

VOORWOORD

V

DEEL I. INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING: EEN ACADEMISCH PERSPECTIEF 1

Hoofdstuk 1 – In hoeverre hebben financiële relaties tussen overheden de positie van intercommunales bepaald? Een historische analyse van de jaren 1920, 1950 en 1980 2

Dr. Laura Deruytter – Vrije Universiteit Brussel

I.	Inleiding	2
II.	Methodologie: periodisering en diachrone analyse	4
III.	1900-1920: liberaal interventionisme in een nationaal economisch model van 'laissez-faire'	7
III.1.	De wet van 1922: institutionalisering van de IC tussen staat en markt	10
III.2.	Gemeentelijk monopolie op elektriciteitsdistributie en overheidsbedrijven in de watersector	12
IV.	1940-1960: publiek-private intercommunales zonder nationalisatie	13
IV.1.	Zelfregulering en gemengde intercommunales in de elektriciteitssector	14
IV.2.	Waterzuivering en milieuproblemen over gemeentegrenzen heen	16
V.	1980 tot 2000: gemeentelijke verankering in de context van federalisering en Europese liberalisering	17
V.1.	Dominantie van particuliere bedrijven en liberalisering van de energiemarkt	18
V.2.	Marktwerking, verankering en verzelfstandiging in de watersector	21
VI.	Conclusie	23
	Referenties	26

Hoofdstuk 2 – Eendracht maakt macht? Een conceptualisering van delegatie binnen een intergemeentelijke samenwerkingscontext en het gewenst profiel van bestuurders 31

Elizaveta Gjurova – Universiteit Gent

I.	Inleiding	31
II.	Methode	32
III.	Het principaal-agent model (P-A model)	35
IV.	Voor- en nadelen bij delegatie	38
V.	Resultaten	40
VI.	Aanbevelingen	48
VI.1.	Op naar gemotiveerde en gekwalificeerde bestuurders	48
VI.2.	Op naar een betere informatiedeling	48
VI.3.	Op naar een sterker beleid met ambtelijke ondersteuning	48
VI.4.	Op naar doordachte inclusiviteit	49
VII.	Conclusie en beperkingen	49

Hoofdstuk 3 – Intercommunales en hun satellieten in rechtsvergelijkend perspectief: de noodzaak aan publiekrechtelijke doorwerking en democratische controle 52

Prof. dr. Marie DeCock – Universiteit Hasselt, Universiteit Maastricht, FWO

Prof. dr. Kris Wauters – Université catholique de Louvain

I.	Inleiding	52
II.	Wettelijke mogelijkheden tot filialisering en participaties	53
III.	De behartiging van publieke en private taken	57
IV.	Doorwerking van het publiekrecht ten aanzien van satellieten	62
	IV.1. Inleiding	62
	IV.2. België	64
	IV.3. Nederland	69
	IV.4. Verenigd Koninkrijk	72
	IV.5. Frankrijk	75
V.	Conclusie	76

Hoofdstuk 4 – Regiovorming en intergemeentelijke samenwerking: een gelaagde analyse 78

Prof. dr. Filip De Rynck, prof. dr. Joris Voets en drs. Pieterjan Schraepen – Universiteit Gent

I.	Inleiding	78
II.	Intergemeentelijke samenwerking: enkele historische tendensen	78
III.	'2.000 en iets' samenwerkingsverbanden: nood aan reliëf	79
IV.	Regiovorming: een eerste horde genomen?	85
	IV.1. Referentieregio's afbakenen	87
	IV.2. Aanpassing decretaal kader	87
	IV.3. Drempels wegwerken op centraal niveau	88
	IV.4. Erkennung en ondersteuning: Labo Regiovorming	89
V.	Regiovorming: onze evaluatie vanuit de toekomstvisie	89
VI.	Epiloog	92
	Referenties	92

Hoofdstuk 5 – De intergemeentelijke aspecten bij het gebruik van gemeentelijke administratieve sancties 95

Alexander Verschave – Navorser Faculteit Rechten UHasselt, advocaat Advocalex

I.	Inleiding	95
II.	De geschiedenis van de gemeentelijke administratieve sanctie en de mogelijkheid tot samenwerking	95
III.	De sanctioneerbare gedraging	98
IV.	De vaststelling van de inbreuk	101
V.	De intergemeentelijke sanctionerend ambtenaar	102
VI.	De sanctie en de inning van de geldboete	103
VII.	Bemiddeling	104
VIII.	De mogelijkheid om een intergemeentelijk samenwerkingsverband op te richten: de GAS-vereniging?	105
IX.	Conclusie	106

Hoofdstuk 6 – Vergunningsaanvragen van intercommunales: naar een toepassing van de verlengstuktheorie? 107

Drs. Benjamin Descamps – Universiteit Gent

Prof. dr. Marie DeCock – Universiteit Hasselt, Universiteit Maastricht, FWO

I.	Inleiding	107
II.	De 'no conflict of interest'-regel in de vergunningverlening	108
II.1.	De bevoegdheidsverdeling in de vergunningverlening	108
II.2.	'No conflict of interest'-regel: ratio legis	109
II.2.1.	Project-MER-plichtige projecten	111
II.2.2.	Project-MER-plichtige projecten met ontheffingsmogelijkheid	111
II.2.3.	Project-MER-screeningsplichtige projecten	111
III.	Personeel toepassingsgebied van de 'no conflict of interest'-regel	112
III.1.	Convenant Siesegem van stad Aalst – AGS Aalst: AGS Aalst als verlengstuk	114
III.2.	Beheersovereenkomst van stad Gent – Sogent: Sogent als verlengstuk	115
III.3.	Vergelijking Aalstse en Gentse zaak	116
IV.	Ressorteren intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onder het toepassingsgebied van de 'no conflict of interest'-regel?	117
IV.1.	Het intergemeentelijk samenwerkingsverband als verlengd lokaal bestuur	117
IV.2.	De toepassing van de verlengstuktheorie op intergemeentelijke vergunningsaanvragen	122
IV.3.	Van verlengd naar verlegd lokaal bestuur?	127
V.	Conclusie	128

Hoofdstuk 7 – Democratische legitimatie van regionale samenwerking in Nederland 130

Rob de Greef LL.M – Zelfstandig juridisch adviseur bij Cooperación en docent/

onderzoeker staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam, Nederland

I.	Inleiding	130
II.	Democratische legitimatie en samenwerking	130
II.1.	Democratie en democratische legitimatie	130
II.2.	Democratische legitimatie van de samenwerking	132
III.	Regionale samenwerking	133
III.1.	Samenwerkingspraktijk in Nederland	133
III.2.	Gemeenschappelijke regelingen	137
III.2.1.	Historische achtergrond	137
III.2.2.	Wet gemeenschappelijke regelingen 1950	138
IV.	Wet gemeenschappelijke regelingen 1985	139
IV.1.	Algemene uitgangspunten	139
IV.2.	Regeling zonder meer	140
IV.3.	Centrumregeling	140
IV.4.	Gemeenschappelijk orgaan	141
IV.5.	Bedrijfsvoeringsorganisatie	141
IV.6.	Openbaar lichaam	142
IV.6.1.	Algemeen bestuur	142
IV.6.2.	Dagelijks bestuur	143
IV.6.3.	Voorzitter	144
IV.6.4.	Bevoegdheidsopdracht	144

V.	Verlengd lokaal bestuur en democratische legitimatie	144
	V.1. Verlengd lokaal bestuur	144
	V.2. Wat is het probleem?	145
VI.	Conclusie	147
VII.	Is een oplossing mogelijk?	148

DEEL II. INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING: INZICHTEN UIT DE PRAKTIJK 149

Hoofdstuk 8 – Versterking van de democratische controle in de Nederlandse Wet gemeenschappelijke regelingen met een summiere toetsing aan de Vlaamse context 150

Luc Vandekerckhof, Senne Adams, Emily Thomson – ABB

I.	Inleiding	150
II.	<i>Ratione materiae</i>	150
	II.1. Intergemeentelijke samenwerking	150
	II.2. Historiek	153
III.	Politieke verantwoording van de verbetering van de gemeentelijke samenwerking	154
	III.1. Aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen	154
	III.1.1. Uitgangspunten	154
	III.1.2. Zienswijzeprocedure bij treffen van heffing	155
	III.1.3. Zienswijzeprocedure omtrent besluiten	156
	III.1.4. Regionale gemeenschappelijke adviescommissie	157
	III.1.5. Afspraken over participatie in de gemeenschappelijke regeling	159
	III.1.6. Actieve informatieplicht	159
	III.1.7. Extra vergoeding voor lidmaatschap van nieuwe gemeenschappelijke commissies	161
	III.1.8. Recht van onderzoek	161
	III.1.9. Lokale rekenkamers	162
	III.1.10. Afspraken over evaluatie van de gemeenschappelijke regeling	163
	III.1.11. Aanpassing van de regels met betrekking tot de gevolgen van een uittrede	163
	III.1.12. Veranderingen in de begrotingscyclus	164
	III.1.13. Uitkomsten van regiobijeenkomsten	164
	III.2. Ratio legis van de wijzigingen van de Wgr	165
IV.	Vijf veranderingen in de samenwerking van gemeenten	166
	IV.1. Meer samenwerking bij bedrijfsvoering	166
	IV.2. Verminderde grip op samenwerkingsverbanden in sociaal domein	166
	IV.3. Minder vaak samen uitvoeren: vaker samen inkopen en uitbetalen	167
	IV.4. Voorgescreven samenwerking op fysiek domein geen succesvoorwaarde	167
	IV.5. Minder congruentie, vaker meerschalgheid	168
V.	Vergelijking met de intergemeentelijke samenwerking geregeld in deel 3, titel 3 van het decreet over het lokaal bestuur	168
	V.1. Vergelijking op het vlak van de knelpunten	171
	V.1.1. Weerstand tegen de vorm van gemeenschappelijke regeling	171
	V.1.2. Vertegenwoordigende organen ervaren beperkte invloed en controle	171

V.1.3.	Leden van vertegenwoordigende organen hebben onvoldoende tijd om zich goed in de samenwerking te verdiepen	171
V.1.4.	Informatievoorziening aan vertegenwoordigende organen is niet op orde	172
V.1.5.	De samenwerking sluit onvoldoende aan bij de wensen van burgers en maatschappij	172
V.1.6.	Druk op harmonisatie versus wens behoud van “couleur locale”	172
V.1.7.	Onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van gremia en formele organen	172
V.1.8.	Uittreding is ingewikkeld en summier geregeld	172
VI.	Fundamenteel vraagstuk over het openbaar bestuur	174
VII.	Conclusie	177

Hoofdstuk 9 – Regiovorming: een appel aan de streekintercommunales. Een toelichting vanuit de praktijk 179

Sofie Vandelannoote – Veneco

I.	Werken op verschillende schaalniveaus	179
II.	Het niveau van de referentieregio is het afstemmingsniveau	181
III.	Van burgemeestersoverleggen naar een Politiek Streekforum voor de Gentse regio	182
IV.	Vijf regiowerven in de vorige legislatuur, een regionale omgevingsanalyse als input voor de komende legislatuur	183
V.	Aanbevelingen naar Vlaanderen	185
VI.	Conclusie	186

Hoofdstuk 10 – Heeft intergemeentelijke samenwerking een toekomst, of is ze de toekomst? 187

Christophe Peeters – Gent

I.	De geboorte: de nood aan intergemeentelijke samenwerking	187
II.	Een lange traditie: de nutssector	188
III.	Continuïteit: belang van een lokale openbare dienst	189
IV.	Wijzigende omstandigheden: het belang van strategische sectoren in een onstabiele wereld	190
V.	Transitie: to merge or not to merge	192
VI.	Quo vadis: kritische toekomstvisie	193
VII.	Conclusie: intergemeentelijke samenwerking als hoeksteen voor democratische verankering van strategische sectoren	195

DEEL III. TRANSCRIPTIES EN VERSLAGEN: EXPERTMEETING EN STUDIE- EN REFLECTIEDAG 199

Expertmeeting ‘Better Together? Is intergemeentelijke samenwerking aangepast aan de huidige samenleving?’ – 5 oktober 2021 – Transcriptie 200

I.	Pitch onderzoek – Laura Deruytter	200
II.	Pitch onderzoek – Marie DeCock	202
III.	Pitch onderzoek – Elizaveta Gjurova	204
IV.	Stellingen	205

IV.1.	Stelling 1: De doelstellingen en activiteiten van intercommunales staan op gespannen voet qua marktwerking	205
IV.2.	Stelling 2: De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kennen een gebrekkige legitimiteit	213
IV.2.1.	Substelling 1: Er is meer ondersteuning nodig van de hogere overheid om de legitimiteit te verhogen	214
IV.2.2.	Substelling 2: De huidige informatiedoorstroming tussen, enerzijds, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de lokale besturen en, anderzijds, de lokale besturen en de burger schiet tekort	222
Studiedag ‘Intergemeentelijke samenwerking vandaag en morgen’ – 25 november 2022 – Verslag		226
<i>Melissa Brouwers</i>		
I.	Keynote: ‘De democratische legitimiteit van IGS in Nederland’	226
II.	De democratische legitimiteit van en het toezicht op IGS	227
II.1.	Presentatie: ontwikkelingen vanuit het perspectief van bestuurlijk toezicht op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	227
II.1.1.	Verschuiving naar een adviserende rol	227
II.1.2.	Verschuivingen in het bestuurlijk landschap	227
II.1.3.	Fusies en schaalvergrotingen in IGS	227
II.1.4.	Noodzaak voor meer flexibiliteit	227
II.1.5.	Afbouw van het toezicht	228
II.2.	Debat: democratische legitimiteit van en toezicht op IGS	228
III.	Intercommunales op de markt	228
III.1.	Presentatie: de doelstellingen en activiteiten van intercommunales	228
III.2.	Debat: intercommunales op de markt	230
IV.	Intergemeentelijke samenwerking in het licht van de regiovorming	231
IV.1.	Presentatie: de impact van de regiovorming op de lokale besturen en IGS	231
IV.2.	Debat: ‘De impact van de regiovorming op IGS’	233
V.	Keynote: ‘Intergemeentelijke samenwerking vandaag en morgen’	233
VI.	Bijlage – Flyer	234