

1. Inleiding en aanpak: procesinformatie

Het Vlaams Regeerakkoord 2019 – 2024 stipuleert:

*We zetten in op regiovorming. Deze regiovorming moet **van onderuit** worden opgebouwd en gedragen door de lokale besturen. De **burgemeesters** van de betrokken lokale besturen vormen de **spil van deze regiovorming**. Om tot een grotere coherentie te komen en deze regiovorming te stimuleren, zal de **Vlaamse regering**, verder bouwend op de reeds uitgevoerde regioscreening, **vaste regio's afbakenen** waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking, zowel de bestaande als nieuwe, moeten plaatsvinden (behoudens zij die op een hogere schaal georganiseerd zijn). Dit moet de huidige **verrommeling tegengaan** en leiden tot minder mandaten. We werken bestaande drempels weg die verhinderen dat samenwerkingsverbanden fuseren. De **Vlaamse overheid** zal de **eigen regionale afbakeningen afstemmen op deze regio's**. Er wordt een kader uitgewerkt dat bijkomende **instrumenten** bevat om de **regiovorming te ondersteunen** (bv. rond herverdelingsproblematieken tussen de betrokken lokale besturen).*

Om invulling te geven aan dit voornemen, keurde de Vlaamse Regering op 9 oktober 2020 een nota goed met de nadere visie op en het raam voor de verdere aanpak van de regiovorming (zie VR 2020 0910 DOC.1096/1BIS, zie <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/regiovorming>).

Deze nota van de Vlaamse Regering bevat ook een "**eerste aanzet tot afbakening van de referentieregio's** (met het oog op het participatief traject onder leiding van de gouverneurs)".

De gouverneurs krijgen de opdracht om de lokale gesprekken over de regioafbakening te faciliteren en een advies te formuleren over de afbakening van de referentieregio's op basis van de bestaande fora op bovenlokaal niveau en op basis van de input van de lokale besturen.

We informeerden de burgemeesters een eerste maal over de regiovorming op het halfjaarlijkse overleg met de burgemeesters van 28/10/2020. Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) gaf een toelichting over de regiovorming waarna een eerste reflectie volgde (verslag halfjaarlijks burgemeestersoverleg, zie bijlage 1).

We organiseerden vervolgens 3 aparte gesprekken met de gemeenten van de resp. ontwerp-referentieregio's.

De gesprekken vonden plaats op:

- Zaterdag 5/12/2020, 9.00u. (referentieregio Kempen);
- Dinsdag 15/12/2020, 9.00u. (referentieregio Rivierenland);
- Dinsdag 22/12/2020, 9.00u. (referentieregio Antwerpen);

Werden uitgenodigd op de gesprekken:

- de burgemeesters van de betrokken referentieregio;
- de burgemeesters van de gemeenten van provincie Antwerpen die grenzen aan de betrokken referentieregio;
- ABB.
- Mijn kabinetschef en arrondissementscommissaris

Burgemeesters die het wilden, konden steeds ook deelnemen aan de gesprekken van en met de gemeenten van de andere referentie-regio's. Vertegenwoordigers van intercommunales en andere samenwerkingsverbanden werden **niet** uitgenodigd en konden ook niet deelnemen aan deze eerste overlegronde. Gelet op de opdracht werd er expliciet en bewust voor geopteerd om het gesprek enkel en alleen aan te gaan met de burgemeesters.

De burgemeesters van Antwerpen, Wijnegem, Wommelgem en Duffel verontschuldigen zich en namen niet deel aan de gesprekken (verslagen van de gesprekken met de burgemeesters per ontwerp-referentieregio vindt u in bijlage 2 t.e.m. 4).

Dit 'advies' moet eerder worden gelezen als een synthese van de bedenkingen en overwegingen geformuleerd tijdens voormelde besprekingen. Het bevat bovendien een aantal vaststellingen en conclusies m.b.t. de afbakening van referentieregio alsook een aantal beschouwingen m.b.t. de intergemeentelijk samenwerking.

Ter voorbereiding van de overlegmomenten, legden we de burgemeesters enkele, vrij open vragen voor om het gesprek enigermate onderbouwd te stroomlijnen (vragen en ontvangen antwoorden, vindt u in bijlage 5 en 6).

Omwille van de mogelijke (en gevreesde) impact van de regiovorming voor de gerechtelijke organisatie, besprak ik de regiovorming en de voorlopige indeling in referentieregio's ook met de Procureur des Koning en de voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg (overgemaakte nota vindt u in bijlage 7).

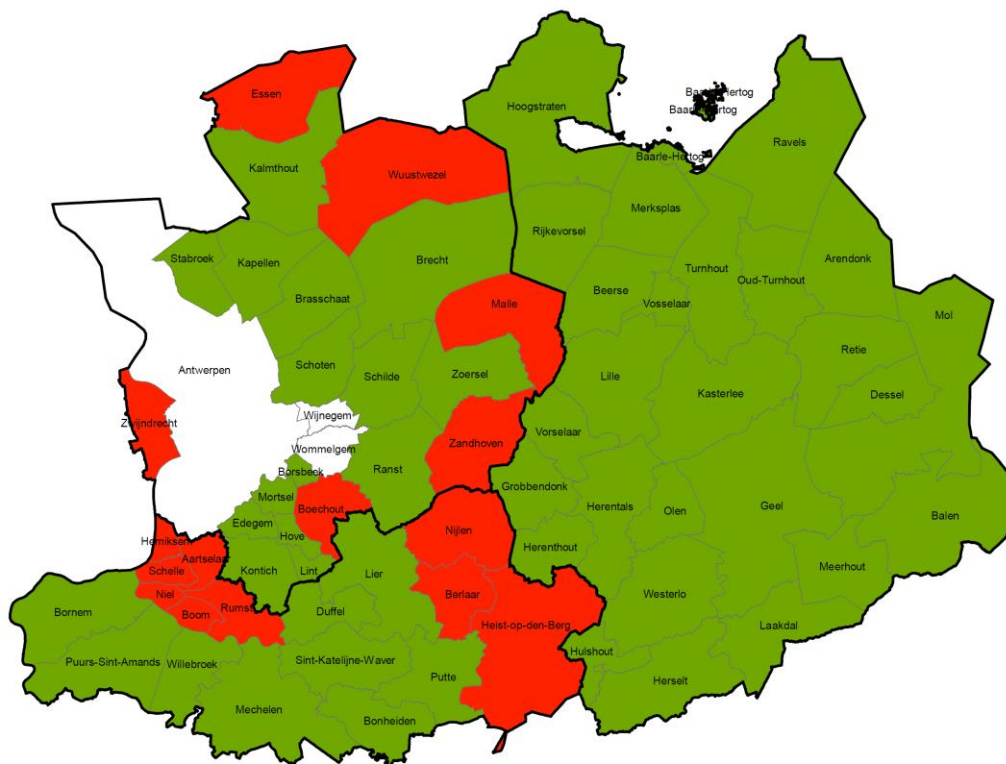
Tot slot, en in het bijzonder ook op hun vraag, voeg ik ook een nota toe van de deputatie van de provincie Antwerpen (zie bijlage 8) evenals een aantal beschouwingen na overleg met de gedeputeerden.

2. Referentieregio's

'Kan u(w bestuur) zich vinden in de voor uw gemeente vooropgestelde referentieregio (cfr. bijlage 1 in de kadernota Vlaamse Regering)?', hierover gaat dit eerste inhoudelijke deel van het advies. Het is opgebouwd per ontwerp-referentieregio. Onderstaande figuur geeft alvast de samenvatting van de keuzes van de burgemeesters voor de hele provincie Antwerpen, voor zover en in de mate ze een keuze willen en moeten maken.

Gemeenten in het rood zijn de gemeenten die nadrukkelijk vragen om 1) bij een andere regio te worden ingedeeld (de meest zuidelijke/westelijk gemeenten), 2) (nu) geen keuze te (moeten) maken, omwille van de intense samenwerkingsverbanden met gemeenten van meer dan een referentieregio. Deze gemeenten zijn morfologische verwantschap aan of delen opportuniteiten/uitdagingen met gemeenten van meer dan een referentieregio.

Niet zelden zijn ze het ook niet eens met de finaliteit en rationale van de regiovorming en evenmin met de onderliggende analyse van de vermeende bestuurlijke problemen waarop de regiovorming een antwoord zou moeten bieden.



2.1 Ontwerp referentieregio Kempen

De (Antwerpse) Kempen ontwikkelden sinds reeds zeer lang een sterke en hechte samenwerkingscultuur. De Covid-19 crisis versterkte die cultuur van samenwerking nog. De gemeenten voelen zich sterk met elkaar verwant door een gedeelde, Kempense identiteit. Abstractie makend van andere bedenkingen met betrekking tot de regiovorming (zie punt 3) kunnen alle gemeentebesturen die behoren tot de ontwerp referentieregio Kempen (cfr. nota VR) zich vinden in de vooropgestelde referentieregio. De Kempense gemeenten staan – op enkele na- ook het meest uitgesproken achter de ambitie om te werken met min of meer vaste referentieregio's. Zij zien er een kans in om hun historisch gedeelde identiteit structureler te verankeren. Sommige van deze gemeenten pleiten bovendien voor een meer structurele afbakening en verankering van subregio's binnen deze regio.

De burgemeesters van de aangrenzende gemeenten Nijlen en Heist-op-den-Berg en de gemeente Berlaar verbinden hun 'regio-lot' aan elkaar: als er een keuze gemaakt moet worden (zie punt 3 van dit advies), willen de burgemeesters deel uitmaken van referentieregio Kempen. De gemeenten die momenteel behoren tot de ontwerp-referentieregio Kempen vinden die keuze 'logisch'. Zij juichen de principiële keuze van de burgemeesters van Berlaar, Nijlen en Heist-op-den-Berg toe.

De gemeenten Zandhoven, Malle en Wuustwezel (alle grenzend aan de ontwerp referentieregio Kempen) daarentegen zijn het fundamenteel oneens met de vooropgestelde indeling in de ontwerp referentieregio Antwerpen. Tegelijk zijn ze dermate gekant tegen een exclusieve keuze voor één welbepaalde referentieregio dat ze –consequent- ook niet voor een andere referentieregio kiezen.

Slotsom: door de principiële keuze- als ze moet worden gemaakt- van de burgemeesters van Berlaar-Nijlen en Heist-op-den-Berg zou de referentieregio Kempen groeien van 27 naar 30 gemeenten.

2.2 Ontwerp referentieregio Rivierenland

Voor 2 groepen van gemeenten gaan de burgemeesters niet akkoord met de voor hen vooropgestelde referentieregio:

- Berlaar, Nijlen en Heist-op-den-Berg;
- De Rupel-gemeenten (Schelle¹, Niel, Boom, Hemiksem en Rumst) en Aartselaar (formeel geen echte Rupel-gemeente);

De burgemeesters van de gemeenten Nijlen, Berlaar en Heist-op-den-Berg maken een afgestemde, gezamenlijke keuze.

Als er een exclusieve keuze moet worden gemaakt (zie punt 3 van dit advies), kiezen ze er voor om ingedeeld te worden bij de referentieregio Kempen.

De gemeenten Hemiksem, Schelle, Niel, Boom, Rumst en Aartselaar kiezen er voor om ingedeeld te worden bij de referentieregio Antwerpen (als er al een exclusieve keuze gemaakt moet worden).

De overige gemeenten van de ontwerp-referentieregio Rivierenland kunnen zich – abstractie makend van alle andere bedenkingen met betrekking tot de regiovorming (zie punt 3) – vinden in de voor hen vooropgestelde referentieregio.

De gemeente Boechout kiest er voor om (als er echt een keuze gemaakt moet worden) ingedeeld te worden bij de referentieregio Rivierenland, omwille van de sterke oriëntatie van de gemeente op de stad Lier

De referentieregio Rivierenland zou hierdoor krimpen met 8 gemeenten (-9 +1) en bestaan uit 10 gemeenten.

Vanuit de vaststelling dat 9 gemeenten kiezen voor een andere referentieregio groeide de bezorgdheid over de restgrootte van de referentieregio Rivierenland en groeide het idee om Kempen en Rivierenland samen te voegen tot één referentieregio (Kempen – Mechelen)². Dit idee werd niet verder afgetoetst (o.a. met de gemeenten van referentieregio Kempen) en dus ook nog niet uitgediscussieerd.

2.3 Ontwerp referentieregio Antwerpen

In de ontwerp referentieregio Antwerpen is het beeld iets diffuser dan in de andere ontwerp referentieregio's van de provincie Antwerpen. Een aantal, niet-geclusterde, dus eerder verspreid gelegen grensgemeenten zijn het nadrukkelijk en fundamenteel niet eens met de voor hen vooropgestelde referentieregio.

De gemeente Zwijndrecht kiest ervoor om ingedeeld te worden bij de referentieregio Waasland. De gemeente Zwijndrecht vraagt om de mogelijkheid te onderzoeken om voor Zwijndrecht de provinciegrens (en bij uitbreiding de arrondissementgrens en grens van het gerechtelijk arrondissement) te verleggen. Referentieregio Waasland (cfr. standpunt Interwaas (zie bijlage 6.38), Kruibeke (zie bijlage 6.35) en Beveren (zie bijlage 6.34)) zien Zwijndrecht heel graag aansluiten bij de referentieregio Waasland.

De gemeenten Zandhoven, Malle en Wuustwezel (alle grenzend aan de ontwerp referentieregio Kempen) gaan **niet** akkoord met de vooropgestelde indeling bij de ontwerp referentieregio Antwerpen. Ze zijn dermate gekant tegen een keuze voor één welbepaalde referentieregio dat ze ook niet voor een andere referentieregio kiezen.

De gemeente Essen gaat niet akkoord met de vooropgestelde indeling maar het lot van de gemeente is – voor wat betreft de keuze voor een referentieregio – naar eigen zeggen verbonden aan het standpunt van de gemeente Kalmthout. De gemeente Kalmthout kan zich wel vinden in de vooropgestelde referentieregio.

¹ In de nota VR (VR 2020 0910 DOC.1096/1BIS) wordt de gemeente Schelle ingedeeld in de ontwerp referentieregio Antwerpen. In dit advies wordt er van uit gegaan dat dit een vergissing is (en dat Schelle voor wat betreft de ontwerp referentieregio's cfr. nota VR ingedeeld werd bij Rivierenland).

² Cfr. werking VOKA en RTV.

Van de stad Antwerpen en de gemeenten Wommelgem en Wijnegem werden geen standpunten ontvangen (Wommelgem en Wijnegem sloten zich aan bij het standpunt van IGEAN, zie bijlage 6.37).

De overige gemeenten van de ontwerp referentieregio Antwerpen kunnen zich – abstractie makend van alle andere bedenkingen met betrekking tot de regiovorming (zie punt 3) – vinden in de voor hen vooropgestelde referentieregio. Zie ook 3.2.

2.4 Voorlopige conclusie

De gemeenten, gelegen aan de grens van een ontwerp-referentieregio (doorgaans binnen de provincie) zijn erg tot zeer sceptisch over de vaste regiovorming en wijzen op principiële, fundamentele en/of praktische problemen en bezwaren bij het concept, de finaliteit en rationale van de regiovorming. (Zij vragen zich ook af welke achterliggende, nog onuitgesproken verdere Vlaamse doelstellingen en ambities achter deze oefening schuil gaan.)

De genese en onderliggende redenen van de actuele intergemeentelijke samenwerking heeft ertoe geleid dat deze 'grensgemeenten' vandaag al heel wat functionele doorgaans goed werkende intergemeentelijke samenwerkingen hebben opgezet met gemeenten die niet tot 'hún' ontwerp-referentieregio behoren. Voor zowat elke grensgemeente geldt: **kiezen is verliezen**. Aansluitend bij de algemene oproep om gemeenten niet in een keurslijf te dwingen, pleiten de grensgemeenten doorgaans voor een behoud van de vrijheid om intergemeentelijke samenwerking naar eigen inzichten vorm te kunnen geven, ongeacht tot welke referentieregio de gemeente (n) behoort/behoren waarmee samenwerking wordt gezocht.

In de ontwerp referentieregio Kempen – de referentieregio waar het animo voor meer ordening in het interbestuurlijke landschap het grootst is – pleiten een zeer beperkt aantal burgemeesters wel voor een strikte (vrij) exclusieve keuzes. Voor hen geldt: '**eieren of jong?**', al nuanceren ze die uitspraak meteen enigermate, in die zin dat ze er begrip voor hebben dat grensgemeenten – in uitzonderlijke en uitdrukkelijk te motiveren gevallen- ook samenwerken met gemeenten die behoren tot een andere referentieregio. Het uitgangspunt is wel dat men niet tegelijkertijd voor meer ordening kan zijn én tegelijk tegen elke vorm van een ordenend kader. Van twee dingen één dus. Uit deze vaststelling vloeit de vraag voort naar een weliswaar niet-uitdovende 'faciliteitenregeling' voor grensgemeenten voor het geval de indeling in referentieregio dwingend en van bovenaf wordt opgelegd. Een aantal burgemeesters is dermate principieel gekant tegen de vooropgestelde indeling in referentieregio's dat ze weigeren een keuze te maken voor of tegen één welbepaalde referentieregio.

Voor deze burgemeesters is het geen kwestie van het aanpassen van de grenzen van de ontwerp referentieregio's. Ze verwerpen de oefening principieel als overbodig en strijdig met de lokale autonomie. Zij vragen zich ook af op welk geobjectiveerd en wetenschappelijk probleem deze oefening een antwoord moet bieden en wat de achterliggende finaliteit is.

Meer centraal gelegen gemeenten maken doorgaans geen of minder bezwaar tegen de vooropgestelde referentieregio, alhoewel unaniem wordt gewezen op het belang van de gemeentelijke autonomie, in het bijzonder ook bij de invulling en vormgeving van intergemeentelijke samenwerking.

Samengevat: **gemeenten moeten – steeds weer – vrij zijn in hun beslissing óf ze intergemeentelijk willen samenwerken en zo ja, waarvoor, met welke intensiteit én met welke partners**. Zij betwisten dat de zogenaamde verrommeling het gevolg is van goed onderbouwde lokale beleidskeuzes. Dat intergemeentelijke samenwerking, in het bijzonder ook op een (sub) referentie-regionale schaal, cruciaal is voor de verhoging van bestuurskracht en de kwaliteit van dienstverlening, is en blijft evenwel een massaal gedeelde overtuiging.

2.5 Andere indelingen met voorlopige en beperkte duiding

Onderstaande voorstellen voor de afbakening van referentieregio's in de Provincie Antwerpen kwamen aan bod in de debatten. Deze opties werden evenwel (nog) niet verder uitgediscussieerd en kunnen (momenteel nog) niet beschouwd worden als een door alle burgemeesters gedragen alternatief voorstel. Verder debat is hiervoor nodig.

- Provincie Antwerpen als referentieregio (vergelijkbaar met Limburg, cfr. nota VR);
- De provincie Antwerpen opdelen in a) de grootstad en b) een verzameling van de niet-(groot)stedelijke gemeenten en steden;
- Een referentieregio Kempen – Mechelen;
- Een referentieregio Mechelen – Lier (kleinere groep van gemeenten rond Mechelen en Lier).

De eerste optie: **bevestiging van de provincie Antwerpen als referentieregio**, sluit in elk geval aan bij de opmerking van nagenoeg alle burgemeesters dat voor een aantal niet-onbelangrijke beleidsthema's ook de ontwerpreferentieregio's zoals ze door de Vlaamse regering voorlopig zijn afgebakend manifest te klein zijn.

Meer concreet gaat het o.m. om:

- a) Beleidsvisie ruimte en de behandeling van omgevingsberoepen
- b) Recreatie- en groengebieden met een bovenlokale werking
- c) (gemeentegrensoverschrijdende) actieve mobiliteit (fiets-o-strades)
- d) Integraal waterbeleid
- e) (multidisciplinaire) Opleiding en vorming van de disciplines van de noodplanning of hulpdiensten (brandweer, ambulanciers, politie, crisisbeheer en rampenmanagement)
- f) (gespecialiseerd niche) onderwijs

Deze thema's hebben gemeenschappelijk dat ze behoorlijk veel en gespecialiseerde kennis veronderstellen en dus synergie en schaalvoordelen opleveren bij een aanpak op hoger niveau, zonder het verlies van voldoende terreinkennis en/of garantie van voldoende (fysieke) nabijheid.

Sommige beleidsthema's (bijv. mobiliteit, integraal waterbeleid) hebben bovendien gemeenschappelijk dat ze intrinsiek grensoverschrijdend en min of meer langdurige procedures en/of processen c.q. complexe afstemmingsvraagstukken impliceren wat een democratische belangenafweging op hoger niveau veronderstelt.

Daarnaast werden nog een aantal andere thema's als referentieregio-overstijgend gekwalificeerd, m.n. distributie, afval, nutsbedrijven, zorg en welzijn. De eerste 3 hebben eerder te maken met (mogelijk) referentieregio-overschrijdende dienstverlening waarvoor (democratisch gelegitimeerde) belangenafweging minder aan de orde is: voor mensen maakt het niet zozeer uit wie de afvalzak ophaalt resp. het afval verwerkt, als het maar tijdig, correct en 'proper' gebeurt. Voor zorg en welzijn zagen nieuwe, vrij jonge structuren het licht (zorgraden/ELZ). Zij spelen een meer dan cruciale rol spelen bij de aanpak van de COVID-19 crisis.

3. **Intergemeentelijke samenwerking en regiovorming**

Een debat over de concrete afbakening van referentieregio's hangt ook samen met een visie op interbestuurlijke samenwerking (dit advies is evenwel niet de plaats om uitvoerig in te gaan op het actuele denken over multilevel governance) en bij uitbreiding, een visie op de bestuurlijke organisatie van Vlaanderen. De belangrijkste inhoudelijke overwegingen m.b.t. intergemeentelijke samenwerking en regiovorming die we uit een eerste gespreksronde met de burgemeesters destilleerden zijn:

3.1 Gemeentelijke autonomie

Nagenoeg alle burgemeesters benadrukken dat ook de manier waarop intergemeentelijke samenwerking wordt georganiseerd, behoort tot de kern gemeentelijke autonomie. Voor alles vragen ze autonomie, bestuurlijke vrijheid en flexibiliteit, in het bijzonder ook bij het maken van strategische keuzes over samenwerking.

Harde grenzen tussen de referentieregio's -'Berlijnse muren'- worden om die redenen door vele verschillende burgemeesters verworpen. Een zeer beperkt aantal burgemeesters is van oordeel dat wel een principiële beslissing moet worden genomen, al hebben ze tegelijk wel begrip voor historisch gegroeide succesvolle referentieregio-grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Een mogelijkheid zou er in kunnen bestaan dat samenwerking binnen de referentieregio steeds de eerste keuze moet zijn. Samenwerkingen met gemeenten van andere referentieregio's zouden dan uitvoerig(er) moeten worden geargumenteed. In die zin dat de gemeenten moeten aangeven waarom hetzelfde doel niet kan worden gerealiseerd door samenwerking met (een) gemeente(n) die behoort/behoren tot dezelfde referentieregio.

In elk geval veronderstelt de gemeentelijke autonomie dat gemeenten steeds de beleidsvrijheid moeten behouden om **niet** deel te nemen aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband en een lokale dienst autonoom, zelf, of anderszins te realiseren dan wel zelf te beslissen met welke gemeente op welk beleidsdomein en voor welke dienstverlening ze een samenwerkingsverband tot stand brengen dan wel aansluiten bij een samenwerkingsverband.

3.2 Rand versus stad (en vice versa)

Hoewel, niettegenstaande de kritiek, toch een aanzienlijk aantal burgemeesters van de resp. ontwerp-referentieregio akkoord gaat met de vooropgestelde indeling, wijzen zo goed als alle burgemeesters op het spanningsveld tussen de (bepalende) stad Antwerpen en de andere, kleinere, meer perifere gemeenten. (Vanuit geografisch oogpunt ligt overigens veeleer de stad Antwerpen perifeer en excentrisch dan vele *omliggende* gemeenten).

Het succes van intergemeentelijke samenwerking binnen de vooropgestelde referentieregio Antwerpen zal afhangen van de mate waarin men er in slaagt een goed evenwicht te vinden tussen de belangen resp. de zeggenschap van enerzijds stad Antwerpen en anderzijds de andere gemeenten (die 'gelijkwaardigheid' bepleiten). Net als in de Kempen leeft in het noorden van de ontwerp-referentieregio Antwerpen de wens om met duidelijke sub-regio's te werken (grootstedelijk – niet-stedelijk/meer landelijk).

Ook in de ontwerp referentieregio Rivierenland is dit spanningsveld enigermate aanwezig (ten aanzien van de stad Mechelen). De ontwerp-referentieregio Kempen is veel evenwichtiger door de rol en gelijkwaardigheid van steden als Hoogstraten, Turnhout, Geel, Mol, Herentals. Al gaan er ook in referentieregio Kempen behoorlijk veel stemmen op om bovendien met subregio's te werken (Neteland).

3.3 Wat met de door Vlaanderen gestuurde bovenlokale samenwerkingsverbanden/organisatie?

Veel van de bestaande intergemeentelijke samenwerkingen worden door Vlaanderen vormgegeven. Alle burgemeesters vragen in de eerste plaats aan Vlaanderen om consequent te handelen en niet te opteren voor steeds anders samengestelde regio's afhankelijk van het beleidsdomein. Vooral Vlaanderen zal consequent moeten kiezen voor samenhangende, meer consistente regio's. Dit geldt voor de door Vlaanderen geïnitieerde resp. aangestuurde intergemeentelijke samenwerkingsverbanden resp. voor de eigen organisatie die best geënt wordt op consistente en gedragen referentieregio's.

3.4 Wat met de federale structuren?

Veel van de bestaande intergemeentelijke samenwerking wordt bovendien bepaald door de federale overheid. Meest voor de hand liggend geldt dit voor justitie (afdelingen), civiele veiligheid (Hulpverleningszones, gedeelde Noodplancoördinatoren) en politie (politiezones). Bij een eventuele indeling in referentieregio's moeten de federale indelingen volgen (of vice versa).

3.5 Ultieme ambitie van en met de regiovorming?

Heel wat burgemeesters werpen vragen op over de ultieme (nog onuitgesproken) finaliteit van de regiovorming. Wat wil de Vlaamse Regering (echt en uiteindelijk)?:

- is dit een opstap naar verplichte fusies? Zullen toekomstige fusies moeten passen in de vooropgestelde referentieregio's?
- is de regiovorming een voorbereidende stap om de provinciebesturen af te schaffen?
- Moeten/zullen de referentieregio's een nieuw (bovenlokaal) bestuursniveau worden?
- komen er kieskringen op maat van de nieuwe referentieregio's?
- wat is het effect van de regiovorming op de bestaande, intercommunale samenwerkingsverbanden?
- ...

Het ontbreken van een open, transparant en vooral globaal debat over de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen geeft voeding aan deze vragen. De zin in het Vlaams regeerakkoord: 'het gaat **nu** en **in essentie** om een principe van ordening en stroomlijning van de intergemeentelijke samenwerking met het oog op een grotere leesbaarheid en transparantie', stelt blijkbaar onvoldoende gerust.

3.6 Schort er echt iets aan de huidige intergemeentelijke samenwerking? En zo ja, wat?

Intergemeentelijke samenwerking ontstaat, krijgt vorm en evolueert op basis van

- a) een nood (*ik wil samenwerken, ik moet samenwerken, ...*);
- b) opportuniteiten (*Wie wil er samenwerken? Met wie wil ik (niet) samenwerken?, ...*) en;
- c) een context (*bestaat er een georganiseerde vorm van samenwerking, met andere woorden een kader (bv. IWB, SHM, ...), wat zijn de parameters, de noden van het thema waarrond wordt samengewerkt?, ...*).

De (finale) vorm van intergemeentelijke samenwerking in/voor een bepaald beleidsdomein c.q. de realisatie van een al dan niet langdurig complex project, is steeds de resultante van afwegingen en van een complexe combinatie van factoren in een welbepaalde periode. In de praktijk levert dit het complexe landschap van intergemeentelijke samenwerking op dat vandaag enigermate pejoratief wordt geduid als de verrommeling van het bestuurlijke landschap (zie regioscreening).

Werken met referentieregio's tracht deze verrommeling aan te pakken. De vraag wordt geopperd of de verrommeling de kern van het of zelfs een probleem is.

Naast de verrommeling stellen burgemeesters vragen bij het **democratisch deficit** van (sommige) vormen van intergemeentelijke samenwerking. Door een aantal recente hervormingen zijn burgemeesters van oordeel dat ze de greep op sommige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verloren omdat de afstand tussen de intercommunale met brede taakstelling en de gemeenten substantieel is vergroot.

De huidige invulling en werking van de bestaande samenwerkingsverbanden vinden sommige burgemeesters een groter probleem dan de vraag naar de gemeenten met wie ze wel of niet, dan wel preferentieel moeten samenwerken.

Andere burgemeesters (en intercommunales) waarschuwen daarentegen voor de consequenties van deze oefening voor goed werkende samenwerkingsverbanden die de referentieregio-grens

overschrijden. Het gevolg van deze opdracht kan niet zijn dat veel geld, tijd en energie verloren gaat in een reorganisatie van bestaande samenwerkingsverbanden om de eenvoudige reden dat ze niet passen binnen de grenzen van de referentieregio.

3.7 De heilige graal van de juiste schaal...

... zou een illusie kunnen zijn. Lang niet elke intergemeentelijke samenwerking kan zomaar ingepast worden in een vaste referentieregio, zo lijkt het. Meer orde is mogelijk, mogelijk wenselijk, maar de gemeentelijke autonomie, de specificiteit van noden en opportuniteiten en een rijk historiek zijn in zoverre weerbarstig dat veel intergemeentelijke samenwerking een zekere eigenheid behoudt met de kans op een andere schaal of samenstelling, dan de vooropgezette referentieregio.

Voor de ene samenwerking is dat een schaalniveau kleiner dan de referentieregio (cf. de vraag naar subregio's), voor de andere samenwerking is dat een hoger schaalniveau, de andere vraagt dan weer ook de expliciete erkenning van zogenaamde subregio's (al zijn die perfect mogelijk binnen de referentieregio. Meer nog, voor de vorming van zogenaamde subregio's binnen elke referentieregio, blijft de gemeentelijke autonomie op dat vlak nagenoeg totaal, en past ze in het zogenaamde matrousjka model). De expliciet en geregeld geopperde vraag blijft wel—voor de ene meer uitgesproken dan voor de andere—of een ordening van de intergemeentelijke samenwerking via referentieregio's zal leiden tot de beoogde (als dat de ambitie is) verhoging van bestuurskracht van lokale besturen.

3.8 Tijd en draagvlak: regiovorming waarachtig van onderuit

Veel burgemeesters gaan er van uit dat de gevolgen van een (gedwongen) regiovorming voor de gemeentebesturen erg groot zijn (zeker als de regiovorming tot gevolg heeft dat ze de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten aanpassen aan eventueel opgelegde referentieregio's). De effecten van de regiovorming zouden voor lokale besturen wel eens zeer contraproductief kunnen zijn. Mede daarom klinkt de vraag naar

- a) meer tijd voor een echt fundamenteel, lokaal democratisch debat (met uitdrukkelijke en volwaardige betrokkenheid van de schepencolleges en heel in het bijzonder de gemeenteraden. Regiovorming is immers bij uitstek een zaak van gemeentelijk belang waarvoor de gemeenteraden bevoegd zijn) en
- b) een échte en volwaardige bottom-up aanpak waarbij finaal de gemeentebesturen zelf bepalen hoe er intergemeentelijk zal worden samengewerkt.

4. **Conclusie**

De animo voor de regiovorming zoals ze nu wordt voorgesteld is gemengd. Sommige burgemeesters juichen de oefening sterk toe en zien er veel opportuniteiten, kansen en mogelijkheden in. Op enkele uitzonderingen na zijn alle burgemeesters van de gemeenten die behoren tot de referentieregio Kempen matig tot zeer enthousiast. Wie veeleer sceptisch of tegen is, vindt de oefening overbodig of strijdig met de lokale autonomie.

Een aanzienlijk deel van de burgemeesters van provincie Antwerpen is het niet eens met de referentieregio waarin ze nu ingedeeld zijn, of betwisten de indeling in een referentieregio tout court. 15 burgemeesters willen helemaal geen, of een andere afbakening van de referentieregio's dan de voorgestelde. De meesten van hen kiezen voor indeling bij een andere referentieregio, dan de door Vlaanderen vooropgestelde indeling. Anderen weigeren om te kiezen. Deze laatste observatie impliceert dat een eventuele aanpassing van de grenzen van de referentieregio's niet zal volstaan om hen te overtuigen en een consensus te bereiken.

De burgemeesters die niet willen kiezen, doen dit op basis van overwegingen die door veel burgemeesters gedeeld worden, dus ook de burgemeesters die wel een keuze voor een welbepaalde referentieregio maken.

Provincie Antwerpen (de regio Kempen uitgezonderd) doet zijn reputatie van ietwat recalcitrante regio/provincie in zoverre eer aan dat het draagvlak voor resp. het vertrouwen in de vooropgestelde regiovorming niet-onverdeeld groot is.

Het valt allerminst uit te sluiten dat dit mede te verklaren is door het feit dat de burgemeesters (net als alle andere beleids- en bestuursniveaus, zo niet de hele wereld) momenteel andere katten te geselen hebben dan de bestuurlijke reorganisatie van Vlaanderen en de afbakening van (sub)regio's.

Allicht heeft het project meer kans op slagen mochten de burgemeesters, samen met hun college en gemeenteraad zelf de mogelijkheid en de tijd krijgen om, in onderling overleg en van onderuit, een voorstel tot (referentie) regio te definiëren rekening houdend met zowel de federale als Vlaamse taken en bevoegdheden.

Zelfs dan zullen een aantal dilemma's en mogelijk ook de principiële vraag naar de substantiële meerwaarde onopgelost of overeind blijven. Een benadering van onderuit heeft bovendien als groot voordeel dat de burgemeesters die uitkijken naar een beter gestructureerde, intergemeentelijke samenwerking door een doorgedreven (sub)regiovorming bovendien de kans om hun, alsnog eerder tot zeer, kritische collega's toch en inhoudelijk te overtuigen van de meerwaarde van de afbakening van (sub) regio's.

Cathy Berx

Overzicht bijlagen

De bijlagen zijn raadpleegbaar via <https://1drv.ms/u/s!AkbAxoSATJnBhgYfQez4XabtjUI?e=C0BxgF>

1. Verslag halfjaarlijks burgemeestersoverleg dd. 28/10/2020;
2. Verslag overleg referentieregio Kempen dd. 5/12/2020, 9.00u;
3. Verslag overleg referentieregio Rivierenland dd. 15/12/2020, 9.00u;
4. Verslag overleg referentieregio Antwerpen dd. 22/12/2020, 9.00u;
5. Mail aan burgemeesters dd. 19/10/2020;
6. Antwoorden van de gemeentebesturen op de vragen:
 - 6.1. Aartselaar
 - 6.2. Balen
 - 6.3. Beerse
 - 6.4. Berlaar
 - 6.5. Boechout
 - 6.6. Bonheiden
 - 6.7. Boom
 - 6.8. Brecht
 - 6.9. Duffel
 - 6.10. Geel
 - 6.11. Heist-op-den-Berg
 - 6.12. Hemiksem
 - 6.13. Herentals
 - 6.14. Herenthout
 - 6.15. Herselt
 - 6.16. Hulshout
 - 6.17. Kasterlee
 - 6.18. Laakdal
 - 6.19. Lier
 - 6.20. Meerhout
 - 6.21. Niel
 - 6.22. Nijlen

6.23. Oud-Turnhout
6.24. Puurs-Sint-Amands
6.25. Ravels
6.26. Rijkevorsel
6.27. Rumst
6.28. Schelle
6.29. Sint-Katelijne-Waver
6.30. Turnhout
6.31. Vorselaar

6.32. Zandhoven
6.33. Zwijndrecht
6.34. Beveren
6.35. Kruibeke
6.36. VPP
6.37. IGEAN (in naam van 20
gemeentebesturen)
6.38. INTERWAAS
6.39. Lint

7. Nota Procureur des Konings Antwerpen;
8. Nota deputatie provincie Antwerpen;