

2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Schaalvergroting bij de gemeenten: intergemeentelijke samenwerking en fusies van gemeenten

Promotor :
Prof. dr. Johan ACKAERT

Copromotor :
Prof. dr. Alexander DE BECKER

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek

Roel Van Eetvelt

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de rechten



Maastricht University

2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Schaalvergroting bij de gemeenten: intergemeentelijke
samenwerking en fusies van gemeenten

Promotor :
Prof. dr. Johan ACKAERT

Copromotor :
Prof. dr. Alexander DE BECKER

Roel Van Eetvelt

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de rechten

SAMENVATTING

In deze scriptie werd de schaalvergroting van de gemeenten onderzocht. De onderzoeksvragen in deze scriptie clusteren zich dan ook rond dit thema. In navolging van de voornemens van de Vlaamse Regering Peeters II en haar Vlaamse interne staatshervorming werden concreet de intergemeentelijke samenwerking en de fusies van gemeenten in beschouwing genomen.

In een eerste deel werd op zoek gegaan naar de rol die de gemeente te vervullen heeft. Als men wil nadenken over een schaalvergroting is het immers eerst van belang een beter inzicht te krijgen in het bestuursniveau in kwestie. Er werd vastgesteld dat het Nationaal Congres de gemeenten beschouwde als zelfstandige politieke lichamen. Als territoriaal gedecentraliseerde besturen dienen zij daarom te beschikken over gemeentelijke autonomie. De Grondwet gaat minder ver en heeft het over het 'gemeentelijk belang'. Deze bevoegdheidssfeer is niet onbepakt. De drie hogere overheden (federaal, gemeenschap en gewest) duiden binnen hun bevoegdheden wat van gemeentelijk belang is. Een en ander heeft zo geleid tot krimpende bevoegdheden voor de lokale besturen. Toch kunnen vragen gesteld worden bij de omvang van de gemeentelijke autonomie. De autonomie en bevoegdheden zijn immers de voorbije jaren niet ingrijpend versterkt, de decretale initiatieven ten spijt. Als men de autonomie terug wil versterken dient men echter het schaalvraagstuk ter harte te nemen.

In deel twee werd er dieper doorgewerkt op de piste van intergemeentelijke samenwerking. Sinds het decreet intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001 beschikken we in Vlaanderen immers over een volledig nieuw basisdecreet. Deze scriptie heeft de verschillende soorten samenwerkingsverbanden uitvoerig besproken. Het basisdecreet zorgde voor een explosieve aangroei van het aantal samenwerkingsverbanden. De bestuurslaag tussen de basisbesturen, de intermediaire bestuurslaag, werd alsmaar drukker. De toestand evolueerde zo dat er al enige tijd wordt gesproken over 'bestuurlijke verrommeling'. Het intermediaire niveau moest daarom worden vereenvoudigd en transparanter gemaakt worden, zo werd geoordeeld. Het Witboek Interne Staatsvorming schreef daarom een 'regioscreening' voor. Deze screening moest uitmonden in een actieplan dat zich richt op een meer rationele organisatie van de intergemeentelijke samenwerking. Uit de resultaten van de eerste fase blijkt alvast dat er groepen van gemeenten zijn die onderling heel intensief samenwerken.

In het derde deel werd de mogelijkheid van fusies van gemeenten onderzocht. Dienaangaande heeft de Vlaamse regering een ondersteuningskader aangeboden aan de gemeenten. Deze maatregelen hebben echter tot geen enkele vrijwillige samenvoeging van gemeenten geleid. Er zijn een aantal verklarende factoren. De timing en organisatie waren niet optimaal, maar de hoofdredenen zijn vooral van politieke aard. De wil om mee te werken aan een fusie was afwezig, en daarbij speelt vooral de nasleep van de traumatische fusieronde uit 1976. Er zijn nochtans genoeg geslaagde voorbeelden in Europa. Of er opnieuw een fusieronde moet worden doorgevoerd is een politieke keuze. Desgevallend dienen een aantal deelkeuzes gemaakt te worden.

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	5
DEEL I: DE GEMEENTE	7
1 De gemeente in de Grondwet en de bevoegdheidsverdelende regels	9
1.1 Territoriaal gedecentraliseerd bestuur	9
1.2 Grondwettelijke basisinzichten	9
1.2.1 Gemeentelijke autonomie	9
1.2.2 Administratief toezicht	10
1.3 Decentralisatie als aanbeveling	11
1.4 Gewestbevoegdheid	11
2 De gemeente in het gemeentedecreet	15
3 De organisatorische structuur van de gemeente	17
3.1 De politieke structuur	17
3.1.1 De gemeenteraad	17
3.1.2 Het college van burgemeester en schepenen	17
3.1.3 De burgemeester	18
3.2 De ambtelijke structuur	18
4 De financiering van de gemeenten	21
5 De schaal van de gemeente	23
5.1 De ideale schaal	23
5.2 Schaalhervormingen	24
5.3 Hervormingen doorheen de recente Europese geschiedenis	26
DEEL II: INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING	29
1 Bevoegdheid en toepassingsgebied	31
2 Samenwerking als verzelfstandigingsvorm	35
3 Samenwerkingsverbanden als subjecten van het bestuursrecht	39
4 Administratief toezicht	41
5 De interlokale vereniging	43
5.1 Bestuur en bevoegdheden	43
5.2 Oprichting, duur en ontbinding	43
6 Samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid	47
6.1 De projectvereniging	47
6.1.1 Bestuur en bevoegdheden	48
6.1.2 Oprichting, duur en ontbinding	48
6.2 De dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging	49
6.2.1 Oprichting	50
6.2.2 Bestuur en bevoegdheden	51
6.2.3 Statutenwijziging	53
6.2.4 Toetreding	53

6.2.5 Duur en ontbinding	54
7 Contractuele samenwerking tussen gemeenten	57
8 De regioscreening	59
8.1 Interne staatshervorming	59
8.2 Bestuurlijke verrommeling	60
8.3 Methodologie van de regioscreening	60
8.3.1 Eerste fase	61
8.3.2 Resultaten eerste fase	61
8.3.3 Tweede fase	63
8.3.4 Derde fase	63
DEEL III: DE FUSIE VAN GEMEENTEN	65
1 Wettelijke basis	65
2 Voor- en nadelen van fusie	67
2.1 Voordelen	67
2.2 Nadelen	67
3 Geschiedenis van de fusie in België	69
3.1 1830-1976	69
3.2 De fusieoperatie van 1976	70
3.3 Jaren 2000	71
3.4 Interne staatshervorming 2009	71
4 Onderzoek naar het falen	75
5 De fusie in Europa	77
5.1 Nederland	77
5.2 Denemarken	78
5.3 Duitsland	80
6 Lessen uit het buitenland	81
7 De elementaire keuzes bij een fusie	83
8 Elementen die leiden tot succes	85
8.1 De Rondetafel van Experts	85
8.2 VLABEST	87
8.2.1 Bestuurskracht	87
8.2.2 Opdrachten: subsidiariteit en decentralisatie	88
8.2.3 Capaciteit: schaalvergroting	89
8.2.4 Geen blauwdruk, wel druk	90
9 Het vervolg	91
CONCLUSIE	93
BIBLIOGRAFIE	97

INLEIDING

De voorbije jaren is er in het Vlaanderenland veel gesproken en geschreven over het streven naar bestuurlijke efficiëntie en de daarmee gepaard gaande bestuurlijke hervormingen. De roep om de organisatie van het lokale niveau onder de loep te nemen is daarbij een constante. Niet zelden wordt dan ook het F-woord gefluisterd, dat in deze wel staat voor 'fusie' van gemeenten. De Vlaamse Regering Peeters II, met als legislatuur 2009-2014, had zich in haar regeerakkoord ook voorgenomen de problematiek ter harte te nemen. Het was de aanzet voor een interne staatshervorming. Doel was de bestuurslagen, en in de eerste plaats de gemeenten, efficiënter en bestuurskrachtiger te maken.

In het Witboek Interne Staatshervorming werd dat doel duidelijk benoemd: *"De klemtoon in de Vlaamse bestuurlijke organisatie komt te liggen bij de gemeenten aan de ene kant, en de Vlaamse overheid aan de andere kant. Voor de gemeenten dient er een maximale autonomie te zijn. De gemeenten zijn het verregaand te versterken politieke basisniveau."*

Om de gemeenten te versterken werd onder meer ingezet op schaalvergroting. Daarbij werden twee pistes bewandeld. De eerste piste is die van intergemeentelijke samenwerking. Sinds 2001 is er een basisdecreet intergemeentelijke samenwerking. Het was daarvoor al een populair bestuurlijk instrument, maar het nieuwe decreet zorgde voor een explosieve aangroei van het aantal samenwerkingsverbanden. De bestuurslaag tussen de basisbesturen, de intermediaire bestuurslaag, werd alsmaar drukker. De toestand evolueerde zo dat er al enige tijd wordt gesproken over bestuurlijke verrommeling. Het intermediaire niveau moest daarom worden vereenvoudigd en transparanter gemaakt worden, zo werd geoordeeld. Het Witboek Interne Staatshervorming schreef daarom een 'regioscreening' voor. Deze screening moest een inventarisatie van de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden maken, deze resultaten analyseren, om dan tot slot uit te monden in een actieplan dat zich richt op een meer rationele organisatie van de intergemeentelijke samenwerking.

De tweede piste is die van gemeentelijke samenvoegingen of fusies van gemeenten. Deze beleidsoptie gaat gebukt onder een taboesfeer. De laatste fusieronde in ons land, in 1976, heeft haar sporen nagelaten in de perceptie van de burger. Wanneer nieuwe fusies tot op heden naar voor worden geschoven, wordt dit niet zelden geassocieerd met politieke zelfmoord. De tegenstanders dragen echter voornamelijk emotionele argumenten aan, terwijl de rationele pro-argumenten wel degelijk steek lijken te houden. Buitenlandse voorbeelden laten ons ook zien dat gemeentelijke fusies helemaal niet onmogelijk zijn. De Regering Peeters II heeft er duidelijk voor gekozen niet overhaast te handelen. Ze heeft de mogelijkheid opengesteld voor gemeenten om vrijwillig te fusioneren, en heeft ook een aantal begeleidende aanmoedigingsvoordelen uitgewerkt. Aan het einde van de legislatuur blijkt de teller van het aantal afgeronde fusies echter op nul te staan. Toch krijgt het regeringswerk op dit domein hier en daar een pluim, omdat de eerste stappen zouden zijn gezet om fusies van gemeenten weer bespreekbaar te maken.

Ondertussen worden de middelen voor elk overheidsniveau schaarser, terwijl de verwachtingen van de burger niet krimpen of zelfs toenemen. Zeker voor de lokale overheden gaat deze stelling op. Bij het opstellen van de Beleids- en Beheers-Cyclus zitten vele lokale bestuurders met de handen in de haren om de gemeenterekening te laten kloppen, terwijl hun stad- of dorpsgenoten ook nieuwe investeringen verwachten. Het antwoord van schaalvergroting van de lokale overheden wordt nu prominenter naar voor geschoven. De relevantie van juridisch onderzoek hiernaar is daarmee ook aangetoond. De actuele discussies en het aantreden van een nieuwe Vlaamse regering zetten die relevantie nog extra kracht bij.

De onderzoeksvragen in deze scriptie clusteren dan ook rond het thema van schaalvergroting van de gemeenten. In een eerste deel wordt op zoek gegaan naar de staatskundige en bestuurskundige rol die de gemeente te vervullen heeft. Het betreft een beschrijvende onderzoeksvraag. Als men wil nadenken over een schaalvergroting is het immers eerst van belang een beter inzicht te krijgen in de rol die het bestuursniveau te vervullen heeft. In delen twee en drie wordt er dan dieper doorgewerkt op de pistes van intergemeentelijke samenwerking en fusies van gemeenten. Het betreft zowel beschrijvend, evaluerend als normatief onderzoek.

Het deel over de gemeente bekijkt de positie van de gemeente in de Grondwet en de bevoegdheidsverdelende regels, de rol van de gemeente na het gemeentedecreet, de politieke en ambtelijke structuur van de gemeente en ook haar financiering. Er wordt afgesloten met het schaalvraagstuk.

Het deel over intergemeentelijke samenwerking bekijkt de bevoegdheid, het toepassingsgebied van het basisdecreet, de samenwerking als verzelfstandigingsvorm en als subjecten van bestuursrecht, het administratief toezicht op de verbanden, natuurlijk ook de verschillende vormen van verzelfstandiging binnen het basisdecreet en de mogelijkheden van contractuele samenwerking tussen gemeenten. Tot slot wordt de regioscreening in beschouwing genomen.

Het deel over fusies van gemeenten gaat in op de wettelijke basis, de voor- en nadelen, de geschiedenis van de fusie in België, verklarende factoren voor het gebrek aan resultaten van de interne staatshervorming, de fusies in de rest van Europa en de lessen die we daar uit kunnen trekken, de elementaire keuzes die gemaakt moeten worden bij een fusie en elementen die leiden tot succesvolle fusies. Tot slot wordt ingegaan op het vervolgtraject dat het Agentschap voor Binnenlands Bestuur heeft voorgesteld.

Deze materie rechtswetenschappelijk onderzoeken kan niet anders opgevat worden als grasduinen op het raakvlak tussen het recht enerzijds en samenleving en politiek anderzijds. De geraadpleegde bronnen zijn daar een duidelijke veruitwendiging van. Er is echter zorgvuldig gewaakt over de politiek-ideologische neutraliteit van wat geschreven staat, opdat er geen politieke stelling wordt ingenomen of gepropageerd.

DEEL I: DE GEMEENTE

België telt 589 gemeenten, waarvan er 308 tot het Vlaamse Gewest behoren. Ze zijn de kleinste politieke entiteit van ons land.¹ De eerste steden van het huidige België, waaronder Tongeren en Doornik, ontstonden in de Romeinse periode. Deze steden of *civitas* werden onderverdeeld in dorpen of *pagi*. De val van het Roomse rijk bracht deze steden in handen van vertegenwoordigers van het keizerlijke of koninklijke bestuur. Die graven, hertogen en andere vertegenwoordigers bouwden een erg gediversifieerd lokaal bestuurlijk landschap uit. Door het uitoefenen van hun bevoegdheden dienden zij ook een administratief en financieel beheer uit te werken, of, de eerste vormen van een lokale ambtenarij.

De inlijving bij Frankrijk op 1 oktober 1795 zorgde voor een uniformisering van de lokale besturen, zoals voorgeschreven door de Franse wetgeving. De oprichting van de departementen in 1789-1790 was bepalend voor de verhoudingen binnen de staatsinrichting. Het lokale bestuur was erg ondergeschikt aan het centrale gezag. De lokale autonomie was dan ook marginaal.

De grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815) bood de gemeenten meer vrijheid. Ze kregen de mogelijkheid om 'eigen belangen' te behartigen en kregen dus een voor een deel open takenpakket.²

Van de eenheidsstaat in 1831 tot federale staat *sui generis* sinds 1970: de gemeenten bleven een constante in de Belgische staatsinrichting. Het Nationaal Congres zag de gemeenten en provincies niet als louter territoriale onderverdelingen van de staat. Het ging dan ook verder in het afwijzen van het Jacobijns centralisme. De gemeenten en provincies werden beschouwd als zelfstandige politieke lichamen.³ Het betekende een versterking voor de lokale besturen. De Gemeentewet hield de taakbeschrijving voor de gemeenten bewust vaag, waardoor de gemeenten konden inspelen op specifieke noden.⁴ Toch was er ook enige argwaan, vooral tegen de concentratie van Nederlandsgezinden in bepaalde steden, met als gevolg dat het nog tot 1836 duurde voor de Gemeente- en Provinciewet werd gestemd, na drie jaar lange en ongemeen heftige parlementaire discussies.⁵

¹ De binnengemeentelijke territoriale organen uitgezonderd.

² K. DE CEUNINCK, *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, Brugge, Vanden Broele, 2009, p3-6.

³ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p197.

⁴ K. DE CEUNINCK, *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, Brugge, Vanden Broele, 2009, p7-8.

⁵ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, p1307 en A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p587.

1 De gemeente in de Grondwet en de bevoegdheidsverdelende regels

1.1 Territoriaal gedecentraliseerd bestuur

Er worden bevoegdheden uitgeoefend door overheidsbesturen met eigen beslissingsmacht en met eigen rechtspersoonlijkheid. De uitoefening blijft beperkt tot een groep burgers op basis van hun verhouding ten aanzien van een specifiek territorium, en is ook onderworpen aan een wettigheidscontrole. De belangen zijn algemeen omschreven en worden op autonome wijze behartigd door een rechtstreeks verkozen raad en een uitvoerend orgaan. Kortom: de gemeenten zijn een typevoorbeeld van territoriale decentralisatie.⁶

1.2 Grondwettelijke basisinzichten

De Grondwet schenkt ruime aandacht aan de gemeente. De wetten en decreten die de gemeenten organiseren vinden hun grondslag in artikelen 41, 162, 164, 170 en 173 van de Grondwet. De bepalingen schuiven twee relevante basisinzichten naar voor. Het gaan over de gemeentelijke autonomie en het administratief toezicht.⁷

1.2.1 Gemeentelijke autonomie

Artikel 41 van de Grondwet schrijft, zoals gesteld, voor dat de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraden worden geregeld. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: de handhaving van de openbare orde, de openbare veiligheid, de huisvuilophaling,... Hiervoor heeft de gemeente een ruime beleidsvrijheid, zonder dat het de eenheid van het centrale beleid daarmee aantast.

Hoewel de gemeentelijke autonomie hierdoor grondwettelijk wordt vastgelegd, is deze bevoegdheidsfeer niet onbeperkt. De drie hogere overheden (federaal, gemeenschap en gewest) duiden binnen hun bevoegdheden wat van gemeentelijk (en provinciaal) belang is. Ze doen dit door bevoegdheden aan de ondergeschikte overheden toe te kennen of door ze net te onttrekken door ze aan een andere overheid toe te wijzen of door de aangelegenheid volledig zelf te regelen.⁸ Vanwege het toenemend streven naar uitbreiding van bevoegdheden op federaal en deelstatelijk niveau worden we geconfronteerd met krimpende bevoegdheden voor de lokale besturen.⁹

Over de vraag of de gemeenten over een harde kern van bevoegdheden beschikken die de wetgever en de toezichthoudende overheid ongemoeid moeten laten bestond discussie. MAST was

⁶ L. M. VENY, I. CARLENS, N.A. DE VOS, B. VERBEECK, *Grondslagen van publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, p243 en J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, p1303.

⁷ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p587.

⁸ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p198.

⁹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p596.

er alvast van overtuigd dat het gemeentelijk belang enkel een formele betekenis heeft, en er dus geen 'harde kern' bestaat. De moeilijkheid voor de voorstanders van zo een benadering (HUBERLANT, BOLAND, LEJEUNE,...) ligt erin te definiëren wat dan die zaken van uitsluitend gemeentelijk belang zijn. Het Arbitragehof heeft de strijd nochtans beslecht in het voordeel van de voorstanders van de 'harde kern'.¹⁰ Volgens het Hof zou de centrale overheid een inbreuk plegen op de grondwettelijke autonomie van de gemeenten wanneer die inbreuk kennelijk onevenredig is, doordat het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of wanneer de bevoegdheidsbeperking niet kan worden verantwoord door het feit dat die bevoegdheden beter op een ander niveau worden uitgeoefend.¹¹

De lokale autonomie in België wordt sinds 1 december 2004 bovendien beschermd door het Europees Handvest inzake lokale autonomie.¹² Dit handvest, dat tot stand kwam in de schoot van de Raad van Europa, legt de staten de verplichting op om fundamentele regels toe te passen die de politieke, administratieve en financiële onafhankelijkheid van de lokale overheden waarborgen. Volgens het handvest dienen de lokale autoriteiten over het recht en het vermogen te beschikken om binnen wettelijke grenzen een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de eigen bevolking te regelen en te beheren. Ze moeten daarbij, opnieuw binnen de wettelijke grenzen, de volledige vrijheid van handelen krijgen om hun bevoegdheden uit te oefenen met betrekking tot elke zaak die niet aan hun bevoegdheid onttrokken is of aan een andere autoriteit is toegewezen.¹³

1.2.2 Administratief toezicht

Naast het gewone rechterlijke wettigheidstoezicht voor administratieve akten zijn de gemeentelijke besluiten en verordeningen ook onderworpen aan het administratief toezicht van de gewestelijke overheid. Dit toezicht omvat het geheel van middelen waarover de toezichthoudende overheid beschikt om te verhinderen dat een lokaal bestuur zijn autonomie zou misbruiken.¹⁴ De Grondwet stelt daarover dat het schenden van wetten of het algemeen belang belet moet worden.¹⁵ Het gaat dus in de eerste plaats over een rechtmatigheids- of legaliteitstoezicht, waarbij wordt nagegaan of de hogere rechtsregels en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd. In de tweede plaats is er ook een opportunitéitscontrole, waarbij wordt getoetst aan het algemeen belang.¹⁶ Het algemeen belang is ruimer dan het gemeentelijk belang.¹⁷ De centrale overheid moet

¹⁰ Arbitragehof, arrest nr. 95/2005, 25 mei 2005, B.S. 7 juni 2005 en recenter nog GWH, nr. 47/2012, 22 maart 2012.

¹¹ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p19-28.

¹² B.S. 23 september 2004, ed. 2.

¹³ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p538-540.

¹⁴ L. M. VENY, I. CARLENS, N.A. DE VOS, B. VERBEECK, *Grondslagen van publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, p417.

¹⁵ Artikel 162, tweede lid, §6 Grondwet.

¹⁶ L. M. VENY, I. CARLENS, N.A. DE VOS, B. VERBEECK, *Grondslagen van publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, p417.

¹⁷ Artikel 249 Gemeentedecreet, B.S. 31 augustus 2005.

daarom dit toetsingscriterium op terughoudende wijze hanteren, en bovendien aantonen waarin het belang dat zij geschonden beschouwt ruimer is dan het gemeentelijk belang.¹⁸

De toezichthoudende overheid beschikt enerzijds over een algemeen administratief toezicht, zijnde schorsing of vernietiging. Anderzijds kan een bijzonder toezicht, en slechts wanneer een wet, decreet of ordonnantie die uitdrukkelijk bepaalt, een advies, machtiging of goedkeurig verplichten. Wanneer de gemeenten optreden in het kader van medebewind voor de hogere overheden kunnen deze elk met betrekking tot de eigen bevoegdheden een specifiek toezicht organiseren.¹⁹

Ten aanzien van de betrekkingen tussen de gemeente en de toezichthoudende overheid mag het hiervoor besproken concept van autonomie niet uit het oog worden verloren. De gemeentelijke autonomie is een positiefrechtelijke regel die beschermd wordt door de administratieve rechter en door de hoven en de rechtbanken. De afwijkingen, bijvoorbeeld in het kader van een opportuniteitscontrole, moeten dan ook beperkend worden uitgelegd.²⁰

1.3 Decentralisatie als aanbeveling

Artikel 162, lid 2, §3 stelt dat de wetten die de gemeentelijke instellingen regelen de toepassing van het beginsel van de decentralisatie van bevoegdheden naar de gemeentelijke instellingen verzekeren. Daarmee werd een welbepaalde politieke wil in de Grondwet vastgelegd.²¹ Deze bepaling heeft dus een programmatorische inslag en dient gelezen te worden als een tot de wetgever gerichte aanbeveling. Wanneer dus een aan het federaal bestuur opgedragen bevoegdheid zonder ernstig bezwaar door de gemeentelijke organen uitgeoefend kan worden, zij dan ook moet overgeheveld worden. Die beoordeling komt aan de wetgever toe.²²

1.4 Gewestbevoegdheid

Sinds 1 januari 2002 komt de algemene reglementerende bevoegdheid met betrekking tot de provincies en gemeenten aan de gewesten toe.²³ Daar zijn ook een aantal belangrijke uitzonderingen op.

Een eerste beperking is de pacificatiewet van 9 augustus 1988.²⁴ Dat werd nodig geacht omdat de Franstaligen vreesden dat de Vlaamse regering haar toezichtsbevoegdheid zo zou gebruiken dat ze

¹⁸ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p30.

¹⁹ Artikel 7 Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI), B.S. 15 augustus 1980.

²⁰ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p598.

²¹ *Parl. St. Kamer*, 1968, nr. 10-20/1, p.4.

²² A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p588-589.

²³ Artikel 4 van de Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, B.S. 3 augustus 2001.

²⁴ Wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het kieswetboek, de wet tot

het de Franstaligen in de taalgrens- en randgemeenten moeilijk zou maken. Het spreekt voor zich dat die waarborgen ook gelden voor de Franstalige inwoners in de Duitstalige gemeenschap en voor de Nederlandstalige inwoners van de taalgrensgemeenten in het Waalse gewest. De beperkingen betreffen het bestuurlijk toezicht op sommige gemeenten, de verkiezing van de schepenen, de bevoegdheid van de gemeenteraad, de besluitvorming in het college, het wijzigen en corrigeren van de gemeentegrenzen en de exclusieve bevoegdheid van de Raad van State om uitspraak te doen op de beroepen in de kiesrechtzaken.

Een tweede beperking is de onbevoegdheid om de grenzen van de randgemeenten en Voeren te wijzigen. Uit artikel 7 van de Grondwet volgt dat daar een federale wet voor nodig is. De overige Vlaamse gemeenten kunnen gewoon bij decreet gewijzigd worden. Wel kunnen de grenzen van de taalgrensgemeenten enkel gewijzigd worden indien de rechten van de Franstalige inwoners volgens de bestuurstaalwet niet geraakt worden.²⁵ Voor het wijzigen van een grens tussen een randgemeente en een eentalige gemeente zijn een samenlopende federale wet en een gewestelijk decreet nodig. Voor een wijziging tussen een randgemeente en een Brusselse gemeente is een bijzondere wet nodig, gezien het een wijziging van de taalgrens vormt.²⁶

De belangrijkste beperking betreft de organisatie en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, §2 Nieuwe Gemeentewet en de brandweer. 'Politie' betreft zowel het geheel van de regels die beogen de openbare orde te handhaven als de overheden en de ambtenaren bevoegd om deze regels aan te nemen en ze toe te passen.²⁷

Een gewest kan middels decreet of ordonnantie overgaan tot het wijzigen van het statuut van de gemeenten en provincies op haar grondgebied. Ze kunnen dit eenzijdig en zonder inspraak doen, wat duidelijk maakt dat de zelfstandigheid van de gemeenten niets af doet aan hun ondergeschiktheid. Nochtans bepaalt artikel 41, eerste lid, van de Grondwet dat de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraden worden geregeld. Verder stelt artikel 162, tweede lid, een aantal beginselen voorop, zoals de rechtstreekse verkiezing van de raden en het administratief toezicht. Deze artikelen dienen dan ook door de gewesten in acht genomen te worden bij het uitwerken van het statuut van de lokale besturen.

Ook de andere bevoegdheidsverdelende regels dienen natuurlijk gerespecteerd te worden. Bovendien kent een gemeente grondwettelijk gewaarborgde verordeningsbevoegdheid aangaande de (lokale) politie en het opmaken van de akten van de burgerlijke stand en het houden van de desbetreffende registers.²⁸ Verder kunnen de gemeenten door de hogere overheden belast worden met taken van medebewind. Deze opdrachten zijn niet van louter gemeentelijke aard. Het gaat

regeling van de provincieraadsverkiezingen, en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, B.S. 13 augustus 1988.

²⁵ Artikel 16bis BWHI.

²⁶ Artikel 4, lid 3 GW.

²⁷ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p11-19.

²⁸ Artikel 164 en 184 Grondwet.

over de loutere tenuitvoerlegging door gemeenten van een regeling die door een hogere overheid – dit kan dus ook de federale overheid of de gemeenschap zijn- werd uitgevaardigd. De gemeenten hebben er ook maar beperkte beleidsruimte, die meestal niet verder gaat dan de organisatie van de dienstverlening. Er zijn tot slot ook taken van gemengd belang. De gemeenten voeren dan taken uit die deels van gemeentelijk belang zijn en deels van algemeen belang, gezien de verregaande regeling door de hogere overheid en de bijkomende voorwaarden, beperkingen of verplichtingen die worden opgelegd. De gemeenten oefenen daarbij hun bevoegdheden uit binnen het bepaalde kader.²⁹

²⁹ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, p1320 en A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p596-597.

2 De gemeente in het gemeentedecreet

De Vlaamse decreetgever heeft van haar bevoegdheid gebruik gemaakt door een nieuw juridisch basiswerkstuk op te stellen in de vorm van het Gemeentedecreet uit 2005.³⁰ Hierdoor werden de meeste bepalingen van de Nieuwe Gemeentewet opgeheven. Het decreet had tot doel een vernieuwende organisatie van het Vlaamse gemeentelijk bestuur tot stand te brengen, om zo de gemeenten in staat te stellen een modern, democratisch en efficiënt gemeentebeleid en beheer te voeren. Het vormt de decretale weerslag van het Vlaams regeerakkoord uit die legislatuur, dat aangaande de lokale besturen wenste te voorzien in meer bestuurskracht, ruimte, autonomie en slagkracht. Er is gestreefd naar een organiek decreet met een duidelijke en consistente tekst die zoveel als mogelijk alle regels die hun werking beheerst te bundelen.³¹

Het gemeentedecreet zet in op een aantal inhoudelijke principes. Een eerste is deregulering en afstemming van regels voor de gemeenten, de OCMW's en de provincies. Zo zijn er veel bepalingen dezelfde voor de gemeenten en provincies. Gelijke organieke regels zijn doorzichtiger voor burgers, politici en ambtenaren, en vormen zo een vereenvoudiging van het bestuur. De onderlinge afstemming maakt ook uniforme organisatiemodellen en ondersteunende programma's mogelijk voor de verschillende organisaties.

Een tweede is het streven naar meer autonomie voor de lokale besturen. Met als basis het subsidiariteitsprincipe wordt er een maximale overdracht van bevoegdheden beoogd.³² Gemeenten moeten namelijk, gezien ze een democratisch verkozen entiteit zijn, zelf de verantwoordelijkheid dragen voor hun bestuur. Daarom heeft de Vlaamse regering enkel de hoofdlijnen van de gemeentelijke organisatie opgenomen in het decreet.³³ Ook de beleidsbepalende- en de opvolgingsmogelijkheden voor de raadsleden en de openbaarheid van bestuur werden daarom versterkt. Het spreekt hierbij ook voor zich dat wanneer een gemeente opdrachten uitvoert voor een hogere overheid ze hiervoor correct wordt gefinancierd.

Een derde principe behelst de ruimte die noodzakelijk is voor lokaal maatwerk. Er is binnen het organisatiemodel veel vrijheid behouden om in een specifieke lokale invulling te voorzien. Zulke mogelijkheden tot verscheidenheid zijn ook nodig, gezien het diverse lokale landschap. Grote steden, centrumsteden en gemeenten allemaal in eenzelfde kader passen kan ook maar als er rekening wordt gehouden met de concrete noden en behoeften van de lokale gemeenschap. Zo kregen ze alvast meer autonomie op het vlak van personeelsbeleid, organisatieontwikkeling, financieel beleid en de werking van de gemeenteraad. De lokale overheden kunnen ook zelf op een nog meer lokale schaal werken, door een beperkt deel van de gemeentemiddelen ter beschikking te stellen van wijken en buurten voor de realisatie van eigen beleidsdoelstellingen. Het beleid wint

³⁰ Gemeentedecreet van 15 juli 2005, B.S. 31 augustus 2005.

³¹ D. BEIRENS, D. DETOLLENAERE, J. DUJARDIN, *Gemeentedecreet van 15 juli 2005. Artikelsgewijze toelichting*, Brugge, die Keure, 2005, p14-15.

³² Artikel 2, lid 2 Gemeentedecreet.

³³ *Parl. St. VI. Parl. 2004-2005, stuk 347, NR. 1, 6-7.*

daardoor aan participatie. Verder wordt voorzien in ruime mogelijkheden voor verzelfstandiging en delegatie, en opties om gemeente en OCMW intenser te laten samenwerken.

Tot slot werd ook vereenvoudiging als principe naar voren geschoven. De Vlaamse administratie diende geheroriënteerd te worden van een toezichtsfunctie naar een ondersteuningsrol. De informatie- en rapporteringsverplichtingen en het administratief toezicht werden onderworpen aan een vereenvoudiging en een lagere intensiteit. Zo wordt het algemeen toezicht als regel gesteld, waardoor het toezicht verschuift naar een klachtenonderzoek.³⁴

³⁴ D. BEIRENS, D. DETOLLENAERE, J. DUJARDIN, *Gemeentedecreet van 15 juli 2005. Artikelsgewijze toelichting*, Brugge, die Keure, 2005, p16-19.

3 De organisatorische structuur van de gemeente

De organisatorische structuur van de hedendaagse gemeenten kreeg mee vorm door het Gemeentedecreet. De basisvisie daarbij is een scheiding van de rollen tussen politici en ambtenaren, waarbij die scheiding zeker niet absoluut is. Dialoog en interactie zijn dan ook sleutelbegrippen. Het decreet wou breken met het 'schepemodel', waarbij schepenen de leiding van hun diensten op zich namen en daarbij ook zelfs bij de operationele keuzes en dagelijkse beslissingen zich actief opstelden. Hiërarchie, met de ambtenaar in een ondergeschikte positie voor de ambtenaar, was dan ook veel prominenter dan in andere landen. Dit model, wat door DE RYNCK, OLISLAGERS en ACKAERT wordt beschreven als 'de politisering van de beleidsuitvoering', was nochtans dominant in de Vlaamse gemeentestructuren.³⁵

3.1 De politieke structuur

Gemeenten kennen een driedelige politieke structuur. Er is de gemeenteraad, welke om de zes jaar rechtstreeks verkozen³⁶ wordt, het college van burgemeester en schepenen, waarvan de leden in principe uit en door de raad zijn gekozen, en de burgemeester als hoofd van de gemeente en vertegenwoordiger van de hogere overheid.³⁷

3.1.1 De gemeenteraad

De gemeenteraad beschikt over volheid van bevoegdheid om, behoudens andere wettelijke of decretale bepalingen, de aangelegenheden van gemeentelijk belang en de taken van medebewind uit te oefenen. Als beraadslagend orgaan bepaalt hij het beleid van de gemeente en haar reglementen en vertegenwoordigt hij de gehele bevolking van de gemeente.³⁸ Bij reglement kan een gemeenteraad bepaalde van zijn bevoegdheden aan het college van burgemeester en schepenen toevertrouwen. Een aantal taken zijn echter exclusief aan de gemeenteraad voorbehouden, en andere zijn krachtens de toewijzing van medebewindstaken niet uit handen te geven.³⁹ Burgemeester en schepenen blijven deel uitmaken van de gemeenteraad.⁴⁰

3.1.2 Het college van burgemeester en schepenen

Het college van burgemeester en schepenen beschikt enkel over toegewezen bevoegdheden, welke bij wetskrachtige norm of bij gemeenteraadsbesluit worden aangeduid.⁴¹ Het gaat over drie soorten

³⁵ F. DE RYNCK, E. OLISLAGERS, J. ACKAERT, "Bestuurskracht binnenshuis. Doorwerking van het gemeentedecreet op bestuurskracht van Vlaamse gemeenten", *Res Publica* 2009, 321-349.

³⁶ Artikel 162, tweede lid, °1 Grondwet.

³⁷ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, p1322-1338.

³⁸ Artikel 5, §1 en artikel 42 Gemeentedecreet.

³⁹ Artikel 43 Gemeentedecreet.

⁴⁰ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p36. Wanneer een burgemeester of schepenen van buiten de raad wordt benoemd dient deze toch ook aanwezig te zijn op de gemeenteraadsvergaderingen, zij het met raadgevende stem.

⁴¹ Artikel 57, §2 Gemeentedecreet.

van bevoegdheden. Eerst en vooral zijn er die bevoegdheden die door het Gemeentedecreet uitdrukkelijk aan het college van burgemeester en schepenen werden toevertrouwd. Het gaat dan over de algemene bevoegdheid tot voorbereiding van de beraadslagingen en besluiten van de gemeenteraad en natuurlijk ook de uitvoering daarvan.⁴² Ook specifieke bevoegdheden beschreven in artikel 57, §3 en 4 vallen hieronder. Een tweede soort zijn die bevoegdheden die de gemeenteraad overeenkomstig artikel 43, §1 Gemeentedecreet aan het college heeft gedelegeerd.⁴³ De laatste soort zijn bevoegdheden die door andere wetten en decreten aan het college van burgemeester en schepenen worden toevertrouwd.⁴⁴

Het college van burgemeester en schepenen kan bevoegdheden delegeren aan de gemeentesecretaris. Er is echter een lijst van niet delegerbare bevoegdheden.⁴⁵ Wanneer bevoegdheden uitdrukkelijk aan het college werden toevertrouwd in het kader van medebewind en de uitvoering van taken die het lokale belang overstijgen is delegatie ook niet mogelijk.⁴⁶ De gemeentesecretaris moet de aan hem gedelegeerde bevoegdheden persoonlijk uitoefenen, tenzij subdelegatie uitdrukkelijk wordt voorzien.⁴⁷

3.1.3 De burgemeester

De burgemeester is als hoofd van de gemeente voorzitter van het college van burgemeester en schepenen. Hij vervult ook de bediening van ambtenaar van de burgerlijke stand.⁴⁸ Hij is ook vertegenwoordiger van de hogere overheden en in die hoedanigheid ook belast met de uitvoering van hun wetskrachtige regels en uitvoeringsbesluiten. Dit is wanneer die bevoegdheid niet uitdrukkelijk aan een andere gemeentelijk orgaan is opgedragen. Tot slot heeft hij ook taken van (administratieve) politie en staat hij bij gevolg in voor het handhaven van de openbare orde. Hij voert alle normen ter handhaving van de openbare orde uit en kan in uitzonderlijke omstandigheden ook zelf politieverordeningen uitvaardigen.⁴⁹ Hij kan zelfs de federale politie of het leger vorderen.⁵⁰

3.2 De ambtelijke structuur

In elke gemeente dient er een gemeentesecretaris en een financieel beheerder aangesteld te worden.⁵¹ De secretaris staat aan het hoofd van het verplichte managementteam.⁵² Ook de

⁴² Artikel 57, §1 Gemeentedecreet.

⁴³ Artikel 57, §2 Gemeentedecreet.

⁴⁴ Artikel 57, §2 Gemeentedecreet.

⁴⁵ Artikel 58, lid 2 Gemeentedecreet.

⁴⁶ Artikel 58 en 2, lid 2 Gemeentedecreet.

⁴⁷ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p62-63.

⁴⁸ Artikel 125 e.v. Nieuwe Gemeentewet, B.S., 3 september 1988, err., B.S., 8 juni 1990.

⁴⁹ Artikel 134 Nieuwe Gemeentewet.

⁵⁰ Artikel 43 Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999.

⁵¹ Artikel 76 Gemeentedecreet.

⁵² Artikel 96 Gemeentedecreet.

financieel beheerder maakt zeker deel uit van het team.⁵³ De samenstelling kan verder bestaan uit eventuele adjunct-gemeentesecretarissen en personeelsleden die volgens het organogram tot het team dienen te behoren. Er is bewust gekozen voor lokale autonomie omtrent de samenstelling, zodat elke gemeente in haar eigenheid een invulling kan geven. Het managementteam is een ambtelijk collectief, dat in interactie staat met het college van burgemeester en schepenen. De gemeentesecretaris vormt samen met het managementteam zo een brug tussen de politieke mandatarissen en het ambtelijk personeel. De secretaris is daarom ook de leidende ambtenaar, die ook rapporteert aan het college van burgemeester en schepenen.⁵⁴

Op die manier wordt het college van burgemeester en schepenen ondersteund in haar beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende rol door de gemeentelijke administratie. In de eerste plaats is het echter de taak van het team om de coördinatie van de gemeentelijke diensten op zich te nemen, en dit zowel bij beleidsvoorbereiding, als bij –uitvoering en –evaluatie. Zo wordt de eenheid in de werking bewaakt, de kwaliteit van de organisatie en de dienstverlening aan directe interne controle onderworpen en de interne communicatie en informatiestroom verzekerd.⁵⁵

De gemeenteraad is belast met het aanstellen van de personeelsleden van het ambtelijk topkader, waaronder de gemeentesecretaris, de financieel beheerder, de diensthoofden en de gemeentelijke auditor.

⁵³ F. DE RYNCK, E. OLISLAGERS, J. ACKAERT, "Bestuurskracht binnenshuis. Doorwerking van het gemeentedecreet op bestuurskracht van Vlaamse gemeenten", *Res Publica* 2009, 321-349.

⁵⁴ Artikel 86 Gemeentedecreet.

⁵⁵ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p86-87.

4 De financiering van de gemeenten

Krachtens artikel 170, §4 van de Grondwet kunnen de gemeenten belastingen heffen. Geen last, geen heffing kan worden ingevoerd ten behoeve van de gemeente dan bij beslissing van de gemeenteraad. Die bevoegdheid is algemeen van aard, wat wil zeggen dat die principieel niet gebonden is aan bepaalde materiële bevoegdheden.⁵⁶ Echter, de federale overheid kan een verbod opleggen om bepaalde belastingen te heffen, heffingen aan bepaalde grenzen verbinden, bepaalde organisme vrijstellingen verlenen en zelfs bestaande gemeentebelastingen geheel of gedeeltelijk afschaffen.⁵⁷ Voorbeelden van belastingen die de gemeenten heffen zijn de opcentiemen op de onroerende voorheffing en een percentage op de inkomstenbelasting.

Verder staan de gewesten in voor de algemene financieringsregeling.⁵⁸ Voor de Vlaamse gemeenten is die financiering decretaal uitgetekend.⁵⁹ Het betreft de algemene financieringswijzen door middel waarvan de gemeenten gefinancierd worden volgens criteria die niet rechtstreeks gebonden zijn aan een specifieke opdracht of taak.⁶⁰ Gemeenten kunnen hieruit volgend aanspraak maken op dotaties volgens bepaalde verdelingscriteria uit het Gemeentefonds.⁶¹

Tot slot is elke hogere overheid bevoegd voor de financiering van bijzondere opdrachten⁶² die ze aan de gemeenten toevertrouwen en kunnen ze ook subsidies uitkeren voor bepaalde projecten.⁶³

⁵⁶ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, p1320.

⁵⁷ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p613.

⁵⁸ Artikel 6, §1, VIII, °9 BWHI.

⁵⁹ Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, B.S. 31 augustus 2002.

⁶⁰ *Parl. St. Kamer*, 1988, nr. 516/1, p.18.

⁶¹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p615 en *Parl. St. VI. P.*, 2001-2002, nr. 1148/1.

⁶² Artikel 6, §1, VIII, °10 BWHI, artikel 4 Bijzondere Wet Brusselse Instellingen en artikel 46 Gewone Wet Hervorming Instellingen.

⁶³ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, p1321.

5 De schaal van de gemeente

5.1 De ideale schaal

De bestuurschaal van een gemeente kan op verschillende manieren worden bekeken. Het aantal inwoners of de oppervlakte van een entiteit liggen daarbij het meest voor de hand. De zoektocht naar de ideale schaalgrootte lijkt echter op de queeste naar de heilige graal. DAHL en TUFTE stellen dat er geen ideale schaal bestaat voor alle vragen die aan een lokale overheid worden gesteld.⁶⁴ De verschillende beleidsfacetten die relevant zijn voor gemeenten vragen dus vaak om een verschillende schaal. Zo is een kleinere schaal makkelijker om lokale participatie te bewerkstelligen, daar waar een grotere schaal dan weer kan leiden tot schaalvoordelen in de gemeentelijke dienstverlening. Het zijn dan ook vooral die twee basiselementen van lokaal overheidsbeleid die tegenstrijdig blijken. In zulke gevallen zijn er wel een aantal verzachtingen mogelijk. Zo kan een binnengemeentelijke decentralisatie (districtswerking) of een wijkwerking tegengewicht bieden bij een grote schaal. Bij een kleine schaal kan er dan weer worden ingezet op intergemeentelijke samenwerking.⁶⁵

Ook de Vlaamse regering gaat mee in de zoektocht: *"de schaal van het maatschappelijk functioneren stemt niet (meer) overeen met de schaal van de verschillende bestuursniveaus en haar administratieve grenzen"* en *"De roep om een einde te maken aan de 'verrommeling' van de bestuurlijke organisatie geeft aan dat de 'ad hoc'-aanpak van de bestuurlijke organisatie stilaan zijn grenzen heeft bereikt. Aanpassingen aan de grenzen van de democratische structuren dringen zich op."*⁶⁶ Er wordt ook vastgesteld dat de draagkracht van vele lokale besturen niet meer is aangepast aan de hedendaagse uitdagingen. De Vlaamse regering wil daarom de bestuurskracht van de gemeenten versterken, en een van de hoofdmiddelen daartoe is een schaal aanpassing. Enerzijds wordt er ingezet op vrijwillige fusies⁶⁷, anderzijds wordt er ingezet op een betere samenwerking⁶⁸. Beide antwoorden worden verder besproken.

De positie van waaruit men naar de bestuurschaal kijkt heeft natuurlijk een invloed op de visie erover. Hogere overheden zijn vaak voorstander van een wijziging naar een grotere schaal, omdat die winst oplevert door de efficiëntere besluitvorming. Beslissingen worden genomen op een politiek niveau van waaruit ze beter kunnen worden geïmplementeerd. Bovendien zijn er de schaalvoordelen welke een sterkere economische onafhankelijkheid met zich meebrengen en ook meer verantwoordelijkheden verantwoorden. Lokale besturen en politici leggen dan weer vaker een meer emotionele focus. Tradities en identiteiten verzetten zich vaak sterk tegen een schaalvergroting.⁶⁹

⁶⁴ R. DAHL, E. TUFTE, *Size and democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1973, p138.

⁶⁵ K. DE CEUNINCK, "30 jaar na de gemeentelijke fusies 1976-2006. Op zoek naar een draagvlak voor verdere fusies/defusies in de stad Gent", *BB&B* 2010, 201-215.

⁶⁶ Witboek Interne Staatshervorming, april 2011, p22.

⁶⁷ Witboek Interne Staatshervorming, april 2011, p52.

⁶⁸ Witboek Interne Staatshervorming, april 2011, p57, 62, 132, 134, 135.

⁶⁹ K. DE CEUNINCK, "30 jaar na de gemeentelijke fusies 1976-2006. Op zoek naar een draagvlak voor verdere fusies/defusies in de stad Gent", *BB&B* 2010, 201-215.

MOURITZEN heeft de relatie tussen de grootte van de lokale overheden en de kwaliteit van de lokale dienstverlening en de tevredenheid erover onderzocht.⁷⁰ Hij plaatst twee theorieën over elkaar. De 'reform theory' staat voor relatief grote gemeenten. De schaalvoordelen zijn het belangrijkste pleitpunt. Ook de financiële draagkracht en de lagere productiekost zijn verwante argumenten. Deze theorie voert ook aan dat er meer inspraakmogelijkheden voor de burgers mogelijk zijn bij een grotere schaal, gezien de stijging van het aantal kritische stemmen en het aantal kanalen. De Noord-Europese fusies uit de jaren zestig en zeventig zijn praktijkvoorbeelden van deze stroming. De 'political economy theory' staat dan weer voor een kleine bestuurschaal. Deze 'lokalisten' verwerpen de theorieën rond schaalvoordelen. Een kleinere schaal is volgens hen, door de kleine sociale afstand, meer geschikt om overeenstemming te bewerkstelligen tussen de wensen van de burgers en de lokale politici. Ook zij beweren over meer inspraakmogelijkheden te beschikken en beschouwen de lokale overheden als democratische leerscholen. De onderzoeker stelt vast dat een kleinere lokale entiteit een grotere tevredenheid over de lokale dienstverlening met zich meebracht. Er was ook meer vertrouwen in de lokale overheid, en meer individuele participatie. Die conclusie moet echter worden gerelativeerd, gezien de tevredenheid van de burgers slechts een aspect is in het schaalvraagstuk.⁷¹

VAN ASSCHE noemt ook nog andere theorieën.⁷² Het 'communitarisme' linkt de lokale gemeenschap aan het politieke bestuur. In dat opzicht blijven gemeenten best zo klein mogelijk, om zo burgers en bestuur maximaal te verbinden. Deze theorie gaat zo ver dat wordt gesteld dat de grenzen van gemeenten ideaal samenvallen met lokale gemeenschappen. De kritiek daarop is dat op zichzelf gerichte lokale gemeenschappen niet meer bestaan, waardoor deze theorie in de hedendaagse samenleving niet meer opgaat. De 'governance'-benadering kiest voor een andere weg. Via beleidsnetwerken wordt er samengewerkt tussen publieke, maar ook private, actoren die elk een deel van beleidsvoering en dienstverlening voor hun rekening nemen. Hiërarchische top-down structuren moeten het daarbij afleggen tegen samenwerking en overleg. Op deze manier wordt een antwoord geboden op een beperktere bestuurskracht van de gemeenten als gevolg van economische, culturele, sociale en politieke evoluties.⁷³

5.2 Schaalhervormingen

De zoektocht naar de juiste schaal voor de lokale besturen is dus de zoektocht naar een evenwicht tussen een voldoende nabijheid ten aanzien van de burger en een voldoende capaciteit om functioneel te zijn. Het betreft geen uniek Vlaams streven. Overall in Europa duikt vroeg of laat de

⁷⁰ P.E. MOURITZEN, "City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited", *European Journal of Political Research* 1989, 661-688.

⁷¹ K. DE CEUNINCK, "30 jaar na de gemeentelijke fusies 1976-2006. Op zoek naar een draagvlak voor verdere fusies/defusies in de stad Gent", *BB&B* 2010, 201-215.

⁷² D. VAN ASSCHE, *Lokale politiek als katalysator van vertrouwen? Binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen, Brugge, Vanden Broele*, 2005, p26-29.

⁷³ K. DE CEUNINCK, "30 jaar na de gemeentelijke fusies 1976-2006. Op zoek naar een draagvlak voor verdere fusies/defusies in de stad Gent", *BB&B* 2010, 201-215.

roep om schaalhervormingen van het lokale niveau op. Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) heeft die Europese hervormingen onderzocht.⁷⁴

Lokale schaalhervormingen doorheen Europa zijn in grote lijnen terug te brengen tot twee motieven. Een eerste is het efficiënter willen maken van de lokale overheid, door kostenbesparing, transparantie en effectiviteit. Het gaat dan over de gemeente als aanbieder van dienstverlening. De tweede is het nastreven van meer democratie, door het nastreven van meer aanspreekbaarheid, inspraak, participatie, betrokkenheid en controleerbaarheid. De gemeente als politieke gemeenschap dus.⁷⁵

Het schaalvraagstuk stelt zich meestal als onderdeel van een bredere hervorming. VETTER en KERSTING betogen dat er bij dit hervormingsstreven twee tradities zijn, elk onderverdeeld in twee clusters.⁷⁶ ROSE voegt daar wel aan toe dat er verschillende clusters meestal veruitwendiging vinden in eenzelfde hervormingsbeweging.⁷⁷

De eerste traditie is vooral gericht op efficiëntie. De modernisering van het lokaal bestuur is het hoofddoel. Het gaat om administratieve hervormingen. Deze traditie valt uiteen in twee clusters. Een eerste is gericht op territoriale en functionele hervormingen. Territoriale hervormingen passen de bestuurlijke schaal aan. Het kan gaan over fusies of het oprichten van een nieuw bestuursniveau, bijvoorbeeld een stadsregio. Functionele hervormingen betreffen bevoegdheidsverdelingen, vooral in het kader van decentralisatie. Een tweede cluster zet in op managementhervormingen. Er wordt daarbij gestreefd naar een 'new public management', door een verbetering van de interne organisatie en ook de dienstverlening van de lokale overheden.

De andere traditie zet in op democratie en inspraak voor de burger. Het gaat om politieke hervormingen. Ook deze traditie kent een tweedeling. De eerste cluster zet in op directe democratie. Referenda (bindende uitslag) en volksraadplegingen (niet-bindende uitslag) zijn daarvan populaire toepassingen. De tweede gaat op zoek naar actualisering van het klassieke representatieve stelsel. Vaak richt men zich daarbij op het verhogen van de opkomst. Men maakt daarbij volop gebruik van de moderne communicatiekanalen.

KUHLMANN en WOLLMANN delen de hervormingen anders in. Ze spreken over verticale of institutionele hervormingen, waarbij bevoegdheden worden gedecentraliseerd. Horizontale of territoriale hervormingen kunnen dan weer voorkomen als gemeentelijke samenvoegingen en als

⁷⁴ K. DE CEUNINCK, K. STEVERS, *Steunpunt B-project: Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan lokale schaal*. Eerste en tweede tussentijds rapport, SBOV, 2012 en 2013.

⁷⁵ G. MARCOU, H. WOLLMANN, *Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments*, Washington, World Bank, 2008, p129.

⁷⁶ N. KERSTING, A. VETTER, *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*, Leske und Bundrich, 2003, p11-19.

⁷⁷ L. ROSE, *Territorial and functional reforms: old wine in new bottles – or a new vintage?* In H. REYNAERT, K. STEYVERS, P. DELWIT en J.B. PILET, *Revolution or renovation? Reforming local politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele, 2005, p403.

verregaande vormen van intergemeentelijke samenwerking, waarbij zulke verbanden taken overnemen van lokale besturen.⁷⁸

5.3 Hervormingen doorheen de recente Europese geschiedenis

Hervormingen van lokale besturen blijken al decennia schering en inslag. DENTE en KJELLBERG stelden "*anyone looking for a Western country that has not experienced some local government reorganization in one form or the other, would soon become discouraged*".⁷⁹

De fusies in verschillende (meestal West-)Europese landen vanaf de jaren vijftig hebben natuurlijk de bestuurlijke schaal aangepast. Hoofddoel daarbij was de versterking van de effectiviteit en efficiëntie van de lokale besturen. De overgrote meerderheid van de hervormingen van de lokale overheden in Europa in de jaren zestig en zeventig gingen over de gemeente als aanbieder van dienstverlening. De bestuurskracht moest verhoogd worden, en fusies lagen daarbij voor de hand.⁸⁰ Het gaat dus over territoriale hervormingen.

Hervormingen kenden verder een andere uitwerking naarmate de centralisatiegraad van het land in kwestie. Erg gecentraliseerde landen bouwden vaak een extra bestuurslaag in tussen de lokale overheden en de hogere overheid. Opnieuw een territoriale hervorming dus. Landen met een meer decentrale traditie voegden daarbij eerder een bevoegdheidsverschuiving naar het lokale niveau door, en hervormden daarmee ook functioneel of verticaal. Vaak gingen fusies dan ook hand in hand met een decentralisatie van bevoegdheden.

In de jaren negentig werden, vooral in Centraal- en Noord-Europa, opnieuw veel hervormingen doorgevoerd. Er werd gestreefd naar een 'new public management'. Vooral het instrumentarium van de steden en gemeenten werd daarbij in het vizier genomen. Publiek-private samenwerking en andere beheermethodes die in de private sector effectief bleken werden in de publieke sector geïntroduceerd. Ok democratische hervormingen kwamen erg op het voorplan. Transparantie, burgerbetrokkenheid en participatie zijn de codewoorden.⁸¹

In Zuid- en Oost-Europa kwam men toen pas toe aan de hervormingsbewegingen. Door het invoeren van nieuwe bestuurslagen, decentralisatie van bevoegdheden en financiële hervormingen kan men spreken van een divers hervormingsverhaal. Fusies kwamen meer voor in Zuid-Europa (met Griekenland als koploper), dan in Oost-Europa.

⁷⁸ S. KUHLMANN, H. WOLLMANN, *The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda*, *Local government studies*, 2011, p486-487.

⁷⁹ B. DENTE, F. KJELLBERG, *The dynamics of institutional change. Local government reorganization in western democracies*, Beverly Hills, Sage, 1988, p1.

⁸⁰ L. ROSE, *Territorial and functional reforms: old wine in new bottles – or a new vintage?* In H. REYNAERT, K. STEYVERS, P. DELWIT en J.B. PILET, *Revolution or renovation? Reforming local politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele, 2005, p397-419.

⁸¹ N. KERSTING, A. VETTER, *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*, Leske und Bundrich, 2003, p338-344.

In de jaren 2000 kwam er dan nogmaals een hervormingsbeweging in West- en Noord-Europa. Nederland, Denemarken en Duitsland zijn opvallende voorbeelden, waarbij vooral werd ingezet op fusies.⁸² Decentralisatie wint de laatste jaren aan populariteit over heel Europa.⁸³

⁸² Zie supra DEEL III, 5.

⁸³ K. DE CEUNINCK, "Fusies van gemeenten, spelerei of noodzaak? Een korte blik over de grenzen", *VTOM* 2013 (01), 31-44.

DEEL II: INTERGEMEENTIJKE SAMENWERKING

Samenwerking is van alle tijden en is er tussen alle mogelijke actoren. Het bedrijfsleven is een duidelijk voorbeeld. Allianties worden gesloten, fusies worden beklonken,... Ook de publieke sector ontsnapt hier niet aan. Het nastreven van meer winst is hier niet het hoofddoel. Wel speelt een streven naar een beter rendement, een hogere doelgerichtheid en natuurlijk een effectiever handelen.

Ook de gemeenten gaan hier in mee. Zij worden geconfronteerd met steeds hogere verwachtingen en complexere beleidsvraagstukken. Bovendien is het financieel kader stringent. Door middel van samenwerkingsverbanden met andere gemeenten proberen ze hun bestuurskracht te versterken.

Op het einde van de 19^e eeuw werden, door enkele specifieke wetten, de gemeenten toegestaan om intercommunales op te richten op welbepaalde domeinen. Een algemene regeling drong zich echter op. Bij de grondwetsherziening van 1921 werd in een grondwettelijke grondslag voorzien.⁸⁴ Daarna kwam dan de wet van 1 maart 1922 op de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen tot stand.⁸⁵ Gemeenten mochten zich nu verenigen ter bevordering van een welbepaald gemeentelijk belang.

Het aantal intercommunale verbanden groeide snel. Aangevuld met de problemen ingevolge de fusierond van 1976 en de politieke wil om de positie van de gemeenten in de verbanden te verstevigen en de werking te democratiseren was er voldoende reden om een nieuwe basiswet uit te werken. Het gaat om de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales (hierna 'Intercommunalewet').^{86, 87}

Sinds het decreet intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001⁸⁸ (hierna 'DIS') beschikken we in Vlaanderen over een volledig nieuw wetgevend kader. Het heeft tot doel een hulpstructuur aan te bieden waar gemeenten gebruik van kunnen maken met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang.⁸⁹ Deelname door gemeenten is vrijwillig, zij kunnen daartoe niet verplicht worden, ook niet wanneer een hogere overheid een aangelegenheid aan de gemeentelijke belangensfeer heeft onttrokken en ze om die aangelegenheid te regelen een bijzondere instelling opricht.⁹⁰

⁸⁴ Artikel 108 Grondwet, thans artikel 162 Grondwet.

⁸⁵ B.S. 16 maart 1922.

⁸⁶ B.S. 26 juni 1987.

⁸⁷ A. ALEN, W. DEVROE, *Preadvies. Verzelfstandiging van de bestuurstaken in België*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999, p92-96.

⁸⁸ B.S. 30 oktober 2001.

⁸⁹ Artikel 3 DIS.

⁹⁰ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, p710.

Er worden, blijkens de memorie van toelichting, in vergelijking met het vorige wettelijk kader een aantal krachtlijnen vooropgesteld.⁹¹ Een eerste is de diversificatie van de samenwerkingsvormen, door te voorzien in een menu van 4 mogelijke verenigingsverbanden. Het gaat concreet om ofwel de interlokale vereniging die geen rechtspersoonlijkheid heeft, ofwel om de projectvereniging en de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen, die allen wel rechtspersoonlijkheid hebben. Een tweede betreft de herwaardering van de gemeenteraad, door een versterking van de democratische politieke controle⁹², maar ook door een verbod van participatie van privaatrechtelijke personen in de samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid.⁹³ Een laatste betreft elementen van bestuurlijke vernieuwing.⁹⁴

Het college van burgemeester en schepenen tekent alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op waar de gemeente deel van uitmaakt. Minstens jaarlijks wordt de gemeenteraad hiervan in kennis gesteld.⁹⁵

⁹¹ *Parl. St.* VI. Parl. 2000-2001, nr. 565/1, 3-24.

⁹² Onder andere door het inperken van meervoudige doelstellingen, het verschuiven van de beslissingsmacht van het college van burgemeester en schepenen naar de gemeenteraad, het verslag door een bestuurslid op de gemeenteraad,...

⁹³ Dit om onduidelijke verantwoordelijkheden en belangenvermenging te vermijden en de keuzevrijheid van de besturen te waarborgen. Bovendien wordt de concurrentie tussen publieke en private sector vrijer gemaakt. Gemeenten kunnen nog wel met private rechtspersonen samenwerken door bijvoorbeeld contracten en concessies, voor zover compatibel met het Europees mededingingsrecht. Ingevolge specifieke decreten (cultureel-erfgoed, intergemeentelijke onderwijsvereniging, toeristische samenwerkingsverbanden) is er in een aantal gevallen en onder bepaalde voorwaarden alsnog de mogelijkheid tot deelname van private actoren. Zie supra DEEL II, 1.

⁹⁴ Bijzondere vermelding verdienen de invoering van een sperperiode voor oprichting, toetreding of verlenging in een lokaal verkiezingsjaar, een cumulatiebeperving in de bestuursmandaten en het invoeren van onverenigbaarheden.

⁹⁵ Artikel 57, §4*bis* Gemeentedecreet.

1 Bevoegdheid en toepassingsgebied

Zoals het decreet het zelf ook stelt in artikel 1 regelt een gewestaangelegenheid. Het Vlaams Gewest is sinds de Sint-Michielsakkoorden⁹⁶ van 1993 onder andere bevoegd tot het regelen van het organieke kader, de werkwijze, de controle op en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten tot nut van het algemeen.⁹⁷ Uitzonderingen zijn het door de wet georganiseerd specifiek toezicht inzake brandbestrijding, het fiscaal statuut van de intercommunales en voor de regels voor de grensoverschrijdende intercommunales.

Het decreet is in werking sinds 10 november 2001.⁹⁸ De bepalingen gelden voor alle samenwerkingsverbanden waarvan het gehele ambtsgebied binnen de grenzen van het Vlaamse Gewest valt.⁹⁹ Samenwerkingsverbanden die de gewestgrenzen overschrijden zijn onderhevig aan samenwerkingsovereenkomsten die door de betrokken regeringen in onderlinge overeenstemming zijn gesloten.¹⁰⁰ Op 28 november 2013 werd daarover door de drie gewesten een principiële akkoord bereikt. Een ontwerp van samenwerkingsovereenkomst is in voorbereiding.¹⁰¹ Zolang de samenwerkingsakkoorden niet in werking zijn getreden blijven een aantal bepalingen van de oude wet op de intercommunales van toepassing. Wanneer verbanden de staatsgrenzen overschrijden worden zij onderworpen aan de geldende conventies en internationale overeenkomsten.¹⁰²

Er dient natuurlijk melding gemaakt te worden van de intergemeentelijke samenwerking rond politie¹⁰³ en brandweer¹⁰⁴. Het betreft bevoegdheden van de federale wetgever, die dan ook een eigen invulling hebben gekregen.¹⁰⁵

Verder zijn er nog een aantal intercommunale samenwerkingsverbanden met een bijzondere wettelijke grondslag. Er is voor die verbanden voorzien in afwijkingen op het DIS. Het betreft samenwerkingsverbanden in onderwijs (IGOV)¹⁰⁶, toeristische samenwerkingsverbanden (TSV)¹⁰⁷, interbestuurlijke samenwerkingen met het oog op de zorg voor en de ontsluiting van het cultureel erfgoed¹⁰⁸ en de distributienetbeheerders en de gemeentelijke

⁹⁶ Artikel 2, §6 Bijz. wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, B.S. 20 juli 1993.

⁹⁷ Artikel 162, laatste lid G.W. en artikel 6, §1, VIII, °8 BWHI, B.S. 15 augustus 1980.

⁹⁸ Artikel 79 DIS.

⁹⁹ Artikel 2 DIS.

¹⁰⁰ Artikel 6, §5 en artikel 92bis, §2, d) BWHI.

¹⁰¹ WERKGROEP VVSG EN ABB, *Evaluatie van het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking. Rapport van de werkgroep VVSG en ABB*, 2014, p7.

¹⁰² Artikel 4 DIS en de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten met bijlage, opgemaakt te Madrid op 21 mei 1980; de Beneluxovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, gedaan te Brussel op 12 september 1986; en de Verordening (EG) Nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS).

¹⁰³ Artikel 9, lid 2 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999.

¹⁰⁴ Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, B.S. 31 juli 2007.

¹⁰⁵ Artikel 6, §1, VIII, °1 BWHI.

¹⁰⁶ Decreet van 28 november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging, B.S. 16 januari 2009.

¹⁰⁷ Decreet van 6 maart 2009 betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden, B.S. 29 april 2009.

¹⁰⁸ Cultureerfgoeddecreet van 23 mei 2008, B.S. 4 augustus 2008.

energiehoudstermaatschappijen¹⁰⁹.¹¹⁰ JUDO stelt in de voornoemde samenwerkingsverbanden een evolutie vast waarbij een minder strikte benadering ten aanzien van private deelneming wordt gehanteerd.¹¹¹ Hij vindt het opmerkelijk dat de betreffende decreten uitdrukkelijk werden gepresenteerd als een aanpassing van het decretale kader inzake intergemeentelijke samenwerking aan de realiteit op het terrein.

Zo wordt voor het IGOV-decreet uitdrukkelijk gesteld dat een geschikte rechtsvorm ontbreekt voor intergemeentelijke scholengemeenschappen en andere duurzame samenwerkingsverbanden binnen het stedelijk en gemeentelijk onderwijs.¹¹² De lokale overheden zouden immers moeten kiezen tussen een samenwerkingsvorm zonder rechtspersoonlijkheid (de interlokale vereniging) of niet structureel samen te werken met inrichtende machten van het vrij of gemeenschapsonderwijs. Bij het TSV-decreet werden de bestaande toeristische samenwerkingsverbanden bedreigd, gezien de belangrijke inbreng vanuit de private sector en het omvangrijk aandeel van de provincies. In beide decreten werd uitdrukkelijk de mogelijkheid opengesteld tot deelname van partners die niet zouden zijn toegelaten onder het DIS.

Ook opvallend is dat er niet is gekozen voor een integratie in het basisdecreet. Bij het IGOV-decreet werd de vraag zelfs niet gesteld. Wel werd de projectvereniging als basis genomen, waarbij afwijkingen uitdrukkelijk werden verduidelijkt.¹¹³ Het TSV-decreet is dan weer niet opgevat als een uitzonderingsdecreet voor bovenlokale toeristische samenwerking, maar als een algemeen samenwerkingskader voor het volledige toeristische veld.¹¹⁴ Daardoor betreft het een gemeenschapsdecreet, met uitzondering van de artikelen die een afwijking inhouden van het Gemeente- of Provinciedecreet, of het DIS. Nochtans kon ook daarbij gekozen worden om de betreffende bepalingen te integreren in de genoemde basisdecreten. Het Cultureel-erfgoeddecreet maakt het nog complexer. Er werd wel opnieuw gekozen voor een specifieke samenwerkingsregeling binnen een ruimere beleidsuitwerking. Maar, hoewel het cultureel erfgoed ook een gemeenschapsaangelegenheid betreft, en in het TSV-decreet de elementen met betrekking tot de samenwerkingsregeling als een gewestaangelegenheid werden beschouwd, werd in deze niet gekozen voor een gemengd decreet, maar voor een zuiver gemeenschapsdecreet.¹¹⁵

Er kan dan ook worden gesteld dat het basisdecreet zeker nog overeind blijft, maar op een aantal krachtlijnen al aardig heeft moeten inbinden in de praktijk. Het zijn elementen die zeker moeten

¹⁰⁹ Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, B.S. 7 juli 2009 en de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, B.S. 23 december 1994.

¹¹⁰ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p465-473.

¹¹¹ F. JUDO, "De terugkeer van de gemengde intercommunale? Recent decreetgevend werk over intergemeentelijke samenwerking en de participatie van privaatrechtelijke rechtspersonen in Vlaanderen", *T. Gem.* 2010, 25-30.

¹¹² *Parl. St.* VI. Parl. 2007-2008, nr. 1806/1,2.

¹¹³ *Parl. St.* VI. Parl. 2007-2008, nr. 1806/1,2.

¹¹⁴ *Parl. St.* VI. Parl. 2008-2009, nr. 1853/1,6.

¹¹⁵ F. JUDO, "De terugkeer van de gemengde intercommunale? Recent decreetgevend werk over intergemeentelijke samenwerking en de participatie van privaatrechtelijke rechtspersonen in Vlaanderen", *T. Gem.* 2010, 25-30.

worden meegenomen bij een evaluatie van het decreet, gezien de overwegingen die hebben geleid tot bovenstaande specifieke decreten mogelijks ook relevant zijn voor andere beleidsdomeinen.

2 Samenwerking als verzelfstandigingsvorm

Artikel 33 van de Grondwet stelt: "Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald". Artikel 162, °2 voegt daar aan toe "De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld. De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen: (...) de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald". De Grondwet benoemt hiermee een beginsel van centralisatie. Dit houdt in dat alle gemeentelijke bevoegdheden principieel door de gemeenten zelf moeten worden uitgeoefend. De toegekende bevoegdheden zijn dus in beginsel onoverdraagbaar en onvervreemdbaar. Gemeenten zijn zo één bestuurlijk geheel, centraal geleid door de gemeenteraad.¹¹⁶

Gezien de complexe interne organisatie en een takenpakket met ook zeer gespecialiseerde taken dreigt, zelfs op lokaal niveau, een absolute centrale structuur onwerkzaam te zijn. Daarom is er binnen gemeenten een bevoegdheids- of gezagsspreiding, kortom 'verzelfstandiging'. Die verzelfstandiging is een uitzondering op de grondwettelijke regel dat het centraal orgaan van de gemeente de gemeentelijke belangen dient uit te oefenen. Zulke uitzonderingen zijn maar mogelijk indien een wet of decreet daartoe de toelating verlenen en de randvoorwaarden scheppen. ALEN en DEVROE betogen dat ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vormen van externe verzelfstandiging zijn.¹¹⁷ VAN GARSSE en VANDENDRIESSCHE treden dit bij.¹¹⁸

Voor de gemeenten zijn de randvoorwaarden voor verzelfstandiging uitgeschreven in het Gemeentedecreet.¹¹⁹ Om te bepalen of er al dan niet sprake is van verzelfstandiging worden een aantal richtlijnen aangereikt.¹²⁰ Zo wordt een persoon vermoed te zijn belast met taken van gemeentelijk belang indien die persoon (1) een orgaan heeft dat voor meer dan de helft bestaat uit gemeenteraadsleden of leden van het college van burgemeester en schepenen, of de leden voor meer dan de helft door de gemeente worden aangewezen of voorgedragen, ofwel (2) minstens een orgaan heeft waarbinnen de gemeente of haar vertegenwoordigers over een meerderheid van de stemmen beschikt, ofwel (3) haar financiële middelen voor meer dan de helft uit het gemeentebudget put. De vermoedens zijn weerlegbaar en niet-limitatief.

Wanneer de gemeente beslist een taak te verzelfstandigen dient ze daarbij een keuze te maken tussen een aantal verschillende technieken. Het Gemeentedecreet maakt een onderscheid tussen interne en externe verzelfstandiging. Intern verzelfstandigd zijn vormen van gezagsspreiding

¹¹⁶ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p239-240.

¹¹⁷ A. ALEN, W. DEVROE, *Preadvies. Verzelfstandiging van de bestuurstaken in België*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999, 28 e.v.

¹¹⁸ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p3.

¹¹⁹ Artikel 225, §2 Gemeentedecreet.

¹²⁰ Artikel 225, §3 Gemeentedecreet.

binnen de rechtspersoon van de gemeente. Er is wel een overdracht van bevoegdheden, verantwoordelijkheden of taken, zij het tussen de organen of personeelsleden. Concreet gaat het om delegatie, budgethouderschap en gemeentelijke intern verzelfstandigde agentschappen. Bij externe verzelfstandiging worden de bevoegdheden of taken wel overgedragen buiten de eigen rechtspersoon. Het gaat dan over het autonoom gemeentebedrijf en het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm.¹²¹

Een nadeel van externe verzelfstandiging is het daarmee gepaard gaande democratisch deficit. Daarom dient interne verzelfstandiging de voorkeur te krijgen, gezien het beheer het dichtst bij de gemeentelijke organen betrokken blijft. Het Gemeentedecreet voorziet voor externe verzelfstandiging daarom in een uitdrukkelijke motiveringsplicht voor autonome gemeentebedrijven.¹²² Het college van burgemeester en schepenen dient daarom bij de oprichting een verslag voor te leggen aan de gemeenteraad, waarin de voor- en nadelen van de externe verzelfstandiging moeten worden benoemd. Bovendien moet worden aangetoond dat intern beheer niet dezelfde voorbeelden kan bieden.¹²³

Een ander onderscheid dat het Gemeentedecreet maakt is dat tussen verzelfstandiging in publiekrechtelijke vorm (gemeentelijke intern verzelfstandigde agentschappen en autonome gemeentebedrijven) en privaatrechtelijke verzelfstandiging. Publiekrechtelijke verzelfstandiging maakt gebruik van publiekrechtelijke rechtsvormen die tegemoet komen aan de noden van de gemeenten. Verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm omhelst een door de gemeente opgerichte (of deelname aan een) rechtspersoon die beantwoordt aan de bepalingen van het vennootschaps- of verenigingsrecht. Die rechtspersoon krijgt dan vervolgens taken van gemeentelijk belang toebedeeld. Zeker ten aanzien van het doorheen de jaren aangedikt aantal gemeentelijke VZW's was er een wantrouwen. Omdat deze al te vaak ontsnapten aan de controle van de gemeenteraad en een aantal fundamentele bestuurlijke regimes zoals formele motivering, openbaarheid van bestuur en taalwetgeving was het de wil van de Vlaamse decreetgever om daar in het gemeentedecreet een einde aan te maken. Toch blijft ook nu nog privaatrechtelijke verzelfstandiging mogelijk, na een motivering zoals voor externe verzelfstandiging.¹²⁴

Intergemeentelijke samenwerking is kortom een vorm van externe verzelfstandiging met een publiekrechtelijke rechtsvorm. Toch wordt deze vorm niet verder uitgewerkt in het

¹²¹ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p242-243.

¹²² Artikel 232, lid 1 Gemeentedecreet.

¹²³ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p243-244.

¹²⁴ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p244-246.

Gemeentedecreet.¹²⁵ Uit het voorgaande volgt wel dat iedere vorm van verzelfstandiging, en dus ook intergemeentelijke samenwerking, gebaseerd moet zijn op afdoende en wettelijke motieven. Een intergemeentelijke samenwerkingsvorm oprichten kan dus niet zonder hieraan te beantwoorden.¹²⁶ Met betrekking tot de interlokale verenigingen en projectverenigingen bepaalt het DIS geen uitdrukkelijke regeling aangaande de wijze van motivering. De algemene principes van materiële en formele motiveringsplicht zijn daarom van toepassing. Dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen zijn wel onderworpen aan een decretale regeling. Een overlegorgaan moet verplicht een voorstudie maken welke dient te resulteren in een motiveringsnota, alvorens men kan overgaan tot de oprichting van de vereniging.¹²⁷

¹²⁵ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p253.

¹²⁶ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p21-22.

¹²⁷ Zie supra DEEL II, 6.2.1.

3 Samenwerkingsverbanden als subjecten van het bestuursrecht

Een burger die rechtsbescherming zoekt tegen het bestuur vindt, in de gevallen die niet aan uitzonderingen zijn onderworpen, de Raad van State op zijn pad. De Raad is bevoegd om uitspraken te doen over beroepen tot nietigverklaring wegens overtredingen van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van administratieve overheden.¹²⁸ Vraag is dus of een intergemeentelijk samenwerkingsverband beantwoordt aan het administratief overheidsbegrip. Aangezien interlokale verenigingen feitelijke verenigingen zijn stelt zich de vraag wie als verwerende partij moet aangesproken worden. VANDENDRIESSCHE en DE SOMER stellen dat het niet kan worden betwist dat men hier kan uitgaan van een administratieve overheid. Zij stellen verder dat indien er een beherende gemeente is, deze als verwerende partij dient aangeduid. Zo niet kunnen beter alle betrokken gemeenten als verwerende partij worden beschouwd.¹²⁹ Over de verbanden met rechtspersoonlijkheid is er geen discussie mogelijk.¹³⁰ Als *sui generis* publiekrechtelijke rechtspersonen zijn zij te kwalificeren als administratieve overheden.

Een andere facet van het bestuursrecht betreft de formele motiveringsplicht. Administratieve overheden moeten hun eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die beogen rechtsgevolgen te hebben voor een of meer bestuurden of een ander bestuur formeel te motiveren, en dit in de beslissing zelf. Onderworpen aan de wet zijn de administratieve overheden als bedoeld in de wetten op de Raad van State.¹³¹ De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden beantwoorden daar zoals gesteld aan.

Verder zijn de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onderworpen aan het decreet openbaarheid bestuur¹³² en aan de taalwetten over de bestuurszaken¹³³. De behandeling eerste- en tweedelijnsklachten in het kader van klachtenbehandeling en ombudsdiensten is dan weer niet verplicht in te richten. Desgewenst kan er wel een samenwerkingsovereenkomst worden afgesloten of bepalingen in de statuten worden opgenomen.¹³⁴

¹²⁸ Artikel 14, §1, °1 Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, ingevoerd bij KB van 12 januari 1973, B.S. 21 maart 1973.

¹²⁹ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p393.

¹³⁰ Bijvoorbeeld RvS 22 januari 2009, nr. 189.732, *nv Ondernemingen Lambrechts et al.*

¹³¹ Artikel 1 en 2 Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, B.S. 12 september 1991.

¹³² Artikel 4, §1, °6 Wet 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, B.S. 12 september 1991.

¹³³ Wetten 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, B.S. 2 augustus 1966, gezien de kwalificering van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als gedecentraliseerde diensten: RvS 19 oktober 1978, nr. 19.026, *vzw Association du personnel wallon et francophone des services publics*.

¹³⁴ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p408-409.

4 Administratief toezicht

Er is geen administratief toezicht georganiseerd voor de interlokale verenigingen. Beantwoordend aan wat wordt bepaald in het Gemeentedecreet is er wel het bestuurlijk toezicht op de beslissingen van de gemeentelijke organen die verband houden met het aangaan en de toepassing van de samenwerkingsovereenkomst. Aangezien de beslissing daarvoor bij de deelnemers zelf ligt is er geen afzonderlijk bestuurlijk toezicht nodig.¹³⁵

Voor de projectvereniging en de dienstverlenende en opdrachthoudende heeft de decreetgever met het decreet van 18 januari 2013 een gelijk bestuurlijk toezicht ingericht voor de beslissingen van hun bestuursorganen.¹³⁶ Doorheen de wettekst blijkt heel duidelijk dat het Provinciedecreet als basis heeft gediend.¹³⁷ De inzendingsplicht beschreven in artikel 75bis en 75ter van het organiek decreet geldt wel enkel voor dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen. Het toezicht wordt gehouden door de Vlaamse Regering.¹³⁸ Ze toetst aan het recht en het algemeen belang, zijnde elk belang ruimer dan het gemeentelijke.¹³⁹ Ze kan daartoe alle documenten en inlichtingen opvragen of ter plaatse raadplegen. Ze doet dit ambtshalve, of is daartoe verplicht na een klacht.¹⁴⁰ Wanneer een klacht is ingediend moet de overheid de indiener daarvan op bepaalde momenten op de hoogte brengen van de stand van zaken.¹⁴¹

Binnen de twintig kalenderdagen na het nemen van een besluit door een bestuursorgaan van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging wordt een lijst met een beknopte omschrijving van de daarin geregelde aangelegenheden verzonden aan de Vlaamse regering.¹⁴² Die lijst wordt ook minstens twintig dagen ter inzage gesteld van het publiek en gepubliceerd op de website van de vereniging. In een aantal gevallen dient een integraal afschrift verzonden te worden.¹⁴³ Vanaf het in het decreet bepaalde moment beschikt de Vlaamse regering over dertig kalenderdagen om de uitvoering van de besluiten te schorsen. Deze termijn kan ook gestuit worden.¹⁴⁴ Na de schorsing beschikt de intergemeentelijke overheid over zestig dagen om ofwel het besluit in te trekken, ofwel het besluit gemotiveerd te rechtvaardigen of aan te passen (waarna de Vlaamse regering binnen de dertig dagen kan overgaan tot vernietiging, zo niet is de schorsing opgeheven), ofwel niet (tijdig) ageren, waarna het besluit wordt geacht nooit te hebben bestaan.¹⁴⁵

¹³⁵ Artikel 2 omzendbrief BA 2002/1 van 11 januari 2002, toepassing van het decreet van 6 juli houdende de intergemeentelijke samenwerking, B.S. 14 februari 2002.

¹³⁶ Decreet van 18 januari 2013 houdende de wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, B.S. 15 februari 2013.

¹³⁷ J. DEBIEVRE, "Op zoek naar meer democratische legitimiteit en controle (maar minder toezicht) – Recente wijzigingen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *T.Gem.*, 2013, afl. 2, 64-75.

¹³⁸ Artikel 71 DIS.

¹³⁹ Artikel 72 DIS.

¹⁴⁰ Artikel 75 DIS.

¹⁴¹ Artikel 75sexies DIS.

¹⁴² Artikel 75bis DIS.

¹⁴³ Artikel 75ter DIS.

¹⁴⁴ Artikel 75quater DIS.

¹⁴⁵ Artikel 75quinquies DIS.

Na een schriftelijke ingebrekestelling kan de Vlaamse regering een (of meerdere) commissarissen gelasten ter plaatse te gaan om de gevraagde inlichtingen in te zamelen of om maatregelen die in rechte zijn voorgeschreven ten uitvoer te brengen.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Artikel 75octies DIS.

5 De interlokale vereniging

Met het oog op het realiseren van een welbepaald project van gemeentelijk belang kunnen gemeenten een samenwerkingsverband vormen. Het betreft interlokale verenigingen.

Zulke verbanden hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid en er vindt geen beheersoverdracht plaats. Andere publieke en private rechtspersonen kunnen ook deelnemen.¹⁴⁷ Een interlokale vereniging kan geschikt zijn om een in omvang beperkt en concreet project uit te voeren, zoals de levering van een goed of dienst of de uitvoering van een bepaald werk. Het is daarom een handig middel om een centrumgemeente een dienst te laten uitvoeren in de randgemeenten. Het laat ook toe het beleid tussen verschillende gemeenten op elkaar af te stemmen. In de praktijk hebben de bijna 100 interlokale verenigingen betrekking op sport, onderwijs, bibliotheken, rioolinfrastructuur, drugspreventie, welzijn, toerisme en personeel.¹⁴⁸

Aangezien interlokale verenigingen geen rechtspersoonlijkheid hebben kunnen ze ook geen eigen personeel aanwerven. Deelnemers kunnen wel eigen personeel inzetten, volgens de voorwaarden bepaald in de oprichtingsovereenkomst.¹⁴⁹

5.1 Bestuur en bevoegdheden

Elke interlokale vereniging heeft een beheerscomité. Dit comité kent een samenstelling uit afgevaardigden van alle deelnemende gemeenten, welke door de gemeenteraden worden aangewezen onder de gemeenteraadsleden, de burgemeester en de schepenen. De taakstelling omvat het formuleren van adviezen ten behoeve van de beherende gemeente en het vaststellen van de rekeningen. Om de werkzaamheden in goede banen te leiden wordt een huishoudelijk reglement opgesteld.¹⁵⁰

5.2 Oprichting, duur en ontbinding

De grondslag van het verband is een samenwerkingsovereenkomst met statutaire draagkracht. RASSCHAERT betoogt dat, hoewel het decreet dit niet expliciet stelt, het een niet-delegeerbare bevoegdheid van de gemeenteraad betreft, gezien de bepalingen die verplicht dienen opgenomen te worden.¹⁵¹ In de overeenkomst worden onder andere regelingen getroffen aangaande de duurtijd, verlenging, opzegmogelijkheid, inbreng, interne organisatie, rechten en verplichtingen van de partijen en de jaarlijkse evaluatie door de gemeenteraadsleden.¹⁵² Ook kan een

¹⁴⁷ Artikel 6 DIS.

¹⁴⁸ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p14-15.

¹⁴⁹ Artikel 8 en 9 DIS.

¹⁵⁰ Artikel 9 DIS.

¹⁵¹ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p43.

¹⁵² Artikel 7 DIS.

deelnemende gemeente aangeduid worden als beherend gemeente, welke dan de vestigingsplaats van de zetel op haar grondgebied krijgt en de vereniging vertegenwoordigt.¹⁵³ Het is de enige vorm van intergemeentelijk samenwerken die gebruik maakt van de contractuele wijze.¹⁵⁴ Bekendmaking van de oprichtingsbeslissing dient op de website van de gemeente te geschieden.¹⁵⁵ Het algemeen bestuurlijk toezicht door de provinciegouverneur is op de oprichting van de interlokale vereniging van toepassing.¹⁵⁶

Wijziging van de statutaire overeenkomst is niet voorzien in het decreet. Indien de overeenkomst zelf een procedure bepaalt dient deze gevolgd te worden. Zo niet zal een wijziging instemming van alle partijen behoeven, volgens de bepalingen van de oprichting. Andere partijen kunnen toetreden tot de overeenkomst volgens dezelfde regels.¹⁵⁷

Aangaande de duurtijd stelt artikel 7 van het decreet zoals gesteld dat de samenwerkingsovereenkomst een bepaling daarover moet bevatten. Er is echter geen bepaalde maximumduur. De concrete tijdsafbakening dient dan ook beslist door de oprichters.¹⁵⁸ Er blijven dan nog drie opties open.¹⁵⁹ Er kan gekozen worden voor een uitdrukkelijk bepaalde onbepaalde duurtijd. Een tweede optie is de uitdrukkelijk bepaalde beperkte duurtijd zonder verlengingsmogelijkheid. Tot slot is er dan nog de uitdrukkelijk bepaalde beperkte duurtijd met verlengingsmogelijkheid.

De samenwerkingsovereenkomst bepaalt de opzegmogelijkheid van een individueel lid. Het gaan dan bijvoorbeeld over een opzegtermijn of opzegvoorwaarden en -modaliteiten. Een deelnemer kan daarnaast op grond van artikel 1384 Burgerlijk Wetboek ook de ontbinding vorderen, wanneer het bestuur van de vereniging haar verplichtingen ten aanzien van de partij niet nakomt. Het uitzetten van een deelnemer kan volgens de bepalingen in de samenwerkingsovereenkomst, zolang daarmee het gemeen verbintenissen- en verenigingsrecht niet geschonden wordt.¹⁶⁰

¹⁵³ Artikel 8 DIS.

¹⁵⁴ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p13.

¹⁵⁵ Artikel 186 Gemeentedecreet.

¹⁵⁶ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p45.

¹⁵⁷ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p46-47.

¹⁵⁸ J. DEBIEVERE, "De eerste steen van het nieuwe gemeentehuis.", *T.Gem.* 2002/2, 118, nr. 30.

¹⁵⁹ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p67.

¹⁶⁰ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p82.

Ook de wijze van en modaliteiten voor ontbinding en vereffening worden door de overeenkomst bepaald. De bestemming van het netto-actief staat in de overeenkomst, of wordt bij gebreke aan bepaling beslist door de deelnemers.¹⁶¹

Een interlokale vereniging kan zich omvormen tot een intergemeentelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid. Zulks heeft de ontbinding van de interlokale vereniging tot gevolg.

¹⁶¹ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p83.

6 Samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid

Om doelstellingen te verwezenlijken die behoren tot een of meer inhoudelijk samenhangende beleidsdomeinen kunnen gemeenten een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid tot stand brengen. Algemene doelstellingen zijn niet toegelaten.

Andere mogelijke actoren zijn provincies (met een beperkte inbreng¹⁶²), autonome gemeentebedrijven, openbare centra voor maatschappelijk welzijn en hun verenigingen, voor zover die uitsluitend uit openbare rechtspersonen bestaan, en andere samenwerkingsverbanden die opgericht zijn volgens de bepalingen van dit decreet.¹⁶³

De zetel van het verband is steeds gevestigd op het grondgebied van een deelnemende gemeente in een gebouw dat toebehoort aan een deelnemende gemeente. Hoewel het een publiekrechtelijk rechtspersoon betreft zijn de bepalingen betreffende de coöperatieve vennootschap zoals beschreven in het wetboek voor de vennootschappen van toepassing voor al wat niet uitdrukkelijk geregeld is door het DIS.¹⁶⁴ De verbintenissen van het verband hebben geen handelskarakter.¹⁶⁵

Tot de oprichting van samenwerkingsverbanden, tot hun toetreding of tot de verlenging ervan kan niet worden overgegaan in de loop van het jaar waarin verkiezingen voor een algehele vernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd.¹⁶⁶ Er zijn ook een aantal onverenigbaarheden bepaald.¹⁶⁷

Er bestaan drie typevormen van samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid.¹⁶⁸

6.1 De projectvereniging

De projectvereniging is een samenwerkingsverband zonder beheersoverdracht met als doel het plannen, uitvoeren en controleren van een duidelijk omschreven project.

Deze vorm is vooral gericht op samenwerkingsverbanden van een beperkt aantal gemeenten voor projecten van een beperkte omvang, zowel naar werking als tijdsverloop.¹⁶⁹ Het is een zeer soepele vorm van intergemeentelijk samenwerken en speelt daarmee in op een advies van de Commissie voor Bestuurlijke Organisatie. Deze stelde dat wetgeving voorafgaand aan het DIS te zware en rigide organisatielasten op de schouders van de gemeenten brengt, en dat een lichtere

¹⁶² Artikel 22, lid 3 en artikel 63, lid 2 DIS.

¹⁶³ Artikel 10 DIS.

¹⁶⁴ Arbitragehof, 14 mei 2003, nr. 65/2003: de decreetgever kan federale wetgeving van toepassing verklaren wanneer dit de bevoegdheidsverdeling niet schendt, zelfs wanneer ze daarbij opteert voor verwijzing.

¹⁶⁵ Artikel 11 DIS.

¹⁶⁶ Artikel 13, 19, 31, 42 DIS.

¹⁶⁷ Artikel 17 en 48 en 51 DIS.

¹⁶⁸ Artikel 12, §2 DIS.

¹⁶⁹ *Parl. St.* VI. Parl. 2000-20001, 656/1,13.

vorm daarom ook nodig is.¹⁷⁰ Het werd door de decreetgever ook naar voren geschoven als een publiekrechtelijk alternatief voor de intergemeentelijke VZW's. Er waren in 2013 iets meer dan twintig projectverenigingen. Ze situeerden zich in de archeologie, cultuur, werk, grondgebonden materies, erfgoed, toerisme en studies en aankopen¹⁷¹

De decreetgever heeft geen bepalingen opgenomen aangaande eigen personeel voor de projectvereniging. DE BECKER betoogt dat het aanwerven van eigen personeel wel kan, en dat arbeidscontracten voor bepaalde duur te verantwoorden zijn gezien het hier duidelijk tijdelijke personeelsbehoeften betreft die betrekking hebben op een in de tijd beperkte activiteit. Het principe van statutaire tewerkstelling wordt dus niet geschonden.¹⁷² Deelnemers kunnen ook personeel ter beschikking stellen.

6.1.1 Bestuur en bevoegdheden

Ze beschikt enkel over een raad van bestuur waar enkel natuurlijke personen deel van kunnen uitmaken, elk met één stem. Er is slechts bevoegdheid tot het nemen van beslissingen die hun expliciet door de deelnemers zijn opgedragen. Ze is in ieder geval bevoegd voor het personeelsbeleid en het opstellen van de jaarrekeningen. De bestuurders worden rechtstreeks door de deelnemers benoemd. Voor de gemeenten komen enkel de raadsleden, burgemeester en schepenen in aanmerking. Het voorzitterschap komt toe aan bestuurder van een deelnemende gemeente. In elke deelnemende gemeente wordt er ook een oppositierraadslid aangeduid als afgevaardigde, welke lid is met raadgevende stem.¹⁷³ Geldige beslissingen kunnen slechts worden genomen als een gewone meerderheid van het aantal bestuurders, zowel in het geheel als in de groep van de door de gemeenten benoemde bestuurders aanwezig zijn. Indien daar in de statuten in is voorzien kan bij het niet bereiken van het aanwezigheidsquorum een tweede vergadering georganiseerd worden waarbij dit quorum niet van toepassing is, althans wat betreft de punten die dan voor de tweede keer geagendeerd worden en mag niet toegepast worden op statutenwijzigingen en toetredingen.¹⁷⁴ Om de werking in goede banen te leiden wordt een huishoudelijk reglement opgesteld.

6.1.2 Oprichting, duur en ontbinding

Een projectvereniging wordt opgericht voor ten hoogste zes jaar. Op die manier kan een nieuwe gemeenteraad in een nieuwe legislatuur zich opnieuw uitspreken over de samenwerking. Uittreding is niet mogelijk.¹⁷⁵ De oprichting geschiedt bij akte, verleden voor de burgemeester van de gemeente waar de zetel gevestigd wordt. De akte krijgt geldigheid op de datum van haar

¹⁷⁰ F. DE RYNCK, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen: advies van de Commissie bestuurlijke organisatie aan de heer Leo Peeters, Vlaams minister van binnenlandse aangelegenheden, stedelijk beleid en huisvesting*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, 220p.

¹⁷¹ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p16-17.

¹⁷² A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel*, Brugge, die Keure, 2007.

¹⁷³ Artikel 16 DIS.

¹⁷⁴ Artikel 20 DIS.

¹⁷⁵ Artikel 13 DIS.

dagtekening door de ondertekening van alle aan de oprichting deelnemende rechtspersonen, onverminderd de bepalingen die gelden met betrekking tot de inbreng van onroerende goederen. De akte omvat de statuten en wordt binnen de dertig kalenderdagen na de dagtekening ter informatie aan de toezichthoudende overheid voorgelegd. De akte wordt integraal bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en dan ook ter inzage van eenieder neergelegd in de zetel van de vereniging.¹⁷⁶ Bekendmaking van de oprichtingsbeslissing dient verder op de website van de gemeente te geschieden.¹⁷⁷

Met de oprichting dienen de raden van de deelnemende gemeenten binnen de twee maanden in te stemmen. Deze bevoegdheid is niet delegerbaar.¹⁷⁸ Het algemeen bestuurlijk toezicht door de provinciegouverneur is op de oprichting van de interlokale vereniging van toepassing.

Wijziging van de statutaire overeenkomst is niet voorzien in het decreet. Indien de overeenkomst zelf een procedure bepaalt dient deze gevolgd te worden. Zo niet zal een wijziging instemming van alle partijen behoeven, volgens de bepalingen van de oprichting. Andere partijen kunnen toetreden tot de overeenkomst of bestaande partijen kunnen worden uitgesloten volgens dezelfde regels.¹⁷⁹

Verlenging is mogelijk indien alle betrokkenen instemming verlenen met een statutenwijziging aangaande de verlenging.¹⁸⁰ Een verlenging is telkens ook beperkt tot de duurtijd van zes jaar. Hier kan wel toe beslist worden binnen de 'sperperiode' in het jaar van gemeenteraadsverkiezingen.¹⁸¹ Partijen die geen deelnemer zijn hebben geen beslissingsrecht.¹⁸²

Wanneer beslist wordt om niet te verlengen of bij het uitblijven van beslissingen wordt de vereniging ontbonden, volgens de wijze van vereffening in de statuten bepaald.¹⁸³ Ook kan, indien de statuten dit niet verbieden, tot voortijdige ontbinding worden overgegaan. De statuten bepalen ook de wijze van de vereffening.

6.2 De dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging

De dienstverlenende vereniging is een samenwerkingsverband zonder beheersoverdracht met als doel het verlenen van een duidelijk omschreven ondersteunende dienst aan de deelnemende gemeenten, eventueel voor verschillende beleidsdomeinen. Voorbeeld: vroegere streekontwikkelingsintercommunales.

De opdrachthoudende vereniging is een samenwerkingsverband met beheersoverdracht met als doel de uitvoering van een of meer duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot een of

¹⁷⁶ Artikel 14 DIS.

¹⁷⁷ Artikel 186 Gemeentedecreet.

¹⁷⁸ Artikel 13 DIS en artikel 43, §2, °24 Gemeentedecreet.

¹⁷⁹ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p50-51 en 84.

¹⁸⁰ Artikel 15 DIS.

¹⁸¹ Artikel 13, laatste lid DIS.

¹⁸² *Parl. St.* VI.Parl. 2000-2001, nr. 565/10, 41.

¹⁸³ Artikel 13 DIS.

meer functioneel samenhangende beleidsdomeinen. Te vergelijken met de intercommunales die hun grondslag hadden in de oude wet.

Overdracht van beheer betreft de uitvoering door het samenwerkingsverband van de door de gemeenten genomen beslissingen, in het kader van de doelstellingen. De betreffende gemeenten ontzeggen zich daarmee het recht om dezelfde opdracht uit te voeren of door een derde te laten uitvoeren.¹⁸⁴

Het zijn zware verbanden, gericht op een verregaande samenwerking. Er wordt betoogd dat deze samenwerkingsverbanden de vroegere intercommunales met een NV of CVBA vervangt. Er dient daarbij nogmaals opgemerkt dat de 'nieuwe' vormen zuiver publiekrechtelijk zijn. In 2013 telde Vlaanderen een honderdtal verenigingen van een van deze twee types. De dienstverlenende gaan vooral over sociale diensten, streekontwikkeling, recreatie, energie, ruimtelijke ordening, financiering en sport. De opdrachthoudende gaan dan weer over riolenbeheer en watervoorziening, informatica, bibliotheekwerking, afvalverwerking en huisvuilophaling, milieu, crematoriumbeheer, veiligheid, sport en recreatie en kustredding.¹⁸⁵

DE BECKER stelt dat, aangezien de dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging een publiekrechtelijk karakter hebben¹⁸⁶ en het DIS deze twee verenigingsvormen verplicht een administratief en geldelijk statuut op te stellen en te voorzien in een arbeidsreglement¹⁸⁷, deze verenigingen het eigen personeel in principe statutair moeten aanwerven.¹⁸⁸ Contractuele aanwerving kan natuurlijk nog wel wanneer beantwoord is aan de uitzonderingsgronden. Deelnemers kunnen slechts beperkt personeel ter beschikking stellen. Er is een principieel verbod op terbeschikkingstelling, waarvan de uitzonderingsgronden enkel betrekking hebben op terbeschikkingstelling zonder overdracht van werkgeversgezag of terbeschikkingstelling voor opdrachten van beperkte tijd.¹⁸⁹

6.2.1 Oprichting

Het oprichten van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging heeft meer voeten in de aarde dan de andere vormen. Gemeenteraden die over willen gaan tot de oprichting dienen eerst te beslissen over de oprichting van een overlegorgaan, welke de samenwerkingsmogelijkheden en –voorwaarden bestudeert binnen de bepaalde beleidsdomeinen. Het orgaan beschikt niet over rechtspersoonlijkheid en kan geen verbintenissen aangaan voor de latere vereniging.¹⁹⁰ Het

¹⁸⁴ Artikel 12, §1 DIS.

¹⁸⁵ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p18-20.

¹⁸⁶ Artikel 11 DIS.

¹⁸⁷ Artikel 69 DIS.

¹⁸⁸ A. DE BECKER en J. DEBIEVRE, "Over de keuzevrijheid inzake de invulling van de rechtspositie van het personeel der intergemeentelijke verenigingen na het Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *TBP* 2006/2, p67-90.

¹⁸⁹ Artikel 31 en 32 wet 24 juli 1987, B.S. 20 augustus 1987.

¹⁹⁰ Artikel 25, lid 1 en 2 DIS.

organiseert zichzelf wel autonoom, bijvoorbeeld via een reglement of een plan van aanpak.¹⁹¹ Enkel (afgevaardigden van de) gemeenten kunnen hier deel van uitmaken. De raad duidt ook de burgemeester of een van de schepenen aan die zitting zal hebben in dat tijdelijk orgaan. OCMW's en provincies kunnen wel een waarnemer afvaardigen, indien de toekomstige vereniging tot hun belangensfeer behoort. Desgevallend voorziet de raad ook middelen op de begroting.

Het beschikt maximaal over een jaar tijd om haar opdrachten tot een goed einde te brengen. Wanneer de studie van het overlegorgaan positief blijkt stelt ze een basisuitwerking van de op te richten vereniging ter beschikking aan de gemeenten. Die uitwerking omvat minstens een motiveringsnota, ontwerpstatuten, een bestuursplan en een ondernemingsplan voor zes jaar.¹⁹² De gemeenten zijn vrij in hun beslissing: goedkeuren, om wijzigingen vragen, afhaken.¹⁹³ Het overlegorgaan wordt in kennis gesteld van de beslissingen van de gemeenten. Afhakende gemeenten verliezen hun vertegenwoordiging. Indien er wordt gevraagd om wijzigingen beslist het orgaan bij consensus. Daarna wordt een definitief voorstel opgemaakt, dat enkel kan goed- of afgekeurd worden door de gemeenteraden. Uiterlijk binnen drie maanden kunnen de gemeenten die akkoord gaan met het definitieve voorstel de oprichtingsbeslissing van de vereniging nemen.¹⁹⁴

De oprichting geschiedt dan bij akte, verleden voor de burgemeester van de gemeente waar de zetel gevestigd wordt. De akte krijgt geldigheid op de datum van haar dagtekening door de ondertekening van alle aan de oprichting deelnemende rechtspersonen. Het overlegorgaan wordt hierdoor ambtshalve ontbonden. De akte omvat de statuten en eventuele bijlagen en wordt binnen de dertig kalenderdagen na de dagtekening ter goedkeuring aan de toezichthoudende overheid voorgelegd. De Vlaamse regering heeft daarvoor zestig kalenderdagen, te rekenen vanaf de ontvangst. Indien de Vlaamse regering geen beslissing neemt en verstuurt binnen de termijn dient de goedkeuring geacht te zijn verleend. De oprichtingsakte wordt integraal bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en dan ook, samen met het volledige oprichtingsdossier, ter inzage van eenieder neergelegd in de zetel van de vereniging en bij de toezichthoudende overheid. Ook dienen afschriften van de oprichtingsakte ter inzage te liggen in de gemeentehuizen van alle deelnemende gemeenten.¹⁹⁵ Tot slot dient er ook bekendmaking te gebeuren op de website van de gemeenten.¹⁹⁶

6.2.2 Bestuur en bevoegdheden

Naast de raad van bestuur beschikken dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen ook over een algemene vergadering.¹⁹⁷ Bovendien kan het dagelijks bestuur aan een directiecomité

¹⁹¹ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p52.

¹⁹² Artikel 26 DIS.

¹⁹³ Artikel 27 DIS.

¹⁹⁴ Artikel 28 DIS.

¹⁹⁵ Artikel 30 DIS.

¹⁹⁶ Artikel 186 Gemeentedecreet.

¹⁹⁷ Artikel 43 DIS.

toevertrouwd worden.¹⁹⁸ Het voorzitterschap van de organen berust steeds bij een gemeenteraadslid, schepen of burgemeester dat lid is van het orgaan in kwestie. De voorzitter van de raad van bestuur is ook voorzitter van de algemene vergadering.¹⁹⁹

De leden van de algemene vergadering zijn vertegenwoordigers van de deelnemers. Hun aantal per gemeente wordt bepaald volgens een verdeelsleutel in de statuten, met inachtnaam van de bevolkingscijfers en kapitaalbreng.²⁰⁰ Voor de gemeenten komen enkel de raadsleden in aanmerking. De aanwijzing van een gemeenteraadslid geldt wel slechts voor één vergadering, en moet dus voor elke vergadering vernieuwd worden. Overige deelnemers beslissen over hun vertegenwoordiging conform de wettelijke, reglementaire of statutaire bepalingen.²⁰¹ Het aantal stemmen waarover elke deelnemer beschikt wordt bepaald in de statuten. De deelnemende gemeenten dienen wel steeds over een meerderheid der stemmen te beschikken, en geen gemeente mag beschikken over meer dan de helft van de stemmen. Ook kunnen bepalingen ter bescherming van minderheden worden opgenomen.²⁰² Jaarlijks worden minstens een gewone en een buitengewone algemene vergadering georganiseerd. De buitengewone vergadering bespreekt de te ontwikkelen activiteiten en de te volgen strategie. Ook de begroting wordt dan goedgekeurd.²⁰³ Deze vergaderingen zijn openbaar.²⁰⁴ Naast de reeds voornoemde onverenigbaarheden bestaat er een onverenigbaarheid tussen het mandaat van vertegenwoordiger op de algemene vergadering en het lidmaatschap van een van de andere organen.²⁰⁵

Op voordracht van de deelnemers benoemt de algemene vergadering bij geheime stemming de leden van de raad van bestuur. De samenstelling en het aantal leden worden bepaald in de statuten.²⁰⁶ Een gemeente kan ook niet-raadsleden voordragen, maar dan dient de deskundigheid met betrekking tot de doelstellingen van de vereniging aangetoond worden, door een uitdrukkelijke motivering van de voordracht. Verschillende deelnemers kunnen niet eenzelfde kandidaat voordragen. Bovendien mag een bestuurder tegelijk niet meer dan drie bestuursmandaten uitoefenen in dienstverlenende of opdrachthoudende verenigingen.²⁰⁷ Alles wat niet krachtens het betreffende decreet of de statuten aan een ander orgaan is voorbehouden is een bevoegdheid van de raad van bestuur. Ze vertegenwoordigt de vereniging jegens derden en in rechte als eiser of verweerder.²⁰⁸ De vergaderingen zijn niet openbaar.²⁰⁹

De raad van bestuur kan, indien de statuten in die mogelijkheid voorzien, het dagelijks bestuur van de vereniging overdragen aan een directiecomité, welk wordt samengesteld uit haar leden.²¹⁰ In opdrachthoudende verenigingen die werden aangewezen als distributienetbeheerder ingevolge het

¹⁹⁸ Artikel 43 en 54 DIS.

¹⁹⁹ Artikel 56, lid 1 en 2 DIS.

²⁰⁰ Artikel 44, lid 1 en 2 DIS.

²⁰¹ Artikel 44, lid 1 DIS.

²⁰² Artikel 44, lid 5 DIS.

²⁰³ Artikel 44, laatste lid DIS.

²⁰⁴ Artikel 44, lid 4 DIS.

²⁰⁵ Artikel 59 DIS.

²⁰⁶ Artikel 47, lid 1 DIS.

²⁰⁷ Artikel 46 DIS.

²⁰⁸ Artikel 49 DIS.

²⁰⁹ Artikel 52, lid 1 DIS.

²¹⁰ Artikel 54 DIS.

Energiedecreet van 8 mei 2009 kunnen ook regionale bestuurscomités met beslissingsbevoegdheid worden opgericht, zij het onder een aantal voorwaarden.²¹¹

6.2.3 Statutenwijziging

De raad van bestuur stelt een ontwerp van statutenwijziging op. Het legt dit ontwerp uiterlijk negentig dagen voor de algemene vergadering voor aan de deelnemers.

De wijzigingen worden gestemd met een drie vierde meerderheid. Het betreft het totaal van de geldige stemmen en de geldige stemmen van de vertegenwoordigende gemeenten. Bovendien moet minstens de helft van de deelnemende gemeenten haar instemming betuigen. De gemeenteraden bepalen het mandaat van hun vertegenwoordigers. De beslissingen ter zake worden bij het verslag gevoegd. Een deelnemer die te laat een beslissing neemt en/of voorlegt wordt geacht zich te onthouden.²¹²

Het verslag van de algemene vergadering wordt binnen de dertig dagen aan de toezichthoudende overheid voorgelegd. Deze heeft dan negentig dagen om een beslissing te nemen. Blijft een beslissing uit, dan wordt geacht dat er goedkeuring is verleend.²¹³ De uitvoerbaarheid van de wijzigingen is afhankelijk van de goedkeuring. Terugwerkende kracht kan maar verleend worden tot 1 januari van het boekjaar waarin door de algemene vergadering tot wijziging is overgegaan.²¹⁴

Neerlegging en bekendmaking gebeuren op de wijzen zoals bij de oprichting. Een volledig gecoördineerde tekst dient dan ter inzage te liggen.²¹⁵

6.2.4 Toetreding

Een gemeente of provincie die tot een toetreding wenst over te gaan neemt hiervoor een beslissing op de gemeente- of provincieraad. Daar moet een onderzoek aan zijn vooraf gegaan. Indien er meerdere beheersvormen zich lenen dient het onderzoek vergelijkend te gebeuren, zij het wanneer die vergelijking aantoonbaar een meerwaarde oplevert.²¹⁶ Het gaat dan over een keuze tussen verschillende verenigingen, werken in eigen beheer, uitbesteding aan een private speler,...²¹⁷ Alle toetredingen worden aanvaard door de algemene vergadering van de vereniging.

²¹¹ Artikel 55 DIS.

²¹² Artikel 39 DIS.

²¹³ Artikel 40 DIS.

²¹⁴ Artikel 42, lid 1 DIS.

²¹⁵ Artikel 41 DIS.

²¹⁶ Artikel 32 DIS.

²¹⁷ J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p59.

6.2.5 Duur en ontbinding

Een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging wordt opgericht voor ten hoogste achttien jaar. Uittreding uit de vereniging is niet mogelijk.²¹⁸ De duur dient bepaald te worden en wordt opgenomen in de statuten.²¹⁹

Uitsluiting van een deelnemer is mogelijk wanneer niet-naleving is van de verbintenissen ten aanzien van de vereniging. Die beslissing wordt genomen door de algemene vergadering en de vaststelling moet behoorlijk gebeuren.²²⁰

De laatste algemene vergadering voor het verstrijken van de duur kan overgaan tot verlenging, al behoeft ze daarvoor wel een drie vierde meerderheid.²²¹ Minstens negentig dagen voor de algemene vergadering stuurt de raad van bestuur de agenda naar de deelnemers. De gemeenteraad voert dan een onderzoek. Wanneer zich meerdere beheersvormen aanbieden moet het onderzoek vergelijkend gebeuren, vooraleer tot een beslissing kan overgegaan worden. Een deelnemer die niet of niet op tijd beslist maken verder deel uit van de vereniging. De verlenging kan opeenvolgende keren gebeuren, maar de termijn mag nooit langer zijn dan achttien jaar.

Een deelnemer kan niet verplicht worden om te verlengen. Hun deelname houdt op te bestaan op het einde van het jaar waarin tot de verlenging door de overige deelnemers is beslist op de algemene vergadering. Uiteraard dienen de contractuele verbintenissen geëerbiedigd te worden. Een schadevergoeding is niet verschuldigd.²²² Er vindt ten behoeve van de uittreder een beperkte vereffening en verdeling plaats met het oog op de bestemming van het personeel en de installaties.²²³

Zesjaarlijks wordt de vereniging geëvalueerd. Een rapport over de werking wordt in de loop van het eerste werkingsjaar na de gemeenteraadsverkiezingen aan de algemene vergadering overgemaakt. Het bevat een nieuw ondernemingsplan voor de volgende zes jaar of een voorstel tot beëindiging. Indien de bepaalde meerderheid van de algemene vergadering zich aansluit bij het voorstel tot beëindiging kunnen zij overgaan tot de ontbinding.²²⁴

Wanneer de algemene vergadering beslist om niet te verlengen wordt de vereniging ontbonden. Ook een voortijdige ontbinding kan, dat is wanneer de algemene vergadering daartoe beslist met een drie vierde meerderheid, op verzoek van drie vierde van de deelnemende gemeenten volgens

²¹⁸ Artikel 34 DIS.

²¹⁹ Artikel 38 DIS.

²²⁰ Artikel 34, lid 2 DIS.

²²¹ Artikel 35 DIS.

²²² J. DUJARDIN, W. SOMERS, J. DEBIEVERE, S. DE SOMER, B. PEETERS, G. PYCKE, W. RASSCHAERT, F. VANDENDRIESSCHE, S. VAN GARSSE, S. VASTMANS, K. WAUTERS, *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, p61.

²²³ Artikel 3.2.1 Omzendbrief BA 2003/09, 11 januari 2002, B.S. 14 februari 2002.

²²⁴ Artikel 70 DIS.

hun gemeenteraadsbeslissingen. Op het ogenblik van de ontbinding vervallen alle organen. De algemene vergadering wijst de vereffenaars aan op dezelfde manier als ze bestuurders aanstelt.²²⁵

Gemeenten hebben een recht van voorkeur op de op hun grondgebied gelegen installaties. Ze kunnen deze overnemen tegen boekwaarde. Werknemers van de vereniging worden allemaal overgenomen. Ofwel door de overnemers van de activiteit, ofwel door de deelnemers, volgens de bereikte akkoorden of bij gebreke daaraan volgens kapitaalbreng. Overname geschiedt met waarborging van de rechten.²²⁶

²²⁵ Artikel 37 DIS.

²²⁶ Artikel 37, lid 4 en 5 DIS.

7 Contractuele samenwerking tussen gemeenten

Hierboven is het publiekrechtelijk procedé besproken waarbij gemeenten gebruik maken van hun publiekrechtelijke bevoegdheden om welbepaalde gemeentelijke taken te behartigen door samen te werken binnen het kader van het decreet aangaande intergemeentelijke samenwerking. Rest nog de vraag welke mogelijkheden en beperkingen er voor gemeenten bestaan om op contractuele wijze met elkaar samen te werken. Het betreft de toepassing van wat D'HOOGHE en VANDENDRIESSCHE de 'tweewegenleer' noemen, op de gemeenten.²²⁷ Kort gesteld komt het er volgens die leer op neer dat gemeenten bij het invullen van hun taken van gemeentelijk belang in beginsel zowel de publieke als de private weg kunnen bewandelen. Het privaatrechtelijk procedé behelst gemeenten die via privaatrechtelijke technieken, zoals contracten en oprichting en participatie in private rechtspersonen, haar beleid wenst te voeren.²²⁸

In de rechtspraak en de rechtsleer is er een twistpunt met betrekking tot de vraag of een gemeente zonder meer gebruik kan maken van de zuivere private weg, door gebruik te maken van het vennootschaps- en verenigingsrecht, om een rechtspersoon op te richten. Onder meer BAETEN²²⁹ en PAQUES²³⁰ stellen dat daar een machtiging voor moet zijn verleend door een wet, decreet of ordonnantie. D'HOOGHE²³¹ repliceert dat artikel 1123 B.W., dat stelt dat iedereen contracten kan aangaan indien niet door de wet onbekwaam verklaard, een voldoende wettelijke basis vormt voor gemeentelijke participaties. Aangevuld met de wetgeving aangaande vennootschappen en VZW's, die iedereen machtigen om vennootschappen, verenigingen en stichtingen op te richten of er in deel te nemen, is er volgens de voorstanders van de zuiver privaatrechtelijke weg dus geen specifieke wet nodig om aan de gemeenten toe te laten om rechtspersonen op te richten.²³²

Aangaande intergemeentelijke rechtspersonen zijn de standpunten eenduidig. Voorstanders van de zuivere privaatrechtelijke weg zijn het er over eens dat privaatrechtelijke toepassing is uitgesloten wanneer dit in strijd zou zijn met een dwingende positiefrechtelijke regeling. Op aangeven van D'HOOGHE is ook wanneer een verbod impliciet uit de regeling kan worden afgeleid de private weg geen optie.²³³ In deze hebben én het Hof van Cassatie²³⁴ én de Raad van State²³⁵ erkend dat de Grondwet in artikel 162 een specifieke decretale of wettelijke machtiging voorschrijft opdat gemeenten zich privaatrechtelijk kunnen verenigen.²³⁶

²²⁷ D. D'HOOGHE, F. VANDENDRIESSCHE, *Publiek-private samenwerking*, Brugge, die Keure, 2003, p22.

²²⁸ F. VANDENDRIESSCHE, "Contracten tussen gemeenten na het Gemeentedecreet", *TGEM*, 2007/1, p27-30.

²²⁹ S. BAETEN, "Variaties op verzelfstandigingsthema's: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996", *CDPK* 1999, p83-102.

²³⁰ M. PAQUES, *De l'acte unilatéral au contract dans l'action administrative*, Brussel, Story-Scientia, 1991, p345-413.

²³¹ D. D'HOOGHE, "De mogelijkheid voor openbare besturen om beleidsovereenkomsten te sluiten en deel te nemen aan de oprichting van rechtspersonen", *T.Gem.* 1995, p75-105.

²³² F. VANDENDRIESSCHE, "Contracten tussen gemeenten na het Gemeentedecreet", *TGEM*, 2007/1, p27-30.

²³³ D. D'HOOGHE, "De mogelijkheid voor openbare besturen om beleidsovereenkomsten te sluiten en deel te nemen aan de oprichting van rechtspersonen", *T.Gem.* 1995, p75-105.

²³⁴ Cass., 14 oktober 2002.

²³⁵ R. v. St., Driessens, nr. 40.314, 15 september 1992.

²³⁶ F. VANDENDRIESSCHE, "Contracten tussen gemeenten na het Gemeentedecreet", *TGEM*, 2007/1, p27-30.

Bovendien is op basis van hetzelfde grondwetsartikel ook een wet; decreet of ordonnantie nodig welke de voorwaarden uittekent voordat gemeenten zich "met elkaar kunnen verstaan". Concreet gaat het dan over contracten tussen de gemeenten. De Intercommunalewet van 1986 voorzorg in een regeling waarbij gemeenten overeenkomsten voor bepaalde tijd konden sluiten met betrekking tot welbepaalde leveringen en diensten van gemeentelijk belang.²³⁷ Het was dus een relatief beperkte machtiging, gezien de tijdsbeperking ("bepaalde tijd") en de bevoegdheidsbeperking ("leveringen en diensten van gemeentelijk belang"). Het decreet houdende intergemeentelijke samenwerking uit 2001 heeft de Intercommunalewet echter voor een groot deel opgeheven. Bovendien omvatte het nieuwe decreet geen algemene regeling voor de gemeenten om overeenkomsten af te sluiten.²³⁸

Echter, het decreet houdende intergemeentelijke samenwerking biedt wel een manier voor gemeenten om zich met elkaar te verstaan voor projectmatige contractuele samenwerking. Het gaat om de hierboven besproken interlokale vereniging. Het gaat hierbij wel om een contractuele samenwerking met een duurzaam karakter. Voor contracten tussen gemeenten waarbij de duurtijd niet langer is dan die van een gewone contractuele relatie leent de interlokale vereniging zich dus niet, waardoor er in het vernoemde decreet geen wetskrachtige grondslag voorhanden is.

Het Gemeentedecreet biedt een oplossing. In artikel 196 is opgenomen dat gemeenten ook op niet-projectmatige basis onderling overeenkomsten kunnen afsluiten. Deze bepaling is ruimer dan die uit de Intercommunalewet, gezien er geen tijdsbeperking meer geldt, en bovendien is er geen beperking tot leveringen en diensten van gemeentelijk belang. Wel mag geen afbreuk gedaan worden aan het decreet houdende intergemeentelijke samenwerking. Er zal dus geval per geval moeten bekeken worden of de samenwerking in kwestie beantwoordt aan een projectmatig karakter. De keuze voor de weg van artikel 196 Gemeentedecreet dan wel voor een regeling uit het DIS zal goed moeten gemotiveerd worden. Artikel 196 Gemeentedecreet doet bovendien geen afbreuk aan de verplichtingen met betrekking tot overheidsopdrachten. Ook bij contracten tussen gemeenten inzake werken, leveringen en diensten moet, ingevolge het Teckal-arrest²³⁹ van het Hof van Justitie, de mededinging spelen. Tot slot, bij gebreke aan een dwingende positiefrechtelijke regeling die een specifieke decretale machtiging vereist kunnen gemeenten wel contracteren met andere personen dan gemeenten, met artikel 1123 B.W. als rechtsgrond.²⁴⁰

²³⁷ Artikel 28 Intercommunalewet 1986.

²³⁸ F. VANDENDRIESSCHE, "Contracten tussen gemeenten na het Gemeentedecreet", *TGEM*, 2007/1, p27-30.

²³⁹ H.v.J. Teckal, C-107/98, 18 november 1999.

²⁴⁰ F. VANDENDRIESSCHE, "Contracten tussen gemeenten na het Gemeentedecreet", *TGEM*, 2007/1, p27-30.

8 De regioscreening

Intergemeentelijke samenwerking, zowel binnen als buiten het voorziene decreet, is een vaak gebruikt middel gebleken om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. De toegenomen samenwerking heeft dan ook een positief effect op de lokale bestuurskracht. Het aanvoelen is dat intergemeentelijke samenwerking zelfs dreigt ten onder te gaan aan het eigen succes. Er stelt zich de vraag of die massa aan samenwerkingsverbanden niet leidt tot minder transparantie, efficiëntie en democratische controle. Schepenen spurten van vergadering naar stuurgroep, gemeenteraden hebben geen zicht meer aan welke structuur en tot welk doel ze subsidies uitdelen, en ook de ambtenaren geraken het overzicht op de veelheid aan structuren kwijt.

De discussie die daarmee gepaard gaat is niet nieuw. De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (voorloper van VLABEST) pleitte jaren geleden al voor een regioscreening van het intermediair niveau.²⁴¹ Inspiratie vond de Raad in Nederland. Daar analyseerde een stuurgroep van onafhankelijke deskundigen aan het eind van vorige eeuw de bestuurskrachtproblemen van een aantal regio's. Er werden knelpunten geïnventariseerd en doorgelicht en oplossingen voorgesteld.²⁴²

8.1 Interne staatshervorming

De Vlaamse regering Peeters II (2009-2014) heeft de ambitie opgenomen om een interne Vlaamse staatshervorming door te voeren.²⁴³ Daartoe werden een groenboek en een witboek opgesteld, welke werden geconcretiseerd in concrete actie- en implementatieplannen. Bedoeling was om die door te voeren voor het einde van de legislatuur.²⁴⁴ Een aantal beoogde hervormingen werden effectief gerealiseerd. Het administratief toezicht op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden werd herpositioneerd, waarbij vormen van bijzonder bestuurlijk toezicht verdwijnen, en het algemeen bestuurlijk toezicht aan belang wint. Er werd meer controle door de gemeenteraadsleden mogelijk gemaakt op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.²⁴⁵ De administratieve planlast werd teruggedrongen door allerhande administratieve vereenvoudigingen.²⁴⁶

²⁴¹ HOGE RAAD VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van gemeenten*, Brussel, HRBB, 2002.

²⁴² AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Regioscreening. Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en analyse*, Brussel, ABB, 2012, p.11-12.

²⁴³ VLAAMSE REGERING, *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, Brussel, Vlaamse Regering, 2009, 81-82.

²⁴⁴ G. BOURGEOIS, *Beleidsnota 2009-2014. Binnenlands bestuur*, Brussel, Vlaamse regering, 2009, 62p.

²⁴⁵ Decreet van 18 januari 2013 houdende de wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, B.S. 15 februari 2013.

²⁴⁶ Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd, B.S. 11 augustus 2011.

8.2 Bestuurlijke verrommeling

Belangrijker in het kader van deze scriptie is het reeds aangehaalde knelpunt, namelijk de vaststelling dat er verschillende bestuurslagen en overheidsinstanties voor eenzelfde beleidsbepaling beslissingsbevoegdheid hebben. Deze onsamenhangende bevoegdheidsverdeling heeft tot gevolg dat de administratieve lasten voor de burger en de private rechtspersonen stijgen, wat de efficiëntie en effectiviteit van de overheidswerking hypothekeert. Daarnaast zijn er tussen de drie klassieke bestuurslagen een veelheid, zowel in soort als in aantal, aan intermediaire structuren ontsproten. Deze problematiek wordt vat men onder de noemer 'bestuurlijke verrommeling'.²⁴⁷

Deze verrommeling leidt tot een gebrekkige democratische controle op het bestuur, een verstorende en/of overlappende parallelle beleidsuitoefening en een gebrek aan transparantie en efficiëntie.²⁴⁸ Doel van de interne Vlaamse staatshervorming is dan ook een verbetering van de binnenlandse bestuurlijke organisatie, door een bipolair model te beogen. Aan de ene kant staat dan Vlaanderen (Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap), aan de andere staan de gemeenten. Het subsidiariteitsprincipe moet daarbij als bevoegdheidscriterium gelden. De instrumenten daartoe zijn functionele concentratie (minder overheidslagen betrokken bij het beleid) en territoriale consolidatie (geharmoniseerde bestuursschalen).²⁴⁹

Opdat er meer bevoegdheden naar de gemeenten zouden kunnen worden verschoven is het van belang dat deze beschikken over voldoende professionalisme en een efficiënte werking. Schaalvergroting wordt met het oog daarop naar voor geschoven.²⁵⁰ Deze schaalvergroting kan vorm krijgen door middel van regiovorming. Dit brengt onder meer met zich mee dat de gemeenten uit een regio (gezien als cluster van 10 tot 15 gemeenten) nog tot zo weinig mogelijk geografisch verschillende intergemeentelijke structuren zouden gaan behoren.²⁵¹

8.3 Methodologie van de regioscreening

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) greep terug naar het idee van de Hoger Raad voor Binnenlands Bestuur tot een volledige en grondige doorlichting van het intermediaire niveau.²⁵² Het is volgens de adviesraad een alternatief voor een top-down benadering. VLABEST werkte deze mogelijkheid verder uit in een concrete methodologie.²⁵³

²⁴⁷ J. DEBIEVRE, "Op zoek naar meer democratische legitimiteit en controle (maar minder toezicht) – Recente wijzigingen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *T.Gem.*, 2013, afl. 2, 64-75.

²⁴⁸ Groenboek Interne Staatshervorming, juni 2010, 11-12.

²⁴⁹ K. STEYERS, E. WAYENBERG, H. REYNAERT, "Van millefeuille tot boekske? Recept van de interne Vlaamse staatshervorming", *B&B* 2010, afl. 4, 317-331.

²⁵⁰ Groenboek Interne Staatshervorming, juni 2010, 22.

²⁵¹ J. DEBIEVRE, "Op zoek naar meer democratische legitimiteit en controle (maar minder toezicht) – Recente wijzigingen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *T.Gem.*, 2013, afl. 2, 64-75.

²⁵² VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN, *Conceptnota Vlaamse interne staatshervorming*, Brussel, VLABEST, 2009.

²⁵³ VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN, *Vlaamse interne staatshervorming. Een methodologisch kader voor de regioscreening*, Brussel, VLABEST, 2010.

8.3.1 Eerste fase

Daarop werden de intermediaire structuren dan doorgelicht en geëvalueerd. Met een gebiedsdekkende regioscreening was het in eerste instantie de bedoeling van de Vlaamse overheid om een inventaris bekomen van de bestaande intermediaire structuren.²⁵⁴ De inventarisatiefase doorliep een aantal stappen. Zo was er de voorbereiding en wetenschappelijke onderbouwing van de methodologie door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.²⁵⁵ Op basis van de onderzoeksresultaten werd daarna een databank ontwikkeld, welke vervolgens als inventaris werd ingevuld.²⁵⁶

Deze eerste fase liep van september 2011 tot januari 2012. Het opzet was erg ruim. Zowel formele als minder formele samenwerkingsverbanden werden opgelijst. In een beleidsbrief geeft minister Bourgeois aan dat meer dan 2.200 initiatieven werden geïdentificeerd, waardoor er een duidelijke inventaris is bekomen. Belangrijkste doelstelling van deze fase is om het debat over de verrommeling te objectiveren. Zo kan er een meer precieze definiëring en probleemstelling komen.

Per Vlaamse gemeente zijn er gemiddeld 68 samenwerkingsverbanden. Herstappe had er het minste (30) en Turnhout het meeste (152). Kleine gemeenten (<5000 inwoners) blijken aan relatief weinig samenwerkingsverbanden deel te nemen (55). Grote steden (>100.000 inwoners) blijken dan weer deel te nemen aan relatief veel verbanden (93). De gemeenten die daartussen lagen werden in verband met het aantal verbanden slechts beperkt beïnvloed door het aantal inwoners.²⁵⁷

8.3.2 Resultaten eerste fase

Het concept van samenwerkingsverbanden blijkt al zeer lang te bestaan. In de jaren zestig, zeventig en tachtig verloopt de aangroei gestaag. Eind jaren negentig, maar vooral na het jaar 2000 is de stijging explosief. Vooral interlokale en projectverenigingen zijn de oorzaak.

Verder wordt de lokale samenwerking complex genoemd, gezien de verschillende soorten en schaalniveaus van samenwerking, de inhoudelijke invulling en de juridische verankering. Er wordt opgeroepen tot een duidelijke focus en probleemstellingen, om zo niet alle verbanden te categoriseren als verrommeling.

Uit de regioscreening bleek dat slechts 298 verbanden tot een van de vier vormen zoals voorgeschreven in het DIS behoren. De helft van die verbanden volgens het decreet zijn interlokale verenigingen. De opdrachthoudende verenigingen zijn goed voor 20%. De dienstverlenende verenigingen en projectverenigingen omvatten respectievelijk 12 en 17%.

²⁵⁴ Groenboek Interne Staatshervorming, juni 2010, 50.

²⁵⁵ STEUNPUNT BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN, *B-project regioscreening als instrument voor bestuurlijke hervorming*, Leuven, SBOV, 2011.

²⁵⁶ AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Regioscreening. Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en analyse*, Brussel, ABB, 2012, p.12-15.

²⁵⁷ AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Regioscreening. Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en analyse*, Brussel, ABB, 2012, p.17-18.

De interlokale (gemiddeld 6, mediaan 4 gemeenten) en projectverenigingen (gemiddeld 6,7 gemeenten) zijn op relatief kleine schaal actief. Bij de dienstverlenende vereniging participeren gemiddeld 22 gemeenten, bij de opdrachthoudende 20. De verschillende schaalgrootte valt voornamelijk te verklaren door de verschillende beleidsdomeinen waarin de verbanden actief zijn. Zo zijn opdrachthoudende verenigingen actief op het gebied van de nutsvoorzieningen (bijvoorbeeld distributienetbeheerders) en leefmilieu (bijvoorbeeld afvalintercommunales). De dienstverlenende verenigingen zijn dan weer bezig met streekontwikkeling (grondbeheer en ruimtelijke ordening) en beheersmatige samenwerking (financiering participaties distributienetbeheerders gemengde sector). Projectverenigingen richten zich op cultuur en erfgoed, interlokale verenigingen op wonen, vorming, sport en onderwijs.

Naast de decretale verenigingen zijn er ook nog andere vormen van intergemeentelijke samenwerking. Zo zijn er tal van informele vormen van samenwerking tussen de gemeenten. Het gaat dan over structureel overleg tussen de politieke actoren (bijvoorbeeld burgemeestersoverleg of conferentie van burgemeesters) of tussen de ambtenaren (bijvoorbeeld cultuuroverleg, intergemeentelijke werkgroepen). Het gaat om verbanden van gemiddeld tien gemeenten. De mediaan ligt op acht. 32% van deze samenwerkingsvormen is beleidsoverschrijdend. Welzijn en cultuur zijn goed voor respectievelijk 16 en 13%.

Er zijn ook nog een heel aantal structuren die zijn opgericht door de Vlaamse of federale overheid ter uitvoering van hun beleid. Het merendeel van deze structuren werd opgezet tussen 2000 en 2005. Het is een erg diverse categorie van verbanden. Er zijn structurele samenwerkingen met de schaalgrootte als doel (bijvoorbeeld politiezones), maar ook samenwerkingen die meer een planningsinstrument zijn (bijvoorbeeld zorgregio's) of ook verbanden die een territoriale afbakening zijn waarbinnen initiatieven kunnen worden genomen (bijvoorbeeld onderwijszones). In de welzijnssector wordt er gewerkt met zorgregio's, waarvan de afbakening gebeurde op basis van een socio-economische geografische analyse naar de natuurlijke fluxen en invloedssferen tussen diverse gemeenten. Aangaande het werkgelegenheidsbeleid werkt men met zorggebieden om de werkwinkels optimaal te spreiden.

Naast het oplijsten van de kwantitatieve gegevens werden deze ook gebiedsgericht geanalyseerd. Die analyse was gericht op de zoektocht naar clusters van samenwerking tussen gemeenten. Een cluster is dan een groep van gemeenten die meer samenwerkt met elkaar dan met andere gemeenten. Daarop is een clusteranalyse uitgewerkt die in een matrix de intensiteit van samenwerking weergeeft. Er werd op die manier onmiddellijk al visueel aangetoond dat er groepen van gemeenten zijn die onderling heel intensief samenwerken.

Er wordt vastgesteld dat de oude grenzen, van provincies en arrondissementen, herkenbaar zijn, maar hoe langer hoe meer doordringbaar worden. Hoewel de grenzen van die clusters waarneembaar zijn, zijn ze niet absoluut. Gemeenten werken dus ook nog buiten de cluster, zij het in mindere mate, samen met andere gemeenten. Er is wel veel verschil in de intensiteit. In sommige streken is de samenwerkingsintensiteit binnen een cluster veel hoger dan elders,

waardoor de cluster scherper afgelijnd is. Er zijn ook gemeenten die moeilijk binnen één cluster ingedeeld kunnen worden, gezien ze zich op het grensgebied van meerdere clusters bevinden. Ook binnen clusters is er ook nog binnen de clusters een gelaagdheid waarneembaar, van kleinere groepen van gemeenten die nog intenser samenwerken.

Deze analyse kan nog verder verfijnd worden door de hiërarchische clusteranalyse. Zulk een verfijning heeft als doel om groepen van gemeenten te identificeren die onderling sterk op elkaar gelijken, maar sterk van andere groepen van gemeenten verschillen. Zo een hiërarchische analyse wordt weergegeven in een boomfiguur en geeft duidelijk de sterke gelaagdheid van het intermediaire niveau aan. De resultaten worden dan kwalitatief geanalyseerd per provincie en per cluster.

Een opvallende vaststelling is de recente toename van samenwerking op kleinere schaalniveaus. Deze toename wordt vooral gerealiseerd door interlokale en projectverenigingen. De gemeenten hebben de afgelopen jaren hierop ingezet om te komen tot een vergroting van hun capaciteit en expertise op verschillende beleidsdomeinen. Ze hebben intergemeentelijke samenwerking kortom gebruikt als een middel om hun bestuurskracht te vergroten.

Nog opmerkelijk is de samenwerking tussen de centrumsteden. Zij lijken elkaar te hebben gevonden in de gemeenschappelijke problemen waarmee zij, ondanks hun eigenheid, geconfronteerd worden.²⁵⁸

8.3.3 Tweede fase

Deze structuren werden dan in een tweede fase per provincie geëvalueerd door de gemeentebesturen, de provincies en de Vlaamse overheid. Deze evaluatiefase ging van start in maart 2013 en eindigde eind 2013. Aan de hand van een vragenlijst werd aan de gemeenten gevraagd een kritische zelfevaluatie te doen. Het initiatief lag dus bij de betrokken structuren. Aan de hand van de individuele zelfevaluaties en een reflectie met de gemeentebesturen zelf, onder leiding van de gouverneurs, werd dan een synthesesnota opgesteld. Deze provinciale synthesesnota's worden door de Vlaamse overheid nu geïncorporeerd in een Vlaamse synthesesnota.

8.3.4 Derde fase

De laatste fase van de regioscreening bestaat uit de opmaak van een actieplan. De finaliteit van de regioscreening zal benoemen op welke manier lokale besturen aan bestuurskracht kunnen winnen door samen te werken en op welke manier vermeden wordt dat de samenwerkingsverbanden leiden tot minder coördinatie, transparantie, democratische aansturing, efficiëntie en effectiviteit. Het is onwaarschijnlijk dat deze fase zal uitgevoerd kunnen worden in de legislatuur van Peeters II.

²⁵⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 2012-2013, nr. 1759/1 en AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Regioscreening. Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en analyse*, Brussel, ABB, 2012.

DEEL III: DE FUSIE VAN GEMEENTEN

1 Wettelijke basis

Het gemeentedecreet bevat in artikel 297 de basis voor een vrijwillige samenvoeging van gemeenten. Het initiatief tot een fusie komt daarbij van de gemeenten zelf. Gemeenten dienen een gemeenschappelijk voorstel in bij de Vlaamse regering. Deze kan dit dan als ontwerp van decreet indienen bij het Vlaams parlement. Wanneer gemeenten dan samengevoegd worden verklaard, moeten de betreffende gemeenteraden de gemeenschappelijke belangen in onderlinge overeenstemming regelen. Geschillen worden beslecht bij de Raad van State, tenzij wanneer ze betrekken hebben op rechten die voortvloeien uit titels of bezit, welke aan de bevoegdheid van hoeven en rechtbanken toebehoren.²⁵⁹

Het was de bedoeling dat de gemeenteraden van de kandidaat-gemeenten tegen 30 april 2011 een principiële beslissing zouden nemen om vanaf 1 januari 2013 van start te kunnen gaan als fusiegemeente. Ondanks de organisatorische en financiële ondersteuning is er geen nieuwe fusiegemeente gevormd.

²⁵⁹ J. DUJARDIN, D. BEIRENS, M. BOES, I. CARLENS, G. DECOSTER, N. DE VOS, L. DE VUYST, D. D'HOOGHE, S. JOCHEMS, J. LEROY, I. OPDEBEEK, M. SUYKENS, B. VAN ACKER, F. VANDENDRIESSCHE, L.M. VENY, I. VOS, *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, p233-234.

2 Voor- en nadelen van fusie

Schaalhervormingen van de lokale besturen worden over het gehele Europese continent als sinds de jaren zestig toegepast. Er is dan ook al veel onderzoek naar gebeurd. Dat laat ons toe voor- en nadelen van fusies op te sommen. SWIANIEWICZ somt de belangrijkste op.²⁶⁰

2.1 Voordelen

Het meest voor de hand liggend zijn natuurlijk de schaalvoordelen. Hoe groter de schaal, hoe goedkoper de dienstverlening. Een hogere efficiëntie en effectiviteit liggen aan de basis.

Een tweede voordeel betreft de bevoegdheden. Hoe groter de lokale overheid, hoe meer bevoegdheden ze aan kan. Als de bestuurskracht toeneemt, wordt decentralisatie dan ook een reële politieke optie.

Een eerder onverwacht voordeel gaat over participatie. Hoe meer bevoegdheden worden aangeboden, hoe groter het belang van het lokale niveau. Onderzoek wijst uit dat dan ook de aanmoediging om als burger te participeren toeneemt.

Hoe groter de lokale overheid, hoe beter de planning en economische ontwikkeling.

Hoe groter de overheid, hoe beter de verdeling van de lasten.

2.2 Nadelen

Hoe groter de gemeente, hoe groter de afstand tussen burger en bestuur. Zeker in kleinere gemeenten vrezen veel burgers dat hun stem niet meer gehoord zal worden.

Hoe groter de gemeente, hoe groter de fysieke afstand tussen burger en gemeentelijke dienstverlening, tenminste, als er voor wordt gekozen de dienstverlening te centraliseren.

Hoe groter de gemeente, hoe kleiner de aandacht voor lokale identiteiten.

Hoe meer entiteiten fuseren, hoe groter het gevaar op conflicten tussen de (inwoners van de) entiteiten. Het gaat dan vooral over spanningen tussen het (nieuwe) centrum en de rand.

De directe relatie tussen schaalgrootte en bestuurskracht wordt betwist. De kwaliteit van het bestuur neemt niet altijd toe na een fusie.

²⁶⁰ P. SWIANIEWICZ, "If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? An East European Perspective", *Local Government Studies* 2010, 36(2), 183-203.

3 Geschiedenis van de fusie in België

3.1 1830-1976

Het autonomiestreven van de nieuwe natie werkte aanstekelijk voor de lokale besturen. De 2.498 gemeenten werden er 2.675.²⁶¹ Vele gemeenten die in de jaren voorafgaand aan de onafhankelijkheid hun autonomie waren verloren defusioneerden. Fusies stonden niet op de agenda.²⁶² De gemeenten kregen steeds meer taken toegewezen, de wensen van de inwoners groeiden aan en de personeelsleden waren maar beperkt geschoold. In 1928 kwam men tot het inzicht dat een schaalvergroting wenselijk was en daarvoor werd intergemeentelijke samenwerking mogelijk gemaakt.²⁶³ De genomen maatregelen behaalden echter niet het resultaat dat men voor ogen had.²⁶⁴ In 1937 werd door het 'studiecentrum voor de hervorming van de staat' een voorstel opgesteld om gemeenten te laten fusioneren. Alle gemeenten met minder dan 500 inwoners moesten verplicht fusioneren, voor die tussen 500 en 1000 was de mogelijkheid er. Zoals voorgeschreven door de Grondwet moest het parlement krachtens een wet uiteindelijk de fusies goedkeuren. Door Wereldoorlog II werd uiteindelijk geen uitvoering gegeven aan dit voornemen.

Eind jaren vijftig nam de regering opnieuw standpunt in. Er moesten samenvoegingen van gemeenten komen. De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven trad haar bij. Het zou dan weer duren tot de jaren zestig voor er sprake was van een systematisch beleid. De regering Eyskens nam, in een streven om de Belgische economie structureel te versterken, de wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel aan.²⁶⁵ Om bedrijven beter van dienst te kunnen zijn, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van vergunningen, paste ook een schaalvergroting in dat plaatje. Een van de hoofdstukken van die wet introduceerde daarom een relatief eenvoudige procedure om gemeenten samen te voegen. Tot een fusie kon enkel worden overgegaan indien er geografische, taalkundige, financiële, economische, sociale of culturele overwegingen dit verantwoordden. Het initiatiefrecht lag bij de minister van Binnenlandse Zaken. De in de ministerraad overlegde voorstellen werden overgemaakt aan de gemeenteraden en deputaties ik kwestie, welke dan drie maanden hadden om een advies uit te brengen. Het ging voornamelijk om vrijwillige fusies. In 1971 werd deze procedure afgesloten. Er werden vier fusiebewegingen gerealiseerd, waardoor 304 gemeenten verdwenen.²⁶⁶

²⁶¹ S. VRIELINCK, *De territoriale indeling van België (1795-1963): bestuursgeografisch en statistisch repertorium van de gemeenten en de supracommunale eenheden (administratief en gerechtelijk), met de officiële uitslagen van de volkstellingen*, Leuven, Universitaire Pers, 2000.

²⁶² K. DE CEUNINCK, *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, Brugge, Vanden Broele, 2009, p9-10.

²⁶³ Wet van 1 maart 1922 omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen belang.

²⁶⁴ J. ACKAERT, C. DEKIEN, *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Beleidsevaluerend onderzoek m.b.t. de gemeenten uit het Vlaamse Gewest*, Leuven, Afdeling bestuurswetenschap KU Leuven, 1989, p.6.

²⁶⁵ B.S. 15 februari 1961.

²⁶⁶ K. DE CEUNINCK, *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, Brugge, Vanden Broele, 2009.

3.2 De fusieoperatie van 1976²⁶⁷

Er bleven echter nog steeds 1.420 gemeenten (60%) met minder dan 2.000 inwoners over. De regering wou daarom het tempo versnellen.

In augustus 1972 pakte de krant 'La Libre Belgique' uit met het 'Plan Costard'. Het betrof een gelekt document voor intern gebruik tussen de administratie Binnenlandse Zaken en het kabinet van bevoegd minister Costard. Het bevatte een reeks fusievoorstellen en was zo een eerste verdienstelijke poging tot herstructurering van de Belgische gemeenten. Hoewel de bekendmaking van dit plan heeft bijgedragen aan de bewustwording van de problematiek en de te volgen richting, is het nooit tot uitvoering gekomen. De regering viel in januari 1974.²⁶⁸

De nieuwe regering Tindemans I ging echter op hetzelfde pad verder. Ook de nieuwe meerderheid was van oordeel dat een verplichte fusieronde noodzakelijk was om paal en perk te stellen aan de te grote versnippering op lokaal vlak. Bevoegd minister van Binnenlandse Zaken (Joseph Michel) heeft achteraf de motivaties van de ministerraad benoemd. Eerst en vooral was er de veranderende leefwereld: afstanden werden kleiner. Daarnaast droegen centrumgemeenten te vaak de (financiële) lasten voor voorzieningen waarvan inwoners van de randgemeenten in de lusten deelden. Ten derde was er de gegroeide verwevenheid van de randgemeenten met de stad tot een urbane gemeenschap. Als vierde motivatie werd het gebrek aan voldoende geschoold personeel in de kleine landelijke gemeenten aangestipt. De laatste reden en wellicht de meest doorslaggevende was de slechte financiële toestand van veel gemeenten.²⁶⁹

Men wou dus niet enkel de allerkleinste gemeenten afschaffen maar vooral ook bestuurskrachtige lokale overheden tot stand brengen. Het ging daarom niet enkel over een minimale oppervlakte of een minimaal bevolkingscijfer, maar ook over de financiële draagkracht die een eigentijds gemeentelijk beleid, mee vorm gegeven door gespecialiseerd personeel, moest kunnen ondersteunen.²⁷⁰

Tot het bereiken van dat doel werd enkele jaren eerder al de wet van 23 juli 1971 betreffende de samenvoeging van de gemeenten en de wijziging van hun grenzen aangenomen.²⁷¹ Opnieuw kon er slechts overgegaan worden tot een fusie indien de overwegingen van bepaalde aard dit verantwoordden. In artikel 1 van de wet werden geografische, economische, sociale, culturele of financiële redenen als grond aanvaard.

²⁶⁷ Voor een verdere toelichting, zie: K. DE CEUNINCK, *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, Brugge, Vanden Broele, 2009.

²⁶⁸ J. ACKAERT, C. DEKIEN, *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Beleidsevaluerend onderzoek m.b.t. de gemeenten uit het Vlaamse Gewest*, Leuven, Afdeling bestuurswetenschap KU Leuven, 1989, p.13 en K. DE CEUNINCK, *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, Brugge, Vanden Broele, 2009, p.31-34.

²⁶⁹ K. DE CEUNINCK, "Opgeruimd staat netjes? Fusies en alternatieven voor de bestuurlijke verrommeling", *BB&B* 2010, 332-345.

²⁷⁰ *Parl. St. Kamer*, 1970-1971, nr. 991/3.

²⁷¹ Uitvoering door het KB van 17 september 1975 en bekrachtigd door de wet van 30 december 1975.

Het initiatiefrecht ging opnieuw uit van de minister. Na diens voorstel was het aan de betrokken gemeenteraden en deputaties om advies te geven. Op basis daarvan werden de initiële plannen (beperkt) bijgestuurd waarna de nieuwe gemeentegrenzen werden uitgetekend en in een wetsontwerp gegoten. Op dit ontwerp kon de Kamer van Volksvertegenwoordigers geen amendementen meer inbrengen. Vanaf 1 januari 1977 waren er dan nog 589 gemeenten.²⁷²

Deze fusieoperatie kende enorm veel weerstand. De pijlen van de misnoegde gemeenten richtten zich vooral op de beperkte tijdspanne waarin de knopen werden doorgehakt en de autoritaire top-down benadering waarbij niet veel rekening werd gehouden met de gegeven adviezen. Volgens de socialisten die toen nationaal in de oppositie zaten werd de operatie ook op zulk een manier doorgevoerd dat de socialistische invloed zou teruggedrongen worden. De verdedigers schuiven net de strakke timing en de doortastendheid van minister Michel naar voren als redenen voor het welslagen van de bestuurlijke herschaling.²⁷³

De gemeenten kregen meer bevoegdheden, konden opnieuw een eigentijds personeelsbeleid voeren en meer planmatig werken. Het valt dus niet te ontkennen dat de gemeenten beter af zijn sinds de fusies van 1976.²⁷⁴ Echter, de aanpak heeft ervoor gezorgd dat gemeentelijke fusies in de politieke taboesfeer vertoeven.

3.3 Jaren 2000

Sinds het begin van de 21^e eeuw hebben we al het kerntakendebat (2001-2003), de discussie naar aanleiding van het bestuursakkoord uit 2003 en de opstelling van het gemeentedecreet (2005) achter de kiezen.²⁷⁵

3.4 Interne staatshervorming 2009

In de plannen van de nieuwe regering Peeters II, die werden neergeschreven in het bestuursakkoord in 2009, werd een bestuurlijke herverdeling voorgeschreven. Coalitiepartijen CD&V, sp.a en N-VA hebben een apart hoofdstuk gewijd aan het streven naar "een slagkrachtige overheid". Daarin stelden ze: "*Een vereenvoudiging van de interveniërende bestuurslagen is noodzakelijk om te komen tot een efficiëntere werking van de overheid*". Er werd een interne Vlaamse staatshervorming in de stijgers gezet om de gemeenten en de Vlaamse overheid te versterken.²⁷⁶

²⁷² Al is de fusie in Antwerpen eigenlijk pas in 1982 doorgevoerd.

²⁷³ K. DE CEUNINCK, *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 271-273.

²⁷⁴ J. ACKAERT en C. DEKIEN, *Samenvoeging van gemeenten : veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering : beleidsevaluerend onderzoek m.b.t. de gemeenten uit het Vlaamse gewest*, Leuven, K.U. Leuven – Afdeling Bestuurswetenschappen, 1989.

²⁷⁵ K. DE CEUNINCK, "Opgeruimd staat netjes? Fusies en alternatieven voor de bestuurlijke verrommeling", *Burger bestuur & beleid* 2010, 332-345.

²⁷⁶ G. BOURGEOIS, *Beleidsnota 2009-2014. Binnenlands bestuur*, Brussel, Vlaamse regering, 2009, 62p.

De nieuwe meerderheid op Vlaams niveau had daarbij een doel voor ogen: "De bedoeling is om het bestuur dichterbij de burger te brengen. We opteren voor een opbouw van onderuit. Daarin staan sterke gemeenten centraal".²⁷⁷

Een eerste doelstelling was om per beleidsdomein te komen tot maximum twee overheidsniveaus die elk, aan de hand van homogene takenpakketten, bevoegdheden uitoefenen. Ten tweede wenste de politieke meerderheid ook het aantal intermediaire besturen terug te dringen. Ten derde kwam het functioneren van de gemeentelijke overheden in het vizier. De financiering diende aangepast en de planlast verminderd. Ook het aantal gemeenten diende te krimpen. Daartoe poogde men de gemeentes aan te moedigen tot vrijwillige fusies. De regeringspartijen verwoordden het als volgt. "De Vlaamse regering moedigt vrijwillige fusie van gemeenten aan en verleent ondersteuning onder meer via eenmalige subsidiebonus".²⁷⁸

De minister van binnenlandse zaken Geert Bourgeois heeft daarop een witboek interne staats Hervorming uitgetekend.²⁷⁹ Het werd door de regering goedgekeurd op 8 april 2011. Het boek bevat een knelpuntanalyse van de Vlaamse bestuurlijke organisatie. Een gebrek aan bestuurskracht bij verschillende gemeenten komt daarin sterk naar voren. Aangezien de gemeenten steeds meer complexe uitdagingen en taken voorgeschoteld krijgen is het uiteraard ook van belang dat ze over het vermogen beschikken om die uitdagingen en taken de baas te kunnen. Schaalvergroting kan een deel van de oplossing zijn.

Aangaande de fusies heeft de Vlaamse regering op 30 april 2010 een ondersteuningskader aangeboden aan de gemeenten. Als wortel ter aanmoediging van vrijwillige fusies werd in de tijd beperkte ondersteuning aangeboden. Het gaat dan concreet in eerste instantie over het ondersteunen op administratief en juridisch vlak van gemeenten die de stap willen zetten. Een fusiebegeleidingsteam²⁸⁰, samengesteld uit afgevaardigden van het Agentschap Binnenlands Bestuur, de gemeenten en OCMW's in kwestie, de VVSG en de gouverneur van de betreffende provincie.²⁸¹ In tweede instantie gaat het over het toebedelen voor zes jaar van extra middelen uit het gemeentefonds opdat het aandeel van de nieuwe fusiegemeente groter is dan de optelsom van de deelnemende gemeenten.²⁸²

Tot 31 december 2011 konden gemeenten een fusievoorstel indienen. De fusie zou dan ingang vinden op 1 januari 2013. Deze maatregelen hebben echter tot geen enkele vrijwillige

²⁷⁷ VLAAMSE REGERING, *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, Brussel, Vlaamse Regering, 2009, p81.

²⁷⁸ VLAAMSE REGERING, *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, Brussel, Vlaamse Regering, 2009, p81.

²⁷⁹ Witboek Interne Staats Hervorming, april 2011.

²⁸⁰ Wordt ook 'ondersteuningsteam' genoemd.

²⁸¹ De gouverneur ziet toe op de elementen die vallen onder federale verantwoordelijkheid, zoals burgerlijke stand en politie.

²⁸² G. BOURGEOIS, *Nota aan de Vlaamse regering – Uitvoering Vlaams regeerakkoord – Vaststelling van een kader ter ondersteuning van vrijwillige fusies van gemeenten – Financiële en organisatorische ondersteuning*, Brussel, 2010, 12-14.

samenvoeging van gemeenten geleid. Het Agentschap voor binnenlands bestuur beschouwt de genomen initiatieven desondanks als waardevol, gezien het fusiedebat erdoor aan luister won.²⁸³

²⁸³ AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Beleid van de Vlaamse regering tot stimulering van vrijwillige fusies van gemeenten. Evaluatierapport van het agentschap voor binnenlands bestuur*, Brussel, ABB, 2014, p2.

4 Onderzoek naar het falen

Het kader voor vrijwillige fusies werd vanuit verschillende invalshoeken geëvalueerd. De minister heeft die initiatieven in oogschouw genomen, gericht op een verlenging van de fusiemogelijkheid na de lokale verkiezingen van 14 oktober 2012. Een van die initiatieven betreft een Rondetafel van experts, in januari 2013. De vragen die de gezaghebbende academici van de Vlaamse universiteiten zich in hoofdzaak stelden waren: 'Hoe kan een beleid inzake schaalvergroting er uitzien om tot resultaten te leiden?' en 'Hoe kan een richtinggevend beleid worden uitgewerkt?'. Volgens de leidende bestuurskundigen kunnen een viertal hoofdoorzaken worden aangewezen.²⁸⁴

Eerst en vooral is er het tijdsaspect. De experts zijn van oordeel dat de periode om een fusie te overwegen en daarna principieel daartoe te beslissen bijzonder kort was. Bovendien werd het kader ter kennis gebracht in de politiek gevoelige periode vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2012. Het onderwerp werd in de verkiezingscampagnes dan ook vermeden.

Een tweede hoofdoorzaak is het wezen van de politiek. Het is een bundeling van een aantal factoren uit politieke hoek. Zo is er weinig politieke wil om fusies tot stand te brengen. Naast de onwil om het eigen bestuursniveau in twijfel te trekken is er ook de vrees voor minder 'stalplaatsen' voor het politiek personeel. Een fusie brengt namelijk een vermindering van het aantal mandaten met zich mee. Daarbij wordt het argument van de representativiteit ingeroepen, argumenterend dat het relatief groter aantal raadsleden in kleinere gemeenten een meerwaarde is voor de representativiteit van het politiek bestel. Tot slot is er ook een gebrek aan politieke moed bij de lokale bestuurders die voorstander zijn om dit, zeker in verkiezingstijd, thema op de agenda te zetten.

Ten derde zijn er veel lokale verkozenen die niet overtuigd zijn van de noodzaak en mogelijke voordelen van een vrijwillige fusie. Dit is natuurlijk een oorzaak van het gebrek aan politieke wil. De experts vinden dat de benadering als fusieverhaal te eng is, en naar Nederlands voorbeeld beter rechtstreeks kan worden gekoppeld aan decentralisatie van bevoegdheden.

De laatste bundel van oorzaken is organisatorisch. Daarbij speelt vooral de nasleep van de fusieronde uit 1976. Verdeelkwesties en herstructureringen van de interne organisatie veroorzaakten onzekerheid, waardoor de nieuwe gemeenten een aanzienlijke verwerkingstijd nodig hadden. Logischerwijze staan bestuurders daar niet voor te springen.

²⁸⁴ AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Beleid van de Vlaamse regering tot stimulering van vrijwillige fusies van gemeenten. Evaluatierapport van het agentschap voor binnenlands bestuur*, Brussel, ABB, 2014, p5 e.v.

5 De fusie in Europa

5.1 Nederland

De Belgische fusies in de jaren zestig en zeventig liepen voorop op eenzelfde beweging bij onze noorderburen. Het Nederland van 1970 kende 913 gemeenten en de problemen waar in België komaf mee werd gemaakt bleven bestaan. In de jaren tachtig nam de toenmalige Nederlandse regering de kwestie ter harte. De lokale overheden werden erkend als basisbesturen, welke op termijn een inwonersaantal van 10.000 mensen moesten tellen. Daartoe werd overgegaan tot gemeentelijke herindelingen. Daarnaast was er ook de tendens tot decentralisatie van bevoegdheden naar het niveau het dichtst bij de burger.²⁸⁵

De Wet Algemene regels Herindeling, welke vandaag nog steeds van toepassing is (zij het na vele wijzigingen), vormt het wettelijk kader. Het initiatief kan uitgaan van de gemeente, de provincie of de minister van Binnenlandse Zaken. Opvallend is het spreekrecht voor de burger. De inwoners van de gemeenten kunnen zich over de plannen uitspreken. Daarna is het aan de betrokken provincie om op basis van de adviezen een definitief herindelingsvoorstel aan de minister over te maken. Wanneer die het voorlegt aan het parlement, en wanneer het parlement het voorstel goedkeurt, is de herindeling finaal goedgekeurd.²⁸⁶

Meerdere keren werd ook gepoogd om een nieuwe bestuurslaag op te richten. In de periode 1960-1989 waren er de debatten tot oprichting van gewesten. Deze vierde bestuurslaag moest een verlengde worden van het lokaal bestuur, tussen de gemeenten en de provincies in. Protest van gemeenten en provincies hebben ervoor gezorgd dat de gewesten er niet kwamen. In 1989 werd men nog altijd geconfronteerd met het besef dat de mogelijkheden voor regionale sturing in Nederland ontbraken. Deze keer werden stadprovincies als institutionele oplossing naar voren geschoven. In 1995 waren deze stadsprovincies het voorwerp van lokale referenda in Rotterdam en Amsterdam. De uitkomst was negatief, de ideeën werden opgeborgen.²⁸⁷

Ondertussen werd er voortdurend een herindelingsbeleid gevoerd. Er waren daarvoor twee redenen volgens HERWEIJER. Eerst en vooral was er een ruimtenood, vooral voor de steden. Randgemeenten werden dan ook bij steden gevoegd. In tweede instantie was er nog altijd de zoektocht naar de optimale schaal.

In 1990 waren er in Nederland nog 672 gemeenten. Vanaf dan werd het principe dat grotere gemeenten per definitie bestuurskrachtiger zouden zijn in vraag gesteld.²⁸⁸ Als voornaamste bezwaar wordt de dalende democratische werking en participatie genoemd: door de grotere

²⁸⁵ K. DE CEUNINCK, "Opgeruimd staat netjes? Fusies en alternatieven voor de bestuurlijke verrommeling", *BB&B* 2010, 332-345.

²⁸⁶ K. DE CEUNINCK, "Fusies van gemeenten, spelerei of noodzaak? Een korte blik over de grenzen", *VTOM* 2013 (01), 31-44.

²⁸⁷ K. DE CEUNINCK, "Fusies van gemeenten, spelerei of noodzaak? Een korte blik over de grenzen", *VTOM* 2013 (01), 31-44.

²⁸⁸ W. DERKSEN, *De gemeente als gemeenschap. Naar een nieuw lokaal bestuur*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij, 1993, 127-153.

afstand tot het bestuur is de burger minder betrokken bij het beleid. DERKSEN stelt in die periode een nieuwe invalshoek in het licht. Een 'knelpuntbenadering' bepaalt dat een tekort aan bestuurskracht in een gemeente voortaan bewezen moet worden. Ook moet worden aangetoond dat een fusie een passende oplossing kan bieden.

Het herindelingsbeleid in Nederland werd in de jaren 2000 desondanks verder gezet. Dezelfde aandachtspunten werden opnieuw naar voren geschoven. De bestuurlijke capaciteiten van de gemeenten moesten versterkt worden en er moesten mogelijkheden gecreëerd worden om te sturen in een stadsregionale context.²⁸⁹ In maart 2010 telde Nederland 430 gemeenten.

De regering Rutte II is niet van plan een ander pad te bewandelen. Weer wordt er ingezet op schaalvergrotingen, gekoppeld aan een decentralisatie van bevoegdheden naar de lokale overheden. Als schaaloptimum wordt 100.000 inwoners naar voor geschoven. Er kan echter worden afgeweken van dit richtcijfer indien de bevolkingsdichtheid van de streek dit verantwoordt. De Nederlandse provincies worden belast met het nemen van de nodige initiatieven.²⁹⁰

Net die rol voor de provincies wordt genoemd als een van de redenen voor het succes van het Nederlands herindelingsbeleid. Zij kunnen vrij van media-aandacht en lokale druk herindelingen opstellen. Bij het creëren van een draagvlak blijken vaak de grotere gemeenten de grootste voorstanders. De kleinere gemeenten die geannexeerd worden zijn dan eenzame verzetshaarden. Ook opvallend is dat geen enkele politieke partij zich echt uitspreekt ter verdediging van de kleinere gemeenten.²⁹¹

Tussen de formele start van het fusieproces en de uitvoering van de fusiewet zit gemiddeld een periode van twee jaar. De eerste gesprekken starten vaak een tot twee jaar eerder. Doorheen die periode worden de inwoners van de betreffende gemeenten meestal opgeroepen voor verkiezingen van het lokale, regionale of nationale niveau. Op die manier wordt de fusie ook een thema bij een stembusgang.²⁹²

5.2 Denemarken

Denemarken zat in de jaren zeventig wel mee op de trein. Men ging er van bijna 1.400 naar 275 gemeenten. De schaalvergroting werd gevolgd door een decentralisatie van bevoegdheden. Het gaat over transport, infrastructuur, onderwijs, hospitalen en verschillende sociale voorzieningen.

²⁸⁹ K. DE CEUNINCK, "Fusies van gemeenten, spelerei of noodzaak? Een korte blik over de grenzen", *VTOM* 2013 (01), 31-44.

²⁹⁰ NEDERLANDSE REGERING, *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PVDA*, Den Haag, Nederlandse regering, 2012, p40-42.

²⁹¹ K. DE CEUNINCK, "Fusies van gemeenten, spelerei of noodzaak? Een korte blik over de grenzen", *VTOM* 2013 (01), 31-44.

²⁹² AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Beleid van de Vlaamse regering tot stimulering van vrijwillige fusies van gemeenten. Evaluatierapport van het agentschap voor binnenlands bestuur*, Brussel, ABB, 2014, p10.

Bovendien verdwenen ook quasi alle gebonden subsidies. Op die manier werden de Deense gemeenten autonoom in de besteding van hun middelen.²⁹³

In de zomer van 2002 publiceerde een krant de resultaten van een enquête omtrent de organisatie van het binnenlands bestuur. Een meerderheid van de Denen bleek voor de afschaffing van de provincies en stond ook niet negatief tegenover schaalhervormingen van de gemeenten. De regering stelde daarop een commissie aan die de structuur van de lokale overheden moest evalueren. In haar eindrapport uit 2004 werden zes scenario's naar voor geschoven. Allen maakten melding van schaalvergrotingen van de lokale besturen. Amper enkele maanden en een korte inspraakperiode later presenteerde de regering haar voorstel. De provincies zouden worden afgeschaft en vervangen door een tussenbestuur in de vorm van regio's met slechts heel beperkte bevoegdheden. Voor de nieuwe fusiegemeenten werd een minimumaantal van 30.000 inwoners naar voren geschoven. Kleinere gemeenten waren niet uitgesloten, op voorwaarde van een intensere samenwerking met andere gemeenten. Daarop kwam er een onderhandelingsronde tussen de Deense politieke partijen.

Het definitieve akkoord verschilde niet veel van het regeringsvoorstel. Enkel de regio's werden nog bedeed met bijkomende bevoegdheden. De gemeenten kregen tot eind december 2004 om te beslissen met welke gemeenten ze zouden willen fusioneren of verregaand intergemeentelijk samenwerken. Er volgden vele consultaties en onderhandelingen tussen de lokale bestuurders onderling. Bovendien werden er ook 74 referenda georganiseerd. De regering ging akkoord met quasi alle fusievoorstellen. Er is dus sprake van 'gestuurde' vrijwillige fusies waarbij de centrale overheid wel de beslissing heeft genomen om tot een lokale schaalvergroting over te gaan, maar de keuze van de fusiepartners werd aan de gemeenten zelf over gelaten.²⁹⁴ Sinds 1 januari 2007 zijn er nog 98 gemeenten, met een gemiddelde omvang van 55.000 inwoners. 40% van de gemeenten telt tussen de 30.000 en de 50.000 inwoners, slechts 7 gemeenten tellen minder dan 20.000 inwoners.²⁹⁵

Bijzonder aan de plannen is het rechtstreekse verband dat men legt tussen deze hervorming en de ontwikkeling van het Deense welvaartsmodel. De gemeenten zouden een maximaal aantal (elementen van) bevoegdheden met betrekking tot de welvaartstaat krijgen toebedeeld. Het gaat dan natuurlijk over gezondheidszorg en werkgelegenheid, maar ook bijvoorbeeld over openbaar vervoer en milieu.

De snelheid waarmee deze operatie werd doorgevoerd is opmerkelijk. Op slechts 2 jaar tijd werd de gehele operatie doorgevoerd. Opvallend is nog dat in Denemarken de grotere lokale besturen

²⁹³ K. DE CEUNINCK, "Fusies van gemeenten, spelerei of noodzaak? Een korte blik over de grenzen", *VTOM* 2013 (01), 31-44.

²⁹⁴ AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Beleid van de Vlaamse regering tot stimulering van vrijwillige fusies van gemeenten. Evaluatierapport van het agentschap voor binnenlands bestuur*, Brussel, ABB, 2014, p13-14.

²⁹⁵ K. DE CEUNINCK, "Fusies van gemeenten, spelerei of noodzaak? Een korte blik over de grenzen", *VTOM* 2013 (01), 31-44.

net worden geacht zich meer te lenen tot actieve burgerparticipatie.²⁹⁶ Verder blijkt dat de meeste gefuseerde gemeenten pas na een verloop van enkele jaren een hogere graad van efficiëntie en effectiviteit bereiken. De vereniging van Deense gemeenten staat positief ten aanzien van de doorgevoerde hervormingen omdat de lokale dienstverlening nu efficiënter verloopt en de kostenstructuur nu voor alle gemeenten gedaald is.²⁹⁷

5.3 Duitsland

In 1968 telde West-Duitsland bijna 25.000 gemeenten. Deze entiteiten ervoeren de klassieke problemen: een financiële precaire situatie, een tekort aan voldoende geschoold personeel en een te kleine schaal om te voldoen aan de dienstverlening die verwacht werd. De bestuurskundigen kwamen met het eveneens klassieke antwoord van een schaalvergroting. In vele deelstaten waren er eerst enkele jaren vrijwillige fusies mogelijk. Wanneer de resultaten uitbleven werden fusies opgelegd. Om weerstand te vermijden werden de samenvoegingen gehouden tussen twee gemeenteraadsverkiezingen in. Bovendien had de bevolking inspraak via hoorzittingen.

Na de Duitse eenmaking in 1990 was het de beurt aan Oost-Duitsland. Er waren op dat moment 7.612 gemeenten waarvan er meer dan 75% minder dan 1.000 inwoners telde. De hervormingen kwamen traag op gang. Een gebrek aan democratische structuren en het afwijzen van centralistisch denken worden als oorzaken aangewezen. Elke deelstaat voerde daaromtrent haar eigen beleid, waardoor sommige deelstaten veel verder gingen dan andere. Deelstaten die kleinere gemeenten overhielden creëerden bovenlokale bestuurslagen, zijnde 'Kreise' en 'Ämter'. Ze kunnen worden gezien als een vorm van intergemeentelijk samenwerken, gezien ze voor hun taakvervulling afhankelijk zijn van de opdrachten van hun deelnemende gemeenten. Deze bestuurslagen zijn ondertussen weer het voorwerp geworden van een schaaldebat. De betreffende Duitse deelstaten zijn van plan hun aantal te reduceren en op grotere schaal te organiseren.²⁹⁸

²⁹⁶ K. DE CEUNINCK, "Opgeruimd staat netjes? Fusies en alternatieven voor de bestuurlijke verrommeling", *BB&B* 2010, 332-345.

²⁹⁷ AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Beleid van de Vlaamse regering tot stimulering van vrijwillige fusies van gemeenten. Evaluatierapport van het agentschap voor binnenlands bestuur*, Brussel, ABB, 2014, p14.

²⁹⁸ K. DE CEUNINCK, "Fusies van gemeenten, spelerei of noodzaak? Een korte blik over de grenzen", *VTOM* 2013 (01), 31-44.

6 Lessen uit het buitenland

Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen overschouwt het fusievraagstuk vanuit een internationale vergelijking. Het steunpunt gaat daarbij op zoek naar de factoren voor succes en falen van hervormingen aan de lokale schaal. Om daartoe te komen is een drieluik van rapporten nodig.

Een eerste rapport was een literatuurstudie, en splitste de schaalhervormingen in Europa in een aantal staatstradities.²⁹⁹ Er is sprake van een Angelsaksische, een Scandinavische en een Franse traditie. Ook Oost-Europa heeft een traditie, die echter meer kan beschouwd worden als een heterogene mengvorm van de andere tradities. Uit het rapport blijkt dat de redenen om tot die hervormingen over te gaan over het algemeen vrij gelijklopend zijn. Kortweg kan men stellen dat het voornaamste doel altijd is de gemeenten sterker maken, en vaak ook daarna een decentralisatie van bevoegdheden doorvoeren. Aangezien deze nood wordt gevoeld in de verschillende regio's worden fusies doorheen Europa doorgevoerd. Om de gemeenten tot de fusies te laten overgaan werden ze meestal beloond met bijkomende bevoegdheden en financiële middelen. Wanneer dat niet helpt worden vaak fusies opgelegd.

Een tweede rapport bestudeerde de besluitvormingsprocessen aangaande de hervormingen van de schaal in Frankrijk, Nederland, Duitsland en Denemarken.³⁰⁰ Men ging op zoek naar wijzen van totstandkoming van de samenvoegingen, en daarbij ook welke elementen hebben bijgedragen en afbreuk deden aan de hervormingen. Er wordt vastgesteld dat een hervormingsbeweging meestal haar oorsprong vindt in de vaststelling dat de schaalgrootte van de gemeenten niet toereikend is. Wanneer de daarmee gekoppelde decentralisatie van bevoegdheden in beschouwing wordt genomen blijkt dat in Denemarken er een bevoegdheidsuitbreiding kwam na de fusieronde, daar waar in Nederland eerst bevoegdheden werden gedecentraliseerd om dan daarna de schaaldiscussie te late woeden. Er worden een aantal zaken uit het vorige rapport opnieuw bevestigd. De reden om tot hervorming over te gaan zijn voor de onderzochte landen inderdaad een versterking van het lokale bestuursniveau. Ook werd eerst een mogelijkheid voorzien om vrijwillig te fusioneren, maar wanneer de resultaten uitbleven werden samenvoegingen opgelegd. Wanneer men over wil gaan tot een evaluatie stellen de onderzoekers vast dat de gemeenten inderdaad zijn versterkt, maar dat er geen wetenschappelijke consensus kan gevonden worden over het meten van die versterking. Wanneer de lokale democratie als ijkpunt wordt genomen zijn er grotere verschillen. Meestal komt de lokale democratie verzwakt uit een fusie, maar dat is niet altijd het geval.

²⁹⁹ K. DE CEUNINCK, K. STEVERS, *Steunpunt B-project: Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan lokale schaal*. Eerste tussentijds rapport, SBOV, 2012.

³⁰⁰ K. DE CEUNINCK, K. STEVERS, *Steunpunt B-project: Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan lokale schaal*. Tweede tussentijds rapport, SBOV, 2013.

Op het laatste rapport is het nog even wachten. Dit conclusierapport zal de voorgaanden distilleren tot aanbevelingen die de Vlaamse overheid kan meenemen in haar hervormingsbeleid aangaande de lokale besturen.³⁰¹

Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen heeft wel al een bijdrage neergeschreven die aanbevelingen formuleert ten aanzien van de nieuwe Vlaamse regering voor de legislatuur 2014-2019.³⁰² Het steunpunt pleit daarbij voor een korte operatie waarbij de regering doortastend beslissingen neemt. Het wil daarbij de vrijwilligheid niet aan de kant schuiven. Wel wordt "een top-down aanpak met een bottom-up agenda" naar voor geschoven, wat dan concreet impliceert dat de regering de principiële beslissing tot een nieuwe fusieronde neemt en daarbij een kader schetst. In dat kader wordt ook duidelijk gemaakt op welke bijkomende bevoegdheden en middelen de gemeenten kunnen rekenen. De gemeenten moeten dan zelf bekijken hoe ze aan dat kader beantwoorden. Wanneer gemeenten niet voldoen kan de regering dan nog altijd overgaan tot een verplichte samenvoeging.

³⁰¹ AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Beleid van de Vlaamse regering tot stimulering van vrijwillige fusies van gemeenten. Evaluatierapport van het agentschap voor binnenlands bestuur*, Brussel, ABB, 2014, p7-9.

³⁰² STEUNPUNT BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN, *Bijdrage aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering (2014-2019)*, Leuven, SBOV, 2013.

7 De elementaire keuzes bij een fusie

Of opnieuw een fusieronde wordt doorgevoerd is een politieke keuze. Desgevallend dienen een aantal deelkeuzes gemaakt te worden.

De eerste gaat over de vrijblijvendheid. Moeten gemeenten worden verplicht om te fusioneren? Bevoegd minister Bourgeois is geen voorstander van een verplichte operatie. Het initiatief moet voor hem van de gemeenten zelf komen, met eventueel een bemiddelende rol voor de gouverneurs. De vraag of een vrijwillige samenvoegingsgolf realistisch genoemd kan worden is in de praktijk negatief beantwoord. Geen Vlaamse gemeente is gefusioneerd. Wel kan een minder verregaande vorm van opgelegde fusies doorgevoerd worden. Het Deense model, waarbij een fusie tot een bepaalde entiteit met bepaalde richtfactoren wordt bepaald, kan daarbij als voorbeeld dienen. De lokale overheden kunnen dan zelf beslissen welke van de mogelijkheden ingevuld wordt.

Een tweede deelvraag hangt samen met de eerste. Het is de vraag van de wortel of de stok.³⁰³ Moeten gemeenten in de aanloop naar een fusie aangemoedigd worden, of net gesanctioneerd indien ze niet of niet snel genoeg de nodige hervormingen doorvoeren? Op dit moment kiest de Vlaamse regering alvast voor aanmoediging. Ze voorziet in financiële stimuli en organisatorische ondersteuning. Nogmaals, de actuele Vlaamse fusiepolitiek blijkt niet geslaagd. Hier kan Duitsland als model gelden. Bewandel eerst het pad van aanmoediging door financiële middelen of extra bevoegdheden als beloning te voorzien. Wanneer de resultaten niet voldoen kan er gesanctioneerd worden door een top-down verplichte fusieronde.

De derde gaat over de timing. In de jaren zestig en zeventig namen schaalhervormingen over het algemeen meerdere jaren in beslag. Voorstellen lanceren, studies uitvoeren, adviezen inwinnen, masterplannen uittekenen,... Het maakte allemaal deel uit van het proces. Wanneer we opnieuw Denemarken als voorbeeld nemen, zien we dat de meer recente hervormingsbewegingen stevast kiezen voor een snelle hervorming. Ook de Belgische fusieronde van 1976 kan als voorbeeld gelden. De snelheid draagt duidelijk bij tot het succes van de operatie.

³⁰³ K. DE CEUNINCK, "Fusies van gemeenten, spelerei of noodzaak? Een korte blik over de grenzen", *VTOM* 2013 (01), 31-44.

8 Elementen die leiden tot succes

Een aantal initiatieven hebben zich niet beperkt tot een analyse van het verleden of andere landen. Ze hebben elementen aangereikt die de slaagkansen van een nieuw ondersteuningskader zouden moeten versterken.³⁰⁴

8.1 De Rondetafel van Experts

De Rondetafel van Experts is het ten volle eens met het principiële uitgangspunt van de Vlaamse regering, dat stelt dat de lokale besturen het basisniveau zijn van de bestuurlijke organisatie. Door de dienstverlening die de gemeenten heel lokaal kunnen uitbouwen is dat in het belang van de burger. Sterke gemeenten zijn daarvoor een basisvoorwaarde.

Grotere gemeenten kunnen volgens de bestuurskundigen de dienstverlening beter organiseren. Ze kunnen meer diensten aanbieden of een kwalitatief hoogstaandere dienstverlening bieden. Het kostenbesparend karakter dient volgens de experts wel genuanceerd te worden. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de fusies van 1976 op korte termijn geenszins tot een besparing hebben geleid. Vijf jaar later werd dan weer vastgesteld dat per capita samengevoegde gemeenten minder uitgaven dan niet-samengevoegde gemeenten.

Grotere gemeenten zorgen er nog altijd niet voor dat complexe maatschappelijke problemen stoppen aan de gemeentegrenzen. Ook voor grotere gemeenten blijft intergemeentelijke samenwerking dus een aanvulling op het lokaal beleid. Toch moet de regie bij de lokale besturen zelf liggen. Nu oefenen bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor kleinere gemeenten bevoegdheden uit die tot de kerntaken van gemeenten horen. Op een niveau dus met een grotere afstand van de burger en met minder democratische legitimiteit. Deze bijkomende bestuurslaag moet dan ook aan banden worden gelegd, zodat de regie weer georganiseerd wordt door de lokale besturen.

De rondetafel stelt dat de groeiende bewustwording een startpunt voor de hervormingsbeweging moet zijn. Volgens de gezaghebbende academici begint bij individuele mandatarissen de noodzaak aan een schaalvergroting ingang te vinden. Die bewustwording kan worden versterkt als de Vlaamse overheid een toekomstperspectief biedt, waarin de basisniveaus gemeenten en Vlaanderen sterker worden uitgediept. Een Vlaamse politieke wil tot decentralisatie en een verregaande vereenvoudiging van het bestuurlijk landschap met schrapping van tussenniveaus worden daarbij voorondersteld. Ook kan het Gemeentefonds daartoe worden hervormd. Een herziening van de verdelingscriteria in functie van grotere gemeenten zal zeker een stimulans zijn. Gemeenten krijgen daarmee het signaal dat ze een oplossing moeten zoeken voor hun gebrek aan bestuurskracht.

³⁰⁴ AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Beleid van de Vlaamse regering tot stimulering van vrijwillige fusies van gemeenten. Evaluatierapport van het agentschap voor binnenlands bestuur*, Brussel, ABB, 2014, p14-23.

Toch moet een nieuw langdurig debat vermeden worden. Er is nu nood aan concrete actie. De *sense of urgency* ten gevolge van de financiële crisis en diens weerslag op de gemeenten creëert een *window of opportunity*.

De rondetafel is het oordeel toegedaan dat een hervorming in één beweging moet worden doorgevoerd. Zo niet wordt een tweesporenbeleid in voege gezet. De verantwoording daarvoor is te vinden bij de principiële keuze tot decentralisatie: de Vlaamse regering moet dan aan sommige gemeenten wel veel nieuwe bevoegdheden toekennen, terwijl andere gemeenten die (nog) niet fusioneerden niet in staat zijn om nieuwe bevoegdheden te dragen. Het zal er toe leiden dat met betrekking tot de dienstverlening verschillende types van gemeenten gecreëerd worden. Het zou de formele erkenning zijn van het gegeven dat kleinere gemeenten niet over voldoende capaciteit beschikken om (nieuwe) bevoegdheden uit te oefenen. Als men het principe van sterke gemeenten als basis van de Vlaamse bestuurlijke organisatie ter harte neemt moet dat principe daarom consequent worden toegepast door bijkomende bevoegdheden over te dragen aan alle lokale besturen.

Wel wordt benadrukt dat moet worden ingezet op een selectieve schaalvergroting. Er is geen nood aan een algemene fusieoperatie zoals in 1976 omdat meerdere gemeenten wel degelijk beschikken over voldoende capaciteit om aan de maatschappelijke uitdagingen een antwoord te kunnen bieden. De experts noemen daarom uitdrukkelijk geen inwonersaantal als doelstelling. De socio-economische omgeving, de ruimtelijke logica, de oppervlakte en de draagkracht van de inwoners moeten de factoren zijn die in aanmerking worden genomen. Ook de fiscale capaciteit, de verweving door intergemeentelijke samenwerken en de beleidsambities en opdrachten van het bestuur kunnen factoren zijn.

Als element tegen een algemene en concrete door een hogere overheid opgelegde operatie kan volgens de experts het zonaal veiligheidsbeleid genoemd worden. Ze stellen vast dat de opgezette structuren inzake politie en veiligheid (de politiezones en hulpverleningszones), welke zijn afgebakend door de federale overheid, onvoldoende aan elkaar gekoppeld zijn en geen rekening houden met de realiteit. De ingestelde zones tonen verder wel aan dat de basisvoorzieningen inzake veiligheid het hedendaagse gemeentelijke niveau overstijgen. Grotere gemeenten zouden deze principale lokale bevoegdheid weer rechtstreeks in handen nemen.

De bestuurskundigen stellen vast dat het vorige kader van de Vlaamse regering in 2010 niet ideaal ingepland was gezien een periode van twee jaar voor de lokale verkiezingen te kort was om tot resultaten te leiden. Het kader had wel de verdienste dat het onderwerp hiermee op de politieke agenda werd geplaatst. De agendasetting voor de komende periode moet dus beter. De nieuwe Vlaamse regering moet daarom, bij monde van de minister van binnenlands bestuur, leiderschap tonen.

Regering en minister moeten bij hun aantreden een eindperspectief vastleggen. De experts schuiven 2018 naar voren, zijnde de volgende lokale legislatuur. Ze moet het traject goed afbakenen. Een eerste onderdeel daarvan vormt het aantonen van de kwetsbaarheid van de

huidige gemeenten (op het gebied van personeel, financieel, planmatig,...). Het materiaal dat de beleids- en beheercyclus en de regioscreenings aanleveren zal daarbij kunnen dienen. Een tweede onderdeel is natuurlijk de voordelen van een fusie als oplossing aanwijsbaarder te maken. Een aankomende decentralisatie van bevoegdheden, meer en betere dienstverlening, een professionelere organisatie, meer planmatig werken en een stijgend belang van de gemeente ten aanzien van de centrale overheid kunnen daarbij alvast focuselementen zijn. Het zal alvast de lokale politici beter voorbereiden op het overtuigen van de lokale gemeenschap.

De experts stellen concreet voor dat gemeenten een korte tijdspanne krijgen om zelf een fusievoorstel in te dienen. De regering kan die voorstellen dan toetsen aan een aantal criteria zoals de socio-economische verwevenheid en de intensiteit van het maatschappelijk draagvlak. Daar waar geen fusievoorstellen ingediend zijn kan de regering een bemiddelaar aanstellen die dan moet onderzoeken of er zich schaalproblemen stellen en of een fusie dan een oplossing kan zijn. De gemeenten moeten in ieder geval ook de discussie aangaan met de eigen burgers. De rondetafel ziet een gemeentelijke volksraadpleging als eindpunt van een participatietraject.

Tot slot wordt nog gewezen op het belang van wijkwerking. Zeker bij het vormen van grote en sterke besturen kan een verdere decentralisatie van de dienstverlening een nabijheid van de nochtans grotere gemeente verzekeren. De experts wijzen het invoeren van districten daarbij af. Ze zijn van oordeel dat een bijkomende bevoegdheidsverdeling nieuwe coördinatieproblemen met zich zal meebrengen.

8.2 VLABEST

De Vlaamse adviesraad voor bestuurszaken bracht op 16 juli 2013 een initiatiefadvies uit dat handelde over het verhogen van lokale bestuurskracht door schaaloptimalisaties.³⁰⁵ Het is voor VLABEST een van de belangrijkste bestuurlijke uitdagingen voor de nieuwe parlementaire legislatuur op Vlaams niveau. De adviesraad argumenteert dat het op dat niveau is dat mondiale problemen, zoals die met betrekking tot economie, ecologie, sociale ongelijkheid en migratie, het meest te ervaren zijn. Dat bestuursniveau is dan ook het best geplaatst om tot enerzijds praktische en anderzijds integrale oplossingen te komen.

8.2.1 Bestuurskracht

VLABEST beschouwt bestuurskracht als de resultante van een verhouding. Deze verhouding heeft een opdrachtenzijde en een capaciteitszijde. Als men tot een verhoogde resultante wil komen, zal men de gehele verhouding onder handen moeten nemen.

³⁰⁵ VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN, *Initiatiefadvies Lokale bestuurskracht verhogen door schaaloptimalisaties*, Brussel, VLABEST, 2013, p3.

8.2.2 Opdrachten: subsidiariteit en decentralisatie

Met betrekking tot de opdrachten herhaalt de adviesraad haar pleidooi voor het subsidiariteitsprincipe. Dit principe stelt dat bevoegdheden worden uitgeoefend op het meest functionele niveau en zo dicht mogelijk bij de burger. Dit brengt volgens VLABEST met zich mee dat de lokale besturen het basisniveau in de staatsinrichting zijn, gezien ze het dichtst bij de burgers staan, en daardoor ook door hen worden aangesproken en het meest vertrouwd.

Ze is er van overtuigd dat een correctere toepassing van dit principe onvermijdelijk tot een decentralisatie van bevoegdheden moet leiden. Op die manier kan de burger op de meest directe wijze aan het beleid deelnemen. Ook kunnen vraag en aanbod van overheidsdienstverlening zo het best op elkaar worden afgestemd. Dat de uitoefening van de bevoegdheden gebeurt op het niveau het dat het dichtst staat bij de participanten zou leiden tot een effectievere en efficiëntere afweging van kosten en baten. Ook maatwerk wordt dan mogelijk. Bovendien wordt door de beleidsconcurrentie tussen de verschillende lokale overheden meer innovatie uitgelokt.

Bovendien moet die subsidiariteitsdecentralisatie er niet enkel zijn met betrekking tot het uitvoeren van de bevoegdheden, maar ook met betrekking tot de invulling ervan. Anders worden de voordelen van decentralisatie in de kiem gesmoord. Het mag dus niet gaan om deconcentratie. Beleidsvrijheid is dan ook een must. Daarvoor zijn minder centrale sturing en meer lokale beleidsinstrumenten onvermijdelijk.

De budgettaire bevoegdheden van de Belgische lokale overheden zijn op dit ogenblik eerder beperkt. De lokale publieke uitgaven zijn goed voor 6,9% van het BBP en 14,2% van de totale overheidsuitgaven. In Europa gaat het om respectievelijk 11,9% en 24,3%.³⁰⁶ Ook wanneer we kijken naar de beleids- en bestedingsvrijheid oogt het plaatje niet geheel rooskleurig. Idealiter beschouwt de hogere overheid het lokaal bestuur als een volwaardige partner met volledige verantwoordelijkheid over de uit te voeren taak, zij het binnen de uitgetekende strategische hoofdlijnen.

Daarom moet de Vlaamse overheid zich binnen haar bevoegdheden richten op het formuleren en monitoren van strategische doelstellingen voor heel Vlaanderen. De lokale overheden zijn dan de belangrijkste partner ter uitvoering van deze doelstellingen, waarbij ze in volle beleidsvrijheid zelf verantwoordelijk zijn voor de tactische en operationele keuzes. Zij moeten ook de regie toebedeeld krijgen, wat wil zeggen dat ze in de mogelijkheid zijn om een gebiedsdekkende en kwalitatieve dienstverlening te realiseren, waarbij ze voorzien in de coördinatie tussen de verschillende actoren. Dit impliceert dat ze niet altijd zelf actor moeten zijn.

³⁰⁶ DEXIA, *Financiën van de infranationale overheid in de Europese Unie*, 2007 en DEXIA, *Subnational public finance in the European Union*, 2012.

8.2.3 Capaciteit: schaalvergroting

Capaciteit betreft de mogelijkheid om de toebedeelde opdrachten op een effectieve en efficiënte manier te vervullen. Aangaande de capaciteit wordt er gesteld dat dit een complex gegeven is. Capaciteit is namelijk afhankelijk van interacties tussen verschillende variabelen. De effecten kunnen dan nog eens verschillend zijn per domein of sector en per bestuur. Bovendien brengt de literatuur ons geen harde criteria bij die het capaciteitsbegrip in zijn geheel kan beschouwen.

Er is in Vlaanderen ook nooit omvattend onderzoek gebeurd naar capaciteitsproblemen bij de lokale besturen. Er kan slechts gesproken worden over indicaties, bijvoorbeeld het groot aantal relatief kleine gemeenten en hun omvangrijke financiële uitdagingen. De adviesraad stelt voor om de besturen niet langer blind te laten varen door voor hen een bestuurskrachtmonitor op te bouwen, die hun functioneren tegen het licht kan houden. De adviesraad heeft een instrument voor ogen dat vertrekt vanuit drie invalshoeken: politiek (het effectief voeren van een lokaal beleid), ambtelijk (een efficiënt, effectief en zuinig beheer) en maatschappelijk (betrokkenheid van de burger en rechtspersonen). Bovendien stelt zo een monitor besturen en burgers ook in staat om de vergelijking met andere gemeenten te maken. Wanneer ook voorbeelden van andere gemeenten niet werken om de eigen pijnpunten aan te pakken blijkt een verantwoording voor een herindelingsproces voorhanden.

Om tot een capaciteitsverhoging te komen vernoemt de adviesraad de mogelijkheden van interne schaaloptimalisatie. Voor de hand ligt daar een verregaander samenwerking tussen gemeente en OCMW. Ook de autonome gemeentebedrijven en andere verzelfstandigde agentschappen kunnen daarbij betrokken worden. Doorheen haar advies bewandelt VLABEST echter vooral de weg van de externe schaaloptimalisaties. Zoals ook doorheen de scriptie besproken gaat het dan over samenwerking tussen en/of samenvoeging met andere lokale besturen. Naast de capaciteitsvoordelen kan er op die manier ook beter worden omgesprongen met nieuwe maatschappelijke uitdagingen. Er wordt voorgehouden dat het momentum aanwezig is: de magere meerjarenplanningen en de precaire financiële situaties hebben dat mee gecreëerd.

Aangaande de regioscreening stelt de adviesraad dat die te administratief-bureaucratisch en te administratief is verlopen. Ze beschouwt de resultaten wel als bruikbaar, maar dan moeten ze deels opnieuw geïnterpreteerd worden. Concreet wordt er voorgesteld om de geïnventariseerde samenwerkingsverbanden te structureren op basis van drie assen. Een eerste is die van de samenwerking met het oog op zuiver technische ondersteuning. Het gaat om complexe materies met een gespecialiseerd takenpakket, welke daarom een grote kritische massa en dus ook schaal vragen. Een tweede is die van de regionale samenwerking. Het gaat om de aanpak van gemeentegrensoverschrijdende opgaven op streekniveau, gevormd door een identiteit en een sociaaleconomische samenstelling. De laatste is die van de gedeelde diensten. Het gaat dan over kleinschalige verbanden tussen buurgemeenten die het verhogen van de interne capaciteit van de afzonderlijke gemeenten als doel hebben.

Als vervolg daarop ziet VLABEST de samenvoeging van gemeenten een valabel alternatief voor de samenwerkingsas van de gedeelde diensten. Het noemt een volgende fusieronde zelfs "ontegensprekelijk noodzakelijk". Er moet daarbij wel voor ogen gehouden worden wat het doel is van die hervorming, zijnde het probleemoplossend vermogen van gemeenten vergroten. Bovendien moet de sociaaleconomische en ruimtelijke samenhang als basis worden genomen (waardoor dus ook fusies over de provinciegrenzen heen mogelijk moeten zijn, en ook het draagvlak bij de inwoners moet in rekening worden gebracht).

Aangaande de as van regionale samenwerking wordt een verschuiving naar een stadsregionale samenwerking voorgesteld. Randgemeenten kunnen verstedelijkingsproblemen namelijk niet blijven negeren. Bovendien zijn stadsregio's 'policentrisch', waardoor er een wederzijdse afhankelijkheid is.

8.2.4 Geen blauwdruk, wel druk

De adviesraad benadrukt wel dat oplossingen van onderuit moeten komen. Een blauwdruk voor alle contexten is onrealistisch. De besturen moeten voldoende manoeuvreerruimte krijgen, om zo een groei- en leerproces te doorlopen. Er is daarbij nood aan een actieve procesondersteuning. Besturen moeten namelijk inzien dat het werken aan schaaloptimalisaties een noodzaak is. Ook voor VLABEST is het momentum nu aanwezig, alleen weten de besturen niet hoe te beginnen. De resultaten van de regioscreening en een bestuurskrachtmonitor geven de Vlaamse overheid voldoende materiaal om een duidelijke processtructuur op poten te zetten die de lokale besturen begeleidt. Daarbij moeten de nodige randvoorwaarden en een flexibele regelgeving gecreëerd worden. Besturen moeten echte experimenteerruimte krijgen.

Het koppelt die benadering van onderuit echter niet aan vrijblijvendheid, zowel niet voor de lokale overheden als voor de Vlaamse overheid. Zo houdt VLABEST een expliciet pleidooi voor een stadsregionale agenda op Vlaams niveau, waar een zelfzekere Vlaamse overheid voor nodig zal zijn. Er moet naar de gemeenten toe ook een stok achter de deur worden gehouden. Harde centrale beslissingen moeten in laatste instantie genomen kunnen worden. Het gaat dan over opgelegde samenwerkingsverbanden en verplichte fusies. Als grond is dan wel een meta-analyse nodig met definieerbare vergelijkende parameters. Van bovenaf beslissingen nemen behoeft namelijk voldoende harde informatie.

9 Het vervolg

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB) heeft een rapport opgesteld dat een evaluatie maakt van het Vlaamse fusiebeleid.³⁰⁷ In dat rapport formuleert het ook enkele beleidsaanbevelingen. Het agentschap sluit zich aan bij de gemaakte analyses. Ook voor hen is een schaalvergroting door fusies in een aantal gevallen een oplossing voor een beperkte bestuurskracht van lokale besturen. Er is als gevolg van de reeds geleverde inspanningen in het kader van de interne staats Hervorming een momentum aanwezig om verder te gaan op het ingeslagen pad van de schaaloptimalisaties.

Er wordt gesteld dat er geen andere keuze is dan het opdrijven van de inspanningen. Bovendien is de principiële keuze om de bestuurlijke organisatie van onderuit op te bouwen gemaakt. Sterke gemeenten met bevoegdheden waarmee ze slagkrachtig kunnen optreden moeten centraal staan in het bestuurlijk landschap. Het is daarbij aan de Vlaamse regering om het initiatief en het leiderschap op te nemen tot meer fundamentele stappen. Als eindverantwoordelijke voor een efficiënt binnenlands bestuur moet zij zichzelf een streefdatum opleggen, en voor het agentschap zijn de lokale verkiezingen van 2018 daarbij ideaal. Het agentschap heeft zelf een voorstel aangaande de fusies en schaaloptimalisaties uitgewerkt.

Het doel van het project is het "realiseren van 'selectieve fusies' op basis van een 'gestuurde vrijwilligheid' na de eerstvolgende lokale verkiezingen van oktober 2018. De eerste gefusioneerde gemeenten kunnen dan van start gaan op 1 januari 2019". 'Selectief' is daarbij een tegenstelling van 'algemeen', in die zin dat het moet gaan om het op gang brengen van een proces, waarbij in 2024 een fusieronde kan plaatsvinden voor de gemeenten die nog niet fuseerden. Het gaat om 'gestuurde vrijwilligheid' in die zin dat de Vlaamse overheid sturend optreedt, maar dat het wel de gemeenten zelf zijn die het initiatief nemen om hun bestuurskracht te verhogen. Een noodzakelijke voorwaarde is wel dat dat een fusiegemeente bestuurskrachtig moet zijn. De richtgemeenten zijn minstens de gemeenten met minder dan 15.000 inwoners. Ook andere gemeenten kunnen vanzelfsprekend het traject volgen.

De basis van het voornemen om de lokale bestuurskracht te vergroten waar nodig door gestuurde vrijwillige fusies moet duidelijk vervat zitten in het Vlaams regeerakkoord voor 2014-2019. Daarbij kan ook het Gemeentefonds hervormd worden zodat sterke gemeenten beter ondersteund worden. Een decentralisatie van bevoegdheden naar sterke gemeenten en een provincievrij bestuurlijk landschap zijn daarbij primordiaal.

Het agentschap volgt VLABEST in haar pleidooi voor een bestuurskrachtmonitor. Het meten van de bestuurskracht moet toelaten objectieve vaststellingen te maken. Daarbij kan verder gebouwd worden op een onderzoeksproject van het Instituut voor de Overheid dat de bakens heeft uitgezet voor de ontwikkeling van een meetsysteem voor Vlaanderen. Bovendien heeft het SBOV hierop een

³⁰⁷ AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Beleid van de Vlaamse regering tot stimulering van vrijwillige fusies van gemeenten. Evaluatierapport van het agentschap voor binnenlands bestuur*, Brussel, ABB, 2014.

aantal onderzoeksprojecten uitgewerkt. Het SBOV is nu belast met het uitwerken van een lokale bestuurskrachtmonitor. De uitvoering van het onderzoeksproject gaat door in 2014. Er dient in ieder geval een operationele definitie van het begrip bestuurskracht vastgelegd te worden, die bovendien uitsplitsbaar is in een set van indicatoren die de bestuurskracht objectief meetbaar maken. Voor het ABB dient na het uitwerken van zo een monitor de Vlaamse regering de uitvoering daarvan aan te sturen. Gemeenten die onafhankelijk van de uitkomst willen overgaan tot operationele stappen kunnen deze stap overslagen.

Voor het ABB is het ook belangrijk dat de schaalhervormingen kaderen binnen een ruimere context van beleid inzake binnenlands bestuur. Het gaat dan eerst en vooral over een vereenvoudiging van het bestuurlijk landschap met Vlaanderen en de gemeenten als bepalende bestuursniveaus. Verder moeten intergemeentelijke samenwerkingsverbanden mogelijk blijven, op voorwaarde dat de aansturing door de gemeenten gebeurt in plaats van andersom. Daarbij moeten mogelijkheden als interlokale samenwerking, stadsregionale samenwerking en regiosamenwerking worden onderzocht.

CONCLUSIE

In deze scriptie werd de schaalvergroting van de gemeenten onderzocht. De onderzoeksvragen in deze scriptie clusteren zich dan ook rond dit thema. In navolging van de voornemens van de Vlaamse Regering Peeters II en haar Vlaamse interne staatshervorming werden concreet de intergemeentelijke samenwerking en de fusies van gemeenten in beschouwing genomen.

In een eerste deel werd op zoek gegaan naar de rol die de gemeente te vervullen heeft. Als men wil nadenken over een schaalvergroting is het immers eerst van belang een beter inzicht te krijgen in het bestuursniveau in kwestie. Er werd vastgesteld dat het Nationaal Congres de gemeenten beschouwde als zelfstandige politieke lichamen. Als territoriaal gedecentraliseerde besturen dienen zij daarom te beschikken over gemeentelijke autonomie. De Grondwet gaat minder ver en heeft het over het 'gemeentelijk belang'. Deze bevoegdheidsfeer is niet onbeperkt. De drie hogere overheden (federaal, gemeenschap en gewest) duiden binnen hun bevoegdheden wat van gemeentelijk belang is. Een en ander heeft zo geleid tot krimpende bevoegdheden voor de lokale besturen. Het Arbitragehof heeft echter geoordeeld dat er een 'harde kern' bestaat van gemeentelijke bevoegdheden, zij het zonder deze kern te benoemen. Ook ten aanzien van de betrekkingen tussen de gemeente en de toezichthoudende overheid mag het autonomie-concept niet uit het oog worden verloren. De afwijkingen, bijvoorbeeld in het kader van een opportuniteitscontrole bij het administratief toezicht, moeten dan ook beperkend worden uitgelegd.

Een van de streefdoelen van het gemeentedecreet was de lokale besturen meer autonomie geven. Met als basis het subsidiariteitsprincipe werd er een maximale overdracht van bevoegdheden beoogd. Bovendien stelt artikel 162, lid 2, §3 van de Grondwet dat de wetten die de gemeentelijke instellingen regelen de toepassing van het beginsel van de decentralisatie van bevoegdheden naar de gemeentelijke instellingen verzekeren. Daarmee werd een welbepaalde politieke wil in de Grondwet vastgelegd. Deze bepaling heeft dus een programmatorische inslag en dient gelezen te worden als een tot de wetgever gerichte aanbeveling. De lokale autonomie in België wordt sinds 1 december 2004 bovendien mee bepleit door het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Volgens het handvest dienen de lokale autoriteiten over het recht en het vermogen te beschikken om een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de eigen bevolking te regelen en te beheren.

Toch kunnen vragen gesteld worden bij de omvang van de gemeentelijke autonomie. De autonomie en bevoegdheden zijn immers de voorbije jaren niet ingrijpend versterkt, de decretale initiatieven ten spijt. Er wordt bij deze dan ook opgeroepen om het streven van het Gemeentedecreet en de Vlaamse interne staatshervorming veel verder uit te diepen. Op die manier wordt er uitvoer gegeven aan decentralistische programmabepaling in de Grondwet en aan het streven van het Europees Handvest. Het (grond)wettelijk benoemen van de 'harde kern' van gemeentelijke bevoegdheden kan een eerste stap zijn. Een tweede stap kan een decentralisatie van bevoegdheden zijn. Daarover wordt gesteld dat de gemeenten niet over een voldoende schaal beschikken. Twee mogelijkheden van schaalvergroting worden daarom verder onderzocht.

In deel twee werd er dieper doorgewerkt op de piste van intergemeentelijke samenwerking. Sinds het decreet intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001 beschikken we in Vlaanderen immers over een volledig nieuw wetgevend kader. Dit basisdecreet heeft tot doel een hulpstructuur aan te bieden waar gemeenten gebruik van kunnen maken met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang. Deze scriptie heeft de verschillende soorten samenwerkingsverbanden uitvoerig besproken. Er werd ook ingegaan op de bevoegdheid, het toepassingsgebied van het basisdecreet, de samenwerking als verzelfstandigingsvorm en als subject van bestuursrecht en het administratief toezicht op de verbanden. Ook de mogelijkheden van contractuele samenwerking tussen gemeenten werden besproken.

Er zijn echter een aantal intercommunale samenwerkingsverbanden met een bijzondere wettelijke grondslag. Er is voor die verbanden voorzien in afwijkingen op het DIS. Er wordt een evolutie vastgesteld waarbij een minder strikte benadering ten aanzien van private deelneming wordt gehanteerd. De betreffende decreten werden dan ook uitdrukkelijk gepresenteerd als een aanpassing van het decretale kader inzake intergemeentelijke samenwerking aan de realiteit op het terrein. Hoewel het basisdecreet zeker nog overeind blijft, is er op een aantal krachtlijnen dus al aardig ingebonden, ten behoeve de praktijk. Het zijn elementen die zeker moeten worden meegenomen bij een evaluatie van het decreet, gezien de overwegingen die hebben geleid tot specifieke decreten mogelijks ook relevant zijn voor andere beleidsdomeinen.

Het basisdecreet zorgde voor een explosieve aangroei van het aantal samenwerkingsverbanden. De bestuurslaag tussen de basisbesturen, de intermediaire bestuurslaag, werd alsmaar drukker. De toestand evolueerde zo dat er al enige tijd wordt gesproken over 'bestuurlijke verrommeling'. Het intermediaire niveau moest daarom worden vereenvoudigd en transparanter gemaakt worden, zo werd geoordeeld. Het Witboek Interne Staatsvorming schreef daarom een 'regioscreening' voor. Deze screening moest een inventarisatie van de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden maken, deze resultaten analyseren, om dan tot slot uit te monden in een actieplan dat zich richt op een meer rationele organisatie van de intergemeentelijke samenwerking. Uit de resultaten van de eerste fase blijkt alvast dat er groepen van gemeenten zijn die onderling heel intensief samenwerken.

Deze 'clusters' van gemeenten kunnen een institutioneel vervolg krijgen. Zo kan er worden gekozen om binnen een cluster het aantal verschillende verbanden die nu naast elkaar werken samen te voegen, om zo het bestuurlijk landschap weer overzichtelijk te maken. Het DIS moet dan wel aangepast worden, bijvoorbeeld om meervoudige doelstellingen voor een verband mogelijk maken, zelfs wanneer ze niet samenhangend zijn. De clusters kunnen ook een basis scheppen om een fusieverhaal uit te werken. Het is in deze jammer dat de laatste fase van de screening niet tot uitvoering is gekomen in deze legislatuur. Bedoeling daarvan was immers een concreet actieplan op te stellen opdat lokale besturen aan bestuurskracht kunnen winnen door samen te werken en op welke manier vermeden wordt dat de samenwerkingsverbanden leiden tot minder coördinatie, transparantie, democratische aansturing, efficiëntie en effectiviteit.

In het derde deel werd de mogelijkheid van fusies van gemeenten onderzocht. Dienaangaande heeft de Vlaamse regering op 30 april 2010 een ondersteuningskader aangeboden aan de gemeenten. Als wortel ter aanmoediging van vrijwillige fusies werd in de tijd beperkte ondersteuning aangeboden. Tot 31 december 2011 konden gemeenten een fusievoorstel indienen. Deze maatregelen hebben echter tot geen enkele vrijwillige samenvoeging van gemeenten geleid. Het Agentschap voor binnenlands bestuur beschouwt de genomen initiatieven desondanks als waardevol, gezien het fusiedebat erdoor aan luister won. Er zijn een aantal verklarende factoren. De timing en organisatie waren niet optimaal, maar de hoofdredenen zijn vooral van politieke aard. De wil om mee te werken aan een fusie was afwezig, en daarbij speelt vooral de nasleep van de traumatische fusieronde uit 1976. Er zijn nochtans genoeg geslaagde voorbeelden in Europa. De fusies in Nederland, Denemarken en Duitsland werden besproken.

Of er opnieuw een fusieronde moet worden doorgevoerd is een politieke keuze. Desgevallend dienen een aantal deelkeuzes gemaakt te worden. De eerste gaat over de vrijblijvendheid. Moeten gemeenten worden verplicht om te fusioneren? Het Deense model, waarbij een fusie tot een bepaalde entiteit met bepaalde richtfactoren wordt bepaald, kan daarbij als voorbeeld dienen. De lokale overheden kunnen dan zelf beslissen welke van de mogelijkheden ingevuld wordt. Een tweede deelvraag hangt samen met de eerste. Moeten gemeenten in de aanloop naar een fusie aangemoedigd worden, of net gesanctioneerd indien ze niet of niet snel genoeg de nodige hervormingen doorvoeren? Hier kan Duitsland als model gelden. Bewandel eerst het pad van aanmoediging door financiële middelen of extra bevoegdheden als beloning te voorzien. Wanneer de resultaten niet voldoen kan er gesanctioneerd worden door een top-down verplichte fusieronde. De derde gaat over de timing. Wanneer we opnieuw Denemarken als voorbeeld nemen, zien we dat de meer recente hervormingsbewegingen steevast kiezen voor een snelle hervorming.

Een aantal initiatieven hebben zich niet beperkt tot een analyse van het verleden of andere landen. Ze hebben elementen aangereikt die de slaagkansen van een nieuw ondersteuningskader zouden moeten versterken. De voorstellen van de Rondetafel van Experts en van Vlabest werden dan ook toegelicht. Op basis van de voorgaande voorstellen en studies heeft het Agentschap voor Binnenlands Bestuur een vervolgtraject uitgewerkt. Daarbij wordt alvast rekening gehouden met de verschillende deelkeuzes. Het heeft de verdienste dat het een concreet pad uittekent, waardoor het een onderhandelingsbasis voor een volgende Vlaamse Regering vormt. Echter, de vraag of er wel een fusieronde moet komen en of die dan de vorm moet hebben zoals het agentschap voorstelt is een politieke vraag en valt dus buiten het bestek van deze scriptie.

Als afsluiter kan na al het voorgaande gesteld worden dat er voldoende mogelijkheden voor schaalvergroting van de gemeenten bestaan. De intergemeentelijke samenwerking laat samenwerking tussen gemeenten toe. Dit instrument kan wel hervormd worden, waarbij clustervorming een leidraad kan zijn. De fusies van gemeenten zijn op vrijwillige basis mogelijk. De mogelijkheid blijkt tot op heden wel nog niet bepaald aantrekkelijk, waardoor een vervolgtraject een eventuele volgende stap is.

BIBLIOGRAFIE

Rechtsleer

Boeken

ACKAERT, J., DEKIEN, C., *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Beleidsevaluerend onderzoek m.b.t. de gemeenten uit het Vlaamse Gewest*, Leuven, Afdeling bestuurswetenschap KU Leuven, 1989.

ALEN, A., DEVROE, W., *Preadvies. Verzelfstandiging van de bestuurstaken in België*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999.

ALEN, A, MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055p.

BEIRENS, D., DETOLLENAERE, D., DUJARDIN, J., *Gemeentedecreet van 15 juli 2005. Artikelsgewijze toelichting*, Brugge, die Keure, 2005, 730p.

DE BECKER, A., *De overheid en haar personeel*, Brugge, die Keure, 2007, 672p.

DERKSEN, W., *De gemeente als gemeenschap. Naar een nieuw lokaal bestuur*, 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij, 1993, 238p.

DAHL, R., TUFTE, E., *Size and democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1973, 148p.

DE CEUNINCK, K., *De gemeentelijke fusies van 1976. Een mijlpaal voor de lokale besturen in België*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 479p.

DENTE, B., KJELLBERG, F., *The dynamics of institutional change. Local government reorganization in western democracies*, Beverly Hills, Sage, 1988, 191p.

D'HOOGHE, D., VANDENDRIESSCHE, F., *Publiek-private samenwerking*, Brugge, die Keure, 2003, 224p.

DUJARDIN, J., BEIRENS, D., BOES, M., CARLENS, I., DECOSTER, G., DE VOS, N., DE VUYST, L., D'HOOGHE, D., JOCHEMS, S., LEROY, J., OPDEBEEK, I., SUYKENS, M., VAN ACKER, B., VANDENDRIESSCHE, F., VENY, L.M., VOS, I., *Gemeente- en provinciedecreet. Referaten van de interuniversitaire studiedagen*, Brugge, die Keure, 2006, 367p.

DUJARDIN, J., SOMERS, W., DEBIEVERE, J., DE SOMER, S., PEETERS, B., PYCKE, G., RASSCHAERT, W., VANDENDRIESSCHE, F., VAN GARSSE, S., VASTMANS, S., WAUTERS, K.,

Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking, Brugge, die Keure, 2013, 475p.

KERSTING, N., VETTER, A., *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*, Leske und Bundrich, 2003, 349p.

MARCOU, G., WOLLMANN, H., *Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments*, Washington, World Bank, 2008.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M., VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1375p.

PAQUES, M., *De l'acte unilatéral au contract dans l'action administrative*, Brussel, Story-Scientia, 1991, p345-413.

ROSE, L., *Territorial and functional reforms: old wine in new bottles – or a new vintage?* In REYNAERT, H., STEYVERS, K., DELWIT P. en PILET, J.B., *Revolution or renovation? Reforming local politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 643p.

VAN ASSCHE, D., *Lokale politiek als katalysator van vertrouwen? Binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen*, Brugge, Vanden Broele, 2005, 439p.

VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, 1576p.

VENY, L.M., CARLENS, I., DE VOS, N.A., VERBEECK, B., *Grondslagen van publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 590p.

VRIELINCK, S., *De territoriale indeling van België (1795-1963): bestuursgeografisch en statistisch repertorium van de gemeenten en de supracommunale eenheden (administratief en gerechtelijk), met de officiële uitslagen van de volkstellingen*, Leuven, Universitaire Pers, 2000.

Bijdragen in tijdschriften

BAETEN, S., "Variaties op verzelfstandigingsthema's: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996", *CDPK* 1999, p83-102.

DE BECKER A., DEBIEVRE, J., "Over de keuzevrijheid inzake de invulling van de rechtspositie van het personeel der intergemeentelijke verenigingen na het Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *TBP* 2006/2, p67-90.

DEBIEVRE, J., "Op zoek naar meer democratische legitimiteit en controle (maar minder toezicht) – Recente wijzigingen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *T.Gem*, 2013, afl. 2, 64-75.

DE CEUNINCK, K., "30 jaar na de gemeentelijke fusies 1976-2006. Op zoek naar een draagvlak voor verdere fusies/defusies in de stad Gent", *BB&B* 2010, 201-215.

DE CEUNINCK, K., "Opgeruimd staat netjes? Fusies en alternatieven voor de bestuurlijke verrommeling", *BB&B* 2010, 332-345.

DE CEUNINCK, K., "Fusies van gemeenten, spelerei of noodzaak? Een korte blik over de grenzen", *VTOM* 2013 (01), 31-44.

DE RYNCK, F., OLISLAGERS, E., ACKAERT, J., "Bestuurskracht binnenshuis. Doorwerking van het gemeentedecreet op bestuurskracht van Vlaamse gemeenten", *Res Publica* 2009, 321-349.

D'HOOGHE, D., "De mogelijkheid voor openbare besturen om beleidsovereenkomsten te sluiten en deel te nemen aan de oprichting van rechtspersonen", *T.Gem.* 1995, p75-105.

JUDO, F., "De terugkeer van de gemengde intercommunale? Recent decreetgevend werk over intergemeentelijke samenwerking en de participatie van privaatrechtelijke rechtspersonen in Vlaanderen", *T. Gem.* 2010, 25-30.

MOURITZEN, P.E., "City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited", *European Journal of Political Research* 1989, 661-688.

SWIANIEWICZ, P., "If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? An East European Perspective", *Local Government Studies* 2010, 36(2), 183-203.

VANDENDRIESSCHE, F., "Contracten tussen gemeenten na het Gemeentedecreet", *TGEM*, 2007/1, p27-30.

Documenten die reglementaire besluiten voorafgaan

Groenboek Interne Staatshervorming, juli 2010.

Witboek Interne Staatshervorming, april 2011.

VLAAMSE REGERING, *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, Brussel, Vlaamse Regering, 2009.

NEDERLANDSE REGERING, *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PVDA*, Den Haag, Nederlandse regering, 2012.

G. BOURGEOIS, *Beleidsnota 2009-2014. Binnenlands bestuur*, Brussel, Vlaamse regering, 2009.

G. BOURGEOIS, *Nota aan de Vlaamse regering – Uitvoering Vlaams regeerakkoord – Vaststelling van een kader ter ondersteuning van vrijwillige fusies van gemeenten – Financiële en organisatorische ondersteuning*, Brussel, 2010.

Documenten van diverse instanties

F. DE RYNCK, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen: advies van de Commissie bestuurlijke organisatie aan de heer Leo Peeters, Vlaams minister van binnenlandse aangelegenheden, stedelijk beleid en huisvesting*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997.

HOGE RAAD VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van gemeenten*, Brussel, HRBB, 2002.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN, *B-project regioscreening als instrument voor bestuurlijke hervorming*, Leuven, SBOV, 2011.

STEUNPUNT BESTUURLIJKE ORGANISATIE VLAANDEREN, *Bijdrage aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering (2014-2019)*, Leuven, SBOV, 2013.

K. DE CEUNINCK, K. STEVERS, *Steunpunt B-project: Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan lokale schaal*. Eerste tussentijds rapport, SBOV, 2012.

K. DE CEUNINCK, K. STEVERS, *Steunpunt B-project: Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan lokale schaal*. Tweede tussentijds rapport, SBOV, 2013.

AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Regioscreening. Bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen. Inventarisatie en analyse*, Brussel, ABB, 2012.

AGENTSCHAP VOOR BINNENLANDS BESTUUR, *Beleid van de Vlaamse regering tot stimulering van vrijwillige fusies van gemeenten. Evaluatierapport van het agentschap voor binnenlands bestuur*, Brussel, ABB, 2014.

VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN, *Conceptnota Vlaamse interne staatshervorming*, Brussel, VLABEST, 2009.

VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN, *Vlaamse interne staatshervorming. Een methodologisch kader voor de regioscreening*, Brussel, VLABEST, 2010.

VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN, *Initiatiefadvies Lokale bestuurskracht verhogen door schaaloptimalisaties*, Brussel, VLABEST, 2013.

WERKGROEP VVSG EN ABB, *Evaluatie van het decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking. Rapport van de werkgroep VVSG en ABB*, 2014.

Wetgeving

Wetgevende normen in brede zin

Europees Handvest inzake lokale autonomie, B.S. 23 september 2004, ed. 2.

Grondwet

Bijzondere Wet Hervorming Instellingen, B.S. 15 augustus 1980.

Bijzondere wet 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, B.S. 20 juli 1993.

Bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, B.S. 3 augustus 2001.

Wet van 1 maart 1922 op de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen, B.S. 16 maart 1922.

Wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel, B.S. 15 februari 1961.

Wetten 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, B.S. 2 augustus 1966

Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, ingevoerd bij KB van 12 januari 1973, B.S. 21 maart 1973.

Wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, B.S. 26 juni 1987.

Wet 24 juli 1987, B.S. 20 augustus 1987.

Wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het

kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, B.S. 13 augustus 1988.

Nieuwe Gemeentewet, B.S., 3 september 1988, err., B.S., 8 juni 1990.

Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, B.S. 12 september 1991.

Wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, B.S. 23 december 1994.

Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999.

Wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid, B.S. 31 juli 2007.

Decreet intergemeentelijke samenwerking van 6 juli 2001, B.S. 30 oktober 2001.

Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, B.S. 31 augustus 2002.

Gemeentedecreet, B.S. 31 augustus 2005.

Cultuurerfgoeddecreet van 23 mei 2008, B.S. 4 augustus 2008.

Decreet van 28 november 2008 betreffende de intergemeentelijke onderwijsvereniging, B.S. 16 januari 2009.

Decreet van 6 maart 2009 betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden, B.S. 29 april 2009.

Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, B.S. 7 juli 2009.

Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd, B.S. 11 augustus 2011.

Decreet van 18 januari 2013 houdende de wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, B.S. 15 februari 2013.

Omzendbrief BA 2002/1 van 11 januari 2002, toepassing van het decreet van 6 juli houdende de intergemeentelijke samenwerking, B.S. 14 februari 2002.

Omzendbrief BA 2003/09, 11 januari 2002, B.S. 14 februari 2002.

Parlementaire voorbereidingen

Parl. St. Kamer 1968, nr. 10-20/1, p.4.

Parl. St. Kamer 1970-1971, nr. 991/3.

Parl. St. Kamer 1988, nr. 516/1, p.18.

Parl. St. VI. Parl. 2000-2001, nr. 565/1, 3-24 en /10,41.

Parl. St. VI. Parl. 2000-2001, nr. 565/10, 41.

Parl. St. VI. Parl. 2000-20001, 656/1,13.

Parl. St. VI. Parl. 2001-2002, nr. 1148/1.

Parl. St. VI. Parl. 2004-2005, stuk 347, NR. 1, 6-7.

Parl. St. VI. Parl. 2007-2008, nr. 1806/1,2.

Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 1853/1,6.

Parl. St. VI. Parl. 2012-2013, nr. 1759/1

Rechtspraak

Hof van Justitie Teckal, C-107/98, 18 november 1999.

Arbitragehof, 14 mei 2003, nr. 65/2003.

Arbitragehof, 25 mei 2005, nr. 95/2005.

Grondwettelijk Hof, 22 maart 2012, nr. 47/2012.

Hof van Cassatie, 14 oktober 2002.

Raad van State, 19 oktober 1978, nr. 19.026, *vzw Association du personnel wallon et francophone des services publics*.

Raad van State, 15 september 1992, nr. 40.314, *Driessens*.

Raad van State, 22 januari 2009, nr. 189.732, *nv Ondernemingen Lambrechts et al.*

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Schaalvergroting bij de gemeenten: intergemeentelijke samenwerking en fusies van gemeenten

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2014**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Van Eetvelt, Roel

Datum: **12/05/2014**