



# DEEL 6

## De nutssectoren en publieke infrastructuur

Filip De Rynck (UGent)  
Lieven Janssens (UAntwerpen)

# Deel 6 - De nutssectoren en publieke infrastructuur

## 1. [Leeswijzer](#)

### *a. HOE KWAM DEZE TEKST TOT STAND?*

Voor de “toekomstvisie voor lokaal en binnenlands bestuur” selecteren we 11 actuele maatschappelijke opgaven om de ideeën over een bestuurlijke architectuur te inspireren en door te denken. De studie van recente **rapporten** en **gesprekken** voeden dit deel over de nutssectoren:

- Frank Vanbrabant (Fluvius) - 26 mei 2023;
- Annemie Bollen (SERV) - 3 juni 2023;
- Wim Dries (VVSG en stad Genk, bestuurder van o.a. VVSG en Fluvius) - 13 juni 2023;
- Marleen Porto-Carrero (Farys) - 26 juni 2023;
- Mark Suykens (voormalig algemeen directeur van VVSG) - 5 april en 5 juli 2023.

De **ontwerpteksten** legden we voor aan een experten en stakeholders in het thema van publieke infrastructuur.

We verwerkten onder meer de **feedback** van de collega's bestuurskundigen van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (KU Leuven, UGent, UAntwerpen en UHasselt), Peter Van Humbeeck en Annemie Bollen (SERV), Mark Suykens (voormalig directeur VVSG) en Ward Van Hal (VVSG).

### *b. FOCUS VAN DEZE TEKST*

De nutssectoren zijn in dit deel **de netgebonden infrastructuren en diensten: elektriciteit, aardgas, warmte, koude, telefonie, datakabel/glasvezel, riolering en water**. Voor al die producten en diensten is het onderscheid van belang tussen productie, transport, distributie, verkoop en levering.

Over telefonie, datakabel en glasvezel hebben we het in dit hoofdstuk maar heel beperkt, dat vergt nog meer uitwerking en technische toelichting. Over de afval- en materialenproblematieken (en onder andere over de rol van afvalintercommunales) hebben we het hier niet.

We beschrijven in deze tekst de maatschappelijke opgave inzake publieke infrastructuur en wat dat betekent voor het **lokaal bestuur**, voor de **Vlaamse overheid** en voor de **interbestuurlijke verhoudingen**. De focus ligt vooral op de **interbestuurlijke relaties** en het probleem van **bestuurskracht bij lokale besturen**, gekoppeld aan de uitdagingen van de nutssectoren zelf.

We zijn **geen vakspecialisten** in deze materie maar denken de analyse op het domein door. De inhoud van de tekst valt onder de verantwoordelijkheid van de twee penhouders van de toekomstvisie (Filip De Rynck en Lieven Janssens) en is voorwerp van verder debat. We pretenderen dus geenszins volledigheid noch dat dit de enige visie is op het aanpakken van de maatschappelijke opgave.

Van alle maatschappelijke opgaven die we in het kader van de 'Toekomstvisie op het lokaal & binnenlands bestuur' bestudeerden, is dit de meest economische en ook de meest technische, gevat in een door de jaren gegroeide bestuurlijke organisatie die slechts voor weinig mensen inzichtelijk is. We kunnen het onmogelijk hebben over alle aspecten van financiering en aandeelhouderschap, over de kostprijs voor de burgers, over alle problemen van synergie, ... In dit deel focussen we vooral op enkele kernvragen in het perspectief van de interbestuurlijke problematiek.

Voor een aantal aspecten, die we in de tekst aanduiden, is zeker nog een meer doorgedreven financieel-economische analyse nodig. Dat overstijgt de reikwijdte van dit project.

### C. UIT HET PROFIEL VAN LOKALE BESTUREN 2030-2040

Het profiel van lokale besturen (hoofdstuk 3 uit de "Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur") bevat een aparte alinea over publieke infrastructuur.

→ Uit het profiel:

#### Publieke infrastructuur

*Het lokaal bestuur is zich bewust van zijn rol als het gaat over publieke infrastructuur: **zowel op het vlak van het opdrachthouderschap als het eigenaarschap**. De lokale overheid heeft een maatschappelijke rol in de aanpak van transities. In de nutssector gaat dat over de digitalisering (digitale meters), meer kostenefficiëntie en synergie in wegenwerken, continuïteit van energievoorziening en inzet op hernieuwbare energie en energietransitie.*

*Als **mede-eigenaar van een complex netwerk van nutsmaatschappijen** en vanuit een rechtstreekse betrokkenheid in het openbaar domein (wegenwerken) is er expertise nodig binnen het lokaal bestuur: voor de opvolging van de nutssector (organiek, financiering, aandeelhouderschap, beleidsmatige aspecten) maar ook voor het afstemmen en **opvolgen van nuts- en wegenwerken** (technische kennis, vorderingsstaten, synergievergaderingen).*

## 2. Analyse van de maatschappelijke opgave en trends in het veld

### a. DE MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE

De nutsvoorzieningen leveren ons dagelijks levensbelangrijke diensten: water en riolering, elektriciteit, gas, warmte... We zijn ze zo gewoon dat hun cruciale functies pas opvallen als ze (tijdelijk) wegvallen of storingen optreden. In het boek "*De essentiële economie*" noemen Deruytter en Juwet de energie- en waterinfrastructuur '*de publieke motor naar de sociaal-ecologische transitie*'. Daarmee wijzen ze enerzijds op de **noodzaak van een sterke rol van de overheid omwille van het economische en sociale belang van de nutsvoorzieningen** maar anderzijds ook op de problemen in de organisatie en werking van de nutssectoren om die transitie te ondersteunen.

In hun kritische analyse vatten ze de problemen als volgt samen: '*de inbedding van de netten in de verspreide ruimtelijke structuur van Vlaanderen, budgettaire krapte bij gemeenten, technocratische regulering en een gebrek aan ambitieus beleid op Vlaams niveau blijken cruciale knelpunten voor een sociaalecologisch beheer*' (Deruytter en Juwet, 183). In een nog breder perspectief gaat het evenzeer over de openbare dienstverplichtingen voor leveranciers en netbeheerders; over de taken die de regulatoren opnemen. Inzake water staat het debat over de afbakening van taken centraal tussen drinkwaterbedrijven, Aquafin, gemeenten, de Vlaamse Milieumaatschappij en de regulator.

Economen zoals Mazzucato (2014 en 2022) en De Grauwe (2014) en ook de SERV (rapporten van 2003 en 2004) hebben gewezen op de **cruciale rol van de publieke sector**. Die is er niet alleen om als een residu marktfalen op te lossen. De publieke sector heeft zelf een essentiële maatschappelijke rol of missie, onder andere in het aanpakken van de klimaatproblematiek en het bestrijden van ongelijkheid.

Mazzucato heeft het over 'missies' die motiverend werken en waarbij de overheid maatschappelijke krachten mobiliseert in de richting van maatschappelijke doelen. Die missies brengen publieke en private organisaties samen. Ze bieden een motiverend kader voor innovaties.

Het kritische citaat hierboven en het pleidooi voor een sterke publieke sector illustreren dat de nutssectoren het voorwerp moeten zijn van een zwaarwichtig politiek debat over hun rol in de klimaattransitie maar ook over de sociale aspecten van de nutsvoorzieningen. Doorheen de complexiteit van de bestuurlijke organisatie en de grote techniciteit van deze sectoren, die het debat vaak kleuren, zijn dit fundamentele politieke kwesties.

Het debat gaat daarbij over de rol van de overheid, over de betekenis van deze dienstverlening voor de samenleving, over de verhouding tussen overheid, markt en burgers. Dat is onze insteek voor dit hoofdstuk. Het is zoeken naar een lastig evenwicht tussen de schets van de politieke vraagstukken en de uitwerking van de financieel – economische aspecten die altijd ook deel zijn van de politieke discussies.

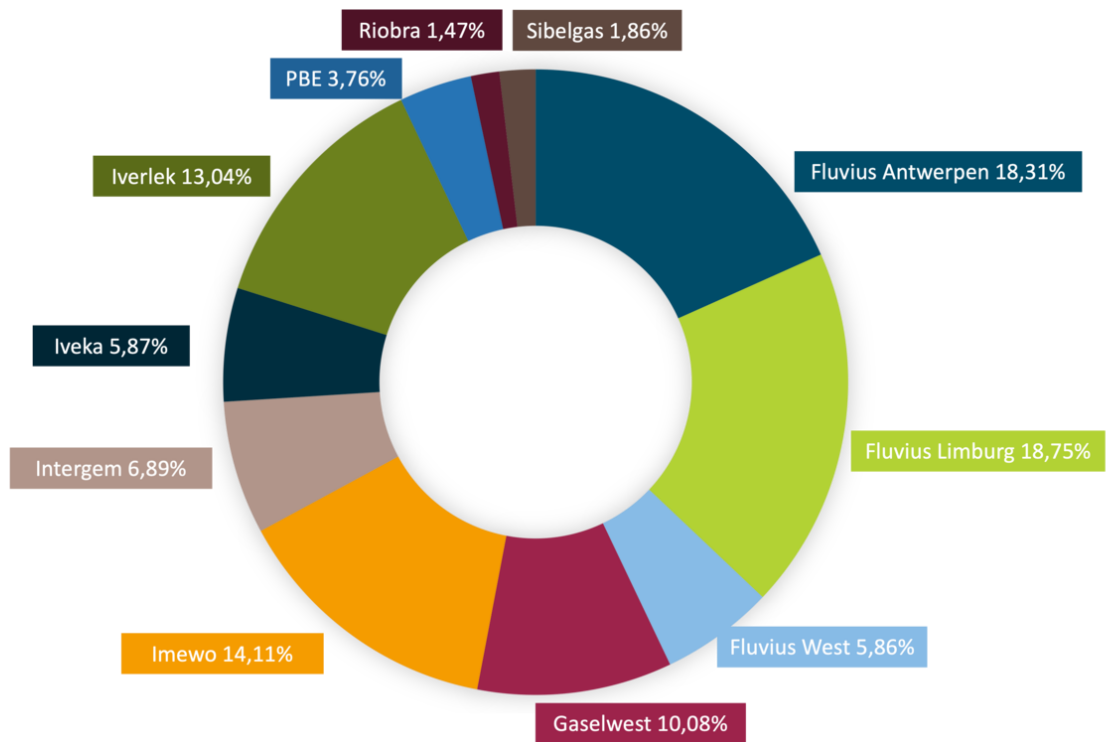
In de sfeer van de nutssectoren spelen onze lokale besturen een belangrijke rol, in tegenstelling tot de meeste van hun collega's in andere landen. Dat heeft met de specifieke geschiedenis te maken van de aanleg van de nutsleidingen in ons land, waarop we hier niet verder ingaan.

De Vlaamse **gemeenten zijn als eigenaars van de nutsvoorzieningen en als beheerders van energie- en waterintercommunales** gevat in processen van internationale liberalisering en belangrijke discussies over de financiering van deze nutsvoorzieningen (Ibidem, 182). Voor de organisatie van het binnenlands bestuur zijn de vragen: moeten zij die rollen blijven spelen en hoe moet de organisatie van de nutssectoren er in de toekomst uitzien? Moeten de lokale besturen eigenaar blijven; moeten ze aandeelhouder blijven (in de distributie maar ook in de productie?); hoe vullen ze de regisseursfunctie bij de coördinatie van lokale infrastructuurwerken in?

### ***b. TRENDS EN EVOLUTIES IN HET VELD***

We vatten op hoofdlijnen de organisatie van de nutssectoren samen, zonder details en zonder historische reconstructie.

- Distributie van **elektriciteit en gas** is het terrein van de voormalige distributienetbeheerders Infrax en Eandis, nu sedert 2019 in de Fluvius-groep in één koepelorganisatie gebundeld voor 11 intercommunales, waarbij nu nog alleen lokale besturen participeren (zie figuur).



*Figuur: Fluvius is de overkoepelende naam voor 11 Vlaamse opdrachthoudende verenigingen (intergemeentelijke samenwerkingsverbanden), waarvoor Fluvius System Operator de werkmaatschappij is.*

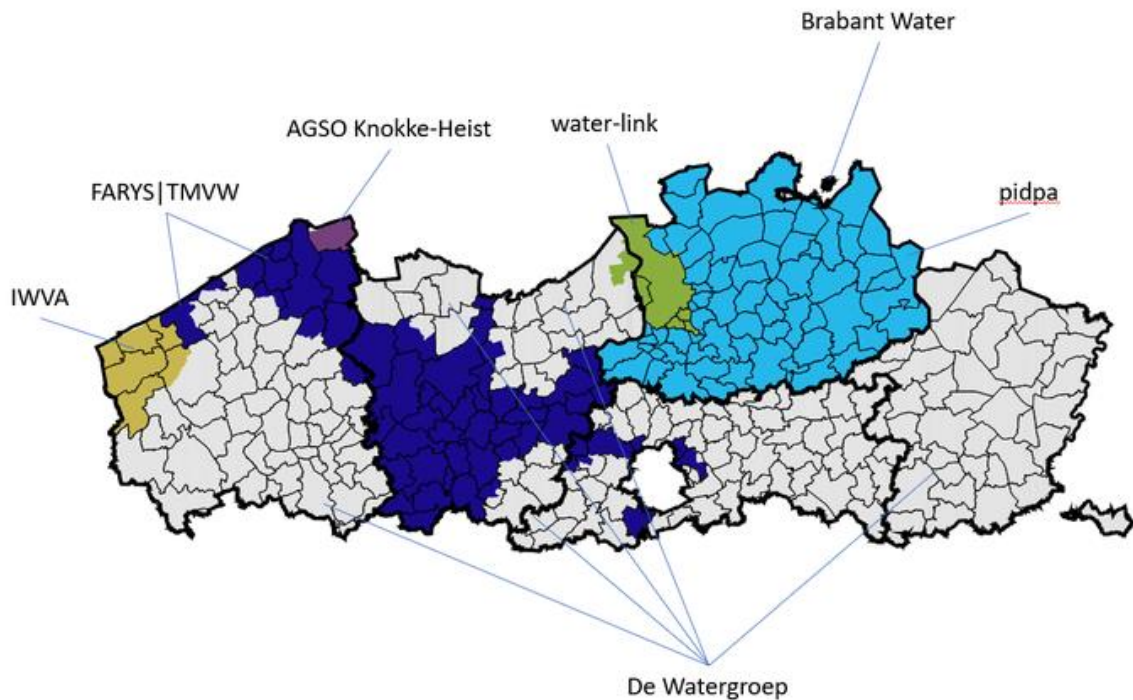
Productie en transport (in casu Elia voor elektriciteit en Fluxys voor aardgas) zit niet bij Fluvius. Dat kan niet omwille van de verplichte zogenaamde ‘unbundling’<sup>1</sup> (ontkoppeling cf. Europese richtlijnen, zie hieronder). De lokale besturen zijn wel nog aandeelhouders van Elia en Fluxys (zie voor meer details: Leroy, 2023).

- Her en der zien we de (de aanzet tot) meer **warmte- en koudenetten** ‘die vooralsnog beperkt gereguleerd worden en waarbij de ontvlechting tussen productie en netbeheer niet geldt. In deze relatief nieuwe sector (red: er bestonden al eerder warmtenetten) hebben de netbeheerders geen monopolie en moeten ze concurreren met commerciële bedrijven, maar ook met andere publieke organisaties, zoals afvalintercommunales en met burger-energiecoöperaties’ (Deruytter en Juwet, 187). Over de haalbaarheid en betaalbaarheid van warmtenetten is een aparte analyse nodig, die we hier niet uitwerken. Een aantal lokale besturen en intercommunales zijn hierbij betrokken partij.
- Ook op het vlak van **kabel / glasvezel en telecom** is er heel wat evolutie: Telenet en Fluvius hebben samen Wyre opgericht en Proximus werkt via Fiberklaar aan de uitrol van een glasvezelnetwerk. Hiervoor geldt geen monopolie, zodat de uitrol van parallelle netwerken mogelijk is.
- **Water en riolering** zit verspreid in Vlaanderen, bij een zevental drinkwatermaatschappijen (zie figuur) en een tiental rioleringsbeheerders. In de watersector zien we consolidatiebewegingen:
  - o De recente fusie van Antwerpse Water Werken (AWW) met PIDPA (“Adelta” als nieuwe naam);
  - o Farys dat een groot werkingsgebied heeft en daarnaast de Watergroep en Aquaduinen.

<sup>1</sup> Voor transport en distributie lopen de taken meer door elkaar. Elia beheert bijvoorbeeld een deeltje van de netten die onder de Vlaamse bevoegdheid vallen, namelijk de plaatselijk vervoernetten.



- Nu meer en meer sprake is van integraal waterbeheer (zie ook het concept van de integrale waterfactuur), met inbegrip van riolering en waterzuivering, zien we meer samenwerking:
  - o PIDPA, Water-Link en de Watergroep hebben al een verregaande samenwerking met Aquafin om zo maximaal synergie te zoeken in infrastructuur voor hemelwater en afvalwater;
  - o Farys en De Watergroep werken ook samen voor bepaalde projecten en infrastructuur.



*Figuur: waterbedrijven in Vlaanderen (situatie 1/1/2023, voor de aankondiging van de fusie van Water-Link & Pidpa)*

- De beweging naar nog meer fusies lijkt ingezet. Minister Demir kondigde in september 2023, bij de fusie van de twee Antwerpse maatschappijen Water-Link en PIDPA, aan dat nog meer fusies nodig zijn, tot volgens haar één watermaatschappij voor heel Vlaanderen. In de watersector zijn zogenaamde zuivere intercommunales actief (alleen bestaande uit lokale besturen). In tegenstelling tot de energiesector is in deze sector nooit sprake geweest van private participaties. De taakverdeling inzake water is ook veel minder juridisch geregeld dan dit het geval is voor de energiesectoren.

De meeste van de vermelde organisaties zijn intercommunaal ontstaan, vaak dan nog met specifieke financieringsintercommunales ter ondersteuning. Ondertussen zijn ze juridisch nog wel overwegend **intercommunaal georganiseerd maar functioneren ze als echte bedrijven** en steeds meer ook op een internationale markt. Ze zitten tussen de ratio's van een bedrijf en deze van een overheid en ze functioneren onder de regie van de regulator(en).

Vanaf de eeuwwisseling nam de invloed van **Europese regulering** toe. Europa eiste vanaf 2007 de zogenaamde 'unbundling' van de energiesectoren: de ontvlechting van de keten van productie, levering en distributie. Europese richtlijnen legden de verplichting op om voor de distributie te werken met onafhankelijke regulatoren: zo ontstond de VREG voor Vlaanderen in 2015. Vanaf 1999 was er al de CREG voor de regulering van de netbeheerders (Fluxys en Elia) binnen de federale bevoegdheden (transmissienetten, vervoersnet voor gas, prijzen,...).

In 2009 kwam de Vlaamse Waterregulator, ingebed in de VMM. We stippen nog aan dat er verschillen zijn tussen de rollen van de regulatoren in de nutssectoren, zeker ten aanzien van investeringsplannen. Voor drinkwater bijvoorbeeld geeft de regulator enkele advies; voor sanering (Aquafin) ziet de Vlaamse Milieumaatschappij toe, maar is geen goedkeuring noch advies vereist van de regulator. Voor Telecom is de federale overheid bevoegd en ook daarvoor is een regulator ingericht (het BIPT).<sup>2</sup>

Medio 2023 besliste de Vlaamse regering tot de oprichting van **één onafhankelijke Vlaamse nutsregulator voor het grootste deel van alle netgebonden infrastructuur** (elektriciteit, gas en water maar niet voor kabel, glasvezel). Dat is echter op dit moment<sup>3</sup> nog maar een voorstel.

### ***C. DE BESTUURLIJKE AGENDA VOOR DE NUTSSECTOREN***

In dit onderdeel gaan we kort in op de dossiers die op de bestuurlijke agenda staan en die samenhangen met de organisatie van de nutssectoren in het binnenlands bestuur. We doen dat op hoofdlijnen, zonder technische details en onder voorbehoud dat hierover nog meer overleg en debat nodig is.

#### **Duurzaamheidstransitie**

De agenda van de waterproblematiek zit behoorlijk vol met een reeks problemen of ambities die lokale besturen en hun intercommunales rechtstreeks aanbelangen en grote kosten voor investeringen meebrengen: waterschaarste, wateroverlast, te snelle afvoer van regenwater, verharding en ontharding, oude waterleidingen en oude rioleringen, behandeling van afvalwater, het veel te traag bereiken van de **door Europa vereiste waterkwaliteit**. In het aparte hoofdstuk over waterbeleid komen we op enkele aspecten terug.

*‘Een duurzaam warmte- en elektriciteitsnet vraagt een shift van een elektriciteitsnet gebaseerd op centrale productie van fossiele energie en kernenergie naar een flexibel, slim netwerk op basis van lokale zonne- en windenergie’* (Deruytter en Juwet, 189). Er komt een toenemende elektriciteitsvraag, er is de druk om burgers actief te laten participeren. We moeten het aardgasnet afbouwen, terwijl de distributienetbeheerders de laatste decennia nog fors (tot 2017) in dat aardgasnet investeerden. De pluralisatie van energie-oplossingen ... daagt de traditionele werking van de publieke netbeheerders en de lokale besturen uit’ (Ibidem, 189).

Met de pluralisatie wijzen de auteurs in dit citaat op de verscheiden manieren waarop energie tot bij burgers komt of ook van burgers zelf komt (bv. zonnepanelen, warmtepompen, coöperaties,...), in tegenstelling tot de vroegere situatie waarbij alleen maar de klassieke energietoelevering door monopolisten bestond. Lokale besturen zitten in verschillende rollen midden deze pluralisatie en dat kan tot rolconflicten leiden.

Om de **energietransitie** het hoofd te bieden staan we voor **grote investeringen** in de bestaande netten. De vraag is of het niet efficiënter is om daarbij gebiedsgericht te werken: bv. de defossilisering en de transitie meteen wijkgericht en gebiedsdekkend realiseren. Daarnaast zijn er immers nog uitdagingen:

- Netinvesteringen kunnen goedkoper door een geïntegreerde infrastructuurplanning en door graafwerken voor de infrastructuurvoorzieningen beter op elkaar af te stemmen. Nu verloopt slechts één op de vijf werken in **synergie**. Een integraal infrastructuurplan, meer geïntegreerde regulering en versterking van de lokale planningscapaciteit moeten zorgen voor evenwichtige

---

<sup>2</sup> Voor bepaalde gemeenschapsbevoegdheden is de Vlaamse overheid bevoegd en treedt de Vlaamse regulator voor de Media op.

<sup>3</sup> Situatie medio september 2023.

en gecoördineerde infrastructuurinvesteringen waarbij we zorgzaam omspringen met materialen, financiële en personele middelen (zie hieronder).

- Bij de **digitalisering van de netten** en de resterende uitrol van digitale meters kunnen de kosten zakken (o.a. door andere modaliteiten voor de uitrol van de tellers/meters en andere rapporteringsverplichtingen) en de baten stijgen door het gebruik van de digitale meter te faciliteren.
- De **financiering van netten** vergt een betere regeling. Het hoog bedrag aan 'netschulden' zorgt voor hoge en stijgende rentelasten die gespreid over de komende 10 jaar nog bijzonder veel geld zullen kosten. Hoge schulden bemoeilijken de financiering van nieuwe miljardenplannen voor de netten. Door een andere investeringslogica en financieringswijze moeten we zoeken naar manieren om vermogenskosten te laten dalen en de prijsverhouding tussen fossiel- en klimaatvriendelijk verwarmen gezond te maken. Kortom: performante distributienetten zijn cruciaal en vergen heel wat inspanningen, niet alleen van Fluvius en de netbeheerders, maar ook van de Vlaamse overheid en de VREG om de netten kostenefficiënter en toekomstgerichter te ontwikkelen en om ze gezonder te financieren (zie hieronder).

### De kost van de ruimtelijke versnippering

De kost van de ruimtelijke versnippering voor de uitbouw en onderhoud van de nutssectoren is in Vlaanderen zeer hoog. De maatschappelijke kost bij **verspreide bebouwing** is volgens experts zeven maal hoger dan in stedelijk gebied (Vermeiren ea, VITO, 2019). Deruytter en Juwet wijzen op de onvoorziene sociaal-ruimtelijke ongelijkheden en Mattheüseffecten door de verrekening van allerlei kosten via de regionale en federale heffingen of via het distributienettarief: kwetsbare stadsbewoners profiteren in verhouding minder, energie- arme bedrijven betalen in verhouding te veel en fossielvrije warmte-alternatieven krijgen te weinig gelijke kansen.

De problemen van de **lage aansluitingsgraden op riolering en de lage zuiveringsgraden van het water** in grote delen van het meer landelijke Vlaanderen zijn ondertussen overbekend. De sterke verhoging van de waterfactuur vertaalde zich maar deels in hogere investeringen, deels ook in dividenden voor de lokale besturen. De procedures voor aanvragen voor aanleg van riolering liepen en lopen stroef.

Het proces van schaalvergroting van de watermaatschappijen is volop aan de gang. Dat lijkt een gunstige factor te zijn voor een betere afstemming met de ruimtelijke problematieken.

### Vragen over financiering en aandeelhouderschap

Fluvius zit als organisatie in een dubbele spanning: tussen de ratio's van overheden en deze van een groot bedrijf en vervolgens in de verhouding tussen de lokale overheden en de Vlaamse overheid, vaak nog met de onafhankelijke regulator als derde actor met een grote impact op de werking.

Fluvius zelf is als organisatie ook een machtsfactor onder andere omwille van de **informatie- en kennisasymmetrie ten opzichte van de lokale en de Vlaamse overheid**. Bij lokale besturen is ook wel te horen dat zij de speelbal van Fluvius zijn. Doorheen die verhoudingen, zowel in het bestuur van Fluvius als met de Vlaamse overheid, spelen dan bovendien ook nog eens partijpolitieke tegenstellingen en partijpolitieke strijd. En binnen partijen kunnen de meningen sterk verschillen tussen mandatarissen die lokaal en deze die op Vlaams niveau actief zijn.



De kritiek op het **aandeelhouderschap van de lokale overheden** neemt toe samen met de **urgentie van de transitie**. Aandeelhouderschap steunt toch deels op het financieel belang voor de lokale besturen en dat spoort niet altijd met het algemeen belang van de energietransitie. Het is gebruikelijk dat lokale besturen een kapitaalvergoeding uitgekeerd krijgen. Sommigen vinden dat een verkapte 'gemeentebelasting' want die vergoeding maakt uiteraard deel uit van de kostprijs voor de eindgebruikers. Volgens critici *'behandelen de gemeentelijke vertegenwoordigers de energie-intercommunales vaak vanuit een passieve aandeelhouderslogica, waarbij de jaarlijkse dividenden en het niveau van de dienstverlening centrale bekommernissen zijn'* (Deruytter en Juwet, 194).

Het zorgt voor spanningen bij lokale besturen, die al onder financiële druk staan, tussen enerzijds de hoogte van de dividenden, de betaalbaarheid van de energiefactuur voor burgers en de gevolgen van de omslag door de energietransitie voor en de daarbij horende investeringskosten. Dat doet bij sommigen de vraag rijzen of de lokale besturen wel willen investeren in de energie-omslag als dat hun dividenden onder druk zet en tot kapitaalsverhogingen zou leiden. Hierover is ongetwijfeld nog een veel meer genuanceerde financieel-economische analyse nodig, die we hier niet kunnen uitwerken. Een en ander hangt ook samen met de wijze van financieren van deze investeringskosten (leningen, vreemd vermogen, tarieven,...).

Dergelijke discussies zetten de zaken op scherp. **Er is geen visie over het lokale en Vlaams bestuur heen, ook niet over het aandeelhouderschap**. Fluvius leent nu om dividenden aan de lokale besturen te betalen. Kapitaal van de Vlaamse overheid inbrengen zal in het huidige financieel model misschien nodig zijn (bv. om die schulden af te lossen) tenzij de VREG toestemt met een kleiner eigen vermogen van Fluvius. De financiële discussie gaat daarom samen met het politieke debat over de aansturing van Fluvius.

Bovendien is de kritiek dat **lokale besturen niet in staat zijn om te sturen** omwille van de informatie- en kennisasymmetrie bij Fluvius als organisatie van experts en technici, waardoor de macht bij de netbeheerders ligt. Van een regulator verwachten we wel sturing op het algemeen belang maar dan moet de regulator daartoe ook als zodanig optreden. De vraag is of de VREG dat nu te weinig doet en of de VREG daarvoor adequaat is uitgebouwd.

Sommige partijen koppelen daar ook **ideologische aspecten** aan (de noodzaak van een eengemaakt tarief of de inbreng van privaat kapitaal). Een participatie van de Vlaamse overheid in Fluvius is theoretisch denkbaar, in een minderheidspositie dan wellicht, maar dat spoort dan weer niet met de manier waarop bepaalde partijen binnen de Vlaamse overheid aan een sterkere sturing en machtspositie denken.

Het kan wellicht nuttig zijn om het gesprek over samenwerking tussen lokale en Vlaamse overheid te baseren op **een totaalvisie**, waarin ook de belangen en participaties van de lokale besturen in Elia en Fluxys opgenomen zijn. Hoe dan ook en zonder nu stelling in te nemen (dat vergt een debat dat de mogelijkheden van dit project overstijgt): het is overduidelijk dat de financieringsproblematiek en de interbestuurlijke verhoudingen intens verweven zijn. Ook dit deel van de noodzakelijke financieel – economische analyse kunnen we hier alleen maar situeren. De vraagstukken zijn in elk geval groot. Hoe financieren we de vernoemde uitdagingen: door vreemd vermogen in te brengen, door de tarievenstructuur te veranderen, door meer eigen vermogen van de lokale besturen, eventueel gekoppeld aan de intrede van de Vlaamse overheid?

## Horizontaal of verticaal integreren

In de discussie over de toekomst gaat het uiteraard over aandeelhouderschap, zeggenschap, financiële en machtsbelangen<sup>4</sup>. Op een eerder operationeel niveau staat de zogenaamde horizontale of de verticale integratie centraal.

- Horizontaal betekent over de grenzen van de verschillende nutssectoren; verticaal betekent binnen dezelfde nutssector. Fluvius spreekt de ambitie uit om te evolueren naar een zogenaamd 'multi-utility' bedrijf. Het zou voor alle distributie kunnen instaan, ook voor water. Dat zou tot minder hinder leiden op het openbaar domein, tot een betere dienstverlening en minder kosten (sleufkosten om leidingen te vervangen en onderhouden). Dat is een vorm van **horizontale integratie** over nutssectoren heen.
- **Verticale integratie** is door Europese richtlijnen voor elektriciteit en gas verboden. Voor water geldt dat niet: verticale integratie kan betekenen dat waterproductie, transport, riolering en waterzuivering samen zitten in een integraal waterbedrijf. De recente samenwerking tussen bv. PIDPA en Aquafin op vlak van riolering is ook een aanzet tot meer verticale samenwerking: lokale en bovenlokale rioleringsaanleg komen samen met de watervoorziening.
- Anderen pleiten ervoor om water en riolering enerzijds en elektriciteit/aardgas/warmte anderzijds gescheiden te houden. In die visie zou Fluvius focussen op de energietransitie, eerder dan nog verder horizontaal te verbreden. In zo'n scenario zou wel nog voor specifieke aspecten sprake kunnen zijn van horizontale specialisatie, bv. in het beheer van de meters in elke woning. Op dat vlak lijkt er wel bereidheid en consensus te zijn om efficiëntiewinsten te boeken.

**De visie op de soorten integratie is nooit alleen een technische kwestie, ze is altijd ook politiek geladen.**

In de Vlaamse regering is er nu zeker geen draagvlak om water in te kantelen bij Fluvius. Ook drinkwatermaatschappijen zoals Water-Link/PIDPA en Farys zien die strategie van Fluvius voor her drinkwater niet zitten. Zoals aangegeven: op het vlak van gezamenlijke meters lijkt samenwerking wel mogelijk.

## Het probleem van planning en synergie

Op het meest operationele niveau, dat van de werken in de straat, ziet elke burger de problemen. In het werkveld werken de maatschappijen van de nutssectoren elkaar vaak tegen. De beoogde en al vaak beloofde '**synergie**' op het vlak van de ingrepen in de publieke ruimte, werkt nu niet. Uit gesprekken met stakeholders blijkt dat slechts in 1 op 5 projecten van synergie sprake is. Nochtans toont de kostprijs wel het belang: 80€/m<sup>2</sup> sleufkost versus 15€/m<sup>2</sup> kost van de kabels zelf.

Synductis (samenwerking tussen de maatschappijen voor minder hinder bij openbare werken) en GIPOD (Generiek Informatieplatform Openbaar Domein, waar nutsbedrijven, lokale overheden en aannemers verplicht hun werken bijeenbrengen in één platform om werken te bundelen en theoretisch ook minder hinder te veroorzaken) hebben voor dit probleem onvoldoende oplossingen geboden.

Dat is een bijzonder **probleem omdat dit voor burgers in het straatbeeld bijzonder opvallend is en tot grote ergernissen leidt**. De inefficiëntie, de schade aan de publieke ruimte, de onnodige kost en de versnipperde inzet van (schaarse) arbeidskrachten springen iedereen in het oog.

---

<sup>4</sup> Door zowel de Vlaamse overheid als door nutsmaatschappijen zelf (bv. Fluvius en Pidpa) zijn er al studies gebeurd die toekomstscenario's in beeld brengen. Zie studie Cap Gemini (iof minister Homans, 2016), studie KPMG (iof Fluvius, 2018) en studie KPMG (iof Pidpa, 2020).

GIPOD en KLIP (Kabel en Leiding Informatie Portaal) hebben andere uitgangspunten, respectievelijk het vermijden van hinder bij werken in het openbaar domein en het voorkomen van graafschade aan ondergrondse leidingen. De tijdslijmieten om data in te geven op het GIPOD zijn te kort om tot een optimale planning te komen. Een geïntegreerde langetermijnplanning die de koppeling maakt met KLIP onder regie van de lokale besturen is nodig

Er is **nauwelijks een cultuur van samenwerking** en daarvoor bestaat ook te weinig kader (bv. wie is leidend tijdens synergie-werken?). Een actueel voorbeeld is de aanleg van glasvezel waar Telenet (Wyre) en Proximus (via Fiberklaar) mekaar nu beconcurreren en we naar de situatie dreigen te evolueren waarbij in heel Vlaanderen twee kabels naast elkaar zouden liggen. Bovendien doen ze dat nu allebei solo terwijl alle straten de komende jaren nog open moeten voor Fluvius in het kader van de versterking van het net voor de energietransitie (cf. supra, geschatte kost van 11 miljard euro). Arthur D. Little becijferde wat dit aan Vlaanderen kost: 4,2 miljard voor dubbele infrastructuur.

**Er is geen visie op langere termijn.** Zo blijven leidingen van saneringen (bv. aardgas) in de grond zitten naast een nieuwe leiding en vervolgens vereist dat overkoppelingen. Dat is een financiële kost (de leidingen moeten er ooit toch uit) én een milieukost (omwille van vaak nog asbesthoudende leidingen) die we naar de komende generaties doorschuiven. Het onnodig dubbel openen van sleuven en voetpaden heeft macro-economisch een enorme kost, naar schatting 400 à 500 miljoen euro per jaar. Indien maatschappijen samen meters zouden plaatsen, kan dat naar schatting 100 miljoen euro per jaar opbrengen.

We hebben in Vlaanderen geen globale planningstool, zoals MIRT in Nederland (Meerjarenprogramma voor Infrastructuur, Ruimte en Transport). We hebben geen software om die planningen te bundelen, met uitzondering van een project tussen Water-Link & Fluvius in de stad Antwerpen.

Synergie in de meer collectieve projecten komt evenmin tot stand door het vasthouden aan het werken met vastgelegde kwartaalprogramma's, bv. bij riolering. De aanleg van riolering (en de vaak bijbehorende heraanleg van straten) zou meer leidend kunnen zijn. Er is nood aan afstemming van financiering en planning zodat dergelijke investeringen steeds integraal en in synergie gebeuren. Mogelijk kan dat in een vorm van geïntegreerde '**Vlaamse infrastructuurcel**'.

In afwachting van een totaalvisie is de enige pragmatische manier voor verbetering om zo goed mogelijk samen te werken en het splitsen van duidelijke verantwoordelijkheden (bv. EU productie, Vlaamse overheid transport, lokaal distributie en meters ...). Ook het ontkoppelen van eigendom van nutsleidingen enerzijds en het beheer ervan anderzijds kan soelaas bieden in dat debat.

### 3. Elementen voor de toekomstvisie

#### *a. WAT BETEKENT DIT VOOR HET LOKAAL BESTUUR?*

##### **Nood aan lokale verankering?**

De energiesector is al jaren in sterke transitie. Na de liberalisering van de energiemarkt (met ingang van 1 juli 2007) en het energiedecreet van 8 mei 2009 (gewijzigd in 2022), is die sector erg veranderd, ook onder druk van de klimaat- en energiecrisis. Discussies over hernieuwbare energie, groenestroomcertificaten, digitale meters, de eventuele evolutie naar meer decentralisatie van opslag,... zijn maar enkele indicaties van deze snelle veranderingen. De omslag naar een **meer decentrale stroomproductie** op termijn vraagt heel wat aanpassingen ten opzichte van een tot nu toe overwegend sterk centraal gestuurd systeem. Die transitie staat nog maar aan het begin.

Dat sterke lokale besturen **essentieel zijn voor de duurzaamheidsagenda** is een evidentie en is ook een leidend principe in dit rapport. Maar moeten ze daarom eigenaars en aandeelhouders blijven in de nutssectoren? Werkt dat die agenda in de hand of werkt het die agenda eerder tegen? Critici wijzen op de lastige en vaak ook conflicterende keuzes waar lokale besturen mee te maken hebben: (1) tussen de eigen financiële situatie; (2) de factuur voor de burgers en (3) de impact van de energietransitie op de investeringsbehoeften van de maatschappijen, met de mogelijke impact op de dividenden.

Is het daarom dan niet beter om met een Vlaamse maatschappij te werken en vervolgens via regelgeving te zorgen voor verplichte afstemming met de lokale besturen bij het ontwerpen van investeringsplannen voor infrastructuur? De regulator zou informatie kunnen bijhouden over de kwaliteit van de samenwerking met lokale besturen en daarop mee sturen, bv. bij het bepalen van het toegelaten rendement. Waarom zou lokale verankering nodig zijn als er alternatieven zijn? De vraag is pertinent en het definitieve antwoord kunnen wij hier niet geven. Er zijn nog teveel open vragen: wat zou bv. de impact zijn van een Vlaamse toetreding op de schulden, hoe zit het dan met de kosten van de overgang, met de waardering van de netten...?

**Het behoud van de lokale verankering, maar met inbegrip van de noodzakelijke bijsturing van de positie van de lokale besturen, steunt op argumenten over het belang van terreinkennis, de koppeling met lokale (sociale) dienstverlening, de koppeling met de lokale infrastructuur (wegen, rioleringen en publieke ruimte).** Duurzaamheid, herkenbaarheid van de dienstverlening en het verbeteren van het dagelijks comfort van burgers raken elkaar. Als we vinden dat lokale besturen een cruciale rol in de klimaattransitie moeten spelen, dan is de koppeling tussen het lokaal beleid en de nutssectoren voor het Vlaams binnenlands bestuur een strategische troef.

Het gaat daarbij ook en vooral om de (betere) democratische verankering van dit essentieel deel van de publieke economie en van de energietransitie die ermee gepaard moet gaan. De omslag naar een meer decentrale organisatie van de energiesystemen houdt ook het potentieel in van een sterkere participatie van burgers, al dan niet in coöperatief verband. Dat zijn elementen die eerder doen pleiten voor een blijvende maar wel bijgestuurde lokale verankering.

**Ook wetenschappers die kritisch kijken naar de huidige organisatie, houden toch vast aan de gemeentelijke verankering:** 'met het gemeentelijk bezit van de nutsvoorzieningen hebben we in Vlaanderen een bijzondere hefboom die op vlak van democratisch en inclusief bestuur veel sterker zou kunnen ingezet worden' (Deruytter en Juwet, 198).

Zij koppelen de lokale inbedding dan wel aan een meer participatieve structuur, die in het verlengde ligt van de visie in dit rapport over het lokale niveau. Zij pleiten ervoor om de overlegcomités en bestuursraden meer open te laten functioneren als 'platformen voor uitwisseling tussen netbeheerders, gemeenten, experts en maatschappelijke actoren'. Dat zou moeten helpen om het debat uit de strikt financieel-technocratische logica te halen en in te bedden in een debat over de maatschappelijke rol van het energie- en watersysteem. Dat is een pleidooi voor een ruimere betrokkenheid van de 'civil society': de lokale verankering blijft maar krijgt een ruimere maatschappelijke inbedding.

Deruytter en Juwet pleiten ervoor om de sociale en ecologische beleidskeuzes van de lokale besturen niet afhankelijk te laten zijn van de financiële structuur van de intercommunales en de netbeheerders meer ruimte te bieden voor duurzame investeringen (Ibidem, 201). Dat lijkt een logische conclusie die voortvloeit uit de keuze voor verankering in lokale besturen, maar het brengt ongetwijfeld een bijzonder complexe problematiek van **herziening van de financieringsstromen** mee.

Meer dan een open suggestie voor het debat is dat dus niet. Op dit punt komt dan zeker ook de regulator in beeld, die Fluvius de ruimte moet bieden om leningen op andere manieren te financieren, via bv. overheidsfondsen of een bank zoals Belfius. In het buitenland steunt de financiering ook op participaties van burgers en van het maatschappelijk middenveld, een piste die in Vlaanderen nagenoeg onontgonnen is en die wellicht botst met de relatief omvangrijke schaal van de nutsmaatschappijen.

### **Bestuurskracht en aansturing**

De huidige structuur van Fluvius met regionale comités, tussenstructuren, financieringsvehikels en holdingbesturen is -ondanks alle goede intenties- ook voor veel lokale bestuurders nauwelijks nog te volgen. Wie in die bestuursorganen zetelt, ervaart dat wellicht anders, ook omdat de maatschappijen zich bewust zijn van deze kritieken en intern moeite doen om goed te informeren en hun (regionale) bestuurders te betrekken.

Voor veel lokale besturen en in het bijzonder voor gemeenteraadsleden is de **transparantie echter ver zoek**. De zwakke bestuurskracht is een factor: de meeste gemeenten hebben helemaal geen capaciteit in huis om deze dossiers goed op te volgen. Ook op het vlak van de slagkracht is er een probleem want elke formele beslissing (bv. statuten, kapitaalverhoging) vergt goedkeuring door alle lokale besturen. Het behoud van het aandeelhouderschap zou samen met de fusie van gemeenten de aanleiding kunnen zijn om zowel de democratische kwaliteit als de doelmatigheid van de maatschappijen aan te scherpen. Hierboven hadden we het al over de mogelijke verruiming van de democratische basis door grotere betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. Maar ook dat vergt bestuurskracht.

Het is voor ons duidelijk dat er een verschil is voor het debat tussen de huidige situatie met 300 lokale besturen en het toekomstige alternatief met minder maar sterkere lokale besturen. In de situatie met 300 lokale besturen lijkt het huidige model van lokale verankering nauwelijks houdbaar noch verdedigbaar. Dat is anders in een model met minder maar sterkere lokale besturen.

Volgens het profiel van sterke lokale besturen dat wij in dit rapport hanteren, zouden sterkere lokale besturen nog veel meer verantwoordelijkheid moeten opnemen voor de sociaal-ecologische transitie. Dat versterkt het argument om de strategische koppeling met de nutssectoren op het lokale niveau zeker te behouden. Die besturen zouden meer capaciteit in huis moeten hebben om de aansturing van de maatschappijen actiever op te nemen en op te volgen. De besluitvorming in de maatschappijen zou met minder maar sterkere lokale besturen performanter kunnen zijn.

## *b. KOPPELING MET BELENDEDE BELEIDSDOMEINEN*

### Koppeling met ruimtelijke visies

De verdere uitbouw van de nutssectoren staat niet los van de ruimtelijke visie. Er zijn eerste studies uitgevoerd over een **ruimtelijke energiestrategie** op Vlaams niveau en er is een begeleidend handboek<sup>5</sup>. Provincies en sommige intercommunales zijn daarmee aan de slag, maar een Vlaams kader ontbreekt tot nu toe. Keuzes voor ruimtelijke verdichting, zoals geformuleerd in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (2018), hangen nauw samen met de betaalbaarheid en de kosten van de nutssectoren. Ook bijkomende verdichting vergt echter nieuwe infrastructuurkosten, dat aspect komt in de discussie weinig aan bod.

Zeker ook voor de **watersector** is de keuze voor ruimtelijke verdichting en de betaalbaarheid van waterzuivering cruciaal. De evolutie naar schaalvergroting en misschien naar één Vlaamse watermaatschappij sluit daarbij aan. Ook in dit alternatief zijn minder maar sterkere lokale besturen een belangrijke voorwaarde voor de werkbaarheid van de watermaatschappij(en).

### Synergie, afstemming van planning

We hadden het hierboven al over de problemen van synergie. Vanuit het perspectief van de burger is het gebrek aan afstemming tussen al die publieke, semipublieke en private maatschappijen frustrerend. Het jaagt de Vlaamse samenleving op hoge kosten en het is **voor burgers een dagelijks herkenbaar signaal hoe slecht de coördinatie tussen al deze maatschappijen verloopt**. Dat soort ergernis is wijd verspreid en het helpt niet om het vertrouwen in de overheid te versterken. Minstens op dit vlak zouden we een beter Vlaams beleid mogen verwachten, maar ook een grotere verantwoordelijkheid van de maatschappijen zelf en een sterker uitgebouwde rol van de lokale besturen als coördinerende actoren.

Lokale besturen zijn dan wel bestuurder in een aantal maatschappijen, maar blijkbaar hebben zij ook weinig impact op het gebrek aan afstemming bij het om de pakweg maandelijks weer open leggen van het publieke domein, dat dan vervolgens vaak in slechte staat achterblijft.

## **4. Besluit**

We herhalen dat dit hoofdstuk nog verder debat behoeft. We focusten op een aantal elementen in het perspectief van de interbestuurlijke problematiek. De verschillende vraagstukken, die soms ook door elkaar lopen, zitten ingebed in een bijzonder **complexe bestuurlijke organisatie**. Het was voor ons ondoenbaar om alle aspecten, ook de financieel-economische en de juridische aspecten, grondig door te lichten. Het is onder dat voorbehoud dat we hierboven de eerste tentatieve conclusies formuleren.

We beschreven de moeilijke en soms onverenigbare keuzes waar lokale besturen mee te maken hebben. Er is een toegenomen spanning tussen het huidige model waarin de lokale besturen centraal staan en de noodzakelijke omslag naar een ander en veel **meer pluriform gedecentraliseerd energiemodel**. In dat model zouden de lokale besturen in principe evenzeer centraal kunnen staan, als we vinden dat lokale besturen een cruciale rol te spelen hebben in de energietransitie.

---

<sup>5</sup> <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/draaiboek-regionale-ruimtelijke-energiestrategieen>



We hebben vragen gesteld bij de houdbaarheid van het huidige model met 300 lokale besturen. Het behoud van de lokale verankering zou gekoppeld moeten zijn aan een schaalvergroting van lokale besturen, zeker ook voor een **sterkere aansturing en een sterkere democratisering van de maatschappijen**. De schaalvergroting zou gepaard moeten gaan met een verbreding van de maatschappelijke participatie rond de lokale besturen. Het is evenwel een moeilijke en open vraag of een financieringsmodel mogelijk is dat deze transitie kan ondersteunen en dat de lokale besturen minder voor lastige dilemma's plaatst. Dat is een vraagstuk dat ook rechtstreeks de Vlaamse overheid en de rol van de regulator raakt.

Op een secundair niveau kwam de noodzakelijke koppeling aan bod met de ruimtelijke verdichting en met de mogelijkheden voor horizontale of verticale integratie. Op het meest operationele niveau hebben we een scherpe analyse gemaakt van de impact van het **gebrek aan synergie** bij de uitvoering van dagelijkse werken. Dat kost de samenleving bijzonder veel geld en is dus zeer inefficiënt. Het gebrek aan afstemming en het voor iedereen zichtbare financiële verlies: dat is wat burgers in hun straat zien. Het verlies aan vertrouwen is nog niet in de facturen verrekend.

## 5. Bronnen

Brassens, D., De Boeck, S. (2022), De essentiële economie. Motor voor een sociaal-ecologische transitie, ASP, Brussel.

De Grauwe, P. (2014), De limieten van de markt. De slinger tussen overheid en kapitalisme, Lannoo.

Deruytter, L., Juwet, G. (2022), 'Energie- en waterinfrastructuur: van vergeten netwerken naar publieke motor van sociaalecologische transitie', in: Brassens, D., De Boeck, S. (eds), *De essentiële economie. Motor voor een sociaal-ecologische transitie*, pp 181 – 206.

Leroy, J. (2023), 'Lokale besturen en de energiesector: een complexe relatie', in: *Lokaal - editie maart 2023*, Brussel: VVSG, pp 34-39.

Mazzucato, M. (2021), Lezing over de rol van publieke opdrachtgevers, Nederland: Rijkswaterstaat, januari 2021.

Mazzucato, M. (2014), De ondernemende staat. Waarom de markt niet zonder overheid kan.

Studie Cap Gemini (iof minister Homans), Vlaanderen 2020: visie op leidinggebonden nutssectoren, 167 p.

Studie KPMG (iof Fluvius), Synergie oefening inkantelen drinkwateractiviteiten in Fluvius, 23 oktober 2018.

Studie KPMG (iof Pidpa), 2020, Strategische studie naar potentiële kwalitatieve en kwantitatieve meerwaarden van verschillende toekomstscenario's, 25 juni 2020.

Vermeiren, K., et al. (2019), Monetariseren van de impact van urban sprawl in Vlaanderen, Brussel, VITO, Common Ground en VRP.