

VERVOLGNOTA 'SAMEN STERK'

Nota ter bespreking door de commissie gemeenten en de werkgroep regionale organisaties (coördinatoren en voorzitters).

1.1 Situering

Het regionale schaalniveau wint aan belang. Zowel om interne redenen (voordelen van schaal) als vanuit externe ontwikkelingen (economisch, ruimtelijk, politiek), zullen de lokale besturen zich op bovenlokale schaal (bv. Meetjesland) beter moeten organiseren en samenwerken.

Vanuit die vaststelling werd de voorbije twee jaar in het Meetjesland nagedacht ('Samen Sterk') over de best mogelijke vorm om de intergemeentelijke en regionale samenwerking in de toekomst te organiseren. Dit heeft geresulteerd in een eerste rapport Heene (augustus 2008), met aansluitend een intergemeentelijke werkgroep onder voorzitterschap van de Kaprijkse burgemeester Filip Gijssels (2009).

Deze vervolgnota is gericht het verder uitwerken van twee prioriteiten die werden weerhouden door 'de werkgroep Gijssels':

- Het in kaart brengen van de meerwaarde en de mogelijkheden van nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking voor het Meetjesland op grond van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001.
- Het realiseren van meer (kosten)efficiëntie tussen de verschillende regionale organisaties en het optimaliseren van hun onderlinge samenwerking met of binnen een nieuwe vorm van intergemeentelijke samenwerking.

1.2 Aanleiding en context

Vooraleer bovengenoemde onderwerpen aan te snijden, schetsen we nog even de context waarbinnen de oefening 'Samen Sterk' plaats vindt.

1.2.1 Meetjesland beoogt een kantelmoment in de regionale samenwerking

Het toekomstplan Meetjesland 2020 (oktober 2007) beschrijft zeer helder waar men met de regionale samenwerking in het Meetjesland naar toe wil. Het plan spreekt over een *kantelmoment*. Concreet is het de bedoeling om de samenwerking die de voorbije jaren ontstond in het Meetjesland:



Bron: Samen sterk (okt 2007)

- te verdiepen, zodat er **grotere structurele effecten** uit voortkomen;
- professioneler te organiseren, met bundeling van krachten en **minder versnippering**.

1.2.2 Vlaanderen wil aangepaste bestuurlijke organisatie en minder 'verrommeling'

De zoektocht van het Meetjesland is niet uniek. De problematieken waarop 'Samen Sterk' een antwoord zoekt, worden algemeen erkend in Vlaanderen.¹ We verwijzen exemplarisch naar twee recente nota's:

- In mei 2009 kwam op vraag van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur de nota tot stand '**Een sterke stad en een sterke stadsregio**' (Peter Cabus, e.a.). Deze tekst vertrekt vanuit de mismatch die ervaren wordt tussen enerzijds de maatschappelijke schalen en anderzijds de bestaande bestuurlijke organisatie. De auteurs van de nota bouwen op basis van deze vaststelling hun pleidooi voor experimenten rond meer stadsregionale samenwerking.
- In het verlengde van voorgaande nota publiceerde de **Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken** (VLABEST) in december 2009 een conceptnota voor het aanpakken van de bestuurlijke verrommeling in Vlaanderen ('de bestuurlijke drukte op bovenlokaal en intermediair niveau').
Het pallet van maatregelen dat wordt aangereikt: 1) Saneren (afschaffen, fuseren, overdracht naar lokaal of intermediair); 2) Nieuwe samenwerkingsverbanden; 3) Nieuwe interbestuurlijke samenwerking; 4) Regiobesturen; 5) Fusies.
Een eerste stap ziet de Raad in een regioscreening, zijnde een grondige en volledige doorlichting van het streekniveau. Met het rapport Heene (augustus 2008), speelde het Meetjesland reeds pro-actief in op het voorstel van regioscreening.²

Samen sterk moet tegelijk inspelen op de ambities van:

- **Het Meetjesland**: grotere structurele effecten, minder versnippering;
- **De Vlaamse Overheid**: aangepaste bestuursschalen, minder verrommeling.

1.3 Een dienstverlenende vereniging voor het Meetjesland

Zoals hierboven gesteld vroeg de 'werkgroep Gijssels' om twee sporen verder uit te werken. Het eerste spoor betreft de versterking (en bundeling) van de intergemeentelijke samenwerking in het Meetjesland binnen een nieuwe (decretaal voorziene) intergemeentelijke vereniging voor het Meetjesland.³

We gaan er hieronder op in en schetsen respectievelijk:

- Welke zijn de decretale intergemeentelijke samenwerkingsvormen?;
- De keuze voor een dienstverlenende vereniging;
- Welke potentiële meerwaarde biedt het voor de regio?;
- Procedure van verder onderzoek en oprichting.

¹ Zie <http://www2.vlaanderen.be/vlabest/>

² Zie http://www.meetjesland.be/Nieuwsberichten/080330_samen_sterk.htm

³ De optie voor een dienstverlenende vereniging is gemaakt vanuit het bestaande juridische kader (decreet intergemeentelijke samenwerking, 2001). Het dient gezegd dat op dit moment wordt geschreven en nagedacht over nieuwe vormen voor intergemeentelijk, interbestuurlijk en (stads)regionaal samenwerken (zie nota's VLABEST en beleidsteksten rond interne staatsvorming). Het lijkt ons evenwel dat wijzigingen aan het bestaande juridische kader slechts op de middellange termijn zullen plaats vinden, en dat men tot nader order nog blijft uitgaan van de bestaande regelgeving.

1.3.1 Welke zijn de decretale intergemeentelijke samenwerkingsvormen?

Gemeenten die met elkaar samenwerken, zijn gehouden om zich te organiseren binnen een van de vier juridische vormen die worden beschreven in het *Decreet Intergemeentelijke Samenwerking (2001)*: de interlokale vereniging, de projectvereniging, de dienstverlenende vereniging, de opdrachthoudende vereniging. In bijlage een beknopt overzicht met de essentie van het decreet.

1.3.2 De keuze voor een dienstverlenende vereniging.

Van de vier mogelijke vormen van samenwerking sluit **de dienstverlenende vereniging** het best aan bij de ambitie die in ML 2020 wordt geformuleerd, met name het realiseren van grotere structurele effecten en het vermijden van versnippering. Een dienstverlenende vereniging is immers in staat om significante regionale projecten te realiseren en kan tegelijk op diverse domeinen actief zijn.⁴

Waarom zijn de andere drie juridische vormen uit het decreet minder geschikt?

- ✓ *De interlokale vereniging* is niet aangewezen, omdat ze geen rechtspersoonlijkheid bezit en bijgevolg geen personeel kan tewerkstellen;
- ✓ *De projectvereniging* is evenmin geschikt, omdat het gericht is op de realisatie van eenduidige projecten van bepaalde duur, terwijl men met de vereniging in het Meetjesland precies integrerend wil werken en meerdere taakstellingen samenbrengen voor langere duur;
- ✓ *De opdrachthoudende vereniging* tot slot, impliceert dan weer volledige bevoegdheidsoverdracht op vooraf bepaalde domeinen. De gemeenten denken op dit moment eerder aan een ondersteunend vehikel dat bovendien flexibel kan inspelen op bepaalde noden of opportuniteiten.

! Belangrijk aandachtspunt in elk van deze structuren (behalve de interlokale vereniging), is dat geen private actoren kunnen deelnemen aan het bestuur.

Tabel 1: Vergelijking vormen van intergemeentelijke samenwerking

Vereisten toekomstige intergemeentelijke vereniging ▼	Interlokale vereniging	Projectvereniging	Dienstverlenende vereniging	Opdrachthoudende vereniging
Rechtspersoonlijkheid (dus de mogelijkheid om eigen personeel tewerk te stellen)	X	✓	✓	✓
Meervoudige doelstelling, meerdere beleidsdomeinen	X	X	✓	✓
Ondersteunend vehikel, flexibel inspelen op noden en opportuniteiten	✓	✓	✓	X

⁴ Denk aan de streekintercommunales Leiedal (Kortrijk), IGEMO (Mechelen), IOK (Kempen), Interwaas (Waasland), etc. Op het niveau van het arrondissement Gent-Eeklo kennen de Meetjeslandse gemeenten reeds de dienstverlenende vereniging Veneco2. De afvalintercommunale IVM is een opdrachthoudende vereniging (verschil met een dienstverlenende vereniging is dat er bevoegdheidsoverdracht mee gepaard gaat).

1.3.3 Potentiële meerwaarde

Het is onmogelijk op voorhand te zeggen wat de *werkelijke* meerwaarde van een nieuwe dienstverlenende vereniging zal zijn. Dat hangt immers af van het management, de ambitie van de lokale besturen, ...

Wat we hieronder willen toelichten is de *potentiële* meerwaarde die zo'n vereniging kan inhouden voor de deelnemende besturen en voor het Meetjesland.

Uitvoeringsstructuur voor regionale projecten

Het Meetjesland is koploper in Vlaanderen wat betreft regionale planning en overleg. In het realiseren van ambitieuze regionale projecten is de streek evenwel veel minder succesvol in vergelijking met andere streken. Voor een deel heeft dat te maken met het ontbreken van een slagvaardige uitvoeringsstructuur die werk maakt van regionale projecten op ruimtelijk, ecologisch of economisch gebied. Deze kerntaak zou kunnen ondergebracht worden in een nieuwe dienstverlenende vereniging.

Verzekeren van meer gespecialiseerde dienstverlening

De gemeentelijke dienstverlening wordt steeds meer gespecialiseerd: juridische zaken, ICT en e-government, vastgoed en verzekeringen, ... Niet elke gemeente is in staat om deze diensten zelfstandig te organiseren, terwijl ze niettemin noodzakelijk zijn. Via het delen van middelen en specialisatie is men in staat om een professionele dienstverlening te blijven verzekeren.⁵ Ook voor bepaalde grootschalige infrastructuren zou in de richting van een intercommunale exploitatie kunnen worden gedacht (zwembad, ...).

Bundeling van bestaande structuren

Een dienstverlenende vereniging biedt ook de mogelijkheid om een verdere versnippering van intergemeentelijke structuren te voorkomen en zelfs een bundeling (rationalisatie) te bewerken van het huidige aanbod (zie aparte kader).

Het samenbrengen van een aantal intergemeentelijke verenigingen zal minstens het overzicht vergemakkelijken en zal voor sommige structuren ook zorgen voor een betere omkadering (denk maar aan 'eenmansdiensten' als de Regionale Jeugdendienst Meetjesland of de projectvereniging KLAD). Maar eerlijkheidshalve moeten we hieraan toevoegen dat samenvoegen niet automatisch leidt tot meerwaarde voor iedereen en dat dit voor elke structuur verder dient onderzocht te worden. Dat zou op een grondige manier kunnen gebeuren, in nauwe concertatie met elk van deze structuren, tijdens het voortraject dat de oprichting van een dienstverlenende vereniging voorafgaat (zie verder, procedure tot oprichting).

⁵ Denk bv. aan de manier waarop de intercommunale Leiedal (Kortrijk) haar aangesloten besturen ondersteunt inzake ICT en e-government.

Samen brengen van intergemeentelijke verenigingen

Het is te vroeg om uit te maken welke bestaande organisaties beter kunnen georganiseerd worden binnen een grotere dienstverlenende vereniging, maar juridisch komen alleszins in aanmerking: alle interlokale verenigingen en projectverenigingen met het Meetjesland als werkingsgebied. We spreken dan over:

- De projectvereniging Cultuuroverleg Meetjesland (COMEET);⁶
- De projectvereniging Kale Leie Archeologische Dienst (KLAD);
- De projectvereniging Regionale Jeugddienst Meetjesland;
- De interlokale vereniging Meetjeslandse Burensportdienst;
- De interlokale vereniging Wooncentrum Meetjesland.

Gezien ook OCMW's lid kunnen zijn van een dienstverlenende vereniging, zou ook de samenwerking van Meetjeslandse OCMW's (Welzijnsband Meetjesland) binnen de nieuwe dienstverlenende vereniging kunnen worden georganiseerd.

Tot slot moet ook onderzocht worden onder welke voorwaarden activiteiten van semi-publieke vzw's waarin de gemeenten sterk betrokken zijn, kunnen geïntegreerd worden in de werking van een dienstverlenende vereniging. We denken daarbij aan de werking van het Streekplatform+ Meetjesland, het Regionaal Welzijnsoverleg Meetjesland, etc...

Bij een dienstverlenende vereniging die meerdere thema's omspant, zou men de dienstverlening modulair kunnen organiseren en tekenen de gemeenten in op die diensten die voor hen interessant zijn. Dat vermindert ook de druk die vandaag bestaat om als gemeente solidair lid te zijn van alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In de nieuwe constellatie van een dienstverlenende vereniging kan men solidair lid zijn van de vereniging, maar kiest men als gemeente naar eigen behoefte de diensten waar men een meerwaarde in ziet.

Voorbehoud

Naast bovengenoemde voordelen op vlak van schaal, efficiëntie en slagkracht, willen we ook het voorbehoud aangeven dat eerder tijdens overlegmomenten al werd geformuleerd tegenover de oprichting van een dienstverlenende vereniging:

- Een zware vorm van intergemeentelijke samenwerking, zoals een dienstverlenende vereniging, leidt voor sommige beleidsmakers teveel een leven op zich;
- De bestaande structuren zullen niet allemaal bereid zijn om hun autonomie op te geven;
- Als er naast de gemeenten andere actoren en bestuursniveaus betrokken zijn (bv. de provincie in de Regionale Jeugddienst), moeten deze ook bereid zijn om in te stappen in een nieuw scenario;
- Verschillen in gebiedsomschrijving of bepaalde decretale spelregels voor sommige verenigingen kunnen fusie bemoeilijken;
- Het verschil in culturen tussen de organisaties die men wil samenbrengen is niet zomaar overbrugbaar;
- Hoe kijkt de toezichhoudende overheid aan tegen de oprichting van een nieuwe dienstverlenende vereniging?
- Hoe betreft of integreert men de verschillende private maatschappelijke sectoren in de werking van een dienstverlenende vereniging?⁷

⁶ De erfgoedcel en het bibliotheekoverleg in het Waasland zijn ondergebracht in de dienstverlenende vereniging Interwaas.

1.3.4 Procedure van verder onderzoek en oprichting

We schetsen hieronder de procedure zoals voorzien in het decreet IGS (2001). Voor de situatie in het Meetjesland, moet parallel aan deze procedure intensief overleg plaats vinden met de regionale organisaties die in dit verhaal rechtstreeks of onrechtstreeks worden gevat.

Merk op dat de oprichting van een nieuwe dienstverlenende vereniging, wordt voorafgegaan door een vrij uitgebreide verkenningsronde. Daartoe wordt **een overlegorgaan** opgericht door de geïnteresseerde gemeenten.

De verschillende stappen voor de oprichting van een dienstverlenende vereniging:⁸

1. De gemeenteraden beslissen tot de oprichting van een overlegorgaan. Tegelijk duiden zij een lid aan van het College dat zetelt in het overlegorgaan en leggen zij eventueel een begrotingskrediet aan voor de begeleiding van het voortraject.
2. De studieopdracht van het overlegorgaan neemt maximaal 1 jaar in beslag. Eindresultaat is: een motiveringsnota, een bestuursplan, een ondernemingsplan voor 6 jaar en een ontwerp van statuten.
3. Gemeenteraden beslissen over het voorstel van het overlegcomité en formuleren eventuele opmerkingen.
4. Het overlegorgaan maakt een definitief voorstel op.
5. Beslissing van de gemeenteraden (enkel goedkeuring of afkeuring mogelijk).
6. Oprichting dienstverlenende vereniging binnen de drie maanden na beslissing bij akte verleden door de burgemeester waar de zetel wordt gevestigd.
7. Goedkeuring door de toezichthoudende overheid, binnen de 60 dagen na het toesturen van de oprichtingsakte.

Belangrijke noot (art.31 decreet): een dienstverlenende (of opdrachthoudende) vereniging kan niet worden opgericht in de loop van het jaar waarin gemeenteraadsverkiezingen worden georganiseerd.

Conclusie: indien de Meetjeslandse besturen willen overgaan tot de oprichting van een dienstverlenende vereniging, is de eerste stap, de oprichting van een overlegorgaan met het oog op een grondige studie van deze piste. Dit voortraject bindt de gemeenten niet.

1.4 (Kosten)efficiëntie en samenwerking tussen regionale organisaties

De tweede prioriteit van 'de werkgroep Gijssels' betreft het organiseren van meer (kosten)efficiëntie en samenwerking tussen de regionale organisaties met of binnen de nieuwe structuur van intergemeentelijke samenwerking. Daarbij oordeelde de werkgroep dat eventuele initiatieven best van onderuit komen, maar dat de gemeenten wel een kader kunnen aanreiken.

We gaan hieronder in op achtereenvolgens:

- De rechtstreekse mogelijkheden tot financiële besparingen voor de besturen;
- De mogelijkheden tot het fuseren van structuren;

⁷ Een van de mogelijkheden om het private veld te betrekken, is de formule van werkgroepen. Dat opent zelfs perspectieven in vergelijking met de huidige situatie. Een werkgroep cultuur kan bv. flexibeler ingevuld worden dan de actuele raad van bestuur van de projectvereniging COMEET, waarbij de samenstelling decretaal is vastgelegd en enkel uit besturen bestaat.

⁸ Zie ook afdeling 3 in het decreet op de IGS (2001): <http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/decr6.7.2001.htm>

- De mogelijkheden voor betere afstemming en samenwerking.

1.4.1 Rechtstreekse financiële besparing?

Wat de mogelijke financiële besparingen betreft voor de lokale besturen, laat ons vooreerst terugrijpen naar de conclusies van het rapport Heene (2008) en die mogelijks nog wat scherper stellen op basis van twee jaar ervaring met 'Samen Sterk'.

Op besparingsvoorstellen vanuit de regionale organisaties zelf moet niet worden gewacht, want ze zullen er niet komen. De gemeentelijke middelen die actueel worden ingebracht in deze organisaties zijn nodig voor het verzekeren van de basisopdrachten van deze organisaties. In vele gevallen voldoet de financiering van de gemeenten niet en steunt de basiswerking van deze structuren supplementair op projectmiddelen, die op een creatieve manier worden aangetrokken.⁹

Wat dan met de blijvende kritiek van lokale besturen dat de lasten niet opwegen tegen de opbrengsten?

Het is duidelijk dat dit een subjectieve discussie is, enerzijds tussen de regionale organisaties (die stellen een belangrijke meerwaarde te realiseren) en sommige lokale besturen. Maar ook binnen de besturen zelf leven andere meningen. Tijdens bijeenkomsten bleek duidelijk dat de appreciatie van regionale samenwerkingsverbanden bij lokale ambtenaren en mandatarissen afhankelijk is van de afstand tot de structuren en de informatie waarover men beschikt. Direct betrokkenen evalueren positief, anderen lauw tot negatief.

Vandaar het pleidooi om de het verhaal lasten versus lusten (meerwaarde) evalueerbaar te maken aan de hand van **een samenwerkingsovereenkomst** tussen de regionale organisaties enerzijds en de lokale besturen (of een latere dienstverlenende vereniging) anderzijds. In deze overeenkomst worden de wederzijdse engagementen en verwachtingen beschreven. Belangrijk is vanzelfsprekend dat er realistische verwachtingen worden gesteld en dat de verwachtingen in verhouding zijn tot de inbreng. Bovendien moeten lokale besturen ook bereid zijn naast de lokale meerwaarde, ook de meerwaarde voor de streek in rekening te brengen.

Het besparen op de regionale samenwerking wordt op die manier een verantwoordelijkheid van de besturen zelf. Tijdens het evalueren van de samenwerkingsovereenkomst wordt de balans opgemaakt en kan de toelage worden herzien .

1.4.2 Fuseren van structuren?

Ook het fuseren van structuren kan mogelijks leiden tot kostenvoordelen. Hier dient opgemerkt te worden dat de juridische mogelijkheden beperkt zijn.

De belangrijkste opportuniteit is diegene die genoemd werd in voorgaand hoofdstuk (zie box p.5), met name het fuseren van verschillende intergemeentelijke verenigingen in een dienstverlenende vereniging. Op dit scenario kunnen ook lichtere varianten worden bedacht zoals het fuseren van twee of drie projectverenigingen.

Verdere fusiemogelijkheden zijn er o.i. quasi niet en wel om volgende redenen:

- Voor publiek-private samenwerking bestaat geen juridische basis in het decreet van 2001. Enkel binnen de interlokale vereniging kan publiek-privaat worden samengewerkt, maar deze vereniging beschikt niet over rechtspersoonlijkheid;
- De meeste regionale structuren hebben eigen decretale of juridische spelregels te volgen. Vanuit deze regelgevingen worden bepaalde rechtsvormen opgedrongen

⁹ We citeren uit het rapport Heene: "Tegenover elke Euro die de lokale besturen in de regionale arrangementen steken, wordt er 6,5 Euro van andere bestuursniveaus ingebracht (cijfers excl. IVM)".

(bv. RLM als vzw, RESOC als feitelijke vereniging met juridische ondersteuning vanuit vzw ERSV) of hebben ze andere verplichtingen m.b.t. samenstelling, rapportage, communicatie,

1.4.3 Betere afstemming en samenwerking

Tot slot willen we stil staan bij de mogelijkheden tot betere afstemming of samenwerking. Daarbij dient gezegd dat binnen het Meetjesland al een behoorlijk instrumentarium bestaat om afstemming en efficiëntie tussen de regionale organisaties te bewerken. Dat hier zorgvuldiger kan worden mee omgesprongen, daar gaan we hieronder op in, maar eerst maken we even het lijstje van de de instrumenten die de voorbije jaren door het Streekplatform+ en de andere regionale organisaties werden op poten gezet:

- **Gemeenschappelijk strategisch plan**, Meetjesland 2020, dat door de meeste regionale organisaties als gezamenlijk beleidskader wordt gehanteerd;
- **Gezamenlijke huisvesting** van diverse structuren met o.a. de campus van het Opbouwwerk, Moeie 16a (SOM, Woonwijzer, sociaal verhuurkantoor, Meetjeslandse Leerwerkbedrijven) en het Streekhuis (RESOC, Str+, RWOM, Leader).
- **Coördinatorenoverleg**: periodieke bijeenkomsten van de coördinatoren van de regionale organisaties
- **Personeelsdag**: informele jaarlijkse ontmoeting tussen medewerkers van de intergemeentelijke en regionale organisaties om contact en samenwerking te bevorderen.
- **Gemeenschappelijke kalender** voor regionale activiteiten, om te vermijden dat regionale organisatie op dezelfde data activiteiten plannen (zie www.meetjesland.be/kalender).
- **De portaalsite www.meetjesland.be en het e-zine Meetjesland**, waarin verschillende regionale organisaties samen communiceren naar de buitenwereld.
- **Vertegenwoordiging in elkaars bestuursorganen**, om ervoor te zorgen dat geen dubbelwerk gebeurt en elke organisatie zich concentreert op zijn kerntaken.

Verantwoordelijk omgaan met elkaar

Tegelijk met de opsomming van bovenstaand instrumentarium, moet gezegd dat de goede bedoelingen ervan, niet altijd in de praktijk worden gerealiseerd. Zo stellen we o.a. vast dat:

- bestuurders in de verschillende structuren niet altijd hun rol spelen en toch dubbelwerk toelaten of organisaties niet sturen op hun principiële kerntaak;
- Niet altijd iedereen de gemeenschappelijke kalender gebruikt;
- ondanks de optie voor een regionale portaalsite of e-zine, toch nog veel geïnvesteerd wordt in individuele communicatie-initiatieven;
- ...

Mocht men ernstiger omgaan met elkaar en met de gemaakte afspraken, er zou al veel minder reden zijn tot morren over efficiëntie. Concreet betekent dit ook ten aanzien van de lokale besturen dat men een actievere rol moet spelen in de bestuursorganen van de intergemeentelijke structuren als men vindt dat er dubbelwerk is of gebrek aan meerwaarde. Op dit moment laat men de dingen teveel op zijn beloop.

Naast het bestaande instrumentarium, zijn er nog andere mogelijkheden om de meerwaarde, de transparantie en de efficiëntie van de intergemeentelijke samenwerking te verbeteren. Daartoe volstaat het terug te grijpen naar de uitgebreide aanbevelingen in

het rapport Heene (2008).¹⁰ Een beknopte samenvatting steekt in bijlage. We herhalen hieronder de belangrijkste elementen:

- het opmaken van **samenwerkingsovereenkomsten** (zie ook hoger) tussen de lokale besturen en de regionale arrangementen. Zo'n overeenkomsten:
 - spelen in op de vraag om de meerwaarde duidelijker te expliciteren (wederzijdse engagementen zijn geconcretiseerd en evalueerbaar);
 - spelen in op de toenemende vraag naar maatwerk (overeenkomsten differentiëren op maat van elk bestuur);
 - spelen in op de vraag om de vergaderlast te verminderen (sturing via overeenkomst i.p.v. via vergaderingen)
- het verbeteren van **de communicatie** tussen de arrangementen en de besturen:
 - een intense communicatie door de arrangementen (formeel en informeel);
 - een consequente terugkoppeling binnen de besturen, alsook consequente opvolging van de afspraken tussen de besturen en de regionale structuren met de gemeentelijke management- en monitoringinstrumenten;
 - een centrale vindplaats van informatie (www.meetjesland.be).
- een duidelijke communicatie (incl. visualisatie) en implementatie van het **Meetjeslandmodel** van regionale samenwerking waarbinnen wordt gewerkt en de positie daarin van de verschillende organisaties. Mensen zien op die manier de cohesie en kunnen het plaatje snappen. Tot voor twee jaar was het 'Meetjeslandmodel' er een van sterke sectorale overlegtafels, met het Streekplatform+ als verbindende actor. Maar op dit moment wordt dit intersectoraal model in vraag gesteld door SERR/RESOC.
- een vlotte onderlinge **doorverwijzing**, zodat 'klanten' gelijk welk arrangement ze binnen stappen, telkens terecht komen;
- een geïntensifieerd **coördinatorenoverleg**, waarbinnen verder gewerkt wordt aan concrete instrumenten van afstemming en blijvend gezocht wordt naar mogelijkheden om competentie en middelen te poolen. Daarbij wordt systematisch ook de synergie bekeken met collega-arrangementen vooraleer te beslissen over de aankoop van materiaal, het werven van personeel of het herbekijken van de huisvesting.

1.5 Conclusie en scenario's

Het proces 'Samen Sterk' werd twee jaar geleden opgestart. Het is belangrijk om na twee jaar tot conclusies en afspraken te komen.

Samengevat komen er twee toekomstscenario's naar boven, samenhangend door de keuze die de lokale besturen maken m.b.t. het al dan niet oprichten van een dienstverlenende vereniging. We zetten ze hieronder uiteen, met een voorstel van tijdsplan.

1.5.1 Scenario 1: Oprichting intergemeentelijke vereniging voor het Meetjesland

In scenario 1 beslissen de Meetjeslandse gemeenten om formeel overleg op te starten ter voorbereiding van de oprichting van een nieuwe dienstverlenende vereniging voor het

¹⁰ Zie http://www.meetjesland.be/PDF/20080829_Ontwerp_eindrapport_Samen_Sterk.pdf

Meetjesland. Deze keuze is structureel en beoogt enerzijds grotere impact van de intergemeentelijke samenwerking, anderzijds minder versnippering (samenbrengen van bestaande organisaties).

De voorbereiding van de nieuwe vereniging wordt aangestuurd vanuit een overlegorgaan waarin alle deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd. Parallel worden in het proces de bestaande intergemeentelijke en regionale organisaties actief betrokken, temeer het samenvoegen van een aantal structuren wordt beoogd.

Het werk van het overlegorgaan, waarin alle deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd, kan ondersteund worden vanuit het Streekplatform+ Meetjesland.

Voorstel van tijdspad scenario 1:

Periode	Actie
Maart – juni 2010 (deadline 30/6/2010)	Beslissing gemeenteraden tot het oprichten van een overlegorgaan (vooronderzoek, niet bindend voor de deelnemende gemeenten)
September 2010	Start werkzaamheden overlegorgaan (max. 1 jaar volgens het decreet). Het overlegorgaan bereidt voor: <ul style="list-style-type: none"> ▪ motiveringsnota; ▪ bestuursplan; ▪ ondernemingsplan voor 6 jaar; ▪ ontwerp van statuten
Juni 2011	Beslissing Gemeenteraden tot al dan niet oprichting van een dienstverlenende vereniging voor het Meetjesland, op basis van het voorbereidend werk van het overlegorgaan.

1.5.2 Scenario 2: optimalisatie regionale samenwerking

Scenario 2 gaat ervan uit dat de gemeenten niet kiezen voor een nieuwe dienstverlenende vereniging. Het toekomstbeeld is minder ingrijpend, maar beoogt niettemin een optimalisatie van de bestaande situatie. Deze optimalisatie bestaat uit:

- het bevestigen, bijsturen, of herdefiniëren van de positie en taakstelling van **het samenwerkingsmodel** ('Meetjeslandmodel') tussen de regionale organisaties, zoals dit de voorbije 10 jaar vorm kreeg;
- Het bewuster omgaan met meerwaarde versus financiële bijdrage, op basis van **beheersovereenkomsten** tussen de lokale besturen en de regionale organisaties;
- Het **fuseren** van bepaalde organisaties. Als besturen niet inpikken op de piste dienstverlenende vereniging (scenario 1), resten er nog steeds mogelijkheden voor kleinere fusies (bv. twee projectverenigingen die samen gaan). Verder te onderzoeken vanzelfsprekend.
- Het ernstig opvolgen (door coördinatoren en bestuurders) van bestaande en nieuwe **samenwerkingsafspraken** tussen de regionale organisaties (core domeinen, communicatie, efficiëntie, ...).

Voor de verdere uitwerking van deze verbetervoorstellen, wordt in de eerste plaats gekeken naar de regionale organisaties zelf. Daartoe kan een vervolgc commissie worden

geïnstalleerd, die uiterlijk eind 2010 zijn werkzaamheden afrondt. Het Streekplatform+ wil daar verder een coördinerende rol in spelen.

Voorstel van tijdsfad scenario 2

Periode	Actie
April 2010	Opstart vervolgcommissie (regionale organisaties)
December 2010	Afronding overleg. Presentatie plan van aanpak

BIJLAGE 1: DECREET INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING (2001) IN EEN NOTEDOP

Op 6 juli 2001 stemde het Vlaams Parlement het decreet op de intergemeentelijke samenwerking.¹¹ Het decreet verving de Wet van 1986 op de intercommunales.

Uitgangspunten

De vernieuwingen die dit decreet introduceerde zijn gebaseerd op drie pijlers die de Vlaamse regering toen aanhing:

- (1) het faciliteren van lokaal maatwerk door het aanbieden van diverse (vier) juridische vormen van intergemeentelijke samenwerking;
- (2) het versterken van de rol van de betrokken gemeenteraden met het oog op een sterkere democratische controle;
- (3) het vooropstellen van "zuivere" (i.t.t. "gemengde") intergemeentelijke samenwerking.

Vier samenwerkingsvormen

Het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking voorziet vier samenwerkingsvormen: twee relatief soepele (de interlokale vereniging en de projectvereniging) en twee 'zware' vormen van samenwerking (de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen). We verduidelijken:

- **De interlokale vereniging** is een samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid en zonder beheersoverdracht. Gemeenten kunnen voor deze samenwerkingsvorm opteren om een welbepaald project uit te voeren. Belangrijk bij deze samenwerkingsvorm is dat de deelname van privaatrechtelijke rechtspersonen hier, in tegenstelling tot de overige samenwerkingsvormen, wél mogelijk is. Naast minstens twee gemeenten kan dus zowat iedereen deelnemen.
- **De projectvereniging** is een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid, maar zonder beheersoverdracht en heeft tot doel het plannen, uitvoeren en opvolgen van een duidelijk omschreven project. De projectvereniging wordt opgericht voor een periode van ten hoogste zes jaar die telkens verlengd kan worden met maximum zes jaar. De interne structuur van een projectvereniging blijft vrij eenvoudig, want er is enkel een raad van bestuur waarin meerderheid én oppositie van alle gemeenten vertegenwoordigd zijn.
- **De dienstverlenende vereniging** is een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid, maar zonder beheersoverdracht en heeft tot doel een duidelijk omschreven ondersteunende dienst te verlenen aan de deelnemende gemeenten, eventueel voor verschillende beleidsdomeinen. Dienstverlenende verenigingen worden opgericht voor een periode van ten hoogste achttien jaar die telkens verlengd kan worden voor maximum achttien jaar. De interne organisatie is een stuk omvangrijker dan bij de soepele samenwerkingsvormen. De dienstverlenende vereniging beschikt over een algemene vergadering en een raad van bestuur, en eventueel zelfs een directiecomité voor de dagelijkse leiding.
- **De opdrachthoudende vereniging** tenslotte is een samenwerkingsverband met beheersoverdracht waaraan de deelnemende gemeenten de uitvoering van één of meer duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot één of meer functioneel samenhangende beleidsdomeinen toevertrouwen. Het verschil met de dienstverlenende vereniging is dus dat de opdrachthoudende vereniging niet alleen

¹¹ Zie <http://www.binnenland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving/decr6.7.2001.htm>

een inhoudelijk maar ook een functioneel samenwerkingsverband inhoudt (ABB, 2001).

Beschouwing

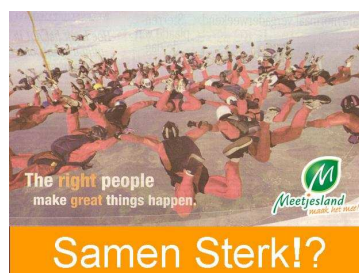
Zowel vanuit de Vlaamse overheid als vanuit wetenschappelijke hoek worden op dit moment evaluaties gevoerd van het decreet IGS. Recent wetenschappelijk onderzoek (Wayenberg & De Peuter, 2006) peilde naar de impact van het decreet op de praktijk van de intergemeentelijke samenwerking in de regio van de Westhoek (18 gemeenten). Uit dit onderzoek blijken drie zaken.

(1) De nood aan diverse vormen van samenwerking wordt met het decreet niet volledig golenigd (feitelijke bestaande samenwerkingsvormen sluiten niet altijd aan bij de juridisch voorgeschreven vormen uit het decreet).

(2) De verhoopte versterkte democratische controle via de gemeenteraden kan niet altijd gegarandeerd worden (nog steeds zijn de intergemeentelijke samenwerkingsvormen weinig onderwerp van debat in gemeenteraden).

(3) De bestaande praktijk van "gemengde" samenwerkingsvormen (vooral provinciaal-lokaal in de Westhoek) dreigen teniet te worden gedaan en aldus wordt een bestaande traditie afgebouwd zonder alternatieven te bieden (vb. via een kaderdecreet interbestuurlijke samenwerking).

BIJLAGE 2: SAMEN STERK, SAMENVATTING RAPPORT HEENE (2008)



Naast de interne organisatie van gemeenten en OCMW's, die de laatste decennia heel sterk is uitgebreid, zijn de lokale besturen de laatste jaren meer en meer betrokken in publieke en private verenigingen, samenwerkingsverbanden met collega-besturen en andere zogenaamde 'arrangementen'.¹²

Het gevoel bij lokale besturen rond dit toenemend aantal partnerschappen is gemengd. Enerzijds ziet men er een mogelijkheid in om de gemeentelijke bestuurskracht te verhogen (bepaalde dingen kun je niet meer alleen), anderzijds vindt men het veel rompslomp (vergaderingen), vindt men dat het veel kost, weet men er weinig over en vreest men dat de arrangementen na verloop van tijd een leven op zich gaan leiden ('verlegd' bestuur i.p.v. 'verlengd' bestuur).

In het kader van dit dubbel gevoel, werd op vraag van de Meetjeslandse gemeenten en OCMW's in de periode januari tot juni 2008 het geheel van Meetjeslandse arrangementen in kaart gebracht (interne analyse).

Daarbij werd nagegaan of er mogelijkheden bestaan om de relatie tussen deze arrangementen en de lokale besturen te verbeteren en welke mogelijkheden er zijn om de samenwerking effectiever of efficiënter te organiseren (verbetervoorstellen).

Beschrijving arrangementen

Op het niveau Meetjesland werden er 29 regionale arrangementen teruggevonden en bestudeerd. Het leverde volgend portret op:

- De historiek van de regionale samenwerking is er een van recente datum. Van de 29 arrangementen, zijn er slechts 6 die ouder zijn dan 1995.
- Gezien het overwegend over publiek-private verbanden gaat, is de vzw vorm populair, het toepassingsgebied van het decreet intergemeentelijke samenwerking (2001) is beperkt.
- Er bestaan arrangementen in zowat alle beleidsdomeinen van cultuur, over politiezorg tot mobiliteit. De twee meest voorkomende domeinen (met elk zes arrangementen) zijn welzijn en gezondheid enerzijds en landschap, natuur en milieu anderzijds.
- De gebiedsomschrijving van de 'Meetjeslandse arrangementen' verschilt, maar er tekent zich een kerngebied 'Meetjesland' af, variërend van 11 tot 13 gemeenten.
- In totaal zijn er 172 mensen (152 FTE's) tewerkgesteld in de arrangementen, waarvan meer dan de helft in volgende drie structuren: IVM (43), Kringloopcentrum (32) en de Meetjeslandse Bouwmaatschappij (15).
- Er bestaat heel wat wisselwerking tussen de arrangementen - we herkennen ook clusters van organisaties die heel nauw samenwerken - en de voorbije jaren wordt meer en meer aan onderlinge afstemming gewerkt (coördinatorenoverleg, gemeenschappelijke kalender,...).

De vraag naar meerwaarde

Dit rapport maakt niet het bilan van elk individueel arrangement. De meerwaarde werd in algemene termen onderzocht. Krijgen de besturen terug wat ze erin steken?

Vanuit onze analyse zien we vooral positieve effecten voor de regio. De investering van de lokale besturen in de regionale arrangementen bedraagt 0,47% van de gemeentelijke uitgaven gewone dienst (als we abstractie maken van IVM).

Daartegenover komt er heel wat terug, want tegenover elke Euro die de lokale besturen vandaag in de regionale arrangementen steken, staat er 6,5 Euro van hogere overheden. Financiële middelen die zonder deze arrangementen in vele gevallen aan de regio zouden voorbij gaan (multiplicatoreffect). Bovendien sijpelen via de arrangementen heel wat nieuw inzichten en expertise binnen op subregionaal en lokaal niveau.

¹² De term 'arrangementen' ontleen we aan de wetenschappelijke literatuur rond dit onderwerp. Hij wordt als verzamelterm gebruikt voor alle partnerschappen (publiek, publiek-privaat) waar gemeenten en OCMW's deel van uitmaken.

Verbetervoorstellen

Met betrekking tot de relatie lokale besturen – arrangementen heeft dit onderzoek geleid tot een aantal verbetervoorstellen, die snel kunnen worden geïmplementeerd:

- het opmaken van samenwerkingsovereenkomsten tussen de lokale besturen en de regionale arrangementen. Zo'n overeenkomsten:
 - spelen in op de vraag om de meerwaarde duidelijker te expliciteren (wederzijdse engagementen zijn geconcretiseerd en evalueerbaar);
 - spelen in op de toenemende vraag naar maatwerk; (overeenkomsten differentiëren op maat van elk bestuur)
 - spelen in op de vraag om de vergaderlast te verminderen (sturing via overeenkomst i.p.v. via vergaderingen)
- het verbeteren van de communicatie tussen de arrangementen en de besturen:
 - een intense communicatie door de arrangementen (formeel en informeel);
 - een consequente terugkoppeling binnen de besturen;
 - een centrale vindplaats van informatie (www.meetjesland.be).

Ook op het niveau van de arrangementen zelf zijn er mogelijkheden om de onderlinge relatie te optimaliseren of de transparantie te verhogen naar beleidsmakers en inwoners:

- een versterkte communicatie (incl. visualisatie) van het model (sterke sectorale overlegtafels, Streekplatform+ als verbindende actor) en het gemeenschappelijk beleidskader (Meetjesland 2020) waarbinnen wordt gewerkt.
Mensen zien op die manier de cohesie en kunnen het plaatje snappen.
- Een vlotte onderlinge doorverwijzing, zodat 'klanten' gelijk welk arrangement ze binnen stappen, telkens terecht komen;
- een geïntensifieerd coördinatorenoverleg, waarbinnen verder gewerkt wordt aan concrete instrumenten van afstemming en blijvend gezocht wordt naar mogelijkheden om competentie en middelen te poolen.

Dienstverlenende vereniging

Bovengenoemde verbetervoorstellen zullen ongetwijfeld een positieve uitwerking hebben op de intergemeentelijke en regionale samenwerking in de toekomst. De structurele effecten mogen evenwel niet overschat worden. Al bij al gaat het over bijstellingen van de bestaande situatie, het landschap van organisaties blijft onaangeroerd.

Het rapport zoekt daarom ook in op een meer structurele ingreep, waarvan grotere effecten kunnen worden verwacht (schaalvoordelen, impact verhogen, minder vrijblijvende samenwerking). We hebben het over de creatie van een nieuwe dienstverlenende vereniging (in de spreektaal: streekintercommunale), waarbinnen een aantal zuivere intergemeentelijke projectverenigingen zouden kunnen worden gegroepeerd.

De nieuwe vereniging zou bovendien de verdere uitbouw van de intergemeentelijke samenwerking kunnen faciliteren. Wij menen immers dat de besparingen waarnaar de gemeenten o.a. op zoek zijn, niet zozeer liggen in het optimaliseren van het bestaande netwerk, maar eerder in nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking die een aanzienlijke besparing kunnen betekenen voor de besturen: het delen van competenties (hierin staan de OCMW's met de 'Welzijnsband' al verder dan de gemeenten), het gezamenlijk organiseren van diensten waar doorgaans toch niet zoveel beleidsruimte is (boekhouding, informatica), afspraken rond grootschalige infrastructuur en gespecialiseerde dienstverlening, etc.

In plaats van te wachten op de volgende bijdrageverhoging van een of ander regionaal arrangement, moeten de lokale besturen zelf het voortouw nemen in dit verhaal.

We staan op een keerpunt.