervoersnetwerk. Door in te spelen op beide doelstellingen wordt een win-winsituatie nagestreefd tussen mobiliteit én ruimtelijke ordening.

- **Nieuwe toekomst voor de Gaverbeek**

De vernieuwende visie rond de Gaverbeek (op grondgebieden van Harelbeke, Deerlijk en Waregem) is eveneens een mooi voorbeeld. De Gaverbeekvisie verbeeldt een klimaatbestendige beekvallei, met meer ruimte voor water en natuur, toegankelijk voor recreatie en gekoppeld aan duurzame landbouw. De toekomst van de beek werd niet enkel uitgewerkt met de klassieke actoren en sleutelfiguren, maar ook samen met de (vele) geïnteresseerde burgers, jeugd en landbouwers. De toekomstvisie vormt vandaag de gedragen kapstok voor een veelheid van nieuwe initiatieven in de beekvallei.



Geïntegreerde planning is belangrijk, maar voor een streekintercommunale is het kunnen realiseren van deze plannen op het terrein nog belangrijker. Als voorbeeld kan het programma 'Warmer Wonen' worden aangehaald, waarbij de regio Zuid-West-Vlaanderen werkt aan een hogere kwaliteit van het bestaande woningbestand. Verschillende organisaties hebben hun krachten, middelen en kennis gebundeld, om zo een schaalvergroting en versnelling in de renovatiemarkt te stimuleren. Dit gebeurde niet door nieuwe structuren op te zetten, maar door intenser en slimmer samen te werken. Een ander voorbeeld is de werking rond energieprojecten, waarbij via Europese projecten bedrijven op bedrijventerreinen ertoe worden aangezet samen te werken rond hernieuwbare energie.

**Door de positieve ervaring met Contrei werkt de interbestuurlijke samenwerking door in andere thematieken.**

Door de positieve ervaring met Contrei werkt de interbestuurlijke samenwerking door in andere thematieken. Zo worden de twee lopende complexe projecten in de Kortrijkse regio, K-R8 en het kanaal Bos-suit-Kortrijk, dankzij de regiovisie, op elkaar afgestemd op interbestuurlijke niveau. Ook thema's als de activering en herstructurering van watergebonden bedrijvigheid in de regio en regionale oefeningen rond kleinhandel en



productieve landschappen worden vanuit het interbestuurlijk overleg (IBO) voorbereid en geconcretiseerd. Met de samenwerkingsovereenkomst in opmaak tussen Vlaanderen, de Provincie en de regio wordt dit partnerschap bovendien kracht bijgezet. Deze overeenkomst is de start van een structurele samenwerking op interbestuurlijk niveau op lange termijn.

Het is de bedoeling om de komende jaren de ambities en krachtlijnen van de regiovisie uit te werken. Dit zal gebeuren op drie sporen:

- 1) Door uitvoering te geven aan een aantal regionale acties met doorstart, en dit in samenwerking met de provincie en Vlaanderen, in het kader van het door de Vlaamse overheid goedgekeurde Strategisch Plan Contrei, dat van start gaat op 1 maart 2019.
- 2) De intentie van de opmaak van een intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan waarbij de regiovisie vertaald wordt in een strategische visie gekoppeld aan een aantal regionale beleidskaders, en dit in het kader van de oproep voor pilootprojecten Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.
- 3) Het ondersteunen van gemeenten bij de regie van lokale strategische projecten ondermeer via projectregie en Contrei Ateliers.

### Besluit: een kwalitatief weefsel vraagt tijd

De oefening van Contrei heeft veel bevestigd en de regio ook nieuwe zaken geleerd:

#### 1. Toekomstgericht besturen

Goed bestuur moet een antwoord durven formuleren op maatschappelijke uitdagingen van morgen en hierbij onbevreesd de dialoog aangaan met de bevolking. Maar evenzeer moet

goed bestuur de ambitie hebben om te verbeelden en tot de verbeelding te spreken, en dit zowel voor burgers als voor het beleid.

#### 2. Alle partijen aan hetzelfde zeel

Een effectief streekontwikkelingsbeleid impliceert zowel de inbreng van de verschillende beleidsniveaus als het betrekken van maatschappelijke groepen, levende krachten, belangengroepen en burgerbewegingen en dit uit de publieke, semipublieke en private sector. Regionale ontwikkeling kan op het terrein pas effectief zijn als iedereen aan één zeel trekt. De enige toetssteen zijn de kwalitatieve en tijdige realisaties op het terrein.

#### 3. Van 'wat' naar 'hoe'

Interbestuurlijke samenwerking gaat over meer dan afgelijnde planningsprocedures en een heldere bevoegdheidsverdeling. Het gaat over samen kijken naar, begrijpen van en durven doen. Dit vereist een methodiek die de vaak complexe en diffuse interactie tussen beleidsniveaus voor lokale besturen transparanter maakt en de lokale besturen toelaat hun belangen vanuit een ruimer perspectief te bekijken en scherper te krijgen. De blik verschuift daarbij van 'wat' naar 'hoe' het te doen.

#### 4. Grenzen aftasten

Een intergemeentelijke samenwerking gebaseerd op vrijwilligheid kan daar ver in mee gaan, maar stoot soms op haar grenzen. Ofwel accepteert een regio deze grenzen, en stelt de doelstellingen bij, ofwel zoekt ze andere methodieken – evenwel steeds binnen bestaande kaders.

#### 5. Botsen hoort er bij

De Vlaamse overheid is een complex en hoofdzakelijk sectoraal georganiseerd geheel. Het lokale en regionale niveau redeneert ruimtelijk bijna per definitie geïntegreerd. Dit botst. Interbestuurlijk werken is per definitie hard werken, veel trekken en blijvend de weefmachine van smeerolie voorzien.

Uiteindelijk gaat het over een proces om te leren samenwerken, en dat vergt veel energie vanuit de regio en eist een voortdurende afstemming. Het is overdreven te stellen dat de reis belangrijker is dan de bestemming (dat is ze niet), maar de reis is wel waardevol. En als het proces nadien op alle niveau's doorwerkt, is ze waardevol geweest.

## Casus IGEMO – regio Mechelen

# Bestuurlijk samenwerken zonder streken!



PETER DE BRUYNE

Algemeen Directeur IGEMO

*De noodzaak en meerwaarde van intergemeentelijke samenwerking wordt meer dan ooit erkend. Het toenemend belang van samenwerking tussen lokale besturen gaat hand in hand met het op de voorgrond treden van een streek als een geografische en bestuurlijke realiteit. Functionele relaties bestaan er of komen er tot stand, een must voor de realisatie van een integraal en geïntegreerd beleid.*

*Op het vlak van regionale samenwerking en streekbeleid pioniert IGEMO in regio Mechelen met een bestuurlijk model op maat van de regio.*

### Van intergemeentelijke naar regionale samenwerking

Een streekdynamiek is zowel van onderuit, vanwege lokale besturen als van bovenaf, vanuit de Vlaamse overheid, onmiskenbaar aanwezig.

Dit leidt tot nieuwe vragen als “Wat is de ideale schaal voor samenwerking? Op welke wijze kan de streek geografisch worden omschreven? Wat is de meest geschikte samenwerkingsvorm? Welke bestuurlijke organisatie biedt legitimiteit en garandeert bestuurskracht?” In de zoektocht naar antwoorden passeerden oude en nieuwe(re) recepten de revue, zoals federaties van gemeenten en stadregio’s.

In de regio Mechelen werd het vertrouwd recept van intercommunale samenwerking getoetst aan deze nieuwe uitdagingen waarbij de cruciale vraag luidde:

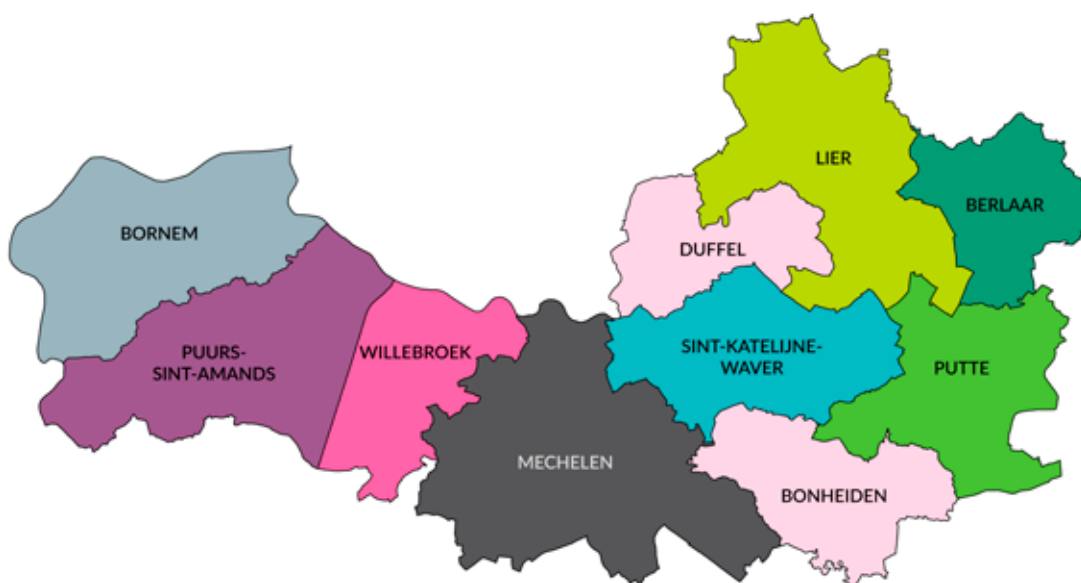
*“zijn vrijwillige samenwerkingsverbanden die van onderuit, op initiatief van de lokale besturen tot stand (zijn) (ge)komen en die knowhow en expertise hebben inzake zowel samenwerking als inhoud (ruimte, mobiliteit, omgeving, wonen, economische expansie,...) het geschikte instrument om de uitdagingen op het vlak van 1) regionale samenwerking en 2) streekbeleid en -ontwikkeling aan te gaan en tot een goed einde te brengen?”*

Het antwoord op deze vraag was een volmondig ‘ja’.

De leidende politieke partijen, de 13 burgemeesters en de raad van bestuur van IGEMO hebben begin 2016 groen licht gegeven om, binnen het raamwerk van de intercommunale voor streekontwikkeling, een **regionale samenwerking** te ontplooiën en daartoe een **uniek bestuurlijk model** te hanteren. De gemaakte keuzes en krachtlijnen zijn:

## Voorstelling IGEMO

De intercommunale voor streekontwikkeling, IGEMO, is sedert 1973 actief in het arrondissement Mechelen. Het werkingsgebied van IGEMO omvat 10 steden en gemeenten<sup>1</sup> en telt ongeveer 277.500 inwoners.



Van oudsher is IGEMO een dienstverlenende vereniging in de domeinen ruimtelijke ordening, stedenbouw, klimaat, milieu, mobiliteit, erfgoed, wonen, economie, ... en dit in functie van de noden en behoeften van de gemeentelijke vennoten. Daarnaast realiseert IGEMO in opdracht van haar gemeenten ook bedrijventerreinen, woonprojecten en publieke bouw- en infrastructuurprojecten.

De voorbije jaren heeft IGEMO zich - in uitvoering van haar strategisch beleidsplan 2013 - 2018 - ook sterk ontwikkeld als regionaal samenwerkingsverband voor streekbeleid.

- 1) **Regionale samenwerking en streekbeleid worden best 'bottom up' - vanuit sterke lokale besturen - gerealiseerd.**  
De 13 lokale besturen in het arrondissement Mechelen slaan de handen in elkaar en kiezen ervoor om zoveel mogelijk deze regionale uitdagingen en ambities gezamenlijk binnen een uniek bestuurlijk model aan te pakken.
- 2) **We kiezen resoluut voor een koepelstructuur en -vereniging** om de wildgroei aan samenwerkingsverbanden te beperken.  
De 13 lokale besturen stappen af van een sectorale benadering en kiezen nadrukkelijk voor een geïntegreerd en integraal streekbeleid.
- 3) **IGEMO wordt de motor en de brandstof.**  
Als vereniging van en voor de lokale besturen in het arrondissement Mechelen heeft IGEMO de geprefereerde publieke structuur om als koepelorganisatie voor regionale samenwerking en streekbeleid en -ontwikkeling te fungeren.

<sup>1</sup> Tot 31 december 2018 telde IGEMO 11 gemeentelijke deelnemers. De gemeenten Puurs en Sint-Amands fuseerden op 1 januari 2019.

#### 4) We kiezen voor een open bestuurlijk model.

In functie van bepaalde sectorale projecten kunnen ook andere dan de 13 lokale besturen participeren zonder dat dit een engagement voor het geheel inhoudt.

#### 5) Streekontwikkeling gaat hand in hand met interbestuurlijke samenwerking.

Het betreft immers ook beleidsmatige en/of projectmatige ontwikkelingen die mogelijk de bevoegdheden, de verantwoordelijkheden en de taakstellingen van de lokale besturen overschrijden of overstijgen.

Een streek is ook meer dan de optelsom van overheidsstructuren. Bij streekontwikkeling komt het geheel van partners die van de streek een levend geheel maken, mee in beeld. De andere overheidsniveaus en de regionale middenveldorganisatie ('levende krachten in de streek') moeten betrokken worden en een plaats krijgen in het bestuurlijk model. De regie ligt uiteraard in handen van de lokale besturen.

### Een bestuurlijk model op maat van de regio

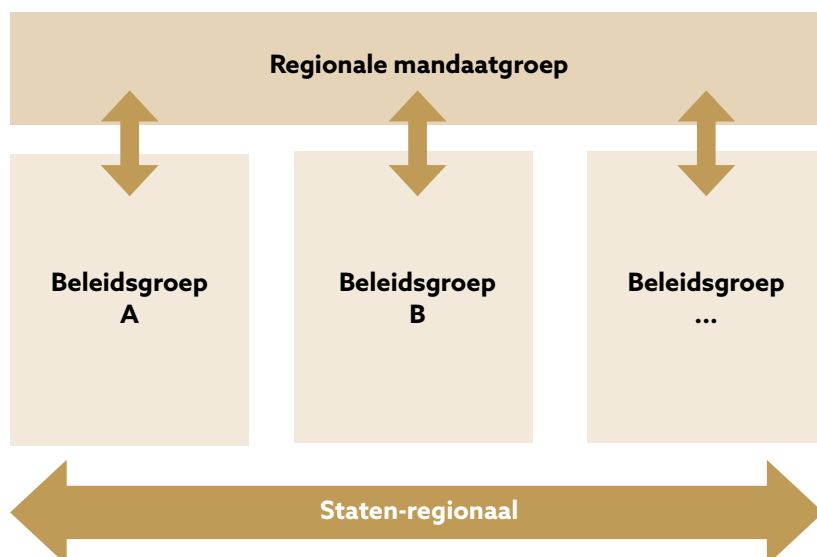
Op basis van de vermelde keuzes en krachtlijnen werd een aangepast, aanvaard en slagkrachtig bestuurlijk streekmodel medio 2016 gelanceerd:

De burgemeesters van de 13 gemeenten, een afgevaardigde (deputé) van de provincie Antwerpen, de regionale parlementairen en vertegenwoordigers van de (geclusterde middenveldorganisaties) maken deel uit van de **regionale mandaatgroep**. Dit leidt tot een werkbare samenstelling die een daadkrachtig en slagvaardig regionaal beleid mogelijk maakt. De regionale mandaatgroep fungeert als beslissingsorgaan voor regionaal beleid en streekdossiers, evenwel binnen het kader van de lokale autonomie en dus met respect voor de lokale besluitvorming door de daartoe bevoegde organen.

**Regionale beleidsgroepen** worden sectoraal of projectmatig georganiseerd. De bevoegde schepenen en de verantwoordelijke ambtenaren maken deel uit van een beleidsgroep.

Een ruimere (ook ambtelijke) vertegenwoordiging van andere overheden (provincie, Vlaamse gewest...) en deelname van voor het project relevante of noodzakelijke stakeholders en actoren passen perfect binnen de context van een beleidsgroep. Een beleidsgroep vormt het gepaste forum om te brainstormen, discussies te voeren, voorstellen te formuleren en af te toetsen, beleidsvoorbereidend werk te verrichten, beheersmatige opdrachten (in functie van bvb. regionale projecten) op te nemen...

Om een ruim politiek en maatschappelijk draagvlak te bewerkstelligen wordt minstens 1x per jaar een **Staten-Regionaal** georganiseerd waarbij 1) alle lokale, provinciale en regionale mandatarissen en hun politiek personeel, 2) lokale, provinciale en regionale ambtenaren, 3) alle betrokken middenveldorganisaties, stakeholders en actoren en 4) alle geïnteresseerde 'wakkere' burgers worden uitgenodigd om geïnformeerd te worden over de regionale werking, te debatteren en van gedachte te wisselen over nieuwe of bestaande initiatieven.



### Realisaties na ruim 2 jaar

De start van het bestuurlijk samenwerkingsmodel viel quasi samen met de ESF-oproep 'versterkt streekbeleid'. De evidente beslissing door de regionale mandaatgroep volgde om voor het **sociaal-economisch streekbeleid** de RESOC-piste te verlaten en te kiezen voor een nieuw actiegericht samenwerkingsverband met de lokale besturen in de cockpit. Het feitelijk samenwerkingsverband 'versterkt streekbeleid Rivierenland' startte op 1 augustus 2016 binnen de structuur van IGEMO, met 50% Vlaamse bevoelaging en een cofinanciering door IGEMO, de provincie Antwerpen



Foto: formele ondertekening op 11/03/2016 door de burgemeesters van de engagementsverklaring voor het samenwerkingsverband bereikbare regio.

en VOKA – Kamer van koophandel Mechelen. Voor de beheersmatige werking werd een beleidsgroep 'sociaal-economisch beleid' in het leven geroepen.

In 2015 had de Conferentie van Burgemeesters (nadien opgegaan in de regionale mandaatgroep) reeds de aanzet gegeven voor een regionale samenwerking op het vlak van **mobiliteit**. Onder de vleugels van IGEMO werd het feitelijk samenwerkingsverband 'bereikbare regio' met de 13 gemeenten door de regionale mandaatgroep op 11 maart 2016 boven de doopvont gehouden. Omwille van o.a. het bestaan van dit samenwerkingsverband werd de regio 'Mechelen' in de conceptnota 'ba-

sisbereikbaarheid' als een van de 3 pilotprojecten 'vervoerregio' (naast Aalst en Westhoek) aangeduid door de Vlaamse regering. De regionale mandaatgroep werd in eerste instantie gevat door de afbakeningsproblematiek en de bestuurlijke werking van de vervoerregioraad. De beleidsgroep 'mobiliteit' voor het samenwerkingsverband 'bereikbare regio' werd geïntegreerd in een ambtelijke vervoerregioraad.

Een derde fundamenteel streekdossier vormde de afbakening en werking van het **wijkwerken**, opvolger van het PWA-stelsel. Rekening houdend met de Vlaamse eis om samen te werken op een schaal van minimum 60.000 inwoners, besliste

de regionale mandaatgroep in september 2017 tot de oprichting van het feitelijk samenwerkingsverband 'wijkwerken Rivierenland', met deelname van de 13 gemeenten en met IGEMO als organisator. De ambitie is om de werking van het instrument 'wijkwerken' te verruimen tot een regionaal werk- en activeringsbeleid. Ook hier werd een beleidsgroep 'wijkwerken' geïnstalleerd.

Nagenoeg op hetzelfde moment lag nog een afbakeningsvraagstuk op tafel, m.n. de **eerstelijnszorgzones** (met 75.000 – 120.000 inwoners). Ook hier nam de regionale mandaatgroep het voortouw. Er werden 4 eerstelijnszorgzones afgebakend die in totaal 14 gemeenten omvatten, hopelijk de

perfecte voorbode van de door de Vlaamse regering nog af te bakenen regionale zorgzone (schaalniveau van ± 400.000 inwoners). Naast de 13 gemeenten van het arrondissement Mechelen maakt ook de gemeente Ranst deel uit van de eerstelijnszone met o.a. Heist-op-den-Berg en Lier. Dit is een perfect voorbeeld van het 'open' model waarbij ook andere gemeenten om functionele redenen kunnen aansluiten.

Een direct gevolg van het debat rond eerstelijnszorg was dat in hoofde van de lokale besturen de nood tot regionale samenwerking rond **welzijn en zorg** kwam bovendrijven. In opdracht van de regionale mandaatgroep heeft IGEMO samen met zowel betrokken ambtenaren als beleidsverantwoordelijken, de oprichting van een regionale welzijnskoepel voorbereid. Dit dossier werd goedgekeurd door de regionale mandaatgroep en zal begin 2019 finaal worden voorgelegd aan de beslissingsorganen van de gemeenten. Desgevallend zal ook hier voor de beheersmatige aspecten gewerkt worden met een beleidsgroep 'welzijn'.

Uiteraard kwam ook het horizontale beleidsdomein **ruimte** veelvuldig aan bod tijdens de maandelijkse vergaderingen van de regionale mandaatgroep. In het verlengde van het beleidsplan ruimte Vlaanderen zal dit tijdens de legislatuurperiode 2019 - 2025 ongetwijfeld leiden tot een regionale agenda met concrete beleidsmatige en projectmatige ruimtelijke initiatieven.

### Ervaringen en evaluatie na ruim 2 jaar

#### Regionale mandaatgroep: succesfactor met kanttekeningen

Sedert medio 2016 buigt de regi-

onale mandaatgroep zich over de bovenlokale, regionale agenda. Diverse afbakeningsprocessen, zoals vervoerregio, eerstelijnszones en wijkwerken werden beslecht en zowel bestuurlijke als beleidsmatige knopen werden doorgehakt.

De regionale agenda is divers. Zowel grondgebonden materies (mobiliteit, ruimte, economie, ...) als persoonsgebonden aangelegenheden, zoals zorg en welzijn, komen aan bod. Het zijn de eerste stappen naar een integraal en geïntegreerd regionaal beleid. Hierin schuilt onmiskenbaar het belang van de betrokkenheid en het engagement van de burgemeesters. Zij zijn bij uitstek generalist en hebben een globaal beeld op het algemeen beleid.

## De burgemeesters spelen een cruciale rol in het succes van een integraal en geïntegreerd regionaal beleid.

De werking van de regionale mandaatgroep stoelt op respect en vertrouwen, zowel tussen de burgemeesters als tussen de overige leden van de mandaatgroep. Dit betekent aftasten, debatteren, voorstellen formuleren, keuzes maken en beslissen. De burgemeesters nemen in een consensusmodel effectief de regie in handen. Ze durven zich uitspreken en engageren, uiteraard met respect voor de lokale autonomie. Het engagement of het mandaat houdt in: een voorstel verdedigen, beplei-

ten.... t.a.v. de lokale administratie, in het college van burgemeester en schepenen, voor de gemeenteraad. De finale beslissing ligt wel steeds in handen van de lokale bestuursorganen.

Dit is een gevoeligheid die nauwgezet moet bewaakt worden. De mandaatgroep is geen autonoom streekbestuur, kan geen beslissingen nemen zonder terugkoppeling met de individuele gemeente of overheid. Dit vertraagt de besluitvorming. Het beslissingsproces verloopt bovendien niet bij alle lokale besturen op dezelfde wijze. Doorslaggevende factoren zijn, onder meer, de bewegingsvrijheid van de burgemeester, het al dan niet besturen met een coalitie, de verhouding met de bevoegde schepenen en de mate van betrokkenheid van de administratie. Het is de traagste leerling van de klas die het ritme bepaalt waarop knopen doorgehakt worden.

Tegelijk garandeert deze werkwijze het draagvlak bij de betrokken besturen. De streekdossiers worden beslist met betrokkenheid van een lokaal bestuur, in het beste geval in al zijn geledingen. Het eigenaarschap van regionale besluitvorming blijft - bij uitstek - bij de lokale overheden liggen. Er ontstaat geen op zich staand en heersend tussenniveau van burgemeesters met een sluipende besluitvorming. De burgemeesters hebben trouwens de gezonde reflex om de betrokken schepenen uit te nodigen op de regionale mandaatgroep wanneer cruciale beslissingen aan de orde zijn. Denk, bijvoorbeeld aan het betrekken van OCMW-voorzitters bij debat en besluitvorming over 'wijkwerken', of schepenen van mobiliteit bij debat en besluitvorming over vervoerregio.



### Achillespees van het model: informatiedoorstroming en betrokkenheid

Een bijzonder aandachtspunt vormt de doorstroming van informatie en voorstellen van de mandaatgroep naar de andere lokale beleidsverantwoordelijken, de managementteams en de verantwoordelijke of betrokken ambtenaren. Onvolledige, laattijdige of het ontbreken van communicatie kan het draagvlak voor regionale samenwerking en initiatieven sterk ondermijnen. Ook dit is afhankelijk van gemeente tot gemeente en hoofdzakelijk de terugkoppeling die wordt

verstrekt door de burgemeesters en schepenen. In sommige gemeenten is er een sterke traditie van terugkoppeling en informatiedeling, volgens geijkte processen en kanalen. In andere gemeente gebeurt dit eerder ad hoc. Dit is dan trouwens niet alleen een probleem van het regionaal bestuurlijk model, maar een algemeen probleem in elk proces van informatie-uitwisseling, kennisdeling en besluitvorming.

In de toekomst zal IGEMO hier extra aandacht aan besteden, o.a. door het organiseren van periodieke over-

legmomenten met de Colleges van Burgemeesters en Schepenen en de lokale managementteams. Evidente stappen om de doorstroming te verbeteren zijn het vooraf delen van de vergaderagenda met de mogelijkheid om zelf agendapunten aan te brengen en het naderhand bezorgen van de notulen en documenten aan de algemeen directeurs en de verantwoordelijke ambtenaren.

### Meer participatie, discussie en debat

De wisselwerking tussen de mandaatgroep en de beleidsgroepen verloopt correct als de verantwoordelijkheden duidelijk zijn afgebakend en aanvaard. De regionale beleidsgroepen betrekken alleszins de bevoegde schepenen en ambtenaren. Zij zijn geïnformeerd, debatteren, formuleren voorstellen, volgen projecten op, maken ramingen en begrotingen, enz.

IMEGO organiseerde tweemaal een **Staten-Regionaal**, m.n. op 25 november 2017 (150 deelnemers) en 1 december 2018 (200 deelnemers). Dit zijn druk bijgewoonde meetings waaraan zowel lokale mandatarissen als geïnteresseerde stakeholders aan deelnamen. Tijdens de twee voorbije edities lag de klemtoon voornamelijk op informatiedeling en terugkoppeling. De uitdaging voor de toekomst is alleszins meer participatie, discussie en debat te bewerkstelligen.

Voor de interbestuurlijke component van het regionaal samenwerkingsmodel engageert de **Provincie Antwerpen** zich als partner in een aantal domeinen, waaronder het sociaal-economisch streekbeleid. Een spanningsveld is wel merkbaar op de typisch grondgebonden beleidsdomeinen zoals mobiliteit en ruimte.



De betrokkenheid van de **Vlaamse overheid** vormt een probleem. Wie of wat is de Vlaamse overheid? Of beter, wie vertegenwoordigt de Vlaamse overheid? Dit voor regio- en streekbeleid cruciaal overheidsniveau is dusdanig sectoraal georganiseerd, zowel op ambtelijk als beleidsmatig niveau, dat het moeilijk of zelfs niet inpasbaar is in een integraal en geïntegreerd bestuurlijk model.

Het **'middenveld'** is absoluut relevant, maar ook nagenoeg oneindig. De grote vraag en uitdaging luidt: hoe het 'middenveld' op een georganiseerde, gestructureerde wijze betrekken bij de bestuurlijke werking, zonder te verglijden naar een praatchip met tientallen (weliswaar allemaal relevante) organisaties rond de tafel? Momenteel zijn enkel de sociale partners op een structurele wijze betrokken bij de werking van de mandaatgroep en de beleidsgroep 'sociaal-economisch' beleid. Voor streekbeleid op het vlak van ruimte, mobiliteit, zorg, welzijn, onderwijs, ... zijn tal van andere relevante stakeholders actief en noodzakelijk. Hen beleidsmatig en bestuurlijk meer betrekken bij het debat en de besluitvorming vormt nog een belangrijke uitdaging. Temeer daar het een werkbare formule moet zijn die geen afbreuk doet aan de daadkracht en besluitvaardigheid van het regionaal bestuurlijk model.

### Besluit

Terugblikkend op iets meer dan twee jaar regionaal samenwerken met het daartoe op maat ontwikkelde bestuurlijke model, is de globale evaluatie positief. De 12 steden en gemeenten betonen engagement en vormen een bestuurlijke realiteit. In plaats van domeinafhankelijk te opteren voor wisselende, functionele samenwerkingsverbanden met

mogelijk steeds andere partnergemeenten, kiezen ze bewust voor een bestuurlijk model waarin ze zoveel mogelijk samen, ongeacht de probleemstelling, uitdaging of ambitie, op een integrale en geïntegreerde wijze, streekbeleid en -ontwikkeling kunnen realiseren. Voor de organisatie en uitvoering van dit regionaal beleid wordt gebruik gemaakt van één bestaande structuur, met name het verlengd lokaal bestuur, de intercommunale voor streekontwikkeling IGEMO.

## In dialoog

# Jan Compernel (Oostkamp) interviewt collega algemeen directeur, Bart Baele (Ninove)



JAN COMPERNOL  
algemeen directeur Oostkamp

*Ninove was na de lokale verkiezingen van 14 oktober 2018 een aantal weken een vast item in het nieuws. De cliffhanger van het verhaal was de vraag of het nieuwe bestuur nu met of zonder Forza Ninove zou zijn? Het verhaal leek bijna op een Shakespeareaans drama met alle klassieke elementen die daarbij horen.*

Ik moet eerlijk bekennen dat ik nog nooit in Ninove was geweest. Ook de algemeen directeur van Ninove was voor mij een nobele onbekende. Nu ik in deze interviewestafette de stok mocht doorgeven, kon ik meteen met de stad én met mijn collega kennismaken. Op het Startfeest voor de lokale besturen in Antwerpen ontmoette ik Bart Baele, algemeen directeur van Ninove, en hij zag een interview meteen zitten.

Op een druilerige vrijdagmiddag **zakte** naar Ninove af. Bart wachtte me op aan de deur van het stadhuis, dat voor de rest al in weekendmodus was. In zijn bureau viel meteen het grote schilderij op (zie foto). Het bleek om een werk te gaan van een plaatselijk kunstenaar met daarop een ruwe plattegrond van Ninove

en onderaan de zin 'Toen de vijand arriveerde, ontdekten ze dat alle stadspoorten open stonden'. Ik dacht dat het om een erfenis van zijn voorganger ging, maar Bart koos zelf heel bewust voor dit schilderij. Hij wil binnen 10 jaar het Ninove van de toekomst hebben uitgebouwd. Een Ninove dat gericht is op de Ninovieter. Met deze schets van het historische Ninove als inspiratie wil hij straks het nieuwe Ninove op de kaart zetten. Een mooie metafoor voor de ambities van Bart.

Bart (33) bleek nog maar een aantal maanden als algemeen directeur in Ninove aan de slag. In de woelige bestuurlijke context werd het dus meteen een vliegende start. Hij begon zijn carrière onder de vleugels van Luc Kupers bij het OCMW van



Algemeen directeur Bart Staes voor een schets van het historische Ninove, zijn inspiratie om straks het nieuwe Ninove op de kaart te zetten.

Gent. Daarna deed Bart heel wat ervaring op bij het consultantbureau Q&A waar hij als beleidsadviseur voor de lokale besturen o.a. 66 besturen begeleidde bij de opstart van het BBC-verhaal. In Aalst ging hij aan de slag als directeur dienstverlening waar hij mee aan de wieg stond van het nieuwe dienstverleningsconcept van de stad. Hij leidde er ook de verhuis van de diensten naar het nieuwe gebouw mee in goede banen. Bart geeft aan ook heel wat geleerd te hebben van Wim Leerman, algemeen directeur van Aalst. Het is één van de mensen die hij nog steeds kan bellen om even advies te vragen of iets af te toetsen.

Bart heeft dus een stevige basis om de vele uitdagingen in Ninove aan te gaan en aan ambitie alvast geen gebrek. Hij hoedt er zich wel voor om politieke uitspraken te doen. Bart wil zich ver houden van de politieke spanningen en spelletjes. De opstart van de nieuwe legislatuur was voor de kersverse algemeen directeur geen sinecure. Het bleef bijna tot de laatste minuut onduidelijk of er wel tijdig een nieuw bestuur zou zijn. Bart hield het hoofd koel en probeerde de zaak technisch/juridisch zo goed mogelijk te organiseren wat hem uiteindelijk ook lukte. Momenteel is Bart samen met zijn managementteam het bestuursakkoord aan het becij-

feren om te kijken of de plannen ook financieel haalbaar zijn.

De debatten in de gemeenteraad van Ninove worden op het scherp van de snee gevoerd, maar dat ziet Bart als een opportuniteit. Het betekent voor hem dat de administratie er mee moet voor zorgen dat dossiers altijd kwalitatief en juridisch volledig in orde zijn. Het typeert Barts positieve en gedreven aanpak.

De focus van Bart ligt in eerste instantie op de professionalisering van de organisatie en het verbeteren van de dienstverlening voor elke Ninovier. Bart wil van Ninove een resultaat-

gerichte organisatie maken. In zijn startgesprek met de beleidsmensen lanceerde hij drie werven waar hij de komende maanden samen met het management wil aan werken:

- de samenwerking tussen ambtenarij en politiek,
- de ambtelijke professionalisering, en
- de functie-specifieke ambtelijke taken, zoals invoer en implementatie Decreet Lokaal Bestuur.

Vanuit zijn consultantachtergrond volgt Bart deze werven ook nauwgezet op, waarbij hij erg gestructureerd en planmatig te werk gaat met Excel als belangrijk hulpmiddel. Dat laatste heeft hij blijkbaar ook van collega Wim in Aalst geleerd.

De eerste kennismaking met het personeel is goed verlopen. Bart probeert erg toegankelijk te zijn voor zijn medewerkers. Hij verkiest persoonlijk contact boven een mailtje. Hij wil bereikbaar en beschikbaar zijn. Bart heeft alvast de intentie om bij de medewerkers meer eigenaarschap te creëren en wil een sterk managementteam uitbouwen. Hij gelooft dat er heel wat potentieel in huis is, maar nog niet iedereen zit op de juiste plaats. Een belangrijke uitdaging wordt dus de interne mobiliteit zodat mensen kansen krijgen en beter volgens hun competenties kunnen worden ingezet.

De organisatie werkt momenteel nog te veel zoals de brandweer: acute problemen aanpakken en oplossen. Bart wil preventief en proactief gaan werken. Hij wil de winkel zo organiseren dat er zich gewoon minder problemen stellen en er beter wordt ingespeeld op de noden en behoeften van de inwoners. Zo zijn de diensten momenteel enkel telefonisch bereik-

baar in de voormiddag. Er wordt dan ook al volop werk gemaakt van de opstart van een contactcenter waar de Ninovieters straks de hele dag telefonisch zullen terecht kunnen.

## **Ninove moet evolueren naar een meer 'adviserende' werking die bewoners ondersteunt en begeleidt. Zo worden nieuwe, innovatieve projecten mogelijk.**

Bart wil een professionele organisatie die niet alleen met zichzelf bezig is, maar waarbij er vooral ook nauw en intensief met de burgers wordt samengewerkt. Hij is ervan overtuigd dat het lokaal bestuur moet evolveren van een organisatie die gericht is op 'transacties' naar een werking die veel meer 'adviserend' werkt. Bewoners moeten ondersteund en begeleid worden. Op die manier worden nieuwe, innovatieve projecten mogelijk gemaakt.

Zijn ervaring in Aalst maakt dat samenwerken met Aalst voor hem zeker mogelijk is, wat gezien de historische rivaliteit misschien niet altijd voor de hand ligt. Hoewel die rivaliteit natuurlijk ook voor een groot stuk folklore is. Bart gelooft in een brede regionale samenwerking en ziet in de praktijk al heel wat mooie voorbeelden (o.a. op vlak van ICT) waar hij straks zijn schouders mee

wil onder zetten. Het is duidelijk dat er in Ninove nog heel veel werk op de plank ligt waar Bart gretig zijn tanden zal kunnen inzetten.

En hoe kan hij zich ontspannen, waarvan komt hij tot rust? Bart houdt van lekker eten en is een fervent fietser. De 20 kilometer tussen huis en stadhuis probeert hij zoveel als mogelijk met de fiets af te leggen. Enkel bij heel slecht weer, zoals de recente sneeuwval, past hij. Op de fiets kan hij zowel zijn hoofd leegmaken als nieuwe ideeën opdoen. Bart heeft twee kleine kinderen waar hij toch ook de nodige tijd probeert mee door te brengen. Hij vindt het alvast erg rustgevend én relativerend om 's avonds na een drukke werkdag een verhaaltje voor hen voor te lezen.

Hoe de nieuwe beleidsploeg het er in Ninove zal van afbrengen, is momenteel nog koffiedik kijken maar ze hebben er alvast een sterke algemeen directeur!

# EXELLO.net

## Congres 2019



### GRENZELOOS. BEGRENSD

- 9 mei 2019
- Concertgebouw Brugge

*Het eerste congres van Exello.net kijkt over de grenzen van ons lokale bestuur en kijkt ook naar onze grenzen als individu met boeiende sprekers uit binnen- en buitenland.*



#### Zes specialisten bieden een frisse kijk en inspiratie voor uw specifieke uitdagingen!

- Omdat elk bestuur zijn eigen cultuur heeft, maar we allemaal dezelfde maatschappelijke uitdagingen dragen;
- Omdat we als wereldburgers voeling willen houden met collega's over de landsgrenzen heen;
- Omdat onze gemeenten wel fysieke grenzen kennen, maar het internet de wereld meer dan ooit onbegrensd maakte;
- Omdat de internationale politiek het wel en wee in onze gemeenschap mee bepaalt;
- Omdat we ook onze eigen grenzen moeten stellen om ze bij anderen te kunnen doorbreken.





### Praktisch

- Het Concertgebouw van Brugge is makkelijk bereikbaar met de trein. Wie met de wagen komt, kan parkeren onder 't Zand.
- Aanbevolen overnachtingsmogelijkheden in het centrum van Brugge: Hotel De Peellaert of Grand Hotel Casselbergh
- Op vrijdag, 10 mei 2019 biedt Exello.net iedereen die wil een fietstocht door het stille Brugge aan.

## PROGRAMMA

*Verwelkoming door Dirk De fauw, burgemeester van Brugge*

- **Frans Mencke**, gemeentesecretaris van de gemeente Hoorn (Nederland) en vice-chair van ICMA, vertelt over de mogelijke meerwaarde van buiten de Vlaamse grenzen te treden.
- **Ib Rasmussen**, voormalig city manager van Guldborgsund (Denemarken) en nu verantwoordelijk voor economie en HR in de gemeente Faxe, getuigt hoe Denemarken in 2007 via een 'herindeling' het aantal gemeenten terugbracht tot minder dan 100.
- **Jonathan Holslag**, Belgisch politicoloog en China-kenner, biedt een actuele kijk op de wereld vandaag.

### *Culinair netwerkmoment*

- **David Ducheyne**, voormalig Chief People Officer bij Securex, auteur, veelgevraagd key note speaker en eigenaar van Otolith, zal het hebben over leiderschap in een VUCA-wereld.
- **Magda De Meyer**, drie keer lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en sinds 2012 voorzitter van de Vrouwenraad, behandelt gender mainstreaming en de geïntegreerde aanpak van de genderdimensie.
- **Lucas De Man**, multidisciplinair cultureel ondernemer (hij is o.a. creator, conceptontwikkelaar, presenter, theatermaker, regisseur, oprichter en artistiek leider van Stichting Nieuwe Helden) brengt een voorzichtige ode aan het **niet-weten en niet-moeten**.

*Moderator: Karl Vandenberghe (Focus-WTV)*

### Afsluiter

Receptie en diner in het prachtige stadhuis van Brugge.

**MEER INFO EN INSCHRIJVING:**  
[www.exello.net](http://www.exello.net)

## Onze 'gouden' sponsors

**BDO management Advisory cvba**  
Guldensporenpark 100, blok K, 9820 Merelbeke, 0495 36 65 07



**Belfius Bank & Verzekeringen**  
Grotesteenweg 454, 2600 Berchem, 0475 44 69 32



**Canon Belgium nv -AP Dep**  
Berkenlaan 3, 1831 Diegem (Machelen), 0475 97 01 57



**Cevi**  
Bisdomplein 3, 9000 Gent, 0495 58 15 73



**Covast cvba**  
Kortrijksesteenweg 1005, 9000 Gent, 09 242 49 95



**Eandis/infrac**  
Brusselsesteenweg 199, 9090 Melle, 09 263 43 55



**Ethias**  
Prins-Bisschopssingel 73, 3500 Hasselt, 011 28 20 81



**GD&A Advocaten**  
Antwerpsesteenweg 16-18, 2800 Mechelen, 0476 30 38 59



**Medirest**  
Haachtsesteenweg 1179, 1130 Brussel, 0473 33 29 72



**Proximus**  
Koning Albert II-laan 27, 1030 Brussel, 02 202 28 21



**Uitgeverij Vanden Broele**  
Stationslaan 23, 8200 Brugge, 050 64 28 00



**Groep Van Roey nv**  
Sint-Lenaartsesteenweg 7, 2310 Rijkevorsel, 0488 93 92 39



**Veolia**  
F. Demetskaai 52, 1070 Brussel, 0496 55 80 15



## Onze 'zilveren' sponsors

**Arcas Law cvba**  
Bergstraat 11, 1000 Brussel, 0485 50 68 66



**Cipal Schaubroeck NV**  
Steenweg Deinze 154, 9810 Nazareth, 0479 36 94 92



**Dileoz**  
Excelsiorlaan 18, 1930 Zaventem, 0485 36 73 05



**Inforum**  
Aarlenstraat 53 bus 4, 1040 Brussel, 0477 37 81 50



**NotuBiz**  
K.P. van der Mandelelaan 110, 3062 MB Rotterdam, 0031 10 789 09 82



**Probis Corporeate nv**  
Winkelom 83 bus 1b, 2440 Geel, 0495 16 78 85



**Projectatelier**  
Oostmallebaan 95 C, 2980 Zoersel, 0499 53 00 84



**SD Worx**  
Brouwersvliet 2, 2000 Antwerpen, 03 220 29 16



**Teccon**  
Kleimoer 16, 9030 Gent-Mariakerke, 0479 42 34 36



**Vanhout nv**  
Lammerdries 12, 2440 Geel, 014 25 17 62

