

De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten

door Guido OBBELS,

Directeur Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij
voor de Kempen.



Bij de publieke opinie wordt spontaan de noodzaak tot fusie in hoofdzaak met de kleinere gemeenten en kleinere stedelijke centra in verband gebracht.

Een algemene indruk en verwachting is immers dat de noodzaak tot samenwerking geldt voor de kleinere gemeenten. Grotere gemeenten en steden worden geacht deze samenwerking niet nodig te hebben.

Deze algemene indruk is enigszins onjuist en minstens onvolledig. Uiteraard geldt de wenselijkheid tot intercommunale samenwerking vooral voor kleinere gemeenten, maar zij is eveneens van toepassing, zij het in mindere mate, voor de grotere gemeenten en kernen.

Een andere spontane verwachting lijkt te zijn dat omwille van de fusieoperatie de noodzaak tot intercommunale samenwerking is afgenomen. De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie bevestigt deze indruk niet.

Teneinde deze beide thema's verantwoord te kunnen behandelen, is het nuttig vooreerst het te behandelen onderwerp enigszins af te bakenen, vervolgens een korte historiek van de intercommunale samenwerking te geven, alsmede de kenmerken van deze samenwerking en tenslotte concreter in te gaan op de praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten.

Het betreft hier voornamelijk de praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie voor de kleinere gemeenten en kleinere centra. Het zal evenwel noodzakelijk zijn bij de behandeling hiervan eveneens de intercommunale samenwerking i.v.m. de grotere gemeenten en centra te betrekken, omdat de intercommunale samenwerking in de praktijk ook op deze gemeenten van toepassing is.

Naar de categorie van intercommunale samenwerking wordt, in deze context de intercommunale samenwerking met het oog op streekontwikkeling bedoeld. Het betreft de intercommunales met een meervoudig doel, die in hoofdzaak op verschillende domeinen de sociaal-economische ontwikkeling van bepaalde regio's nastreven. Intercommunales met een enkelvoudig en zeer specifiek doel worden expliciet buiten beschouwing gelaten, alhoewel mutatis mutandis de nog te formuleren besluiten en vaststellingen in grote mate wellicht ook voor hen van toepassing kunnen zijn.

De intercommunale samenwerking met het oog op een sociaal-economische ontwikkeling van bepaalde regio's bestaat in Vlaanderen thans 20 jaar. De meeste van deze intercommunales werden opgericht in het begin van de jaren zestig.

De aanleiding daartoe was dubbel. Vooreerst was er het regionaal economisch regeringsbeleid dat in België een beslissende wending en doorbraak kreeg in 1959. Door de regionale expansiewet van 18 juli 1959 werd de regering gemachtigd onder diverse vormen financiële steun te verlenen aan investeringen in bepaalde gebieden. Tevens konden financiële middelen ter beschikking gesteld worden om zowel de staat zelf als openbare besturen van het gemeentelijk niveau de gelegenheid te geven te zorgen voor de noodzakelijke infrastructuur voor deze investeringen. Er werden financiële middelen geboden om de op dat ogenblik nagenoeg ontbrekende industriezones aan te leggen en uit te rusten. Het hoofddoel van dit regionaal economisch beleid was erop gericht te komen tot een meer gelijkmatige spreiding van de welvaart in ons land. Men hoopte dit te kunnen bereiken door de stimulering van de industrialisering in de zogenaamde ontwikkelingsgebieden.

Op de tweede plaats dient als aanleiding tot de oprichting van de intercommunales voor streekontwikkeling te worden vermeld dat in dezelfde periode diverse gemeentebesturen eigen initiatieven begonnen te nemen met het oog op hetzelfde doel, nl. industrialisering, in dit geval van hun eigen grondgebied. Vanzelfsprekend waren het bijna alle gemeenten die zelf over een ruim eigen grondpatrimonium beschikten. Voor deze en voor andere gemeenten groeide vrij spoedig het besef dat individuele inspanningen in de meeste gevallen niet haalbaar en dus niet doeltreffend zouden zijn. Vermits de regionale expansiewet van 18 juli 1959 eveneens voorzag in de mogelijkheid voor o.m. de gemeenten tot oprichting van vennootschappen voor gewestelijke economische uitrusting, waarvan de taak zou bestaan in het aanleggen van industriezones en het oprichten van industriële gebouwen, waren de basisvoorwaarden vervuld om op korte termijn in nagenoeg het hele Vlaamse land de intercommunales voor streekontwikkeling tot stand te zien komen. Het voorbeeld van Leiedal

DE PRAKTIJK VAN DE INTERCOMMUNALE SAMENWERKING 635

in 1960, in het arrondissement Kortrijk, vond tijdens de daarop volgende jaren navolging over het overgroot gedeelte van Vlaanderen.

De evolutie van deze intercommunales sedert het begin van de jaren zestig is voornamelijk gekenmerkt door een dubbele uitbreiding. Op de eerste plaats op geografisch gebied. Binnen een vooraf vastgestelde regio traden nagenoeg alle gemeenten tot deze intercommunales toe. Even belangrijk was de inhoudelijke uitbreiding. Het oorspronkelijk hoofddoel van al deze intercommunales was het leveren van een fundamentele bijdrage op het vlak van de industrialisering van hun betrokken regio. Aangezien de gemeentebesturen ook konden vaststellen dat het door hun tot stand gebrachte instrument van samenwerking doeltreffend bleek te zijn, wenste men datzelfde instrument voor meerdere doeleinden en dus op meerdere werkterreinen aan te wenden. Naast industrialisering begonnen de intercommunales voor streekontwikkeling zich geleidelijk aan in te laten met sociale verkavelingen en woningbouw, urbanisatie, afvalbehandeling, recreatie, sociaal-culturele begeleiding, etc.

Vooraleer in te gaan op de praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten, lijkt het aangewezen in het kort de belangrijkste kenmerken van de intercommunale samenwerking toe te lichten.

De intercommunale samenwerking is thans algemeen verspreid. Slechts in twee regio's van het Vlaamse land, met name in het westelijk en zuidwestelijk gedeelte van de provincie Antwerpen en in het zuidelijk gedeelte van de provincie Oost-Vlaanderen, wordt niet deelgenomen aan deze sector van intercommunale samenwerking. Dat deze sub-regio's tot dusver buiten de intercommunale samenwerking gebleven zijn, heeft wellicht o.m. als oorzaken: politieke heterogeniteit, de vrees van een centrumgemeente invloed en macht te moeten delen en de vrees van de kleinere gemeenten binnen de invloedssfeer van een groter centrum of stad te sterk gedomineerd te worden door dit centrum in een eventueel samenwerkingsverband.

Een tweede kenmerk van deze categorie van intercommunales is hun meervoudig doel, waarop reeds gewezen werd en waarvan reeds een aantal werkterreinen werden vermeld. De meeste van deze intercommunales bestrijken inderdaad in meerdere of mindere mate verschillende deelsectoren van de volgende drie hoofdsectoren: industrialisatie, ruimtelijke ordening en de sociaal-culturele sector. Niet onbelangrijk lijkt mij te zijn dat de meeste van deze intercommunales in bepaalde omstandigheden ook als informatieorgaan naar en overlegorgaan tussen de aangesloten gemeenten optreden, en in een aantal gevallen zelfs de functie van drukgingsorgaan naar de hogere overheid toe voor één of ander regionaal sociaal-economisch probleem opnemen.

Enkele intercommunales treden als dusdanig zelfs op voor bijzondere administratieve of financiële gemeenschappelijke problemen van de gemeenten.

De intercommunales voor streekontwikkeling bestrijken relatief grote regio's. De meest voorkomende minimale afbakening valt samen met een arrondissement. In één geval betreft het een volledige provincie op één arrondissement na, in een ander geval gaat het om een hele provincie.

Gezien de relatieve grootte van deze intercommunales en de aard van de activiteiten, werden tot dusver belangrijke bedragen geïnvesteerd. Het balanstotaal van de meeste intercommunales ligt tussen 1 en 2 miljard F. Opvallend is ook dat bijna alle intercommunales werken met een relatief klein eigen vermogen en bijgevolg met een relatief groot vreemd vermogen (leningen bij het Gemeentekrediet).

De intercommunales voor streekontwikkeling zijn overheidsbedrijven. Zij dienen door economische activiteiten te zorgen voor hun eigen inkomsten. Op die manier zijn zij door de praktijk onderworpen aan de regels van het private bedrijfseconomisch beleid. Anderzijds hebben zij wel een mogelijk nadeel van hun openbaar karakter door bepaalde procedures en voogdijregeling, maar genieten zij niet het voordeel van een aantal andere besturen die vaste inkomsten hebben onder de vorm van retributies of belastingen of van tarieven voor de levering van diensten onder monopolievoorwaarden.

Een bijzonder kenmerk van de intercommunale samenwerking is zijn mogelijkheid tot soepele werking. Deze mogelijkheid vloeit vooral voort uit de beperkte voogdij waaraan deze intercommunales onderworpen zijn. Meer en meer groeit de opvatting dat deze voogdij te beperkt zou zijn. Ik laat een beoordeling van dit gegeven thans in het midden en beperk mij tot de vermelding dat de doeltreffendheid van de intercommunale samenwerking in de praktijk niet zou mogelijk geweest zijn zonder deze soepele werking en dus vermoedelijk zonder deze beperkte voogdij.

Een laatste te vermelden kenmerk van de intercommunale samenwerking is de relatief sterke feitelijke binding met en inspraak van de betrokken gemeenten. Dit is in tegenstelling met wat hierover meestal van buitenaf wordt gedacht. De feitelijke binding tussen gemeenten en intercommunale verschilt uiteraard van de ene intercommunale tot de andere. Er is in de praktijk evenwel steeds een zekere binding. Alhoewel de intercommunales juridisch volkomen autonoom opereren, voeren zij in feite opdrachten uit ten behoeve van en soms voor rekening van de gemeenten, die in het beleid ook een beslissende inbreng hebben. Deze feitelijke sterke binding vloeit mede voort uit het gegeven dat in deze categorie van intercommunale samenwerking de betrokken gemeenten voor de meeste van hun activiteiten hun bevoegdheden niet afstaan. De gemeenten verzoeken de intercommu-

DE PRAKTIJK VAN DE INTERCOMMUNALE SAMENWERKING 637

nales voor hen opdrachten uit te voeren. Aangezien de bevoegdheden niet worden afgestaan, zijn de intercommunales bijgevolg verplicht de hun toevertrouwde opdrachten goed uit te voeren. Gebeurt dat niet, dan worden geen nieuwe opdrachten toegekend.

Tegen deze achtergrond lijkt het meteen duidelijk en begrijpbaar dat de fusie van gemeenten de praktijk van de intercommunale samenwerking niet grondig heeft gewijzigd en dit in tegenstelling met wat men op het eerste zicht zou hebben verwacht. Men zou immers kunnen stellen dat wegens de merkbare schaalvergroting van de gemeenten de noodzaak aan intercommunale samenwerking is afgenomen en dat bijgevolg de intensiteit en de wijze van samenwerking daardoor zou verkleind zijn. De huidige praktijk van de intercommunale samenwerking wijst duidelijk in een andere richting.

In dit verband wil ik meteen reeds de vaststelling in herinnering brengen dat er in de optie fusie van gemeenten, zoals zij werd gerealiseerd, zeker niet rechtstreeks naar gestreefd werd enige invloed uit te oefenen op de intercommunale samenwerking. Andere opties, die in het recente verleden in de actualiteit stonden met betrekking tot de herstructurering van het lokaal en intermediair bestuursniveau, met name federaties en subgewesten, zouden ongetwijfeld wel een grondige wijziging van de intercommunale samenwerking hebben veroorzaakt. Dit valt gemakkelijk te begrijpen omdat in het geval van het realiseren van federaties of subgewesten er een belangrijke herschikking van de bevoegdheden op het lokaal en intermediair niveau tot stand zou gekomen zijn. In de optie fusieoperatie kwam deze herschikking van bevoegdheden niet voor. Hierin ligt meteen de belangrijkste reden waarom de praktijk van de intercommunale samenwerking door de fusieoperatie niet fundamenteel gewijzigd is.

Ook het feit van de schaalvergroting van de gemeenten op zich heeft niet geleid tot een belangrijke wijziging van de praktijk van de intercommunale samenwerking. De door de intercommunales te verrichten activiteiten en de daarvoor noodzakelijke instrumenten vroegen zowel vóór als na de fusieperiode een tussengemeentelijke samenwerking. Dit kan geïllustreerd worden door te verwijzen naar de belangrijkste motieven voor intercommunale samenwerking die door de fusie van gemeenten niet gewijzigd zijn. Deze motieven waren en zijn nog steeds de volgende.

Vooreerst wordt vaak naar één of andere vorm van intercommunale samenwerking gegrepen omwille van de inzet van omvangrijke financiële middelen die voor diverse activiteiten dikwijls nodig zijn. De ingezette financiële middelen van de intercommunales, waarnaar ik reeds heb verwezen, mogen dit illustreren. De schaalvergroting van de gemeenten is

niet van die aard dat zij deze basis voor de intercommunale samenwerking overbodig zou maken.

Hetzelfde dient gezegd te worden van het ter beschikking hebben van gespecialiseerd personeel, wat een tweede belangrijk motief is voor intercommunale samenwerking.

Vervolgens heeft de fusieoperatie geen wijziging gebracht aan de soepele werking voor de intercommunales en aan het gebrek aan soepele werking voor de gemeenten. Naar aanleiding van de fusieoperatie werd het veel te zware voogdijstelsel naar de gemeenten toe niet aangepast en wegens het ontbreken van deze zware voogdij hebben de intercommunales een soepele werking kunnen behouden. Terloops kan ik hier melding maken dat ik het gevoel heb dat de huidige betrokken administraties zowel bij de behandeling van individuele dossiers als bij het toepassen van algemene beleidslijnen de activiteiten van de intercommunales van naderbij wensen te volgen. Dit is tot dusver nog geen formele verzwaring van de voogdij t.o.v. de intercommunales, waarop door sommigen sterk wordt aangedrongen in het raam van een voorgenomen hervorming van de wet van 1 maart 1922 op de intercommunales. Indien de voogdij t.o.v. de intercommunales dient te worden aangepast en verhoogd, zullen daarvoor ongetwijfeld wel theoretische gronden aanwezig zijn of gevonden worden. Essentieel blijft evenwel dat er dient naar gestreefd te worden om de soepelheid van de werking te kunnen behouden. Indien hiervan wordt uitgegaan, vallen wellicht alle bezwaren tegen een mogelijke verzwaring van de voogdij weg.

Een laatste motief voor intercommunale samenwerking, dat thans nog even sterk van toepassing is als vóór de fusie van gemeenten, is de regionale solidariteit in de gemeentelijke sector. Het is duidelijk dat een aantal realisaties zonder meer alleen maar tot stand kunnen komen door een aangepaste vorm van samenwerking. Bovendien treden meerdere intercommunales herhaaldelijk op als overlegorgaan en drukingsgroep i.v.m. algemeen regionale sociaal-economische problemen. Het bestaan van een intercommunale is voor dergelijke benadering vaak de noodzakelijke infrastructuur.

Ter verdere illustratie van het feit dat de fusie van gemeenten geen wezenlijke invloed heeft gehad op de praktijk van de intercommunale samenwerking moge tenslotte nog twee gegevens op de voorgrond geplaatst worden.

De fusie van gemeenten heeft geen enkele invloed gehad op de toetreding van gemeenten tot of uittreden uit intercommunales.

Daarnaast zijn het aantal en de inhoud van de activiteiten van deze intercommunales niet grondig gewijzigd. In de mate dat er een wijziging

DE PRAKTIJK VAN DE INTERCOMMUNALE SAMENWERKING 639

van de activiteiten heeft plaatsgehad, betreft het zelfs nog een verruiming ervan.

Tenslotte nog één element waaruit moge blijken dat de intercommunale samenwerking buiten de fusieoperatie gebleven is. Ik wil hier de relatie leggen naar de betrokkenheid van grotere gemeenten en zelfs steden in de intercommunales.

Vóór de fusie van gemeenten waren ook, op enkele uitzonderingen na, alle grotere gemeenten en steden lid van een intercommunale voor streekontwikkeling. Dit kwam omdat de zoëven vermelde motieven voor intercommunale samenwerking, in tegenstelling met wat sommigen zouden verwachten, onmiskenbaar ook van toepassing zijn op de grotere gemeenten en steden. Hun feitelijke aanwezigheid in de intercommunales bewijst trouwens het gegrond karakter van deze motieven.

De meeste grote gemeenten en steden hebben trouwens goed ingezien dat, indien zij buiten het intercommunaal samenwerkingsverband zouden gebleven zijn, zij het risico zouden gelopen hebben buitenspel gezet te worden i.v.m. de inplanting van de realisaties met een bovengemeentelijk karakter. Ik denk hier zowel aan grotere industriezones als infrastructuurwerken in de sociale en culturele sector. Essentieel voor hun aanwezigheid in de intercommunales is evenwel dat ook voor hen de elementen van omvangrijke financiële middelen, techniciteit van het personeel en een soepele werking voor een openbaar bestuur onmisbaar zijn om een aantal zaken op korte termijn te kunnen realiseren.

Hoewel de door mij voorgelegde balans zeer duidelijk overhelt in de richting van de afwezigheid van invloed van de fusieoperatie op de intercommunale samenwerking moge ik tenslotte volledigheidshalve nog enkele domeinen vermelden waarop de fusieoperatie toch enige invloed heeft gehad.

Omwille van het kleiner aantal gemeenten en over het algemeen gelijk gebleven aantal beleidsfuncties in de intercommunales is de betrokkenheid van de gemeenten bij het algemeen en zelfs het dagelijks beleid van deze intercommunales toegenomen.

Vervolgens kan worden vermeld dat de structuur van de fusiegemeente bepalend kan zijn voor een wijziging in de relatie van deze gemeente en de vroegere deelgemeenten naar de betrokken intercommunale toe. In fusies met gelijkwaardige deelgemeenten is er na de fusie ongetwijfeld een evenwichtige spreiding gekomen van de projecten waar de intercommunale bij betrokken is over alle vroegere deelgemeenten. In fusies met een grotere centrumgemeente en kleinere deelgemeenten kunnen wellicht een aantal projecten in de kleinere deelgemeenten thans minder vlot aan bod gekomen zijn. Dat kan te maken hebben met het feit dat de deelgemeenten niet meer rechtstreeks in de intercommunale vertegenwoordigd zijn en met

het feit dat de besluitvorming in de nieuwe fusiegemeente in de eerste post-fusie legislatuur in een aantal gevallen wat moeilijker tot stand kwam.

Tenslotte kon worden ervaren dat wegens herschikking en uitbreiding van de personeelskaders door de fusieoperatie ook de administratieve afhandeling van diverse bundels tussen de gemeenten en de intercommunale globaal bekeken wellicht een verbetering kende.

De praktijk van de intercommunale samenwerking is nagenoeg ongewijzigd gebleven na de fusie van gemeenten. Een conclusie die uit deze vaststelling kan getrokken worden, is dat men met dit gegeven in belangrijke mate moet rekening houden op het ogenblik dat men zal overgaan tot een wijziging van de wet op de intercommunales of wanneer men tot een zinvolle herstructurering van het intermediair bestuursniveau zou overgaan. Indien men het lokaal bestuursniveau wenst te versterken, zal men geenszins een te zwaar of te sterk intermediair niveau mogen uitbouwen of te veel wettelijke beperkingen opleggen voor de intercommunale samenwerking. Men dient ervan uit te gaan dat men het lokaal bestuursniveau maximaal dient te versterken en dat het behoud en een versterking van de intercommunale samenwerking één van de effectieve middelen daartoe zal zijn.

Summary : The application of intermunicipal cooperation after the amalgamation of the municipalities.

The increase in scale of the municipalities has not affected the necessity for intermunicipal cooperation. The activities to be carried out by the intermunicipal organisations and the instruments necessary for them required intermunicipal cooperation both before and after the amalgamation operation. The reasons for the intermunicipal cooperation also remained unchanged after the amalgamation. The amalgamation of the municipalities had no effect on the entrance of municipalities into or their withdrawal from intermunicipal organisations. Moreover, the number and the content of the activities of these intermunicipal organisations did not change fundamentally. Insofar as a change in the activities did occur, it even involved an extension of them. The involvement of the municipalities in the general and even daily policy of the intermunicipal organisations has increased. The structure of the amalgamated municipality can have changed its relationship to the particular intermunicipal organisations. The reorganisation and expansion of the personnel by the amalgamation operation has improved the administrative processing of the various dossiers between the municipalities and the intercommunal organisations.

