



west-vlaanderen
de gedreven provincie

Een lezing
van de bevindingen
op het terrein.

SAMENWERKING

in WEST-VLAANDEREN

Rede van Carl Decaluwé
Gouverneur van West-Vlaanderen
20 december 2024

The background of the entire page is composed of thin, red, curved lines that overlap and intersect to form a complex, abstract pattern. These lines create various organic shapes, some resembling leaves or petals, and others that are more geometric. The overall effect is a sense of movement and interconnectedness.

Een lezing
van de bevindingen
op het terrein.

SAMENWERKING

in WEST-VLAANDEREN

Rede van Carl Decaluwé
Gouverneur van West-Vlaanderen
20 december 2024



Inhoud

1	Situering	5	8	Grensoverschrijdende samenwerking	75
2	De vrijwillige intergemeentelijke samenwerking in West-Vlaanderen	19	9	Coördinatieopdracht van de gouverneur	89
3	Dienstverlenende vereniging (DVV) Midwest – fusie van ambities. Bottum-up samenwerking als basis voor versterking van de besturen en opstap voor streekontwikkeling	25	10	T.OP Kustzone	96
4	De West-Vlaamse Intercommunale (WVI)	33	11	Waterbeheer: bekkenbestuur en taskforce weerbare westhoek	99
5	Veiligheidszorg: samenwerking in opgelegde verbanden	45	12	Samenwerking in infrastructuurprojecten noodzakelijk kwaad of sleutel tot succes?	107
6	Noodplanning en kustwacht	57	13	Enkele beschouwingen bij de samenwerking in ziekenhuisnetwerken	113
7	Samenwerkingsverbanden en Democratie Alles zelf doen is optellen. Samenwerken is vermenigvuldigen zonder democratisch deficit.	67	14	Dankwoord	133



1

Situering

Politiezones, hulpverleningszones, eerstelijnszones, regionale landschappen, provinciale gebiedswerking, bekkenbesturen, landschapspark het Zwin, burgemeestersconferenties, dienstverlenende verenigingen Midwest en Westhoek, ziekenhuisnetwerken, referentieregio's, Ventilus, lokale partnerschappen voor activering, netwerken geestelijke gezondheidszorg, netwerken in de jeugdhulp, geïntegreerd breed onthaal, netwerken voor economische innovatie, vervoerregio's, streekintercommunales Leiedal en WVI, water-land-schap, landinrichting, grensoverschrijdende samenwerking met Frankrijk en/of Nederland ...

Deze opsomming van een aantal bestuursvormen in de provincie West-Vlaanderen lijkt een eerder lukrake inventaris. Ze hebben wel één gemene deler: het gaat bij al die vormen om samenwerking tussen mensen en organisaties waarvoor zij optreden. Of toch intenties en pogingen tot samenwerking. Dat is het fenomeen waarop deze tekst focust: er is enerzijds de nood aan steeds meer samenwerking om efficiënt, doelmatig, op de juiste schaal te kunnen besturen; er is nood aan samenwerking omdat complexe problematieken zelden nog door één bestuur of instantie kunnen worden aangepakt; er is meer samenwerking nodig omdat die maatschappelijke opgaven zich geïntegreerd voordoen en dus ook een meer geïntegreerde aanpak vereisen. Er is anderzijds echter evenzeer de vaststelling dat samenwerking vaak moeizaam tot stand komt, soms niet tot stand komt, soms maar halfslachtig tot stand komt, soms succesvol is maar evengoed soms niet ... Samenwerking vereist immers dat organisaties uit hun comfortzone komen, bereid zijn zich open te stellen voor anderen, bereid zijn tot afspraken te komen die ook impact hebben op hun interne processen. Samenwerking vereist regelgeving die daarop is aangepast. Samenwerking vergt capaciteit en competenties om het proces van samenwerking te faciliteren. Het is vaak voor mensen en organisaties veiliger om niet samen te werken en er zijn veel

mogelijkheden om te ontsnappen of excuses te zoeken om niet te willen of te moeten samenwerken.

Over deze spanning gaat deze rede. We inventariseren samenwerkingsvormen, we evalueren waar we in de provincie staan, we belichten de betere voorbeelden en we focussen op de problemen om tot meer samenwerking te komen, we formuleren enkele voorstellen om die samenwerking te verbeteren.

In de toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur hebben De Rynck en Janssens (2023) 11 dergelijke maatschappelijke opgaven verkend en doorgelicht. Ze hebben stuk voor stuk gemeen dat die opgaven samenwerking vereisen.

Integrale veiligheid raakt niet alleen de politie maar ook justitie, preventie, het sociaal beleid ...

Integraal waterbeheer heeft niet alleen met beheer en de kwaliteit van water te maken maar ook met de afweging van milieueffecten, met ruimtelijke ordening, met keuzes inzake wonen ...

Integrale zorg heeft met preventie te maken, met samenwerking tussen medische, paramedische en welzijnsdisciplines, met samenwerking tussen ziekenhuizen, thuishulporganisaties, mutualiteiten ...

Economische innovatie heeft te maken met samenwerking tussen bedrijven, bedrijfssectoren, kennisinstellingen en lokale besturen ...

6 Kansarmoedebelief heeft te maken met wonen, met onderwijs, met kinderopvang, met activering en kansen op de arbeidsmarkt ...

En zo geldt dat voor elk van deze 11 opgaven, die zelf ook maar een selectie zijn van maatschappelijke problematieken waarmee we te maken hebben.

De teksten over de 11 maatschappelijke opgaven¹:

1. Veiligheidszorg
2. Mobiliteitsbeleid
3. Omgevingszorg (ruimtelijke ordening, bouwshift)
4. Waterbeheer (droogte- en waterproblematiek)
5. Economie en innovatie
6. De nutssectoren en publieke infrastructuur
7. Vrijtijdsbeleid (jeugd, cultuur, sport)
8. Sociaal beleid
9. Eerstelijnszorg
10. (Sociaal) woonbeleid
11. Arbeidsmarktbeleid (en activering)

Samenwerking ontrafeld

Samenwerking is een breed begrip. We ontleden het eerst naar de aard van de betrokken besturen of organisaties. De samenwerking tussen van elkaar onafhankelijke lokale besturen omvat andere problematieken dan de samenwerking tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid heeft instrumenten die het gedrag van lokale besturen kan sturen, lokale besturen hebben dat ten opzichte van elkaar niet. Samenwerking tussen publieke organisaties en private organisaties, in allerlei vormen van publiek-private samenwerking (PPS), is weer van een andere orde, alleen al omdat de interne werking, de organisatielogica en de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de private organisaties anders is dan deze van publieke organisaties. En dan is samenwerking met en tussen non-profitorganisaties, zoals ziekenhuizen of thuiszorgdiensten, nog van een andere orde dan de publiek-private samenwerking met profitorganisaties (bedrijven) voor bijvoorbeeld de realisatie van grote projecten.

Het gaat bij samenwerking vooreerst over interbestuurlijke samenwerking, waar deze rede in hoofdzaak over gaat. Dat omvat samenwerking tussen lokale besturen en tussen lokale besturen en de Vlaamse/federale overheid.

¹ <https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/toekomstvisie-vlaanderen/kopie-van-toekomstvisie-vlaanderen-2>. Laatst geraadpleegd op 18/11/2024.



Het gaat ook over samenwerking met de provincie als intermediair bestuur. Over de noodzaak tot betere samenwerking tussen de Vlaamse en federale overheid hebben we het in deze rede slechts zijdelings omdat dit een aparte analyse vergt. Dat dit hier wat onderbelicht blijft, zegt niets over het belang hiervan. Voor het veiligheidsbeleid maar ook inzake zorg is de samenwerking tussen de centrale overheden van groot belang.

Vrijwillige samenwerking tussen lokale besturen

De samenwerking tussen lokale besturen kan vrijwillig zijn volgens de basisregels van het decreet Lokaal Bestuur: lokale besturen zijn vrij om zich voor gemeentelijke taken onderling te verenigen. In principe kan niemand hen dwingen om samen te werken, al kunnen incentives vanuit de centrale overheid daartoe wel bijdragen. Heel wat recente kleinschalige vormen van vrijwillige samenwerking voor erfgoed, sport, jeugd, cultuur, activering (sociale

economie en werk) ... zijn voorbeelden van dat soort door de Vlaamse overheid 'gestimuleerde vrijwillige samenwerking'. Ze werken vaak met een zeer substantiële subsidie vanuit de Vlaamse overheid. In Midwest bijvoorbeeld komen deze samenwerkingsvormen samen en zijn ze ook samen gehuisvest.

De bekende grote West-Vlaamse intercommunales voor streekontwikkeling, voor afvalverwerking en voor nutsvoorzieningen (gas, elektriciteit, telecom, water) zijn voorbeelden van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking volgens de regels van het decreet Lokaal Bestuur. Zij werken niet met subsidies van de Vlaamse overheid maar met overwegend of exclusief middelen van de lokale besturen zelf als aandeelhouders, maar ook als betalende opdrachtgever voor specifieke diensten of projecten.

Opgelegde samenwerkingsvormen tussen lokale besturen

Er zijn evenwel ook vormen van opgelegde samenwerking tussen lokale besturen: de federaal opgelegde hulpverleningszones zijn daarvan typevoorbeelden. De lokale besturen kiezen hier hun partners niet zelf en vervullen opgelegde taken en werken binnen een organisatorisch kader dat de bestuursvorm regelt. Kan samenwerking werken als ze opgelegd is? Hoe werkt het organisatorisch kader en de financiële regeling in op de samenwerking tussen lokale besturen?

Publiek-private samenwerking: vrijwillig en in 'gemandateerde netwerken'

Voor heel wat thema's is overleg en/of samenwerking nodig met non-profit of profitorganisaties. Als het bv. over integrale veiligheid gaat, komt niet alleen de politie in beeld, maar ook organisaties in de brede sfeer van welzijn, preventie, drugsproblematiek, zorg, integratie ... Dan gaat het niet meer alleen over de interbestuurlijke samenwerking tussen lokale besturen maar over ruimere patronen van interorganisatorische samenwerking tussen publieke en private actoren, waarbij 'privaat' een breed gamma van soorten organisaties omvat. In dat soort samenwerking is de publieke sector genooddaakt om zich anders op te stellen en om in te spelen op de private organisaties (en omgekeerd). Dat betekent ook dat niet alleen de agenda en de plannen van het lokaal bestuur een rol spelen, maar ook deze van private organisaties.

De samenwerking tussen publieke en private actoren kan, net zoals bij de lokale besturen, op vrijwillige basis verlopen. In heel wat lokale besturen merkten we mooie voorbeelden op tijdens de coronacrisis. Ook de sociale sector kent veel lokale vormen van samenwerking. De samenwerking kan ook opgelegd worden door de Vlaamse (en federale) overheid. De eerste lijnszones vormen voorbeelden van dergelijke 'gemandateerde samenwerking' tussen publieke en private organisaties waarbij de Vlaamse overheid het kader bepaalt, het gebied afbakt, zegt wie er mag deelnemen (en wie niet), welke taken het samenwerkingsverband moet opnemen, met welke middelen de samenwerking moet of mag werken ... De domeinen van welzijn en zorg kennen veel dergelijke gemandateerde netwerken maar zijn niet uniek. Regionale landschappen kregen recent ook een regelgevend kader. Deze vormen openen weer boeiende kwesties: werkt samenwerking als het opgelegd wordt, hoeveel ruimte is er voor maatwerk, hoe flexibel mag men zijn, met welke middelen moet men werken ... Dat opent vragen over de bereidheid tot samenwerking maar ook over de grenzen aan die samenwerking en het opent zeker een debat over de rol van de centrale overheid bij de (opgelegde) vormgeving van deze samenwerking.

Tot nu hadden we het over soorten samenwerking naar aard van de betrokken publieke en/of private organisaties. Een tweede manier om samenwerking te benaderen steunt op de aard van de beleidsdomeinen of opgaven. Elk domein of opgave heeft een eigen historiek en kenmerken die voor 'padafhankelijkheid' zorgen. Samenwerking wordt altijd ook gevoed door voorgaande ervaringen of praktijken en vaak ook door een eigen cultuur die deze domeinen kenmerkt. Op het domein van de zorg gaat het bijvoorbeeld over beroepsgroepen in de medische wereld, inzake veiligheidszorg gaat het over de veiligheidsdiensten, inzake ruimtelijke ordening gaat het onder andere over milieu- en landbouworganisaties. Telkens ontwikkelt zich dat in eigen sets van regelgeving die vaak ook al een lange geschiedenis hebben en resistent zijn voor verandering. Denk bijvoorbeeld aan de prestatiegerichtheid van de medische wereld en de vergoeding per prestatie. Dat soort regelingen bevordert samenwerking niet; de financiering zou ook kunnen gekoppeld worden aan de samenwerking. Samenwerking is al lastig binnen deze werelden, zeker als

het over belangenconflicten en geld gaat. Samenwerking over de grenzen van deze werelden is dan al zeker lastig omdat vaak (administratieve) werelden en culturen van werken met elkaar moeten worden vermengd die tot dan weinig met elkaar te maken hebben en ook apart van elkaar functioneerden, vaak ook verdeeld in bevoegdheidspakketten op politiek niveau (zowel op lokaal als op centraal niveau). De bekkenbesturen bv. groeperen de waterbeheerders maar staan los van de wereld van de ruimtelijke ordening. In de vervoerregio gaat het alleen over mobiliteit, terwijl de keuzes inzake ruimtelijke ordening de mobiliteit in belangrijke mate sturen.

Soms is de focus van de samenwerking niet strikt domeingebonden maar staat een bepaald gebied in het centrum van de pogingen om tot samenwerking te komen. We noemen dat de gebiedsgerichte samenwerking waarbij de intentie is om door samenwerking tot een meer geïntegreerde ontwikkeling van een bepaalde streek te komen. Al decennialang zijn er programma's die gericht zijn op de ontwikkeling van de Westhoek als plattelandsgebied. De gebiedsgerichte werking van de provincie West-Vlaanderen in de verschillende gebieden van de provincie (sedert 1995) past hier, net als gebiedsgerichte initiatieven vanuit de Vlaamse overheid of programma's of projecten die vanuit intercommunales voor streekontwikkeling worden opgezet, bijvoorbeeld door de intercommunale Leiedal in de Kortrijkse regio. Deze programma's hebben vaak maar niet exclusief een ruimtelijk-fysieke insteek.

Van een bijzondere aard zijn de grensoverschrijdende samenwerkingsvormen, over de nationale landsgrenzen heen, met Duitsland, Nederland of Frankrijk. Binnen België gaat dat dan ook over grenzen van de regio's, bv. tussen Vlaanderen en Wallonië of met het Brusselse gewest. Programma's zoals Interreg zijn expliciet op deze landsgrensoverschrijdende samenwerking gericht. Het kader voor deze vorm van samenwerking (organisatie, werking, procedures, financiering ...) wordt dan in belangrijke mate bepaald door de Europese Unie. Gezien de snel evoluerende uitdagingen en het economisch en financieel belang van samenwerking over grenzen heen, zet de provincie in op een gecoördineerde sectoroverschrijdende strategie die ons in staat stelt om een doelgerichte uitvoering te geven aan het Europees cohesiebeleid.



Samenwerking als concept kritisch bekeken

'In Nederland werkt de kustwacht bijvoorbeeld als aparte entiteit samen met vijf departementen. Bij ons in België werken zeventien partners samen om de kustwacht taken uit te voeren: negen federale en acht Vlaamse. Terwijl het in Frankrijk weer anders is, want daar valt de kustwacht gewoon onder Defensie' (De Standaard, dinsdag 9 april 2024).

Dit citaat leert ons verschillende zaken. We zien hoe de kustwacht in de drie landen anders is georganiseerd: als aparte entiteit in Nederland, die dan de samenwerking moet aansturen met vijf ministeriële departementen; in Frankrijk is de kustwacht in één ministerie gecentraliseerd; in België gaat het om een netwerkmodel met zeventien van elkaar onafhankelijk functionerende maar wel bij de problematiek betrokken administraties, telkens met een bevoegde minister. Drie verschillende institutionele keuzes, telkens met hun historiek en motieven. In welk land de kustwacht nu het best werkt, staat niet in het citaat.

De vertrekbasis bij samenwerking is altijd de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden. Die kan als een gegeven worden beschouwd, maar dat kan er ook toe leiden dat samenwerking daardoor extra moeilijk, tot zelfs onmogelijk wordt. Samenwerken vanuit één bevoegde entiteit met vijf anderen is alvast al grondig verschillend van een situatie met zeventien bevoegde betrokkenen, laat staan de Franse situatie waarbij alle bevoegdheden gecentraliseerd zijn. In het laatste model hangt dan zeer veel af van hoe dat monopolie van bevoegdheden in de praktijk uitpakt.

Er zijn dus zeker situaties waarbij samenwerking in de gegeven context niet anders kan omwille van de verspreide bevoegdheden maar waarbij die spreiding ook samenwerking onmogelijk maakt en tot een kritische analyse van de startsituatie moet leiden. Ervaringen van samenwerking kunnen tot noodzakelijke bijsturing leiden van taken en bevoegdheden.

Samenwerking wordt niet alleen gehypothekeerd door een ondoelmatige spreiding van taken en bevoegdheden maar ook door een aantal elementaire basiskenmerken. In Vlaanderen zijn er bijvoorbeeld vervoerregio's met 33 deelnemende gemeenten en zijn er vervoerregio's met 12 gemeenten. Met 33 gemeenten is een gedragen akkoord bereiken alvast een heel stuk moeilijker dan met 12, gewoon door de elementaire kost verbonden aan de overhead van het tot stand brengen van overleg met zoveel partners. En als er dan al een akkoord tot stand kan komen, zal het aantal betrokkenen er wellicht voor zorgen dat de graad van compromis de kwaliteit van het bereikte akkoord zal schaden.

Samenwerking vergt altijd een kost: het bereiken van akkoorden tussen de deelnemers vergt tijd, energie, diplomatie ... soms ten koste van de kwaliteit van dat akkoord, omdat het bijvoorbeeld te zeer op maat is gemaakt van de traagste in het gezelschap of van de actor die het meest problemen maakt of heeft. Er is dan wel samenwerking maar de vraag is of de gemeenschap wel gebaat is bij het bereikte akkoord en of de kosten van samen te werken wel opwegen tegen de baten. Het is dus niet omdat er samengewerkt wordt, dat de discussie gesloten is. De doelmatigheid van de samenwerking zou een permanent voorwerp van publiek debat mogen zijn.

Soms kan samenwerking een onderliggend probleem verhullen en is samenwerking dan een surrogaat voor een betere oplossing. Er zijn in de laatste jaren bijvoorbeeld heel wat kleinschalige vormen van samenwerking tot stand gekomen tussen lokale besturen, bv. voor wonen, energie, erfgoed, sport ... De kritische onderliggende vraag is of die samenwerkingsnaden niet eerder een indicatie zijn van de te zwakke bestuurskracht van de lokale besturen. Mogen we van een sterke en bestuurskrachtige gemeente niet verwachten dat zij zelf meester is van een eigen woonloket en een eigen energieloket, ook als onmisbaar onderdeel van een sterk en beter geïntegreerd sociaal beleid? Dat een bestuurskrachtige gemeente zelf meester is van een beleid inzake erfgoed, als deel van een sterk geïntegreerd beleid inzake cultuur en ruimtelijke ordening?

Samenwerking mag geen excuus zijn om de eigen verantwoordelijkheid uit de weg te gaan of een gebrek aan leiderschap te verhullen. Een gezonde stelregel is: 'als je niet moet samenwerken, doe het dan niet' en 'als je het goed alleen kunt, doe het dan goed alleen'. Bij nogal wat vormen van schijnbare samenwerking met druk bijgewoonde stuurgroepen, commissies, werkgroepen ... kunnen we ons niet van de indruk ontdoen dat dit soms dekmantels zijn om eindeloos te palaveren en een volgende bijeenkomst af te spreken, terwijl iedereen zorgvuldig de vraag uit de weg gaat of men zelf niet actiever kan zijn en vooral handig is in het verbergen van kritische vragen over de eigen verantwoordelijkheid. En na de vergadering doet iedereen rustig toch weer zijn eigen ding.

Zeker bij lokale besturen maar niet alleen bij lokale besturen roept samenwerking soms ook lastige vragen op over verantwoordelijkheid en verantwoording. We stellen in de studie voor de 'toekomstvisie lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen' vast dat veel lokale besturen wel deel uitmaken van heel veel samenwerkingsverbanden, maar dat zij vaak de capaciteit en competenties missen om deze samenwerking aan te sturen en daarover intern terug te koppelen, ook inzake verantwoording. Zo weten we bijvoorbeeld dat slechts 68 van de huidige 300 gemeenten mensen in dienst hebben die met integrale veiligheid bezig zijn. Binnen die 68 zijn het

dan nog vaak eenpersoonsdiensten die de burgemeester moeten ondersteunen in zijn relatie met politiezone, hulpverleningszone en justitie. In veel gevallen betekent dit dat burgemeesters niet goed voorbereid deelnemen aan deze overlegverbanden. Dat kan ertoe leiden dat het zwaartepunt van de aansturing verschuift naar de professionele staf van deze samenwerkingsverbanden. Het samenwerkingsverband stuurt dan na verloop van tijd de gemeenten aan, in plaats van omgekeerd. We kunnen identieke analyses maken over de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, over de vervoerregio's, de eerstelijnszones ... Met andere woorden: sterke samenwerking vergt ook sterke besturen als partner in die samenwerkingsverbanden. Vanzelfsprekend bestaat er altijd een spannende en interactieve relatie tussen samenwerkingsverbanden en deelnemende organisaties: vanuit de samenwerking kunnen innovaties groeien die voor de deelnemers interessant zijn, zelfs al zijn ze daarbij eventueel bij aanvang minder of niet van overtuigd. Maar een spannende en interactieve relatie moet wel steunen op een evenwicht tussen organisaties en samenwerkingsverbanden. Waar organisaties zwak zijn, neemt anders het samenwerkingsverband de aansturing over. Dit opent lastige vragen over bestuurskracht van bijvoorbeeld lokale besturen, over de nu nog vaak zeer marginale rol van de gemeenteraad als controlerende instantie over al die samenwerkingen heen.

Er zijn dus best wel wat kritische vragen te stellen vooraleer we het over samenwerking hebben. En het is goed om bij alle bestaande vormen van samenwerking deze kritische vragen permanent bij de hand te houden en als deel van de evaluatie van de samenwerking te gebruiken. We stellen vast dat vaak vergeten wordt om samenwerkingsvormen te evalueren en bij te sturen.

Waarom is samenwerking zo moeilijk, wanneer lukt het, wanneer niet?

Dat alles neemt niet weg dat we voor de noodzaak staan om voor heel wat complexe opgaven effectief te kiezen voor samenwerking omdat één organisatie deze opgaven niet alleen kan aanpakken.



Leren van crisissituaties

Het is opvallend dat samenwerking meestal wel lukt in crisissituaties (corona, Oekraïne-crisis, rampen en noodsituaties ...): maar waarom lukt het dan en wat leren we uit die crisissituaties?

De coronacrisis haalde veel organisaties uit hun comfortzone. Omgaan met deze epidemie was een shock in confrontatie met de gebruikelijke handelingspatronen. De klassieke bureaucratie werkte daarvoor niet goed en daardoor kwam ruimte vrij voor improvisatie, voor actie ... Er was grote urgentie en natuurlijk was er een sterke dreiging voor de gezondheid van ieder van ons. Dat waren allemaal aandrijvers voor handelen, voor doen, voor samenwerking.

Veel complexe opgaven zijn eigenlijk ook crisissituaties, alleen voelen we dat niet zo aan. We denken aan problemen over water, zorg, armoede, jeugdhulp ... Het komt er, kort door de bocht, op aan om een vorm van 'crisisgevoel' te

creëren. Als een tiener eenzaam sterft in een tentje op de Blaarmeersen in Gent, is de crisis in de jeugdhulp plots zichtbaar en dwingt dat tot snelle actie. Het zou wel heel cynisch zijn om te pleiten voor meer van dit soort dramatische voorvallen maar de rechtstreekse confrontatie met de redenen waarom men samen zit kan zeker helpen om druk te zetten op de samenwerking.

Improviserend besturen is vaak nodig om bij crisissituaties goed te handelen. Improviserend is hier positief bedoeld: het gaat om het zoeken naar maatwerk aangepast aan de specifieke situatie op dat moment, het gaat om flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Samenwerking die helemaal ingesnoerd zit in allerlei regels en procedures laat weinig improviserend besturen toe. Crisissituaties geven een vorm van legitimiteit om improviserend te besturen.

Organisatiebelangen en afhankelijkheid

Elke organisatie streeft naar het behoud van stabiliteit en zet de eigen doelstellingen voorop, ingebed in een eigen cultuur. Een organisatie zal pas samenwerken als er een vorm van wederzijdse afhankelijkheid bestaat: de organisatie kan de eigen doelstellingen niet halen omdat ze afhankelijk is van andere organisaties en omgekeerd. Dat betekent dat organisaties die afhankelijkheid moeten zien en erkennen om hen vervolgens tot samenwerking te bewegen. Als een lokaal bestuur erkent dat ze inzake eerstelijnszorg afhankelijk is van artsen, thuishulp en ziekenhuizen dan zal dat lokaal bestuur actiever zijn in een eerstelijnszone dan een bestuur dat vindt dat het daar geen verantwoordelijkheid voor heeft. Die 'framing' van het zien van afhankelijkheden is in elke samenwerking belangrijk.

Samenwerken vergt aanpassing van doelstellingen, van manieren van werken, vergt bijsturing van financiële middelen ... Stuk voor stuk hinderpalen voor samenwerking.

Vanuit dit perspectief zijn opgelegde vormen van samenwerking niet noodzakelijk minder effectief dan vrijwillige vormen van samenwerking. De opgelegde samenwerking kan steunen op die 'framing' van gezamenlijke

afhankelijkheid, bv. voor veiligheidszorg in de politiezones. De 'framing' van beleidsdoelstellingen vanuit een Vlaams en/of federaal niveau kan lokale besturen in een andere setting ten opzichte van elkaar plaatsen.

De institutionele contexten voor samenwerking

In veel vormen van samenwerking domineert nu de vrijwilligheid. Mensen komen vanuit organisaties samen, maar elk blijft vervolgens verantwoordelijk voor het eigen handelen. Akkoorden die in samenwerking worden bereikt, zijn dan niet noodzakelijk bindend voor de individuele organisaties.

Samenwerking vergt investering in capaciteit en competenties in mensen die voor de samenwerkingsverbanden werken. Vaak is dat nu in Vlaanderen een probleem: er wordt zelden sterk geïnvesteerd in voldoende mensen om de samenwerking echt vorm te geven.

Een belangrijk probleem voor geïntegreerde problematieken (type: waterbeheer, eerstelijnszorg ...) is de verdeling van politieke en ambtelijke bevoegdheden, zowel op lokaal als op Vlaams/federaal niveau. Samenwerking die tot stand moet komen tussen deze kokers is per definitie moeilijk.

Voor geïntegreerde problematieken is de verdeling van bevoegdheden (zowel politiek als ambtelijk) een sterk hinderende factor. Regelgeving binnen elke koker, gekoppeld aan machtsverhoudingen gebaseerd op administratieve en politieke belangen, domineren dan boven de logica en de noden van het samenwerkingsverband.

Samenwerking vergt dus evenzeer een kritische kijk op de context waarin die samenwerking tot stand moet komen. In het beste geval gaat samenwerking gepaard met het creëren van institutionele contexten die samenwerking stimuleren, die maatwerk mogelijk maken. Daar staan we in Vlaanderen ver vanaf, zeker ook omdat de Vlaamse overheid zich sterk profileert als een regulerende overheid per domein of koker. Zo lang de sectorale dominantie primeert, in procedures, financiering en organisatie ... zo lang zal intersectorale of geïntegreerde samenwerking moeilijk blijven.

In de 'toekomstvisie lokaal en binnenlands bestuur' hebben De Rynck en

Janssens het over 'het lokale regime': de noodzaak om sterker in te zetten op de lokale samenwerking als deel van de aanpak van complexe opgaven. De stelregel als basis voor het lokale regime is: 'hoe complexer, hoe lokaler'. Dat betekent bijvoorbeeld dat waterbeheer het moet hebben van concrete onderhandelingen tussen concrete mensen op maat van telkens weer verschillende contexten, die in de Westhoek anders zijn dan in het Kortrijkse. Kiezen voor geïntegreerde eerstelijnszorg is praten met die concrete mensen van de thuishulp, die concrete huisartsen, die concrete ziekenhuizen ... En dat is anders in het Brugse dan in het Oostendse. Kiezen voor samenwerking is kiezen voor het lokale regime en dat vergt zeker van de Vlaamse overheid een omslag in het denken en handelen, zowel inzake regelgeving, procedures, financiering ... als wat de inzet betreft van heel wat Vlaamse diensten die op lokaal niveau actief zijn en dus zelf ook een onmisbaar onderdeel zijn van de lokale samenwerking, mits ze de ruimte krijgen om zich in dat lokale regime op maat in te schakelen.



2

De vrijwillige intergemeentelijke samenwerking in West-Vlaanderen

Samenwerken is vandaag het centrale thema binnen de werking van Zuid-West-Vlaanderen, uiteraard met en tussen de gemeenten maar ook – en steeds belangrijker – de regionale en interbestuurlijke samenwerking.

In de context van het 2024 VVSG-memorandum naar aanleiding van de federale, Vlaamse en Europese verkiezingen, formuleerde de conferentie van burgemeesters van Zuid-West-Vlaanderen enkele aanbevelingen aan de Vlaamse overheid:

1. Lokale besturen hebben twee meesters te dienen, de Vlaamse en federale overheid. Vanuit de regio wordt steeds sterk aangestuurd op een betere samenwerking tussen deze niveaus. Immers, wat op het niveau federaal/Vlaams onvoldoende wordt opgelost, komt hard op het bord terecht van het lokale bestuur. Vanuit die kant pleit de regio voor een vereenvoudiging van onnodige complexiteit die een effectieve aanpak van complexe problemen in de weg staat.
2. De complexe vraagstukken waar lokale gemeenschappen mee te maken hebben, zoals klimaatverandering en energietransitie, vereisen goede samenwerking tussen alle overheidsniveaus. Verschillende van deze complexe vraagstukken hebben ook een Europese dimensie. Het is noodzakelijk dat de Vlaamse overheid zich aligneert aan Europese beleidsdoelstellingen.
3. Samenwerken betekent niet het doorschuiven van taken. De regio Zuid-West-Vlaanderen stelt vast dat de Vlaamse overheid systematisch taken doorschuift naar het lokale niveau zonder dat

- daarvoor (structurele) middelen ter beschikking worden gesteld. Bestuurskracht heeft ook te maken met een SMART-bestuur. Dit vereist duidelijke bevoegdheden en heldere taakstellingen. Het is daarbij noodzakelijk dat de Vlaamse en federale overheden de effecten van hun regelgeving op het lokaal beleid beoordelen. Daarbij moet verder worden gekeken dan het eigen domein.
4. Het proces van regiovorming heeft de potentie om mede instrumenteel te zijn in bestuurskracht. Vooreerst is het daarbij nodig dat de Vlaamse overheid zelf consequent is bij afbakeningen.
 5. Het is evenwel positief dat de Vlaamse overheid de referentieregio als gesprekspartner aanspreekt én zich daarop wil organiseren of op zijn minst de regionale dynamiek wil begrijpen. Toch pleit de regio voor voorzichtigheid. In haar regel-enthousiasme heeft Vlaanderen in het verleden al vaak het kind met het badwater weggegooid. De dynamiek van een regio is ruimer dan het samenspel tussen een conferentie van burgemeesters, het overleg van de algemeen directeurs of de raad van bestuur van een intergemeentelijke samenwerking (IGS). Elke regio heeft een eigen regionaal 'ecosysteem' (het zogenaamde regio-arrangement). Het wijzigen van één component heeft implicaties op andere componenten. In die zin meent de regio dat het beter is dat Vlaanderen doelstellingen en verwachtingen bepaalt (het wat en waarom) zonder zich dan uit te spreken over het hoe. Dit lijkt een meer effectieve methodiek.
 6. De regio Zuid-West-Vlaanderen gelooft in een partnerschap die een combinatie is van zowel *top-down* (van centrale overheid naar lokaal niveau) als *bottom-up*. De regio pleit voor een kader waarbinnen lokale en centrale overheden doordacht kunnen samenwerken aan beleidsthema's én het lokale niveau de ruimte heeft om een eigen – en democratisch getoetst – beleid te voeren in antwoord op complexe beleidsuitdagingen.

7. Op dit vlak pleit de regio bij Vlaanderen om het stelsel van sectorale subsidiemogelijkheden los te laten en daarentegen een kader op te stellen voor een geïntegreerde benadering van strategische en maatschappelijke economische uitdagingen.
8. Als er wordt aangestuurd op bestuurlijke schaalvergroting in de vorm van fusies, is het belangrijk om tijdig en openlijk na te denken over de verdeling van subsidies en het Gemeentefonds. De transparantie van dit debat, gekoppeld aan de rechtvaardigheid van het model, zal bepalend zijn voor de effectiviteit van veel dossiers.

Leiedal werd officieel opgericht op 9 juni 1960 en is daarmee de oudste streekintercommunale van België. Leiedal koos er al snel voor om het begrip streekontwikkeling breder in te vullen dan tot dan toe gebruikelijk was. Het aanleggen van bedrijventerreinen bleef een kernopdracht, later gevolgd door ruimtelijke ordening, maar het 'opsnuiven van nieuwe diensten en uitdagingen voor gemeenten' werd een belangrijk zintuig. Zo verweefde Leiedal haar kernactiviteiten met bv. milieu en natuur, toerisme en recreatie, het woonbeleid, de digitalisering, energie en renovatie en (vandaag) de uitdagingen van circulariteit.

Het organiseren van beleid in de regio, het laten samenwerken van gemeentebesturen, nieuwe zaken ontwikkelen die één gemeente nooit zou kunnen ontwikkelen, vernieuwend werken, dat is streekontwikkeling in de ruimste betekenis.

Deze dynamiek ging ook gepaard met een intern debat in Zuid-West-Vlaanderen: is dat niet té ambitieus, is dat zinvol, moet men een intercommunale niet zien als een louter technisch instrument? Vandaag leeft dit debat nog altijd, maar nu in heel Vlaanderen: wat is de rol van de overheid? Technisch operationeel werken of actief socio-economische randvoorwaarden creëren, actief werken rond inclusie en op domeinen zoals duurzaam ruimtegebruik zowel inspireren, ondersteunen als het goede voorbeeld zijn.

In die zin is het niet toevallig dat Leiedal al begin de jaren negentig haar werking openstelde voor sociaal-economische organisaties en – onder meer door de oprichting van REBAK (Regionaal Beleidscomité Arrondissement Kortrijk) – een nauwe band bouwde tussen de openbare en private sector. De Vlaamse overheid nam later REBAK als model over in heel Vlaanderen om overal de RESOC's op te richten. Vandaag bestaat de structuur in de regio Zuid-West-Vlaanderen nog in de vorm van de Regioraad. Vandaag wordt in de regio gekeken om de regionale samenwerking te herijken naar de bestuurlijke context, de ontwikkeling van de lokale besturen, de houding en rol van het maatschappelijke middenveld en nieuwe vormen van samenwerken.

Leiedal blijft een voorbeeld in Vlaanderen voor regionale samenwerking tussen publieke en private actoren. Getuige hiervan is de aanhoudende vertegenwoordiging in en ondersteuning van verschillende regionale e.a., al of niet bovenlokale, organisaties, organen of fora.

Het deelnemen aan en ondersteunen van de werking van dergelijke, verschillende organisaties, organen of fora, blijft belangrijk omwille van hun meerwaarde voor Leiedal door het toenemende belang van het onderling, (inter)lokaal en regionaal delen en uitwisselen van informatie, kennis en inzichten als basis voor verdere regionale visievorming en samenwerking. Deze vorm van ondersteuning biedt terzelfdertijd de kans om via andere manieren dan de reguliere dienstverlening de vinger aan de pols te houden bij wat leeft bij de vennoten.

Bijzondere overlegmomenten op deze schaal zijn Exello en de conferentie van burgemeesters. Deze interlokale/regionale overlegmomenten zijn de motor van de regiovorming. Daar moeten we dus blijven op inzetten zowel met middelen als met menskracht.

Boven op dit schaalniveau ondersteunt Leiedal ook het interbestuurlijk overleg waaronder dat van de Vervoerregioraad. Alhoewel deze rol tot op heden misschien eerder een beperkte meerwaarde kon bieden, is deze binnen de verdere regiovorming wel essentieel in de interactie tussen de lokale besturen en Vlaanderen.

Tenslotte is de samenwerking met bovenlokale organisaties zoals Design Regio Kortrijk, Win Vorm, MyMachine en de Eurometropool voor Leiedal een versterking bij het positief in de kijker zetten van de regio.



3

Dienstverlenende vereniging (DVV)

Midwest – fusie van ambities

Bottum-up samenwerking als basis voor versterking van de besturen en opstap voor streekontwikkeling

De Midwest-besturen hebben reeds een lange traditie van samenwerken wat initieel gestart is via het Midwestoverleg, de (nog steeds) maandelijkse burgemeestersconferentie, in de regio. Dit overleg vormde de ideale laagdrempelige basis voor wederzijds vertrouwen, gedachtewisseling, verkennde gesprekken voor samenwerking en uitwisselen van goede praktijken op vrijwillige basis. Na een periode van ad hoc samenwerking rond diverse kleinere projecten besloten de besturen samen de stap te zetten naar een fusie van ambities. De maatschappelijke uitdagingen waar een lokaal bestuur voor staat, zijn talrijk en divers en vergen steeds vaker een bundeling van krachten, al dan niet met *incentives* vanuit de hogere overheid. Na een intens traject van een tweetal jaar waarbij de lokale besturen én regiopartners betrokken werden, hebben 16 Midwest-besturen zich geëngageerd om samen een streekintercommunale op te richten met een aantal specifieke doelstellingen. Op 22 december 2017 ontstond de Dienstverlenende Vereniging (DVV) Midwest, een samenwerking opgericht door én voor 16 besturen. WVI is eveneens partner in DVV Midwest.

Deze streekintercommunale moet de nodige schaalgrootte creëren om op een kwalitatieve, efficiënte en professionele manier invulling te geven aan het lokaal beleid. Midwest bevordert de samenwerking tussen de deelnemende besturen om de bestuurskracht te verhogen en de ontwikkeling van de streek te versterken.

DVV Midwest is opgericht voor 18 jaar en functioneert als ondersteunende juridische structuur voor de samenwerking in regio Midwest waarbij de besturen versterkt worden. Midwest dient om beleidsondersteuning te bieden aan en beleidsuitvoerend te werken voor de lokale besturen (op de beleidsdomeinen die de besturen wensen) rond drie grote pijlers: regionale samenwerking, regionale projecten, intergemeentelijke personeelsleden. Een vierde ambitie van de besturen is om bestaande (en nieuwe) vormen van samenwerking in te kantelen, op te starten en te structureren in de regionale structuur.

Betrouwbaar, gelijkwaardig, bestuurlijk solidair, professioneel, transparant, nabij, betrokken ... zijn een aantal kernwoorden die bij deze oprichting van belang waren en nog steeds gelden. Deze worden ook doorgetrokken in de volledige structuur van Midwest. Als dienstverlenende vereniging is DVV Midwest onderhevig aan het decreet Lokaal Bestuur en bestaat uit twee bestuursorganen. De raad van bestuur telt bijgevolg maximum 15 bestuurders. Hiervoor is een roterend systeem uitgewerkt. In de algemene vergadering heeft elk bestuur een vertegenwoordiging. Uniek hierbij is dat elke gemeente een gelijkwaardige stem heeft in de raad van bestuur. Dit weerspiegelt zich ook in de structurele financiering. Naast een jaarlijkse bijdrage op basis van het inwonersaantal, engageren de Midwest-besturen zich om een vaste jaarlijkse gelijke forfaitaire financiële bijdrage te leveren voor de regionale samenwerking.

Deze bijdragen worden gebruikt voor enerzijds de financiering van structureel personeel alsook de uitvoering van de ambities opgenomen in het strategisch plan. Midwest heeft samen met de besturen voor de lopende legislatuur een strategisch plan opgemaakt. Hierbij zijn doelstellingen en ambities opgenomen voor elk gewenst beleidsdomein. Dit kan gaan over kleine laagdrempelige acties die een quick win zijn en het onderling vertrouwen verder versterken (zoals gezamenlijke aankopen, afstemming rond rationeel waterbeheer ...), maar evengoed zijn acties opgenomen over visieontwikkeling die een verdere opstap betekenen naar streekontwikkeling toe op verschillende domeinen. Voorbeelden zijn visievorming rond duurzaamheid in de regio, het uitwerken van een uniforme aanpak voor huisvesting van

buitenlandse seizoenarbeiders, de opmaak van het gezamenlijk socio-economisch streekplan 'the Next Midwest', het gezamenlijk inzetten op digitalisering binnen de besturen alsook ruimer digitale inclusie.

Dit strategisch plan vormt de leidraad voor de werking en laat tegelijk ook toe in te spelen op de actualiteit en nieuwe noden of ondersteuning te bieden bij crisissituaties zoals we deze de voorbije jaren hebben gekend. Bij de coronacrisis heeft Midwest de besturen dagelijks ondersteund en was de regio pionier in de gezamenlijke aanpak van deze crisis. Ook bij de opvang van Oekraïense ontheemden speelde Midwest een belangrijke rol.

De voorbije jaren heeft Vlaanderen op diverse nieuwe beleidslijnen ingezet zoals digibanken, e-inclusie, digitalisering. Midwest zorgt ook hier voor een ontzorging van de lokale besturen door bijvoorbeeld het (indienings)proces te faciliteren, personeel aan te werven, beleidsondersteunend en uitvoerend te werken.

Dat een regionale samenwerking veel voordelen voor de besturen heeft en versterkend kan werken, blijkt ook op veel andere beleidsdomeinen. De besturen hadden de keuze gemaakt om de verschillende samenwerkingsverbanden die er zijn in de regio rond sportwerking te ontbinden en samen te voegen in één gezamenlijke regionale sportwerking. Ondertussen is deze werking gekend in Vlaanderen als voorbeeld. Dit gaat niet alleen over het gezamenlijk organiseren van activiteiten zoals het G-sportfestival, de seniorenspportdag en een sportclubacademie maar evengoed over beleidsmatige samenwerking zoals de opmaak van een regionaal masterplan voor bovenlokale sportinfrastructuur. Hieruit blijkt o.a. dat ook in regio Midwest de zwembaden een grote uitdaging vormen.

Gelijkaardige voorbeelden zijn er te geven voor de samenwerking rond vrije tijd in het algemeen. Naast de sportwerking is Midwest op vraag van de besturen gestart met een bovenlokale jeugdwerking. Midwest faciliteert hierbij het afstemmingsproces tussen bevoegde schepenen maar ondersteunt de besturen eveneens in bijvoorbeeld de zoektocht naar animatoren voor speelpleinwerking (via een regionale animatorenopleiding), een tekort

in onze regio. Een geplande decreetswijziging zal het mogelijk maken dat ook dienstverlenende verenigingen de volgende beleidsperiode projecten of aanvragen kunnen indienen zodat hier ook beleidsmatige stappen vooruit gezet kunnen worden.

Bij opstart van DVV Midwest was het de ambitie van de besturen om het aantal samenwerkingsverbanden te verminderen en/of in te kantelen onder de juridische koepelstructuur. Dit was ook het geval voor de cultuur en erfgoedwerking in de regio waar momenteel 8 Midwest-besturen bij aangesloten zijn. Voor deze inkanteling diende de bestaande projectvereniging ontbonden te worden; een gegeven waar Midwest opnieuw pionierde in Vlaanderen. Deze inkanteling kende een aantal aandachtspunten zowel op vlak van personeel, financiering, politieke afstemming, organisatiecultuur. Op vandaag wordt deze werking gecontinueerd onder Midwest en is er ook interesse van andere Midwest-besturen om aan te sluiten bij (onderdelen van) deze werking. Naast regionale coördinatie van roerende erfgoedprojecten (bv. erfgoeddag, open monumentendag) ontwikkelde Midwest 'de 8 erfgoedlijnen'. Een beleidsinstrument voor lokale besturen met handvaten om een lokaal erfgoedbeleid te voeren. Daarnaast biedt Midwest een dienstverlening rond adviesverlening voor onroerend erfgoed voor de besturen wat als grote meerwaarde wordt ervaren. De krachten worden ook gebundeld in de ontwikkeling van een regionaal erfgoeddepot, in nauwe samenwerking met de centrumstad en regiopartners.

Het 'olievlekprincipe' is een gekend en gewaardeerd principe binnen de regionale werking. Het ingekantelde intergemeentelijk archiefteam is hier eveneens een mooi voorbeeld van. Waar oorspronkelijk gestart was met een vijftal besturen, maken op vandaag 12 Midwest-besturen en 2 partners gebruik van deze regionale dienstverlening. Rekening houdende met beschikbare capaciteit, probeert Midwest zo maximaal mogelijk een dienstverlening op maat van (clusters van) besturen te organiseren.

Dit olievlekprincipe draagt ertoe bij dat sommige dienstverlening ondertussen regiobreed is ontwikkeld. Het werkingsgebied van DVV Midwest zal vanaf 2025 samenvallen met de referentieregio Midwest. Waar dit in handen is van

de lokale besturen worden de samenwerkingsverbanden ook maximaal afgestemd op deze referentieregio. De organisatiestructuur van Midwest (via thematische 'clusters' voor de schepenen en 'intervisiegroepen' voor de personeelsleden van lokale besturen) is er ook op afgestemd om de aangesloten besturen maximaal te betrekken bij de regionale werking. Samenwerken en de specifieke manier van werken binnen Midwest, kan ook versterkend werken voor de lokale besturen zelf doordat Midwest voor de besturen kan functioneren als een lerend netwerk. Zo is er het project Intrafamiliaal geweld dat ervoor zorgt dat in elk lokaal bestuur een opgeleide referentiepersoon is.

Dit is minder evident voor opgelegde samenwerkingsverbanden waarbij het werkingsgebied niet één op één samenvalt met dit van DVV Midwest of referentieregio Midwest. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de eerstelijnszones (ELZ). De ELZ volgen niet de gebiedsafbakening van de referentieregio's wat ook gevolgen heeft voor het lokale niveau dat zich geconfronteerd weet met steeds andere partners. Een eenduidigheid in het afbakenen van een regionale schaal zou de efficiëntie en afstemming ten goede komen. Hetzelfde zien we bij de vervoerregio's.

Naast de voormelde structurele basisfinanciering voor de regionale taakstelling, zijn er nog drie andere financieringslijnen. Zo is er het kostende element onder de aangesloten besturen dat wordt toegepast voor de tewerkstelling van intergemeentelijke personeelsleden zoals bijvoorbeeld het archiefteam alsook de interne dienst voor preventie en bescherming op het werk. Een derde lijn is de projectfinanciering waarbij Midwest veel subsidies naar de regio haalt op veel verschillende beleidsdomeinen (vrije tijd, erfgoed, welzijn, digitalisering ...). Hieraan is soms, afhankelijk van de voorwaarden in de projectoproep, een cofinanciering gekoppeld. Een vierde financieringslijn is de inbreng via regiopartners zoals WVI.

Binnen Midwest is de afspraak gemaakt om maximaal bestaande expertise van regionale partners in te brengen in de regionale werking. Er wordt vanuit Midwest dan ook nauw samengewerkt met partners zoals West-Vlaamse Intercommunale (WVI) en de provincie, aangevuld met diverse actoren en partners die er zijn in de verschillende beleidsdomeinen.

Voorgaande thema's zijn maar een greep uit de dienstverlening die Midwest aanbiedt aan en op vraag van de lokale besturen. De uitdagingen voor de regio en de besturen zijn talrijk; de diversiteit tussen de 16 besturen met elk andere visies/noden/middelen, de Vlaamse beleidslijnen en voorwaarden die vooropgesteld worden, de beperkte budgettaire middelen die dwingen tot keuzes, de verwachtingen van de burger, de (gevolgen van de) geopolitieke context, de klimaatverandering, de vergrijzing, het socio-economisch gegeven ... om er maar enkele te noemen. Dit alles heeft ook een impact op een samenwerking maar biedt tegelijk een mogelijkheid om de besturen te versterken. Steeds vaker overstijgen thema's en problematieken de gemeentegrenzen waardoor samenwerking een goed alternatief biedt en de bestuurskracht niet tenietdoet maar integendeel versterkt. Bijvoorbeeld een regionaal erfgoeddepot, een regionaal dierenasiel, een regionaal voedsel-distributieplatform, een regionale aanpak van de zwembadenproblematiek.

Ten slotte, samenwerking is er niet altijd (alleen) om efficiëntieredenen. Er wordt ook heel wat ingezet op visievorming. Zo is er niet alleen het logistieke luik van Foodsavers Midwest maar ook de zich ontwikkelende gemeenschappelijke visievorming rond voedselhulp. Dat is ook zo voor het regioplan dak- en thuisloosheid. De neuzen in dezelfde richting zetten qua analyse en beleidsvorming is onderdeel van de regionale samenwerking.

De voorbije jaren blijken de succesfactoren voor onze regionale samenwerking dezelfde: een gezamenlijk engagement voor een fusie van ambities - van onderuit gegroeid en op vrijwillige basis, trekkers – zowel politiek als ambtelijk, geëngageerde besturen en centrumstad. Ook in de toekomst blijven de bouwstenen van DVV Midwest voor de besturen overeind: betrouwbaar, gelijkwaardig, bestuurlijk solidair, professioneel, transparant, nabij, betrokken. Meer info op www.midwest.be.





4

De West-Vlaamse Intercommunale (WVI)

Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking

Ik schetste reeds in mijn inleiding 'samenwerking ontrafeld', dat samenwerking een breed begrip is. Wanneer ik WVI ontleed naar aard van de betrokken besturen, dan betreft het een samenwerking tussen van elkaar onafhankelijke losstaande besturen, in casu gemeentebesturen; het betreft geen samenwerking tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid of tussen lokale besturen en private organisaties. Er is ook een samenwerking naar aard van het beleidsdomein of opgave te herkennen.

De samenwerking tussen lokale besturen is vrijwillig en was reeds ingeschreven in de wet van 1 maart 1922 op de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen. Deze wet werd opgeheven door de federale wet van 22 december 1986 betreffende intercommunales. Een grote aanpassing kwam er met het Vlaams decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking. Dit decreet werd geïntegreerd in het decreet over het Lokaal Bestuur van 22 december 2017 dat de basisregels voor vrijwillige samenwerking vastlegt.

Lokale besturen zijn immers vrij om zich voor gemeentelijke taken onderling te verenigen. In principe kan niemand hen hiertoe dwingen maar het afgelopen decennium werden door de Vlaamse overheid heel wat financiële incentives (wortels) gecreëerd om samenwerking te stimuleren: de 'gestimuleerde vrijwillige samenwerking'. Indien je niet samenwerkte, kreeg je geen middelen om bepaalde taken, meestal in de persoonsgebonden bevoegdheden, uit te voeren.

WVI is zo'n voorbeeld van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking.

De tijd van toen

Alle vormen van intergemeentelijke samenwerking moeten in hun context geplaatst worden. Het basisconcept tot oprichting van drie intercommunales (voor streekontwikkeling) ontstond in november 1961.

Het initiatief, de stimulans is er gekomen door de provincie West-Vlaanderen en door één van mijn voorgangers, Olivier Vanneste, toen jonge doctorandus in de economie, bekommerd om de economische welvaart in West-Vlaanderen.

Het 'waarom' van de intercommunales ligt vervat in de memorie van toelichting die door de provinciale overheid werd opgesteld ter verrechtvaardiging van de oprichting. Ik citeer: *'De toenemende techniciteit van onze samenleving en het groeiproces dat zich ontegensprekelijk op huidig ogenblik in West-Vlaanderen voltrekt, dwingen ieder vooruitziend bestuur nieuwe initiatieven te nemen, aangepast aan de situatie en de noden van vandaag. Onder deze noden valt ongetwijfeld het beter ordenen van de ruimte waarin we leven, gronden voor huisvesting, gronden voor werkgelegenheid in industrie, land- en tuinbouw, handel en diensten, ambacht, gronden voor verkeer en voor recreatie moeten uitgestippeld worden. Naargelang de behoefte zich voordoet moeten echter de vastgelegde ruimten uitgerust of verbeterd worden om aan de eisen van hun bestemming te voldoen De groei van de bevolking en van de welvaart roept ook zekere nevenproblemen in het leven: tekort aan gronden, wildbebouwing, verbetering en uitrusting van grond, hoge prijzen, kortom factoren die een gezonde en harmonische groei van West-Vlaanderen kunnen hinderen. Ook hier moet door samenbundelen van krachten de lokale overheid in staat gesteld worden doeltreffende maatregelen te nemen.'*

34 Als ik dit lees, dan stel ik vast dat heel wat uitdagingen vandaag ook nog meer dan actueel zijn.

Op 30 mei 1964 (dit jaar dus 60 jaar geleden) werden in het Provinciaal Hof te Brugge drie intercommunales opgericht in een specifiek beleidsdomein:

- WIER : West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie en Reconversie voor de ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen.



- WIH : West-Vlaamse Intercommunale voor Huisvestingsbeleid voor het realiseren van woonprojecten, woonverkavelingen; doelstelling was een voldoende kwalitatief aanbod aan bouwgrond tegen een betaalbare, redelijke prijs ter beschikking stellen van kandidaat-bouwers (zodat een reële tegendruk op de bestaande markt kon tot stand komen).
- WITAB : West-Vlaamse Intercommunale voor Technisch Advies en Bijstand voor ruimtelijke ordening, vooral voor het opmaken van gemeentelijke ruimtelijke plannen ...

Het oprichten van drie intercommunales met elk een eigen doelstelling was toen verantwoord door het feit dat niet alle gemeenten in de drie doelstellingen geïnteresseerd waren en aldus met een beperktere financiële bijdrage in het aandeelhouderschap op een specifieke behoefte kon worden ingespeeld. De WIER is gestart met 39 gemeenten (van voor de fusie), de WIH met 40 en de WITAB met 44. De provincie West-Vlaanderen was aandeelhouder in alle drie. In de WIER waren ook private aandeelhouders actief. Door de jaren heen sloten de andere gemeenten behorend tot het werkingsgebied van WVI aan.

De meeste gemeenten hadden in die tijd onvoldoende (gekwaliceerd) personeel om taken in bovenvermelde beleidsdomeinen zelf op te nemen. Een bedrijventerrein ontwikkelen, iets wat je maar eens om de 10 jaar zou doen, vergt immers heel wat kennis en ook voldoende financiële middelen; dit laten uitvoeren door een samenwerkingsverband tot wiens expertise dit behoort, is veel efficiënter en beperkt het financieel risico voor de gemeente.

- 36 De intercommunales werken niet met permanente subsidies van de Vlaamse of federale overheid maar met middelen van de lokale besturen die aandeelhouder zijn in hun intercommunale.

De fusie tot WVI

Over de jaren heen stelde men vast dat de beleidsdomeinen niet zo strikt konden afgebakend worden, dat er steeds nieuwe thema's (mobiliteit, milieu,

natuur, landsgrensoverschrijdende samenwerking ...) bijkwamen. De regelgeving inzake ruimtelijke planning vereiste ook steeds meer een geïntegreerde aanpak. De intercommunales, die altijd onder één dak gehuisvest waren en nauw samenwerkten, moesten dit nog meer doen en in december 1999 werd de fusie van WIH, WIER, WITAB (soms ook de wirwar genoemd) tot één intercommunale WVI (West-Vlaamse Intercommunale) een feit.

De fusie steunde op twee grote pijlers: gebundelde krachten enerzijds, regionale verankering anderzijds.

De afgelopen jaren hadden de gemeenten erop aangedrongen om de intercommunales op stevige regionale pijlers te funderen. Ze voelden zich nu eenmaal nauwer betrokken bij wat in hun buurgemeenten gebeurt en wilden hun gemeenschappelijke problemen ook daar graag aanpakken. De gemeenten werden ingedeeld in drie regio's: de Westhoek, Brugge-Oostende



en Roeselare-Tielt, met een regionaal adviescomité voor elke regio. Ook de raad van bestuur werd op die manier samengesteld, 5 leden per regio.

WVI vandaag

WVI is een dienstverlenende vereniging conform het decreet over het Lokaal Bestuur van 22 december 2017.

Haar visie is: als verlengstuk van de lokale besturen, de West-Vlaamse regio's mee helpen uitbouwen tot ideale streken om te wonen, te werken en te (be)leven.

WVI heeft drie prioritaire doelen op drie verschillende werkingsniveaus:

1. Op gemeentelijk niveau: lokale besturen ondersteunen bij de uitvoering van hun taken.

2. Als verlengstuk van de lokale besturen ondersteunt ze hen bij het vervullen van hun taken, zowel bij beleidsvoorbereiding als bij beleidsuitvoering; WVI is geen eigen beleids-/bestuursniveau. Heel wat taken zijn één op één met een gemeente bv. een bedrijventerrein ontwikkelen in gemeente X, een ruimtelijk uitvoeringsplan opmaken in gemeente Y.
3. Op intergemeentelijk niveau: samenwerking tussen lokale besturen initiëren, organiseren en structureren.
4. Steeds meer vraagstukken stoppen niet aan de gemeentegrenzen: mobiliteitsvraagstukken, woonbehoeften, behoefte aan bedrijventerreinen en zo kunnen nog tientallen voorbeelden opgesomd worden; hoe meer taken en bevoegdheden gemeenten hebben en hoe dynamischer gemeenten zijn, hoe meer intergemeentelijke samenwerking op dit niveau nuttig is. Als partner van de lokale besturen neemt WVI hier de rol op van facilitator van het overleg, over expert tot uitvoerder van projecten.
5. Op regionaal niveau: regio's ondersteunen bij de ontwikkeling van hun streek.
6. WVI ondersteunt de regio's bij de ontwikkeling van hun streek door mee antwoorden te bieden op maatschappelijke uitdagingen op vlak van ruimte, mobiliteit, wonen, ondernemen, natuur, milieu, klimaat en energie. En dit in samenspraak met verschillende actoren (de Vlaamse en provinciale overheid, kennisinstellingen, middenveld en burgers).

De afgelopen jaren was de ondersteuning in de vervoerregio's daar een mooi voorbeeld van, een interbestuurlijk initiatief van de Vlaamse overheid.

WVI nam ook initiatief om met de gemeenten een regionaal gedragen visie te ontwikkelen met betrekking tot hernieuwbare energie: hoe kunnen we met de regio klimaatneutraal zijn tegen 2050; waar laten we bijkomende windmolens toe, hoe zetten we verder in op bijkomende zonne-energie. Boeiende vraagstukken die inderdaad best regionaal opgenomen worden, maar het betreft hier verdelingsvraagstukken en op heden zijn de gemeenten nog niet altijd bereid gevonden om over dergelijke gevoelige materies een eensgezind



standpunt in te nemen; als puntje bij paaltje komt, gaat het eigen gemeentelijke belang voor.

Publieke vastgoedontwikkeling en dienstverlening aan de gemeenten blijft de belangrijkste activiteit van een streekintercommunale zoals WVI.

- Op het vlak van bedrijventerreinen werden meer dan 2800 hectaren verkocht aan 5000 bedrijven; dit heeft ongetwijfeld bijgedragen tot de economische groei en welvaart in West-Vlaanderen in de afgelopen 60 jaar.
- Op het vlak van wonen werden 11600 kavels aan de man gebracht; de West-Vlaming is geboren met een baksteen in zijn maag en wil graag eigenaar zijn van zijn eigen woning, liefst met een tuin erbij.
- Op het vlak van technische bijstand aan de gemeenten hebben de gemeenten steeds meer taken toevertrouwd aan WVI: honderden bijzondere plannen van aanleg, ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen, verkavelingsplannen ... werden opgemaakt; vandaag gaat het vooral over de gemeenten ondersteunen in de transitie naar een klimaatbestendige leefomgeving, de energietransitie, de digitale transitie en de bestuurlijke transitie.

Inkomsten worden gegeneerd uit vastgoedontwikkelingen, uit betalende opdrachten voor specifieke diensten of projecten. Er is geen vaste werkingsbijdrage per inwoner door de gemeente te betalen als jaarlijks terugkerende vaste kost. WVI is op vandaag zelfbedruipend en moet beheerd worden als een privébedrijf met liefst een positieve resultatenrekening.

40 Sowieso verwachten gemeenten terecht een steeds hogere kwaliteit van de dienstverlening van WVI, liefst ook aan betaalbare prijzen.

Samenwerking, tenminste als het goed werkt, functioneert als aanjager van innovatie, van nieuwe vormen van dienstverlening die in interactie met de gemeenten groeien. Het regelmatig nieuwe doelstellingen inschrijven in de statuten van WVI is daar het gevolg van.



En wat morgen?

Wat vaststaat volgens mij is dat samenwerking en schaalvergroting steeds belangrijker worden. Lokale besturen bevinden zich steeds meer in horizontale samenwerkingsverbanden gericht op partnerschap. Maar samenwerking tussen lokale besturen kan op heel wat manieren. Gaan we voor fusies of intergemeentelijke samenwerking of meer doorgedreven regionale samenwerking; in de praktijk zal het in de toekomst een en-enverhaal worden: meer fusies van gemeenten, meer intergemeentelijke samenwerking en meer doorgedreven regionale samenwerking. De fusies van 1976 hebben in ieder geval niet geleid tot minder intergemeentelijke samenwerking; in West-Vlaanderen starten nu de eerste fusies met Tielt en Meulebeke en Ruiselede en Wingene, maar daar verwacht ik ook niet dat ze hierdoor minder intergemeentelijk of regionaal gaan samenwerken.

Doordat gemeenten moeilijkheden ondervinden bij het vinden en houden van geschikte medewerkers, staat hun dienstverlening onder druk. De taken worden ook steeds complexer, waardoor ze nog meer dan in het verleden beroep doen op dienstverlening vanuit streekintercommunales en zelfs van private partners, indien de intercommunale zelf niet beschikt over voldoende gekwalificeerd personeel.

Voor heel wat taken hebben gemeenten ook geen fulltime personeelslid nodig maar iemand die 20 % of 33 % van zijn tijd voor die gemeente werkt, zo deelt WVI kostendelend met andere gemeenten heel wat personeelsleden bijvoorbeeld op het vlak van handhaving, gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar, GIS-expertise, data protection officers ... Een tendens die zich nog zal versterken naarmate meer complexe taken aan gemeenten toevertrouwd worden.

De evolutie naar meer regionale samenwerking, over zoveel mogelijk domeinen en zo mogelijk integraal zal zich in de toekomst verderzetten. De regiovorming is vooreerst het gevolg van een aantal grote maatschappelijke uitdagingen die enkel bovenlokaal/regionaal kunnen aangepakt worden.

Vlaanderen stuurt de afgelopen 10 jaar de samenwerking naar een bepaald schaalniveau waardoor gemeenten verplicht worden om samen te werken. Huis van het Kind, wijkwerken, cultuur, woonwinkels ... zijn hiervan voorbeelden. Deze nieuwe taken (dikwijls in persoonsgebonden materies) worden meestal opgenomen in de dienstverlenende verenigingen Midwest en Westhoek, of in de regio Brugge en Middenkust door de steden Brugge en Oostende die personeelsleden op hun *payroll* nemen die voor alle gemeenten van hun regio werken.

De referentieregio's zijn door Vlaanderen decretaal verankerd en in het werkingsgebied van WVI zijn er 4: Westhoek, Midwest, Middenkust en Brugse regio. Indien de Vlaamse Regering er niet aan tornt, zal WVI zich in de toekomst nog meer op de 4 regio's gaan oriënteren. We ondersteunen op vandaag trouwens al de burgemeesterconferenties, in elk van die 4 regio's. Gemeenten zullen zich steeds meer binnen een regio of met de voltallige regio organiseren, maar Vlaanderen zal zich dan ook best op die manier gaan organiseren, wat tot nu toe nog maar zelden het geval is. Bestuurskrachtige regio's zijn regio's waarin gemeenten elkaar vertrouwen, respectvol samenwerken; dit start met het uitwisselen van ervaringen, gevolgd door dossiermatige afstemming in de regio tot zelf een regionaal beleid uitstippelen. Verwacht wordt dat Vlaanderen in de toekomst zal werken met regiodeals.

WVI kan zich hierbij verder profileren als supra-regionale intercommunale, die verschillende regio's groepeerd. En zo in bepaalde domeinen de schaafeffecten nog beter laten spelen.

Tot slot

Ik denk dat in die periode van 60 jaar WVI meer dan een steentje bijgedragen heeft aan de economische en ruimtelijke uitbouw van de gemeenten in onze provincie. Heel wat van de thema's blijven nog altijd actueel. Waarschijnlijk zullen ze altijd actueel blijven en zullen lokale besturen altijd of steeds meer hun krachten moeten bundelen en samenwerken.



5

Veiligheidszorg: samenwerking in opgelegde verbanden

'Law and order' doet velen onder ons wellicht denken aan de politieserie met roots in de vorige eeuw, refurbished door Netflix. Het zou echter ook heel kort en sec de omschrijving kunnen zijn van één van de kerndoelstellingen van het politieel opereren: het doen respecteren van de wet in al zijn mogelijke varianten en vormen voor het laten functioneren van onze democratische maatschappij.

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat het 'politieel systeem' op zichzelf in een strak juridisch kader is gegoten, wettelijk verankerd en in zijn kern grondwettelijk vastgeklonken. Politie'macht' reikt immers in essentie van de controle op, tot en met de inperking van de fundamentele basisrechten van iedere burger: kortom, het doen en laten van een hele samenleving staat tot op een bepaald niveau onder surveillance. Geschraagd op het zogenaamde 'monopolie van het geweld'², kan een democratisch bestel er dan ook maar beter borg voor staan dat de concrete handhaving ervan door de politiediensten streng wordt gemonitord. Aan controlemechanismen en -organen die de wettigheid van het politieel optreden checken 'voor, tijdens en na', is er bijgevolg geen tekort. Volstrekt terecht.

Strakke normen bepalen immers sedert de 'politiehervorming' (bij de eeuwwisseling) welke services (de zgn. basisfunctionaliteiten³) er overal te lande moeten (kunnen) worden aangeboden. Voor iedereen die zich op het Belgische grondgebied bevindt, is er een gelijkwaardige 'minimale dienstverlening' voorzien. Ook het quatum aan personeelsleden dat hiervoor

² Conceptueel model, operationeel gekend als het 'legaal gebruik van dwangmiddelen'.

³ De 7 basisfunctionaliteiten zijn: Interventie, Lokale opsporing en onderzoek, Onthaal, Openbare Orde, Politieel slachtofferbejegening, Verkeer en Wijkwerking.

(minimaal) beschikbaar moet zijn, is voor de meeste opdrachten strikt kwantitatief bepaald. Hierop zit dus weinig rek: 'de wet is de wet!'. Zowel voor de lokale als de federale politie die strak afgelijnd, elk afzonderlijk maar dan weer tegelijk, in een geregisseerde samenwerking zowel functioneel als territoriaal hun eigen 'domeinen' afdekken.

Die onderlinge afstemming tussen beide (gelijkwaardige lokale en federale) componenten van de politie is gebetonneerd in de 'wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus'. Dit is – volledig in lijn met de aftiteling – een complex legalistisch werkstuk als gevolg van een majeur systeemfalen dat naar aanleiding van de zaak Dutroux tot een brede maatschappelijke afkeuring had geleid⁴. Met twee aftredende ministers als *décllic* was uitstel voor het herdenken van de politiestructuren geen optie meer. Deze wet die de verschillende en vooral verscheidene politiediensten rond het jaar 2000 in één nieuwe architectuur heeft ondergebracht, voorziet heel expliciet en exhaustief de 'mechanismen' van onderlinge en interne samenwerking: een provinciaal, zogenaamd 'gedeconcentreerd' tussenniveau van de federale politie moet in staat zijn om de lokale en federale activiteiten te synchroniseren en te harmoniseren. Dit is, systeemtechnisch bekeken, de 'zekering' dat politiediensten nooit meer concurrentieel naast of – laat staan – tegen elkaar zouden werken: *co-operation by default*.

Voor een massieve hervorming van dit formaat bestond in laat-analoge tijden geen draaiboek. Met ongeremde creativiteit werden nieuwe zones van politie opgericht, gealigneerd op de – bij wijlen meest exuberante - lokale 'bestuurlijke' besognes. Om heel precies te zijn waren dat er 196 bij de start, in alle (on)denkbare formaten en configuraties⁵. De federale component van politie werd – volledig in lijn met de historiek – strak uitgetekend in een aantal directies-generaal die het antwoord moesten vormen op de aspiraties van het nieuwe samenlevingscontract, zijnde de subsidiariteit ten aanzien van de lokale politie en de specialisatie inzake de opdrachten.

4 Iedereen herinnert zich de Witte Mars van 20 oktober 1996 na het uitbarsten van de zaak 'Dutroux'.

5 Hiervoor werd vooraf geen quatum of model opgelegd: de zones zijn het gevolg van zuiver (meestal bilaterale) politieke akkoorden, behoudens de ééngemeentezones.

Bij uitgangspunt staat de lokale politie dus in voor de 'generieke' politiezorg op het stedelijke of gemeentelijke territorium; de federale politie dan weer voor de gespecialiseerde opdrachten over de ganse natie. Onderling gesynchroniseerd en – vooral – steeds in afstemming met alle andere instanties die in het proces betrokken zijn.

By design werd hiervoor de COP (*Community Oriented Policing*) -filosofie geïntroduceerd⁶. De eerste van de vijf basispijlers⁷ moest de afstemming met interne en externe partners garanderen. Het was duidelijk dat de politie zou opereren op basis van een ketengerichte veiligheidszorg, interagerend met alle actoren, elk bevoegd en verantwoordelijk binnen hun eigen niche. Samenwerking, heel expliciet gedefinieerd als 'partnership', werd in de kern bekeken vanuit de volste complementariteit.

De vroegere (politie) leden van het stadspersoneel werden samen met het overgrote deel van de leden van de Rijkswacht ondergebracht in autonome structuren met afzonderlijke rechtspersoonlijkheid: de politiezones. In de beginjaren werden dan ook massaal protocollen en convenanten afgesloten met de – hernieuwde – externe partners, de facto om formeel te continueren wat eraan voorafgaand *good practices* waren geweest. De zonale veiligheidsplannen⁸ werden de bijbel, overleg het evangelie.

Wederzijdse solidariteitsmechanismen zoals dotaties (overheidsbudgetten) of de toewijzing van 'gehypothekeerde' machten⁹ vormden intern tegelijk de smeerolie en het bindmiddel voor het 'gegarandeerde samenwerken' tussen de verschillende politiecomponenten op nationaal en lokaal niveau. De afbakening van specifieke bevoegdheidszones (havens, stations, autosnelwegen,

6 Pas laat geformaliseerd door de minister Binnenlandse Zaken Antoine Duquesne op basis van de Omzendbrief CP1 van 27 mei 2003 betreffende Community Policing, definitie van de Belgische interpretatie van toepassing op de geïntegreerde politiediensten, gestructureerd op twee niveaus.

7 Gekend als de 'externe oriëntering', naast probleemoplossend werken, verantwoording afleggen, partnership en empowerment of bewaamde betrokkenheid.

8 Omzendbrief ZPZ 20 van 7 september 2001 houdende de transitie van lokaal vijfhoeksoverleg en veiligheidscharter naar zonale veiligheidsraad en zoonal veiligheidsplan.

9 I.e. gereserveerde en gegarandeerde personeelsquota voor specifieke en gezamenlijke opdrachten.

waterlopen, ambassades, SHAPE ...) of de toewijzing van exclusieve en gespecialiseerde opdrachten (bewaking, observatie, protectie, speciale eenheden, lucht- en hondensteun ...) verhinderen dan weer verwarrende interferenties die (opnieuw zouden kunnen) leiden tot harde onderlinge competitie. Cohesie en afstemming werden als leidende motieven vooropgesteld om de burger optimaal te dienen, dat alles strikt op tekst gezet, ook door justitie¹⁰.

Echter, geen systeem of structuur is eeuwig. Op het einde van het eerste decennium van de nieuwe eeuw werd een eerste formele balans opgemaakt¹¹. Naast een aantal fundamentele functionele bijsturingen werd heel expliciet gewezen op de nood aan een 'schaalcorrectie'. De structuren van de federale politie werden in uitvoering hiervan 'verruimd' ¹² in lijn met de 'provincialisering' van de parketten¹³. Dit leidde tot nieuwe dienstrelaties, overlegfora, verbindingsambtenaren en protocollen allerhande inzake onderlinge steun en coördinatie¹⁴. Deze dubbele omschaling (van de federale politie en Justitie) zou niet meteen leiden tot grote 'bewegingen' bij de lokale politie. De 'mogelijkheid' tot fusioneren moest 'kleine zones, die het moeilijk hebben alle basisopdrachten kwaliteitsvol te vervullen', toelaten om te remediëren aan het gebrek aan slag- en daadkracht. 'Samenwerken', in al zijn mogelijke varianten¹⁵, werd voorgeschreven als placebo. Vrijwilligheid was dan weer het sedatief.

10 COL 2/2002 - Ministeriële richtlijn tot regeling van de taakverdeling, de samenwerking, de coördinatie en de integratie tussen de lokale en de federale politie inzake de opdrachten van gerechtelijke politie.

11 Paul Ponsaers en Willy Bruggeman (2010) 'Evaluatie van 10 jaar politiehervorming', Panopticon Libri.

12 Wet van 6 maart 2014 houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten. Het Politiejournaal, 2014.

13 Wet van 1 december 2013 tot hervorming van de gerechtelijke arrondissementen en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met het oog op een grotere mobiliteit van de leden van de rechterlijke orde.

14 Comité P 'Toezichtsonderzoek tot analyse van de wijze waarop de coördinatie van de gerechtelijke opdrachten door de federale politie op gedeconcentreerd niveau wordt verzekerd sinds de optimalisatie van de federale politie en van de impact daarvan op de uitvoering van deze opdrachten zowel op federaal als op lokaal niveau', 26 mei 2020.

15 De trilogie Samenwerking – Associatie – Fusie (SAF) vond ingang: BeSafe Magazine, Nr 53, mei 2020.

Alle stereotypen ten spijt, nam de provincie Limburg een *jumpstart* door het opzetten van de allereerste fusiezone¹⁶. Nog eens 10 jaar later stellen we vast dat de groene truidrager zelfs een tweede sprinttrein heeft opgezet: de fusie van fusies wordt een feit¹⁷. Ondertussen houdt West-Vlaanderen stug vast aan zijn status van rode lantaarndrager. Als gouverneur heb ik vanaf het eerste uur alle stakeholders via alle mogelijke fora, kanalen en meetings gemobiliseerd voor het bundelen van de krachten. Tot op heden houdt iedereen de benen stijf en stil.

De gasramp in Gellingen in 2004 was op een vergelijkbare wijze als bij de politie de brandversneller geweest voor een grondige hervorming van de brandweer¹⁸. Dit leidde heel snel tot het opzetten van de eerste 'pre-zones'. Als gouverneur was ik – en ben ik nog steeds – een vurig pleitbezorger voor het oprichten van 'veiligheidszones' waarbij brandweer en politie mekaar kunnen flankeren tot cohabiteren. Geïntegreerde veiligheidszorg werd vanaf de jaren 2000 immers vooropgesteld als dé invalshoek op basis van een globale (nationale) visie. Zeker wanneer vanaf 2015 de provincie West-Vlaanderen werd ingedeeld in 4 hulpverleningszones¹⁹, diende een nieuw momentum zich aan. Ondanks de vrees voor de 'bestuurlijke afstand'²⁰ kan ik alleen maar vaststellen dat de 'discipline 1' van de noodplanning²¹ heel sterk aan efficiëntie en vooral cohesie heeft gewonnen. De *flash over* naar de politie bleef echter uit, alle weeklaag over het permanente gebrek aan mensen en structurele tekort aan middelen ten spijt. Behoudsgezindheid voelt aan als een motief, positionering is wellicht een doelstelling.

16 Op 1 januari 2011 vond de eerste fusie plaats. Toen zijn de zones Lanaken en Maasmechelen gefusioneerd tot één politiezone: PZ Lanaken/Maasmechelen.

17 Politiezone Limburg Regio Hoofdstad is een fusie, doorgestaan op 1 januari 2016, van de politiezones HAZODI (5370) en West-Limburg (5374). Op 1 januari 2025 wijzigt de zone opnieuw. Kortesse fuseert dan met Hasselt en wordt zo deel van de politiezone, en ook Alken maakt de overstap uit PZ Kanton Borgloon.

18 Wet van 15 mei 2007 op de Civiele Veiligheid.

19 HVZ in West-Vlaanderen: Zone 1, Midwest, Fluvia, Westhoek.

20 Vooral burgemeesters vreesden hun rechtstreekse impact op de kleinschaligheid van – vooral - de vrijwillige brandweer.

21 Koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen, hoofdstuk IV de disciplines: brandweer, medische hulpverlening, politie, logistiek, communicatie.

De recentste Vlaamse regiovorming²² bracht evenmin een verandering in de *mindset* voor een politionele herverkeveling in West-Vlaanderen. Ik kan echter alleen maar vaststellen dat in het voorjaar 2024 zelfs mijn wettelijke tussenkomst nodig is geweest om te vermijden dat de politieservice in de politiezone MIDOW²³ integraal zou ophouden te bestaan door de eenvoudige fusie van één gemeente ervan met de buurstad Tielt²⁴. Nochtans was vroeg – genoeg – in het traject een intentieverklaring ondertekend met de PZ RIHO²⁵ met als doel ‘de operationele inkanteling met oog op eventuele fusie’: quod non. De politiezone MIDOW zal dus vanaf 1 januari 2025 nóg kleiner worden na de uittrekking van Meulebeke: *roger out*.

Wanneer de juridische antinomie tussen regionale en federale bevoegdheden leidt tot een complete confusie over de fusie van een gemeente en de defusie van een politiezone, is het hoog tijd voor een legistische sanering. Wanneer finaal enkel nog pendelpragmatiek en powerdiplomatie het complete immobilisme kunnen afwenden, stelt zich de vraag hoeveel verder nog een alternatieve oplossing mag worden verhoopt van het *nudgen* van feitelijke en vrijblijvende samenwerkingsverbanden. Waar blijft het dwingend en afdwingbaar kader²⁶?

Want de *rootcause* van de structurele impasse wordt al te vaak en veel te gemakkelijk gezocht en gelegd bij de lokale beleidsverantwoordelijken die het veiligheids-RUP graag inkleuren als een aquarel. Echter moet worden vastgesteld dat de complexificering van het regelgevende kader hiertoe de nodige hefboomen biedt: wet en decreet vloeien – nat op nat – in of zelfs door elkaar en faden de contouren. Als de modellering van de voornaamste maatschappelijke *key building blocks* zoals brandweer en politie grotendeels wordt

22 Decreet van 3 februari 2023 over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. Citeeropschrift: ‘het Regiodecreet van 3 februari 2023’.

23 MIDOW: Meulebeke, Ingelmunster, Dentergem, Oostrozebeke en Wielsbeke.

24 In december 2023 beslist Meulebeke formeel om vanaf 1 januari 2025 op te gaan in de stad Tielt.

25 Politiezone bestaande uit Roeselare, Izegem, Hooglede.

26 Jelle Janssens (2020): ‘Indien er geen overkoepelende visie wordt ontwikkeld en geïmplementeerd, zal het politieschip onvermijdelijk zinken. Dat is volgens mij nu al het geval en kan afgeleid worden uit de verschillende onderzoeken die ik voerde.’ BeSafe Magazine, nr. 53, mei 2020.

overgelaten aan de (penseel)streken van de lokale artiest, lijkt het weinig waarschijnlijk dat een strak kubistisch oeuvre zal worden opgehangen.

Gelijklopend met de regiovorming werd op politioneel initiatief de kick-off gegeven voor de staten-generaal: de zoveelste poging tot het creëren van helderheid over de *next level* van politie. Afgerond in 2024, als cryptomunt voor de volgende legislatuur, moe(s)t een antwoord worden geformuleerd op de maatschappelijke uitdagingen aangaande veiligheid en leefbaarheid in 2030, uitgaande van de actuele 7 basisfunctionaliteiten²⁷. En – opnieuw – stond en staat ‘samenwerking’ bijzonder hoog op de verlanglijst met – verwondert het nog? – als aanbeveling nummer één: het streven naar de ‘ideale’ schaalgrootte van politiezones. Zolang het *wireframe* niet van hogerhand zal worden uitgetekend, insinueert het slepende debat over de schaalverandering een zekere dynamiek, maar verhuult het iets chaotisch. Waar de opeenvolgende nationale bestuurders van politie meerdere legislaturen hebben gesoupeerd zonder het actualiseren van de usecase, hebben de respectievelijke lokale CEO’s noodgedwongen on premise bijgestuurd: hands on. De versnippering werd bijgevolg permanent geïnstitutionaliseerd en leidt constant tot workarounds met een hoge graad van hobbyïsme. Dit terwijl, bijvoorbeeld, de nog onvatbare impact van *artificial intelligence*²⁸ en de nood aan de hoogste *computational (brain)power*²⁹ noopt tot extreem professionaliseren³⁰, het herkalibreren van het model³¹ en fundamenteel herformatteren van de security-PPP³², met een overheid – idealiter? – als facilitator³³. Ondertussen heeft ongeveer een kwarteeuw aan aankondigingen, suggesties

27 Denkoefening tussen 2021 en 2023 met alle politiestakeholders voor het ontwikkelen van een visie richting 2030 onder leiding van professor De Kimpe S. (VUB) die heeft geleid tot het boek ‘Een blauwdruk voor de politie van de toekomst’, van meer dan 700 bladzijden met aanbevelingen van politiemedewerkers, partners en experts voor een meer moderne en dynamische politie.

28 Op 12 juli 2024 is de definitieve tekst van de Europese AI Act in het Official Journal gepubliceerd, officieel de zgn. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence.

29 Steven Desmet (2022) ‘Quantumveilig’, Lannoo.

30 Van den Broeck, Ponsaers, Van Nuffel ‘Community Policing, nieuwe impulsen voor COP in België’, hoofdstuk 10: Big data en COP, naar een geïntegreerde toekomst.

31 Big Data Policing, Cahiers Politiestudies, jaargang 2023-1, nr. 66, p. 53-71.

32 Public private partnership.

33 Building collaborative governance in times of uncertainty, Bouckaert, Leuven Univ Press, 2023, p. 110.

en reflecties niets structureel veranderd aan de politionele (samen)werking op zich. Een klaar perspectief bleef uit, een kwalitatieve analyse achterwege. Behoudens de 'vrijwillige fusies' die ondertussen hebben geleid tot – amper de reductie tot – 181 lokale politiezones op vandaag, is de variatie tot wild-groei aan 'politiegerelateerde samenwerkingsverbanden' niet meer bij te houden. Ondertussen een onleesbare *spaghetticode*, de antipasto van de institutionele lasagne-legistiek.

Op cynische wijze heeft de lokale zaakwaarnemende vrijheid geleid tot een nieuw soort van upgrade. Of heet dit een andersoortige concurrentie? De federale specialismen van de eerste uren na de hervorming werden lopende de mutatie van het prototype ondertussen *common use*: zo vind je ondertussen bijvoorbeeld drughonden in iedere zone die zichzelf respecteert, computerspecialisten bestrijden de plaatselijke cybercrime en drones gaan *airborn* rondom de kerktoren. Maar ook daaruit zijn opnieuw, onder druk van het zoeken naar efficiëntie en vooral return on investment, nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan: **πάντα ῥεῖ**³⁴!

Politiezones die – al vroeg na de integratie – in ademnood waren gekomen om aan hun wettelijke servicenormen te voldoen, zochten zuurstof bij elkaar. Sommige toch ... Specialisten worden 'grensoverschrijdend' ingezet, materiaal wordt uitgeleend, kennis wordt gedeeld, processen worden afgestemd of reguliere diensten worden in gemengde teams uitgevoerd. Zowel horizontaal als verticaal worden handen gereikt om de cirkel gesloten te houden en de keten draaiend. Ieder initiatief tot efficiëntiewinst ten spijt, vormde dit geen grond voor een sanering van de veiligheidscontext.

52 Ieder majeur incident³⁵ was – vooral vanuit politieke hoek – een trigger voor het activeren van het gekende 'inputmanagement'. Ondanks de herhaalde belofte tot het injecteren van extra mankracht bleven de globale kaders en wettelijke taken ongewijzigd; de context werd ondertussen steeds

34 *Panta rhei*: **πάντα ῥεῖ**; alles stroomt, is afkomstig van de Griekse filosoof Heraclitus van Efeze (ca. 625 – 575 v. C.).

35 Zoals, bijvoorbeeld, de terreuraanslagen van 22 maart 2016, de COVID-pandemie van 2021-2022, de zaak Sky ECC, de drugproblematiek in Brussel ...

ingewikkelder onder druk van dat soort micro-reparatiemanagement. Het ingeroepen capaciteitstekort werd steevast gecentrifugeerd tot het 'kern-takendebat': welke dienstverlening kan of moet finaal nog worden gel(waar)borgd door de (klassieke publieke) politiediensten? Het antwoord blijft al even lang uit als de vraag werd opgeworpen bij de eerste evaluatie van de politiehervorming. Als witwassende retoriek wordt gepropageerd als beleid, erodeert de credibiliteit van diegenen die gemandateerd werden om daadkracht te tonen. Aflatende bestuurskracht leidt tot afnemende legitimiteit³⁶.

Wanneer de (gecreëerde) vraag het (beloofde) aanbod overschrijdt, treden de gekende marktmechanismen in werking, ook bij de overheid en zelfs bij de politie: nieuwe aanbieders dienen zich aan, alternatieve producten worden gelanceerd, de prijs wordt opgedreven. Waar de politiediensten vanuit de klassieke invulling van politieservices kort na de hervorming in een natuurlijke – want ecosysteem-gedreven – dynamiek zijn getreden met de laterale bestuurlijke en gerechtelijke partners, moeten we vaststellen dat het aanhoudende gebrek aan een duidelijk en *futureproof* kader ondertussen heeft geleid tot een 'schaalverschuiving'.

De inertie in het epicentrum van de politieke besluitvorming werd beantwoord met de activering van nieuwe veiligheidsfuncties in de publieke periferie: noem ze, city coaches, gemeenschapswachten, gemachtigde toezichthouders, GAS-vaststellende ambtenaren ... met ondertussen – met dank aan de wetgever – verder uitdijnende bevoegdheden. Nog eens complementair daaraan zijn er de bijzondere inspectiediensten³⁷ die stuk voor stuk zijn bekleed met bijzondere bevoegdheden en hoedanigheden om elk in een niche van de 'openbare veiligheid' een deelaspect van controle en handhaving op zich te nemen³⁸. De planmatige aanpak van het meest eenvoudige veiligheidsissue op eender welk niveau vergt een grondige kaartstudie van de verkaveling. De regie, noodzakelijk bij de coördinatie van de verschillende onderaannemers, wordt in niet weinig gevallen

36 Luc Huyse (2014) 'De democratie voorbij', hoofdstuk VI, het diepe water tussen bevolking en politiek.

37 'Overzicht van de bijzondere inspectiediensten onder de verschillende FOD's', Cahiers Comité P 2007.

38 Zie bv. de recente 'specialisatie': Koninklijk besluit van 16 juni 2024 tot aanstelling van de ambtenaren die belast zijn met de opsporing en vaststelling van de inbreuken op de wet van 11 februari 2013 houdende organisatie van het beroep van vastgoedmakelaar.

vastgelegd in samenwerkingsprotocollen allerhande. Hieraan dus geen gebrek.

In één parallelle beweging wordt tegelijk het territorium van de 'publieke politie' in de flank beknot door de groeiende sector van de private veiligheid die steeds meer 'oneigenlijke'³⁹ politietaken op zich neemt. Daar biedt de wet op de Private Veiligheid⁴⁰ een heel breed marktpotentieel door de uitrol te voorzien van bevoegdheden die bijzonder dicht aanleunen bij deze van de 'reguliere' politiediensten. Alleen de naamgeving verhult nog in zekere mate de feitelijkheid: het 'monopolie van het gebruik van legale dwangmiddelen'⁴¹ verliest stilaan maar zeker zijn politionele en vooral publieke exclusiviteit en drijft de behoefte – of is het nood – aan outsourcende samenwerking steeds verder op. Of de grenscontrole tussen *security en safety* ...

De handhavende *street-level* samenwerking wordt hierdoor alleen maar ingewikkelder: informatie wordt versneden, het aantal actoren neemt constant toe, de versnippering van bevoegdheden zwelt aan, de procedurele randvoorwaarden bereiken een dramatisch encyclopedisch niveau en de beschikbare middelen worden gefragmenteerd. Zonder het uitzetten van een duidelijke beleidslijn⁴² creëert het *system-level* policing onvermijdelijk een afstand, niet alleen intern en tussen de organisaties maar ook met de burger⁴³. Net het omgekeerde van de doelstelling waarvoor 'COP' in de markt werd gezet.

Een complex script vereist immers een strakke regie, zelfs al zou je van de best gecaste actoren (durven) verwachten dat zij, routineus op mekaar ingespeeld, zelf de verhaallijn overeind houden. Maar wanneer het plot door de scenarioschrijvers eindeloos en besluiteloos wordt opgehouden, zou het niet mogen verwonderen als de samenwerking dan toch plots weer eens vastloopt in een nieuwe tragedie.

Is 'Law and order' dan toch een Belgische realitysoap?

39 Ingevolge het – niet uitgeputte – kerntakendebat.

40 De wet 'Jambon' van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

41 Zie 'monopolie van het geweld' van de publieke politiediensten.

42 Alex Vitale (2018) 'The end of Policing'.

43 Jan Terpstra (2020) 'De abstracte politie'.





6

Noodplanning en kustwacht

Historiek

West-Vlaanderen grenst als enige Belgische provincie aan de zee. Het Belgische gedeelte van onze Noordzee is met een gebied van 3454 km² vergelijkbaar met de oppervlakte van een provincie en is ook één van de drukste vaarroutes ter wereld! Dagelijks passeren hier honderden schepen, zowel gigantische olietankers als chemicaliëntankers, cargo's, containerschepen die de meest diverse producten vervoeren, tot zelfs reusachtige cruiseschepen met soms duizenden passagiers aan boord ... Dit alles vaart dagelijks voorbij op nauwelijks enkele kilometers van onze stranden! Naast deze zogenaamde beroepsvaart zien we op onze Noordzee ook sleepboten, motorbootjes en zeiljachten. Er wordt zand en grind gewonnen, gevestigd en gebaggerd. Er zijn militaire oefengebieden, windmolenparken, vogelrichtlijngebieden en andere beschermde zones. Bovendien ligt het Noordzeegebied bezaaid met zandbanken, wrakken en een heel netwerk van pijpleidingen en kabels. De Noordzee bruist dus van de activiteiten! Niet minder dan 17 overheidsinstanties (op Vlaams en federaal niveau) zijn bevoegd voor al deze activiteiten. Al deze bevoegde diensten hebben zich gegroepeerd in het 'samenwerkingsverband kustwacht'. De belangrijkste verantwoordelijkheid van dit samenwerkingsverband is te zorgen voor een goede samenwerking tussen deze verschillende diensten waardoor de acties op zee efficiënter kunnen aangepakt worden.

Deze doelstelling werd verankerd in het samenwerkingsakkoord kustwacht van 8 juli 2005, dat werd ondertekend door de bevoegde ambtenaren van de verschillende 'kustwachtpartners' en daarna werd bekrachtigd bij wet en decreet. Hoewel ik als gouverneur strictu sensu niet tot de één van de 17 'kustwachtpartners' behoor, ben ik nauw bij de kustwachtwerking betrokken. Als 'neutrale' partij werd aan mijn ambt immers een coördinerende rol toebedeeld, zowel op vlak van algemene samenwerking, als op vlak van incident-management.



Algemene samenwerking: woelige wateren

Het samenwerkingsakkoord legt de basis voor de structuur, de samenstelling en de organisatie van de werking van de kustwacht. De kustwacht is geen rechtspersoon en beschikt niet over eigen financiële middelen. De beschikbare middelen (VTE, financiële middelen, etc.) zijn volledig afhankelijk van de inzet van de verschillende partners. De basisprincipes bij deze samenwerking zijn de gelijkwaardigheid tussen de partijen, het respect voor elkaars bevoegdheden en de optimale benutting van infrastructuur en middelen.

58

Het werd eerder in deze rede al aangehaald: samenwerking tussen federale en Vlaamse overheden is complex. Laat staan als je met 17 partners rond de tafel zit. Maar waar een wil is, is een weg en in haar eerste 'operationele' jaren slaagde het samenwerkingsverband erin om toch een aantal zaken te realiseren. De belangrijkste realisatie (die trouwens nog steeds verder evolueert) is hier ongetwijfeld de verdere uitbouw van een kustwachtcentrale. Samen met de operationele middelen van de kustwachtpartners vormt de kustwachtcentrale het operationele luik van de kustwacht.

De kustwachtcentrale bestaat uit twee complementaire onderdelen: het Maritiem Redding- en Coördinatiecentrum (MRCC) in Oostende en het Maritiem Informatiekruispunt (MIK) in Zeebrugge. De voorbije 15 jaar zorgde een intensieve samenwerking door experts van de verschillende partners ervoor dat steeds meer gegevens tussen beide centrales worden uitgewisseld. Uiteraard zijn voor dergelijke uitwisseling heel wat studies nodig, naast de hard- en software om dit in de praktijk mogelijk te maken. Tot op vandaag wordt gewerkt aan de verdere technische integratie van MIK en MRCC. Op dit moment vormen de vele juridische vragen die rijzen naar uitwisseling van gegevens en vertrouwelijkheidsverplichtingen toe, het belangrijkste beletsel. De komst van de Europese GDPR-reglementering maakt de uitwisseling van gegevens in een maritieme context extra complex.

Gezien de kustwacht niet over eigen budgetten beschikt, deden we voor de projecten nodig voor de uitbouw van de kustwachtcentrale een beroep op Europese fondsen. Mijn diensten en ikzelf waren steeds één van de trekkers van deze EU-projecten, en hebben van dichtbij ervaren dat het vinden van een budgettaire constructie om de EU-fondsen ook effectief voor het project te verwerven, telkens een hele uitdaging bleek te zijn. Het vinden van noodzakelijke budgetten blijkt trouwens nogal vaak als een rode draad door de kustwacht dossiers te lopen, zoals de volgende voorbeelden aanhalen.

Het dossier 'kustwachtvliegtuig'

Het nationale programma van luchttoezicht boven de Noordzee werd in 1990 opgestart door de toenmalige Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee (BMM), in samenwerking met het Ministerie van Defensie. De BMM rustte een militair verkenningsvliegtuig uit voor marien-wetenschappelijke opdrachten, terwijl Defensie het toestel en de piloten leverde. Hoewel het vliegtuig in 2005 werd overgedragen van Defensie naar het beleidsdomein Wetenschapsbeleid, blijft Defensie nog steeds de piloten aanleveren en kan de efficiënte samenwerking Wetenschapsbeleid-Defensie worden behouden.

59

In het kader van de samenwerking tussen de Vlaamse en federale overheidsdiensten met bevoegdheid op zee binnen de Belgische kustwachtstructuur, draagt het toezichtvliegtuig – naast de trekkersrol op het vlak van milieuhandhaving boven zee – ook in de mate van het mogelijke bij aan de ruimere taken van maritieme handhaving en veiligheid op zee. Zo rapporteren luchtoperatoren van de BMM regelmatig navigatie-inbreuken op zee aan de kustwachtcentrale (bv. schepen die in de scheepsroutes in een verkeerde richting varen), controleren ze de zones op zee die omgeven zijn door een veiligheidsperimeter (bv. het gebied van de windmolenparken) en melden ze vermoedelijke inbreuken op de regels rond automatische identificatiesystemen (AIS) van vaartuigen. Verdachte scheepsbewegingen op zee die vallen onder de douane- en politiebevoegdheden, bijvoorbeeld in grensgebieden of in ankergebieden op de Noordzee, worden ook aan de kustwacht gerapporteerd. Het vliegtuig neemt ook jaarlijks deel aan gezamenlijke handhavingsoperaties op zee. Deze kustwacht-operaties (OPERA), georganiseerd vanuit het Maritiem Informatie Kruispunt (MIK), laten de tijdelijke coördinatie van alle beschikbare middelen toe tijdens intensieve meerdaagse operaties op zee. Het vliegtuig ondersteunt hierbij de varende patrouille-eenheden vanuit de lucht. In het kader van de kustwachtsamenwerking kan het toezichtvliegtuig desgevraagd ook een bijdrage leveren in zoek- of reddingsoperaties (*search and rescue/SAR*) op de Noordzee, in opdracht van het Vlaamse Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum (MRCC Oostende). Zo kan het gebeuren dat het vliegtuig in tweede lijn deelneemt aan een zoekactie naar vermiste personen op zee, als extra vliegend middel ter ondersteuning van de SAR-helikopters van de luchtmachtbasis van Koksijde en het MRCC. Het vliegtuig informeert de kustwacht verder ook over opvallende drijvende objecten en verloren ladingen die een risico op zee kunnen vormen, schade aan infrastructuur, inbreuken inzake cultureel erfgoed, enz.

Toen in 2023 werd beslist om het huidige vliegtuig (uit noodzaak) te vervangen, sloegen onder impuls van BMM, de kustwachtpartners de handen in elkaar om een globaal beeld te verkrijgen van de toezichtsnoden en missies met als doel de uitbouw te kunnen verzekeren van een modern luchttoezicht voor de Belgische kustwacht. Voor de behoeftestelling nam BMM de kustwachtfuncties als uitgangspunt

en de resultaten van de werkgroep werden meegegeven aan de politiek verantwoordelijken. Uiteindelijk werd ook op politiek niveau een samenwerking tot stand gebracht tussen de twee hoofdrolspelers-kustwachtpartners in dit dossier, nl. BMM en Defensie, en zal het nieuwe vliegtuig via een aanbesteding van Defensie met budgetten van de BMM kunnen worden aangeschaft. Als alles goed gaat, zal België dus in de nabije toekomst over een volwaardig 'kustwachtvliegtuig' beschikken.

Het dossier 'noodzeesleper'

Maar het loopt niet altijd zo vlotjes. Op 18 februari 2022 werd het Algemeen Nood- en Interventieplan Noordzee afgekondigd (zie ook verder) tijdens de storm Eunice. Tijdens de storm raakten twee vaartuigen op drift. Eén vaartuig manoeuvreerde als bij wonder zonder schade door de Vlaamse en Nederlandse windmolenparken. Het tweede vaartuig kwam slechts 50 (!) meter van een windturbine tot stilstand. Op 1 november 2022 kwam een heavy lift schip geladen met een boorplatform in de problemen door de krachtige wind en kon maar net op tijd de controle herstellen.

Alle betrokken partijen trokken lessen uit het verloop van deze crisissituaties waarbij de noodzaak aan noodzeeslepers en het tekort aan geschikte sleepcapaciteit in ons land pijnlijk zichtbaar werd. Reeds vele jaren wordt in België geopperd om, net zoals in de buurlanden, een partij aan te trekken die bij kritieke weersomstandigheden een noodzeesleper in paraatheid heeft die assisteert in noodgevallen én constructies op zee beschermt. Beide incidenten bleken de ideale gelegenheid voor de kustwacht om opnieuw de handen in elkaar te slaan en dit dossier vorm te geven. Gezamenlijk gingen het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust, DG Scheepvaart, DG Leefmilieu en mijn diensten, aan het werk. Een scenario werd uitgewerkt om de veiligheid voor de Belgische Kust drastisch te verhogen door het inzetten van een Noodzeesleper, 'Emergency Response Towing Vessel (ERTV)'.

De betrokken partijen deden gezamenlijk een risicoanalyse, een marktonderzoek en een budgettaire oefening. Het bieden van noodsleephulp vanaf een

permanente, (dynamische) en strategische stand-by positie op de Noordzee met als kerntaak het beschermen van de windmolenparken en de scheepvaart in diens nabijheid, werd als hoofddoel naar voren geschoven. De ERTV moet hiervoor onder alle omstandigheden op een veilige manier een (nood-)sleepverbinding met onmanoeuvrerbare schepen kunnen maken om deze schepen en andere drijvende objecten in een veilige positie te brengen en te houden.

Daarnaast zou de ERTV ook ingezet worden voor een aantal neven(kustwacht) taken. Het betreft het uitvoeren van *Search and Rescue* taken, het bieden van ondersteuning bij het blussen van brandende objecten en rampen- en incidentenbestrijding. Indien gewenst en mogelijk zou de beschikbare ERTV ook voor oefeningen en andere kustwachttaken kunnen worden ingezet.

Alles werd in een gezamenlijke nota aan de respectievelijke kabinetten bezorgd, waarbij een principieel akkoord werd gevraagd om een ERTV voor de Belgische Noordzee te voorzien met de nodige financiële afspraken.

Aan Vlaamse zijde werd dit akkoord op korte termijn verkregen, maar aan federale zijde kon men het niet eens worden over een verdeelsleutel tussen de verschillende (betrokken) federale kustwachtpartners, waardoor het dossier opnieuw strandde op financiële bezwaren.

Audit kustwacht 2021: samenwerking in vraag gesteld

Na ongeveer 15 jaar kustwachtwerking begonnen diverse kustwachtpartners zich openlijk vragen te stellen bij de meerwaarde van het samenwerkingsverband. Operationele samenwerkingen tussen individuele kustwachtpartners verliepen vlot, en de noodzaak om dit ook beleidsmatig te gaan formaliseren werd meer en meer kritisch bekeken. Onder impuls van de kustwachtvoorzitters, hierin gesteund door het voltallige beleidsorgaan kustwacht, werd beslist om een audit van het samenwerkingsverband uit te voeren. Het feit dat de kustwacht bestaat uit zowel Vlaamse als federale partners, zorgde ervoor dat er niet meteen duidelijkheid was hoe dat het beste zou worden aangepakt, maar uiteindelijk werd gekozen voor een creatieve, Belgische oplossing: de federale en

de Vlaamse audit-autoriteiten zouden samen deze opdracht uitvoeren. Het doel van de audit was na te gaan in welke mate de nodige beheersmaatregelen aanwezig waren om de risico's inzake de organisatie en werking (*governance*) van de Kustwacht (administratieve en operationele luik) in te perken. Operationele processen vielen buiten de reikwijdte van deze audit. De audit stelde een aantal belangrijke knelpunten vast met betrekking tot de governance van de Kustwacht. Deze problemen hypothekeren de toegevoegde waarde die de Kustwacht zou moeten creëren door middel van het coördineren van de uitvoering van de verschillende federale en gewestelijke bevoegdheden op zee. De knelpunten zijn (in hoofdzaak) het gebrek aan een gedragen langetermijnvisie, missie en doelstellingen en het gebrek aan financiële afspraken of financiële planning. Daarenboven werd de vormgeving van het samenwerkingsverband als onvoldoende beschouwd om een optimale interne organisatie te garanderen.

Deze knelpunten bevestigden wat de meeste kustwachtpartners naar aanleiding van een eerdere zelfevaluatie ook reeds hadden opgelijst. Er was ook duidelijk voldoende motivatie om met de aanbevelingen uit de audit aan de slag te gaan. In de periode die volgde werd op elk niveau, van medewerkers tot beleidsmakers, intensief gewerkt aan een nieuw kader voor het samenwerkingsverband. Er werd een missie en visie gecreëerd met daaraan gekoppeld de nodige doelstellingen. Een nieuwe organisatiestructuur werd uitgewerkt en finaal werd een nieuw samenwerkingsakkoord geschreven.

Op dit moment (juni 2024) ligt het dossier in handen van de politiek verantwoordelijken die gezamenlijk nog een aantal belangrijke knopen moeten doorhakken (onder andere met betrekking tot financiering). Met een beetje geluk kan het samenwerkingsverband Kustwacht 2025 aanvatten in een compleet vernieuwd kader.

Noodplanning: samenwerken in tijden van crisis op zee

Waar de dagelijkse samenwerking tussen kustwachtpartners en het aligneren van dossiers met de nodige hindernissen gepaard gaat, is ook het samenwerken in tijden van crisis niet altijd een 'walk in the park'. Dat ligt niet aan de spelers, integendeel: alle diensten die betrokken worden

bij een incident willen maar één ding: de veiligheid van de betrokkenen verzekeren en het mariene milieu en de economische belangen vrijwaren. In crisissituaties gaan alle betrokken kustwachtpartners tot het uiterste om zo goed mogelijk samen te werken en het incident te beheersen. De boosdoener bij incidenten op het Belgisch gedeelte van de Noordzee is de complexe maritieme realiteit. Op zee heerst een amalgaam van regels en (ongeschreven) wetten, die voor een leek een ondoordringbaar kluwen lijken, maar ook door geen enkele kustwachtpartner helemaal beheerst worden. Ook private (veelal) internationale spelers eisen hun plekje op bij incidenten in Belgische wateren, in die mate dat de grens tussen het uitvoeren van acties ter vrijwaring van mens, milieu, schip en lading en het aankijken tegen een jarenlange rechtszaak een heel dunne lijn is geworden, die als een zwaard van Damocles boven elke beslissing van een crisiscel balanceert.

Op alles voorbereid: Het ANIP Noordzee

Dat neemt natuurlijk niet weg dat we als kustwacht niet ons uiterste best doen om voorbereid te zijn op incidenten op zee.

Ondanks alle inspanningen die op het terrein worden geleverd in het kader van veiligheid en beveiliging op zee, kan er immers nooit helemaal voorkomen worden dat er zich op die Noordzee incidenten voordoen. Jaarlijks vinden gemiddeld tussen de 60 à 70 incidenten/ongevallen plaats in onze Belgische wateren, de meeste gelukkig slechts met beperkte schade tot gevolg. De tragische ramp met de veerboot 'Herald of Free Enterprise' voor de kust van Zeebrugge in 1987 was de directe aanleiding om over te gaan tot de opmaak van een rampenplan voor de Noordzee. Sinds 2006 kennen we dit onder de benaming 'Algemeen nood- en interventieplan Noordzee'. Het samenwerkingsakkoord Kustwacht duidt de gouverneur aan als coördinator van dit plan.

Naar aanleiding van het incident met de tanker 'Maersk Nimbus' tijdens de storm Eunice in het voorjaar van 2022 werd beslist het algemeen nood- en interventieplan Noordzee volledig te herzien en tegelijkertijd aan te passen aan de nieuwe vormgeving die werd opgelegd door het Nationaal Crisiscentrum. Dergelijke herziening vraagt een intense samenwerking tussen alle betrokken partijen.

Mijn dienst noodplanning kan immers slechts een richting aangeven, de grootste praktische input komt steeds van op het terrein, van de experts en

kustwachtpartners die in geval zich een incident voordoet, ook mee in de crisiscel zullen zetelen.

De samenwerking met de betrokken kustwachtpartners in een speciaal daartoe opgerichte werkgroep, leidde tot een intense periode van vergaderen, overleggen, problemen in kaart brengen, lezen, herlezen, redigeren, aftoetsen en dubbelchecken, maar uiteindelijk mag ik zeggen dat alle inspanningen vruchten hebben afgeworpen, want na twee jaar ligt er een volledig herzien ANIP Noordzee op tafel.

Conclusie

Binnen de Belgische kustwacht is samenwerking zeker geen evidentie. De soms vage grens tussen de verschillende bevoegdheden van de kustwachtpartners, de veelheid aan politieke kabinetten en verantwoordelijken en het kluwen dat de Belgische staat heet, zorgen ervoor dat het realiseren van concrete projecten een hele uitdaging is. Vooral budgettaire en juridisch stuiten we vaak op schijnbaar onoverkomelijke hindernissen, die échte vooruitgang in de weg staan.

De hiervoor aangehaalde voorbeelden bewijzen echter dat het niet altijd kommer en kwel is. Af en toe krijgt een dossier of project toch een positieve ontknoping, en dan is de voldoening bij alle betrokkenen des te groter.

Het samenwerkingsverband Kustwacht bewijst ook dat het belangrijk is om zichzelf te blijven in vraag stellen. Er is altijd ruimte voor verandering, verbetering en nieuwe inzichten. Het behouden van een open blik is cruciaal.

Met een beetje geluk krijgt de Belgische kustwacht binnenkort een opgefriste structuur, een nieuwe samenwerkingsbasis en financiële zuurstof om optimaal te functioneren. Zijn alle problemen dan opgelost? Zeker en vast niet. Er zullen altijd uitdagingen zijn, en obstakels te omzeilen. Maar zolang de wil bestaat om samen aan de slag te gaan, is er hoop voor de toekomst⁴⁴.

44 Bronnen: - Ir. Kristof de Winter 'Haalbaarheidsstudie vernieuwing kustwachtvliegtuig', mei 2023.

- Auditrapport Kustwacht, FIA en Audit Vlaanderen, 8 juli 2021.

- Gezamenlijke nota aan de kabinetten: Stand-by Sleepdienst voor de Belgische Kust, november 2022.

- Het algemeen nood- en interventieplan Noordzee, versie juni 2024.



7

Samenwerkingsverbanden en Democratie

Alles zelf doen is optellen.

**Samenwerken is vermenigvuldigen
zonder democratisch deficit.**

Samenwerking is altijd al een belangrijke bouwsteen geweest in onze democratie. De crisissen (de coronacrisis, de oorlog in Oekraïne, de energiecrisis, de hoge inflatie ...) van de voorbije jaren bewezen dat problematieken niet stoppen aan bestuurlijke grenzen. Crisissen kunnen enkel opgelost geraken door samen te werken en samenwerkingspartners zorgvuldig te kiezen.

Ik blijf even stilstaan bij de coronacrisis. Deze crisis zette de complexiteit van onze staatsstructuren op scherp. Ze legde een aantal institutionele pijnpunten nadrukkelijk bloot. Het was voor iedereen duidelijk dat bepaalde versnipperde bevoegdheden op sommige momenten hinderlijk waren om tot een snel en efficiënt beleid te komen. Hieruit moeten er volop lessen getrokken worden in het belang van de bevolking.

De crisis maakte duidelijk dat de lokale besturen volop in de vuurlinie stonden en er ook wel klaar voor waren. De kritiek op de lokale besturen was trouwens eerder beperkt. De gemeenten zaten bijvoorbeeld meteen in de cockpit om mondmaskers te verdelen onder de inwoners. Ze vatten ook al heel snel de koe bij de horens om exit-, relance-, circulatieplannen ... te lanceren.

Ik verwijs in die context graag naar het onderzoek van Radio 2 en Herwig Reynaert en Tom Verhelst (Centrum voor Lokale Politiek van de Universiteit Gent). Ongeveer een jaar na het begin van de coronacrisis in maart 2020

sloegen ze de handen in elkaar en organiseerden ze een grote bevraging bij de Vlaamse burgemeesters. Meer dan 90 % van de burgemeesters nam aan de bevraging deel.

Eén van de opvallende vaststellingen, die mij tot tevredenheid stemde, was de globaal positieve beoordeling door de burgemeesters van de gouverneurs. Nochtans lagen de provinciegouverneurs meer dan eens onder vuur. Toch was 85,1 % van de burgemeesters tevreden over de rol die de gouverneurs tijdens de coronacrisis vervulden.

In de bestrijding van het virus speelden de gouverneurs inderdaad een niet onbelangrijke rol. Gouverneurs zijn immers verantwoordelijk voor 'de handhaving van de openbare orde, de veiligheid en de volksgezondheid zodra een incident of ramp de draagkracht, de middelen of de grenzen van de gemeenten overschrijdt'. De gouverneur heeft een bemiddelende, coördinerende, verbindende en faciliterende rol.

Een belangrijke kanttekening die hierbij gemaakt werd, was dat we over de provincieraad en de deputatie weinig tot niets vernamen.

Over de federale en Vlaamse overheid klonk er bij de burgemeesters geen loftrompet. Bijna 1 op de 3 burgemeesters gaf aan niet voldoende steun gekregen te hebben van de federale overheid en 1 op de 5 niet van de Vlaamse overheid.

Als we wat dieper ingaan op de cijfers voor de federale overheid merken we dat slechts 5,4 % van de Vlaamse burgemeesters het helemaal eens is met de stelling dat ze zich voldoende gesteund voelden door de federale overheid tijdens de coronacrisis. 39,9 % was het 'eerder eens' en 23,4 % 'eens noch oneens'. Bovendien vond 30,3 % van de burgemeesters dat ze niet snel genoeg geïnformeerd werden over de nieuwe maatregelen van de federale overheid. Bij de Vlaamse overheid bedroeg dit percentage 20,8 %.

Voor de Vlaamse overheid waren de cijfers iets rooskleuriger. Niettemin was slechts 6,1 % het helemaal eens met de stelling dat ze zich voldoende

gesteund voelden door de Vlaamse overheid tijdens de coronacrisis. 49,3 % was het 'eerder eens' en 23,4 % 'eens noch oneens'.

Voor een kwart van de burgemeesters (26,6 %) was het ook niet altijd duidelijk welk bestuursniveau ze moesten aanspreken over de coronacrisis.

Het is duidelijk dat de coronacrisis een aantal zwakheden van het Belgische politieke model bloot legde. Dit heb je natuurlijk met een institutioneel model met te veel versnipperde bevoegdheden. Een kat vindt er haar jongen al lang niet meer in terug. Ook een (groot) deel van de burgemeesters dus duidelijk niet. Versnippering maakt een uniforme aanpak onmogelijk. Werk aan de winkel dus.

Wat in heel het verhaal ook interessant is, is de rol van de gemeenteraad, de algemeen directeur en het managementteam.

Opvallend is dat bijna 40 % van de Vlaamse burgemeesters stelde dat de rol van de gemeenteraad eerder klein tot heel klein was. Slechts 14,4 % van de burgemeesters gaf aan dat de rol van de gemeenteraad eerder groot tot heel groot was. Het is dezelfde vaststelling als op de hogere politieke niveaus. De 'parlementen' worden weggespeeld door de 'regeringen'. Dit bleek ook uit de cijfers van dit onderzoek. De rol van het college van burgemeester en schepenen werd wel als eerder groot (58,5 %) of heel groot (9,4 %) ingeschat. Hetzelfde gold voor de rol van de burgemeesters zelf. Zij vonden hun rol heel groot (69,2 %) of eerder groot (29,4 %). Deze situatie/vaststelling is verontwaardigend. Hieraan moet er dringend iets gedaan worden.

De burgemeesters gaven wel aan dat het coronabeleid van hun gemeenten in 81,2 % van de gevallen gesteund werd door de meerderheid en de oppositie. De burgemeesters beweerden ook in 87,8 % van de gevallen dat de gemeenteraad actief werd geïnformeerd over de aanpak van de coronacrisis.

In tegenstelling tot de rol van de gemeenteraad werd de rol van de algemeen directeur door de burgemeesters eerder groot tot heel groot ingeschat (80,9 %). Bovendien stelde 40 % van de burgemeesters dat de algemeen directeur een grote impact had op de besluitvorming tijdens de coronacrisis. Eveneens ongeveer 40 % meende dat de invloed van de algemeen directeur

toegenomen is tijdens de coronacrisis. Ongeveer 55 % poneerde ook dat de rol van het managementteam tijdens de coronacrisis eerder groot tot heel groot was.

Ook de rol van de korpschef mag niet onderschat worden. De burgemeesters gaven aan dat die rol heel groot (14,7 %) of eerder groot (50,9 %) was. De rol van de lokale veiligheidsceel was eerder groot 35,3 % of heel groot 48,6 %.

Is dit een knipperlicht? Ongetwijfeld. We moeten waakzaam zijn dat het zwaartepunt van de aansturing van het beleid niet verschuift naar de professionele staf (van de samenwerkingsverbanden). Het blijft van fundamenteel belang dat we ook in de toekomst over sterke politieke besturen beschikken. Waar politieke vertegenwoordigers zwak zijn, nemen anders professionals (ook in samenwerkingsverbanden) de fakkel over.

Ook de globale beoordeling van de verschillende bestuursniveaus laat weinig aan de verbeelding over. Op de vraag in welke mate 'mijn gemeente', 'mijn provincie', de 'Vlaamse overheid' en de 'federale overheid' erin slaagden om de coronacrisis goed aan te pakken (de burgemeesters gaven een score van 0 tot 10) verschillen de gemiddelden toch vrij spectaculair. Voor 'mijn gemeente' was het gemiddelde 8,06, voor 'mijn provincie' 6,9, voor de Vlaamse overheid 5,88 en voor de federale overheid 5,61.

Het is duidelijk dat de coronacrisis een aantal pijnpunten blootlegde.

Eén les kan er alvast getrokken worden: zonder sterke lokale besturen is er geen volwaardig corona- en ander beleid mogelijk. Er moet hier verder werk van gemaakt worden. Het kan de inwoners alleen maar ten goede komen. Finaal gaat het daarover.

Een tweede les is zeker dat de coronacrisis een uitdaging was voor het democratisch gehalte van ons (lokaal) politiek systeem. Hadden we er als burgers voldoende zicht op wie finaal de beslissingen nam? Hadden we soms niet de indruk dat een al bij al klein kransje van mensen (bepaalde (lokale) politici, virologen (je weet wel de virocratie ...), de top van de (lokale) administraties

...) de plak zwaaiden?

Waar waren onze parlementen (gemeenteraad, provincieraad, Kamer, Senaat, Europees parlement) te bespeuren? Hebben we, ondanks de ongetwijfeld goede bedoelingen van de besluitvormers, soms als maatschappij niet te gemakkelijk aanvaard dat bepaalde verregerende maatregelen werden opgelegd?

Niettemin is de vraag ook of wij het beter zouden hebben gedaan? 'Roepen' aan de zijlijn is immers gemakkelijk. In eigen boezem kijken is dat veel minder.

Zouden wij voor een fraaier schouwspel gezorgd hebben? Zouden wij beter gecommuniceerd hebben? Zouden wij bij momenten minder verwarrende regels gemaakt hebben? Zouden wij het evenwicht gevonden hebben tussen besmettingsrisico en maatschappelijke leefbaarheid? Zouden wij de negatieve maatschappelijke consequenties hebben voorkomen? Zouden wij onze meest kwetsbare medemensen anders beschermd hebben zonder hun welzijn op te offeren? Zouden wij een gerichte aanpak, aangepast aan de lokale omstandigheden, als prioriteit gesteld hebben? Zouden wij een evidence-based aanpak gehanteerd hebben? Zouden wij ons laten verleiden hebben tot een opbod van maatregelen? Zouden wij een perfect parcours afgelegd hebben? Ongetwijfeld niet. Enige mildheid is dan ook aan de orde.

Het was misschien wel goed geweest als al diegenen die beslissingen moesten nemen, bij momenten gezegd zouden hebben dat ze het ook niet zo goed wisten maar het wel met de beste bedoelingen deden. Het had hen zeker kwetsbaar gemaakt maar evenzeer een menselijk gelaat gegeven.

Ook vandaag staan de lokale besturen nog voor heel wat uitdagingen. Niet alleen kampen ze met personeelstekorten en moeilijkheden bij aanwervingen, men worstelt ook met de schaal die in bepaalde gevallen op zijn limieten botst. Daarnaast moeten onze lokale besturen steeds meer expert worden in allerhande beleidsdomeinen om te kunnen inspelen op droogte, overstromingen, vergrijzing, mobiliteit en andere maatschappelijke vraagstukken. Het is duidelijk dat om een antwoord te bieden op deze uitdagingen

er nauw(er) samengewerkt moet worden.

Het onderzoek 'Grenzen overbruggen: Lokale Percepties van Intergemeentelijke Samenwerkingen Verkennen, Beschrijven en Interpreteren.' van Elizaveta Gjurova (Centrum voor Lokale Politiek van de Universiteit Gent) toont aan dat samenwerkingsverbanden, in de ogen van de lokale politici, onmisbaar zijn geworden. Zij steunen het bestaan hiervan zonder aarzelen. Steeds kan men terugvallen op de expertise en extra mankracht van samenwerkingen. De ondersteuning is van onschatbare waarde. Men ziet samenwerkingen ook als een forum waar kennis en ervaringen worden gedeeld. Op die manier probeert men sneller in te spelen op uitdagingen en kan men ideeën ventileren. Lokale politici voelen dat hun behoeften, meningen en noden worden meegenomen. Samenwerkingen worden door hen gezien als een effectief en efficiënt orgaan om doelen te bereiken en uitdagingen zo goed als mogelijk aan te gaan.

Tegelijk suggereert het onderzoek dat allerhande vormen van samenwerking zaken overnemen van de gemeenten, waardoor ze verder verzwakt worden. Cruciaal om onze democratie in stand te houden zijn inclusieve besluitvormingsprocessen. Men maakt zich zorgen dat de lokale besluitvorming op een ander niveau gebeurt. Samenwerkingen staan namelijk te ver af van onze politici en burgers. Hierdoor gaan veel beslissingsmacht, toezicht en beheersing verloren. Een herkenbaar beeld hierbij is de goedkeuring van alle jaarrapporten van samenwerkingen in de gemeenteraad, zonder dat er ook maar één inhoudelijke vraag gesteld wordt.

Het onderzoek toont aan dat onze lokale politici er in de eerste plaats zijn voor de burger. In die zin vindt men samenwerking enkel nuttig wanneer de burger hiervan beter wordt. Het toont voor de zoveelste keer aan hoe dicht het lokale niveau bij de burger staat en hoe de lokale democratie een onmisbaar gegeven is. In die zin schiet de transparantie en verantwoording van samenwerkingen voor sommige politici nog steeds tekort. Er is dus behoefte aan betere communicatie en robuustere verantwoordingskaders.

Samenwerkingen zijn zeer nuttig en hebben dit meermaals bewezen. Ook nu is dit het geval. Ze dragen bij aan het effectief en efficiënt aanpakken van diverse crisissen, maatschappelijke uitdagingen en noden. Het is essentieel

dat we blijven streven naar transparantie, verantwoording en inclusieve besluitvormingsprocessen om te voorkomen dat onze lokale democratie verder wordt uitgehold. Laten we samen bouwen aan sterke, responsieve en democratische samenwerkingsverbanden die zowel onze lokale besturen als onze burgers ten goede komen. Met deze aanpak kunnen we vol vertrouwen de toekomst tegemoet zien en de uitdagingen die voor ons liggen met succes aangaan, zonder de fundamenten van onze democratie uit het oog te verliezen.

Ik sluit mij dan ook graag aan bij voormalig president Barack Obama die ooit liet optekenen: *'My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government.'* Of zoals Henri Ford ooit zei: *'Bij elkaar komen is een begin, bij elkaar blijven is vooruitgang, met elkaar samenwerken is succes.'*

Tot slot moeten we ervoor zorgen dat bestuurlijke samenwerking niet tot een democratisch deficit aanleiding geeft en dat samenwerking aanleiding geeft tot vermenigvuldigen of dat 1+1 minstens drie wordt. Een geregelde evaluatie van samenwerkingsvormen is dan ook meer dan ooit nodig. Dit kan finaal misschien ook leiden tot een vereenvoudiging van het bestuurlijke landschap.



8

Grensoverschrijdende samenwerking

Grensoverschrijdende samenwerking zit in ons DNA

De ligging van de provincie West-Vlaanderen is uniek. In het zuiden grenst de provincie aan Frankrijk, in het noorden aan Nederland en in het noordwesten heeft het een kustlijn die ons via water verbindt met het Verenigd Koninkrijk, grote delen van de rest van Europa en de wereld. Grensoverschrijdende samenwerking is een integraal onderdeel van ons DNA. Gezien de provincie West-Vlaanderen alle bestuurlijke grenzen omvat, kunnen grensoverschrijdende en internationale vragen en uitdagingen het beste op provinciaal niveau worden aangepakt. De provincie, in haar rol als intermediaire instantie, is een erkende, objectieve partner die dicht bij de praktijk staat en die ook de nodige overtuigingskracht en aanzien heeft op hogere internationale niveaus. Vanuit een bovenlokaal perspectief kan de provincie gericht activiteiten faciliteren door middel van een strategisch onderbouwd partnerbeleid, ondersteunende dienstverlening en flankerend financieel beleid. De positie van West-Vlaanderen stelt ons in staat om, via samenwerking met onze buurregio's en internationale partners, tot creatieve en unieke oplossingen te komen en projecten naar een hoger ambitieniveau te tillen. Grensoverschrijdende en internationale samenwerking en kennisuitwisseling zijn een drijfveer en hefboom voor innovatie, verrijking en vooruitgang, zowel binnen onze eigen organisatie als voor onze onderwijs- en onderzoeksinstellingen, West-Vlaamse bedrijven, gemeenten en steden. Gezien de snel evoluerende uitdagingen en het economisch en financieel belang van samenwerking over grenzen heen, zet de provincie in op een gecoördineerde sectoroverschrijdende strategie die ons in staat stelt om een doelgerichte uitvoering te geven aan het Europees cohesiebeleid. Dit beleid schept een kader voor belangenbehartiging, vertegenwoordiging en aanwezigheid van de provincie op diverse grensoverschrijdende overlegfora (Provincie West-Vlaanderen, 2024)⁴⁵.

45 https://www.west-vlaanderen.be/sites/default/files/2019-12/MJP2020_volledig.pdf, p. 411. Geraadpleegd op 26/06/2024.

Besturen met de burens

De huidige grensoverschrijdende samenwerking van de provincie West-Vlaanderen omvat beleids- en projectmatige samenwerking met actoren uit Noord-Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Beleidsmatig heeft de provincie diverse bilaterale en multilaterale overeenkomsten met overheden uit deze landen en volgt ze verschillende grensoverschrijdende netwerken om actieve kennisuitwisseling te bevorderen en grensknelpunten weg te werken. Projectmatig faciliteert de provincie samenwerking tussen de Quadruple Helix-actoren (overheden, kennisinstellingen, bedrijven en sociale actoren) via zowel Europese als netwerkgebonden subsidiekanalen.

Samenwerking met Noord-Frankrijk

Provincie West-Vlaanderen kent een lange traditie van samenwerking met Noord-Frankrijk. Beleidsmatig startte deze in 1989 met de ondertekening van een protocolakkoord tussen West-Vlaanderen en het Département du

Assemblée Transfrontalière Brugge (2022)



Nord. De EGTS'en Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai (°2008) en West-Vlaanderen - Duinkerke - Côte d'Opale (°2009) richten zich op het oplossen van specifieke grensknelpunten⁴⁶. In 2014 werd een intentieverklaring tot bilaterale samenwerking met Département Pas-de-Calais ondertekend en sinds de oprichting van de nieuwe regio's in Frankrijk in 2016 werkt de provincie West-Vlaanderen ook nauw samen met de Région Hauts-de-France. De samenwerkingsthema's binnen al deze netwerken zijn divers en omvatten onder meer duurzame landbouw, onderzoek en innovatie, toerisme, duurzaam waterbeheer, economie en mobiliteit. Als gouverneur van West-Vlaanderen vervul ik in deze netwerken een belangrijke rol en ben ik aanspreekpunt voor de samenwerking met de Noord-Franse regio's inzake ruimtelijke ordening, ondersteund door het Vlaams Interbestuurlijk Coördinerend Overleg Ruimtelijke Ordening (VICORO). Dit overlegorgaan staat in voor een gecoördineerde ambtelijke beleidsvoorbereiding en adviesverlening op het vlak van ruimtelijke ordening. Recente voorbeelden van de samenwerking zijn afspraken en projecten op vlak van waterbeheer en de inbreng van een aantal Franse overheden in het Voorontwerp van het Beleidsplan Ruimte West-Vlaanderen.

De projectmatige samenwerking tussen West-Vlaanderen en Noord-Frankrijk gaat ver terug. Het Interreg Frankrijk-Wallonië-Vlaanderen (FWVL) programma, mogelijk gemaakt door Europese subsidiëring, is hierbij een katalysator. Binnen Interreg FWVL faciliteert de provincie West-Vlaanderen niet alleen samenwerking tussen Quadruple Helix-actoren, maar voert ze ook zelf Europese projecten uit, huisvest ze de provinciale contactpunten (die advies geven aan West-Vlaamse projectpartners) en zit ze mee aan tafel bij de vormgeving van het programma en de samenwerkingsthema's. Beleids- en projectmatige samenwerking vormen hierbij twee zijden van dezelfde medaille.

Samenwerking met Nederland

De samenwerking met Nederlandse actoren gaat terug tot 1989, met de ondertekening van een intentieverklaring met provincie Zeeland en provincie

⁴⁶ Elien Declercq 'Pionier en motor van grensoverschrijdende samenwerking. De provincie West-Vlaanderen werkt 30 jaar samen met Noord-Frankrijk', p. 3.

Oost-Vlaanderen. Dit resulteerde in de Euregio Scheldemond, waarvan de Scheldemondraad in 1993 voor het eerst samenkwam⁴⁷. In 1999 werd de samenwerking uitgebreid met de oprichting van de Rijn-Schelde-Delta, een informeel bestuurlijk netwerk dat in 2011 transformeerde in de Vlaams-Nederlandse Delta. Dit netwerk omvat de provincies West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Antwerpen, Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland. Oorspronkelijk gericht op transport en logistiek, is de focus verschoven naar het bredere thema 'transities'⁴⁸.

West-Vlaanderen is lid van het Geopark Scheldedelta, die de Scheldedelta als UNESCO geologisch erfgoed erkent (2024). Dit netwerk promoot de geologische en toeristische troeven van de Scheldedelta bij het brede en internationale publiek. Binnen dit Geopark werkt West-Vlaanderen o.m. samen met de Nederlandse provincies Zeeland en Noord-Brabant.

De projectmatige samenwerking met Nederland wordt voornamelijk gefaciliteerd door het Interreg Vlaanderen-Nederland (VLNED) programma, dat de Vlaamse provincies en de Nederlandse provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg omvat. De provincie faciliteert grensoverschrijdende samenwerking, huisvest het provinciale contactpunt en participeert in projecten, waarbij zij ook een besluitvormende stem heeft bij de opmaak van het programma.

Samenwerking met het Verenigd Koninkrijk

De beleidsmatige grensoverschrijdende samenwerking met het Verenigd Koninkrijk begon in 2014 met de ondertekening van een Memorandum of Understanding (MoU) tussen West-Vlaanderen en Kent County Council⁴⁹. De projectmatige samenwerking startte met deelname aan het Interreg 2 Zeeën programma in 2007.

Vanaf 2016 leidde het debat voor de Brexit tot veranderingen. Na lange onderhandelingen trad het VK in 2020 uit de EU. Dit had gevolgen voor de bestuurlijke

47 Over ons, 2023. <https://www.euregioscheldemond.be/over-ons-2/>. Laatst geraadpleegd op 07/06/2024.

48 Over VND, 2023. <https://www.vndelta.eu/over>. Laatst geraadpleegd op 07/06/2024.

49 Elien Declercq, 'Pionier en motor van grensoverschrijdende samenwerking. De provincie West-Vlaanderen werkt 30 jaar samen met Noord-Frankrijk', p. 6.

samenwerking, omdat West-Vlaanderen nu een buitengrens van de EU werd en het Interreg 2 Zeeën programma eindigde. Dit betekende een financiële impact en een verlies aan kennispartners voor West-Vlaamse actoren.

De jarenlange ambtelijke en bestuurlijke contacten in de diverse grensoverschrijdende netwerken leidden tot een goede samenwerking en korte communicatielijnen met de buurregio's. Dit vertaalde zich onder meer in actieve kennisuitwisseling en de aanpak van gezamenlijke uitdagingen. Tot de meest recente voorbeelden behoren werkbezoeken in kader van waterbeheer in West-Vlaanderen en Kent (2024), alsook de gezamenlijke aanpak van de overstromingen in Noord-Frankrijk en de Westhoek (2023).

Ook de samenwerking binnen de grensoverschrijdende Interreg programma's wierp zijn vruchten af. In de programmaperiode 2014-2020 waren 188 projecten binnen de Interreg programma's Frankrijk-Wallonië-Vlaanderen, Vlaanderen-Nederland en 2 Zeeën samen goed voor € 60.203.580 aan Europese middelen die naar West-Vlaamse actoren vloeiden⁵⁰. Deze tendens zet zich ook verder in de huidige programmaperiode 2021-2027, waar halverwege al meer dan € 26 miljoen aan Europese middelen naar West-Vlaamse partners ging (rekening houdend met het verlies van het Interreg 2 Zeeën programma)⁵¹. Inhoudelijk leveren deze projecten een belangrijke bijdrage aan onderzoek en innovatie, klimaatmitigatie en -adaptatie, mobiliteit, toerisme, gezondheidszorg, arbeidsmarkt en bestuurlijke uitdagingen binnen de provincie.

Transmigratie

Hiernaast is er de problematiek van de transmigratie. De eerste migratiegolf van 2016 met de gekende mensenstromen via de oostelijke buitengrenzen leidde in 2018 tot een grote migratiedruk in West-Vlaanderen. Bij hun voorlaatste tussenstop richting het Verenigd Koninkrijk probeerden nooit eerder geziene aantallen mensen op de vlucht de oversteek van het Kanaal te maken door het inklimmen in vrachtwagens.

50 Europese subsidies in West-Vlaanderen 2014-2020 – Interreg, EFRO, Leader en PDPO (intern rapport), p. 8.

51 Mid-term review van de Europese programmaperiode 2021-2027 (interne dataverwerking).

Deze problematiek trof in het bijzonder de haven van Zeebrugge en de westelijke kust, waarbij mijn ambt in hoofdzaak de inbedding van tentenkampen wou vermijden. De laatste jaren komt daar de druk van de oversteken met *smallboats* bovenop.

De consequente benadering van de problematiek leidde op mijn initiatief ondertussen tot een structurele samenwerking met het Home Office van het Verenigd Koninkrijk. Deze zorgde voor de eerste en determinerende financiële ondersteuning voor het uitvoeren van het Port Security Plan Zeebruges. Zowel overheden als private partners konden hierdoor investeren in het uitbreiden van 'slimme' omheiningen en de massale installatie van camera's in de ganse havenzone. De migratiedruk werd hierdoor op twee jaar tijd met 90% teruggedrongen.

Dezelfde contacten met het Verenigd Koninkrijk leidden ondertussen tot een structurele samenwerking met de Politiezone Westkust die, grenzend aan de kampen van Duinkerke en Calais, hierdoor kan investeren in innovatieve technologie ter bestrijding van de illegale migratie.

Ondertussen laat deze uitgebouwde netwerking toe om ook andere politiezones, private en publieke partners te betrekken bij een versterkte samenwerking met de UK Border Force.

Grenzen aan grensoverschrijdend samenwerken?

Grensoverschrijdende samenwerking is voor de provincie West-Vlaanderen zeker een meerwaarde, maar ervaart ook een aantal belemmeringen. Een belangrijke hindernis is de complexiteit van bestuurlijke structuren. Verschillende bestuursniveaus en administratieve systemen in buurlanden kunnen leiden tot ingewikkelde besluitvormingsprocessen en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Tijdsbeperking en capaciteitsproblemen bij betrokken organisaties kunnen de voortgang van samenwerking vertragen. Daarnaast vormen juridische verschillen een obstakel, aangezien wet- en regelgeving tussen landen kunnen verschillen, wat de implementatie van beleid en projecten bemoeilijkt. Om hieraan tegemoet te komen werken we

rond grensknelpunten. Ik verwijs hierbij naar Rapport Donner-Berx⁵², waarvan een concreet resultaat het project 'Schakelpunt Grensbelemmeringen Vlaanderen-Nederland' is, dat op 20 maart 2024 groen licht kreeg. Het doel is een versterkte samenwerking tussen alle overheidsniveaus en kennisinstellingen in Vlaanderen-Nederland voor de aanpak van praktische grensbelemmeringen in de Vlaams-Nederlandse grensregio's⁵³.

Verschillen in economische ontwikkeling en financieringsmogelijkheden kunnen leiden tot ongelijke bijdragen en verwachtingen binnen samenwerkingsverbanden. Fysieke hindernissen zoals infrastructuurproblemen, transportroutes en grenscontroles kunnen logistieke uitdagingen met zich meebrengen voor grensoverschrijdende projecten. Politieke en institutionele verschillen, inclusief uiteenlopende prioriteiten en capaciteiten, kunnen verder de coördinatie en uitvoering van gezamenlijke initiatieven bemoeilijken.

De provincie West-Vlaanderen is lid van een achttal grensoverschrijdende netwerken (excl. bilaterale samenwerkingsverbanden). De benodigde tijdsinzet, gecombineerd met de soms inhoudelijke overlap en de vaak logge besluitvorming leidt tot een zekere opvolgingsdruk en een vaak versnipperd resultaat. In verschillende netwerken dreigt bovendien de vorm de bovenhand te nemen op de inhoud; logge structuren belemmeren vaak een efficiënte en vlotte besluitvorming. Door de veelheid aan bestuurlijke netwerken moeten keuzes gemaakt worden inzake opvolging. Een rationalisering van deze netwerken is in voorbereiding.

Ook binnen de Interreg-programma's zijn er uitdagingen. Zware administratieve verplichtingen zorgen voor frustratie bij de projectontwikkelaars⁵⁴. Ook de lange doorlooptijd van aanvraag tot goedkeuring en start van projecten

52 <https://www.gouverneurantwerpen.be/content/dam/cathy-berx/kamerbrief-kabinetsreactie-resultaten-nederlands-vlaamse-bestuurlijke-werkgroep-grensbelemmeringen-en-grenseffecten-in-iaak.pdf>. Geraadpleegd op 26/06/2024.

53 <https://interregvland.eu/schakelpunt-grensbelemmeringen/over-ons#:~:text=Schakelpunt%20Grensbelemmeringen%20Vlaanderen%20%E2%80%93%20Nederland%20is,%2C%20bedrijven%2C%20organisaties%20en%20overheden>. Geconsulteerd op 28/06/2024.

54 Inge De Keyzer (2020) 'Interreg geeft al dertig jaar vorm aan grensoverschrijdende samenwerking', p. 9.

is een drempel. Verschillende West-Vlaamse stakeholders halen aan dat de administratieve last van deze programma's in verhouding tot de winsten toch vrij zwaar is.

Nieuw elan voor Grenswerk

Nieuwe structuren kunnen een nieuw elan geven aan grensoverschrijdende samenwerking in West-Vlaanderen door verschillende strategieën en initiatieven te implementeren. Het bevorderen van cross-sectorale samenwerking is essentieel. Door sectoren te verbinden die traditioneel minder met elkaar verbonden zijn kunnen nieuwe ideeën en oplossingen ontstaan die de grensoverschrijdende samenwerking versterken. Het betrekken van lokale gemeenschappen (gebiedscoalities) bij grensoverschrijdende samenwerking is daarin een meerwaarde. Participatieve planning en burgerconsultaties zorgen ervoor dat de stem van de lokale bevolking wordt gehoord, wat bijdraagt aan het succes en de duurzaamheid van grensoverschrijdende initiatieven. Door diverse structuren te versterken en nieuwe initiatieven te ontwikkelen, kan West-Vlaanderen een dynamische en veerkrachtige grensoverschrijdende samenwerking bevorderen. Dit niet alleen voor economische groei, maar ook ter bevordering van sociale cohesie, culturele uitwisseling en duurzame ontwikkeling binnen de regio en daarbuiten. Recente voorbeelden hiervan zijn Straits Committee en Landschapspark Zwinstreek, die – steunend op de traditie van samenwerking – toch een vernieuwende invalshoek hebben.

Straits Committee (Comité van de Kanaalzone aan de Noordzee)

Om het verlies van het 2 Zeeën programma op te vangen, richtte de provincie West-Vlaanderen – op initiatief van gedeputeerde Jean de Bethune - in 2020 het Straits Committee op, een multilateraal samenwerkingsverband om de contacten tussen het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland en West-Vlaanderen te onderhouden en middelen te voorzien om kleinschalige projecten uit te voeren. Binnen het Straits Committee wordt samengewerkt rond de thema's jongeren, economie en klimaatverandering⁵⁵. Naast



Straits Committee (juni 2024)

West-Vlaanderen en Kent County Council, zijn ook de provincies Zeeland, Zuid-Holland en Oost-Vlaanderen lid van het netwerk, alsook Essex, Département Nord en Pas-de-Calais en de Région Hauts-de-France. Zo vormt het Straits Committee het enige grensoverschrijdende netwerk dat alle buurregio's van de provincie West-Vlaanderen verenigt. Bij de oprichting van het Comité hebben de leden beslist een overkoepelende visie en strategie uit te werken, als leidraad bij de samenwerking en met het oog op de uitwerking van de toekomst van het gebied. Dit omvat een visie van tien jaar waarin wordt verduidelijkt op welke vlakken een multilaterale samenwerking kan bijdragen tot de aanpak van gemeenschappelijke uitdagingen. In het kader van hun bevoegdheden, willen de leden van het Comité immers vooral zorgen voor oplossingen binnen een disruptieve context, de economische ontwikkeling en een vlotte handel bewerkstelligen, het probleem van de klimaatverandering aanpakken, groene groei stimuleren en jongeren ondersteunen⁵⁶.

56 <https://straitscommittee.eu/wp-content/uploads/2022/06/A4-Detroit-Grand-public-NL-juin-2022-BD.pdf>. Geraadpleegd 20/06/2024.

55 REELEAF, 'Integrated Vision and Strategy for the Straits Committee', p. 6-15.

Landschapspark Zwinstreek

De recente erkenning van het Landschapspark Zwinstreek kan ook gekaderd worden in een rijke traditie van grensoverschrijdende samenwerking en in de tendensen op dat vlak.

Zowel de Zwinstreek-partners als de Euregio Scheldemond zochten naar een nieuw elan en richting om de samenwerking in de grensstreek verder te zetten en zinvol in te vullen. Eind 2018 werd beslist om met een studieopdracht voor het bepalen van de gebiedsidentiteit de voorbereidende stappen te zetten naar een betere en meer eenduidige gebiedscommunicatie en -promotie. Dit leidde in 2020 o.m. tot de ondertekening van een Charter voor de Grensoverschrijdende Zwinstreek. Naast het opzetten van een betere promotie en communicatie over de Zwinstreek, werden ook verdere acties vooropgesteld voor de versterking van het toeristisch product en de omgevingskwaliteit. Toen de Vlaamse Regering in het voorjaar van 2021 een oproep voor de oprichting van de Landschapsparken en de Nationale Parken lanceerde, lagen er voor de Zwinstreek voldoende concrete ambities op tafel om in te tekenen. De 6 steden en gemeenten Brugge, Damme, Knokke-Heist, Maldegem, Sint-Laureins en Sluis en de 3 provincies (Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Zeeland) beslisten om de oproep aan te grijpen als hefboom voor de grensoverschrijdende samenwerking. Met de opmaak van een Masterplan 2024-2047 en een Operationeel Plan 2024-2029 - nodig voor de titel en erkenning als Landschapspark - werden de ambities om in te zetten op een sterke omgevingskwaliteit en om de streek beter op de kaart te zetten geconcretiseerd. Nu voor de erkenning de oprichting van een Parkbureau vereist is, is gekozen om deze werking uit te bouwen als een nieuwe Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking, een rechtsvorm die met het Verdrag uit 2014 vrij eenvoudig op te richten en transparant te beheren valt. Zo wordt de Zwinstreek-werking beter verankerd in het bestuurlijke grenslandschap en krijgt het een meer structureel karakter. Een landschapspark kan een motor worden voor ruimtelijke en landschappelijke ontwikkeling in het grensgebied, waarbij alle lokale besturen en alle mogelijke stakeholders nauw betrokken worden.

Naar een Duurzaam Cohesiebeleid voor West-Vlaanderen

Op initiatief van commissaris Ferreira, belast met Cohesie en Hervormingen, richtte de Europese Commissie in januari 2023 een groep van deskundigen op, gericht op de toekomst van het cohesiebeleid. De groep onderzocht hoe het beleid groei en herstel in alle Europese regio's kan blijven ondersteunen, terwijl het ook de groene en digitale transitie bevordert en regio's helpt om te gaan met demografische, industriële en geopolitieke uitdagingen van vandaag⁵⁷. De bevindingen leidden tot aanbevelingen voor het cohesiebeleid, gericht op specifieke regio's en afgestemd op hun unieke kenmerken. Het beleid moet menselijk kapitaal en sociale integratie bevorderen, ongelijkheden verminderen en lokale capaciteiten benutten voor inclusieve en duurzame groei. Verder is het belangrijk om nationale en regionale instellingen te versterken en innovatie gelijk te stellen aan infrastructuurinvesteringen. Door sterke partnerschappen en betrokkenheid van belanghebbenden moeten effectievere ontwikkelingsstrategieën worden ontwikkeld. Het verbinden van regio's en het prestatiegericht maken van het beleid zijn cruciaal, evenals het stroomlijnen van administratieve procedures en het blijven focussen op duurzame ontwikkeling en concurrentievermogen. Deze aanbevelingen vullen de lopende discussies en adviezen van belanghebbenden en instellingen over de toekomst van het cohesiebeleid aan, ook in West-Vlaanderen. Samenwerking met buurregio's biedt kansen voor schaalvergroting en complementariteit in grensgebieden. Sterktes en zwaktes kunnen worden gecompenseerd door samen te werken met naburige regio's, waardoor er meer mogelijkheden ontstaan voor specialisatie en clustervorming. Grensgebieden fungeren als proeftuin voor het balanceren van concurrentie en cohesie binnen Europa, met waardevolle lessen voor een sterkere samenhang⁵⁸.

Het is van cruciaal belang om ook in de toekomst verder te bouwen aan een sterke Europese interne grensstrategie, waarbij grensoverschrijdende

⁵⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_24_826 . Geraadpleegd op 20/06/2024.

⁵⁸ Jonathan Soete, Jean de Bethune (2018) 'De toekomst van het Europese Cohesiebeleid: is er nog plaats voor de kmo's?', april 2018 p. 43.

samenwerking, noodzakelijk blijft. De 'Nuts 2-regio's' - dit is het bestuurlijk niveau van de provincie - zijn en blijven essentieel als sleutelniveau bij de uitvoering van deze strategie.

De provincie onderstreept ook het belang van het partnerschapsprincipe, dit betekent dat er structurele lokale en regionale betrokkenheid moet zijn bij de ontwikkeling en het beheer van toekomstige cohesieprogramma's. De provincie gelooft dan ook in het belang van het versterken van de delegatie van bevoegdheden, zodat het lokale niveau meer betrokken wordt bij onder andere het beheer en het selectieproces van projecten.

Hiernaast onderschrijft de provincie sterk het gebruik van GTI's, dit zijn de 'Geïntegreerde Territoriale Investeringsinstrumenten'. Deze GTI's laten maatwerk toe, voor specifieke regio's, rekening houdend met hun unieke kenmerken, behoeften en kansen. In plaats van een uniforme benadering, past deze strategie beleidsmaatregelen aan de lokale context aan om zo effectiever bij te dragen aan de economische, sociale en territoriale ontwikkeling van elke regio. Dit bevordert de betrokkenheid van lokale actoren en zorgt voor gerichtere en efficiëntere investeringen. Het garandeert met andere woorden, een plaatsgebonden aanpak.

De provincie erkent ook de noodzaak voor grotere vereenvoudiging bij de uitvoering van toekomstige cohesiebeleidsprogramma's, alsook het verminderen van administratieve lasten die de cohesieprogramma's vaak met zich meebrengen. Dit moet toelaten de Europese programma's toegankelijker te maken voor essentiële spelers bij de uitvoering van een sterk grensbeleid.

86 Tenslotte streeft de provincie ook naar het openstellen van de toekomstige EU-programmering voor het Verenigd Koninkrijk. De samenwerking met het Verenigd Koninkrijk, als belangrijke buurregio en natuurlijke partner voor samenwerking in het Noordzeegebied, is immers van fundamenteel belang in de uitvoering van het provinciaal grensoverschrijdend beleid.

De provincie West-Vlaanderen is en blijft als intermediair bestuur, met andere woorden, een onmisbare schakel in de uitvoering en beheer van het cohesiebeleid en - fondsen, in partnerschap met andere bestuursniveaus.



9

Coördinatieopdracht van de gouverneur

De Vlaamse Regering verleende in april 2011 een expliciet mandaat aan de provinciegouverneurs om een coördinerende rol op te nemen in de relaties tussen de lokale besturen en de verschillende buitendiensten van de Vlaamse overheid. Deze opdracht vloeit voort uit de interne staatshervorming die zich onder meer richtte op het streven naar meer efficiëntie van het bestuur en het wegwerken van overlappingsen⁵⁹.

Vanuit hun rol als commissarissen van de Vlaamse Regering kregen de gouverneurs de coördinerende opdracht om op permanente basis beleidsprocessen, controleopdrachten en de werking van de Vlaamse overheidsdiensten in hun provincie op mekaar en op deze van andere beleidsniveaus af te stemmen waaronder de gemeentebesturen. De invulling van de coördinerende opdracht verloopt op minstens 3 manieren:

1. Coördinerend en/of bemiddelend optreden in besluitvormingsprocessen van lokaal of regionaal belang;
2. Bemiddelend optreden in concrete, lopende dossiers die dreigen te vertragen of vast te lopen;
3. Het oprichten van een overlegplatform waarop de Vlaamse buitendiensten elkaar regelmatig ontmoeten.

Ter ondersteuning van de provinciegouverneurs werd in 2013 de dienst van de gouverneur in het leven geroepen. De taakstelling van de dienst is beschreven in een nota aan de Vlaamse Regering (VR 2011 2312 DOC.1423/1). De dienst van de gouverneurs ondersteunt de provinciegouverneurs dus in de coördinerende en bemiddelende opdracht die hen door de Vlaamse Regering werd toevertrouwd. Voor de ondersteuning in deze toegewezen

⁵⁹ Doorbraak 36 – Coördinerende opdracht voor de gouverneur in het Witboek Interne Staatshervorming, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2011. Te raadplegen via: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/8816>.

Vlaamse opdrachten beschikt de gouverneur van West-Vlaanderen momenteel over één medewerker.

Verder kreeg de gouverneur van West-Vlaanderen van de Vlaamse Regering sinds 17 februari 2012 de rol van Vlaamse coördinator van de grensoverschrijdende samenwerking tussen Vlaanderen en Noord-Frankrijk. Ook in deze taakstelling treedt de gouverneur op als verbindingspersoon en zorg ik voor coördinatie en afstemming met verschillende vertegenwoordigers in de specifieke beheersorganen.

We kennen in West-Vlaanderen een rijke traditie aan gebiedsgerichte samenwerking. De streekhuizen van de provincie West-Vlaanderen vormen de uitvalsbasis voor regionale samenwerking. Horizontale programma's met een gebiedsgerichte focus spelen in op de eigenheid, dynamiek en ambities van de verschillende regio's. Ook de Vlaamse buitendiensten beheersen dit voor horizontale en gebiedsgerichte werking. Er is weliswaar een duidelijke nood aan een hoger hiërarchisch geplaatst persoon om effectief knopen door te hakken of om alle neuzen in dezelfde richting te krijgen. Dit door de aansturing als voorzitter van een stuurgroep, van werkgroepen rond deelprojecten of van politiek overleg. De unieke positie in het bestuurlijk landschap maakt de rol van de gouverneur hiervoor uiterst geschikt, ook als trekker van een project. Vanuit de neutraliteit en positie als bestuurlijke toezichthouder beschikt de gouverneur over slagkracht om mensen te engageren tot een gezamenlijke projectaanpak met ruimte voor eenieders belangen.

Coördinatieopdrachten gewikt en gewogen

90 Een belangrijke succesfactor voor de coördinatieopdracht is steevast de autoriteitspositie van de gouverneur en de brugfunctie naar de verschillende overheden toe. Het kostte enkele jaren om het instrument van de coördinatieopdrachten ingang te doen vinden. Het aantal toegewezen coördinatieopdrachten is de voorbije jaren in stijgende lijn. Jaarlijks rapporteer ik aan de Vlaamse Regering over de invulling van mijn coördinatieopdracht. Zo kreeg ik vanuit de Vlaamse Regering een taakstelling toegewezen bij de Zwinuitbreiding (2013), het natuurinrichtingsproject

Blankaart (2013), het vinden van een geschikt motorcrossterrein (2013), de organisatie van het Offerfeest (2015), het vinden van voldoende, kwaliteitsvolle terreinen voor woonwagewoners (2015), klimaatbestendig waterbeheer in de Oudlandpolder (2017), een beheerregeling voor meeuwen (2018), het traject naar een nieuwe zeesluis in Zeebrugge (2019), Ventilus (2019) en samen met de gouverneur van Oost-Vlaanderen een rol als intendant om in het project Rivierherstel Leie watergebonden, terrestrische natuur te ontwikkelen (2021). Voorbeelden van opdrachten op vraag van lokale of andere overheden zijn bijvoorbeeld een coördinerende rol in de aanpak van de reuzenberenklauw (2013) of de aanpak van waterschaarste (2017). Uit het overlegplatform met de Vlaamse buitendiensten kwam het handhavingsinitiatief op zwerfvuil en sluikestorten voort (2015), dat uitgebreid werd naar gans Vlaanderen en nog steeds jaarlijks een handhavingsweek heeft als sluitstuk⁶⁰.

Er blijft de praktijkervaring dat de gouverneur laat ingeschakeld wordt, namelijk als al enkele oplossingsparcoursen zijn doorlopen en een dossier neigt te stranden. Dit beperkt de manoeuvreerruimte om via bemiddeling en afstemming tot een oplossingsscenario te komen. De coördinatieopdrachten kennen dan ook een wisselend succes. Ik deel graag enkele praktijkervaringen vanuit de invulling van deze taakstelling.

Goede afspraken maken goede vrienden. Het is een tegelwijsheid die in elk van de coördinatieopdrachten duidelijk terugkomt. Baken helder het doelstellingskader af en de operationele principes om er invulling aan te geven. Wat zijn de rollen en verwachtingen van de verschillende belanghebbenden?

Ik verwijs even naar de ervaringen bij mijn coördinatieopdracht zwinuitbreiding, Ventilus of Nieuwe Zeesluis Zeebrugge. Voor de uitvoering van grote strategische projecten is er ruimte voor participatie van de externe partners en burgers, om de betrokkenheid bij het project te vergroten. Werken aan

60 Een volledig overzicht van de invulling van mijn coördinatieopdrachten en de jaarlijkse rapporten zijn beschikbaar op mijn website via <https://gouverneurwest-vlaanderen.be/content/coördinerende-opdrachten>.

een draagvlak is essentieel voor een succesvolle realisatie op het terrein. De reikwijdte van deze inspraak ligt best voorafgaandelijk vast. Participatie mag niet leiden tot alles in vraag te blijven stellen. Dat geeft immers een onduidelijk discussiekader. Bij een goed omlijnd participatietraject ontstaat er geen vals gevoel van beslissingsmacht.

Het sluit nauw aan bij het 'niet in mijn achtertuin'-syndroom. Participatie is niet de makkelijke weg voorwaarts. Maar een andere weg voorwaarts is er wellicht niet. De politiek, in de zin van de overheid, moet richting geven aan wat er in de samenleving gebeurt. Een door de overheid gewenste uitkomst is nogal dikwijls een compromis, die uit belangenbehartiging is voortgevloeid. Vaak is het onbegrip in onze samenleving echter dat het algemeen belang in het nauw gedreven wordt door heel individuele belangen. De coördinatieopdrachten zijn bij uitstek complexe dossiers met een duidelijk karakter van algemeen belang, maar met een onverzoenbaarheid van diverse belangen.

Dossierkennis over de lokale situatie, met kennis over de sleutelspelers en belanghebbenden en een relevant netwerk is heel doelmatig. Vanuit de praktijk is er de vaststelling dat participatie in Vlaanderen rammelt door een onduidelijke finaliteit en wel eens een dwingender karakter krijgt dan het algemeen belang. De gouverneur handelt binnen het speelveld van besturen met het oogmerk van het algemeen belang en van de vrijwaring van de openbare orde en veiligheid. Oplossingsgericht optreden vanuit de autoriteitsfunctie als gouverneur blijkt dan dikwijls doeltreffender dan participatief overleg.

92 *Vertegenwoordiging van gemandateerden met effectieve beslissingskracht.* Een stuurgroep, klankbordgroep, planbegeleidingsgroep, expertenoverleg of projectmatige werkgroepen. Voor elke overlegstructuur geldt dat het van groot belang is dat de juiste mensen aan de juiste tafel zitten. Oververtegenwoordiging is vermijdbaar via goede verslaggeving en gerichte verspreiding. Zeker met de opkomst van digitale vergaderkanalen is dit een aandachtspunt.

Er blijft de vaststelling dat de Vlaamse uitvoerende agentschappen en ook de departementen de wil hebben tot pragmatische, oplossingsgerichte projectsamenwerking, maar dikwijls verwrongen zitten rond stringente doelstellingen van de eigen organisatie.

Zorg voor mandaat voor de deelnemers in het samenwerkingsverband. Geef ruimte aan de uitvoerders voor het leveren van maatwerk. Alleen met ruimte kan samenwerking bij de oplossing van complexe problemen succesvol zijn. Zelden wordt er sterk geïnvesteerd in voldoende mensen om de samenwerking echt vorm te geven.

Het evenwicht tussen organisaties is ook belangrijk anders neemt het samenwerkingsverband de sturing over. Het samenwerkingsverband mag bovendien geen forum worden om eindeloos te palaveren en nadien op de eigen werking terug te plooiën. Doorheen het samenwerkingsverband wijzigen bestuursploegen. Het risico dreigt zo dat het samenwerkingsverband de lokale besturen aanstuurt omdat die de competenties missen. Het komt elke partner toe de eigen verantwoordelijkheid te blijven opnemen. De gouverneur neemt hier een verbindende rol op.

Inzetten op personeelskracht en het belang van een neutrale procesbegeleider vormen belangrijke aanbevelingen vanuit mijn ervaringen als intendant in het project Rivierherstel Leie. Wijzigende omstandigheden vereisen dat de overheid haar taak blijft in vraag stellen om op maat gebaseerde beslissingen mogelijk te maken. We mogen van de overheid een duidelijk handelingskader verwachten en een betrouwbare bondgenoot. De onzekerheid over nakende beleidsbeslissingen en de duur tot effectieve uitvoering ervan maakt draagvlakcreatie moeilijker. Een geïntegreerde gebiedsdynamiek is ook gebaat bij het stroomlijnen van parallelle processen tot één boodschap.

Zorg voor een passende (project)financiering. Koken kost geld en voor veel overheidsinstanties nopen teruggeschroefde budgetten tot prioriteitstelling. Een evenwichtige verdeelsleutel vinden tussen de betrokken partners in de samenwerkingsverbanden vormt een steeds grotere uitdaging. Het relanceprogramma van de Europese Unie genereerde een middenstroom om op

korte termijn gebiedsgerichte initiatieven te faciliteren. Eens deze financieringsstromen opdrogen, vallen de partners terug op hun reguliere budgetten. Een duurzame, solide projectfinanciering is essentieel.

In het waterbeheer bijvoorbeeld kampt het IJzerbekken met achterstallig onderhoud en verouderde infrastructuur. We doen alles net op tijd en op het randje. Repareren van systeemfouten kost veel tijd en geld en wordt pas omarmd als de urgentie breed gevoeld wordt (sense of urgency). Dit leren we bijvoorbeeld na de wateroverlast in de Westhoek in 2023. Het samenwerkingsverband, i.c. Taskforce Weerbare Westhoek, kan een motor vormen om subsidiekansen te grijpen en de waterveiligheid voor de toekomst te verzekeren.

Waarborg rechtszekerheid en werk gefaseerd in tijd en ruimte. Een essentieel aspect in de invulling van de coördinerende opdracht is het bouwen aan vertrouwen. In de Oudlandpolder waren er spanningen over het gewenste waterbeheer en zorgde een gepland bufferbekken voor een stilstand. Door het werkingsgebied te verruimen, in te delen in compartimenten met mogelijkheden voor een aangepast waterbeheer, de maatregelen te faseren in tijd en de inrichtingskeuzes juridisch te verankeren slaagden we er samen met 20 partners in tot een raamakkoord te komen in 2019 dat via een landinrichtingsproject volop uitvoering krijgt. De neutrale positie van de gouverneur vervulde hierin een sleutelrol.

De klimaatverandering daagt ons uit om ongekende paden te betreden. Als enige kustprovincie staan we in de frontlinie bij een zeespiegelstijging. In het achterliggende poldergebied dreigt versnelde verzilting. Als landbouwprovincie bij uitstek zijn we bovendien uiterst kwetsbaar voor de impact van weersveranderingen. In verschillende regio's van West-Vlaanderen zijn gebiedsprogramma's lopende voor een klimaatbestendig waterbeheer. Dit lukt als iedereen mee aan de kar trekt, voorbij gemeente- en provinciegrenzen, voorbij de kerntaken van onze administraties. Het biedt perspectief voor een duurzame invulling van de coördinatieopdracht van de gouverneur. Toekomstgericht blijft er voor een veerkrachtige overheid het belang van innovatieve en creatieve samenwerkingsverbanden en partnerschappen.



Oudlandpolder - Lissewege en Zeebrugge - © Vlaamse Landmaatschappij - Herlinde Jacobs

10

T.OP Kustzone

De kustzone is een dynamisch gebied met grote uitdagingen op het vlak van klimaat, wonen, werken, mobiliteit, energie, water, recreatie, biodiversiteit en landbouw. Er zijn tal van projecten, visies, ideeën en er zijn veel overheden en partners actief. Heel wat initiatieven overlappen of beïnvloeden elkaar. Afstemming is nodig.

Het departement Omgeving Vlaanderen startte in 2015 een territoriaal ontwikkelingsprogramma (T.OP) op voor de kustzone en tekende een samenwerkingsovereenkomst met de provincie West - Vlaanderen. Beide overheden maken samen werk van een actiegericht programma voor de ruimtelijke ontwikkeling van de kustzone op korte en middellange termijn.

Het T.OP Kustzone biedt een platform voor geïntegreerde en gebiedsgerichte oplossingen. Dit betekent dat verschillende beleidsdomeinen samenwerken om gemeenschappelijke doelen te bereiken. Lokale partners worden ondersteund en via pilootprojecten wordt een antwoord geboden op lokale uitdagingen, rekening houdend met bovenlokale thematieken zoals klimaat. Er is een constructieve samenwerking rond thema's zoals stedelijke reconversie, verzilting en ruimtelijke kwaliteit.

T.OP Kustzone focust als ruimtelijk gebiedsgericht programma op het ontwikkelen van ruimtelijk innovatieve en/of klimaatadaptieve projecten, zoals het stimuleren van de bouwshift en vernieuwend ruimtegebruik in de bebouwde gebieden en in de open ruimte de creatie van een veerkrachtig duin- en poldergebied in samenhang met het watersysteem.

In het kader van T.OP Kustzone wordt er gewerkt in vier verschillende "werven" die overeenkomen met de verschillende landschappen aan de kust: verstedelijkte kustzone, duinencomplex, land-zee interacties en polderruimte. Deze aanpak zorgt ervoor dat de specifieke kenmerken en uitdagingen

van elk gebied worden aangepakt door middel van samenwerking en co-creatie tussen de gemeente, de provincie en andere stakeholders.

Een goed voorbeeld van deze samenwerking is de reconversiecase 'Koksijde – inbreiding in het dorp'. Vanuit de dromen van de gemeentelijke diensten en de bewoners werden mogelijkheden afgetoetst aan ruimtelijke concepten: hoe versterken we het dorp met voorzieningen en wonen en hoe bundelen we de sportinfrastructuur tot een zuinig en multifunctioneel ruimtegebruik? Een intensief participatief traject leidde er zo tot een verbeeldend masterplan voor woonontwikkeling in Koksijde Dorp. Dit toont aan hoe samenwerking tussen verschillende stakeholders kan leiden tot succesvolle en duurzame oplossingen. Gelijkaardige cases zijn ondertussen afgerond in Knokke-Heist (verkaveling), Veurne (stationsomgeving), Blankenberge (Hoogbouw op dijk) en Middelkerke (verdichting in bouwblokken tegen dijk).

Kortom, samenwerking is essentieel voor het succes van T.OP Kustzone. Door samen te werken kunnen we de ruimtelijke uitdagingen aan de kust aanpakken en duurzame oplossingen vinden die bijdragen aan een betere toekomst voor de kustgemeenschappen.



© Microsoft Designer

11

Waterbeheer: bekkenbestuur en taskforce weerbare westhoek

Samenwerken aan een duurzaam en weerbaar watersysteem is broodnodig

Water is een bron van leven en een bron van spanningen. Het raakt ons in alle facetten van het leven: voedselvoorziening, energie, mobiliteit, gezondheid(enzorg) ... Watervraagstukken overstijgen domeinen (zoals landbouw, natuur en recreatie) en grenzen (gemeente, provincie ...) en vragen om samenwerking, kennisdeling, ontmoeting en verbinding.

Verbindingen leggen betekent ook omgaan met spanningen door verschillen in perspectieven, in instituties, in benaderingen en in belangen. Water is op zichzelf al een spanningsveld. Tegelijkertijd vormen deze situaties een voedingsbodem voor het ontwikkelen en implementeren van innovatieve, effectieve en legitieme maatregelen en oplossingen voor water- en klimaatvraagstukken. Om verbindend vermogen te realiseren is het belangrijk om te focussen op het creëren van dynamisch waterbeheer ⁶¹. Waterbeheer is klassiek een eerder technische discipline. Specialisatie kan ten koste gaan van verbreden, ontmoeten en kennisdeling en net dat hebben we niet nodig. Het moderne waterbeheer vraagt flexibiliteit en een overheid die zich voortdurend kan aanpassen aan specifieke vraagstukken.

Het Europees Milieuagentschap beschouwt in haar recente rapport over klimaatrisico's waterveiligheid als één van de grootste bedreigingen voor Europa, want heel wat landen ondervinden vandaag al de gevolgen van

⁶¹ <https://www.inderscienceonline.com/doi/full/10.1504/IJW.2012.049503>. Water governance and the importance of dynamic and adaptive management approaches. Laatst geraadpleegd op 09/08/2024.

onaangepast waterbeheer⁶². Water staat als thema dan ook hoog op de Europese politieke agenda. Commissievoorzitter Ursula von der Leyen kondigde bij haar tweede ambtstermijn in 2024 alvast een Europese strategie aan voor een weerbaar watersysteem met aandacht voor een goed beheer van waterbronnen en aanpak van de droogteproblematiek. Dit zal passen in een Europees Klimaatadaptatieplan⁶³.

De klimaatsverandering geeft meer weersextremen. We mogen ons verwachten aan langere periodes van droogte en meer intense buien. 2023 startte met wateroverlast, evolueerde naar een nieuwe droogteperiode tijdens de zomermaanden en sloot af met (ongeziene) wateroverlast in een groot deel van West-Vlaanderen. Het toont aan dat ons watersysteem nog niet is aangepast aan deze weersfenomenen.

2023 was wereldwijd het warmste jaar sinds de start van de metingen. In Ukkel werden tijdens de winter – lente van 2024 historische neerslagwaarden genoteerd. Nooit eerder zaaiden de landbouwers zo laat op het jaar hierdoor hun zomergewassen in. We verwachten nog meer van dat.

Historisch hebben we het waterbeheer steeds aangepast aan de behoeften van de mens. We stellen vast dat dit beleid niet houdbaar is. In mijn rede van 2018, *'het broodnodige water'*, pleitte ik al voor een meer integrale benadering en het aanpassen van onze noden aan de waterbeschikbaarheid.

Actueel merken we een verbreding en verdieping in het waterbeheer. Na twee eeuwen streven naar absolute beveiliging tegen wateroverlast groeit er aandacht voor waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit en waterbeleving. In 2017 kwamen we in West-Vlaanderen tot een gecoördineerde benadering van de droogteproblematiek en ontbrak een droogteplan. Ondertussen verankerde de Vlaamse Regering de Blue Deal als legislatuurdocument in de aanpak van waterschaarste. De hemelwaterplannen voor de gemeenten zijn verruimd met droogtemaatregelen (en verplicht als de gemeente nog watergerelateerde

62 European Climate Risk Assessment — European Environment Agency (europa.eu). Laatst geraadpleegd op 09/08/2024.

63 e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en (europa.eu) (political guidelines for the next European commission, 18 July 2024). Laatst geraadpleegd op 09/08/2024.

subsidies wenst na 2024). De Taskforce Weerbare Westhoek nam in haar adviesrapport eind 2023 enkel maatregelen op die klimaatbestendig zijn in elk scenario, de zogenaamde 'no regret-maatregelen'.

Naast het technische karakter van het waterbeheer treedt het strategisch omgaan met onze watervoorraden steeds meer op het voorplan. Heel wat hippe termen overspoelen ons waterlandschap: frisdenkens, transitimanagers ... De veelheid aan planvorming, projectoproepen met bijhorende projectstructuren en opgezette participatietrajecten engageren naast de expert-waterbeheerders, het bredere middenveld en de betrokken watergebruikers.

Een stroomlijning en afstemming van de gebiedsgerichte initiatieven rond water dringt zich op. Het versterkt de behoefte aan een effectieve coördinatiestructuur. En daar knelt wel eens het schoentje. Versnipperd en complex worden vaak in één adem genoemd met de organisatie van het waterbeheer. De Vlaamse Regering nam in haar regeerakkoord (2019-2024) als ambitie om het landschap van de onbevaarbare waterlopen naar Nederlands voorbeeld drastisch te rationaliseren binnen hydrografisch logische gehelen⁶⁴. Na de conceptnota 'beheer onbevaarbare waterlopen' (7 juli 2023) werkten de gouverneurs van Antwerpen en Oost-Vlaanderen als transitimanagers samen met een kerngroep verder aan een voorstel tot transitietraject.

Sinds mensen in gemeenschap leven, ontwikkelen ze allerlei 'instellingen' om de onderlinge relaties en ook de omgang met de natuurlijke omgeving te regelen. West-Vlaanderen is voor één derde poldergebied. Onze polders liggen per definitie in lager gelegen gebied. Een stijging van de zeespiegel vormt dan ook een directe bedreiging voor het waterbeheer in de polders. Doordat de polders onder de vloedlijn gelegen zijn, vermindert bij een zeespiegelstijging de mogelijkheid om af te wateren naar de zee.

Polderbesturen kwamen in de Middeleeuwen tot stand als het resultaat van een samenwerking tussen grondbezitters in een bepaald gebied om

64 <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>, p.162. Laatst geraadpleegd op 09/08/2024.

de onderhouds- en herstellingswerken te delegeren aan een coördinerend orgaan. Ze beschikken over een eigen financiering en worden intern bestuurd volgens het trio 'belang – betaling – zeggenschap' wat zoveel betekent als elke belanghebbende een deel van de kosten op zich neemt in ruil voor medezeggenschap in het bestuur. Onze kustpolders symboliseren de eeuwenoude samenwerking in de strijd tegen het water, en de democratische, nuchtere en tolerante samenleving die eruit resulteerde. Het zijn voorbeelden bij uitstek van stabiele samenwerkingsverbanden. Weinig andere nog actieve overheidsinstellingen kunnen hun ontstaan terugvoeren tot de middeleeuwse periode.

Sindsdien hebben de polderbesturen zich aangepast om beter te beantwoorden aan een steeds actuele nood en bedreiging. Na enkele fusiebewegingen is het aantal polderbesturen in West-Vlaanderen ondertussen herleid tot 6. Met beperkte eigen middelen en menskracht staan de West-Vlaamse polderbesturen garant voor lokale terreinkennis en operationele nabijheid. In crisisperiodes bleken dit zowel in 2021 en 2023 in de Westhoek cruciale factoren om verdere schade door wateroverlast te voorkomen.

De West-Vlaamse polderbesturen blijven zoeken naar mogelijkheden om tegen de achtergrond van een verouderde regelgeving de eigen werking te optimaliseren en efficiëntiewinsten te boeken. In mijn rede van 2018 formuleerde ik al het voorstel voor de oprichting van een kenniscentrum kustpolders. Onder trekkerschap van de provincie West-Vlaanderen groeide een project Climapolder met kennisdeling met polders uit Italië, Frankrijk, Engeland, Nederland, Denemarken en Montenegro. In 2024 organiseerden de IJzerpolders verder voor het eerst een gezamenlijke schouwing om de uitvoering van de werkzaamheden aan de bestuurders en partners in waterbeheer te tonen. Afdwingbaarheid van bovenlokale solidariteit en de representatieve samenstelling van het polderbestuur blijven aandachtspunten.

Het beheer van onbevaarbare waterlopen is ingedeeld in 3 categorieën die telkens door een andere waterbeheerder worden beheerd: De Vlaamse Milieu Maatschappij beheert de grotere, onbevaarbare waterlopen (categorie 1); de provincie West-Vlaanderen en de kustpolders nemen de waterlopen

van categorie 2 voor hun rekening. Met de overdracht van de waterlopen in eigen beheer vanuit de stad Poperinge (categorie 3) aan de provincie West-Vlaanderen komen er in West-Vlaanderen sinds 2024 geen gemeentelijke waterbeheerders meer voor.

Sinds het decreet Integraal Waterbeleid komt de coördinatie van het waterbeleid en -beheer in Vlaanderen toe aan de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid. De introductie van het begrip 'integraal' zorgde in 2003 voor een verruimde taakstelling van alle actieve waterbeheerders. Zo evolueerde ook de provinciale dienst waterlopen in West-Vlaanderen tot de dienst integraal waterbeleid. Drinkwaterproductiemaatschappijen en zuivering van afvalwater vallen niet onder deze regelgeving.

De gebiedsgerichte werking van het waterbeheer kreeg per bekken een opvolging door een bekkenbestuur. Gemeenten als lokale waterbeheerder maken er mee deel van uit net als de andere waterbeheerders. Het Bekkenbestuur heeft geen eigen financieringsmechanisme, waarbij doorheen de legislatuur voor de uitvoering van maatregelen de betrokkenheid en engagementen van de lokale besturen een onzeker gegeven vormen. De besparingsdruk op de Vlaamse administraties liet zich de voorbije beleidsperiode bovendien voelen op de personeelsbezetting en de haalbaarheid van de vooropgestelde doelstellingen.

In mijn inleiding vermeldde ik al dat veel complexe opgaven crisissen zijn en we dat niet zo aanvoelen. Met de wateroverlast van 2021 en vooral van 2023 in de Westhoek is er een *sense of urgency* en een terechte verwachting bij de West-Vlaming naar bijkomende investeringen in een weerbaar watersysteem. In het beheersen van de crisis merkten we een enorme flexibiliteit, lokale terreinkennis en betrokkenheid van de lokale waterbeheerders. De provinciale coördinatiestructuur tijdens de wateroverlast met eenheid van gezag en communicatie heeft goed gewerkt. Ik pleit ervoor deze ervaringen mee te nemen in het dagdagelijkse waterbeheer. Vasthouden aan wat goed loopt. Uiteraard zijn er efficiëntiewinsten te boeken ook door het nog meer omarmen van de mogelijkheden van de technologie.

Speerpunten voor een klimaatbestendig waterbeheer zijn daarom voor mij een organisatie van het waterbeheer in logisch hydrografische gehelen (van bron tot monding), met gemeenschappelijke, meetbare doelstellingen voor gebiedsgerichte maatregelen met een sluitende, structurele financiering. Uit de ambities van de Vlaamse Regering (2024-2029) zal blijken welke koers we in ons waterbeheer verder varen.



© Microsoft Designer



12

Samenwerking in infrastructuurprojecten: noodzakelijk kwaad of sleutel tot succes?

We zien het dagelijks rondom ons. Infrastructuurprojecten doorlopen een proces waarvan heel wat ambtenaren uit de harde sector aan de rand van de burn-out landen. Ondanks de inspanningen om proactief draagvlak te zoeken, slagen projectmanagers van de Vlaamse Waterweg, Agentschap Wegen en Verkeer, Leantis, de Werkvennootschap, of steden en gemeenten er maar niet in om hun project uitgevoerd te krijgen. En als je dan denkt net de meet te halen, wordt die verschoven, want alweer een nieuwe regelgeving dicteert dat het project eigenlijk niet conform de wet, of - nog erger - nieuwe risico's naar vergunbaarheid genereert.

De nobele wetgeving rond complexe projecten ten spijt, zien we dat heel wat projecten jaren vertraging oplopen. Ook voor de kleinere projecten in onze provincie, zien we dat de aanstelling van een bereikbaarheidsadviseur, of de goed bedoelde initiatieven van burgerparticipatie, niet altijd tot succes leiden. Denk maar aan de procedures die gevoerd werden voor de uittekening van de N8 tussen Ieper en Veurne. Een ware processie van Echternach met tot nu toe, een project dat slechts op het grondgebied Veurne in uitvoering kon gaan. Het project van de aanleg van de A11 tussen Brugge en de Oostkust toont echter dat het ook anders kan. Een goede samenwerking met onder andere de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) heeft daar echt het verschil gemaakt om draagvlak te creëren bij zowel natuur- als landbouworganisaties. VLM is trouwens een partner waarmee de samenwerking voor de N8 overigens werd teruggeschroefd, wat op zich geen goede evolutie is in het dossier.

Wat maakt nu dat iets wel of niet lukt? Vooreerst, laat ons niet vergeten dat het project van de A11 een formule met publiek-private samenwerking inhield. Dit creëerde een budgettaire ruimte, die de bouwheer toeliet om

beter in te spelen op de randvoorwaarden die door andere partners gesteld werden. Dit is een eerste voorwaarde voor samenwerking. Als een initiatiefnemer, naast de eigen noden, ook ruimte krijgt om noden van de partners in te willigen, is het uitgangspunt van samenwerking een stuk gemakkelijker. Samenwerken veronderstelt WERKEN, en op hoe meer fronten dit moet gebeuren, hoe groter de middelen die hiervoor nodig zijn.

De huidige context waarin elke infrastructuurbeheerder een budget krijgt toegewezen, bemoeilijkt in dit opzicht een goede samenwerking binnen de agentschappen van MOW. Het idee van een geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) is in dit opzicht een grote stap in de goede richting. Dit wil daarom niet zeggen dat er voorheen op het terrein niet wordt samengewerkt, denk maar aan de nieuwe brug in Oostkamp waarbij de noden van de Vlaamse Waterweg, Wegen en Verkeer en Oostkamp en Brugge perfect werden afgestemd in één project. Alleen durft men niet genoeg vertrouwen op elkaar, ondanks initiatieven zoals engagementsverklaringen en matchmakers.

Dit zien we heel duidelijk in de inhaalbeweging die Vlaanderen wil maken in de sanering van het oppervlaktewater. Enerzijds stelt men heel hoge budgetten voorop naar rioleringsbeheerders om gescheiden stelsels aan te leggen. In veel gevallen moet dit echter gepaard gaan met een renovatie van de bovenliggende weginrichting. Alleen heeft de rioolbeheerder schroom om de studie op te starten tot de wegbeheerder aangeeft klaar te zijn om de werken aan de wegenis aan te besteden. Komt daar echter een afslagstrook, fietspad, of dergelijke bij kijken dan kan die wegbeheerder dat niet aanbesteden zonder dat de riolering studie start. Zelfs een gewoon structureel onderhoud van de weg kan niet meer gepland worden, zonder de afwatering te bekijken. En dit sinds de gewestelijke verordening hemelwater ook daarvoor in voege is getreden. Zo komen we in de catch 22 waarbij de ene partner niet wil beginnen tot de ander gereed is, maar die kan op zijn beurt nooit klaar zijn zonder dat de andere begint. Een optie zou kunnen zijn dat, naargelang de criticiteit van de infrastructuur, een orgaan bevoegdheid krijgt om het gehele project in handen te nemen. Is het de brug over het kanaal die niet meer opengaat, het kruispunt waar doden vallen of de collector die

essentieel is voor de waterzuivering die primeert dan zou dat belang moeten primeren. Is het aan de politiek om dat primaat terug te nemen of heeft zij dat altijd gehad en moet ze het beter ter hand nemen? Daar ga ik mij niet over uitspreken. In beide gevallen durf ik wel pleiten dat – naar gelang wat een project drijft (brug, fietspad, riolering) – het beleid ook moet durven de uitvoering in één hand te delegeren, wat niet wil zeggen dat ze deze niet kan controleren, integendeel.

Doorslaggevend in projecten zijn natuurlijk de middelen. PPS kan een oplossing bieden, maar dat is in essentie lenen op 30 jaar aan een hoog tarief. Is het niet beter creatievere oplossingen te zoeken en is West-Vlaanderen niet de creatiefste provincie bij uitstek? Inderdaad hebben we het voorbeeld in Roeselare, waar de inrichting van een nieuw kruispunt op de ring een absolute noodzaak bleek voor de ontsluiting van het nieuw ziekenhuis. Bij gebrek aan eigen middelen heeft de stad het initiatief genomen om alle bedrijven die aantakken op dit kruispunt te betrekken in de financiering. Door een gedreven samenwerking tussen AZ Delta, de Stad, AWV en de bedrijven werd hierdoor de financiering en uitvoering van dit project mogelijk. Maar ook bijvoorbeeld met Picanol, de pluim in Zwevegem, of Colruyt bij Steenbrugge wordt de hand gereikt met de private markt om oplossingen te zoeken voor het algemeen belang, voor projecten die de lokale economie kunnen stimuleren.

Maar samenwerking reikt wel verder dan enkel maar de wil van enkele partners om financieel tussen te komen. Ook in projecten waar budget voorzien wordt, zien we het soms fout lopen, dat na een lang traject van afstemming een partner of belangengroep met nieuwe besognes, alles op de helling zet. Eerder in deze rede wordt al verwezen naar gebiedsgerichte werking waarbij dit risico hiertoe toch wel enigszins beperkt wordt. Voor infrastructuurprojecten van de klassieke sector is het derhalve aan te moedigen dat in de toekomst ook meer op dit elan wordt voortgewerkt. Het is bemoedigend vast te stellen dat bijvoorbeeld voor de passage van de fietssnelweg in De Haan, ter hoogte van de tramhalte in het centrum, er beroep wordt gedaan op de faciliterende rol van T.OP Kustzone. Dit zal helpen om alle stakeholders van in een vroeg stadium rond de tafel te krijgen. Belangrijk is wel dat

de afgevaardigden voldoende gemandateerd zijn. Al te dikwijls zien we dat initiële standpunten achteraf bijgesteld worden eens het tot concrete verguningsvoorwaarden komt.

Tot slot toch nog een woordje rond de context waarin projecten tot stand komen. Meer bepaald de ruimtelijke voorschriften waarmee elke stakeholder rekening moet houden. Samenwerking is aan te moedigen, maar zolang Vlaanderen er niet in slaagt om richtlijnen en wetgeving te geven die transparant en betrouwbaar zijn voor de burger, de industrie, de landbouw, etc., zal het vertrouwen in een goede samenwerking niet echt leven. Momenteel zien we dikwijls dat bedrijven industriegrond kopen waar achteraf niets kan mee gedaan worden. Of landbouwers die landbouwgrond die voor hen was bestemd, zien opgaan in bos. Dat havenbesturen en beheerders van waterwegen- en weginfrastructuur geconfronteerd worden met reservatiestroken die uiteindelijk niet geëxploiteerd kunnen worden. De middenberm van de R8 in Kuurne werd bv. aangewend om het Vlaams percentage bos en historisch graslandschap op te krikken. Maar ook in de haven van Zeebrugge zien we dat de inkleuring van Vogelrichtlijngebieden de facto een deel van havengebied onbruikbaar gemaakt heeft. Niet voor niets zien we dat Vlaamse en andere bedrijven zich meer en meer begeven naar havens in het buitenland. Voor onze provincie zien we dit fenomeen bijvoorbeeld in Duinkerke. In deze rede wil ik de olifant in de kamer benoemen, namelijk dat het quasi onmogelijk is geworden om nieuwe industrie een plaats te geven, dat landbouwers het vertrouwen in de overheid volledig kwijt zijn, dat de aanleg en instandhouding van weginfrastructuur en waterweginfrastructuur in onze maatschappij zeer moeilijk is geworden. En dat vormt een wezenlijk risico voor onze welvaart. Los van nieuwe vormen van draagvlakvorming, pleit ik dan ook voor een ruimtelijke regelgeving die meer rechtszekerheid biedt. Daarnaast zou er op politiek vlak nagedacht moeten worden over een standvastigere inbedding van budgetten met het oog op een betere afstemming.

Kortom, slagkracht en vertrouwen zijn twee kernwoorden voor een betere samenwerking in de toekomst.

13

Enkele beschouwingen bij de samenwerking in ziekenhuisnetwerken

Situering

Samen komen we verder en samen kunnen we meer. Vandaar het belang van ziekenhuisnetwerken die een belangrijke stap vormden in de hervorming van het ziekenhuislandschap en waar samenwerking centraal staat.

Even kort situeren. Het ziekenhuislandschap is historisch gegroeid. Er is een kluwen van federale en Vlaamse regelgeving wat de ziekenhuizen betreft. Sinds de staatshervorming van 1980 is Vlaanderen bevoegd voor persoonsgebonden aangelegenheden zoals gezondheidszorg en welzijnszorg. Enkele bijkomende bevoegdheden werden met de zesde staatshervorming overgeheveld van de federale overheid naar de gemeenschappen. Vlaanderen is sedertdien bevoegd voor het beleid rond de zorgverstrekking binnen en buiten de zorginstellingen (met uitzondering van datgene wat uitdrukkelijk is voorbehouden aan de federale overheid), de preventieve gezondheidszorg en de erkenning van gezondheidszorgberoepen⁶⁵.

Het formuleren van de programmeringsnormen en het subsidiëren van de werkingskosten van de ziekenhuizen valt onder de bevoegdheid van de federale overheid⁶⁶.

In de Ziekenhuiswet⁶⁷ is de reglementering over de ziekenhuisnetwerken opgenomen bij wet van 28 februari 2019. De deelstaten zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de netwerken. Volgens de wet van

⁶⁵ <https://www.zorg-en-gezondheid.be/beleid>. Laatst geraadpleegd op 02/07/2024.

⁶⁶ <https://www.zorg-en-gezondheid.be/beleid/beleid-over-ziekenhuizen>. Laatst geraadpleegd op 02/07/2024.

⁶⁷ Gecoördineerde wet 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, BS 7 november 2008.

28 februari 2019 moet elk ziekenhuis deel uitmaken van een locoregionaal ziekenhuisnet⁶⁸. Dit is niet vrijblijvend, maar wel een verplichting. In België zijn maximum 25 netwerken toegelaten; in het Vlaams Gewest zijn er maximum 13 netwerken. Dit is gebaseerd op een schaalgrootte van 400.000 à 500.000 potentiële patiënten.

De Vlaamse overheid staat in voor de erkenning van een ziekenhuisnetwerk. Twaalf netwerken zijn intussen erkend. Er is dus nog één programmatorisch nummer niet toegekend.

De situatie inzake de locoregionale klinische netwerken is erg complex.

In de wetgeving zijn enkele criteria voor de ziekenhuisnetwerken opgenomen:

- duurzame en juridisch geformaliseerde samenwerking met rechtspersoonlijkheid tussen minstens twee op het ogenblik van de oprichting van het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk afzonderlijk erkende niet-psychiatrische ziekenhuizen, uitgezonderd ziekenhuizen die enkel beschikken over psychiatrische ziekenhuisdiensten (kenletter A, T of K) samen met gespecialiseerde diensten voor behandeling en revalidatie (kenletter Sp) of een dienst voor geriatrie (kenletter G),
- die zich binnen een geografisch aansluitend gebied bevinden
- en die complementair en rationeel locoregionale zorgopdrachten aanbieden⁶⁹.

Elk ziekenhuis maakt dus verplicht deel uit van een netwerk; voor revalidatie- en psychiatrische ziekenhuizen bestaat er geen verplichting om toe te treden tot een netwerk. Ze kunnen wel op vrijwillige basis tot een netwerk toetreden.

⁶⁸ Art. 2, 2e wet 28 februari 2019 tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, wat de klinische samenwerking tussen ziekenhuizen betreft, BS 28 maart 2019; art. 2, § 1, lid 3 wet 10 juli 2008.

⁶⁹ Art. 5 wet 28 februari 2019; art. 14/1, 1e gecoördineerde wet 10 juli 2008.

Ziekenhuisnetwerken in West-Vlaanderen

In West-Vlaanderen zijn er momenteel drie netwerken.

1. Het netwerk Regio KOM - Kust, Ommeland en Meetjesland, samengesteld uit:
 - AZ Sint-Jan, Brugge
 - AZ Sint-Lucas, Brugge
 - AZ Damiaan, Oostende
 - AZ Alma, Eeklo
 - AZ Zeno, Knokke-Heist, Blankenberge en Maldegem
 - Revalidatieziekenhuis BZIO, Oostende
 - Koningin Elisabeth Instituut, Oostduinkerke
 - AZ West, Veurne
2. Hiernaast het ziekenhuisnetwerk TRlaz, waarvan deel uitmaken:
 - Jan Ypermanziekenhuis, Ieper
 - AZ Delta, Roeselare - Rumbeke - Menen - Torhout
 - Sint-Andriesziekenhuis, Tielt
3. AZ Groeninge Kortrijk, het O.L.V. van Lourdes Ziekenhuis Waregem en de Sint-Jozefskliniek Izegem maken deel uit van het netwerk E17 samen met een aantal Oost-Vlaamse ziekenhuizen:
 - AZ Glorieux, Ronse
 - AZ Maria Middelaes, Gent
 - AZ Sint-Elisabeth, Zottegem
 - AZ Sint-Vincentius, Deinze

Het Departement Zorg ontving twee erkenningsaanvragen voor:

- Netwerk Mare: AZ Damiaan, Oostende en AZ Zeno, Knokke;
- Netwerk Westhoek: Jan Yperman Ziekenhuis, Ieper en AZ West, Veurne. Er was echter slechts ruimte voor één bijkomend locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk in de programmatie voor Vlaanderen. Dit netwerk diende aan de doelstellingen voor de netwerkvorming te beantwoorden en aan te sluiten bij de verwachtingen van burger en patiënt.

Ik werd dan ook door Hilde Crevits, Viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Visserij belast met een bemiddelingsopdracht en maakte op die manier kennis met de uitgebreide materie van samenwerking in de ziekenhuissector en ziekenhuisnetwerken.

Vanuit Oostende was er de intentie om het ziekenhuisnetwerk Mare op te richten (AZ West, AZ Damiaan en AZ Zeno). AZ West sloot hier eerst bij aan maar opteerde er uiteindelijk voor om samen met het Jan Yperman Ziekenhuis (Ieper) te gaan voor een eigen netwerk: Westhoek. Het Mare netwerk streeft naar een zorgaanbod dat aangepast is aan de noden van de bevolking en dat rekening houdt met de specifieke bevolkingssituatie in de kustregio⁷⁰.

Het Westhoekoverleg ziet de oprichting en de erkenning van het netwerk als een cruciale schakel in het behoud en de uitbouw van de nabije gezondheidszorg in de Westhoek-regio, en dus ook in het belang van de patiënt. In aanvulling van deze verankering van de locoregionale zorg pleit het Westhoekoverleg evenzeer voor de ontsluiting van supraregionale zorg voor de Westhoek. Dit kan gerealiseerd worden door de verdere uitbouw van de samenwerkingen van de Westhoek-ziekenhuizen met de grote ziekenhuizen in West-Vlaanderen, AZ Sint Jan Brugge, AZ Groeninge Kortrijk en AZ Delta Roeselare, en met de universitaire ziekenhuizen, buiten West-Vlaanderen⁷¹. De Westhoek kent een relatief vergrijsde bevolking. Met een zorgstrategisch plan op maat kan beter worden ingespeeld op de zorgnoden van de Westhoek. Die hoge zorgnood in de streek staat in schril contrast met het geringe aantal ziekenhuisbedden per 100.000 inwoners in de Westhoek in vergelijking met de rest van Vlaanderen. In de Westhoek zijn er ongeveer 340 ziekenhuisbedden voorzien per 100.000 inwoners, terwijl dat in de gehele provincie West-Vlaanderen gemiddeld over 541,4 per 100.000 inwoners gaat⁷².

70 <https://www.azoostende.be/nieuws-en-activiteiten/ziekenhuisnetwerk-mare>. Laatste geraadpleegd op 02/07/2024.

71 https://dvwwesthoek.be/nl/nieuws_westhoekoverleg/gemeenteraadsmoties-ziekenhuisnetwerk-westhoek. Laatste geraadpleegd op 02/07/2024.

72 <https://yperman.net/nieuws/jan-yperman-en-az-west-gaan-voor-het-nieuwe-ziekenhuisnetwerk-westhoek>. Laatste geraadpleegd op 02/07/2024.

Aangezien het over een vertrouwelijke bemiddelingsopdracht ging zal ik hierop niet dieper ingaan in deze rede en beperk ik mij tot enkele algemene beschouwingen.

Netwerken beogen een nauwe samenwerking

Het plan van aanpak 'Hervorming ziekenhuisfinanciering' van 28 april 2015 stelde dat ziekenhuizen onderling en met andere zorgvoorzieningen frequenter en nauwer dienen samen te werken om de zorg transmuraal, over de muren van de voorzieningen heen, beter te coördineren voor de patiënten⁷³. Elk ziekenhuis moet niet elke zorg aanbieden.

Via netwerken wil men ziekenhuizen aanzetten om:

- middelen efficiënter in te zetten,
- investeringen te delen,
- en taakverdeling op basis van expertise te bevorderen⁷⁴.

Beheer van ziekenhuisnetwerken

Bepalingen over het beheer van het ziekenhuisnetwerk zijn eveneens in de wetgeving voorzien.

Elk ziekenhuis dat deel uitmaakt van een ziekenhuisnetwerk beschikt over minstens een vertegenwoordiger in het beheersorgaan van het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk. De vertegenwoordigers van de ziekenhuizen binnen dit beheersorgaan van het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk zijn ook lid van een beheersorgaan van het ziekenhuis dat ze vertegenwoordigen. Daarnaast moet het beheersorgaan van het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk minstens een onafhankelijke

73 Wetsontwerp 18 september 2018 tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, wat de klinische netwerking tussen ziekenhuizen betreft, Parl. St. Kamer, 2017-2018, nr. 3275/001, p. 3.

74 <https://www.gezondbelgie.be/nl/blikvanger-gezondheidszorg/algemene-ziekenhuizen/organisatie/ziekenhuisnetwerken>. Laatste geraadpleegd op 02/07/2024.

bestuurder bevatten⁷⁵.

Met het oog op de goede gang van zaken van de medische activiteit beschikt het netwerk over een netwerkhoofdarts aangesteld door het beheer van ziekenhuisnetwerk of over een college van netwerk-hoofdartsen samengesteld uit alle hoofdartsen van de ziekenhuizen die deel uitmaken van het ziekenhuisnetwerk⁷⁶.

Samenwerken op basis van locoregionale en supra-regionale zorgopdrachten

Locoregionale zorgopdrachten moeten in elk ziekenhuisnetwerk worden aangeboden⁷⁷.

De omschrijving van deze locoregionale zorgopdrachten vindt men terug in de memorie van toelichting. Het betreft zorg die relatief dicht bij de patiënt kan of moet aangeboden worden, om meerdere redenen. Bijvoorbeeld omdat het gaat over zorg waaraan een groot aantal patiënten behoefte heeft, omdat de betrokken patiënten deze zorg frequent nodig hebben, omdat er voor die zorg geen nood aan zeer gespecialiseerde expertise of dure infrastructuur is of omdat de zorgverlening een dringend karakter heeft⁷⁸.

Concreet vallen een spoedgevallendienst, een dienst voor geriatrie of pediatrie onder locoregionale zorg. Met deze diensten kan de basiszorg bij klassieke heelkundige ingrepen en medische aandoeningen gewaarborgd worden. Anderzijds gaat het over zaken waarbij patiënten voor een bepaalde periode regelmatig naar het ziekenhuis moeten komen. Hieronder vallen onder meer nierdialyse, het oncologisch zorgprogramma en beroertezorg. Niet elk ziekenhuis moet deze diensten aanbieden doch wel elk ziekenhuisnetwerk⁷⁹.

75 Art. 15 wet 28 februari 2019; art. 17/1 gecoördineerde wet 10 juli 2008.

76 Art. 17 wet van 28 februari 2019; art. 22/1 gecoördineerde wet 10 juli 2008.

77 Art. 5 wet 28 februari 2019; art. 14/1, 3e gecoördineerde wet 10 juli 2008.

78 Wetsontwerp 18 september 2018 tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, wat de klinische netwerking tussen ziekenhuizen betreft, Parl. St. Kamer, 2017-2018, nr. 3275/001, p. 12.

79 <https://www.gezondbelgie.be/nl/blikvanger-gezondheidszorg/algemene-ziekenhuizen/organisatie/ziekenhuisnetwerken>. Laatste geraadpleegd op 02/07/2024.

Hiernaast zijn er de *supraregionale zorgopdrachten*. De wetgeving omschrijft deze als zorgopdrachten die niet in elk locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk mogen worden aangeboden⁸⁰.

In de memorie van toelichting vinden we terug: *'Supraregionale zorgopdrachten onderscheiden zich van locoregionale zorgopdrachten doordat ze op een beperkter aantal plaatsen worden aangeboden en dus niét in elk locoregionaal klinisch netwerk. Er zijn verschillende redenen voor dit beperkter aanbod: lage incidentie van de pathologie (m.a.w. een gering aantal patiënten), nood aan sterk gespecialiseerde expertise, nood aan zeer dure infrastructuur, hoge permanentiekost. Met andere woorden, de aard van de zorg en de incidentie van de pathologie maken dat een zorgopdracht als supra-regionaal wordt beschouwd. Voor supra-regionale zorgopdrachten is het criterium (sub)specialisatie en concentratie belangrijker dan de afstand*⁸¹.

Het betreft dus zorgopdrachten voor een kleine groep patiënten die een grote expertise of investering vereisen. Deze zorgen mogen niet in alle netwerken worden aangeboden maar moeten geconcentreerd worden in supra-regionale referentiecentra. Gespecialiseerde beroertezorg, brandwondencentra, enz. vallen hieronder⁸².

Het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk gaat voor elke supra-regionale zorgopdracht die het zelf niet aanbiedt een afzonderlijke supra-regionale duurzame en juridisch geformaliseerde samenwerking aan met minimum één en maximum drie referentiepunten.

Het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk mag voor elke supra-regionale zorgopdracht die het zelf aanbiedt maximaal met twee referentiepunten die zich bevinden in een ander locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk een afzonderlijke supra-regionale duurzame en

80 Art. 5 wet 28 februari 2019; art. 14/1, 4e gecoördineerde wet 10 juli 2008.

81 Wetsontwerp 18 september 2018 tot wijziging van de gecoördineerde wet 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, wat de klinische netwerking tussen ziekenhuizen betreft, Parl. St. Kamer, 2017-2018, nr. 3275/001, p.12.

82 <https://www.gezondbelgie.be/nl/blikvanger-gezondheidszorg/algemene-ziekenhuizen/organisatie/ziekenhuisnetwerken>. Laatste geraadpleegd op 02/07/2024.

juridisch geformaliseerde samenwerking aangaan⁸³.

Op het niveau van het supraregionale is er geen sprake van een supra-regionaal netwerk. De netwerkvorming betreft enkel de locoregionale zorg. Op het niveau van het supraregionale is er sprake van een juridisch geformaliseerde samenwerking⁸⁴.

Kwalificatie van zorgopdrachten

Intussen zijn bij koninklijk besluit van 23 november 2022 de locoregionale en supraregionale zorgopdrachten vastgelegd⁸⁵. In de aanhef van het besluit lezen we dat de opgesomde locoregionale zorgopdrachten in elk locoregionaal netwerk moeten worden verzekerd, eventueel via bestaande samenwerkingsovereenkomsten. Deze locoregionale zorgopdrachten moeten niet in elk ziekenhuis van het netwerk worden voorzien. Het is evident dat deze lijst van zorgopdrachten een dynamisch en evolutief karakter heeft. Ten gepaste tijde is evaluatie en aanpassing nodig, onder meer rekening houdend met de evolutie van de medische technologie.

Belangrijk aandachtspunt is de nabijheid van de basiszorg; de locoregionale zorgopdrachten moeten in het ziekenhuisnetwerk worden aangeboden zodat een aanrijtijd van maximum 30 minuten is gegarandeerd voor 90 % van de inwoners binnen het geografisch gebied dat door het ziekenhuisnetwerk wordt bestreken⁸⁶.

83 Art. 10 wet 28 februari 2019; art. 14/6 gecoördineerde wet 10 juli 2008.

84 Wetsontwerp 18 september 2018 tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, wat de klinische netwerking tussen ziekenhuizen betreft, Parl. St. Kamer, 2017-2018, nr. 3275/001, p.18.

85 Koninklijk besluit 23 november 2022 tot kwalificatie van de supraregionale zorgopdrachten en van de locoregionale zorgopdrachten van de locoregionale klinische ziekenhuisnetwerken en tot bepaling van het geografisch aanbod van locoregionale zorgopdrachten van de locoregionale klinische ziekenhuisnetwerken, BS 1 december 2022.

86 Art. 3 koninklijk besluit 23 november 2022.

Locoregionaal ziekenhuisnetwerk

Het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk heeft verplicht rechtspersoonlijkheid. Het kiest wel zelf de vorm van rechtspersoon⁸⁷. De netwerken hebben een eigen *governance*. In de praktijk worden de netwerken beheerd door een vzw. Dit betekent dan ook dat de statuten van de vzw moeten worden nageleefd. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de samenwerking en de stopzetting ervan.

Zo kan een ziekenhuis pas uit het KOM-netwerk treden mits een periode van drie jaar te respecteren. Men kan evenwel vroeger uit het netwerk treden als hierover een overeenkomst bestaat⁸⁸.

Volgens de statuten van TRIaz moet het lid dat vrijwillig ontslag neemt een opzegtermijn van twee jaar in acht nemen. Een uitzondering hierop is mogelijk doch hiervoor is een overeenkomst noodzakelijk, goedgekeurd door het bestuursorgaan van alle leden⁸⁹.

Financiering

De minister van Volksgezondheid kan een afzonderlijk budget bepalen voor de ziekenhuisnetwerken⁹⁰. Om bij te dragen tot een goede samenwerking binnen de ziekenhuisnetwerken is er initiatief op het vlak van financiering nodig. Samenwerking tussen ziekenhuizen kan slechts succesvol zijn als er een financieel kader is⁹¹.

87 Wetsontwerp 18 september 2018 tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, wat de klinische netwerking tussen ziekenhuizen betreft, Parl. St. Kamer, 2017-2018, nr. 3275/001, p. 11.

88 Bijlagen bij het Belgisch Staatsblad 21 augustus 2020.

89 Bijlagen bij het Belgisch Staatsblad 17 november 2020.

90 Art. 27 wet 28 februari 2019; art. 96/1 gecoördineerde wet van 10 juli 2008.

91 Zie ook: - Christophe Lemmens (2023) 'Ziekenhuisnetwerken', Larcier -Intersentia, p. 89-94.

- Ortwin Top en Ann Van den Broeck (2020-2021) 'COVID-19 accentueert de knelpunten van de locoregionale ziekenhuisnetwerken', KULeuven, Masterproef, Faculteit Geneeskunde, p. 35 en 58. <https://scriptiebank.be/scriptie/2021/covid-19-accentueert-de-knelpunten-van-de-locoregionale-ziekenhuisnetwerken>. Laatst geraadpleegd op 02/07/2024.

- N. Comeyne (2019-2020) 'Het ziekenhuis(netwerk) en zijn stakeholders: goede vrienden of verre kennissen? Een analyse van de relatie tussen Vlaamse ziekenhuizen, hun netwerkvorming en hun stakeholders', UGent, masterproef, faculteit Economie en Bedrijfskunde. https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/863/246/RUG01-002863246_2020_0001_AC.pdf. Laatst geraadpleegd op 02/07/2024.

Positieve aspecten samenwerking ziekenhuisnetwerken

De locoregionale klinische netwerken werden in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp omschreven als het nieuwe zwaartepunt in de organisatie van het ziekenhuislandschap⁹².

Er is eensgezindheid dat samenwerking op het vlak van gezondheidszorg en tussen ziekenhuizen nodig is. Dit idee is niet nieuw: de ziekenhuiswet kent al een aantal samenwerkingsvormen, met name groeperingen, associaties en fusies⁹³. In de praktijk bestaan dan ook talrijke samenwerkingsverbanden en samenwerkingsinitiatieven, zowel binnen als buiten de netwerken en vele ziekenhuizen hebben al jarenlang een constructieve samenwerking opgebouwd. Deze samenwerkingsvormen houden niet op te bestaan door de creatie van ziekenhuisnetwerken⁹⁴. Voor West-Vlaanderen zou eens een overzicht van alle clusters en samenwerkingsakkoorden moeten worden gemaakt, als dit al niet bestaat.

De samenwerking in ziekenhuisnetwerken heeft diverse positieve aspecten. Met netwerken wordt er gestreefd naar een verbetering van de gezondheidszorg op vlak van zorgkwaliteit en efficiëntie. Van belang is de realisatie van een goede basiszorg dicht bij de patiënt. Centraal moet het belang van de patiënt staan. Dit heb ik altijd beklemtoond tijdens alle gesprekken die ik met vertegenwoordigers van ziekenhuizen had in het kader van mijn bemiddelingsopdracht.

Zoals bij andere organisaties is er de evolutie naar schaalvergroting bij ziekenhuizen. Er zijn medische technieken en specialisaties die niet in elk ziekenhuis nodig zijn. Specialisatie in bepaalde domeinen helpt om versnippering van het ziekenhuisaanbod tegen te gaan. Doelstelling is de realisatie van een kwalitatiever en toegankelijker zorgaanbod. Dankzij het delen van kennis, ervaring en expertise, kunnen ziekenhuizen zich specialiseren in

92 Wetsontwerp 18 september 2018 tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, wat de klinische netwerking tussen ziekenhuizen betreft, Parl. St. Kamer, 2017-2018, nr. 3275/001, p.4.

93 Artikel 67, lid 1, 3e gecoördineerde wet 10 juli 2008.

94 Zie ook Christophe Lemmens (2023) 'Ziekenhuisnetwerken', Larcier-Intersentia, p. 87.

bepaalde domeinen. Door krachten te bundelen bouwen ze meer expertise op. Hieruit vloeit een hogere kwaliteit van zorg voor patiënten voort⁹⁵.

Naast de opportuniteiten op het gebied van de organisatie van het zorgaanbod is er de kostenefficiëntie. Gedeelde diensten en gezamenlijke investeringen leiden tot een efficiënter en rationeler gebruik van beschikbare middelen.

Ziekenhuisnetwerken streven naar nabije zorg waar mogelijk. Patiënten waarderen sterk de basiszorg die dicht bij huis wordt aangeboden. Er is een concentratie van gespecialiseerde zorg in referentiecentra. Voor de supra-regionale opdrachten moeten de netwerken afspraken maken met een referentiepunt. Dit komt zowel de patiënt als de efficiëntie ten goede.

Volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019 betreffende zorgstrategische planning moet elk locoregionaal samenwerkingsinitiatief een regionaal zorgstrategisch plan opstellen⁹⁶.

Dit is nodig om investeringen te doen, bouwprojecten/infrastructurele werken uit te voeren. En deze zijn in het ene ziekenhuis al urgenter dan in het andere.

Kortom, de samenwerking via ziekenhuisnetwerken draagt bij tot efficiëntie en kwaliteit van de zorg in het algemeen en een duurzame en kwalitatieve gezondheidszorg voor elke patiënt.

Knelpunten

Zoals hierboven gesteld is de wetgeving over het gezondheidsbeleid een complex gegeven. De bevoegdheid voor de organieke wetgeving voor wat betreft het gezondheidsbeleid, meer bepaald het beleid over de zorgverstrekkingen in en buiten verplegingsinrichtingen, is een federale materie. Onder 'organieke wetgeving' worden de basisregels en krachtlijnen van het

95 Zie ook <https://zorgmagazine.be/het-hoe-en-waarom-van-ziekenhuisnetwerken>. Laatst geraadpleegd op 02/07/2024.

96 Besluit Vlaamse Regering van 26 april 2019 betreffende zorgstrategische planning, BS 3 september 2019.

ziekenhuisbeleid verstaan. In het kader van deze bevoegdheid worden de organieke regels voor klinische netwerken van ziekenhuizen vastgelegd. Onder meer worden basiskenmerken, regels met betrekking tot het beheer en de besluitvorming, met inbegrip van interne adviesorganen, het statuut van de ziekenhuisarts en de betrokkenheid bij de besluitvorming van ziekenhuisartsen, algemene regels met betrekking tot de structurering van de medische activiteiten, algemene regels over boekhouding, financiële controle en mededeling van gegevens bepaald. Telkens gaat het over organieke regels waaraan moet worden voldaan om erkend te worden.

Dit belet echter niet dat de deelstaten hun eigen bevoegdheden onder meer met betrekking tot de klinische netwerken van ziekenhuizen uitoefenen. De deelstaten kunnen in het kader van hun bevoegdheden erkenningsnormen vaststellen voor de klinische netwerken van ziekenhuizen (mits naleving van de door de bijzondere wetgever vastgestelde procedure bij het Rekenhof). Op basis daarvan kunnen ze overgaan tot de erkenning van de klinische netwerken. Bij hun erkenningsbeleid zullen ze wel de organieke basisregels (geformuleerd als basisvereisten om erkend te worden) en de vastgestelde programmatiecriteria meenemen. De basiskenmerken die de federale overheid heeft bepaald, hebben immers een normatieve draagwijdte. De deelstaten moeten ze respecteren bij het bepalen en toepassen van hun erkenningsnormen⁹⁷.

Op Vlaams niveau zijn diverse decreten uitgevaardigd. Er is een amalgaan van regelgeving wat tot een ingewikkelde juridische wirwar leidt. De vraag stelt zich hoe deze decreten zich tegenover elkaar verhouden wat de toepassing op ziekenhuisnetwerken betreft.

Er is vooreerst de regiovorming. Het Regiodecreet van 1 februari 2023 zorgt voor de decretale verankering van de referentieregio's en definieert het concept, het toepassingsgebied, de principes en de gevolgen van

97 Wetsontwerp 18 september 2018 tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, wat de klinische netwerking tussen ziekenhuizen betreft, Parl. St. Kamer, 2017-2018, nr. 3275/001, p. 7.

regiovorming. Regioconform samenwerken impliceert dat gemeenten hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden organiseren binnen de grenzen van hun eigen referentieregio. Supraregionale samenwerking, namelijk samenwerking tussen 2 of meer referentieregio's in hun geheel, blijft mogelijk⁹⁸. De vijf referentieregio's in West-Vlaanderen zijn: Brugge, Middenkust (Oostende), Westhoek, Midwest en Zuid-West-Vlaanderen.

Hiernaast is er het Zorgregiodecreet van 23 mei 2003 over de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen. Dit decreet omvat een indeling van het Vlaams Gewest in zorgregio's op verschillende niveaus. Hoe groter het niveau, hoe groter de zorgregio's zijn (en dus hoe minder verschillende zorgregio's er zijn). We onderscheiden o.a. het niveau 'regionale stad', het niveau 'ziekenhuisregio's', het niveau 'kleine stad' en 'subniveau 2'⁹⁹. De zorgregio's zijn een 'geografisch omschreven gebied' zoals bepaald in de bijlage bij het decreet. Volgens artikel 3 van het decreet heeft de Vlaamse Regering bij het bepalen van de programmatie oog voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de gezondheidsvoorzieningen of welzijnsvoorzieningen voor de gebruiker. Hiertoe zorgt ze voor een optimale spreiding. De indeling in zorgregio's bestaat uit meerdere niveaus met een hiërarchische structuur die gekoppeld is aan natuurlijke invloedssferen.

Verder zijn er de eerstelijnszones die vaak geografisch niet overeenstemmen met de ziekenhuisnetwerken¹⁰⁰. Het integreren van eerstelijnszorg in ziekenhuisnetwerken kan de continuïteit van de zorg verbeteren. Dit draagt bij tot een hechte samenwerking tussen huisartsen, specialisten en ziekenhuizen wat de patiënt ten goede komt.

98 <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/regelgeving/regiodecreet>. Laatste geraadpleegd op 02/07/2024.

99 <https://www.zorg-en-gezondheid.be/zorgregiodecreet>. Laatste geraadpleegd op 02/07/2024.

100 Ortwin Top en Ann Van den Broeck (2020-2021) 'COVID-19 accentueert de knelpunten van de locoregionale ziekenhuisnetwerken', KuLeuven, Masterproef, Faculteit Geneeskunde, p. 69. <https://scriptiebank.be/covid-19-accentueert-de-knelpunten-van-de-locoregionale-ziekenhuisnetwerken>. Laatste geraadpleegd op 02/07/2024.

Tijdens mijn bemiddelingsopdracht werd ik ook geconfronteerd met het feit dat veranderen van netwerk moeilijk verloopt. Door de juridische bepalingen en de statuten die moeten worden gevolgd houdt iedereen elkaar in de greep. Als een partij niet akkoord gaat met de verandering van netwerk dan kan er gedurende enkele jaren niets gebeuren en kan er geen zorgstrategisch plan worden ingediend. Dit is een belangrijk pijnpunt waarvoor een spoedige oplossing noodzakelijk is.

Een van de denkpluizen was het indienen van bijvoorbeeld twee subplannen die ingeschoven worden in één zorgstrategisch plan. Dit botst echter op juridische bezwaren. Het indienen van een regionaal zorgstrategisch plan is namelijk voorbehouden voor een erkend locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk. De vraag rijst hier of een versoepeling van de regelgeving niet aangewezen is. In West-Vlaanderen was er enkel in het E17-netwerk een zorgstrategisch plan.

Het begrip 'geografisch aaneensluitend gebied' dat door een locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk wordt bestreken kan voor verwarring zorgen. Dit moet worden bekeken op basis van de reële patiëntenstromen¹⁰¹. In de praktijk blijkt dat bij grote netwerken er een reële kans bestaat dat de samenwerking stroef verloopt. Een logge structuur verhindert een vlotte werking van het netwerk met als gevolg dat er geen vooruitgang mogelijk is.

Er is ook de verwevenheid van bestuurs- en directiefuncties in ziekenhuizen (o.m. bestuursfunctie in een ziekenhuis; directiefunctie in ander ziekenhuis). Het lijkt mij alleszins aangewezen dat de voorzitter van een netwerk een onafhankelijk persoon is; dit om alle mogelijke belangenconflicten uit te sluiten en een vlotte samenwerking te garanderen. Een sterk leiderschap met een duidelijke visie voor een netwerk lijkt mij alleszins essentieel. Sterk leiderschap faciliteert samenwerking en stimuleert open communicatie en teamspirit.

101 Wetsontwerp 18 september 2018 tot wijziging van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen, wat de klinische netwerking tussen ziekenhuizen betreft, Parl. St. Kamer, 2017-2018, nr. 3275/001, p.13.

Kleinere ziekenhuizen vrezen de dominantie van grotere ziekenhuizen. Ze hebben de vrees dat ze enkel nog de minder belangrijke behandelingen zullen kunnen aanbieden. Er valt te overwegen of er geen garanties zouden moeten worden gegeven.

Om kosten te beperken streven ziekenhuisnetwerken naar concentratie van activiteiten. Er zijn echter uitdagingen met betrekking tot de financiering van deze netwerken. De huidige financiering is gebaseerd op prestaties en op het niveau van het individuele ziekenhuis, niet het netwerk¹⁰². Er moet een financiering komen die deels ook op niveau van de ziekenhuisnetwerken ligt en die incentives biedt aan een ziekenhuis om delen van hun activiteiten af te geven aan het netwerk¹⁰³. Het ontbreken van subsidies voor ziekenhuisnetwerken heeft tot gevolg dat er nog meer samenwerkingsverbanden naast de netwerken ontstaan.

Er zijn verschillende betrokken actoren: er is niet enkel het politieke niveau, de raad van bestuur, de artsen.

De nodige aandacht moet worden besteed aan de visie van de artsen die de spilfiguur in de ziekenhuisomgeving zijn en de kernopdracht in de ziekenhuizen vervullen. Het is van fundamenteel belang dat er rekening wordt gehouden met de samenwerking tussen de artsen. Ook al nemen de raden van bestuur beslissingen, het zijn de artsen die in de praktijk moeten samenwerken en doorverwijzen.

In het kielzog van de bemiddelingsopdracht valt mij een zeer interessant krantenartikel op in de Financieel Economische Tijd van 19 september 2024. Hieronder geef ik de grote lijnen weer.

De samenwerking tussen ziekenhuizen in de vorm van ziekenhuisnetwerken schiet haar doel voorbij. 'Ze staat zowel de doelmatigheid als de duurzaamheid van de zorg in de weg', stelt een meerjarig onderzoek van UGent en het UZ Gent. Voormalig minister van Volksgezondheid Maggie De Block zette het idee van

102 <https://zorgmagazine.be/het-hoe-en-waarom-van-ziekenhuisnetwerken>. Laatst geraadpleegd op 02/07/2024.

103 Zie ook Ortwin Top en Ann Van den Broeck (2020-2021) 'COVID-19 accentueert de knelpunten van de locoregionale ziekenhuisnetwerken', KULeuven, Masterproef, Faculteit Geneeskunde, p. 5.

een gesloten bestuurlijk netwerk tussen ziekenhuizen tien jaar geleden in de steigers. Ziekenhuizen werden verplicht op zoek te gaan naar samenwerkingen. Geen fusies, wel efficiëntiewinsten. De voorstanders droomden er luidop van pakweg twee peperdure diensten neurochirurgie samen te voegen of radiologie-specialisten te groeperen op één campus. Het zou financiële ademruimte geven én de dienstverlening voor de patiënt verbeteren. Dat was ijdele hoop. 'Ziekenhuisnetwerken bleken geen motor te zijn voor meer klinische samenwerking in de zorg', constateert professor Koenraad Vandewoude, verbonden aan de Gentse faculteit Geneeskunde en gezondheidswetenschappen, en coauteur van het onderzoek. De samenwerkingen die wel het levenslicht zagen, richtten zich vooral op niet-klinische activiteiten zoals logistiek, labo en apotheek. De patiënt voelt het verschil amper. Wel leiden netwerken in een aantal regio's tot betere informele contacten. Directies, artsen en andere diensten komen meer met elkaar in contact, wat de persoonlijke relaties en het vertrouwen bevordert. Ook worden samen plannen gesmeed - wat trouwens wettelijk verplicht is - maar is van implementatie nog weinig sprake. 'Het worden stevige discussies als beslist moet worden in welk ziekenhuis of op welke site bepaalde diensten aangeboden zullen worden.'

Dat wil niet zeggen dat er geen medische samenwerkingen zijn. Alleen ontstaan die eerder ad hoc en bottom-up, eerder vanuit de artsen dan vanuit de koker van de netwerken zelf. 'Dat heeft ook te maken met de beperkte rol die ziekenhuis- en netwerkmanagers kunnen spelen,' zegt professor Kristof Eeckloo van de faculteit Geneeskunde en gezondheidswetenschappen aan de UGent. 'Ze kunnen klinische samenwerking faciliteren maar niet opleggen. Ten slotte zijn de netwerken te log en te zwaar.' 'De overheid legt een detaillistische en rigide structuur op maar dat staat niet in verhouding tot de winst ervan', zegt Joris Voets, professor bedrijfskunde aan de UGent en mede-auteur. 'Je kan de netwerken het best vergelijken met een pak dat veel te groot is voor de inhoud ervan.' Conclusie? De meeste ziekenhuizen blijven streven naar het behoud van autonomie, zowel op vlak van financiën als inhoudelijk. Op zich is dat niet onlogisch, gezien de manier waarop de ziekenhuizen worden gefinancierd. Dat gebeurt nog altijd grotendeels op het niveau van individuele ziekenhuizen. Vanuit de overheid werd financiering van het netwerk in het vooruitzicht gesteld maar dat werd tot nu toe niet ingevoerd. Neem daar de precaire financiën van een heel

aantal ziekenhuizen bij en de animo om bevoegdheden te delegeren naar een netwerk niveau valt weg. 'Niemand durft 'dergelijke risico's vandaag te nemen', zegt Vandewoude. 'Dus houden velen het bij het oude, ook al is dat ook verre van ideaal.'

De teneur die dit artikel weergeeft, kon ik als bemiddelaar ook al aanvoelen. Opvallend is hierbij het gebrek aan hefboomen. Enerzijds hefboomen vanuit de functie: als bemiddelaar ontbreekt het soms te vaak aan slagkracht als partners niet meegaan in samenwerking. Daarbij hangt men heel dikwijls af van goodwill van de decision makers. Ook structuren die onvoldoende doorvertaald worden, dwingende kaders zoals financieringsmodellen, zijn nefast om samenwerking te doen lukken. Positief is wel dat we kunnen vaststellen dat het een eerste stap is naar betere samenwerking maar het gaat duidelijk niet ver genoeg.

Het gebrek aan hefboomen om samenwerking meer te stimuleren, is trouwens ook een gegeven dat ik kon vaststellen in het project Rivierherstel Leie. De vele vruchteloze pogingen om de initiatieven voor zelfrealisatie te ondersteunen, getuigen ervan dat ik als intendant onvoldoende impact en zeggenschap had om administraties mee te krijgen in alternatieven om het doel van meer natte natuur te bereiken. Dit gaat zowel over bereidwilligheid bij de politieke overheid als over openheid, transparantie en medewerking van administraties.

Ik keer even terug naar de conclusie in het krantenartikel van de Tijd.

Maar wat nu? Hoewel ziekenhuisnetwerken niet het verhoopte resultaat hadden, blijft samenwerking en efficiëntie wel noodzakelijk. Ziekenhuizen die op eilanden opereren, zijn onhaalbaar en onwenselijk. Tal van specialisaties worden te technisch en te duur om versnipperd aangeboden te worden. Daarnaast verandert ook de samenleving. Mensen worden ouder, hebben vaak complexe aandoeningen of zijn chronisch ziek. 'Iedereen beseft dat er stappen gezet moeten worden.', zegt Eeckloo. 'Ofwel pas je de structuur aan, ofwel worden ze vervangen door meer flexibele en doelgerichte samenwerkingsmodellen. Ook andere bestaande structuren, zoals de eerstelijnszones of de organisatie voor geestelijke

gezondheidszorg, moeten mee in die oefening.’ ‘Waarom zou een ziekenhuisgeriater zijn of haar werk niet deels kunnen doen in een woonzorgcentrum? Of waarom kan een vroedvrouw ook niet bij de mensen thuis langskomen?’, klinkt het. ‘Met andere woorden: wat is een ziekenhuis vandaag nog en wat moet het zijn? Daar moeten zowel de toekomstige regering als de sector zich over bezinnen.’

Ik heb in mijn opdracht voor de ziekenhuisnetwerken geleerd dat samenwerking niet werkt als er onvoldoende hefboomen zijn om efficiëntiewinsten af te dwingen en financieringsmechanismen daarop af te stemmen. Structuren zijn daarbij een hulpmiddel en geen doel op zich. En in deze sector zie ik efficiëntiewinsten niet enkel in de zin van financiële voordelen, maar ook, en vooral in de zin van een betere dienstverlening naar de patiënt toe. En dat laatste werd toch wel heel dikwijls vergeten, was mijn indruk in de vele gesprekken die ik daarover had.

Conclusie

Het ziekenhuislandschap zal naar de toekomst toe wellicht nog grondig herschikt worden met enerzijds fusies en concentraties. Er moet over worden gewaakt dat West-Vlaanderen een rol van betekenis kan blijven spelen in de gezondheidszorg. Dit is ook nodig om onze positie op Europees niveau te blijven garanderen. Een duurzame toekomstgerichte en patiëntgerichte oplossing voor de West-Vlaamse locoregionale ziekenhuisnetwerken is absoluut aangewezen. Een vlotte samenwerking tussen alle betrokken actoren is en blijft cruciaal.

130 Een volledige herschikking van de ziekenhuisnetwerken in West-Vlaanderen is mogelijk en noodzakelijk. Er kan geopteerd worden voor één netwerk in West-Vlaanderen of twee netwerken enerzijds Kortrijk, Ieper en Veurne en anderzijds Brugge, Oostende, Knokke. Zo zijn er nog talrijke mogelijkheden.

Verder nog een randbemerking. De huidige wetgeving en reglementering is alleszins ondoorzichtig. Dit bleek uit de diverse overlegmomenten naar aanleiding van mijn bemiddelingsopdracht.

Een kritische reflectie over de ziekenhuisnetwerken lijkt mij noodzakelijk. Mogelijks kan deze rede een aanzet vormen om de ziekenhuisnetwerken te herbekijken.

Als bemiddelaar stelde ik vast dat er stelselmatig netwerken werden goedgekeurd, gespreid over de tijd. Hierdoor zijn de randvoorwaarden voor de laatste in de rij veel beperkter dan voor de netwerken die in het begin gevormd werden. Wetende dat er elders in België voordien ook al kleinere netwerken erkend werden, is het moeilijk verdedigbaar om de grootte van het netwerk als argument aan te halen om een erkenning te weigeren.

Zoals hierboven gesteld zijn er in het Vlaams Gewest maximum 13 netwerken mogelijk. De vraag stelt zich waarom men niet eerst een globaal kader heeft uitgetekend voor deze 13 netwerken. Ik verwijs hier graag naar de hulpverleningszones in West-Vlaanderen. Sinds 1 januari 2015 zijn in ons land alle gemeentelijke brandweerdiensten opgegaan in 34 hulpverleningszones (exclusief Brussel). Dit zijn er twintig in Vlaanderen, waarvan vier in West-Vlaanderen (Zone 1, Zone Midwest, Hulpverleningszone Fluvia en Brandweer Westhoek). De samenwerking verloopt er vlot. Kan er ook voor de samenwerking tussen ziekenhuizen in netwerken overgegaan worden tot een opgelegde samenwerking? De voor- en nadelen moeten worden opgelijst. Uit de organisatie van de hulpverleningszones kunnen zeker lessen getrokken worden en er zijn ongetwijfeld best practices die voor de ziekenhuisnetwerken ook van toepassing zijn. In dit geval zou het probleem zich niet stellen dat er verschillende kandidaten zijn voor één programmatorisch nummer dat nog kan worden toegekend via erkenning.

Verder lijkt een samenvallen van de ziekenhuisnetwerken met de referentiezones en eerstelijnszones een belangrijk element. Dit zou bijdragen tot meer transparantie voor de burger en een verhoging van de efficiëntie.

Dit lijken mij mogelijke pistes die in de toekomst kunnen bekeken worden. Het zijn natuurlijk de politiek verantwoordelijken die keuzes moeten

maken op beleidsmatig vlak. Dergelijke veranderingen brengen ongetwijfeld onzekerheid met zich mee; de zekerheden van vandaag worden hier niet graag voor opgegeven.

Centraal staat het belang van de patiënt. Elke inwoner heeft recht op kwaliteitsvolle zorg en behandeling. De basisvraag is: wat zou voor de patiënt in West-Vlaanderen de beste oplossing zijn? Hoe kan de beste zorg worden geboden aan de patiënten in West -Vlaanderen? Er moet worden gestreefd naar de best mogelijke kwaliteit van zorg. Hierop heeft de patiënt recht.

Om toekomstige uitdagingen efficiënt aan te pakken moeten ziekenhuizen samenwerken. Het vinden van een evenwicht dat enerzijds kwalitatieve zorg stimuleert en anderzijds de samenwerking tussen ziekenhuizen stimuleert is essentieel.

Er moet vooral een bereidheid zijn om samen te werken en een zekere maturiteit. Snelle en efficiënte besluitvormingsprocedures en duidelijke afspraken zijn hierbij van groot belang.

Tenslotte benadruk ik graag één van de essentiële voorwaarden voor het succes van samenwerking in ziekenhuisnetwerken: transparantie en wederzijds vertrouwen. Een netwerk kan niet worden opgezet zonder een stevige vertrouwensbasis tussen de actoren. Dit is de kern.

14

Dankwoord

Volgende personen leverden vanuit hun invalshoek en expertise een bijdrage voor deze rede:

- Diederik Declercq, adjunct-adviseur, Economie en Europese en Internationale samenwerking, Provincie West-Vlaanderen
- Rino Defoor, verbindingsambtenaar van de gouverneur van West-Vlaanderen
- Em. prof. dr. Filip De Rynck, departement bestuurskunde en publiek management, UGent
- Elizaveta Gjurova, predoctorale medewerker, faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, UGent
- Lies Lefevere, adviseur, Economie en Europese en Internationale samenwerking, Provincie West-Vlaanderen
- Sarah Maes, beleidsmedewerker Noordzee, Federale Diensten gouverneur West-Vlaanderen
- Chris Marey, beleidsadviseur, Vlaamse Dienst van de gouverneur
- Anne Martens, arrondissementscommissaris
- Filip Meuris, algemeen secretaris, Intercommunale Leiedal
- Prof. Herwig Reynaert, faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, UGent
- Geert Sanders, algemeen directeur, West-Vlaamse Intercommunale (WVI)
- Ine Soenen, coördinator, Geïntegreerde Plattelandsontwikkeling, dienst Economie en Europese & Internationale Samenwerking, Provincie West-Vlaanderen
- Ann Tavernier, bestuursdirecteur, diensthoofd Stafdienst Provinciegriffier & Economie, Europese en Internationale Samenwerking, Provincie West-Vlaanderen
- Jan Vandecavey, directeur Integraal Waterbeleid, Provincie West-Vlaanderen

- Filip Vanhaverbeke, algemeen directeur, Intercommunale Leiedal
- Tom Vermeersch, adjunct-adviseur, Economie en Europese en Internationale samenwerking, Provincie West-Vlaanderen
- Saskia Verriest, algemeen directeur, Dienstverlenende vereniging (DVV) Midwest

Kabinetschef Koen Surdiacourt coördineerde het geheel en finaliseerde de tekst.

Het Algemeen Secretariaat Gouverneur West-Vlaanderen bood de nodige ondersteuning.

Deelname aan panelgesprek op 20 december 2024¹⁰⁴:

- Steven Michiels, bestuurder Common Ground
- Bern Paret, directeur Streekwerking, Provincie West-Vlaanderen
- Kathy Vandenmeersschaut, administrateur-generaal, Agentschap Wegen en Verkeer
- Saskia Verriest, algemeen directeur, dienstverlenende vereniging (DVV) Midwest

Moderator: Em. prof. dr. Filip De Rynck, departement bestuurskunde en publiek management, UGent

Oprechte dank aan iedereen.

104 Voor de toespraak in de provincieraad werd Artificiële Intelligentie gebruikt voor de verwerking van de tekst.