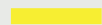


Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen



Filip De Rynck en Lieven Janssens,
Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen



Filip De Rynck en Lieven Janssens,
Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Colofon

Dit is een rapport van het **Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV)**, een consortium van de KU-Leuven (ook coördinator), de UGent, de UAntwerpen en de UHasselt. Het SBV heeft al heel wat studiewerk verricht over aspecten van het binnenlands bestuur. In het SBV (2021-2025) lopen nu 4 langdurige bestuurskundige onderzoeksprogramma's die cruciale problematieken bestuderen die verbonden zijn met de toekomst van de lokale besturen in Vlaanderen: (1) bestuurskracht (decentralisatie, fusie, ...), (2) regiovorming, (3) Gemeentefonds en (4) lokale democratie.

Minister Somers, bevoegd voor binnenlands bestuur, heeft via een bijzondere bijkomende opdracht aan het SBV gevraagd om de onderzoeksthema's vanuit een horizontaal perspectief te bekijken: wat is de toekomstvisie op lokaal en binnenlands bestuur dat het kader biedt voor die thema's? Lieven Janssens (UAntwerpen) en Filip De Rynck (UGent) zijn de penhouders en de regisseurs van het interactieve traject dat tot dit rapport leidde.

Het interactieve proces ontwikkelde zich gedurende meer dan 240 gesprekken:

- interne seminaries met de **universiteiten** binnen het Steunpunt (integratie van deelthema's)
- gesprekken met **academische vakexperts** (over de 11 maatschappelijke opgaven)
- gesprekken met **stakeholders**/klankbordgroep (VVSG, ABB/kabinet, expert)
- gesprekken met en over de **Vlaamse overheid** (voorzitterscollege, leidend ambtenaren)
- gesprekken met alle **politieke partijen**/partijvoorzitters
- gesprekken met **middenveldorganisaties** (dagelijks bestuur SERV, Verenigde Verenigingen, en heel wat organisaties in functie van de verschillende maatschappelijke opgaven)

Het **interactieve proces** zorgde voor urgentiebesef en bracht bijsturing van standpunten met zich mee. **Het rapport steunt op een draagvlak binnen het SBV.** Over de uitgangspunten en hoofdlijnen van het rapport **is er consensus binnen het SBV.** Op het niveau van specifieke argumentatie, aspecten van de redeneringen of de beleidsvoorstellen zijn er vanzelfsprekend verschillende meningen of nuances.

De 11 hoofdstukken over maatschappelijke opgaven zijn apart te consulteren via www.toekomstvisievlaanderen.be. Bij alle hoofdstukken zijn academici betrokken en Vlaamse en lokale ambtenaren. Zij lazen eerdere versies kritisch na. Hun namen staan vermeld bij elk hoofdstuk. De hoofdstukken zijn werkdocumenten die materiaal verzamelen voor dit rapport en de hoofdlijnen van het rapport op die specifieke opgaven toepassen. De 11 hoofdstukken verschijnen onder de verantwoordelijkheid van de beide penhouders, maar zijn ook besproken binnen het SBV.

Met dank aan de vele tientallen mensen die deelnamen aan één van de gesprekken of mee teksten hebben gelezen:

Léon Acar, Johan Ackaert, Wim Adriaens, Staf Aerts, Hannes Anaf, Mark Andries, Jan Bal, Nathalie Balcaen, Wout Baert, Nele Barthier, Frank Beckx, Wouter Beke, Francis Benoit, Jan Bertels, Francis Benoit, Cathy Berx, Thomas Boeckx, Filip Boelaert, Lieven Boelen, Annemie Bollen, Jan Boon, Vanessa Bombeeck, Yanick Bos, Geert Bouckaert, Jo Brouns, Bert Bruggemans, Xavier Buijs, Els Butenaers, Julie Bynens, Peter Cabus, Chesney Callens, Bart Caron, Griet Celen, Christophe Claeys, Jill Coene, Sara Coghe, Stefan Colaes, Marc Collier, Walentina Cools, Fabio Contipelli, Bjorn Cools, Caroline Copers, Helga Coppen, Miranda Coppens,

Tom Coppens, Peter Cousaert, Jo Craeghs, Didier D'hondt, Ann De Baerdemaeker, Leen De Bolle, Greet De Brauwere, Erwin De Bruyne, Patricia De Clercq, An De Coen, Pascal De Decker, Machteld De Dobbeleer, Franky De Keyzer, Willem De Klerck, Kurt De Loor, Jan De Maeseneer, Bernard De Potter, Jef De Rop, Anton De Ryckere, Jo De Ro, Lieve De Roeck, Thomas De Spiegelare, Johan De Volder, Tine De Vriendt, Inger De Wilde, Peter De Wilde, Nicolai De Wulf, Nathalie Debast, Lieselot Decalf, An Decorte, Nele Degrauwe, Tom Dehaene, Joris Deleenheer, Wander Demuynck, Leen Deneyer, Toon Denys, Sam Depauw, Ben Derudder, Rebecca Deruiter, Ignaas Devisch, Johan Devolder, Kirsten Dewaelheyns, Dirk Dewolf, Karolien Dezeure, Emmanuel Dockx, Wim Dries, Nathalie Dumarey, Jimmy Eeckhout, Douwe Jan Elzinga, Bram Evens, Luc Faveyts, Ellen Fobé, Ben Forier, Koen Geens, Frank Geets, Liesbeth Gellynck, Thierry Gillis, Steven Ghysens, Silke Goubin, Wim Guillemyn, Frank Gys, Marjolein Hantson, Peter Hautekiet, Sandra Hellings, Sofie Hennau, Peter Hofman, Liesbeth Homans, Annie Hondeghem, Gerlinde Hublin, Mieke Hullebrouck, Marijke Huysmans, Jan Jambon, Bert Janssens, Jelle Janssens, Ria Janvier, Luc Jolie, Ann Jughmans, Pieter Kerremans, Henk Keygnaert, Bjorn Kleizen, Jan Konings, Peter Lacoere, Dirk Lauwers, Jan Leroy, Frank Leys, Ingrid Lieten, Ann Lobijn, Stijn Lombaert, Bert Maertens, Hans Maertens, Hilde Mariën, Patrick Meire, Geert Molenberghs, Karine Moykens, David Nassen, Tom Nulens, Bram Opsomer, Bert Oris, Arthur Orlans, Henk Ovink, Bart Palmaers, Myriam Parys, Philippe Paquay, Kris Peeters, Chris Peeters, Jeroen Peeters, Staf Pelckmans, Christophe Pelgrims, Marleen Porto-Carrero, Maarten Puls, Pieterjan Rynwalt, Helmer Rooze, Bruno Sagaert, Wim Schoepen, Pieterjan Schraepen, Annick Schramme, Peter Sels, Griet Smet, Geert Smet, Carine Smolders, Kris Snijkers, Bart Somers, Tom Somers, Jan Spooren, Trui Steen, Stef Steyaert, Kristof Steyvers, Ludo Struyven, Mark Suykens, Koen T'Sijen, Guy Tegenbos, Sonja Teughels, Inke Torfs, Els Truyens, Gert Truyens, Guido Vaganee, Danny Van Assche, Peter Van Bogaert, Wouter Van Butsel, Frank Van Brabant, Koen Van den Heuvel, Bas Van der Veken, Inge Van de Walle, Benediekt Van Damme, Koen Van Diest, Kris Van Dijck, Wouter Van Dooren, Eva Van Eenoo, Steven Van Garsse, Dirk Van Gijsegheem, Dries Van Gool, Ward Van Hal, Koen Van Heddeghem, Jan Van Hee, Bart Van Herck, Peter Van Humbeek, Paul Van Miert, Dirk Van Nuffel, Bruno Van Obbergen, Wouter Van Reeth, Piet Van Schuylenbergh, Bart Van Thienen, Dries Vanbelleghem, Jowyn Vandeputte, Wim Vandenhoute, Dirk Vanderpoorten, Luc Vanlouwe, Jeremie Vaneekhout, Dieter Vanhee, Christophe Vanhee, Sarah Vansteenkiste, Dirk Verbist, Lies Vereecke, Koen Verhoest, Elke Verlinden, Annelies Verlinden, Ann Vermorgen, Erika Verpoorten, Bram Verschuere, Emily Verté, Lien Verwaeren, Guy Vloebergh, Joris Voets, Brecht Warnez, Ellen Wayenbergh, Evita Willaert, Patrick Willems, Jeroen Windey, Sien Winters, Jonas Wood, Dieter Wouters, Jelle Wouters, Jan Wynen.

... en verder ook alle deelnemers aan de denkdag en bestuurlijke commissies van VVSG (3 mei 2023 en 6 september 2023), de studiedag met de Vlaamse korpschefs (31 maart 2023), de vele lezingen en gespreksavonden overal in Vlaanderen, de seminaries met de onderzoekers en professoren van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (7 december 2022 en 23 augustus 2023), de denkmomenten met de raad van bestuur van de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (1 december 2022 en 27 april 2023) en tot slot ook een 50-tal Vlaamse leidend ambtenaren die deelnamen aan het webinar van het voorzitterscollege (Vlaamse overheid, 31 mei 2023).

Bijzondere dank aan de **kerngroep van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing** (collega's van KU Leuven, UGent, UHasselt en UAntwerpen) die het proces mee opvolgde en **een klankbordgroep** die het proces en de resultaten kritisch volgde, met Mark Suykens, Peter Van Humbeek, Jeroen Windey, Kris Snijkers, minister Bart Somers en zijn kabinetsmedewerkers.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	4
Samenvatting	6
1 / Situering van de opdracht en de totstandkoming van de toekomstvisie	15
1.1 Een opdracht binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing	16
1.2 Werken aan deze toekomstvisie	16
1.3 Een maatschappelijke bestuurskunde	18
1.4 Opbouw van het rapport en beperkingen	19
2 / Het Vlaamse regime en het lokale regime: het belang van samenwerking	21
3 / Profiel van het lokaal bestuur 2030-2040	26
3.1 Collectieve maatschappelijke opgaven	27
3.2 Bereikbare en klantgerichte dienstverlening	31
3.3 Welke organisatie is daarvoor nodig?	32
4 / Sterkere lokale besturen voor meer bestuurskracht	35
4.1 Meer bestuurskracht door schaalvergroting	36
4.1.1 <i>De bestuurskracht</i>	37
4.1.2 <i>Samenwerken of fusie?</i>	42
4.1.3 <i>Een genuanceerde kijk op fusies</i>	44
4.1.4 <i>De wenselijke richting voor fusies</i>	46
4.2 Democratie en nabijheid na schaalvergroting	49
4.2.1 <i>Sterk lokaal bestuur kan niet zonder sterk burgerschap</i>	49
4.2.2 <i>Sterk lokaal bestuur zorgt voor minder afstand en meer vertrouwen</i>	50
4.2.3 <i>Democratie is kiezen voor een democratische cultuur ondersteund door instrumenten</i>	52
4.2.4 <i>Democratie is investeren in de gemeenteraad en de relatie met het college</i>	53
4.2.5 <i>Wat betekent 'afstand'?</i>	53
4.2.6 <i>Wat betekent 'nabijheid'?</i>	56
4.2.7 <i>Districtswerking als oplossing?</i>	57
4.2.8 <i>Lokale partijen</i>	58
4.3 Referentiezones als opstap naar een sturend kader voor wenselijke fusies	60
4.4 Financiering lokale besturen: Gemeentefonds en doelsubsidies bij schaalvergroting	64
4.4.1 <i>De huidige situatie, in hoofdlijnen</i>	64
4.4.2 <i>Sturing op en co-financiering van projecten</i>	65
4.4.3 <i>Lokale belastingen: de basis van autonome financiering van de gemeenten</i>	67
4.4.4 <i>Gemeentefonds: transparante solidariteit</i>	68
4.4.5 <i>Effecten van fusies op de verdeling van het Gemeentefonds</i>	70

5 / Interbestuurlijke verhoudingen in het binnenlands bestuur: (de)centralisatie en samenwerking	74
5.1 De nood aan een rijker begrippenkader	75
5.1.1 Financiële decentralisatie	75
5.1.2 Administratieve decentralisatie	76
5.1.3 Politieke decentralisatie	77
5.1.4 Decentralisatie, autonomie, beleidsruimte	78
5.2 Taken en bevoegdheden van lokale besturen	80
5.2.1 Decentralisatie: taken en opgaven	80
5.2.2 Decentralisatie en administratief toezicht: nood aan voldoende capaciteit	82
5.2.3 Variabelen t.a.v. decentralisatie bij lokale besturen	83
5.2.4 Variabelen t.a.v. de aard van de beleidsdomeinen	84
5.3 Interbestuurlijk samenwerken	85
6 / Gebiedsgericht werken vanuit de Vlaamse overheid: coördinatie en integratie in het Vlaams binnenlands bestuur	89
6.1 Het binnenlands bestuur tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid	90
6.1.1 Elementen voor de toekomstvisie	91
6.1.2 Basiskeuzes in de toekomstvisie	95
6.1.3 Voorstellen voor het bovenlokale niveau	96
6.2 De organisatie van de Vlaamse overheid	101
6.2.1 Bevindingen uit het Steunpuntonderzoek	101
6.2.2 Elementen voor de toekomstvisie	105
6.2.3 Instrumenten voor gebiedsgericht werken	107
6.3 De transitie van de provinciebesturen	109
6.3.1 De basiskeuze: geen intermediair verkozen provinciaal niveau	110
6.3.2 De transitie voor provinciale taken en bevoegdheden	112
6.3.3 Provinciebesturen en gouverneurs	115
7 / Politieke vernieuwing op Vlaams en lokaal niveau	117
7.1 Samenhang van de toekomstvisie met het politieke systeem	118
7.2 Politieke vernieuwing op lokaal niveau	119
7.3 Politieke vernieuwing op Vlaams niveau	121
8 / Agenda voor een zorgvuldig transitieproces	123
9 / De visie doorgedacht op 11 maatschappelijke opgaven	126

SAMENVATTING

Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen

Filip De Rynck en Lieven Janssens

Deze toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur steunt op een consensus bij de academische partners van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (KU Leuven als coördinator, UGent, UAntwerpen en UHasselt). Het is het resultaat van een bijzondere opdracht van minister Bart Somers, bevoegd voor binnenlands bestuur; en van een intensief interactief traject gedurende 1,5 jaar, gebaseerd op meer dan 240 gesprekken en discussies met academici, ambtenaren, koepelorganisaties, politieke partijen en het maatschappelijk middenveld.

De synthese in dit rapport is gevoed door 11 hoofdstukken met analyses van maatschappelijke opgaven (waterbeheer, veiligheidszorg, mobiliteit, eerstelijnszorg...). Die teksten zijn afzonderlijk te consulteren via www.toekomstvisievlaanderen.be en ze verschijnen onder de verantwoordelijkheid van de beide penhouders. In die hoofdstukken beschrijven we de maatschappelijke opgaven inhoudelijk, met meer analyse en technisch detail.

Bijzondere insteek van deze toekomstvisie

De koppeling tussen de maatschappelijke opgaven en de voorstellen voor het binnenlands bestuur toont de relevantie van een maatschappelijke bestuurskunde. De organisatie en werking van het binnenlands bestuur zijn geen doel op zich, maar een middel om maatschappelijke doelstellingen na te streven door beter beleid en betere dienstverlening. Zowel met de analyse van de opgaven als met de keuze voor een sterke overheid nemen we positie in. De keuze van de opgaven steunt op een analyse van Vlaamse (en federale) beleidsdocumenten over die maatschappelijke opgaven en van bestuurlijke praktijken die de relevantie van die opgaven illustreren.

Dit rapport stelt een geïntegreerde visie voor. We integreren bestuurskundige onderzoekslijnen en we koppelen die aan recent wetenschappelijk onderzoek van collega-academici die expert zijn in de beschreven maatschappelijke opgaven. We integreren de visie op het lokaal bestuur met een visie op de werking van de Vlaamse overheid: beide zijn onlosmakelijk verbonden en vormen samen één binnenlands bestuur. We integreren bestuurskunde met inzichten uit de politicologie, het recht en de economie. We integreren verschillende standpunten vanuit een participatief proces. We koppelen analyse aan toekomstdesign.

Het lokale regime doordenken

De staatshervorming heeft bijna 50 jaar alle politieke energie opgezogen. Het leidde tot een sterke uitbouw van en een focus op de Vlaamse overheid en tot de dominantie van een eigen 'Vlaams regime': de wijze waarop de Vlaamse overheid werkt en de bestuurscultuur die daarin verweven zit. De Vlaamse overheid werkt in het binnenlands bestuur op vele manieren door tot op het lokale niveau: via haar generieke beleid op alle beleidsdomeinen (bv. zorg, milieu, ruimte, economie, wonen, cultuur,...), via haar eigen dienstverlening met Vlaamse diensten op het lokale niveau (bv. de VDAB, de Lijn,...), via de regelgeving en financiering van lokale besturen en maatschappelijke organisaties. Vlaamse ministers, departementen en agentschappen kunnen binnen de eigen organisatie en bevoegdheden goed werk leveren. Dat generieke Vlaamse beleid op al die domeinen evalueren wij in dit rapport niet grondig. We bekijken wel hoe dat generieke beleid doorwerkt in de verhouding met het lokale niveau: het Vlaamse beleid is vanuit het lokale perspectief bekeken niet goed gecoördineerd en zelden geïntegreerd. Dat ontwikkelt zich in een sys-

teem van politiek-ambtelijke relaties waarin partijpolitisering op Vlaams niveau het binnenlands bestuur domineert. De ministeriële kabinetten zijn daarvan een onderdeel.

Ondertussen zien we, wereldwijd, de opkomst van het 'lokale regime': het besef dat voor de aanpak van complexe maatschappelijke opgaven een sterk lokaal niveau cruciaal is. Het lokale niveau is in dit rapport een breed palet van lokale actoren: het lokaal bestuur zelf (gemeente, OCMW en alle instellingen die afhankelijk zijn van het lokaal bestuur), non-profitorganisaties, bedrijven, middenveld, burgerinitiatieven...

Op veel plaatsen zien we de kracht van dat lokale niveau en dat is de rode draad door de 11 hoofdstukken met maatschappelijke opgaven. Complexe opgaven vergen lokaal maatwerk en lokale innovatie, moeten groeien vanuit lokale coalities en draagvlak, het aanspreken van en het delen van maatschappelijke verantwoordelijkheid, ze vereisen vooral een geïntegreerde benadering doorheen sectoren en afzonderlijke beleidsdomeinen. Het zijn die potentiële kwaliteiten van het lokale niveau die bijdragen tot meer vertrouwen in de politiek, overheid en democratie. We zijn in dit rapport even kritisch voor het lokale niveau als we dat zijn voor de Vlaamse overheid. Daarom spreken we over 'potentiële kwaliteiten': de vernoemde kwaliteiten van het lokale niveau zijn er niet automatisch. Ze vereisen politiek en ambtelijk leiderschap, ze vergen lokale bestuurskracht in een goed geleide organisatie.

De betere koppeling tussen het Vlaamse en het lokale regime vormt de rode draad doorheen dit rapport, in een combinatie van de sterke kanten van de beide niveaus: hoe kunnen we de werking van de Vlaamse overheid bijsturen of herdenken vanuit en voor de versterking van het lokale regime? De Vlaamse overheid schakelt sedert een aantal jaren steeds meer het lokale niveau en de lokale besturen in om haar ambities te realiseren. Zonder een sterk lokaal niveau haalt de Vlaamse overheid haar doelstellingen niet. Dat besef is op het Vlaamse niveau steeds meer aanwezig. Veel taken zijn in de laatste jaren naar lokale besturen gedecentraliseerd: niet alleen als een middel voor meer effectief en meer efficiënt beleid, maar ook omwille van de noodzaak van een betere democratische verankering.

Her en der, in een aantal prototypes en tijdelijke projecten zien we hoe de Vlaamse overheid ook steeds meer samenwerking zoekt met het lokale niveau vanuit de aangevoelde noodzaak om het potentieel van het lokale niveau beter te gebruiken en te versterken. Al die interessante praktijken denken we in dit rapport door: waar staan we, wat ontwikkelt zich en hoe kunnen we wat nu soms tijdelijk is, experimenteel is of zich in de buik van ons bestuur afspeelt, tot reguliere praktijk maken?

De toekomstvisie in hoofdlijnen

Maatschappelijke opgaven rond klimaat, energie, zorg, wonen, armoede, mobiliteit, open ruimte, water... vereisen een hervormd binnenlands bestuur voor een beter geïntegreerde, effectievere en een beter democratisch gelegitimeerde aanpak. Dat bestuurlijke model steunt op enerzijds grotere en sterkere lokale besturen en anderzijds een Vlaamse overheid die voor die opgaven samenwerkt met lokale besturen en zich samen met die lokale besturen en maatschappelijke organisaties reorganiseert voor beter geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Dat zou vorm moeten krijgen in een politiek systeem met een sterkere volksvertegenwoordiging, zowel op lokaal als Vlaams niveau en met constructievere politiek-ambtelijke verhoudingen op beide niveaus.

Toekomstprofiel voor het lokaal bestuur 2030-2040

Op het lokale niveau spelen de democratisch gelegitimeerde lokale besturen een sleutelrol, in samenwerking met burgers en lokale organisaties. Welk lokaal bestuur hebben we voor ogen dat in staat is om op dat lokale niveau politieke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opgaven op te nemen?

Uit de 11 hoofdstukken met maatschappelijke opgaven leiden we een profielschets af: welke opdrachten zou een lokaal bestuur moeten vervullen en welke kwaliteiten zou de interne organisatie van het lokaal bestuur moeten hebben om die opdrachten aan te kunnen? Dat profiel is ook de noodzakelijke maatstaf om de bestuurskracht van de lokale besturen te beoordelen. Zowel de analyse van bestuurskracht als voorstellen om die te versterken zijn afhankelijk van het beeld dat we van een sterk lokaal bestuur gebruiken.

Sterkere lokale besturen voor meer bestuurskracht

In veel lokale besturen is de bestuurskracht nu al problematisch en dat is zeker zo in het licht van het gewenste profiel. Representatief onderzoek, stevige indicaties en contacten met lokale besturen tonen dat veel lokale besturen op de grenzen van hun huidige bestuurskracht stoten. We zien veel eenpersoonsdiensten en geenpersoonsdiensten. Vaak ontbreekt de noodzakelijke personele en financiële capaciteit voor een stabiele, sterke ambtelijke organisatie die kennis borgt en op expertise steunt. De afhankelijkheid van consultants en intercommunales is groot. In de relaties met sterke maatschappelijke organisaties, bedrijven en promotoren is het lokaal bestuur vaak onvoldoende sterk. Dat alles maakt de bestuurlijke organisatie van lokale besturen labiel en kwetsbaar. Dat is problematisch om politieke ambities te realiseren, om sterke ambtenaren aan te trekken en te behouden en om burgers die lokaal initiatief willen nemen te activeren en te ondersteunen.

Zwakke bestuurskracht zien we ook bij de externe en bovenlokale contacten: de zwakke aansturing en controle op intergemeentelijke samenwerking en de beperkte participatie van en het gebrek aan aansturing door lokale besturen in politiezones, hulpverleningszones, eerstelijnszones, vervoerregio's ... Fusies zijn noodzakelijk om zowel de interne als de externe bestuurskracht te versterken. Fusies zijn zowel noodzakelijk om de doelmatigheid te verhogen als voor de democratische kwaliteit.

We wegen intergemeentelijke samenwerking en fusies als twee alternatieven om tot schaalvergroting te komen. Intergemeentelijke samenwerking is nuttig en nodig, ook na fusies, voor specialistische functies op de tweede lijn en voor taken die een doelmatige grote schaal vergen. Intergemeentelijke samenwerking kan in een tussenfase dus zeker helpen om de bestuurskracht te versterken. Op een bepaald moment botst het echter op haar limieten. Veel kleinschalige vormen van samenwerking zijn een indicatie van de noodzakelijke opstap naar fusie, zeker als die samenwerkingsvormen in plaats van de lokale besturen eerstelijnsdienstverlening aanbieden (energiehuizen, woonloket, erfgoed, sport ...).

Fusie moet tot sterkere besturen leiden die de aansturing van intergemeentelijke samenwerking in handen houden. In enkele domeinen, zoals de nutssectoren, dreigt dat nu problematisch te zijn.

We beseffen dat die keuze voor fusie gevoelig ligt en weerstand uitlokt. We weten op basis van wetenschappelijk onderzoek dat fusie een delicaat, lastig en langdurig proces is, waarbij zeker moeilijkheden opduiken. Schaal is een noodzakelijke voorwaarde om meer bestuurskracht te realiseren, maar het is geen voldoende voorwaarde om het potentieel van sterkere lokale besturen in de praktijk om te zetten. Dat stelt ook eisen aan de kwaliteit van de politiek-ambtelijke verhoudingen en aan de interne organisatie.

Om de lastige en politiek delicate vraagstukken aan te kunnen die vervat zijn in veel complexe maatschappelijke opgaven is fusie de enig mogelijke weg, zeker ook om democratische redenen. In het debat staan doelmatigheid door fusie en democratie na fusie vaak op gespannen voet. Wij zijn overtuigd dat de creatie van sterkere lokale besturen ook vanuit democratisch oogpunt noodzakelijk is. Democratie is veel meer dan een bepaalde opvatting over nabijheid gebaseerd op persoonlijke relaties. Democratie moet over iets gaan. Sterk politiek leiderschap moet voldoende verschil kunnen maken. Dat is nu in veel lokale besturen slechts beperkt mogelijk. Een zwak lokaal bestuur vergroot de afstand tot de politiek en wekt weinig vertrouwen. Een sterk lokaal bestuur moet voor minder afstand zorgen en meer vertrouwen.

Werken aan democratie en werken met actieve en assertieve burgers vergt professionaliteit en dus bestuurskracht. Die professionaliteit is er nu in veel lokale besturen niet. En een sterk lokaal bestuur dat investeert in nabijheid op wijk- en dorpsniveau toont dat groter nodig is om het kleinere beter te doen.

Referentiezones als kader

Tot voor enkele jaren was een debat over fusies fictie. De eerste golf van vrijwillige fusies (2019) heeft het thema bespreekbaar gemaakt. Nu leeft de discussie op veel plaatsen. We zijn daar de afgelopen jaren vaak bij betrokken. Dat leverde nog meer gedetailleerde indicaties op van de zwakke bestuurskracht (bv. aan de hand van de bestuurskrachtanalyses). Bij veel bovenlokale organisaties, maar zeker ook bij lokale ambtenaren, is het besef groot dat een schaalingsgreep nodig is om tot sterkere lokale besturen te komen. Helaas mag de stem van ambtenaren in het publieke debat te weinig klinken. Burgers hebben vaak begrip voor de noodzakelijkheid van fusie, op voorwaarde dat ze goede informatie krijgen over de interne huishouding van hun lokaal bestuur, alternatieven voor fusie op een objectieve manier ter discussie mogen staan, en het proces van afweging en de discussie over mogelijke effecten correct en open verloopt. De band tussen gemeenten en burgers verandert ook door een vaak sterk gewijzigde bevolkingssamenstelling.

Fusies staan op de politieke agenda en verdwijnen niet meer. De Vlaamse overheid heeft daarvoor nuttige aanzetten gegeven en ondersteuning geboden. De fase van de zuivere vrijwilligheid moeten we nu evenwel afsluiten. Op een aantal plaatsen komen onoordeelkundige of suboptimale fusies tot stand, vooral gedreven door politieke overwegingen op de korte termijn of tegen een naburige stad. Wij pleiten voor sterkere sturing vanuit de Vlaamse overheid: met een referentiekader voor fusies op basis van meer objectief materiaal.

Om die overgangsfase mogelijk te maken en het debat over alternatieven voor fusie beter te onderbouwen, stellen we voor te werken met zogenoemde referentiezones. In die referentiezone staat het begrip centrumfuncties centraal. Ze zijn een combinatie van de (nu nog) 102 Vlaamse politiezones en de 60 eerstelijnszones. Dat zijn vertrouwde samenwerkingsvormen die steunen op een logische combinatie van bestuurlijke, sociologische en geografische criteria om en rond de grote en kleine steden. Fusies kunnen plaatsvinden binnen (delen van) de referentiezone. Alle lokale besturen zijn dan gebiedsdekkend gevat, ook grens- en faciliteitengemeenten. De Vlaamse overheid kan dat proces van studie en overleg in de referentiezones aanmoedigen en ondersteunen. We stellen voor om, na een overgangsfase, fusies vanaf 2030 verplicht te maken indien het referentiekader en de transitie via die referentiezones onvoldoende effect zouden hebben.

Financiering voor en na fusies

De integratie van sectorale subsidies in het Gemeentefonds leidde tot een periode van reële planlastvermindering. Ondertussen, weliswaar ook geactiveerd door opeenvolgende crisissen, zien we 129 mogelijke impuls- en projectsubsidies vanwege de Vlaamse overheid. Dat is een externe factor die zeker ook weegt op de bestuurskracht. Het is tijd om de principes van het Planlastendecreet weer toe te passen en de projectfinanciering en regulering sterk in te perken, ten voordele van langdurige programma's en methodes van financiering die minder planlast meebrengen.

In het Steunpunt loopt een studie over de hervorming van het Gemeentefonds. In dit rapport presenteren we daarover de voorlopige resultaten. In vergelijking met buitenlandse systemen van verdeling is het Vlaamse Gemeentefonds nog relatief eenvoudig en dat kunnen we beter zo houden. Het belangrijkste kenmerk is het inhoudelijk niet-sturende karakter van de basisfinanciering en ook die eigenschap moeten we behouden.

De principes van verticale solidariteit (tussen Vlaamse overheid en lokale besturen) en horizontale solidariteit (tussen groepen gemeenten) kunnen overeind blijven. Met een algemene basisfinanciering werken en met generieke criteria die gelden voor alle gemeenten is verdedigbaar als een eerste vorm van verdeling. Groepen gemeenten indelen naargelang hun geografische en sociologische kenmerken als basis voor een tweede wijze van verdeling in het Gemeentefonds (de zogenoemde voorafnames) lokt nu het meest discussie uit en leidt tot onenigheid tussen lokale besturen. Uit de eerste voorlopige scenario's blijkt dat werken met inwonersaantallen om lokale besturen in segmenten in te delen niet ideaal is. Met uitrustingsgraden werken is wel verdedigbaar, maar dat is methodologisch ook complexer.

Een grondige hervorming van het Gemeentefonds moet hoe dan ook het gevolg zijn van de keuzes in de bestuurlijke architectuur: met minder en grotere lokale besturen zal die hervorming ook gemakkelijker verlopen.

(De)centralisatie en samenwerking

In dit rapport besteden we beperkt aandacht aan de financiële decentralisatie (welke inkomstenbronnen zijn wenselijk voor lokale besturen?) en aan de administratieve decentralisatie (welke ruimte is wenselijk voor lokale besturen om zelf over de eigen interne organisatie te mogen beslissen?). We gaan vooral in op de politieke decentralisatie, de discussie over taken en bevoegdheden.

De klassieke begrippen autonomie en medebewind zijn te juridisch en te beperkt om de dynamiek van de verhoudingen in het openbaar bestuur te vatten. We gebruiken de begrippen beleidsvrijheid en beleidsruimte en maken onderscheid tussen de formele kant en het feitelijke gebruik van die vrijheid en die ruimte. Die begrippen laten meer nuance en variatie in de discussie toe. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat bestuurskracht, schaal en decentralisatie samenhangen: kleine besturen met weinig bestuurskracht vrezen decentralisatie en verwachten veel van de centrale overheid. In Vlaanderen is het debat over decentralisatie bovendien sterk verweven met de positie van grote maatschappelijke organisaties, zeker in de domeinen van arbeidsmarkt, welzijn en zorg.

De klassieke discussie over decentralisatie, zoals in de commissie decentralisatie, is te zeer taakgebonden, besteedt te weinig aandacht aan de rol van de centrale overheid bij vormen van decentralisatie en is slechts een onderdeel van de interbestuurlijke verhoudingen voor complexe en geïntegreerde maatschappelijke opgaven. Die laten zich niet taak per taak aanpakken. Goede decentralisatie is in elk geval niet: het eenvoudig afschuiven van taken, vaak in het kader van besparingen, en met een vervolgens afwezige centrale overheid.

De relatie van de Vlaamse overheid met de lokale besturen is nu te verkokerd: dat wil zeggen dat elk onderdeel van de Vlaamse overheid eigen regelgeving, financiering en projecten voor lokale besturen en lokale organisaties ontwerpt. Dat staat los van elkaar en hindert een geïntegreerde aanpak en maatwerk in het lokale beleid. Kansen bieden aan lokale innovatie en de lokale beleidsruimte versterken zien wij als het resultaat van betere interbestuurlijke verhoudingen en dat is meer dan een taakgebonden discussie.

Die verhoudingen omvatten: beter overleg met de lokale besturen; duidelijke doelstellingen met een gedeeld eigenaarschap; een agenda voor sectorale deregulering; het dereguleren van een hele reeks zogenoemde 'gemandateerde' lokale netwerken opgelegd door de Vlaamse overheid; het werken met kaderdecreten, taakstellingen en langdurige programma's gebaseerd op lokale beleidsruimte; sterke interactie rond lokale programma's met ruimte voor maatwerk en innovatie. In de hoofdstukken over maatschappelijke opgaven werken we die voorstellen meer in detail uit.

In plaats van zelf aan micromanagement op het lokale niveau te doen, moet de Vlaamse overheid kiezen voor stevige beleidskaders die lokaal initiatief aanmoedigen en ondersteunen. In plaats van zelf lokale diensten uit te bouwen, kan de Vlaamse overheid overwegen om dienstverlening via lokale besturen vorm te geven. In plaats van afstandelijke uniforme regelgeving uit te vaardigen moet de Vlaamse overheid kiezen voor betrokkenheid bij lokale coalities, onder andere door Vlaamse ambtenaren die actief te laten ondersteunen. Dat vergt een aangepaste organisatie op Vlaams niveau en een aangepast personeelsbeleid. In de hoofdstukken met maatschappelijke opgaven gaan we ook daar meer in detail op door.

Gebiedsgericht werken: betere coördinatie en integratie, lokaal en Vlaams

Minder maar sterkere lokale besturen zijn essentieel om de beleidsambities van de Vlaamse overheid te realiseren. In het debat over fusie komt die overweging te weinig aan bod. Met de huidige aantallen en de te grote differentiatie tussen lokale besturen kan de Vlaamse overheid haar doelstellingen niet realiseren. Daarvoor is de bestuurskracht op veel plaatsen te beperkt. Minder maar sterkere lokale besturen zijn ook nodig om bovenlokale of gebiedsgerichte bestuursvormen beter werkbaar en bestuurbaar te maken, sterker aan te sturen en beter democratisch te controleren.

In alle Vlaamse beleidsverklaringen blijkt het bovenlokale niveau maatschappelijk steeds relevanter te zijn om doelstellingen te realiseren. Dat geldt zowel voor grondgebonden als voor persoonsgebonden materies: zowel voor bijvoorbeeld de bouwshift, mobiliteit en wonen als bijvoorbeeld voor activering, voor zorg op de eerste en tweede lijn en voor geestelijke gezondheidszorg. De creatie van minder gemeenten is daarvoor een belangrijke stap, maar ook na fusie zal gebiedsgericht werken noodzakelijk zijn.

Op dat gebiedsniveau zijn ondertussen vaste bestuursvormen gegroeid, zoals de bekkencomités (water), de vervoerregio's (mobiliteit), de eerstelijnszones (zorg en welzijn), de Regionale Landschappen... naast tijdelijke bestuursvormen voor specifieke gebiedsdelen (bijvoorbeeld blauwgroene netwerken, strategische projecten voor ruimtelijke ordening of landinrichting).

De gebiedsgerichte bestuursvormen opgericht door de Vlaamse overheid zijn nu vaak sectoraal opgevat: de vervoerregio mag zich formeel niet uitspreken over ruimtelijke ordening, al zijn mobiliteit en ruimtelijke ordening helemaal verweven; de bekkencomités hebben niets te maken met omgevingsvergunningen die een grote impact kunnen hebben op het waterbeheer. Bij die bestuursvormen zijn verschillende Vlaamse ministers, departementen en agentschappen betrokken. Ze werken op het gebiedsniveau grotendeels naast elkaar. Waar samenwerking tot stand komt, is dat vaak het gevolg van persoonlijke inzet van gedreven ambtenaren of het gevolg van een acute crisis (zie bv. corona en Oekraïne). Het overleg is te vrijblijvend, de besluitvorming te vrijwillig, de uitvoering altijd een moeizaam en vaak jarenlang puzzelen met verschillende procedures, timing, financiering en politieke verantwoordelijkheden.

Een betere, meer geïntegreerde organisatie van onderhandelingen op gebiedsniveau kan van onderuit, vanuit het veld, tot een beter functionerende Vlaamse overheid bijdragen, naast vanzelfsprekend noodzakelijke hervormingen om tot betere coördinatie te komen voor het reguliere beleid op centraal niveau. De Vlaamse overheid blijkt nu in haar organisatie en werking structureel niet goed in staat om maatschappelijke transities voor de lange termijn en geïntegreerd te realiseren. Dat komt ook door de dominantie van de partijpolitisering die een stabiele en geïntegreerde aanpak op de lange termijn hindert.

De Vlaamse politieke cultuur steunt op afscherming van bevoegdheden binnen de Vlaamse Regering en dat zet zich door in de Vlaamse administratie en agentschappen die te zeer op hun eigen diensten gericht zijn. Ministeriële kabinetten zijn daarvan zowel een gevolg als een versterking. Het Vlaams Parle-

ment is nu te zeer deel van de partijpolitisering en volgt te zeer de logica van verdeelde bevoegdheden in de Vlaamse Regering. Het Vlaams Parlement zet nu onvoldoende druk op de wijziging van dit Vlaamse politiek-ambtelijke systeem. Een betere gebiedsgerichte organisatie in directe dialoog met lokale actoren, is alvast één hefboom om tot verbeterde werking bij te dragen.

In het rapport werken we concrete voorstellen uit voor die betere gebiedsgerichte werking. Alle voorstellen hieronder komen met meer detail aan bod in de hoofdstukken over maatschappelijke opgaven.

Op het niveau van de 15 referentieregio's die de Vlaamse overheid al heeft afgebakend, kan het geïntegreerde omgevingsbeleid via onderhandelingen op maat van de gebieden vorm krijgen. Dat is een absolute prioriteit ten opzichte van de huidige praktijk. In de praktijk van het omgevingsbeleid domineren nu de belangen van de huidige lokale besturen en dat werkt de noodzakelijke bovenlokale keuzes tegen. In meerdere Vlaamse beleidsteksten is dat al eerder als intentie en noodzaak geformuleerd. Het concept van de huidige 15 vervoerregio's, van de mogelijke Bekkenhuizen (een voorstel van de commissie Ovink) en de mogelijke vorming van 12 waterschappen voor het waterbeheer leveren mee grondstoffen voor dit debat over het gebiedsgericht omgevingsbeleid.

Voor de persoonsgebonden materies is de versterking van de eerstelijnszones een prioriteit. Op het niveau van de overkoepelende referentieregio's bieden de regionale zorgzones de bedding voor de koppeling met netwerken voor geestelijke gezondheid, jeugdhulp, ziekenhuisnetwerken...

De schaalvergroting van de politiezones is bezig en zal zich verder doorzetten. Ons voorstel is om de Vlaamse overheid bevoegd te maken voor de schaalafbakening van de politiezones. De koppeling van de federale kaders voor veiligheidszorg aan het lokale en Vlaamse beleid is noodzakelijk en die koppeling uit zich ook in de financiering van het veiligheidsbeleid via de lokale en Vlaamse overheid. De schaalvergroting van de politiezones kan zich dan binnen de referentieregio's ontwikkelen en vergt afstemming met de schaalvergroting van de lokale besturen.

Zowel de vaste als de tijdelijke vormen van gebiedsgericht werken hebben nood aan een beter kader: gebiedsfondsen; sterker gemandateerde en volwaardige teams van ambtenaren; gebiedsprogramma's die onderhandelde taakstellingen op maat vertalen per gebied; bindende overeenkomsten die tegenstelbaar zijn; afspraken over het delen van data en gezamenlijke monitoring. Dat alles is een belangrijke bijdrage om, van onderuit, tot een betere, meer gecoördineerde en meer geïntegreerde werking te komen van de Vlaamse overheid via de beter uitgebouwde onderhandelingen met lokale actoren. Het Vlaams Parlement speelt daarbij een sterkere rol dan nu, zowel in de beleidsvoorbereiding van deze gebiedsgerichte vormgeving als in de opvolging en controle van deze gebiedsgerichte omslag van de Vlaamse overheid.

Provincies: afbouw, maar met twijfels

De combinatie van de keuze voor minder maar sterkere lokale besturen en de inzet op een beter geïntegreerde gebiedswerking van de Vlaamse overheid, leidt ertoe dat er geen politieke ruimte meer is voor een verkozen politiek niveau tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid, in welke vorm dan ook. We stellen voor dat het Vlaams Parlement de juridische mogelijkheid gebruikt om te beslissen over de definitieve afbouw van de provinciebesturen. Die keuze lijkt rationeel goed te verdedigen, maar er zijn ook twijfels.

Provinciebesturen hebben veel expertise door de veldkennis en lokale contacten. De ervaringen met de overheveling van cultuur en sport hebben geleerd hoe belangrijk het is om die kwaliteiten in de overdracht naar de Vlaamse overheid te behouden en zelfs te versterken. Gebiedsgericht werkende Vlaamse ambtena-

ren en provinciale ambtenaren samenbrengen kan de aanwezigheid en kwaliteit van de Vlaamse overheid in het veld versterken, maar dan moet dat in de transitie ook expliciet aan de orde zijn en een deel zijn van de zorg en van de overeenkomsten bij de overdracht.

De gouverneurs kunnen bij de uitbouw van gebiedsteams vanuit de Vlaamse overheid met provinciale ambtenaren een centrale rol spelen, waar het past ook als coördinator van gebiedsprogramma's. Bij de selectie van gouverneurs zouden die competenties moeten doorwegen.

Politiek systeem op lokaal en Vlaams niveau

Het rapport koppelt de visie op het binnenlands bestuur aan voorstellen voor de verbetering van het politieke systeem op lokaal en Vlaams niveau. Dat is nodig om burgers te motiveren om politiek leiderschap op te nemen. Het is daarom ook in het belang van alle politieke partijen.

Op beide niveaus zou de volksvertegenwoordiging een actievere rol moeten spelen. We formuleren daarvoor een reeks voorstellen op de beide niveaus, zowel voor de praktische organisatie als voor de inhoud van de parlementaire werking. We gaan kort in op de werking van het college en de verhoudingen met de ambtenaren. Voor voorstellen voor verbeterde werking van de Vlaamse overheid verwijzen we naar nog lopend onderzoek in het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Transitie

Deze toekomstvisie bevat heel wat samenhangende onderdelen. Dat maakt ook dat het niet wenselijk is om daarin selectief te zijn. Deze toekomstvisie is haalbaar en maakbaar ook omdat we in dit rapport veel praktijken doordenken die er al zijn. Deze toekomstvisie als beleidskader voor het binnenlands bestuur vastleggen vergt zeker ook enkele politiek delicate beslissingen. Zonder sterk politiek leiderschap lukt dat niet. Er is een helder plan nodig voor een langere termijn. We stellen als laatste hoofdstuk van de toekomstvisie een stappenplan op voor de transitie, met verschillende tussendoelen. Die visie moet bij de start van de nieuwe Vlaamse legislatuur een vertaling krijgen in een concreet beleidskader met daarin de grote keuzes voor de toekomst.

Belangrijk is dat die transitie zorgvuldig gebeurt: met een grondige voorbereiding via transitieteams en voldoende tijd om hervormingen door te voeren. Zo kan deze toekomstvisie bijdragen tot het effectiever aanpakken van de grote maatschappelijke opgaven en tot een groter vertrouwen in de overheid.

Tot slot

We hebben in de loop van dit boeiende traject ervaren dat velen dit een noodzakelijke oefening vinden, ook al lokken elementen van dit rapport ongetwijfeld nog veel reacties uit. Dit rapport is geen eindpunt, het is een tussentijds product als aanloop naar een publiek debat. We hopen dat het debat zich niet beperkt tot politici en bestuurders. De wijze waarop we het binnenlands bestuur in en van Vlaanderen voor belangrijke maatschappelijke opgaven organiseren, raakt veel maatschappelijke organisaties en burgers. Het is hun publieke verantwoordelijkheid om zich niet afzijdig te houden. We hopen dat dit publieke debat in 2024 doorwerkt bij de regeringsonderhandelingen voor een nieuwe Vlaamse Regering en impact heeft bij de vorming van de nieuwe lokale besturen.

INLEIDING EN SITUERING VAN DE OPDRACHT

Hoofdstuk 1

Een opdracht binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Het **Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV)** en zijn voorganger, het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV), hebben al heel wat studiewerk verricht over aspecten van het binnenlands bestuur. Het consortium steunt op de expertise van Universiteit Antwerpen, Universiteit Gent, Universiteit Hasselt en Katholieke Universiteit Leuven als coördinator van het Steunpunt (www.steunpuntbestuurlijke-vernieuwing.be).

In het huidige SBV (2021-2025) lopen **4 langdurige bestuurskundige onderzoeksprogramma's** die cruciale problematieken bestuderen voor de toekomst van de lokale besturen in Vlaanderen: (1) bestuurskracht (decentralisatie, fusie, ...) (2) regiovorming (3) Gemeentefonds en (4) lokale democratie. Vanzelfsprekend hangen deze 4 thema's erg nauw samen. Gedecentraliseerde opdrachten vergen schaal en bestuurskracht, voldoende en de juiste vormen van financiering in een democratisch functionerend bestuur.

Deze toekomstvisie is een geïntegreerde langetermijnvisie voor lokale besturen en voor het binnenlands bestuur van Vlaanderen. De visie moet inspirerend zijn voor het maatschappelijke en politieke debat, voor de partijprogramma's, voor regeerakkoorden, voor lokale besturen en voor de Vlaamse overheid.

Het sleutelwoord is 'geïntegreerd' en dat heeft 5 betekenissen:

- We integreren de bevindingen uit de verschillende onderzoekslijnen van de 4 universiteiten in één toekomstvisie.
- We ontwerpen die visie doorheen 11 maatschappelijke opgaven. Het binnenlands bestuur raakt alle beleidsdomeinen en de opgaven vereisen betere integratie tussen domeinen.
- We integreren kennis en inzichten uit bestuurskundig onderzoek en uit relevante wetenschappen zoals politicologie, sociologie, geografie, economie en rechten.
- We benaderen de lokale en de Vlaamse overheid als 1 geïntegreerde overheidsorganisatie.
- We bouwen deze visie op vanuit een participatief proces waarin we visies van wetenschappers, ambtenaren, politici en maatschappelijke organisaties integreren.

Werken aan deze toekomstvisie

Het traject van deze opdracht liep over ongeveer 1,5 jaar (2022-2023). In die periode zijn meer dan 240 gesprekken georganiseerd, zijn ontwerp teksten afgetoetst en bijgestuurd. In de colofon van dit rapport staan meer details.

Bij de organisatie van al die gesprekken **voedde het proces de inhoud, en omgekeerd.** Wij kregen inspiratie uit al die contacten en onze inzichten tijdens het proces hebben ook onze gesprekspartners gevoed. Daarom spreken we van een interactief proces. We organiseerden het proces aan de hand van een reeks debatfiches:

DEBATFICHES

Basistekst over de inhoudelijke **focus van de toekomststudie**

Fiche 1 – **(De)centralisatie**, autonomie, beleidsvrijheid, beleidsruimte

Fiche 2 – **Lokaal bestuur**: bestuurskracht en schaal

Fiche 3 – **Intermediair bestuur** in het Vlaams binnenlands bestuur

Fiche 4 – Gebiedsgericht beleid van **Vlaamse overheid**

Fiche 5 – **Profiel lokale besturen** 2030-2040

Fiche 6 – **Democratie en nabijheid** bij schaalvergroting via fusies

Fiche 7 – **Financiering van lokale besturen**

Fiche 8 – **Veiligheidszorg** en integrale veiligheid

Fiche 9 – **Arbeidsmarkt** en activering

Fiche 10 – **Omgevingszorg** (ruimtelijke ordening)

Fiche 11 – Integraal **waterbeheer**

Fiche 12 – **Eerstelijnszorg**

Fiche 13 – **Economisch beleid** & innovatie

Fiche 14 – **Mobiliteit**

Fiche 15 – **Vrije tijdsmateries**

Fiche 16 – **Woonbeleid** en sociaal wonen

Fiche 17 – Het welzijns- en **sociaal beleid**

Fiche 18 – Publieke infrastructuur: **de toekomst van de nutssector**

In de loop van het proces zijn de ontwerp teksten van al die fiches uitvoerig besproken. We kregen daarop vele nuttige kritieken, aanvullingen en commentaren. Ook in de eindfase van dit project zijn de teksten door een ruime groep academici, vakspecialisten, betrokken ambtenaren en organisaties kritisch nagelezen.

In dit rapport vindt u de synthese van deze toekomstvisie, gebaseerd op de verwerking van de eerste 7 fiches. De 11 hoofdstukken met de maatschappelijke opgaven (zie fiches 8 tot en met 18) zijn afzonderlijk gepubliceerd en digitaal te consulteren via www.toekomstvisievlaanderen.be. In een prelude op die teksten staat een toelichting en verantwoording bij de keuze van die 11 thema's. Het gaat om een divers pallet van thema's: ruimtelijke materies (ruimtelijke ordening, mobiliteit, waterhuishouding), vrije tijdsmateries, economie & arbeidsmarkt, integrale veiligheid en welzijnsthema's. Zowel grondgebonden als persoonsgebonden materies dus. Het zijn zowel thema's waarin al veel gedecentraliseerd is (bv. vrije tijd) als beleidsthema's waarin nog veel centraal geregeld is (bv. arbeidsmarkt); zowel nagenoeg exclusieve Vlaamse thema's (bv. ruimtelijke ordening, wonen en waterhuishouding) als domeinen met belangrijke federale bevoegdheden (bv. activering, veiligheidszorg, mobiliteit, eerstelijnszorg en welzijn). Het geeft een breed beeld op maatschappelijke problematieken maar zeker geen volledig beeld. Volledigheid was niet onze ambitie, wel een voldoende breed staal van thema's dat representatief is voor de huidige beleidsagenda en voor de verhoudingen tussen lokale besturen en de Vlaamse (en federale) overheid.

De belangrijkste bevindingen uit die 11 hoofdstukken zijn in deze synthese opgenomen. Wie in het bijzonder geïnteresseerd is in een of meerdere opgaven, kan voor technische details en meer inhoudelijke toelichting in de hoofdstukken terecht.

1.3 Een maatschappelijke bestuurskunde

Het binnenlands bestuur van Vlaanderen is een middel, geen doel op zich. Het is een middel om bij te dragen tot een effectievere, efficiëntere en meer democratische aanpak van de 11 types van maatschappelijke opgaven die we hierboven opsomden. We dragen zo bij tot een maatschappelijke bestuurskunde: **bestuurskunde die als wetenschap dienstig is om een visie te ontwerpen op een beter functionerende organisatie van de overheid, gericht op maatschappelijke vraagstukken** (Overmars, Honingh en Noordegraaf, 2023). Dat maakt dit project boeiend en spannend. We nemen onze maatschappelijke verantwoordelijkheid op, we voeden het publieke debat en engageren ons.

We verbinden de bestuurskunde met 11 maatschappelijke opgaven op de relevantste beleidsdomeinen. We komen in dit project voor het binnenlands bestuur op al die domeinen, zonder in deze domeinen vakspecialisten te zijn. De kunst van de bestuurskunde is om de analyse van de organisatie en de werking van onze overheid niet te laten verdrinken in de techniciteit van al die domeinen maar te kijken naar wat zich daarbij in elk domein aan maatschappelijke dynamiek en praktijken ontwikkelt en het belang daarvan voor de organisatie van de overheid in Vlaanderen in te schatten. De synthese van 11 opgaven staat centraal in dit rapport.

We maken met deze toekomstvisie **verbindingen tussen maatschappelijke opgaven** vanuit een breedbeeld dwars door al de domeinen en academische disciplines. Lokale besturen en de Vlaamse (en federale) overheid hebben een reikwijdte die nagenoeg alle beleidsdomeinen overspant, van ruimte over zorg tot arbeid, jeugd, cultuur; van veiligheid over milieu tot mobiliteit en armoede, ... Dat integrerende perspectief is kenmerkend voor deze oefening. Het vraagt een inschatting van maatschappelijke evoluties en bestuurlijke vraagstukken en evoluties op heel uiteenlopende domeinen, elk met hun eigen cultuur en jargon, specialisaties en juridische kaders.

Maatschappelijke bestuurskunde is boeiend en spannend omdat we ons **niet neutraal en louter observerend opstellen**. We nemen zowel posities in over maatschappelijke keuzes als over de cruciale rol van de overheid. Maatschappelijke keuzes gaan dan bijvoorbeeld over de bescherming van open ruimte, de noodzaak van een energietransitie, de nood aan betere afstemming op de eerste lijn van de zorg, het belang van sociale huisvesting en van regulering op de woonmarkt, ... Wie bijvoorbeeld vindt dat de overheid op de woonmarkt helemaal geen rol te spelen heeft, zal het met onze keuze om de lokale besturen als actor en regisseur op de woonmarkt te versterken niet eens zijn. Dat wenselijke beeld combineren we met een kritische kijk naar de kwaliteit van de overheid nu.

De keuzes die we in dit rapport maken zijn wel niet subjectief. We steunen onze analyse op Vlaamse beleidsdocumenten, regeringsverklaringen, decreten en beleidsnota's enerzijds en anderzijds op het werk dat onze collega's academici presteren die experts zijn in de beschreven maatschappelijke opgaven. Onze visie vertrekt niet van een wit blad, maar bouwt voort op **interessante praktijken of prototypes** die zich in de buik van ons openbaar bestuur afspelen en die tonen dat en hoe het anders kan. Die praktijken groeien nu te weinig door tot het reguliere beleid. We gebruiken prototypes die model staan voor complexe maatschappelijke transitie's. We denken de gevolgen door van die prototypes voor een versterkt lokaal bestuur, voor het profiel en de organisatie van de Vlaamse overheid en voor de verhoudingen tussen de Vlaamse en de federale overheid.

Opbouw van het rapport en beperkingen

In het volgende hoofdstuk geven we aan **waarom sterke lokale besturen cruciaal** zijn voor de aanpak van de 11 maatschappelijke opgaven. De organisatie en de werking van de Vlaamse overheid zou daarop beter gericht moeten zijn. In hoofdstuk 3 schetsen we het profiel van sterke lokale besturen, afgeleid uit die 11 inhoudelijke hoofdstukken. Dat is de eerste rode draad doorheen deze toekomstvisie.

In hoofdstuk 4 analyseren we kritisch de **bestuurskracht van lokale besturen**. Schaalvergroting is een belangrijke voorwaarde om tot sterkere lokale besturen te komen (4.1). We lichten toe hoe die schaalvergroting zich verhoudt tot de kwaliteit van democratie (4.2), hoe we die schaalvergroting in Vlaanderen kunnen realiseren (4.3) en welke gevolgen dat heeft voor de financiering van lokale besturen (4.4). In hoofdstuk 5 bekijken we de verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en sterkere lokale besturen.

Vanaf hoofdstuk 6 staat de organisatie van het binnenlands bestuur tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid centraal. Daarin zijn een aantal bestuursvormen actief: de verkozen provinciebesturen en een variatie van bestuursvormen zoals bekkenscomités voor het waterbeheer, politiezones voor de veiligheidszorg, eerstelijnszones voor de organisatie van de zorg, ... De centrale stelling in dit hoofdstuk vormt de tweede drager van deze toekomstvisie: **de nood aan een beter georganiseerde Vlaamse overheid die gebiedsgericht werkt**. We schetsen waarom dat zo belangrijk is en wat een toekomstvisie kan zijn (6.1), wat het betekent voor de organisatie en werking van de Vlaamse overheid (6.2) en voor de provinciebesturen (6.3).

In een aantal hoofdstukken over **maatschappelijke opgaven** komt de federale overheid in beeld omdat zij op een aantal domeinen een belangrijke impact heeft op het binnenlands bestuur, bijvoorbeeld voor de organisatie van de veiligheidszorg. Wij bekijken de verhoudingen tussen het Vlaamse en het federale niveau vanuit het belang van de goede organisatie van het binnenlands bestuur van Vlaanderen en formuleren daarvoor een aantal beleidsvoorstellen, soms al een voorzet voor verder debat. Dat komt vooral aan bod in de hoofdstukken over maatschappelijke opgaven.

In dit rapport hebben we het niet of maar zijdelings over de kwaliteit van de **interne organisatie en het management** van lokale besturen en van de Vlaamse overheid: bv. het personeelsmanagement, het financiële management, het facilitair beheer en management van ICT. Vanzelfsprekend zijn dat stuk voor stuk essentiële thema's voor het goed functioneren van deze besturen om het profiel te realiseren dat we in dit rapport schetsen. Maar de uitwerking van al die thema's zou een nieuw rapport vormen. In dit rapport over het binnenlands bestuur gaat het over dat toekomstprofiel en het bestuursmodel dat we in Vlaanderen vooropstellen.

In dit rapport zult u maar enkele verwijzingen vinden naar **internationaal onderzoek** over bestuurspraktijken in andere landen. De context van Vlaanderen is in internationaal perspectief heel specifiek: de complexiteit van de staatshervorming en de impact van de vorming van sterke deelstaten op het vlak van bevoegdheden kennen in het buitenland geen gelijken. Vlaanderen is een relatief kleine regio; met een hoge graad van verspreide verstedelijking, een sterke partijpolitisering, nauwe relaties tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid en met een sterk maatschappelijk middenveld dat nauw verweven is in de organisatie van het binnenlands bestuur. Elke vergelijking van een bepaalde bestuurlijke praktijk in een bepaald land zou nuancering vragen over de gelijkenissen, de verschillen en de mogelijke leerpunten voor Vlaanderen. Die uitweiding zou te ver afleiden van het doel van dit rapport. In deelrapporten van het SBV over aspecten van het binnenlands bestuur komt de internationale invalshoek wel aan bod.

In de ideale wereld zou een rapport over het binnenlands bestuur van Vlaanderen het ook moeten hebben over de rol van Vlaanderen in het Brussels gewest. Dat zou een apart traject hebben gevraagd van analyse en overleg. In dit rapport komt de Brusselse context niet aan bod.

We stelden al dit materiaal voor op een **academische zitting op 14 oktober 2023**, niet toevallig een jaar voor de lokale verkiezingen. Daarmee is het proces niet afgerond. We hopen dat dit de aanzet is tot **een publiek debat** over het binnenlands bestuur dat zowel de nieuwe lokale besturen, de nieuwe Vlaamse Regering als vele maatschappelijke organisaties en geïnteresseerde burgers kan inspireren en engageren.

De publicatie van deze toekomstvisie is hopelijk het **begin van een transitieproces**, waarin de hoofdlijnen van dit rapport zeker nog meer uitwerking vragen in de aanloop naar politieke besluitvorming: dat geldt bijvoorbeeld voor de transitie van provinciale bevoegdheden, voor het referentiekader voor schaalvergroting en voor de hervorming van de Vlaamse overheid. Hoofdstuk 8 gaat in op de mogelijke agenda voor die transitie. Dat is een eerste schets.

HET VLAAMSE REGIME EN HET LOKALE REGIME: HET BELANG VAN SAMENWERKING

Hoofdstuk 2

De manier waarop we ons binnenlands bestuur in Vlaanderen organiseren, is een middel. Het is een instrument om beter maatschappelijke opgaven aan te kunnen. In aparte hoofdstukken analyseren we 11 maatschappelijke opgaven. De nood aan sterk lokaal niveau loopt als een rode draad door de opgaven en de toekomstvisie. Het lokale niveau omvat voor ons de lokale besturen maar ook een breed werkveld van lokale maatschappelijke organisaties en organisaties met een lokale inbedding, zowel non-profitorganisaties als bedrijven. We moeten het lokale niveau meer ruimte en mogelijkheden bieden om lokale antwoorden op die maatschappelijke opgaven te geven zodat we die effectiever, efficiënter en democratischer kunnen aanpakken. We noemen dat in dit hoofdstuk 'het lokale regime'. Ook Europees is die grondstroom merkbaar (Bergstrom et al., 2021).

Ons land is door vele decennia staatshervorming vooral bezig geweest met 'het Vlaamse regime:' de uitbouw van de Vlaamse overheid. Het binnenlands bestuur opbouwen vanuit een versterking van het lokale regime vraagt een grondige aanpassing van de organisatie en werking van de Vlaamse (en federale) overheid. Daarom spreken we ook altijd over lokale besturen en het binnenlands bestuur, over de lokale en de Vlaamse overheden samen. En dat samen raakt ook vaak de federale overheid. Sterker denken vanuit het lokale regime vereist aanpassing van de werking van de Vlaamse overheid, gericht op betere samenwerking. Spreken over aparte regimes is nuttig om onze redenering te illustreren maar beide regimes zijn niet tegengesteld en spreken over aparte regimes is deels kunstmatig.

Sinds 1970 heeft **de staatshervorming** van ons land alle politieke energie opgezogen. We zijn nu ruim 50 jaar verder. In al die decennia vormde zich dat **'Vlaams regime'**. De Vlaamse overheid is volop uitgebouwd en gegroeid, in bevoegdheden en organisatie. Er ontstond een bestuurscultuur met een eigen politiek en ambtelijk systeem: parlement, regering, kabinetten, departementen en agentschappen. De Vlaamse overheid werkt met decreten en uitvoeringsbesluiten die vaak tot op het microniveau van lokale besturen of lokaal ingebedde organisaties gevolgen hebben. **De Vlaamse overheid is in dit kleine gebied zelf ook vaak een lokale overheid**, door haar eigen dienstverlening op het lokale niveau (bv. VDAB, Opgroeien, De Lijn, Agentschap Integratie en Inburgering, ...); door haar eigen investeringen op het lokale niveau (bv. in wegen, waterinfrastructuur, ...); door decreten waarmee ze de werking van lokale besturen en van allerlei organisaties in de non-profitsector regelt, subsidieert en hun onderlinge samenwerking vorm geeft (bv. voor kinderopvang, welzijnzorg, thuiszorg, ...). Bij al die interventies bouwt de Vlaamse overheid aan het binnenlands bestuur: ze regelt de werking van lokale besturen in het algemeen (bv. decreet lokaal bestuur) en hun optreden in specifieke domeinen (bv. regelgeving over ruimtelijke ordening).

De Vlaamse overheid geeft zelf vorm aan het binnenlands bestuur door de keuzes voor de **creatie van bepaalde bestuurlijke organisatievormen** zoals bijvoorbeeld de vervoerregio's, de eerstelijnszones, de bekkencomités ... Dat geheel van organisatie, werking en cultuur van de Vlaamse overheid in haar omgang met het lokale niveau en haar interventies op dat niveau is 'het Vlaamse regime'. We vatten dat in het kader samen in 6 soorten verhoudingen van de Vlaamse overheid met het lokale niveau.

ZES SOORTEN VERHOUDINGEN VAN DE VLAAMSE OVERHEID TEN OPZICHTE VAN HET LOKALE NIVEAU

1. De lokale impact van beslissingen op het Vlaams niveau: bv. inzake natuur, bos, water, brownfields, stikstof, bouwshift, ruimtelijke uitvoeringsplannen, arbeidsmarkt, welzijn, zorg, integratie ...
2. Als uitvoerende actor in het lokale veld: bv. Agentschap Wegen en Verkeer (AWV), Vlaamse Waterweg, Agentschap Natuur en Bos (ANB), Vlaamse Landmaatschappij (VLM), Vlaamse Milieu-maatschappij (VMM), Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), de VDAB, Agentschap Inburgering en Integratie ...

3. Als regelgever voor het organieke kader (decreet lokaal bestuur) maar ook decretale regelgeving voor het lokale onderwijs, kinderopvang, welzijnzorg, ...
4. Als regulator voor de vormgeving van samenwerking op lokaal en gebiedsniveau (bv. eerstelijnszones, het geïntegreerd breed onthaal, Huizen van het Kind ...)
5. Als regelgever, subsidiërende, erkennende, inspecterende overheid van duizenden middenveldorganisaties en bedrijven
6. Als rechtstreekse financier van lokale besturen (Gemeentefonds, doelsubsidies) [zie hoofdstuk 4.4.](#)

We hebben in dit project zeker ook aandacht voor de **federale overheid** die binnen haar bevoegdheden grote impact heeft op het lokale niveau, bijvoorbeeld voor veiligheid (politiezones en hulpverleningszones), voor leefloners en de OCMW's, voor aspecten van de zorg en voor de activering naar de arbeidsmarkt. We verwijzen daarvoor vooral naar de betrokken hoofdstukken met maatschappelijke opgaven, consulteerbaar via www.toekomstvisievlaanderen.be

We gaan hieronder nog uitgebreider in op het Vlaamse regime, met een **kritische analyse van de organisatie en werking van de Vlaamse overheid** (zie [hoofdstuk 6](#)). We vatten het hier even zonder nuances samen vanuit het blikveld van het binnenlands bestuur: de Vlaamse overheid werkt te veel van bovenaf naar beneden, waarbij 'beneden' voor het lokale niveau staat. Ze handelt sterk vanuit de gescheiden logica's binnen de verdeling van politieke bevoegdheden in de regering en de opdeling van bevoegdheden in departementen en agentschappen. Ze handelt overwegend vanuit uniforme beleidspatronen die te weinig recht doen aan de verscheiden lokale situaties. Dat leidt er onder andere toe dat lokale organisaties eerder verticaal kijken, naar de Vlaamse overheid, die hun werking en financiering regelt, dan horizontaal, naar de lokale context en lokale situaties. Dat alles is gevat in van elkaar gescheiden functionerende bureaucratische regels en procedures die snelheid van optreden, geïntegreerd handelen en lokaal maatwerk in de weg staan. Door dit alles heen speelt de partijpolitiserings op Vlaams niveau een dominante rol in de besluitvorming en in de verhoudingen met het lokale niveau.

De uitbouw van het Vlaamse regime, in het spoor van de opeenvolgende staatshervormingen, valt samen met de opkomst van een reeks complexe maatschappelijke opgaven die de **groeïende aandacht voor het lokale regime** verklaren, bij ons en ook internationaal. We zien dat bij uitstek in de focus die op de steden valt en op het belang van stedenbeleid en stedelijke vernieuwing als een noodzakelijk kader om maatschappelijke innovatie op tal van maatschappelijke domeinen te ondersteunen. Over de opkomst van het lokale regime is ondertussen heel wat literatuur verschenen (Landry, 2006; Barber, 2013; Sennett, 2018; Glaeser, 2021). Bij complexe problematieken (*wicked issues*) zien we een aantal gemeenschappelijke kenmerken (Peters, 2018): ze roepen veel controverse op, zowel in de formulering van de doelstellingen als in de manieren om die te bereiken. Ze vragen een geïntegreerde aanpak die de logica's van sectoren overstijgt, die sectorale routines uitdaagt en zo bijdraagt tot lastige conflicten. Ze vergen een aanpak op de langere termijn en steunen vaak op de noodzaak tot gedragsverandering bij burgers en tot maatschappelijke verantwoordelijkheid bij middenveldorganisaties en bedrijven, waarbij vaak woorden als draagvlak en vertrouwen horen maar ook spanningen en conflicten.

Het belang van het lokale regime voor complexe vraagstukken zien we in de 11 maatschappelijke opgaven terugkomen: de overtuiging dat complexe problematieken zoals armoede en ongelijkheid, de sociale wooncrisis, energietransitie, ontharding, waterproblematiek, bouwshift, mobiliteitsomslag, integratie van zorg en welzijn op de eerste lijn, activering naar de arbeidsmarkt, het samenleven met en in diversiteit, ... een oproep inhouden voor de versterking van het lokale regime in Vlaanderen. Het lokale niveau en de lokale besturen in het bijzonder hebben het potentieel maatregelen en beleidsdomeinen te integreren en burgers en organisaties op hun bijdrage, gedrag en maatschappelijke verantwoordelijkheid aan te spreken.

Complexe opgaven pakken we niet alleen aan met een aanpak van bovenaf: er is vaak maatwerk nodig omdat lokale situaties wel gelijk zijn in de opgaven maar altijd anders in de aanpak en aard van de betrokkenen. Vaak is voor complexe opgaven vooraf niet altijd duidelijk welke oplossingen werken. Het lokale regime laat innovatie toe, laat toe dat we zaken proberen en dat we kunnen leren van de verscheidenheid in de lokale aanpak. Complexe opgaven zijn niet met bureaucratische procedures te beantwoorden: ze vereisen snelheid, het gebruik van opportuniteiten, dat er wordt ingespeeld op lokale kansen en ruimte wordt geboden aan improvisatie en aan ondernemerschap¹.

In deze omschrijving van het lokale regime spelen criteria zoals effectiviteit, efficiëntie en democratische kwaliteit. Door de organisatie van het debat met en oproep naar medewerking van burgers, bouwen we aan een draagvlak en maatschappelijke verantwoordelijkheid. De aanpak van complexe opgaven hangt niet alleen af van heldere doelstellingen in een rationeel proces. Het proces zelf is cruciaal: zonder debat met burgers en zonder vertrouwen en het moeizaam opbouwen van draagvlak rond bepaalde doelstellingen lukt het niet. Dat is een van de belangrijkste motieven om het lokale regime te versterken: **complexe maatschappelijke opgaven vragen ook democratische innovatie en dat is altijd al de sterkte geweest van het lokale niveau** (De Rynck, 2017).

We hadden het over het lokale in de brede zin (alle actoren op lokaal niveau) en het potentieel van lokale besturen. We kijken in dit rapport niet alleen kritisch naar de Vlaamse overheid, maar ook naar de lokale besturen: die zijn in Vlaanderen niet klaar om de kracht van dat lokale regime ten volle uit te spelen. Daarvoor ontbreekt de nodige bestuurskracht. Hun interne politieke en ambtelijke organisatie is daarop vaak niet goed toegerust. Lokale besturen zullen complexe opgaven altijd moeten aanpakken in vormen van samenwerking met burgers en met lokale organisaties en daar is zeker ook nog veel werk te doen.

We inventariseerden in de 11 hoofdstukken met de maatschappelijke opgaven allerlei voorbeelden van interessante ontwikkelingen die tonen dat de Vlaamse overheid het belang van dat lokale regime zeker wel ziet en daarop probeert in te spelen. We maken in dit rapport gebruik van prototypes: dat woord gebruiken we voor **interessante voorbeelden waarbij dat lokale regime concreet leidt tot veranderende vormen van beleidsvoering en bestuurlijke organisatie vanuit de Vlaamse overheid.** Ook op lokaal niveau zijn er vanzelfsprekend allerlei interessante prototypes van vernieuwende vormen van werken aan die opgaven. Tegelijk merken we hoe zowel de Vlaamse overheid als de lokale overheden daarmee worstelen. Het blijft vaak bij tijdelijke projecten, bij boeiende experimenten, bij prototypes die zich in de buik van onze overheid ontwikkelen maar weinig zichtbaar zijn en niet doorgroeien. De dominante en reguliere manier van werken op het Vlaamse niveau is vaak nog sterk van bovenaf bedacht en vanuit sectoren ontworpen. Elk onderdeel van de Vlaamse overheid (ministers, kabinetten, departementen en agentschappen) heeft eigen logica's die vaak los staan van elkaar en de potentiële kracht van lokale integratie en lokaal maatwerk hinderen. De federaal-Vlaamse verhoudingen doorkruisen ook vaak lokaal initiatief en maken het extra moeilijk om de sterktes van het lokale niveau uit te spelen.

We zien het groeiende belang van het lokale regime en de erkenning daarvan. We zien prototypes met interessante maar ook soms kwetsbare of tijdelijke projecten die naast het reguliere beleid lijken te staan. Hoe ziet het binnenlands bestuur van Vlaanderen eruit als we het lokale regime doordenken, als perspectief voor 2040? **Hoe ziet het binnenlands bestuur eruit als we de prototypes uitvergrooten en daarvan het gewone beleid zouden maken?** Hoe kunnen we het lokale regime doordenken naar de Vlaamse overheid? Hoe verbeelden we ons een Vlaamse overheid die het versterkte lokale regime ondersteunt en zich actief in dat lokale regime inschakelt?

¹ Zie hierover: tijdschrift Bestuurskunde, 2023: themanummer 2 'Complexiteit en Overheid'

We hadden het over het Vlaamse regime dat de laatste decennia ons binnenlands bestuur domineert en over de opkomst en het belang van het lokale regime. Dat kan tot misverstanden leiden, alsof we zouden verwachten dat het lokale niveau alle opgaven alleen aankan. Dat zou niet alleen zeer naïef maar ook onrealistisch en zelfs gevaarlijk zijn. Daarom maakt de Vlaamse overheid ook integraal deel uit van onze toekomstvisie. Voor tal van materies is een sterk generiek beleid op Vlaams niveau essentieel voor het goed functioneren van het lokale niveau. Over alle vraagstukken die te maken hebben met het generieke inhoudelijke Vlaamse beleid rond kinderopvang, onderwijs, stikstof, open ruimte, thuiszorg, wonen,... hebben we het in dit rapport maar zijdelings, ook al zijn ze vanzelfsprekend van uitermate groot belang. Onze basisstelling is wel dat de generieke beleidskaders beter geïntegreerd moeten zijn op Vlaams niveau, dat het lokale niveau meer middelen, meer ruimte en meer kansen moet krijgen, dat de Vlaamse overheid zichzelf minder als lokaal bestuur moet opstellen, dat de Vlaamse overheid een actiever partnerschap moet zoeken met het lokale niveau en zich daarop beter dan nu moet organiseren.

In de volgende hoofdstukken werken we die gedachten uit. **Voor de aanpak van de maatschappelijke opgaven hebben we sterkere lokale besturen nodig. Met de huidige 300 lokale besturen halen we dat niet. Veel lokale besturen hebben nu te weinig bestuurskracht.** We moeten naar schaalvergroting, naar minder maar veel sterkere lokale besturen. Het profiel van de Vlaamse overheid die zich aanpast aan die schaalvergroting en versterkte lokale bestuurskracht is daarvan afgeleid. De Vlaamse overheid moet zich minder op het microniveau met acties en regels inlaten en moet zich minder zelf als lokaal bestuur opstellen. Ze moet meer werk maken van opdrachten op Vlaams niveau, van een sterk partnerschap met lokale partners. De Vlaamse overheid zou zich daarop moeten reorganiseren, onder andere door veel meer ambtenaren in het veld te plaatsen die de ruimte krijgen om met lokale besturen en op het niveau van gebieden in Vlaanderen tot sterke samenwerking te komen.

BRONNEN

- Barber, B. (2013), *If Mayors Rules the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale.
- Boudry, L. e.a. (2003), *De eeuw van de stad. Witboek over stadsrepublieken en rastersteden*, Vlaamse overheid.
- Bergström, T., Franzke, J., Kuhlmann, S., Wayenberg, E. (eds.) (2021), *The future of local self-government: European trends in autonomy, innovations and central-local relations*.
- Bestuurskunde, Themanummer complexiteit en overheid, jaargang 32, zomer 2023.
- De Rynck, F. (2017), In drievoud: lokale autonomie, lokale politiek en lokale democratie, in: Van Alsenoy, J. en F. De Rynck, *Lokale politiek en democratie: 40 stemmen over stad en gemeente*, Politeia, pp 135-154.
- Glaeser, E. (2011), *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*, Penguin Press.
- Kuhlmann, S., Bouckaert, G. (eds) (2016), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, COST en IIAS.
- Landry, C. (2006), *The Art of City Making*, Eartscan.
- Sennett, R., (2018), *Stadsleven. Een visie op de metropool van de toekomst*, Meulenhoff.
- Peters, G. (2018), *Policy Problems and Policy Design*, Edward Elgar; pp 60-88.
- Schwab, C., Bouckaert, G., Kuhlmann, S. (eds) (2017), *The future of local government in Europe. Lessons from research and practice in 31 countries*, Nomos.



PROFIEL VAN HET LOKAAL BESTUUR 2030-2040

Hoofdstuk 3

In de 11 hoofdstukken met de maatschappelijke opgaven komt een profiel van het lokaal bestuur naar voren. Dat is voor ons richtinggevend. Dat is het maatschappelijke doel waarvan de organisatie van het binnenlands bestuur als een instrument is afgeleid. We vatten in dit hoofdstuk samen waar de sterkte van het lokaal bestuur en van lokaal initiatief kan bijdragen tot het doel: beter geïntegreerde, effectievere en meer democratische aanpak van 11 maatschappelijke opgaven.

Hieronder schetsen we het wenselijke profiel van het lokaal bestuur, met als horizon 2030-2040. Dat profiel bestaat enerzijds uit extern gerichte taken die weergeven welke maatschappelijke opdrachten het lokaal bestuur te vervullen heeft en anderzijds uit intern gerichte taken die vooral te maken hebben met het goede beheer en het goede management van het lokaal bestuur. Vanzelfsprekend hangen die taken sterk samen: een sterke interne organisatie is nodig om de maatschappelijke opdrachten van het lokaal bestuur effectief en democratisch te vervullen. Het is dit profiel dat wij als toets gebruiken om de bestuurskracht en de kwaliteit van de lokale besturen te evalueren en door te denken over de organisatie en werking van de Vlaamse overheid.

In deze profieltekst geven we de kerntaken van het lokaal bestuur weer: wat zou de Vlaamse samenleving van sterke lokale besturen mogen verwachten? Dat is voor ons het uitgangspunt van dit rapport. Vanzelfsprekend betekent dat geenszins dat lokale besturen aan die taken werken in een complete autonomie. Alle taken zitten gevat in verhoudingen met de Vlaamse overheid (en soms ook met de federale overheid) maar die verhoudingen en de rol van de Vlaamse (en federale) overheid werken we in dit hoofdstuk nog niet uit, dat komt later aan bod. We schrijven bijvoorbeeld in dit hoofdstuk dat een lokaal bestuur in staat is om de open ruimte daadkrachtig te beschermen of om de regie van de kinderopvang te voeren. In beide gevallen zou daar moeten staan: 'binnen het generieke beleid van de Vlaamse overheid of binnen de beleidskaders die de Vlaamse overheid daarvoor tekent'. En dat geldt voor alles wat in deze profieltekst staat. Onze insteek voor dit hoofdstuk is dus: wat verwachten we van een sterk lokaal bestuur? De vervolgvraag is: wat betekent dat voor de Vlaamse (en federale) overheid? Die tweede vraag is voer voor de volgende hoofdstukken.

3.1 Collectieve maatschappelijke opgaven

Sterke lokale besturen zijn een instrument voor de aanpak van maatschappelijke opgaven. In dit deel hebben we het, zoals in de inleiding geschetst, alleen over de rol van het lokaal bestuur daarin. Vanzelfsprekend vereisen die maatschappelijke opgaven ook samenwerking met maatschappelijke organisaties en met de Vlaamse en/of federale overheden. De interbestuurlijke samenwerking komt later aan bod (zie onder andere [hoofdstuk 5.3](#) over interbestuurlijk samenwerken).

EEN INTEGRAAL VEILIGHEIDSBELEID

Het lokaal bestuur is in staat om vanuit het lokale **veiligheidsbeleid** de keuzes in de politiezones en hulpverleningszones aan te sturen en de koppeling te maken met de lokale aspecten van het veiligheidsbeleid. Het bestuur werkt aan een integrale lokale veiligheidszorg: **preventie, wijk- en gemeenschapsgerichte politiezorg, brandweer, bestuurlijke handhaving, buurtbemiddeling en samenlevingsbeleid**. Het veiligheidsbeleid staat in verband met andere gemeentelijke beleidsdomeinen zoals handhaving van ruimtelijke ordening/milieu, welzijn en zorg. Het lokaal bestuur kan met partners actief en ketengericht werken om problematieken als verslaving, polarisatie/radicalisering of intrafamiliaal geweld aan te pakken.

EEN GEÏNTEGREERD OMGEVINGSBELEID

Het lokaal bestuur is in staat om zelfstandig een **geïntegreerd omgevingsbeleid** te voeren waarin ruimtelijke aspecten, mobiliteitsproblematieken, inplanting van zorg en voorzieningen, waterbeheer, energiebeheer, milieuvraagstukken en landbouwbeleid tot integrale beslissingen en projecten rond ruimtegebruik en ruimtebeheer leiden. Het lokaal bestuur maakt duidelijke en consequente keuzes voor zijn **open ruimte** en zet in op kwalitatieve verdichting in de kernen. Het lokaal bestuur is in staat om zelf die processen aan te sturen in dialoog met maatschappelijke actoren.

Het lokaal bestuur is in staat om op een zelfstandige manier zijn **volledige publieke ruimte** (pleinen, wegen, ondergrond) kwalitatief en klimaatbestendig (groenblauw, biodivers, klimaatadaptief) te ontwerpen, in te richten, te beheren en te onderhouden volgens duidelijke richtlijnen (vademecum), inclusief de mogelijkheid over te dragen delen van gewestwegen en de middelen die daarbij horen.

PLANNEN, VERGUNNEN EN HANDHAVEN

Het lokaal bestuur vergunt consequent binnen zijn strategisch beleid en heeft de **publieke verantwoordelijkheid om in de handhaving op te treden** bij niet naleving van vergunningen. Dat betekent dat een lokaal bestuur werk maakt van een correcte opvolging van de vergunningen en van terreincontroles (bv. opvolging van stedenbouwkundige lasten en verplichtingen gekoppeld aan een omgevingsvergunning).

BETAALBAAR EN KWALITATIEF WONEN

Het lokaal bestuur realiseert als actor en als regisseur betaalbaar, toegankelijk, en kwalitatief wonen. Het lokaal bestuur is in staat om als regisseur op de woonmarkt op te treden en heeft daartoe eigen instrumenten ter beschikking: vergunningen, verordeningen, reglementen, regulering bv. via duurzame aanbestedingen), samenwerking met partners. Het lokaal bestuur neemt zelf een actieve planologische rol op in verband met gronden en panden (voor het sociaal objectief en de noodzaak om meer sociale woningen te realiseren) en zorgt zo voor een gevarieerd aanbod van sociale woningen. Het kan dat ook doen door zelf een actief gronden- en pandenbeleid te voeren.

Het bestuur is in staat de nieuwe **woonmaatschappij** mee aan te sturen (bv. sociale leningen, energieloket en het toewijsbeleid voor sociale huur-, koop- en SVK-woningen) en kan de eigen dienstverlening (ruimtelijke ordening, planning, sociale dienst, milieudienst en energieloket) met de woonmaatschappij afstemmen gericht op de verschillende doelgroepen.

KLIMAATADAPTATIE EN KLIMAATMITIGATIE

Het lokaal bestuur is in staat een leidende en mobiliserende rol te vervullen in de **klimaatadaptatie en klimaatmitigatie**. Door alle beleidsdomeinen en dienstverlening werkt het klimaatbeleid als een integrerende strategie. In het omgevingsbeleid gebeurt dat door ontharding, groenblauwe klimaatbestendige woonkernen, bescherming van open ruimte (ook in functie van de fysieke en mentale gezondheid) en door verdichting van wonen (bv. ontmoetingsplekken die ook een gezonde leef- en woonomgeving creëren). Het geldt voor mobiliteit, waterbeheer, inzet op energiebesparing en energie-efficiëntie. Het werkt door in het sociaal beleid (een rechtvaardige klimaattransitie) en in het economische beleid via circulaire economie en sociale economie. Het lokaal bestuur is in staat die transitie te realiseren door de professionele samenwerking met alle relevante maatschappelijke actoren.

ZORG VOOR MILIEU EN NATUUR

Het lokaal bestuur is in staat een **milieuzorgbeleid** te voeren voor alle aspecten van de milieuproblematiek (lucht, water, bodem, biodiversiteit). Dat betekent ook een toekomstig beleid ontwikkelen voor luchtkwaliteit, waterbeheersing/ontharding, sanering (bv. bodem, asbest). Het is in staat om dat milieubeleid op te volgen, startend vanuit de eerstelijnszorg (bv. bij incidenten in waterlopen: meldingsplicht Vlaamse Milieu Maatschappij, bv. asbestbranden: alarmering en samenwerking met brandweer inclusief sanering nadien).

Het lokaal bestuur zet actief in op een **afval- en materialenbeleid**, een thema waarin hij al een grote beleidsvrijheid heeft. Dat betekent onder meer het selectief inzamelen, hergebruiken (kringloop en circulaire economie), verwerken van diverse afvalstromen en ook het inperken van afval (sensibilisering bij diverse doelgroepen inclusief bv. organisatoren van evenementen (zie verplichting herbruikbare materialen) en bedrijven. Het lokaal bestuur speelt voor deze thema's een sturende rol in de intercommunales voor afvalbehandeling.

DUURZAME MOBILITEIT

Het lokaal bestuur is in staat om de lokale mobiliteit **duurzaam** te organiseren. Dat omvat aspecten van leefbaarheid (bv. luchtkwaliteit), betaalbaarheid (bv. openbaar vervoer), logistiek (bv. vrachtwagenroutes), verkeersveiligheid (bv. schoolomgevingen), bereikbaarheid (bv. parkeerbeleid en promotie van de fiets voor korte afstanden).

Het mobiliteitsbeleid koppelt het beleid rond ruimtelijke verdichting en het parkeerbeleid, werkt aan een sterk openbaar en collectief vervoer op maat van verschillende types gebruikers, werkt deelsystemen uit voor auto's en fietsen, en maakt baan vrij voor actieve weggebruikers (wandelaars en fietsers) cf. het STOP-principe en de 'modal shift'. Het lokaal bestuur kan deze lokale keuzes **afstemmen met het bovenlokale mobiliteitsbeleid** en speelt een actieve rol op dat bovenlokale niveau, bijvoorbeeld in de vervoerregio.

Zelf voert het lokaal bestuur ook een actief beleid op het vlak van **verkeersveiligheid**, niet alleen op het vlak van infrastructuur maar ook op het vlak van sensibilisering, monitoring/evaluatie, educatie en handhaving.

EEN FACILITEREND LOKAAL ECONOMISCH BELEID

Het lokaal bestuur ondersteunt **lokaal ondernemerschap**. Het gaat zowel om lokale (sociale) ondernemingen als private ondernemers (grote bedrijven, kmo's, zelfstandigen, landbouwbedrijven). Het bestuur biedt daarvoor de ruimtes en infrastructuur en maakt werk van collectieve ruimtes voor starters, ondersteunt innovatie en verwijst ondernemingen naar specifieke vormen van ondersteuning.

Het lokaal bestuur maakt werk van een **performante dienstverlening** voor allerlei vragen van (potentiële) ondernemers en voert de regie van netwerken (onderwijs, ondernemers, overheden, landbouworganisaties) gericht op de creatie van zinvolle arbeid en de match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (werknemers en werkgevers).

Het lokaal bestuur kiest zelf ook voor een **sterke lokale publieke economie** via zijn personeelsbeleid, aankoopbeleid (aanbestedingen en lastenboeken) en aanbod van publieke diensten.

PUBLIEKE INFRASTRUCTUUR

Het lokaal bestuur is zich bewust van zijn belangrijke rol als het gaat over publieke infrastructuur: **zowel op het vlak van het opdrachthouderschap als zijn eigen eigenaarschap**. Een (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 in relatie tot het strikt afstemmen en **opvolgen van nuts- en wegenwerken** (technische kennis, vorderingsstaten, synergievergaderingen).

EEN DIVERS VRIJETIJSBELEID

Het lokaal bestuur ontwikkelt en ondersteunt een **breed vrijetijdsaanbod** gericht op diverse bevolkingsgroepen. Het investeert in het stimuleren van participatie aan dat aanbod en biedt ruimte en middelen voor innovatie. Het lokaal bestuur moedigt nieuwe initiatieven aan van het socioculturele verenigings- en buurtleven. Het lokaal bestuur past zijn ondersteuningsbeleid aan nieuwe ontwikkelingen aan.

Vrijetijdsparticipatie en toegang tot vrije tijd voor diverse doelgroepen en bevolkingsgroepen (bv. integratie van nieuwkomers, senioren, kinderen, kwetsbare gezinnen, alleenstaanden) is een taak voor het lokaal bestuur.

Het lokaal bestuur beschermt en ontsluit zijn **immateriële, culturele en onroerend erfgoed** en verbindt die troeven in een culturele en toeristische visie. Daarbij koppelt ze zijn communicatie en promotie aan die van omringende lokale besturen en toeristische partners in de streek.

EEN BREED WELZIJSBELEID

Het lokaal bestuur organiseert de dienstverlening op de eerste lijn (maatschappelijk werk) om ieders **grondrechten** te garanderen om menswaardig te kunnen leven en voert een actief beleid om die grondrechten zo goed mogelijk te realiseren op zijn grondgebied, onder meer voor sociale bijstand, wonen, werk, gezondheid en onderwijs.

Het lokaal bestuur voert een **sociaal beleid** dat rekening houdt met veranderende noden en omgeving. Het bouwt trajecten uit om mensen te activeren tot deelname aan de maatschappij. Het lokaal bestuur ondersteunt mensen met zorgnoden. Het beleid gaat om met de diversiteit van doelgroepen en is in staat om maatwerk te leveren voor mensen en huishoudens in uiteenlopende leefsituaties. Die **inclusie** vraagt een totaalvisie: toegankelijkheid (bv. fysieke toegang en bereikbaarheid), een onthaalbeleid (bv. inburgering), taalbeleid (bv. Onthaalonderwijs voor Anderstalige Nieuwkomers (OKAN), taal-/praatpunten, nieuwkomers) en het werken aan participatie (bv. vrijetijdsparticipatie) en diversiteit (lgbtiq+, gelijke kansen, Plan Samenleven).

Het lokaal bestuur **benadert opvoeding en kinderopvang** integraal via het Huis van het Kind en het nieuwe Buitenschoolse Opvang en Activiteiten (BOA)-decreet waarbij de rol evolueert naar een krachtige regierol met de verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur voor een geïntegreerd aanbod buitenschoolse opvang en betaalbare/toegankelijke activiteiten (in samenwerking met private en publieke opvanginitiatieven, jeugdverenigingen en sportclubs, bibliotheken, speelpleinwerking, scholen).

Lokale besturen beschikken over instrumenten om hun buurten goed te kennen en hun aanbod **buurt-specifiek** te maken. Een betere inzet van data en gegevens (bv. populatieonderzoek, buurtprofielen van zorgzame buurten) om vraag en aanbod in kaart te brengen is een essentiële voorwaarde.

Het lokaal bestuur maakt op het vlak van **actor- en/of regierollen** eigen keuzes over het aanbod van en de samenwerking met onderwijs, armoedebestrijding, kinderopvang en ouderenzorg. Het is in staat een regierol te vervullen in overleg met actoren uit de non-profit- en profit-sector. Het lokaal bestuur maakt ook werk van een publiek debat over het lokale sociaal beleid in de gemeenteraad / OCMW-raad. Het bestuur geeft aan hoe keuzes van individuele sociale dienstverlening (in het bijzonder comité voor de sociale dienst - BCSD) doorwerken in de relevante beleidsdomeinen van het lokaal bestuur en de collectieve keuzes in het sociaal beleid voeden.

EEN STERKE EERSTELIJNSZORG

Het lokaal bestuur ondersteunt de netwerking op de eerste lijn vanuit een visie op een geïntegreerd breed onthaal en een toegankelijke eerstelijnszorg (bv. eerstelijnspraktijken). Het lokaal bestuur maakt de **koppeling tussen gezondheid, woon- en welzijnszorg, onderwijs, werk, jeugdbeleid en vrijetijdsbeleid** vanuit haar eigen sociaal beleid. Inzetten op detectie en **preventie** is de leidraad.

Dat betekent een breed 'one health' of 'health-in/for-all-policies'-beleid dat het lokaal bestuur horizontaal door alle beleidsdomeinen van het lokaal bestuur organiseert. Die integratie vraagt afstemming en samenwerking, zowel interbestuurlijk als publiek-privaat. Het lokaal bestuur creëert de nodige capaciteit om dat ook af te stemmen in het netwerk van de eerstelijnszone (zorgraad). Werken aan preventie en gezondheid vergt samenwerking tussen sectoren maar ook zorg voor gezondheid binnen die sectoren zelf (bv. in bedrijven of het onderwijs).

3.2

Bereikbare en klantgerichte dienstverlening

Bij veel collectieve maatschappelijke opgaven is de kwaliteit van de dienstverlening op de eerste lijn cruciaal. Het lokaal bestuur is daarom in staat om zijn basisdienstverlening **op een continue, klantgerichte wijze** in te richten. Dat betekent een gebruikersvriendelijke **administratieve dienstverlening** voor al zijn individuele burgers en organisaties. Het lokaal bestuur richt de diensten professioneel in (bv. duidelijke aanspreekpunten, bereikbaar, back-ups als loketverantwoordelijken ziek of in vakantie zijn). Het lokaal bestuur zet in op **digitale dienstverlening** maar zorgt ook voor fysieke contactmogelijkheden. Het lokaal bestuur kan de verschillende kanalen op elkaar afstemmen. Het lokaal bestuur investeert in de back-office die die front-officekanalen ondersteunt.

Het lokaal bestuur biedt een pakket basisdiensten aan zijn individuele burgers, verenigingen en bedrijven. Dat gaat over een kwalitatieve publieke infrastructuur, over diensten in de vrijetijdssfeer, diensten voor bedrijven en voor verenigingen.

De basisdiensten zijn duurzaam en stabiel uitgebouwd. Het lokaal bestuur evalueert regelmatig samen met de gebruikers. Een transparant systeem van klachtenmelding en klachtenmanagement ondersteunt de evaluatie. De gemeenteraad is het platform voor de evaluatie van de dienstverlening en voor de opvolging van de kwaliteit van het klachtenmanagement.

3.3 Welke organisatie is daarvoor nodig?

DE GROEP 'LOKAAL BESTUUR'

Om deze maatschappelijke opgaven, uitdagingen op het vlak van beleid en dienstverlening aan te pakken, is een goede interne organisatie cruciaal. Onder lokaal bestuur verstaan we **de groep lokaal bestuur**: daarmee bedoelen we de administratie en het politieke apparaat van gemeente én OCMW, samen met alle verzelfstandigde organisaties die of door het lokaal bestuur (mee) zijn opgericht (autonome bedrijven, vzw's, de woonmaatschappij, intergemeentelijke samenwerkingen), of organisaties waarin het lokaal bestuur medezeggenschap heeft (politiezone, hulpverleningszone, eerstelijnszone). De gemeenteraad is als het enige rechtstreeks verkozen orgaan het hart van 'de groep lokaal bestuur'.

EEN VERSTERKTE GEMEENTERAAD

Het lokaal bestuur heeft een **professioneel georganiseerde en deskundig ondersteunde gemeenteraad**: met een voorzitter die alleen raadslid is; met een dagelijks bureau van de fracties dat over het management van de gemeenteraad overlegt en de agenda bepaalt; met een voorzitter en de raadsleden die een volwaardig statuut hebben en een redelijke vergoeding krijgen. Voor de voorzitter en het bureau is professionele ondersteuning voorzien. De werking van de raad steunt op een afsprakennota met het college en het managementteam.

Lokale besturen kunnen plaats-, thema- of doelgroepgerichte problematieken integreren. Die integratie vraagt een gepaste interne politieke en ambtelijke organisatie. **De gemeenteraad vervult daarvoor een volwaardige rol als vertegenwoordigende en controlerende instantie.** De gemeenteraad beoordeelt kritisch de kwaliteit van de interne organisatie en interne werking van het lokaal bestuur. De gemeenteraad kijkt vanuit het burgerperspectief en vanuit de maatschappelijke opgaven en de beleidsdoelstellingen van het lokaal bestuur. De beleidsbepaling door de gemeenteraad van de kernbeslissingen over de hier opgesomde maatschappelijke opgaven vergt een organisatie en planning in de loop van de beleidsprocessen, ondersteund door een maatschappelijk debat in en rond de gemeenteraad.

POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

Het lokaal bestuur respecteert het primaat van de politiek, maar geeft ook verantwoordelijkheid aan de individuele ambtenaren en de ambtelijke organisatie als geheel.

Sterke burgemeesters, sterke schepenen, een sterke gemeenteraad en een sterke ambtelijke organisatie beïnvloeden, bewaken en versterken elkaar. Mandaten en delegatie geven de relatie tussen politiek en ambtenaren vorm. Het lokaal bestuur werkt op basis van onderhandelde afspraken over de rolverdeling, de samenwerking en de **interactie tussen politici en ambtenaren**, toegepast op de relatie tussen het college, de ambtenaren én de gemeenteraad. De gemeenteraad volgt die samenwerking kritisch op. Het is een belangrijk onderdeel van zijn controlerende opdrachten.

Van politici in een uitvoerende rol verwachten we in licht van dit toekomstprofiel voor lokale besturen minstens een halftijdse beschikbaarheid. Zij cumuleren hun functie niet met publieke politieke functies op andere niveaus, zodat hun verantwoordelijkheid voor het lokaal bestuur helder is. Gemeenteraadsleden kunnen wel cumuleren met andere openbare functies. Zie daarvoor ook het hoofdstuk 7.

INTEGRITEITSBELEID

Het lokaal bestuur is een door publieke waarden gedreven organisatie. Het lokaal bestuur heeft **ethische codes** en procedures om schendingen van de deontologie performant en vanuit de eigen verantwoordelijkheid aan te pakken, voor zowel politici als ambtenaren. De opvolging van die codes en de controle daarop is een kerntaak van de gemeenteraad.

PARTICIPATIEBELEID

Het lokaal bestuur voert een **professioneel ondersteund participatiebeleid** dat inzet op de kwaliteit van de participatieprocessen, op democratische innovatie, op cocreatie van dienstverlening en beleid met burgers, organisaties en bedrijven en op een ondersteuningsbeleid voor alle bestaande en nieuwe vormen van maatschappelijk middenveld.

Dat participatiebeleid is ingebed in de werking van de gemeenteraad. De gemeenteraad evalueert en stuurt bij. Adviesraden, stuurgroepen, commissies ... rapporteren op de eerste plaats en in alle openbaarheid aan de gemeenteraad.

STERKE ONDERSTEUNENDE DIENSTEN: PERSONEEL EN ORGANISATIE (P&O), FINANCIËN, IT, FACILITY EN COMMUNICATIE

Het lokaal bestuur voert een **dynamisch personeelsbeleid**, investeert in de kwaliteit van de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel. Dat wil zeggen dat er meer is dan een personeelsadministratie: er is aansturing van het personeel vanuit een personeelsbeleid, er is een visie op retentiebeleid, de maatschappelijke rol in de arbeidsmarkt, werkgelegenheidsmaatregelen, personeelswelzijn ... Er is een kern van specialisten in personeelsbeleid die voor de hele groep 'lokaal bestuur' aan een geconsolideerd personeelsbeleid werken.

Het lokaal bestuur heeft een performant **financieel opvolgingsstelsel** dat ondersteunend werkt voor de meting van efficiëntie van diensten en van beleid. Het financiële systeem ondersteunt de gemeenteraad in zijn controlerende rol op het vlak van het goede gebruik van publieke middelen. Het model van de Nederlandse lokale Rekenkamer kan inspiratie geven voor de Vlaamse gemeenteraad. Dat houdt een permanente opvolging in en een geconsolideerd overzicht van middelen in de volledige groep 'lokaal bestuur' volgens de beleids- en beheerscyclus (BBC).

Het lokaal bestuur is ook in staat een eigen **financieel beleid en fiscaal beleid** te ontwerpen en zelf uit te voeren dat ondersteunend werkt om zijn collectieve maatschappelijke doelstellingen te bereiken: visie op fiscaliteit, inzicht in een robuust debiteuren- en thesauriebeheer, expertise en monitoring van subsidies en EU-fondsen, ...

Het lokaal bestuur is meester over zijn **IT-processen**. Het IT-beleid ondersteunt de ontwikkeling van de organisatie. Het lokaal bestuur heeft personeel, ingebed in het managementteam, dat het GIS- en brede IT-beleid vorm kan geven. Dat moet ook robuust zijn (bv. redundantie van data, *business continuity*, cybeveiligheid). Het lokaal bestuur beheert zijn eigen data, is in staat de privacy te beschermen en kan externe consultants aansturen vanuit de behoeften van de eigen organisatie.

Het lokaal bestuur voert een **facility-beleid** gericht op efficiëntie en duurzaamheid van onder andere de gebouwen en het wagenpark. Vormen van 'shared services' binnen de groep van het lokaal bestuur en met andere lokale besturen horen bij die aandacht voor efficiëntie en duurzaamheid. Daarvoor is ook genoeg technische kennis aanwezig in het bestuur: bijvoorbeeld op het vlak van gebouwbeheer, gebouwspoor-ten en EPC/BIM-scores, patrimoniumbeheer, werfopvolging, vorderingsstaten, ...

Een **communicatiebeleid** met een brede instrumentenmix (zowel offline als online) en **klachtenmanagement** behoren tot de basistaken van het lokaal bestuur. De gemeenteraad volgt dit op als deel van haar controlerende opdrachten.

HORIZONTALE STAFDIENSTEN

Het lokaal bestuur heeft stafdiensten rond de algemeen directeur en het managementteam ter ondersteuning van de organisatie. Die stafdiensten staan in voor algemene taken zoals het informatie- en databeheer, de monitoring van de omgeving en van de organisatie, de strategievorming en beleids-evaluatie, het management van de gemeentelijke organisatie (P&O, personeel en organisatie), de opvolging van de activiteiten van de groep 'lokaal bestuur' (inclusief het veiligheidsbeleid).

ORGANISATIEBREDE PROCESSEN: STRATEGISCHE PROJECTEN, NOODPLANNING, ...

Het lokaal bestuur kan zijn **strategische projecten in eigen beheer ontwerpen en aansturen**. Het heeft menskracht in huis om die projecten te leiden en de organisatie daarop in te richten. Dat impliceert ook een goede projectopvolging inclusief het inzicht in en overzicht van subsidies en rapportageverplichtingen.

Het lokaal bestuur kan met zijn dienst noodplanning bij **acute crisissen of rampen** de leiding nemen. Het bestuur kan de samenwerking tussen de eigen diensten en andere overheden aansturen, vrijwilligers mobiliseren (bv. een psychosociaal hulpverleningsnetwerk) en burgers correct informeren.

Het lokaal bestuur heeft een **stabiele en duurzame organisatie** die kennis en expertise kan opbouwen en behouden. Die expertise is niet afhankelijk van individuele ambtenaren of politici. Het lokaal bestuur kan personeelwissels snel opvangen. Het lokaal bestuur heeft een systeem van organisatiebeheersing, interne audit of kwaliteitszorg.

SAMENGEVAT

Door alle maatschappelijke opgaven schetsen we een profiel van het lokaal bestuur. In dat profiel staan zowel eerder intern gerichte taken die vooral te maken hebben met het goede beheer en het goede management van het lokaal bestuur als taken die weergeven welke maatschappelijke opdrachten het lokaal bestuur te vervullen heeft. De verwachtingen nemen daarin sterk toe. Het profiel is dus geen foto van de huidige gemeenten maar is een spiegel voor de toekomst: wat verwacht de gemeenschap van lokale besturen als het om de maatschappelijke opgaven gaat?

Een sterke interne organisatie is nodig voor de 'interne bestuurskracht': een robuuste organisatie met capaciteit, competenties, ondersteunende diensten en horizontale functies is nodig om de maatschappelijke opdrachten van het lokaal bestuur effectief en democratisch te vervullen. Dat laatste is dan de 'externe bestuurskracht', het effect van die bestuurskracht in de samenleving. Die bestuurskracht is ook belangrijk voor de interactie met de organisatie en werking van de Vlaamse overheid en de versterking van het lokaal bestuur in een betere bovenlokale werking

Elk lokaal bestuur heeft samenwerking op bovenlokaal niveau nodig, met maatschappelijke organisaties en met andere overheden, om de maatschappelijke opgaven aan te pakken. We lichten dat uitgebreider toe voor de 11 maatschappelijke opgaven (zie www.toekomstvisievlaanderen.be). Het lokaal bestuur heeft daarom binnen zijn eigen organisatie voldoende capaciteit om de werking van bovenlokale entiteiten zoals politiezone, hulpverleningszone, eerstelijnszone, vervoerregio, woonmaatschappij voor te bereiden, op te volgen en de koppeling te maken tussen het beleid van het lokaal bestuur en die bovenlokale organisaties. Dit samenwerkingsbeleid krijgt vorm en opvolging in de gemeenteraad, het college en het managementteam.

STERKERE LOKALE BESTUREN VOOR MEER BESTUURSKRACHT

Hoofdstuk 4

We schetsen in hoofdstuk 2 waarom we van het 'lokale regime' spreken en wat we daarmee bedoelen. We tekenen in hoofdstuk 3 het profiel van een sterk lokaal bestuur in 2030-2040. Dat hoofdstuk is de synthese van de 11 hoofdstukken over maatschappelijke opgaven.

In hoofdstuk 4 kijken we vanuit dat perspectief naar de huidige lokale besturen. We kijken kritisch naar hun bestuurskracht.

We denken dat door: hoe kunnen we de bestuurskracht versterken? Schaalvergroting is niet het enige antwoord op de problematiek van bestuurskracht, maar het is wel een essentiële voorwaarde. Hoe kijken we naar de schaalvergroting? Voor ons is duidelijk dat de keuze voor vrijwillige fusies haar eindpunt heeft bereikt. We moeten naar meer wenselijke logische fusies: daarvoor ontwikkelen we een traject binnen zogenoemde referentiezones en we schetsen de transitie richting 2030. 2030 is het eindpunt van die transitie en het moment voor de Vlaamse overheid om fusies te verplichten.

4.1 Meer bestuurskracht door schaalvergroting

De keuze voor sterke lokale besturen als het fundament van het binnenlands bestuur leidt ons tot kritische beschouwingen over de bestuurskracht van de huidige lokale besturen, tot discussies over schaalvergroting en het takenprofiel van de lokale besturen in het binnenlands bestuur. **Zowel economische overwegingen over doelmatigheid als argumenten over democratische kwaliteit staan centraal.** Beide vormen een noodzakelijke twee-eenheid. Schaalvergroting is nodig om zowel de doelmatigheid als de democratische kwaliteit te versterken. Het versterken van de doelmatigheid is het klassieke motief voor schaalvergroting.

Dat schaalvergroting ook democratie kan versterken lijkt eerder tegen de intuïtie en de gangbare redenering in te gaan. We werken die argumentatie daarom grondig uit in het onderdeel 4.2. Schaalvergroting is tenslotte ook nodig om basiswaarden te realiseren die we van een overheid mogen verwachten: betrouwbaar, robuust, crisisbestendig, in staat om te leren en te veranderen. Die laatste groep waarden hebben we tijdens de coronacrisis herontdekt. Nu alsmeer sprake is van een 'poly-crisis' (meerdere crisissen tezelfdertijd) lijkt die groep waarden alleen maar aan maatschappelijk belang te winnen. Het is de combinatie van de 3 soorten waarden, gebaseerd op het klassieke schema van Hood, die de basis vormt voor de keuze voor schaalvergroting (Hood, 1991).

Zeker in de beladen context van de crisis van de overheidsfinanciën en de besparingsdruk kan de verleiding groot zijn om fusies te bekijken als een strategie voor besparing. Nog los van de vraag of fusies wel tot de verhoopte besparingen zouden leiden, is dat niet onze insteek. Wij hebben het over de noodzaak om de maatschappelijke relevantie van lokale besturen als democratische en politieke organisaties te versterken. **De afwegingen over doelmatigheid, democratie en een sterke overheid staan centraal in het debat over het profiel van lokale besturen (nu en straks), over bestuurskracht (nu en straks) en over de schaal (van nu en straks).** Dat gaat ook over een zeer breed en gevarieerd pakket aan dienstverlening, beleidsmatige opdrachten en meer managementgerichte taken, zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt.

Over democratie hebben we het uitgebreider in punt 4.2. Ons **basisargument is dat de democratische ruimte waarvoor lokale besturen mee verantwoordelijkheid dragen en waarvoor we verkiezingen organiseren, de moeite moet lonen voor burgers, ambtenaren en politici om daarin te participeren,** verantwoordelijkheid te nemen of leiderschap te ontwikkelen. Het democratische proces moet steunen op vertrouwen bij burgers dat hun politieke keuzes ertoe doen voor de organisatie en in-

richting van de lokale gemeenschap en dat het lokaal bestuur daar ook een substantiële verantwoordelijkheid voor draagt en daar een wezenlijke rol in kan spelen, gevoed door professioneel georganiseerd lokaal maatschappelijk en politiek debat.

De toekomst van het lokaal bestuur is niet alleen een zaak van de lokale besturen zelf, maar van de hele samenleving. Zeker in ons kleine land, waar de verwevenheid tussen het lokale en het centrale niveau (federaal en Vlaams) heel groot is, en de invloed van lokale belangen sterk doorspeelt op het centrale niveau, is de doelmatige organisatie van het lokale niveau ook van belang voor de effectiviteit van het centrale niveau. **De Vlaamse overheid kan haar doelstellingen voor cruciale maatschappelijke problemen niet bereiken zonder sterke lokale besturen.**

Dat vraagt minder maar sterkere lokale besturen en een anders werkende Vlaamse overheid in de relatie met die sterkere lokale besturen. Onder andere gebiedsgerichte onderhandelingen op een bovenlokaal of gebiedsniveau (in bijvoorbeeld bekkencomités, vervoerregio's of politiezones) met minder maar sterkere lokale besturen zijn dan haalbaarder en kunnen ook met minder kosten van overleg gepaard gaan. De schaalvergroting gaat gepaard met een herziening van de financiering. Schaalvergroting maakt dat gemakkelijker bespreekbaar, met minder sterke onderlinge verschillen en minder uitgesproken concurrentie tussen de lokale besturen (zie deel over het Gemeentefonds - 4.4).

Het is de combinatie van al die overwegingen die ons tot de basisstelling brengt: we moeten in Vlaanderen naar minder en sterkere lokale besturen.

Deze stelling zou enkele jaren geleden nog bestuurlijke fictie geweest zijn. Ondertussen lijkt de praktijk die stelling zelfs in te halen. De vrijwillige fusies hebben het positieve effect dat ze het taboe doorbreken. In heel Vlaanderen zijn op veel plaatsen gesprekken over fusies aan de gang. Die leiden niet allemaal tot beslissingen over definitieve fusie tegen het eind van 2023, maar de bestuurlijke kaart van Vlaanderen verandert ondertussen wel stap voor stap. Dit debat valt niet meer stil. Eerder dan nog in het ijle te moeten prediken, lijkt **de urgente vraag nu eerder hoe en in welke richting we dit spontane proces kunnen en moeten sturen en vanuit welke visie op binnenlands bestuur we dat kunnen doen.** In het slechtste geval hypothekeren ad-hoc-beslissingen over fusies, vooral gestuurd door de politieke ratio's van dit moment, het gewenste toekomstbeeld. Dat daagt ons als wetenschappers nog meer uit: zijn we in staat richting te geven aan het debat over de schaal? We komen daar hieronder op terug. We analyseren eerst de problematiek van de bestuurskracht.

● 4.1.1 De bestuurskracht

Waar staan we met het bestuurskundig onderzoek over de capaciteit van lokale besturen en welke conclusies kunnen we daaruit trekken? Er is relevant en bruikbaar onderzoek en we hebben data, maar die data zijn niet zo systematisch en voor heel Vlaanderen geldig, dat daaruit zonder enige discussie de nood aan schaalvergroting komt gerold. Dat soort onderzoek zou een diepte-onderzoek vergen achter de schermen van al onze lokale besturen, voor alle taken, en dat is onderzoeksmatig bijzonder moeilijk. Daarbij speelt altijd de vraag over de meetlat: wat we van lokale besturen verwachten, bepaalt de criteria om over bestuurskracht te oordelen. Daarom hebben we het in dit project zo vaak over de maatschappelijke opgaven waarvoor die bestuurskracht nodig is en daarom is hoofdstuk 3 zo belangrijk. Stel dat u zou vinden dat die maatschappelijke opgaven er voor lokale besturen niet toe doen, dan zult u het met de keuzes voor schaalvergroting in dit hoofdstuk niet eens zijn. Maar dan moet u zelf ook aangeven welk profiel van lokale besturen u dan wel voor ogen hebt.

In onderzoeksprojecten van het Steunpunt bekijken we capaciteit of bestuurskracht als het vermogen om beschikbare organisatiefactoren gericht in te zetten om een opdracht of doelstelling te realiseren. In de 11 hoofdstukken over de maatschappelijke opgaven hebben we de opdrachten en doelstellingen samengebracht. De analyse van capaciteit bestaat dus uit de identificatie van die factoren of zoals Bryan (2019) het met wat duurdere woorden noemt: **potentiële antecedenten van capaciteit**. In de literatuur onderscheiden we heel wat aspecten van capaciteit: het vermogen om kennis te capteren en in de organisatie toe te passen, de capaciteit om beleid te ontwerpen en uit te voeren, de capaciteit om beleid te evalueren, om samen te werken, om hervormingen door te voeren, beschikken over voldoende middelen (zowel personeel als financieel).

In het recente en meer fundamentele **Steunpuntonderzoek** staat de vraag centraal welke (verzameling van) factoren de capaciteit van lokale besturen bepalen om op een gepaste manier invulling te geven aan maatschappelijke opdrachten (Van Haelter, 2021). In dit onderzoek ging het over 3 soorten opdrachten die representatief zijn voor de variatie van opdrachten van lokale besturen: *organisatiebeheersing* (een voorbeeld van een interne administratieve hervorming), *kinderopvang* (een voorbeeld van een persoonsgebonden materie) en *ruimtelijke ordening* (een voorbeeld van een grondgebonden materie). De resultaten tonen dat een belangrijk deel van de lokale besturen in Vlaanderen er niet of nauwelijks in slaagt om op een goede manier invulling te geven aan een aantal gemeentelijke opdrachten: ondanks goede intenties vanuit de lokale besturen zelf blijkt dat het gebrek aan capaciteit en/of competenties in veel gemeenten een professionele interne werking, een lokaal verankerde beleidsvoering en een kwaliteitsvolle dienstverlening in de weg staan. Voor een reële versterking van de capaciteit van lokale besturen is een holistische én een structurelere aanpak nodig, waarbij het samenspel van een aantal organisatiefactoren bijzondere aandacht verdient. Een grotere gemeentelijke schaal, constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen, een gepaste organisatiestructuur en de aanwezigheid van voldoende gekwalificeerd ambtelijk personeel blijken over de verschillende deelstudies heen cruciale factoren. In dit project kijken we vooral naar de schaal. Schaalvergroting is een belangrijke voorwaarde maar biedt geen zekerheid over de verwachte effecten.

Schaal is op zich niet voldoende en schaalvergroting op zich biedt geen waarborg, maar een voldoende ruime schaal is wel een kritische voorwaarde als basis voor versterking van lokale bestuurskracht.

De resultaten van fundamenteel onderzoek vullen we aan met **indicaties van de problematiek** van bestuurskracht, die van een uiteenlopende kwaliteit, betrouwbaarheid en veralgemeenbaarheid zijn. In de 11 hoofdstukken met maatschappelijke opgaven hebben we de problematiek van bestuurskracht in alle hoofdstukken zien opduiken. Alle collega's academici die actief zijn op een van de 11 opgaven, hebben de problematiek van de bestuurskracht vanuit hun eigen veldkennis en expertise sterk bevestigd. Voor meer argumentatie en cijfers verwijzen we naar deze hoofdstukken. Voor sommige materies is dat beter gedocumenteerd dan voor andere omdat het steunt op wetenschappelijk onderzoek over deelaspecten.

Ondertussen zijn in het kader van debatten over fusies in heel wat lokale besturen studies uitgevoerd over de huidige bestuurskracht. We zijn in het kader van dit project in 2022 en 2023 bij veel discussies betrokken geweest en kregen daardoor inzage in een hele reeks rapporten, waarvan de meeste ondertussen ook openbaar zijn. De teneur in alle rapporten is duidelijk: veel lokale besturen zitten tegen of al ruim over de limieten van hun bestuurskracht.

Veel lokale politici beweren **'dat ze het nog wel net aankunnen'** waarbij 'net' al een indicatie van het probleem is. Maar bij doorvragen of bij vertrouwelijke gesprekken met algemeen directeurs en diensthoofden duikt een genuanceerder beeld op. We zien dat beeld dan onderbouwd met cijfers in de studies over de bestuurskracht van de betrokken lokale besturen. De kwaliteit van dienstverlening en van beleidsvoering

blijkt dan helemaal niet zo robuust en kwaliteitsvol te zijn. Veel lokale besturen zijn kwetsbaar en moeten rekenen op de grote, voluntaristische inzet van individuen (bv. persoonlijk engagement van bepaalde personeelsleden en van politici). Tijdens de gesprekken blijkt dan bovendien dat 'het aankunnen' verwijst naar een minimale dienstverlening en elementair beleid, maar niet meer dan dat. We vatten de indicaties samen:

INDICATIES I.V.M. KWETSBAARHEID

- In veel kleine gemeenten zijn er veel **eenpersoonsdiensten** die tot grote kwetsbaarheid leiden (bv. IT, mobiliteit, omgevingsambtenaren, milieu- of duurzaamheidsambtenaren, ingenieurs of technische experts, handhavers, vreemdelingenadministratie, maatschappelijk assistenten,...). We hebben hiervoor geen globale gegevens voor al deze functies, wel deelonderzoeken voor specifieke functies (onder andere voor mobiliteit, wonen, ruimte ... zie de hoofdstukken over de maatschappelijke opgaven) en eensluitende indicaties uit een reeks bestuurskrachtonderzoeken voor individuele gemeenten (zie hieronder).
- Voor allerlei knelpuntberoepen doen lokale besturen een beroep op **outsourcing** en ze schakelen, vaak langdurig, consultants in en niet zelden zijn dat voormalige ambtenaren. Dat geldt bijvoorbeeld voor mobiliteit, stedenbouw/omgeving, maatschappelijk werk, IT, HRM ... (zie Mondea, Servantes, CIPAL, e.a.). Alleen al de forse personeelstoename bij deze leveranciers en de opkomst van nieuwe consultants zijn indirecte indicaties.
- Naast eenpersoonsdiensten zijn er ook 'geenpersoonsdiensten': thema's waarvoor gemeenten nu vaak **geen administratieve inbedding** hebben. Zo hebben veel lokale besturen geen personeel om bv. de burgemeester en de politieraad te ondersteunen in de politiezones en hulpverleningszones voor dossiers zoals bestuurlijke handhaving, noodplanning, radicalisering, tendensen van polarisatie, ketenaanpak op vlak van bv. intrafamiliaal geweld, administratieve sancties (GAS) en aspecten van integrale veiligheid. Dat betekent dat mandatarissen die dossiers zelf en alleen moeten voorbereiden omdat ze niemand hebben in de eigen organisatie die hen daarbij helpt. Dat houdt het risico in dat bijvoorbeeld bij politie en brandweer de machtsbalans overhelt naar de korpschefs en de commandanten.
- Hetzelfde geldt voor **domeinen waarin de lokale besturen in een netwerk opereren met vaak sterke private partners** (ziekenhuizen, mutualiteiten, economische partners, bouwpromotoren ...). In om het even welke bestuurlijke architectuur zal het altijd nodig zijn om aan sterke samenwerking te werken: vertrouwen opbouwen, verbinden, sturen of controleren waar nodig, een wederzijdse meerwaarde zoeken, ... Daar zijn sterke netwerkers voor nodig die ook de tijd en middelen hebben om de belangen van hun lokaal bestuur te verdedigen. In veel lokale besturen ontbreekt dat soort capaciteit en competenties en daardoor is de afhankelijkheid van die sterke partners te groot.
- Er zijn sterke indicaties van een **groot verloop van leidende ambtenaren**, ook op het niveau van de algemeen directeurs. Het gaat om vrijwillig ontslag, overstap naar consultants, burn-outs ... Systematische data zijn er niet maar die uittocht uit de publieke sector lijkt een nooit eerder geziene omvang aan te nemen. Het motief voor de exits kan persoonlijk zijn maar in de motivering zien we een combinatie van overvraagd zijn, te weinig ondersteuning hebben, verscherpte partijpolitisering, micromanagement of overdreven invulling van het primaat van de politiek en het gevoel dat de eigen professionaliteit niet genoeg waardering krijgt. Die problemen doen zich in alle types van lokale besturen voor, maar in kleinere lokale besturen heeft de exit van enkele sterke mensen een grote impact.

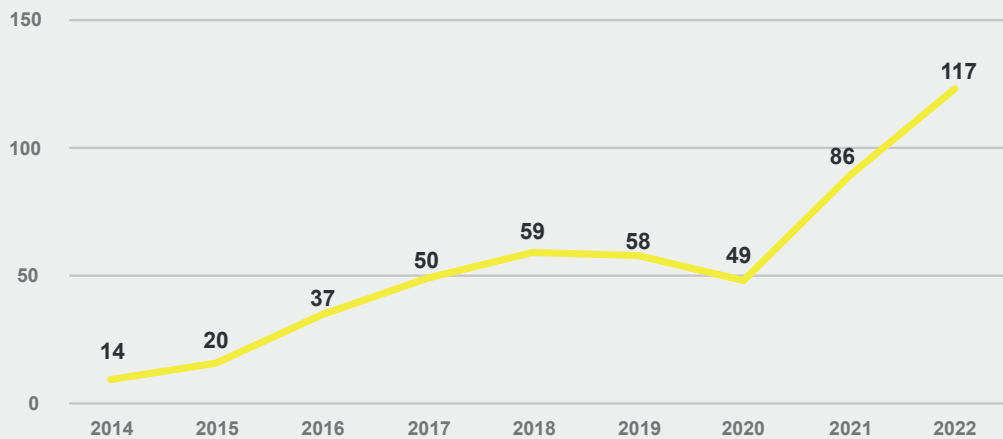
- De kwetsbaarheid van lokale besturen uit zich ook bij de **werving van politici**. Er zijn signalen over politici die ontslag nemen uit frustratie over het gebrek aan resultaten en middelen, over het politieke klimaat en het functioneren van de gemeenteraden. Midden 2023 waren al 1.172 (van de 7.398 verkozen) raadsleden gestopt met hun lokale mandaat²). Natuurlijk spelen ook politieke afspraken of private motieven hierbij een rol. We hadden het al over de exit van leidende ambtenaren. Over de mogelijke exit van gemotiveerde burgers hebben we geen cijfers. Als een of meerdere van die polen het laten afweten (sterke politici, sterke ambtenaren en sterke burgers) en geen lokaal engagement meer willen opnemen, dan is een lokaal bestuur drievoudig kwetsbaar.

INDICATIES I.V.M. ONVOLDENDE KWALITEIT

- Voor allerlei **aspecten van regie**, waarbij lokale besturen een centrale maatschappelijke rol zouden moeten spelen in overleg met andere actoren en dus niet alleen bezig zijn met de uitvoering van de eigen publieke dienstverlening, missen veel lokale besturen de capaciteit en/of de competenties. Als men al het juiste personeel heeft voor het goed beheer van de eigen diensten, zijn dat niet de juiste mensen om de regie vorm te geven bv. rond kinderopvang, integrale veiligheid, nieuwe transitie-uitdagingen,... Veel lokale besturen hebben daarvoor niet de nodige kwaliteit in huis. We verwijzen naar het hierboven geciteerde onderzoek (Van Haelter, 2021).
- De aanpak van dossiers rond hernieuwbare energie is een voorbeeld waarbij zich heel wisselende praktijken voordoen: gemeenten die zich verschuilen achter lokale actiegroepen (pro of contra) versus gemeenten die een eigen strategisch plan uitwerken (bv. een zoneringsplan) en daartoe gericht zelf actie ondernemen (bv. zelf strategische gronden en rechten van opstal verzamelen en op basis daarvan zelf initiatief nemen om bv. een coöperatieve constructie op te zetten waaraan de inwoners kunnen participeren). Het voorbeeld leert dat een sterker beleid, betere dienstverlening kan ontstaan als er voldoende kennis en capaciteit is om ook nieuwe thema's en uitdagingen vorm te geven.
- De academische collega's die bezig zijn met waterbeheer, ruimtelijke ordening, wonen, zorg en mobiliteit bevestigen een ernstig probleem van **capaciteit en competenties om als lokaal bestuur een volwaardige rol te spelen in de interactie met bijvoorbeeld de Vlaamse overheid**, met andere besturen en met maatschappelijke organisaties of bedrijven. Uit Steunpunt-onderzoek kunnen we dit voor ruimtelijke ordening en voor mobiliteit bevestigen: veel lokale besturen hebben geen of te weinig capaciteit om politici te ondersteunen in overlegverbanden zoals de vervoerregio's (Schraepen, Voets en De Rynck, 2022).
- Enkele recente schandalen in onder andere Staden, Moorslede, Sint-Truiden, ... die aan het licht gebracht zijn door forensische audits (uitgevoerd door Audit Vlaanderen in opdracht van de Vlaamse overheid) vestigen de aandacht op **problemen van integriteit en belangenvermenging**. Het kan zijn dat de toename van forensische audits deze zaken sneller publiek maakt. Het kan ook zijn dat gecontesteerde invullingen van het primaat van de politiek te weinig tegenwicht krijgen vanuit een sterke administratie, waardoor meer ruimte ontstaat voor de verzwakking van de publieke ethiek. Het maakt lokale besturen kwetsbaar en leidt tot dalend vertrouwen in politiek. Veel lokale besturen staan ambtelijk zwak ten opzichte van sterke bouwpromotoren, waardoor de grijze ruimte van juridisch en maatschappelijk betwistbare vergunningen groeit.

² Zie https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1690550528/periodiek_rapport_mandatendatabank_juni_2023_ftbo40.pdf en het debat in de commissie binnenlands bestuur (<https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementair-werk/plenaire-vergadering-en-commissies/commissies/commissie-voor-binnenlands-bestuur>) daarover. Dat debat werd recent opnieuw aangezwengeld in juli 2023 n.a.v. actualisering van de cijfers van mandatarissen die het voor bekeken houden in lokale besturen (zie artikel in *De Standaard* (12/07/2023) met de veelzeggende titel 'Wie wil straks nog in de lokale politiek?').

Forensische meldingen bij lokale besturen (meldingen, niet audits)



Figuur: Stijging aantal forensische meldingen bij lokale besturen (Audit Vlaanderen, jaarverslag 2022)

- De ethische kwesties hebben niet alleen met dossiergebonden schandalen te maken en laakbare handelingen van individuele politici. Het gaat ook om de **manier waarop lokale besturen met omgevingsvergunningen en met de handhaving daarvan omgaan**, of selectief met vergunningen en handhaving omgaan (Willemstein, 2023 over beïnvloeding door projectontwikkelaars). Zowel het niet-handhaven als het selectief handhaven ondergraaft het vertrouwen in het lokaal bestuur.

Steunpuntonderzoek en alle verzamelde indicaties van een zwakke bestuurskracht blijven nog overwegend binnen de huidige taakstellingen van lokale besturen. **Belangrijker nog is hoe we naar de capaciteit kijken als we alle problematieken oplistten die tot het toekomstprofiel van lokale besturen kunnen horen.** Dat is wat we toegepast hebben in de 11 hoofdstukken over die opgaven. De enig mogelijke conclusie is dat het de huidige problematiek van bestuurskracht alleen nog maar versterkt.

Schaal is een deel van de capaciteitsproblematiek, zoals hierboven aangegeven. Het is geen doel maar een middel. **Het is een voorwaarde maar geen garantie.** Werkbare politiek-ambtelijke verhoudingen zijn cruciaal, maar ook die vergen een zekere schaal om sterk politiek leiderschap en een sterke, deskundige en weerbare administratie te kunnen uitbouwen.

Het **belang van een sterke administratie** die voor bestuurskracht zorgt, is om vele redenen cruciaal. Het houdt kennis en expertise binnen de lokale organisatie, zodat de afhankelijkheid van derden beperkt is (van intercommunales, van consultants; van bouwpromotoren, ...). Die kennis en expertise moeten tot kwaliteitsversterking van het lokaal beleid en van de lokale dienstverlening leiden. Een sterke administratie is van groot belang vanuit democratisch oogpunt: in het subtiele spel tussen politici en ambtenaren is een sterke ambtelijke organisatie nodig om partijpolitieke interventies tot op de werkvloer tegen te gaan, om de partijpolitieke concurrentie te temperen en om politieke ad-hoc-beslissingen zonder veel fundament te vermijden. Een sterke ambtelijke organisatie is belangrijk, zowel voor de effectiviteit van het lokaal beleid als voor de democratische kwaliteit van het lokaal bestuur. Dat biedt sterke politici ook een grotere zekerheid dat ze hun politiek leiderschap in zichtbare resultaten kunnen omzetten. Sterke politici kunnen op hun beurt en vanuit hun democratische legitimiteit de ambtelijke organisatie tot innovatie aansporen, aansturen op betere interne samenwerking, op een grotere openheid om beter aan te sluiten bij de veranderende lokale omgeving. Zowel sterke politici als een sterke administratie zijn na schaalvergroting

essentieel om de lokale democratie op een professionele manier vorm te geven. Groter zijn om het kleine beter te kunnen doen: zo goed en professioneel mogelijk aansluiten bij wat in de lokale gemeenschap(pen) leeft (zie punt 4.2).

4.1.2 Samenwerken of fusie?

Intergemeentelijke samenwerking en fusie zijn twee **varianten van organisatievormen om tot schaalvergroting te komen**. Op een bepaald moment in de evolutie van toenemende nood aan samenwerking, is het samenvoegen van organisaties de efficiëntste vorm van samenwerken en de meest democratische keuze. Dat is ook zo voor lokale besturen. Daarover gaat dit onderdeel.

Intergemeentelijke samenwerking kan erg nuttig zijn en is vaak onmisbaar, ook na fusies van lokale besturen. Het gaat ons dus niet om een stellingname tegen de formule van intergemeentelijke samenwerking. De, soms gemakkelijke, kritiek op intergemeentelijke samenwerking bekijken wij genuanceerd. We maken in dit onderdeel geen indringende evaluatie van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Voor dit project is de centrale vraag: kunnen we door vrijwillige intergemeentelijke samenwerking het profiel van een sterk lokaal bestuur realiseren zoals we dat in hoofdstuk 3 hebben getekend? En daarop is ons antwoord ondubbelzinnig: dat kan niet. We beperken ons hier tot een afweging in hoofdlijnen tussen het alternatief van fusie en het alternatief van intergemeentelijke samenwerking.

De **kosten en baten** van intergemeentelijke samenwerking (IGS) zijn weinig systematisch onderzocht. Er is vooral nood aan nuance. Er zijn immers veel soorten intergemeentelijke samenwerking: van de kleinschalige samenwerking tussen drie of vier gemeenten voor vrije tijd, over samenwerking van grotere groepen in afvalintercommunales of intercommunales voor streekontwikkeling tot de nutsintercommunales waarin alle Vlaamse lokale besturen participeren. Sommige vormen van samenwerking zijn door de Vlaamse overheid gestimuleerd of opgelegd, andere steunen op de vrijwillige keuze van lokale besturen. Er zijn intercommunales met een brede doelstelling (bv. streekontwikkeling) en intercommunales met één specifieke taak (bv. financiering hernieuwbare energie). Sommige intercommunales zijn opgericht om bestuurskracht van lokale besturen te versterken (voor wonen, erfgoed, ...), andere zijn opgericht omdat ze een grote schaal vereisen omwille van grote investeringen (afvalintercommunales, nutsvoorzieningen). De evaluatie van al deze soorten intercommunales en de band tussen al die soorten intercommunales en de lokale besturen is niet onder één noemer te vatten en overstijgt de ambities van dit rapport.

We beperken ons tot twee elementen van evaluatie die belangrijk zijn voor de problematiek van fusies. **Kleinschalige vormen van samenwerking (tussen twee tot vijf gemeenten) zijn vaak een indicatie van het probleem van bestuurskracht van de individuele gemeenten. In die gevallen kan samenwerking een opstap naar fusie zijn.** We merken dat sommige vormen van dat soort samenwerking dienstverlening op de eerste lijn aanbieden: bijvoorbeeld voor informatie over energiemaatregelen, voor premies inzake wonen, ... Dat betekent dat burgers zich rechtstreeks tot die samenwerkingsverbanden wenden, ook met hun klachten over die dienstverlening. Ze moeten daarvoor dus niet meer bij hun lokaal bestuur zijn, dat ondertussen wel vaak met dezelfde burgers te maken heeft, bijvoorbeeld voor andere aspecten van het sociaal beleid. Dat intercommunales op de tweede lijn instaan voor specialistische functies is goed verdedigbaar maar niet dat intercommunales ook meer op de eerste lijn van dienstverlening functioneren. Sterke lokale besturen moeten dat soort dienstverlening zelf kunnen aanbieden.

Elke vorm van samenwerking brengt kosten mee: investering van tijd en van lokale bestuurders in overleg, de administratieve kosten, het zoeken naar compromissen, het maken van afspraken over de financiële en personele inzet voor elk aangesloten lokaal bestuur. De verwachte baten zijn de verbeterde dienstverlening aan de lokale besturen en meer efficiëntie van middelen door op een grotere schaal te

werken. Intergemeentelijke samenwerking kan zeker tot innovatie leiden die via de samenwerking in de individuele gemeenten binnenkomt en die eerder niet in elke gemeente aanwezig was. Boeiende voorbeelden van dat soort wisselwerking zien we onder andere bij de intercommunales voor streekontwikkeling en bij de intercommunales voor afvalbehandeling.

Als samenwerking vorm krijgt met **wisselende partners** is het lokaal bestuur gevat in een reeks samenwerkingsvormen en dat geheel is op zich mogelijk een probleem, zowel voor de efficiëntie als voor de afstemming als voor de vraag of al die afzonderlijke vormen dan tot de meest wenselijke organisatie leiden. Het gebrek aan transparantie voor gemeenteraadsleden en het democratisch deficit in de verhouding met de gemeenteraad zijn ook kosten van samenwerken. **Het Regiodecreet van de Vlaamse overheid (2021) is daarop gericht: samenwerkingsvormen in meer uniforme gebieden harmoniseren binnen de 15 referentieregio's.** We komen daarop nog terug.

We weten uit onderzoek dat veel lokale besturen die organisatieverbanden niet goed opvolgen en zich daarop intern niet goed organiseren, vaak omdat ze daarvoor onvoldoende capaciteit in huis hebben om in die samenwerking een betekenisvolle rol te spelen. Ook dat leidt tot kosten en tot de vraag wie daarbij wie aanstuurt (teenduidige besluitvorming, duidelijk werkgeverschap voor medewerkers).

Voor de afweging met fusie, die hier centraal staat, moeten we niet alleen kijken waarvoor lokale besturen samenwerken en wat daarvan de kosten en baten zijn. We moeten vooral kijken waarvoor lokale besturen niet of slechts mondjesmaat samenwerken. Want **niet samenwerken leidt ook tot kosten: niet genoeg efficiëntie, niet de juiste schaal realiseren, niet de verwachte dienstverlening kunnen aanbieden.** Samenwerken betekent altijd ook weerstand in lokale besturen overwinnen, zowel van politici als van ambtenaren die allemaal een deel van hun autonomie moeten opgeven. Als dat al tot samenwerking leidt, is samenwerking soms suboptimaal omdat er te veel compromissen nodig zijn om de lokale besturen te laten samenwerken en elk lokaal bestuur tevreden te houden. Bovendien spelen hier vaak partijpolitieke factoren: samenwerken tussen lokale besturen met andere meerderheden is soms een probleem. Al die kosten van het niet of slechts suboptimaal samenwerken komen in de afweging tussen de alternatieven fusie of samenwerking vaak niet aan bod. We weten uit onderzoek dat lokale besturen niet samenwerken voor verregaande beleidsmatige afstemming, voor gevoelige politieke materies of voor vereveningsvraagstukken die keuzes tussen lokale besturen meebrengen (Schraepen ea, 2021). Het is vooral hierom dat de vergelijking tussen intergemeentelijke samenwerking of fusie vaak niet helemaal correct is, omdat vormen van niet-samenwerking voor lastige politieke vraagstukken in de afweging vaak geen plaats krijgen.

In de 11 hoofdstukken met maatschappelijke opgaven blijkt dat in het profiel van het lokaal bestuur voor elk van die opgaven juist die **lastige vraagstukken** centraal staan die gaan over verdeling en herverdeling, over het bereiken van draagvlak over delicate kwesties die ingrijpen in belangen van burgers en organisaties: bijvoorbeeld voor ruimtelijke discussies over open ruimte en waterbeheer, voor de omslag op het vlak van mobiliteit, de prioriteiten in de zorg, ... Dat vereist rechtstreekse dialoog met burgers en organisaties en heldere verantwoordelijkheid voor moeilijke beslissingen. Die complexe kwesties vergen integratie en maatwerk in de verbinding tussen beleidsdomeinen. Fusie leidt zeker niet automatisch tot dat soort effecten maar biedt tenminste het potentieel. Intergemeentelijke samenwerking kan nooit tot dit soort effecten leiden en heeft niet dat potentieel. Het zou bovendien vanuit democratisch oogpunt bijzonder onwenselijk zijn om dit soort gevoelige politieke beslissingen en het zoeken naar een democratisch draagvlak via debat met burgers en organisaties, naar intergemeentelijke samenwerking over te dragen.

Onze conclusie is dat **fusie de beste vorm van samenwerken** is. Het leidt tot een nieuw bestuur dat over het geheel van alle lokale beleidsdomeinen geïntegreerd en op maat kan werken en dat politiek gevoelige beslissingen kan nemen in gevoelige materies in directe dialoog en stevig debat met burgers en met een

heldere eigen verantwoordelijkheid die democratisch controlebaar is. Dat kunnen we en mogen we niet verwachten van samenwerkingsvormen. Fusie is de meest effectieve en ook de meest democratische keuze. We herhalen dat dit niet betekent dat fusie een gemakkelijke keuze is of een keuze is die automatisch de gewenste gevolgen heeft. En fusie kan er toe leiden dat sterkere lokale besturen de capaciteit hebben om vormen van samenwerking sterker aan te sturen en te controleren.

Voor meer details over de soorten intergemeentelijke samenwerking op de verschillende domeinen, verwijzen we naar de 11 hoofdstukken over maatschappelijke opgaven. In het kader vatten we de conclusies samen, over die 11 hoofdstukken heen.

SAMENVATTING VAN STANDPUNTEN OVER INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

1. Intergemeentelijke samenwerking steunt op vrijwilligheid en is in het binnenlands bestuur altijd een hulpstructuur, geen hoofdstructuur.
2. Een toename en veelvoud van kleinschalige samenwerkingsvormen tussen dezelfde (2 tot 5) lokale besturen is een goede indicatie van de nood aan fusie en kan nuttig zijn als opstap naar fusie.
3. Sterke lokale besturen moeten voor dienstverlening in rechtstreeks contact met burgers en voor beleid over complexe opgaven de eigen kerntaken zelf kunnen vervullen. Veel kleinschalige vormen van samenwerking die nu eerstelijnsdienstverlening opnemen zijn een indicatie van een gebrek aan bestuurskracht en versterken de keuze voor fusie. Eerstelijnsdienstverlening met rechtstreeks contact met burgers is het werk van sterke lokale besturen (dit geldt voor volgende vormen in de 11 maatschappelijke opgaven: intergemeentelijke samenwerking voor wonen, erfgoed, energiehuis, sociale economie, werk en activering, ...).
4. Intergemeentelijke samenwerking blijft noodzakelijk, ook na fusie, voor specialistische taken op de tweede lijn en voor taken die grootschalige investeringen vergen voor materies die beter onder de controle van lokale besturen kunnen blijven (zie o.a. publieke infrastructuur, afval- of materialenbeheer, ...).
5. Fusie moet de bestuurskracht intern versterken maar zeker ook de bestuurskracht extern: de aansturing van intergemeentelijke samenwerkingsvormen en de ondersteuning van de deelname van lokale besturen in bovenlokale bestuursvormen met de Vlaamse en of federale overheid waarbij vaak groepen van lokale besturen betrokken zijn (zie bijvoorbeeld politiezones, hulpverleningszones, eerstelijnszones, vervoerregio's).
6. Door fusie kunnen grootschalige vormen van intergemeentelijke samenwerking beter bestuurbaar zijn. Er zijn minder betrokken lokale besturen die tot akkoorden moeten komen. Minder lokale besturen maken samenwerking sterker aan te sturen. Dat moet de efficiëntie en de democratische kwaliteit van samenwerkingsvormen versterken. Dit is van toepassing voor intercommunales voor afvalverwerking; voor intercommunales voor streekontwikkeling en voor de intercommunales in de nutssectoren (energie, water).

4.1.3 Een genuanceerde kijk op fusies

We kijken niet kritiekloos naar fusies, dat hebben we al benadrukt. We zijn ons bewust van de grote gevoeligheden en de kritische reacties op fusies. Een fusie doorvoeren is **een complex proces en heeft grote impact op het personeel**. De aanpak van het proces naar fusie bepaalt al voor een deel het effect. Het is, zoals we hierboven al een paar keer hebben aangegeven, geen zaligmakend model en het zorgt ook niet automatisch voor meer bestuurskracht. Er zijn vanzelfsprekend ook bestuurskrachtproblemen bij grotere besturen en steden, vaak door problemen in de interne organisatie. En het is zeker ook juist dat grotere

organisaties kunnen leiden tot bureaucratische processen, tot afzonderlijk functionerende diensten, tot traagheid in reageren, tot een grote afstand tussen beslissing en uitvoering. Van al die potentiële gevaren zijn we ons maar al te goed bewust. De tussentijdse conclusie is dat we in de voorstellen voor transitie nog meer moeten ingaan op de potentiële problemen die fusie kan meebrengen en die (voor een deel) door een professionele voorbereiding op te vangen zijn.

Fusie is een ingrijpend veranderingsproces dat lang kan doorwerken en het duurt een tijd voor de voordelen voor burgers en voor het personeel zichtbaar zijn. Die tijd is een vaak onderschatte factor. Een transitieproces duurt in ieder geval meerdere jaren. Collega's wijzen op de invloed van volgende factoren: de omvang van de impact van de fusie, het goede management van dat proces, de veranderingshistoriek (hoeveel veranderingen zijn al voorafgegaan?), de mate waarin medewerkers veranderingen als 'top-down' aanvoelen, hoe het nieuwe managementteam is samengesteld en in hoeverre mensen gewoon verder kunnen werken. Fusies zijn dus een complex proces. Vaak bestaan die uit mini-fusies van diensten binnen de grote fusie, die ieder een eigen aanpak vereisen (Kleizen, 2022; Seo & Hill, 2005).

We moeten die onvermijdelijke kosten en de te verwachten baten van een hervorming evenwel altijd afwegen ten opzichte van de kosten en baten van niet hervormen. Hervormen is zeker psychologisch belastend voor het betrokken personeel, maar niet hervormen en dus het behoud van de huidige te zwakke bestuurskracht kan evengoed zwaar op het personeel wegen, zoals dat nu al het geval is. Ongetwijfeld zijn er ook effecten die we nu nog niet goed overzien die het gevolg zouden kunnen zijn van een meer groot-schalige fusie-operatie in Vlaanderen. Zo zouden fusies kunnen leiden tot een nog sterkere nationalisering van de lokale politiek.

Voor al deze aspecten, die bijdragen tot nuancering, zijn zowel de ex ante studie (KULeuven) als de ex post evaluatie (Universiteit Antwerpen) van de gerealiseerde fusies in het Steunpunt belangrijk. De ex ante studie heeft tot doel om het uitwerken van coherente fusiescenario's mogelijk te maken. Uit de ex post evaluatie, die bij de redactie van dit rapport nog loopt, zullen we ongetwijfeld veel nuttig materiaal halen om het proces van fusie te verbeteren. De leerpunten uit de eerste zeven fusies (2019) zijn door de Vlaamse overheid ook al in het **draaiboek** verwerkt dat eerder ter voorbereiding van deze fusies was opgemaakt (ABB³).

Het Steunpuntonderzoek 'Naar gemeentelijke fusiescenario's' belicht in het eerste deel de motieven voor fusie, waar mogelijk onderbouwd door internationale studies (Fobé, Derudder en Steen, 2022). 4 soorten motieven komen aan bod: bestuurskracht, democratisering, identiteit en socio-economische factoren en politieke motieven. **De conclusie is dat fusies de ambities niet helemaal waarmaken**, maar ook dat de wetenschappelijke studies geen duidelijke richting voor conclusies aangeven. Waar er wel conclusies over effecten zijn, blijkt dat telkens maar over bepaalde aspecten te gaan, bijvoorbeeld over de mogelijke negatieve effecten op bepaalde aspecten van (de representatieve) democratie (opkomst bij verkiezingen, lidmaatschap van partijen). 'Bestaand onderzoek laat vooralsnog niet toe om eenduidige conclusies te trekken over hoe en in welke mate de ambities bij fusieoperaties worden waargemaakt' (Ibidem, 2022: 15). Dat was ook de conclusie van een eerdere vergelijking van een 50-tal buitenlandse studies over fusies (De Rynck, 2020: 45). Terzijde merken we op dat fusies in sommige landen niet meer waren dan een besparingsoperatie en helemaal niet gekoppeld waren aan een visie op de positie van lokale besturen in het binnenlands bestuur. Dat is alvast niet onze doelstelling of insteek.

Het tweede deel van de Steunpuntstudie (Fobé, Derudder en Steen, 2022: 38) is een verkenning van de parameters om tot coherente kaders en kaarten voor fusies te komen. De studie werkt met parameters van bestuurskracht (bestuurskracht bij mogelijke partners; al dan niet stedelijke fusies; bestaande samen-

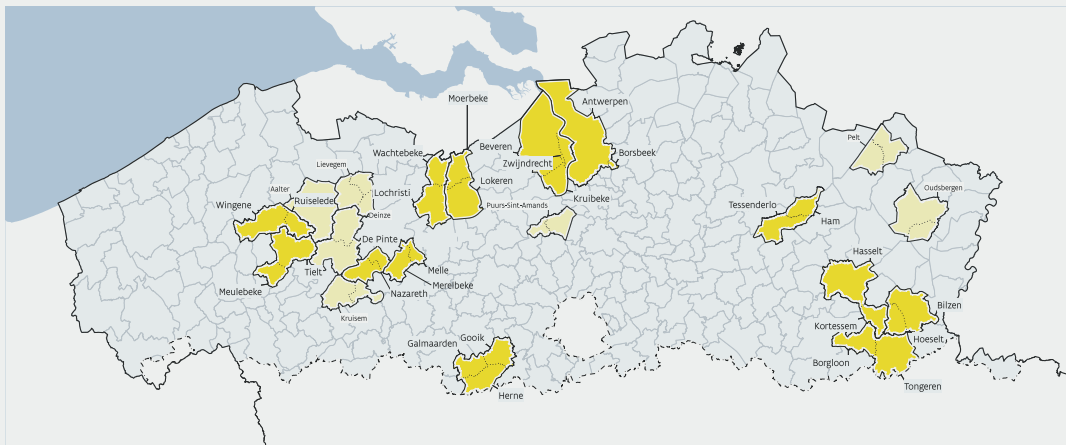
³ <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/draaiboek-vrijwillige-fusies>.

werkingsverbanden); parameters van democratisering (toegankelijkheid; bereikbaarheid en sociaal-ruimtelijke relaties); parameters verbonden met identiteit en socio-economische verbinding); parameters verbonden met de politieke context. We argumenteren in deze toekomstvisie waarom we kiezen voor meer sturing in de schaalvergroting en werken daarvoor het idee van referentiezones uit. Dat komt hieronder aan bod. De studie met de parameters kan daarvoor technische ondersteuning bieden.

Veel aftastende gesprekken over fusies nu zijn partijpolitiek geïnspireerd. Ze steunen vaak op eerder emotionele noties zoals 'identiteit' of op een vaag omschreven verzet tegen 'de stad'. Wij hebben vanuit het Steunpunt de ambitie om met meer objectief onderbouwde parameters te werken. Achter parameters schuilt echter altijd een visie op lokaal bestuur en op de manier waarop we naar binnenlands bestuur kijken als middel om bepaalde maatschappijbeelden na te streven. In hoofdstuk 3 en in wat hieronder nog volgt, kiezen we ervoor om **de centrumfuncties te versterken.** Die keuze leidt ertoe dat de grote en kleinere centrumsteden centraal moeten staan in de fusieoperaties. Nu gebeurt vaak het omgekeerde en onthechten ommeland-gemeenten zich van dat centrum. In toekomstige fusies moeten de juiste partners met elkaar rond de tafel gaan. Vaak zijn ze per definitie op elkaar aangewezen via de centrumfuncties zoals openbaar vervoer, gezondheids- en welzijnszorg, wonen, werken en winkelen. Dat vraagt van iedereen voldoende openheid: het is dan even belangrijk dat de lokale besturen met centrumfuncties zich genereus tonen en een samenwerkingsbereidheid ontwikkelen ten aanzien van de kleinere gemeenten. Centrumfuncties zijn overigens niet altijd, overal en alleen in centrumgemeenten gevestigd maar bepaalde infrastructuur (evenementenhal, sporthal, ...) kunnen zich ook in kleinere gemeenten bevinden. Over de keuze voor fusies gebaseerd op centrumfuncties hebben we het hieronder nog uitgebreider.

4.1.4 De wenselijke richting voor fusies

OVERZICHT LOPENDE FUSIETRAJECTEN (D.D. JUNI 2023)



Zie <https://www.vvsg.be/bestuur/samenwerking-verzelfstandiging/fusies> en <https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/samenwerking-fusies-regiovorming-en-verzelfstandiging/lopende-fusietrajecten-2019-2024>.

We moeten fusies niet uitvinden, veel gesprekken zijn bezig. We maken ons wel zorgen over de ad-hoc-logica op korte termijn bij veel fusiegesprekken die vooral het gevolg is van de vrijwilligheid en van de politieke keuze van de Vlaamse overheid om hier niet sturend op te treden. Kleine besturen zoeken elkaar op, willen alternatieve fusies met kleine of grote centrumsteden niet bestuderen. We verwijzen onder

andere naar discussies in Wingene/Ruiselede, Pepingen en het Pajottenland of de gesprekken tussen De Pinte en Nazareth. Dat bleek al uit de Steunpuntstudie over motieven tot fusie of motieven om een fusie te vermijden (Wayenberg, Steen, ea, 2018). Uit de eerste golf fusies (2019) weten we dat een fusie zoals Kruisem (15.000 inwoners) nog altijd suboptimaal is. Die lokale besturen hebben fusietrajecten bespreekbaar gemaakt. Op dit moment geven meerdere fusiegemeenten echter aan dat ze weliswaar een stap vooruit hebben gezet maar nog te weinig om de nodige schaal en bestuurskracht te realiseren. Fusie op fusie lijkt alvast niet het goede alternatief te zijn want dat complexe proces zorgt voor veel hervormingsstress in die organisaties (en bij de inwoners). Het is ook niet duurzaam: een dergelijk belangrijke hervorming vergt een perspectief op de lange termijn.

In de loop van dit project zijn we op veel plaatsen betrokken geweest bij publieke discussies over fusies. Daarbij vallen ons drie zaken op. Dit zijn, voor alle duidelijkheid, geen wetenschappelijke conclusies. Het zijn eerder persoonlijke indicaties die gevoed zijn door ongeveer 30 praktijken over fusies.

Over de eerste vaststelling hadden we het hierboven al. Als lokale besturen een fusie overwegen, laten ze vaak een studie maken over hun bestuurskracht die meestal publieke documenten zijn. Daardoor beschikken we sedert een tweetal jaar over een hele reeks dergelijke studies⁴, waardoor we onze inzichten over de interne werking van lokale besturen ook in de loop van dit project meer en meer konden verrijken. Uit al die studies blijkt dat de inschatting van de **problemen van bestuurskracht** in alle onderzochte lokale besturen zonder voorbehoud bevestiging krijgt, met veel concrete voorbeelden van het probleem van eenpersoonsdiensten, geenpersoonsdiensten, overvraagd personeel, nieuwe taken die de lokale besturen niet (meer) aankunnen, problemen van verouderde publieke infrastructuur en een gebrek aan middelen om daar iets aan te doen.

In een aantal van die cases is al veel uitgeprobeerd op vlak van verregaande intergemeentelijke samenwerking. Daar botst men ook op de **grenzen van samenwerking**: op vlak van besluitvorming, moeilijke beleidsafstemming voor bijvoorbeeld ruimtelijke thema's of financieringsvraagstukken en de lastige situatie van personeelsleden die in een netwerk voor meerdere gemeenten werken maar niet één duidelijke werkgever hebben.

Uit al die contacten ter plaatse blijkt, ten tweede, dat de **grote meerderheid van de ambtenaren van de lokale besturen over het algemeen zeer gewonnen is voor fusies**. We merken bij al die gesprekken een verschil tussen de politieke perceptie en de ambtelijke perceptie. In ons bestel komt die ambtelijke perceptie zelden of nooit publiek naar boven. Dat is een lacune in het debat omdat die lokale ambtenaren toch bevoorrechte getuigen zijn van het functioneren van hun organisatie en daarin vaak de continuïteit vormgeven.

Ten derde valt op in de vele contacten en gespreksavonden die in het proces van dit project hebben plaatsgevonden, dat **burgers vaak rationeler in dit debat lijken te staan dan politici** en dat politici termen als 'emotie en identiteit' in de mond leggen van burgers, terwijl burgers fusievoorstellen rationeler bekijken en vooral bezig zijn met de kwaliteit van de dienstverlening. Dat heeft zeker deels te maken met de sterk veranderde bevolkingssamenstelling door migratie en diversiteit. Veel inwoners van lokale besturen hebben geen 'natuurlijke' band met het lokaal bestuur en voelen zich met termen als identiteit niet aangesproken. Wellicht kijken burgers nu op de eerste plaats ook kritischer naar de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. De maatschappelijke context is grondig veranderd in vergelijking met de jaren 1970, de vorige fusiegolf. De bevoegdheden van en de verwachtingen in lokale besturen, de organisatie van die gemeenten, het maatschappelijke middenveld en de voorzieningen zijn op geen enkele manier nog vergelijkbaar.

⁴ Meestal zijn deze studies ook openbaar consulteerbaar via een aparte projectwebsite die wordt opgebouwd om burgers daarin goed te informeren. Bijvoorbeeld www.fusietongerenborgloon.be, www.groeiennomkleinteblijven.be (Herne, Galmaarden, Gooik) of www.fusiehamtessenderlo.be.

SAMENGEVAT

De keuze voor vrijwillige fusies is nuttig geweest. Het heeft fusies op veel plaats bespreekbaar gemaakt. Die periode moeten we nu afsluiten. We zien de mogelijke negatieve effecten van vrijwillige fusies toenemen. Er is nood aan objectieve onderbouwing voor afweging van alternatieven van fusies, zeker ook met en rond lokale besturen met centrumfuncties.

Wij vinden dat de Vlaamse overheid het fusiedebat meer en beter moet sturen en daarvoor de nodige incentives moet voorzien. We stellen een transitieperiode voor tot 2030 om die beter onderbouwde fusies te ondersteunen. In 2030 moet de Vlaamse overheid haar verantwoordelijkheid nemen en, waar nog nodig, tot verplichte fusies overgaan. Dat werken we hieronder uit in [hoofdstukken 4.3 en 8](#).

In het debat over fusies gaat het altijd ook over democratie. Het meest gehoorde argument tegen een fusie is dat het de afstand tot politici vergroot, het vertrouwen zou doen verminderen en de kwaliteit van de democratie zou schaden. De nabijheid zou onder druk komen te staan. Nabijheid staat dan voor het directe contact en de aanspreekbaarheid van politici. Voor ons is fusie net nodig om de kwaliteit van democratie te verbeteren. We werken dat uit in [deel 4.2](#).

In [hoofdstuk 4.3](#) werken we het idee van referentiezones uit, een combinatie van politiezones en eerste-lijnszones. Die schalen steunen op het concept van centrumfuncties en zouden richtinggevend moeten zijn voor wenselijke fusies binnen een dergelijke referentietoneel. We stellen een transitieproces voor met als richtdatum 2030. Binnen de referentiezones (en dus niet noodzakelijk op het niveau van de hele referentietoneel) kunnen dan, ook tijdens een lokale legislatuur, fusies tussen gemeenten tot stand komen. Als er geen fusies gebeuren tegen 2030, dan moet de Vlaamse Regering fusies opleggen.

In [hoofdstuk 4.4](#) staat de financiering van lokale besturen centraal, zowel via het Gemeentefonds als via tijdelijke projectsubsidies. We gaan in dat hoofdstuk na hoe die financiering en schaalvergroting gekoppeld zijn.

BRONNEN

- Bryan, T. (2019), Towards a contingency model for the relationship between capacity and effectiveness in nonprofit organizations, in: *Nonprofit and Voluntary sector quarterly*, 48 (4), 885-897.
- Christensen, J., Houlberg, K., e.a. (2022), Democratic recovery: negative effects of municipal mergers do not last, Paper for ECPR.
- De Rynck, F. (2020), De Graal van de Schaal, in: *Bestuurskunde*, de Kunst van het twijfelen, Brugge: Vanden Broele, pp 45-60.
- Fobé, E., Derudder, B., Steen, T. (2022), Naar gemeentelijke fusiescenario's. Tussentijdse nota: verkenning en objectiverende selectie van mogelijke fusieparameters, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Hondeghem, A., Van Dooren, W., Verschuere, B., Fobé, E. (2022), Handboek Bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur, Brugge: Van den Broele, 510 p.
- Kleizen, B. (2022), Analyse van de Antwerpse fusie uit de jaren '80, intern seminarie UA, Antwerpen.
- Seo, M.-G., Hill, N. (2005), Understanding the human side of merger and acquisition: An integrative framework. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 41(4), 422-443.
- Van Haelter, B. (2021), Gemeenten tussen kunnen, willen en doen: de capaciteit van lokale besturen ontleed, proefschrift, UGent.
- Wayenberg, E., Steen, T., e.a. (2018), Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusies en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Willemstein, Y. (2023), Vastgoedbelangen bij lokale beleidsmakers in de eigen gemeente onder de loep – masterscriptie juni 2023, UAntwerpen (promotor: prof. dr. Tom Coppens).

Democratie en nabijheid bij schaalvergroting

Fusies van lokale besturen zijn het resultaat van schijnbaar lastige afwegingen tussen argumenten over de doelmatigheid van lokale besturen en de democratische kwaliteit van lokale besturen. De 2 soorten criteria lijken vaak tegenover elkaar te staan: winst voor het ene, is verlies voor het andere. Onze centrale stelling is dat fusie ook nodig is om de democratische kwaliteit te verbeteren. Doelmatigheid versterken en democratische kwaliteit versterken gaan samen.

Het meest gebruikte argument tegen fusie heeft altijd wel te maken met de democratische kwaliteit: "De fusie zal de afstand tussen politiek en burgers vergroten; de nabijheid komt onder druk en dat zal impact hebben op het vertrouwen van burgers". In dit hoofdstuk wegen we die argumentatie kritisch. We focussen in dit hoofdstuk alleen op fusie als bestuurlijk alternatief voor schaalvergroting. Andere vormen van schaalvergroting (ambtelijke fusies, intergemeentelijke samenwerking) komen hier niet aan bod. Fusie staat op dit moment hoog op de politieke agenda en staat centraal in dit rapport: daarom concentreren we de discussie op fusie en de eventuele effecten op democratie.

Het staat uiteraard wel buiten kijf dat de onderliggende zorg die in de uitspraak vervat zit, veel aandacht verdient. Het vertrouwen in het politieke systeem en in politici is een delicaat gegeven en in tijden waarin de legitimiteit daarvan al sterk onder druk staat, moeten we elke ingreep die daar mogelijk effect op kan hebben, kritisch wikken en wegen. Tezelfdertijd roept dit soort uitspraak ook vragen op: over de betekenis van het woord 'afstand', over de betekenis van 'nabijheid', de betekenis van 'vertrouwen'. Een debat daarover wint bij nuance en verliest aan kwaliteit als het een gratis uitspraak blijft.

Door die analyse komen we bij dieperliggende vragen over de betekenis van democratie en over de staat van onze democratie op dit moment. Democratie is immers geen vastomlijnd of statisch gegeven: over democratie bestaan verschillende opvattingen. We proberen daarom aan te geven hoe wij in dit project naar democratie kijken, waardoor termen als afstand en nabijheid een betekenis krijgen. Die termen krijgen nu betekenis in de huidige staat van onze democratie: misschien is er nu ook al sprake van afstand door de manier waarop het politieke systeem werkt? Dan is de vraag welke impact een schaalvergroting door fusie kan hebben op bestaande vormen van afstand in het huidige systeem en op begrippen als nabijheid en vertrouwen, ook dus eventueel een positieve impact. Dat hangt sterk samen met de betekenis van de termen.

4.2.1 Sterk lokaal bestuur kan niet zonder sterk burgerschap

De relatie tussen bestuur en burgers is altijd wederkerig. Hieronder hebben we het uitgebreider over de wijze waarop besturen, ook na schaalvergroting, zich verhouden tot burgers. Laten we het eerst hebben over de wijze waarop burgers zich verhouden tot hun lokaal bestuur. Dat maakt deel uit van het burgerschap: de wijze waarop burgers zich opstellen ten opzichte van elkaar, ten opzichte van de gemeenschap en ten opzichte van het politieke systeem binnen die gemeenschap. Burgerschap uit zich op vele manieren. Het gaat over de wijze waarop burgers politieke keuzes maken in hun dagelijkse leven (hun verplaatsing, hun aankopen, hun ethische keuzes,...), de wijze waarop ze zich gedragen in het publieke domein, hoe ze zich opstellen ten opzichte van burgers in hun straat, wijk, dorp, Het gaat over engagement in organisaties van het maatschappelijke middenveld, over hun houding en participatie aan lokale gemeenschapsvorming in een veelheid van domeinen, diensten of publieke infrastructuur. Dat is allemaal 'politiek' omdat het vorm geeft aan de lokale 'polis'. Burgerschap is dus zowel de buur die boodschappen doet voor een zieke buur als een coöperatie die betrokken is bij de korte voedselketen. Het zijn zowel het actiecomité dat opkomt voor meer verkeersveiligheid aan de schoolpoort als de leden van dat comité die dan zelf niet nodeloos de auto nemen voor wat met de fiets kan. Het is zowel het actieve bestuurslid van de harmonie als een lid van een lokale politieke partij. Al die vormen van burgerschap zijn grondstoffen voor lokaal beleid en dus voor het lokaal bestuur. Zonder dat soort grondstoffen valt het lokaal bestuur stil.

Hoe actiever dat **burgerschap**, in die vele vormen, hoe vruchtbaarder de lokale humus van waaruit inspiratie komt, kritiek komt, signalen en bijdragen komen voor lokaal beleid. Hoe actiever, hoe kleiner de afstand. Hoe minder actief dat burgerschap is, hoe groter de afstand. Dat speelt nu in onze lokale besturen, zowel in kleine als in grote. Stel dat in een klein lokaal bestuur geen sprake meer is van actief burgerschap en elke burger zich op zichzelf terugtrekt, dan is de afstand groot. Stel dat in een groter lokaal bestuur sprake is van zeer actief burgerschap, dan is de afstand klein. De moeilijke vraag is of dat zelfs veel met schaal te maken heeft, dan wel met dieperliggende sociologische verklaringen. Het kan dan gaan om een al dan niet toenemende onverschilligheid ten opzichte van de gemeenschap en politiek, over burgers die alleen op zichzelf en hun persoonlijke belangen zijn gericht, over burgers die zich door de maatschappij uitgesloten of niet gerespecteerd voelen. Afstand kan dus met veel motieven en leefsituaties te maken hebben. Het kan zowel gaan om de welgestelde burger die zich in de van de gemeenschap afgeschermd villawijk verschanst als om de kansarme inwoner die vooral met overleven bezig is.

Het is in elk geval niet zo dat een klein bestuur door de schaal meer actief burgerschap zou stimuleren en dat een groot bestuur door de schaal tot minder burgerschap zou leiden. De deelname aan het maatschappelijke middenveld is weliswaar maar één indicatie van actief burgerschap maar uit het CSI-onderzoek weten we dat het middenveld in de grotere steden zeer uitgebreid is, heel divers georganiseerd (in alle betekenissen van diversiteit) en ook voortdurend tot nieuwe vormen van maatschappelijke organisatie leidt (CSI, 2021). In het debat over actief burgerschap en de relatie met het politieke systeem is de schaal, als die al belangrijk zou zijn, maar één intermediaire factor.

4.2.2 Sterk lokaal bestuur zorgt voor minder afstand en meer vertrouwen

Onze benadering van de problematiek start op het niveau van ons maatschappelijke en politieke systeem. De stelling is dat een sterker lokaal bestuur in dat systeem zorgt voor minder afstand tot het politieke systeem en meer vertrouwen. Een sterker lokaal bestuur dat meer betekenis krijgt in het dagelijkse leven van burgers, biedt zowel een stimulerend kader voor actief burgerschap als dat het tot een organisatie leidt die voor dat burgerschap ondersteunend kan zijn, in vormen van **partnerschap tussen lokaal bestuur en burgers**.

Elk lokaal bestuur werkt binnen bepaalde territoriale grenzen. Het zijn die grenzen die van het lokaal bestuur een **'demos'** maken, het eerste deel van het woord democratie. Mensen die binnen deze grenzen wonen en leven vormen een territoriale gemeenschap. Ze kunnen van mening verschillen over de richting waarin die gemeenschap uit moet, over wat voor die gemeenschap belangrijk is en over wat het meest prioritair is voor die gemeenschap. Gaan we voor meer sociale huisvesting of niet? Bannen we de auto uit het centrum van alle kernen? Geven we arbeidskansen aan mensen die uit de boot vallen in de arbeidsmarkt? Al die vragen (en het zijn er veel meer) geven vorm aan de lokale 'polis' en vormen het voorwerp van een publiek en politiek debat in een democratisch systeem dat onder andere berust op reguliere verkiezingen en op het selecteren van mensen die daarvoor tijdelijk politieke verantwoordelijkheid dragen.

Het begrip **lokale gemeenschap** is voor ons synoniem met wat in de theorie over democratie een 'republikeinse' opvatting wordt genoemd. Burgers van een lokaal bestuur maken deel uit van een lokale **'res publica'**, vanwaar ze ook komen, welke religie ze al dan niet aanhangen, welke keuzes ze ook in hun leven maken. In een democratisch georganiseerd lokaal bestuur als deel van een ruimer democratisch stelsel, vinden zij een kader om met elkaar te debatteren en tot beslissingen te komen over de invulling van het 'algemeen belang' (res publica) via het lokaal bestuur. Dat algemeen belang kan bijvoorbeeld leiden tot meer investering in zorg, in kinderopvang, tot betere bescherming van open ruimte, tot meer kwalitatieve verdichting van woonkernen.

Het democratische debat gaat over een hele reeks maatschappelijke problematieken die permanent veranderen en waarin permanent keuzes nodig zijn. Die keuzes komen tot stand in een democratisch proces van debat en afwegingen waarbij burgers zich op allerlei manieren kunnen laten horen en zich organiseren, onder andere in politieke partijen, in de gemeenteraad, in het maatschappelijke middenveld, in vormen van steun en protest, door luid te praten of door stilzwijgend veel lokaal initiatief te nemen. Over de kwaliteit van dat democratische debat in onze Vlaamse lokale besturen valt veel te vertellen en dat raakt de discussie over afstand, nabijheid en vertrouwen in het hart. Daar komen we op terug. En natuurlijk is dat lokaal bestuur gevat in veel ruimere kringen van maatschappelijke ontwikkelingen op regionaal, federaal, Europees en internationaal niveau. Al die kringen werken constant in en door op dat lokaal bestuur, ze sturen mee de lokale keuzes of bepalen die zelfs in grote mate. Er blijft evenwel altijd ruimte voor een lokale demos die in een eigen democratisch kader werkt.

Hierboven hebben we de problemen van de bestuurskracht van veel Vlaamse lokale besturen geschetst. Veel lokale besturen zijn in hun interne organisatie kwetsbaar en hebben niet voldoende capaciteit en competenties in huis om de huidige taken en bevoegdheden en de opdrachten duurzaam te vervullen. Dat betekent dat er **risico's zijn dat de dienstverlening en het lokale beleid niet kunnen leveren wat burgers ervan verwachten of dat niet met de vereiste kwaliteit kunnen doen.** Politici die dicht bij burgers staan, kunnen allerlei signalen opvangen en daar een antwoord op willen geven, maar ze hebben daarvoor vooral een performante organisatie nodig. Als die organisatie hapert of in gebreke blijft (niet uit onwil maar uit gebrek aan capaciteit en/of competenties) dan staat het vertrouwen van burgers in politici onder druk.

We kiezen voor schaalvergroting door fusie om te komen tot sterkere lokale besturen die meer bestuurskracht moeten hebben om voor die lokale demos meer keuzes voor complexe maatschappelijke opgaven te kunnen maken. **We willen dus de lokale demos meer ruimte geven om via een democratisch debat en proces meer beslissingen te kunnen nemen dan nu het geval is. Onze stelling is dat het politieke systeem daardoor dichter bij burgers komt.** Het centrale punt is dat die wijzigingen ervoor zorgen dat de beslissingen over die materies in de lokale demos komen. In deze betekenis komen die materies dicht bij de burgers, op een kleinere afstand, als een deel van het publieke en politieke debat in het lokaal bestuur. Hoe dat debat dan concreet verloopt, hoe democratisch dat in de feiten is, wie participeert en wie niet: dat zijn allemaal nuttige vragen en bedenkingen en de lokale keuzes en praktijken zullen altijd nog naar kwaliteit en diepgang van lokaal bestuur tot lokaal bestuur verschillen. De hypothese is dat die sterkere nabijheid van het democratische debat en de toegankelijkheid en nabijheid van meer lokale besluitvorming het vertrouwen van burgers in de politiek kan versterken. Het brengt politiek dicht bij burgers en die kunnen de politiek beter beïnvloeden. De termen afstand en nabijheid gebruiken we in deze betekenis op het niveau van het hele bestuurlijk-politieke systeem: lokale besturen versterken zorgt voor een kleinere afstand en meer nabijheid in het bestuurlijk-politieke systeem. De hypothese is dat het ook helpt om het vertrouwen van burgers te behouden of te versterken. Velen zijn het er over eens dat dat vertrouwen zeker op het lokale niveau vorm krijgt en voor de democratie belangrijk is. Pas in tweede orde gaat het dan over meer concrete discussies over de aard van de (dagelijkse) relaties tussen lokaal bestuur, politici, ambtenaren en burgers en de impact die een fusie daarop kan hebben.

We zijn ons ervan bewust, zoals we hierboven in de argumentatie over fusie al hebben aangegeven, dat tegenover dit ideaal een meer prozaïsche politieke werkelijkheid staat die voor **negatieve effecten** kan zorgen en het democratische potentieel voor het verkleinen van de afstand in grotere en sterkere lokale besturen onder druk kan zetten. Het zou kunnen dat grotere lokale besturen leiden tot nog meer nationalisatie van de lokale politiek dan nu al het geval is. Gesteund door hun overdadige financiering zouden nationale partijen hun greep op de lokale politiek kunnen vergroten en de lokale kiescampagnes kapen voor nationale thema's binnen de centrale directieven van de nationale politieke partijen. Dan zou de nationale agenda het democratische debat over lokale thema's en lokale keuzes overvleugelen. Het zou kunnen dat

die nationalisatie en grotere schaal ook de opkomst van autonome lokale partijen hindert of tegenhoudt. Die kunnen nu ook al niet dezelfde middelen mobiliseren. Daardoor zou ook de vernieuwing van de partijvorming van onderuit, in de lokale democratie, geblokkeerd kunnen raken. Nog altijd in deze hypothese zou deze nationalisering het vertrouwen in de lokale politiek ondermijnen. De lokale politiek is dan te veel een deel van de nationale politiek. De discussie over fusie kan de stereotiepe tegenstellingen in de nationale politiek tussen 'stad' en 'platteland' opkloppen en op scherp zetten, omdat ze ook past in de beeldvorming die sommige partijen daarover willen versterken. Fusie zou dan de zoveelste aanslag zijn van 'de stad' op 'het platteland'. Wij houden in onze voorstellen rekening met de verspreide verstedelijking van Vlaanderen en fusies zien we zowel als een versterking van de verdichte kernen als van de open ruimte, waarbij beide ook sterk samenhangen. Ons uitgangspunt is evenmin dat elke stad moet uitbreiden en onder 'stad' begrijpen wij ook de kleinere centrumsteden in de meer landelijke delen van Vlaanderen.

Fusies brengen dus zeker risico's en moeilijk te voorspellen effecten mee. Voor ons staat echter de prioritaire doelstelling voorop: **sterkere lokale besturen met meer mogelijkheden om een antwoord te bieden op complexe maatschappelijke opgaven en om zo tot de versterking en vernieuwing van de democratie bij te dragen.** De afwegingen tonen aan dat ook politieke partijen aan zelfreflectie toe zijn over hoe zij met lokale democratie omgaan. Het is in hun belang dat nieuwe generaties politici (en ambtenaren) nog willen kiezen voor politiek (en ambtelijk) leiderschap in sterke lokale besturen en dat burgers zich willen engageren, ook in de partijpolitiek. Dan moet dat leiderschap en dat engagement aantrekkelijk genoeg zijn om lokale ambities te kunnen realiseren en dat doen we niet door de lokale besturen te nationaliseren en door lokale politiek ondergeschikt te maken aan nationale agenda's en partijpolitieke verhoudingen.

Het past in de **afbouw van de nationalisering van de lokale politiek** om de cumulatie van een lokaal uitvoerend mandaat met een parlementair mandaat of kabinetsfunctie decretaal onmogelijk te maken. Dit soort ingrepen zijn geen wondermiddel maar kunnen wel duidelijk maken dat wie in grotere en sterkere lokale besturen kiest voor een lokaal mandaat, dat ook ten volle moet doen, met een duidelijke politieke verantwoordelijkheid voor de lokale gemeenschap. Dat soort heldere verantwoordelijkheid is een basisvoorwaarde voor het vertrouwen van burgers, in lokale besturen en in politieke partijen.

4.2.3 Democratie is kiezen voor een democratische cultuur, ondersteund door instrumenten

Democratie is geen vastomlijnd of statisch begrip. Het beperkt zich alvast zeker niet meer tot de werking van de **representatieve democratie** (politieke partijen, verkiezingen, gemeenteraad, college) maar is nu vermengd met **inspraakvormen** en met **deliberatieve praktijken** (interacties tussen burgers en het politieke systeem). Zeker op het lokale niveau zijn er nu al heel veel initiatieven, van lokale besturen en van het maatschappelijke middenveld, die de democratische praktijken van onderuit proberen te vernieuwen. Dat is een potentieel dat we door sterkere lokale besturen krachtig moeten ondersteunen. Kiezen voor sterkere lokale besturen is ervoor kiezen om de lokale democratie meer ruimte te geven als deel van de vernieuwing van democratie in ons land. We gaan ervan uit dat het een bijdrage kan zijn om de afstand tot het politieke systeem te verminderen en het vertrouwen in het politieke systeem te versterken. Een bijdrage dus, niet de oplossing voor alle problematieken in onze democratie.

Democratie is niet op de eerste plaats een zaak van instrumenten of structuren. Hoe nuttig al die vertrouwde en nieuwe instrumenten ook zijn, ze zijn altijd ondersteunend voor een houding, een cultuur, een ingesteldheid. Als het lokaal bestuur kiest voor openheid, voor directe communicatie, voor eerlijkheid, transparantie, voor overleg en participatie, als het openstaat voor vragen, suggesties en burgerinitiatief... dan brengt het door die cultuur **besluitvorming dichter bij burgers.** Dichter betekent ook omgaan met conflicten, met onenigheid, met uiteenlopende belangen van en tussen burgers.

Een democratische cultuur kenmerkt zich ook door een **open houding ten aanzien van het maatschappelijke middenveld**, een actieve ondersteuning van dat middenveld, bereid zijn tot debat, tot omgaan met kritiek, tot het niet uit de weg gaan van conflicten, tot het zoeken van samenwerking over de meningsverschillen heen. Het is die houding die tot minder afstand leidt, tot grotere toegankelijkheid en, wellicht, tot meer vertrouwen. Instrumenten en structuren geven die cultuur dan verder vorm. Instrumenten die de indruk wekken dichterbij de burger te willen komen maar die functioneren zonder die cultuur, vergroten eerder de afstand en verminderen het vertrouwen. Dus ook als politici veel burgers persoonlijk kennen en zeer aanspreekbaar zijn bij allerlei publieke aangelegenheden, een populaire invulling van kleine afstand en grote nabijheid, dan nog kan het zijn dat zij tezelfdertijd de besluitvorming ver van mensen houden en dat ze burgers daar niet op een actieve manier bij betrekken of dat ze alleen naar enkele burgers luisteren. De fysieke afstand mag dan klein zijn, de afstand tot de besluitvorming in de democratische betekenis is dan toch groot. De afstand kan in een klein bestuur groot zijn en in een groter bestuur klein. Er is in elk geval geen rechtlijnig verband tussen de schaal van het lokaal bestuur en de daarin heersende democratische cultuur. Zowel in grote als in kleine lokale besturen kan er sprake zijn van een grote afstand, van een gesloten autoritaire cultuur.

Investeren in een participatieve democratie verweven met en als onderdeel van de versterking van representatieve democratie vergt middelen, in de vorm van personeel en tijd. Werken aan democratie vergt in de aanpak kwaliteit en professionaliteit, want burgers zijn, ook op dat vlak, veeleisend. Ze straffen amateuristische initiatieven of even doen alsof af en dat werkt averechts. Ze kunnen tot grotere afstand en minder vertrouwen leiden. Werken aan democratie in sterkere lokale besturen vergt dus ook zelf meer bestuurskracht.

● 4.2.4 Democratie is investeren in de gemeenteraad en de relatie met het college

In de koppeling tussen representatieve en participatieve democratie neemt de **gemeenteraad** in ons toekomstbeeld een veel belangrijkere plaats in dan dat in het huidige systeem het geval is. De gemeenteraad zou in de beleidsvoorbereiding centraler moeten staan als het forum dat de inbreng van burgers bespreekt en dat het publieke debat organiseert. Ook in de beleidsevaluatie en de controle op het beleid zouden gemeenteraden een veel **centralere en voor burgers veel zichtbaardere rol** moeten spelen. Dat vergt investering in de werking van de gemeenteraad, een goed ondersteunde voorzitter, een bureau van de gemeenteraad, beter management en voorbereiding van de vergaderingen, betere afspraken met het college en met de administratie. Een gemeenteraad die meer dan nu het hart vormt van het lokaal bestuur en vorm geeft aan het lokale publieke debat, moet voor ons de lokale politiek 'dichter' bij de burgers brengen door in zijn schoot het publieke debat beter te organiseren. Vanuit dat perspectief bekeken is de afstand tussen burgers en de manier waarop de gemeenteraden nu werken, veel te groot. In hoofdstuk 7 formuleren we voorstellen om de gemeenteraad op te waarderen, meer zichtbaar te laten zijn in het lokale publieke debat en om de functie van gemeenteraadslid aantrekkelijker te maken. We komen daarop terug in het laatste hoofdstuk van deze publicatie, waar we ook ingaan op de werking van het college.

● 4.2.5 Wat betekent 'afstand'?

AFSTAND: TUSSEN WIE EN WIE?

In het dagelijks taalgebruik betekent 'afstand' meestal dat burgers politici kennen, dat politici direct aanspreekbaar zijn, voor mensen zichtbaar zijn. Maar over welke politici hebben we het dan, nu en straks? We hadden het daarom niet toevallig eerst over de te versterken gemeenteraad. Met de nabijheid van politici bedoelen we nu meestal de burgemeester en de schepenen. Dat heeft te maken met de praktijk in ons huidige politieke systeem waarbij het zwaartepunt van een lokaal bestuur bij de uitvoerende politici ligt. Over

de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van de gemeenteraadsleden gaat het zelden of nooit. Toch is dat voor ons juist een heel belangrijk punt. Wij vinden dat **de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden een sterkere positie** moeten innemen. Zij vormen de volksvertegenwoordiging en zij zouden bij uitstek de vertolkers moeten zijn van wat bij de bevolking leeft. Zo bekijken we dat in ons huidige systeem zeer zelden, maar daardoor versterken we dat systeem van de marginalisering van de gemeenteraadsleden ook. 'De politiek' kan dus ook 'dichter' bij burgers blijven of dichter bij burgers komen via de volksvertegenwoordigers en de manier waarop we de volksvertegenwoordiging organiseren. Na een fusie gekoppeld aan de versterking van de gemeenteraad, zou de zichtbaarheid van gemeenteraadsleden dus veel sterker moeten zijn en maken zij mee deel uit van de manier waarop politiek en politici in relatie staan met burgers. Dat is in het huidige debat over fusies en 'de afstand tot de politiek' nagenoeg nooit aan de orde. Een fusie moet ook leiden tot **meer bestuurskracht om de gemeenteraad en de raadsleden beter te ondersteunen**, zowel materieel als op het vlak van personeel als financieel (werking en statuut). Een gemeenteraad met meer profiel, met een sterkere rol moet de zichtbaarheid van de raad en van de raadsleden bij burgers vergroten, de afstand verkleinen dus.

Bij een fusie en de problematiek van 'afstand' is de vraag onvermijdelijk over welke schaal we het dan hebben en vanaf welke schaal dan sprake zou zijn van een te grote afstand. We hebben hierboven die vraag al deels gerelativeerd door erop te wijzen dat **schaal en afstand niet rechtlijnig met elkaar in verband staan en dat de politieke cultuur wellicht belangrijker is**. Het is daarom dus al niet zo dat een grotere schaal per definitie tot grotere afstand leidt. Ook in Vlaamse lokale besturen met een relatief grote omvang lijkt het erop dat politici toch nog altijd van zichzelf vinden dat zij zeer zichtbaar en aanspreekbaar zijn, via allerlei kanalen. Ze doen daar ook veel moeite voor en steken daar veel tijd in. In tegenstelling tot Nederland, een vergelijking die in het debat over fusie en het vergroten van de afstand tot burgers wel vaker opduikt, is het **Vlaamse politieke systeem veel meer lokaal verankerd, veel meer verbonden met het maatschappelijke middenveld** en hebben we in Vlaanderen politieke partijen en politici die van die zichtbaarheid veel meer een cultuur hebben gemaakt. Fenomenen zoals zitdagen, schepenen en burgemeesters die tijdens het weekeinde zeer aanwezig zijn en in de publieke ruimte zeer aanspreekbaar zijn: dat bestaat in Nederland nauwelijks.

Dat lokale politici (in kleine en grotere lokale besturen) veel mensen kennen, zal ongetwijfeld meestal wel zo zijn. Het zou echter kunnen dat lokale politici daarbij selectiever toegankelijk zijn dan ze van zichzelf denken of beseffen. Het zou kunnen dat ze vooral burgers kennen die dicht bij hun eigen leefwereld en/of gedachtewereld aanleunen, maar dat ze met bepaalde groepen burgers helemaal geen of weinig contact hebben of willen hebben. Veel burgers zoeken geen contact met politici of houden zich ver van alles wat met politiek te maken heeft. Inwijkelingen in gemeenten en burgers die in verkavelingen zijn komen wonen, hebben vaak maar weinig banden met de lokale gemeenschap. **De morfologie van onze lokale besturen is door al die migratiebewegingen in enkele decennia sterk veranderd**. Mensen die in moeilijke situaties leven staan vaak buiten de leefwereld van politici of mijden om allerlei redenen zoveel mogelijk rechtstreekse contacten. Mensen met allochtone achtergronden zitten vaak weinig in het blikveld van de gemiddelde Vlaamse politicus. Om al die redenen moeten we opletten dat het **zogenoemd 'nabij' zijn toch niet eerder een selectieve interactie blijkt te zijn** waarbij sommige burgers heel nabij zijn maar veel burgers helemaal niet nabij zijn. Het begrip afstand krijgt dan een dubbelzinnige betekenis: sommige mensen staan dan inderdaad heel dicht bij politici en hebben goede kennis van en toegang tot het politieke systeem, maar evengoed staan andere mensen daar ver tot heel ver van af. Sociale selectie in de contacten kan tot sociale selectie in het beleid leiden en tot blikvernaauwing bij politici.

AFSTAND: OM WAT DAARMEE TE DOEN?

De directe aanspreekbaarheid kan tot signalen leiden over het lokaal beleid waarmee het lokaal bestuur de werking kan aanpassen of bijsturen. Afhankelijk van wat met die signalen gebeurt, is dat op zich zeker positief en een sterkte van ons politiek systeem. **Die directe aanspreekbaarheid kan echter ook doorschieten in de vorm van individueel dienstbetoon of individuele dienstverlening.** Ook dat is een betekenislaag onder het begrip 'nabijheid'. De ergste uitwassen van dat systeem liggen zeker al een eind achter ons, maar de praktijk is daarmee niet helemaal verdwenen. Dat gaat dan over het verlenen van diensten of het ingaan op vragen van burgers als gevolg van het directe contact tussen burgers en politici. De (sociale) selectiviteit speelt hier dan weer mee: wie maakt door de persoonlijke contacten met politici gebruik van dat individuele dienstbetoon of die persoonsgebonden dienstverlening en wie niet? Welke druk leggen politici daarmee eventueel op de organisatie en werking van hun lokaal bestuur en wat zijn daarvan de effecten op het interne management van de diensten? **Voor bepaalde dossiers** van dienstverlening, zoals omgevingsvergunningen, is de grens dan erg dun met bepaalde vormen van lobbying of beïnvloeding en flirt dienstbetoon met ethische grenzen. De afstand en de nabijheid is in dat soort gevallen veel te kort en de negatieve impact op het vertrouwen kan groot zijn. Voor dat soort dossiers lijkt net **een grotere afstand tussen burger en bestuur noodzakelijk voor een objectieve, onpartijdige, uniforme en vertrouwenwekkende dienstverlening.** Wat hebben we als burger liever: een lokaal bestuur waarin de schepen van Openbare Werken bij elke tijdelijke herstelling van het voetpad aan de melder van het euvel zelf komt tonen hoe nabij het lokaal bestuur wel is, of een lokaal bestuur dat de bestuurskracht heeft voor duurzaam en structureel onderhoud van de publieke ruimte? Wellicht zullen de meeste burgers de laatste vorm van kwalitatieve dienstverlening verkiezen.

AFSTAND: DIGITALE EN FYSIEKE BETEKENIS

Het begrip 'afstand' krijgt door de digitalisering een andere betekenis. Veel politici en veel lokale besturen hebben intensief werk gemaakt van hun **digitale bereikbaarheid**, 24/7. Dat gebeurt via een steeds meer verscheiden en uitwaaiend geheel van instrumenten en kanalen. Dat plaatst de lokale besturen voor problemen met het management en beheer van al die kanalen en van de stroom aan vragen, maar dat is een ander thema. Heel wat fysieke of mentale hindernissen om contact te nemen met politici vallen op die manier weg. Er is nu eerder sprake van een permanente bereikbaarheid die op het persoonlijke vlak te veel druk legt op het dagelijkse leven van politici. Hoe zij daar het best mee kunnen omgaan, is weer een andere problematiek. Zeker speelt hier ook weer de sociale selectie, maar de conclusie is dat veel meer groepen mensen dan dat vroeger het geval was, op die manier rechtstreeks toegang hebben tot politici. Dat staat los van de schaal van het lokaal bestuur: er is in de letterlijke betekenis haast geen afstand meer. De Antwerpse burgemeester is via die kanalen even gemakkelijk bereikbaar als die van Zuienkerke.

Het begrip 'afstand' kan ook letterlijk staan voor de fysieke afstand tot de dienstverlening. Ten tijde van de fusies in 1977 ging dat vooral over het behoud van administratieve dienstverlening in de deelgemeenten door gemeentehuizen in de voormalige gemeenten open te houden. Digitalisering heeft ondertussen wel voor een grondige verandering van het concept dienstverlening gezorgd en heeft een grote impact op administratieve processen waarvoor burgers vroeger in het gemeentehuis moesten zijn. In veel lokale besturen zijn op dat vlak heel wat stappen gezet voor de **online dienstverlening**, wat niet wegneemt dat digitalisering nog lang niet voor alles en voor iedereen of overal beschikbaar is (Koning Boudewijn Stichting, Digitale Inclusie, 2023). De fysieke nabijheid van sommige vormen van administratieve dienstverlening of minstens van laagdrempelige toegang tot IT blijven voor grote groepen burgers belangrijk. Het is niet omdat nagenoeg iedereen een smartphone heeft dat burgers digitale overheidstoepassingen goed kunnen gebruiken. **Voor veel burgers is de fysieke afstand tot dat soort administratieve dienstverlening echter zeer relatief: het aantal keer dat burgers zich in de loop van hun leven nog naar het gemeentehuis moeten begeven, is erg beperkt.**

4.2.6 Wat betekent 'nabijheid'?

Het lokaal bestuur kan nabij zijn in de fysieke betekenis door een resem van voorzieningen en diensten. Het is dan het lokaal bestuur dat op korte afstand van burgers is georganiseerd. Dat is evenzeer een invulling van 'afstand' en 'nabijheid', die niet meteen met de directe interactie met politici te maken heeft. Zeer nabije politici maar dienstverlening op grotere afstand: dat lijkt contradictorisch. Wellicht verkiezen de meeste burgers dienstverlening op kleine afstand en iets afstandelijkere politici. Via vormen van actief sociaal werk komen in sommige lokale besturen maatschappelijk werkers **aan huis**, in andere zijn **laagdrempelige fysieke toegangen tot de sociale dienstverlening** uitgebouwd, eventueel gekoppeld aan dienstencentra, wijkcentra, buurthuizen, woonzorgcentra ... In de ruime recreatieve en sociale sfeer hebben we het over ontmoetingscentra, wijkcentra, jeugdinfrastructuur, sportinfrastructuur, bibliotheek ... We hoeven het belang van wijkpolitie, van blauw op straat, niet extra te beklemtonen.

De effecten van fusies op de uitbouw van die fysiek nabije diensten is niet in algemene zin aan te geven. Veel hangt af van de lokale keuzes in de voorbereiding naar de fusie en de politieke keuzes die de fusiegemeente maakt. Voor de problematiek van 'afstand' is het essentieel dat **die netwerken van laagdrempelige publieke voorzieningen er zijn en goed functioneren, met grote kwaliteit en toegankelijkheid**. In veel van de huidige lokale besturen, meestal zelf ook het product van eerdere fusies, is daar werk van gemaakt. De vraag is zelfs of de voormalige lokale besturen in staat zouden zijn geweest om dat netwerk van nabije publieke diensten op datzelfde niveau duurzaam uit te bouwen. Tezelfdertijd is de mobiliteit van veel mensen ook sterk toegenomen, waardoor de beleidskeuze evenzeer kan zijn om bepaalde vormen van specifieke dienstverlening te centraliseren op één of een beperkt aantal plaatsen.

Bijkomend, naast dat netwerk van fysieke diensten die gedecentraliseerd over het grondgebied functioneren, ontwikkelde zich in de afgelopen jaren een **rits instrumenten die er allemaal op gericht zijn om de participatie te versterken, aan cocreatie te werken met lokale gemeenschappen**. Al die instrumenten zijn inzetbaar na fusie. Ze komen er allemaal op neer dat het lokaal bestuur na fusie ervoor kiest om zich dienstvaardig op te stellen, zijn medewerkers dicht bij mensen te laten werken, waardoor het lokaal bestuur een gezicht krijgt, dienstverlening zeer direct en klantvriendelijk kan verlopen. We denken aan wijkambtenaren en permanente vormen van wijkwerking; gemeentelijke diensten 'wijkvaardig' maken; geregelde vormen van open overleg met politieke delegaties; met budgetten of gelote burgerpanels werken op het niveau van wijken, dorpen of deelgemeenten in deliberatieve processen. In heel Vlaanderen zijn er heel wat praktijken die daarvoor inspirerend kunnen zijn.

Voorbeelden van instrumenten om in fusiegemeenten voldoende nabij te zijn:

- Hoeselt en Bilzen: 'Samen grenzen verleggen'
- Lovendegem, Zomergem en Waarschoot: 'Samen Lievegem: drie gemeenten, zeven dorpen en woonkernen'
- Gooik, Galmaarden en Herne: 'Groeien om klein te blijven'

'Groter om kleiner te zijn': nabijheid is te organiseren.

Een zorgvuldig voorbereide fusie kan een meerwaarde bieden voor dorpen, deelgemeenten en hun burgers. Het gaat dan vaak over een mix van inspraak/burgerparticipatie, buurt- en wijkgerichte instrumenten en gedeconcentreerde dienstverlening, plannen en culturele initiatieven om identiteit en tradities te behouden.

BURGERPARTICIPATIE

- Meer professionele inspraak- en cocreatie in plaats van de infovergaderingen die klassiek als inspraak dienst doen.

- Professionele participatieambtenaren die in elk proces samenwerken met burgers, organisaties en verenigingen.
- Ambtenaren wijkvaardig maken en plaatsgericht laten werken.
- Directe aanspreekpunten voor verenigingen, bepaalde doelgroepen, bedrijven.

BUURT- EN WIJKGERICHT WERKEN

- Buurtgerichte zorg en ondersteuning van buurtwerking verankeren en regulier maken.
- Lokaal dienstencentrum, ontmoetingscentrum, bib, eerstelijnspraktijk en buurt-/wijkhuis, eventueel meer wijkagenten.
- Huwelijken en gemeenteraden kunnen blijven plaatsvinden in de (deel)gemeenten.
- Gemeenteraden kunnen beurtelings in een andere deelgemeente/ander dorp plaatsvinden.

DORPSPLANNEN

- Deelgemeenten of dorpen maken dorpsontwikkelingsplannen.
- Buurtwerk versterken in elke wijk; dorpsraden met rechtstreeks zeggenschap in het beleid.
- Eventueel werken met burgerbudgetten of wijkbudgetten, met gelote burgerpanels.
- Middelen om de eigenheid, culturele tradities en het DNA van elk dorp / elke deelgemeente / elke wijk te versterken.

BETERE DIENSTVERLENING

- Meer toegankelijke, bereikbare en kwaliteitsvolle eerstelijnsdienstverlening, niet meer afhankelijk van eenmansdiensten en beperkte openingsuren/manieren.
- Centrale administratie versterken, basisdienstverlening organiseren dicht bij de burgers.

● 4.2.7 Districtswerking als oplossing?

Met rechtstreeks verkozen districten werken als vorm van binnengemeentelijke decentralisatie is nu alleen mogelijk in **steden met meer dan 100.000 inwoners** en het functioneert alleen in de stad Antwerpen. Her en der is te horen dat het werken met districten lokale bestuurders zou kunnen overhalen om toch in een fusie te stappen en tegemoet zou komen aan de problematiek van afstand, zoals het in het courante gebruik betekenis krijgt. Het is dan vooral een politiek compromis om fusie beter verteerbaar te maken: na de fusie kunnen de voormalige gemeenten nog een vorm van politieke entiteit bewaren. Aanpassing aan het decretale organieke kader is nodig om dat in alle fusiegemeenten mogelijk te maken. Wij vinden dat niet wenselijk.

Of Antwerpen met districten werkt is van een andere orde dan de vraag of bijvoorbeeld in Ruiselede (5.000 inwoners) na de fusie met Wingene een districtsvorming wenselijk is. Met uitzondering van een klein district (Berendrecht / Zandvliet / Lillo) gaat het in Antwerpen om districten voor grotere gehelen: van Ekeren (23.000 inwoners) tot Deurne (78.000 inwoners) en het district Antwerpen (196.000 inwoners). De grootste districten zijn van een grotere omvang dan wat een relevante schaal voor fusies in grote delen van Vlaanderen zou kunnen zijn.

Onderzoek over de districtswerking in Antwerpen leert dat er **ook beperkingen** zijn. Er zijn nagenoeg permanent betwistingen over de bevoegdheden, ze zijn ruimtelijk soms niet logisch ingedeeld en de verschillende partijpolitieke samenstelling zorgt geregeld voor conflicten en blokkering van (of discussies over) de besluitvorming. In de loop van de tijd ontwikkelden zich evenwel ook mechanismen om tot afstemming te komen tussen stad en districten (Van Dooren & Sinardet, 2012 en Van Ostaaijen e.a., 2015). Onderzoek over het maatschappelijk middenveld leert dat de aanwezigheid van politici op districtsniveau in zo'n grote stad helpt om de contacten met het middenveld open te houden en een actieve rol te spelen in de organisatie van het middenveld. Die rollen kunnen politici op het centrale Antwerpse niveau niet in dezelfde mate vervullen (Oosterlynck e.a., 2021).

De gemengde ervaringen met districtswerking in Antwerpen laten zich vanwege de atypische schaal lastig vertalen naar fusies in grote delen van Vlaanderen waar de schaal van de fusiegemeente nog kleiner zal zijn dan de grootste districten in Antwerpen. Met districten werken kan leiden tot verschillende partijpolitieke constellaties en de bijbehorende discussies over taken, bevoegdheden, middelen en beslissingen. Een district brengt politiek dan formeel dichterbij burgers al is dat zeer afhankelijk van welke bevoegdheden de gemeenteraad aan districten wil toevertrouwen. De mogelijke blokkeringen in het **politieke systeem** die daar het gevolg van kunnen zijn, zullen het vertrouwen van burgers in politiek wellicht niet bevorderen en ze kunnen daardoor de afstand vergroten. Werken met kleine districten in een gemiddelde fusiegemeente zou de efficiëntie en effectiviteit van de beleidsvorming niet ten goede komen. Het risico op partijpolitieke twisten op die kleine schaal is groot waardoor de helderheid van de politieke verantwoordelijkheid na de fusie weer onder druk komt. Wat we winnen aan bestuurskracht verliezen we dan aan interne partijpolitieke twisten en discussies over middelen en bevoegdheden.

Onze algemene conclusie is dat districtswerking mogelijk maken voor de grote centrumsteden relevant kan zijn als lokale keuze maar dat het niet wenselijk is om daar een instrument van te maken in alle fusiegemeenten in Vlaanderen.

4.2.8 Lokale politieke partijen

Het debat over de organisatie, werking en financiering van politieke partijen overstijgt het doel van dit rapport. Vanzelfsprekend hebben de bovenstaande argumenten ook te maken met het functioneren van lokale politieke partijen. Zij vormen de eerste bouwstenen van de lokale representatieve democratie. Politologen wijzen op het afkalven van de functies van lokale politieke partijen: het zijn vaak eerder vehikels voor de verkiezingen dan organisaties die met lokaal beleid bezig zijn (Heyerick & Steyvers, 2017). Het lijkt erop dat de nationale partijen niet meer investeren in de kwaliteit van de lokale afdelingen. Dat ondermijnt de legitimiteit van de lokale representatieve democratie en kan ook effecten hebben op de kwaliteit van instroom van nieuwe gemeenteraadsleden. De herwaardering van de lokale democratie vergt investering van de partijen. Vandaar het voorstel om partijen te verplichten een substantieel deel van hun overheidsfinanciering te investeren in de ondersteuning van lokale afdelingen; in de vorming en begeleiding van (nieuwe) lokale partijleden en mandatarissen; in studiewerk over lokale besturen en binnenlands bestuur.

De financiering van bestaande partijen hindert ook de opkomst van nieuwe onafhankelijke lokale partijen. Daarom zouden nieuwe partijen die voldoende handtekeningen verzamelen, ook minstens recht moeten krijgen op een vorm van startbudget uit de nationale pot voor de financiering van partijen.

SAMENGEVAT

Fusies kunnen bijdragen tot meer democratie en nabijheid, als ze gelijktijdig gekoppeld worden aan volgende maatregelen:

- 1. Lokale besturen meer verantwoordelijkheid en beleidsruimte geven voor complexe maatschappelijke opgaven.*
- 2. De gemeenteraad versterken om de afstand tussen de raad, raadsleden en burgers te verkleinen.*
- 3. Inzetten op meer participatie, op meer investering en kwaliteit in de relatie tussen representatieve en deliberatieve democratie.*
- 4. Investeren in een netwerk van nabije voorzieningen en nabije ambtenaren, in toegankelijke publieke voorzieningen en publieke ruimtes, in goede communicatie en aanspreekpunten voor verenigingen, voor ondernemers, voor burgerinitiatieven.*
- 5. Investeren in een reeks instrumenten op wijk-, dorps- of deelgemeenteniveau die de lokale politiek sterker inbedden in lokale gemeenschappen. Districten kunnen daarvoor nuttig zijn in grotere steden maar het is niet wenselijk om districten als veralgemeend instrument in te voeren.*
- 6. Een cumulverbod invoeren tussen een lokaal uitvoerend mandaat en een parlementair mandaat op centraal niveau. Sterke lokale besturen vragen een sterk politiek mandaat. Dat moet vervolgens tot heldere verantwoordelijkheid leiden, tot een zo maximaal mogelijke inzet voor het lokaal bestuur, zodat politieke energie naar het concretiseren van nabijheid kan gaan en niet opgaat in andere functies. De decumulatie maakt voor alle lokale mandatarissen een betere combinatie met het privéleven mogelijk, gekoppeld aan maatregelen om de gemeenteraad beter te ondersteunen.*
- 7. Financiering van politieke partijen inperken en de financiering aan inhoudelijke en controleerbare maatschappelijke doelen koppelen, onder andere om een doorgeschoten nationalisering tegen te gaan. Voorbeelden van dergelijke doelen kunnen zijn: een verplicht bedrag voor vorming van lokale mandatarissen, voor ondersteuning van lokale afdelingen, voor studiewerk over lokaal bestuur en binnenlands bestuur, voor initiatieven om leden en geïnteresseerden bij de werking van de (lokale) partij te betrekken.*

We zijn er ons van bewust dat het een delicate afweging is. Het sluit aan bij wat we hierboven schreven: fusies zijn een cruciale randvoorwaarde maar geen garantie. Fusies zonder meer en zonder deze 7 vormen van politieke en sociale investering, kunnen negatieve effecten meebrengen en vertrouwen verminderen. In een land dat tot nu toe zo sterk doorweven is met partijpolitiek, zouden sterkere en grotere lokale besturen bovendien ook tot meer nationalisatie van de lokale politiek kunnen leiden en het democratische potentieel en de democratische innovatie vanuit sterke lokale besturen ondergraven. Op die manier ondermijnen partijen echter ook hun eigen rekrutering en het politieke engagement van burgers in politieke partijen. Tegenover die risico's en kosten en baten van fusies, moeten we voor een correct debat ook de kosten en baten plaatsen van een scenario zonder wijzigingen aan de huidige lokale besturen en binnen de verschillende interpretaties die we in dit hoofdstuk aan termen als afstand en nabijheid hebben gegeven.

De nog lopende studie binnen het Steunpunt over de effecten van fusies kan wellicht nog tot meer diepgang in het debat leiden.

BRONNEN

Civil Society Innovation Flanders, onderzoeksconsortium over het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen (UAntwerpen, UGent en KULeuven), www.middenveldinnovatie.be. Ook: Oosterlynck, S., Vermeersch, L., Verschuere, B. De Rynck, F., Lamberts, M., Verhaeghe, B. (2020), Middenveld tussen aanval en verdediging. CSI Flanders, LannooCampus.

De Rynck, F., Van Alsenoy, J. (2017), Lokale politiek en democratie. 40 stemmen over stad en gemeente, Politeia, 160 p.

De Rynck, F. (2020), Bestuurskunde: de kunst van het twijfelen, Brugge: Vanden Broele, 146 p.

Heyerick, A., Steyvers, K. (2017), Cruisen in een archipel? Over de betekenis van de lokale afdeling voor partijleden, in: Wauters, B. (red), *Wie is nog van de partij? Crisis en toekomst van partijleden in Vlaanderen*, Acco, pp. 101-121.

Koning Boudewijnstichting (2023), Barometer digitale inclusie, Brussel.

Laoukili, F., Oosterlynck, S. (2020), Borgerhout: een middenveld in beweging, Civil Society Innovation Flanders, UAntwerpen.

Steen, T., Verschuere, B., Steyvers, K., Acar, L., Boelen, L. (2022), Vernieuwingen in de lokale participatieve en representatieve democratie: beleidsparticipatie & cocreatie en coproductie van publieke dienstverlening, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Van Dooren, W., Sinardet, D. (2012), Small is beautiful: lessons learned from a decade of decentralization in Antwerp, paper voor het Re-Bel-event Brussels, its communes and its hinterland, <https://rethinkingbelgium.eu/event/brussels-its-communes-and-its-hinterland>.

Van Ostaaijen, J., Karsten, N., Tops, P. (2015), De kracht van kleinschalig bestuur: een onderzoek naar de mogelijkheden en opportuniteiten van het binnengemeentelijk samenwerkingsmodel in Antwerpen, Tilburg: Tilburg University, 103 p.

4.3

Referentiezones als opstap naar een sturend kader voor wenselijke fusies

We toonden hierboven al aan dat het gebrek aan een kader voor vrijwillige fusies een aantal neveneffecten heeft. We pleiten voor **meer sturing** in het fusiedebat. Dat kan gebeuren via een duidelijk referentiekader voor fusies meteen bij de start van de nieuwe Vlaamse Regering. Dat valt ook samen met de start van de nieuwe legislatuur voor lokale besturen. Als dat meer gestuurde kader voor vrijwillige fusies onvoldoende impact zou hebben, schakelen we vanaf 2030 naar verplichte fusies. In de aanloop kunnen we een periode inbouwen voor een organische groei van fusies op basis van een stappenplan. Daarvoor stellen wij clusters van lokale besturen voor die gestoeld zijn op een coherente logica. Binnen die clusters kan het gesprek plaatshebben en het zijn die clusters die richtinggevend zijn voor wenselijke fusies. Die clusters noemen wij **referentiezones** en ze situeren zich binnen de eerder door de Vlaamse overheid afgebakende 15 referentieregio's. De referentietone is een onderbouwde afbakening die het referentiekader voor samenwerking en voor fusie kan zijn: het verhoogt de bestuurskracht en zorgt voor een logische selectie van te consulteren buurgemeenten. Voor alle duidelijkheid: de referentietone is een kader voor mogelijke fusies binnen de zone, niet de norm voor fusies. Dat kan dus leiden tot één, twee of meer gefusioneerde gemeenten.

Er zijn verschillende afbakeningsmogelijkheden mogelijk voor de bepaling van coherente **referentiezones**, en die volgen één van de twee mogelijke logica's: een sociaal-ruimtelijke logica en/of een bestuurlijke logica. Vanuit de **sociaal-ruimtelijke logica** zijn referentiezones samenhangende gehelen van gemeenten waarbinnen burgers zich verplaatsen om te werken, naar school te gaan, te winkelen, aan vrijetijdsbesteding te doen, naar de huisarts te gaan,... Er is een duidelijke relatie met centrumfuncties opgenomen door minstens één gemeente in de referentietone en inwoners richten zich daardoor op de eigen referentietone voor allerhande dagelijkse noden en voorzieningen. Referentiezones zijn daarbij ook gebieden die overlappen met zoekzones van woningen, met voorzieningsgebieden in de gezondheidszorg en met

lokale arbeidsmarkten. Sociale contacten zijn het sterkst binnen de referentiezones zodat de gemeenten samen een *bassin de vie* vormen. Vanuit de **bestuurlijke logica** zijn referentiezones een groepering van gemeenten waartussen meestal een traditie van samenwerking bestaat. Bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, partnerschappen, vertrouwensbanden tussen beleidsmakers en politiek-administratieve samenwerkingsnetwerken zijn een soort waarborg om de bestaande tradities van samenwerking voort te zetten. Daarnaast is het logisch om de referentiezones in te bedden in de eerder door de Vlaamse overheid afgebakende 15 referentieregio's. Een adequate opdeling in referentiezones is bij voorkeur geworteld in zowel de sociaal-ruimtelijke als bestuurlijke logica. In de praktijk overlappen ze elkaar overigens vaak, en het is dan ook mogelijk om, zonder een voorafname te doen op verplichte fusies, hierrond een gedachteoefening op te zetten.

Als mogelijke basis voor de afbakening van referentiezones die aan beide logica's voldoet, kunnen we starten vanuit een combinatie van de (nu nog 102) Vlaamse politiezones en de 60 eerstelijnszones. In het vervolg van dit rapport verwijzen we dan ook **naar die combinatie van politiezones en eerstelijnszones als startpunt voor een afbakening van de referentiezones**. In latere oefeningen kan dat aanvulling krijgen met gegevens over gemeenschappelijke centrumfuncties, met de afbakening van regionale woonmarkten, de nieuwe woonmaatschappijen en de justitiële afdelingen van de gerechtelijke organisatie die voor de veiligheidsproblematieken belangrijk zijn.

De **politiezone** heeft voor de lokale besturen een herkenbare 'governance'-organisatie met het overleg van de burgemeesters, het politiecollege en de politieraad. De zones zijn gebiedsdekkend afgebakend zodat alle lokale besturen gevat zijn. In de meeste politiezones is samenwerking een vertrouwd gegeven, al zijn er zeker gradaties in de kwaliteit van die samenwerking. In het hoofdstuk over veiligheid besteden we aandacht aan de noodzakelijke schaalvergroting van politiezones, die zich in het federale veiligheidsbeleid ontwikkelt (Verlinden, 2023). De afstemming van de schaal van de (nieuwe) politiezones met de schaal van de (nieuwe) lokale besturen is een cruciaal gegeven. Voor meer details verwijzen we naar het betrokken hoofdstuk.



Met de coronacrisis kwamen de toen nog relatief nieuwe **eerstelijnszones** in beeld. Niet overal is de afbakening even oordeelkundig verlopen omdat het door de Vlaamse overheid bepaalde verplichte inwonersaantal soms te sturend was. Ook deze gebiedsafbakening is gebiedsdekkend: geen enkel lokaal bestuur is een wees. De eerstelijnszones hebben in de crisis meteen hun meerwaarde bewezen. Ze brengen heel wat

verbanden tussen welzijn en zorg samen in relatie tot andere aspecten van het lokale beleid. De centrumfuncties spelen nog iets meer mee dan in sommige politiezones.



De politiezones en eerstelijnszones hebben beide een ruimtelijke, sociologische en bestuurlijke relevantie. Die logica's maken dat een combinatie van de politiezones en eerstelijnszones als referentiezone kan dienen om bestuurskracht te meten, de mogelijke samenwerkingsvormen af te tasten en voor de beslissing tot fusie, ook met de lokale besturen die meer centrumfuncties vervullen. **Alle lokale besturen zijn gebiedsdekkend gevat** niemand kan zomaar uittreden. Dat is de zwakte van veel huidige, vrijwillige samenwerkingsvormen. Door met afgebakende zones te werken kunnen we een oplossing bieden voor **faciliteitengemeenten**, die nu formeel nog niet kunnen fuseren. In andere scenario's van schaalvergroting is het vaak moeilijker om met faciliteitengemeenten rekening te houden. In de referentiezones kunnen deze lokale besturen alvast al deelnemen aan beleidsafstemming en kunnen ze dienstverlening en personeel delen, in afwachting van een juridische regeling die fusie mogelijk maakt. Dat is voor de faciliteitengemeenten niet het meest ideale maar nu het best mogelijke scenario in afwachting van een juridische regeling.

De politie- en eerstelijnszones zijn tot op zekere hoogte al **herkenbaar voor burgers**, bijvoorbeeld door de naamgeving van de zones, door de ervaring die men in de afgelopen 21 jaar heeft opgedaan met de politiezones of met de organisatie van de vaccinatiecampagnes door de eerstelijnszones. Zo vormen de zones ook voor burgers logische gehelen. De afstanden zijn fietsbaar en komen vaak overeen met gebieden waarin meer contacten plaatsvinden, zoals werk, winkelen, of het zoeken naar woningen.

De referentiezones hebben een schaal van circa 70.000 tot 130.000 inwoners. Dat is niet per definitie de schaal van wenselijke fusies, zoals we hierboven hebben aangegeven. De referentiezone kan het kader bieden voor meerdere fusies. Die schaal is ruim genoeg om ambities te mogen hebben over **bestuurskracht**. Ze omvatten een aantal dorpen, gemeenten en deelgemeenten waarin aspecten en varianten van landelijkheid en stedelijkheid combinaties mogelijk maken. Dat laat een ruimere clustering toe dan tussen twee gemeenten, waarbij vaak de perceptie is dat er één verliezer is die iets moet 'opgeven'. De referentiezone kan helpen om meteen tot een voldoende schaal te komen en vermindert het risico op ondermaatse fusies die de voorbode zijn van weer een nieuwe fusie. Burgers noch ambtenaren en politici hebben belang bij dat soort halfslachtige keuze.

De referentiezone binnen de referentieregio draagt haast automatisch bij tot een oefening in **efficiëntie en transparantie van de bestaande samenwerkingsverbanden**. Het biedt een kader voor integratie

tussen de samenwerkingsverbanden en tussen beleidsdomeinen, zoals veiligheid gekoppeld aan sociaal beleid; of veiligheid en omgevingshandhaving. Voor dossiers met een grotere schaal is een opschaling binnen de referentieregio mogelijk. Dat blijft binnen de filosofie van de referentieregio's die de Vlaamse overheid afbakende.

De inbedding in een politiezone en eerstelijnszone steunt op een **traditie van overleg**. Dat verloopt niet overal even goed, al is dat soms aan tijdelijke of persoonsgebonden factoren te wijten. Over het algemeen bieden de twee samenwerkingsvormen wel genoeg vertrouwen om ook moeilijke dossiers bespreekbaar te maken. Het aantal lokale besturen is beperkt, beperkter dan in intercommunales voor streekontwikkeling. Onder moeilijke dossiers verstaan we bijvoorbeeld: vereveningsvraagstukken over ruimtelijke ordening; co-financiering van centrumfuncties; gezamenlijke investeringen in bijvoorbeeld zwembaden; keuzes in de uitbouw van bovenlokale sportinfrastructuur; ruimtelijke keuzes over detailhandel en grote supermarkten; de afstemming van de handhaving en van de politiecodel; de ruimtelijke afbakening van het kleinstedelijke gebied. Het zijn dit soort dossiers die een voorafbeelding zijn van de agenda voor de fusiegemeente(n) die vanuit de referentiezone kan groeien.

Het is vaak op het niveau van referentiezones dat de **Vlaamse subsidies** voor samenwerkingsvormen tussen lokale besturen geënt zijn: erfgoedcellen, streekgericht bibliotheekbeleid, bovenlokaal jeugdbeleid, bovenlokale cultuurwerking, bovenlokaal sportbeleid, ... De Vlaamse overheid kan die zones als vaste referentie nemen en niet meer werken met vaak variabele inwonersaantallen als enige norm voor de geografische afbakening en erkenning. Integratie gaat boven aantallen (zie de hoofdstukken over vrijetijdsmaterie en over de organisatie van de eerstelijnszorg). Ook voor andere programma's kan de Vlaamse overheid met die zones samenwerken, ze daardoor bevestigen en verankeren als een interessant kader om over intense samenwerking en opstap naar fusie na te denken. In bovenlokale vormen en in afwachting van fusies kunnen afgevaardigden van referentiezones optreden, die dan namens de hele zone praten. Dat komt de bestuurbaarheid van bovenlokale vormen ten goede.

De referentiezones passen in een evolutie van de voorbije decennia, gericht op **bestuurskracht, regiovorming en opschaling**. Ze geven vorm aan de nood aan meer sturing van de opschaling en de fusies, maar maken de overgang minder bruusk dan een eenzijdig besliste verplichte fusie van bovenaf. Het opbouwen van overleg in deze zones zorgt voor **meer vertrouwen en beleidsafstemming**, wat het organisch groeien van fusies kan bevorderen. Dat brengt ons bij het transitietraject. We bouwen daarvoor tijd in, maar geen te lange tijd en 2030 is de limiet voor het overleg in de referentiezones.

Referentiezones kunnen een **overgang en tussenstap** zijn richting verplichte fusies. In die tussentijd kan de Vlaamse overheid de fusiebonus vervangen door andere stimuli op het niveau van de referentiezones, zoals extra bevoegdheden, personeel, financiële middelen en het stimuleren van lokale partnerschappen. Op het niveau van de referentiezones kunnen betere en meer logische fusies groeien en voorbeelden kunnen andere referentiezones inspireren. Visitatiecommissies ingesteld door de Vlaamse overheid kunnen in de periode 2024-2029 eventueel de discussie in zones stimuleren, begeleiden en voorstellen voor fusie uitwerken.

We stellen voor om het huidige kader voor vrijwillige fusies te stoppen als deel van het regeerakkoord in 2024 en dat te vervangen door het hier voorgestelde **transitieproces op het niveau van de referentiezones**. De gouverneurs kunnen daarbij een modererende en stimulerende rol opnemen om het debat te starten over de schaalvergroting, met eventueel verregaande vormen van samenwerking als overgang naar fusies. Dat kan onder andere door personeel te delen, bestaande vormen van samenwerking te bundelen en met nieuwe aan te vullen, tot ook (gedeeltelijke) ambtelijke fusies. Sommige regio's zoals de Antwerpse Kempen en Vlaams-Brabant hebben al denkoefeningen gemaakt om in de toekomst te werken met meer vaste zones.

In een nieuw decreet past de mogelijkheid voor tussentijds fusioneren, zodat referentiezones niet hoeven te wachten op de verkiezingen van 2030. Tussentijds fusioneren betekent ook tussentijds organiseren van lokale verkiezingen. Door de ondersteuning van gouverneurs en van visitatiecommissies kan een sfeer ontstaan waarbij fusies elkaar snel opvolgen, tot 2030. Op dat moment komt de Vlaamse overheid aan zet en kan ze fusies opleggen, waar dat nog nodig is. We brengen de verschillende elementen van het transitieproces kort samen in hoofdstuk 8.

SAMENGEVAT

We maken ons zorgen over de richting waarin de huidige vrijwillige fusies evolueren: soms is de schaal van die fusies ondermaats en alternatieven zijn vaak niet of niet goed onderzocht. We stellen voor om het huidige decretale kader te stoppen en over te stappen naar een nieuw traject in de richting van meer logische fusies en uitmondend in een moment van verplichte fusies in 2030.

In dat nieuwe traject kunnen referentiezones een nuttig kader zijn. Dat zijn zones die samengesteld zijn op basis van een combinatie van de huidige politiezones en de eerstelijnszones. Beide hebben het voordeel dat ze gebaseerd zijn op overwegingen die steunen op centrumfuncties. Het zijn vertrouwde zones voor de lokale besturen waarin nu al samenwerking bestaat. Het zijn zones die voor burgers een zekere herkenbaarheid hebben. Deze benadering heeft het voordeel dat geen enkel lokaal bestuur achterblijft of wees is.

De Vlaamse Regering kan het traject van fusies binnen referentiezones op vele manieren faciliteren: door extra bevoegdheden toe te kennen als stimulans naar fusie, door financiële incentives op het niveau van de zones. Ze kan het proces laten ondersteunen en activeren door te werken met visitatiecommissies per zone. De Vlaamse Regering kan tussentijdse fusies in het nieuwe fusiedecreet mogelijk maken. Uiteindelijk is het aan de Vlaamse Regering om in 2030, waar nodig, nog beslissingen te nemen voor verplichte fusies.

4.4

Financiering van lokale besturen: Gemeentefonds en doelsubsidies bij schaalvergroting

Het sluitstuk van het deel over sterke lokale besturen behandelt de financiering van lokale besturen, in de hypothese van fusie en dus van minder lokale besturen.

We geven eerst kort toelichting bij het huidige stelsel. We hebben het vervolgens over de projectsubsidies, dan over de lokale belastingen, vervolgens over het huidige Gemeentefonds en over mogelijke keuzes voor een hervorming van dat fonds, gekoppeld aan fusies van gemeenten.

4.4.1 De huidige situatie, in hoofdlijnen

Vlaamse steden en gemeenten verwerven het grootste deel van hun exploitatie-ontvangsten via belastingen (43,41% in 2023). De aanvullende personenbelasting (APB) en opcentiemen op de onroerende voorheffing (OOV) maken het grootste deel uit van de fiscale inkomsten. Lokale besturen verwerven ook inkomsten uit andere aanvullende belastingen en lokale belastingen. Naast de fiscale inkomsten halen Vlaamse gemeenten meer dan 1/4 (28,33% in 2023) van hun totale exploitatie-ontvangsten uit de basisdotatie en

de aanvullende dotatie van het Gemeentefonds en de overige algemene werkingssubsidies. Deze middelen zijn niet geormerkt en dus vrij te besteden. Specifieke werkingssubsidies zijn wel geormerkt. Ze maken 10,6% van de exploitatie-ontvangsten uit. Werkingsovervangsten, die volgen uit de bedrijfsvoering van de lokale besturen, zijn goed voor 12,23% van de totale ontvangsten. De resterende 5,43% zijn andere bronnen van inkomsten (bv. dividenden).

	2023 (in miljoen euro's)	%
ontvangsten uit de werking	1846	12,23%
fiscale ontvangsten en boetes	6554	43,41%
werkingssubsidies	5869	38,88%
> waarvan:		
Gemeentefonds basisdotatie	3090	20,47%
Gemeentefonds aanvullende dotatie	420	2,78%
overige algemene werkingssubsidies	767	5,08%
specifieke werkingssubsidies	1593	10,55%
recuperatie individuele hulpverlening	129	0,85%
andere operationele ontvangsten	373	2,47%
financiële opbrengsten	325	2,15%
totale exploitatie-ontvangsten	15097	100%

Bron: Belfius (2023) - De financiële situatie van de lokale besturen, Belfius, Brussel.

Het financieringsstelsel van de lokale besturen heeft 3 overkoepelende doelstellingen. Ten eerste moet de financiering de **beleidsvrijheid** van de lokale besturen waarborgen. Lokale besturen moeten voldoende middelen hebben om hun organisatie in te richten en om een eigen beleid te voeren. De taken die de lokale overheden uitvoeren in opdracht van centrale overheden (de medebewindstaken) mogen de vrije budgetruimte niet bezetten. Ten tweede moet de financiering **solidariteit** tussen gemeenten versterken door structurele verschillen tussen gemeenten af te vlakken. Ten derde is financiering een **beleidsinstrument** dat de Vlaamse overheid kan inzetten om lokale besturen te sturen in de richting van Vlaamse beleidsprioriteiten. Die derde doelstelling vinden we in het Vlaamse Gemeentefonds niet terug: het Gemeentefonds steunt op vrije besteding.

4.4.2 Sturing op en co-financiering van projecten

Zo'n 15% van de lokale inkomsten zijn **werkingssubsidies**, die voor de Vlaamse overheid een instrument zijn om de keuzes van lokale besturen in een bepaalde richting te sturen. De doelstellingen van beleidsvrijheid en Vlaamse sturing staan op gespannen voet, zodra die middelen een te groot deel van de lokale inkomsten zouden vormen. Als dit soort subsidies wegvalt, dan zou dat de dagelijkse werking en de autonome beleidskracht van de lokale besturen niet mogen beïnvloeden.

De omvang en de aard van dit soort subsidiëring van lokale besturen staat al **sinds begin jaren 2000 ter discussie**. Geïnspireerd door het succes van de jeugdwerkbeleidsplannen (1993) hadden heel wat Vlaamse

beleidssectoren een eigen subsidiekader uitgewerkt, vaak ook met een eigen sectorale planningsverplichting. Die veelheid aan beleidsplannen stimuleerde lokaal initiatief en de aandacht voor meer systematische planning, maar het leidde ook tot sterke planlast en de lokale, sectorale verkokering functioneerde als een kopie van de verkokering op Vlaams niveau.

Het **Planlastendecreet** van 15 juli 2011 perkte de plan- en rapporteringslast van lokale besturen drastisch in en wilde de lokale beleidsruimte verhogen. De beleids- en beheerscyclus (BBC) startte vanaf 2014 en maakte het mogelijk lokaal beleid te plannen, te budgetteren en te rapporteren binnen één geïntegreerd instrumentarium. De formulering van Vlaamse beleidsprioriteiten moest tot een beter evenwicht leiden tussen Vlaamse sturing en lokale beleidsruimte. De lokale besturen moesten in hun meerjarenplanning en budgettering aangeven hoe ze de Vlaamse beleidsprioriteiten zouden realiseren.

Twee jaar later, in 2016, zette de Vlaamse overheid een nieuwe stap door de **toevoeging van geoormerkte sectorale doelsubsidies** van 7 sectoren in een aanvullende dotatie in het Gemeentefonds⁵. Omdat er geen sectorale oormerking in het Gemeentefonds zit, kan de Vlaamse overheid niet langer sturen. Dat betekent evenwel niet dat de lokale besturen niet langer in de beleidssectoren investeren. De budgetten blijven, althans in de sectoren cultuur, jeugd en sport, in de meeste gemeenten op peil. Het behoud van de omvang van de budgetten zegt echter niet alles over de kwaliteit of keuzes in bepaalde domeinen. Uit een rondvraag in de bibliotheeksector weten we bijvoorbeeld dat sommige lokale besturen hun voltijdse bibliothecaris, eertijds een decretale verplichting, niet meer vervangen en die taak toevoegen bij andere ambtenaren (VVBAD, 2023).

Met deze Vlaamse Regering zien we weer een **forse toename van projectsubsidies** (Gilot, B en Leroy, J., 2023)⁶. De crisissen spelen daarbij zeker een rol (Corona-relance-middelen, tijdelijke ondersteuning voor de Oekraïne-vluchtelingenopvang) maar dat volstaat niet als verklaring. Ondertussen telt de VVSG 129 soorten projectsubsidies (<https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/financiering>). Die zijn per definitie tijdelijk en zouden minder planlast mogen meebrengen. Niet alle subsidies zijn voor alle lokale besturen relevant. De signalen van de lokale besturen geven aan dat de planlast rond al die projecten ons weer verder brengt van de doelstellingen van het Planlastendecreet, dat wat in de vergeethoek lijkt te zijn beland. Zeker in kleinere gemeenten verhoogt de projectencarrousel de externe druk op de bestuurskracht. Er is dus nood aan evaluatie en bijsturing. We zien dat op volgende lijnen, in het verlengde van de vorige hoofdstukken:

- Langdurige financiering voor programma's met gekoppelde financiering (lokaal, Vlaams, federaal, Europees) moeten projecten vervangen. De koppeling van de BBC aan Vlaamse programmadoelstellingen heeft onvoldoende tijd gekregen om zich te bewijzen. We moeten voor de programma-aanpak die praktijk weer oppakken.
- Voor programma's die langer lopen, kan de Vlaamse overheid werken met vormen van cofinanciering, zoals dat nu bijvoorbeeld het geval is voor ICT-veiligheidsaudits, voor activering (lokale partnerschappen met steun van ESF). Het kan gaan om zogenoemde klaverbladfinanciering met gekoppelde middelen van verschillende niveaus zoals dat voor de lokale diensteneconomie in gebruik is.
- Projectfinanciering moet voorbehouden blijven voor tijdelijke initiatieven en voor experimentele of innovatieve initiatieven, eventueel als opstap naar regulier beleid. Het is zelfs de vraag of innovatieve initiatieven echt gediend zijn met een al te klassieke projectenbenadering.
- Projectfinanciering steunt nu vaak op een voorafgaande administratieve last: dossiers opmaken, procedures volgen. Dat kan ook anders: nu en dan werkt de Vlaamse overheid met trekkingsrechten waardoor meer maatwerk mogelijk is, bijvoorbeeld voor het Kopenhagen-fietsplan, voor het Lokaal Energie- en Klimaatpact (LEKP). In het Plan Samenleven is geen cofinanciering nodig maar werkt de Vlaamse

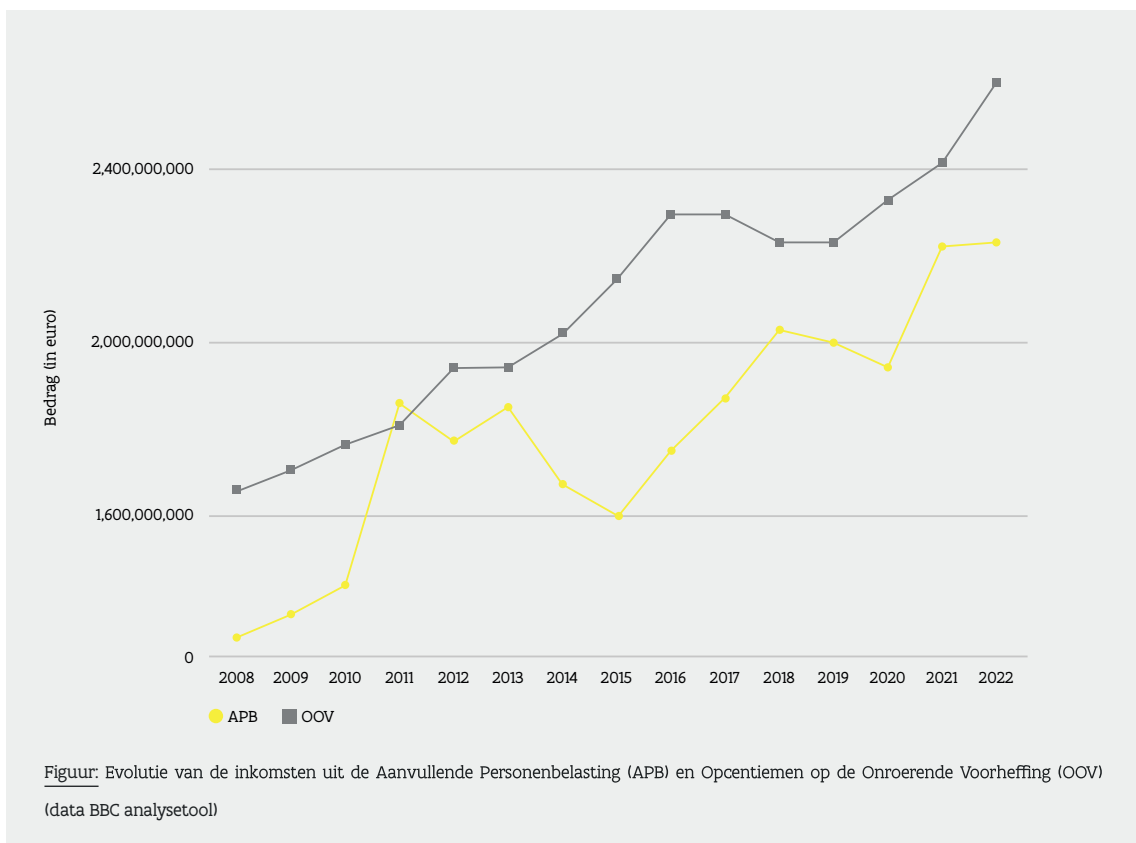
⁵ De zeven beleidssectoren zijn: cultuurbeleid, jeugdbeleid, sportbeleid, flankerend onderwijsbeleid, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en integratiebeleid.

⁶ Zie ook debat in commissie voor binnenlands bestuur over projectsubsidies en projectportalen: Vlaams Parlement (2022). Vraag om uitleg 728 (2022-2023) over de projectsubsidies aan steden en gemeenten – parlementaire vraag van Koen Van Den Heuvel aan minister Bart Somers, Brussel: Vlaams Parlement.

overheid met inhoudelijke opdrachten. Voor de projectinvesteringen in riolering zijn oefeningen bezig om de zware bureaucratische procedure voor aanvragen te vervangen door afspraken over opdrachten (x kilometer riolering, open grachten voorzien) die voldoende ruimte laten voor lokale beleidsruimte en maatwerk.

4.4.3 Lokale belastingen: de basis van autonome financiering van de gemeenten

Met de lokale belastingen kunnen lokale besturen zich autonoom financieren. De beslissingen over en de verantwoording voor de inzet van middelen behoort de lokale democratische instellingen toe, de gemeenteraad op de eerste plaats. Sterke, autonome lokale besturen hebben zo'n ruime **belastingsautonomie** nodig. We laten de vraag hier open of sterkere lokale besturen, na fusies, niet op een grotere belastingautonomie moeten steunen dan nu het geval is. Dat is een vraagstuk dat meer uitwerking en analyse vergt.



De belangrijkste fiscale inkomsten zijn de aanvullende **personenbelasting** (APB) en de opcentiemen op de **onroerende voorheffing** (OOV). De totale inkomsten van de OOV liggen hoger dan die van de APB, met uitzondering van het jaar 2011 (zie figuur).

Een **taxshift** van de personenbelasting naar kapitaalbelasting (OOV) staat nu ter discussie, ook in het kader van een sociaal rechtvaardige fiscaliteit. Een belangrijke hinderpaal daarvoor is de schatting van het kadastraal inkomen (KI) dat de basis vormt voor de OOV. Het kadastraal inkomen is grotendeels achterhaald. Dat is het jaarlijks geschatte (en geïndexeerde) netto-huurinkomen dat men in 1975 voor een onroerend goed zou ontvangen. De schatting van 1975 geeft niet langer een accuraat beeld van de werkelijke waarde. Een hogere OOV zou onrechtvaardig uitpakken voor panden waarvan de huurwaarde van toen gedaald is (bijvoorbeeld: oudere appartementen in steden). Panden waarvan de werkelijke waarde gestegen is (bijvoorbeeld voor alleenstaande landelijke woningen in het randstedelijke gebied), profiteren van de achterhaalde KI-schatting (zie ook studie van de SERV, 2012).

Over de **actualisering van de KI's** is daarom al lang sprake⁷. Een aantal gemeenten heeft overigens zelf al het initiatief genomen om te actualiseren op het eigen grondgebied (bijvoorbeeld: regio Diest, Bekkevoort, Kortenaeken, Linter en Zoutleeuw via IGO, Lier, Sint-Katelijne Waver via IGEMO). In Nederland nemen gemeenten die taak op binnen een nationaal opgelegde methodiek (Wet waardering onroerende zaken of WOZ). De Vlaamse overheid heft zelf ook onroerende voorheffing. Voor Vlaanderen is daarom de vraag of een actualisatie beter centraal gebeurt vanuit efficiëntie-overwegingen of decentraal maar met een sterke centrale coördinatie.

4.4.4 Gemeentefonds: transparante solidariteit

Een volledig lokale financiering door belastingen zou leiden tot hoge lokale belastingvoeten en grote ongelijkheid tussen gemeenten met een sterke en zwakke belastingbasis. Om die ongelijkheden af te zwakken, voorziet het Gemeentefonds al lang in 2 solidariteitsmechanismen. Ten eerste is er **verticale solidariteit tussen het Vlaamse niveau en de lokale besturen**. De Vlaamse overheid ondersteunt de gemeenten met een Vlaamse basisfinanciering voor een gelijke basisorganisatie en het niveau van basisdienstverlening in elk lokaal bestuur. Die verticale transfer dient ook om de taken in medebewind te financieren. Ten tweede is er de **horizontale solidariteit tussen financieel zwakke en sterke gemeenten onderling**.

Het Gemeentefonds verdeelde 2,964 miljard euro in 2022. De aanvullende dotaties die tegen het Gemeentefonds zijn aangebouwd, plus de specifieke tegemoetkomingen zoals het Denderfonds, het Openruimtefonds, ... verdelen 1,084 miljard euro. Nadat een goede basisstructuur is uitgetekend, kunnen een aantal aanvullende dotaties en specifieke middelen naar het Gemeentefonds: de aanvullende dotatie voor centrumsteden in het segment grootsteden en regionale steden; de aanvullende dotatie sectorale subsidies kan in de basisfinanciering; het Openruimtefonds kan in het open ruimtesegment. Dit alles zou al tot een grotere transparantie kunnen leiden.

Het huidige Vlaamse Gemeentefonds heeft een **aantal sterktes**. In vergelijking met bijvoorbeeld Nederland is het Vlaamse Gemeentefonds niet complex. Het basisprincipe van vrije besteding van de middelen is daarnaast steeds gehandhaafd. In het Gemeentefonds zit geen inhoudelijke oormerking. Bovendien vervult het Vlaamse Gemeentefonds in grote lijnen zijn verdelende functie tussen groepen gemeenten. Smolders et al. (2022) berekenden GINI-coëfficiënten voor de VRIND-clusters. Een GINI-coëfficiënt is een maatstaf van gelijke of ongelijke verdeling. De doelstelling van het Gemeentefonds is om een gelijke verdeling te realiseren tussen gemeenten met dezelfde kenmerken en een ongelijke verdeling tussen gemeenten met verschillende kenmerken. Het fonds herverdeelt sterk tussen gemeenten die in verschillende VRIND-clusters, en dus in een ongelijke positie zitten. Er is weinig herverdeling tussen gemeenten binnen de VRIND-clusters en die dus in vergelijkbare posities zitten (Smolders et al. 2022).

Het **verdelingsmechanisme** blijkt in grote lijnen te werken. Toch is er veel discussie over de billijkheid van het Gemeentefonds. Het Gemeentefonds maakt groepen gemeenten om de middelen te verdelen, zoals bijvoorbeeld de centrumsteden en regionale steden. De cruciale vraag is of de juiste gemeenten nog wel in de juiste groep zitten. Enkele gemeenten vinden dat zij evenzeer het recht hebben om in de groep met centrumsteden of regionale steden te horen als het Gemeentefonds gelijke gemeenten gelijk wil behandelen. Ten tweede gaat de discussie over de hoogte van de bedragen voor gelijksoortige groepen gemeenten. Dat raakt het **debat over centrumfuncties, stedelijkheid en de belangrijke rol van steden in Vlaanderen**. Zo krijgen de centrumsteden substantieel hogere bedragen per inwoner dan kleinere gemeenten. De vraag of die verschillen te verantwoorden zijn, is een politiek-maatschappelijke vraag die niet wetenschappelijk oplosbaar is. Een strategisch ruimtelijke visie op Vlaanderen, zoals die vervat zat in

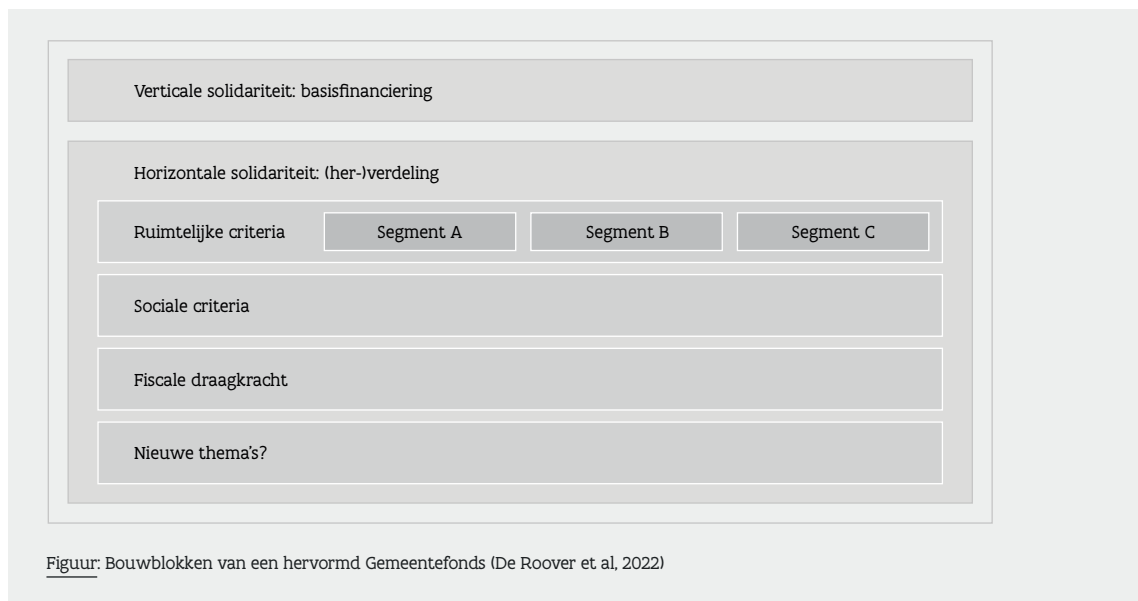
⁷ <https://www.ing.be/Assets/nuid/documents/ING-Focus-Municipalities-2019-NL.PDF>

het Vlaamse Structuurplan destijds (1998) en recenter in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (2018), kan de beleidsdiscussie ondersteunen.

Ten derde is er ook discussie over de **verrommeling van de algemene werkingsdotaties**. In de loop van de tijd zijn er veel bijkomende financiële stromen gemaakt, die het geheel onoverzichtelijk maken.

Welke rol zien we in Vlaanderen voor de steden? Hoe zien we de landelijke gebieden ontwikkelen? Als de Vlaamse overheid verwacht dat landelijk Vlaanderen landelijk en leefbaar blijft en met dat doel een aantal ontwikkelingen wil afremmen, dan moet het de landelijke lokale besturen daarvoor compenseren. Als de Vlaamse overheid verwacht dat steden zich blijven ontwikkelen als culturele, economische, en sociale motoren in Vlaanderen, dan moeten de stadsbesturen er de middelen voor hebben.

Enkele beleidsingrepen kunnen de werking van het **fonds transparanter en toekomstgericht maken**. We kunnen het Gemeentefonds zo ontwerpen dat de politiek-maatschappelijke keuzes goed uitvoerbaar zijn. Onderstaande figuur uit de studie van Van Dooren en De Roover (UA) geeft een voorbeeld van nieuwe architectuur voor een hervormd Gemeentefonds (De Roover et al., 2022). Die benadering is **fusie-bestendig**: ze kan zowel dienen voor de huidige situatie met 300 (of minder) lokale besturen als voor Vlaanderen met veel minder lokale besturen. Want ook dan zal er nog differentiatie bestaan tussen soorten besturen, al zullen de verschillen minder uitgesproken zijn dan nu.



Figuur: Bouwblokken van een hervormd Gemeentefonds (De Roover et al., 2022)

Ten eerste moet het fonds **een beter onderscheid hanteren tussen de verticale transfer tussen Vlaanderen en de lokale besturen en de horizontale solidariteit tussen lokale besturen**. Nu geeft de verticale transfer alle gemeenten toegang tot alle herverdelingscriteria (met uitzondering van de voorafnames die voor specifieke groepen gemeenten voorbehouden blijven). Een rijke gemeente in de stadsrand krijgt zo een vergoeding vanaf de eerste leefloner en de steden krijgen een vergoeding voor hun aandeel open ruimte. Criteria als open ruimte en het aandeel leefloners hebben echter weinig te maken met de verticale herverdeling die gemeenten in staat moet stellen om hun lokale democratie te organiseren en taken van medebewind op te nemen. Een afzonderlijke basisfinanciering voor elk bestuur zou helderder zijn, bijvoorbeeld op basis van een eenvoudig verdelingscriterium, zoals het aantal inwoners.

De andere bouwblokken uit het schema omvatten de horizontale solidariteit tussen gemeenten. Een eerste bouwblok integreert de **ruimtelijke criteria**. De huidige voorafnames, maar ook de compensaties voor centrumfuncties, open ruimte, en kustgemeenten horen in dit bouwblok.

We kunnen de lokale besturen in **segmenten opdelen**. Dat is de centrale piste waarop we de tekst hier baseren. Vanzelfsprekend zijn daar ook andere visies of varianten op mogelijk. Een segment is een groep van soortgelijke gemeenten met soortgelijke uitdagingen en verwachtingen. Van een centrumstad verwachten we onder andere dat ze een centrumfunctie opneemt en zich ook als centrum voor een regio ontwikkelt. We verwachten dat ze een hoog uitrustingsniveau ontwikkelt waarvan de hele regio kan profiteren. Van een plattelandsgemeente verwachten we onder andere dat ze open ruimte beschermt. Die maatschappelijke verwachtingen vergen geld en solidariteit. Strategische beleidsplannen zoals het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen kunnen die keuze onderbouwen.

De ruimtelijke criteria zoals centrumfunctie of open ruimte zijn moeilijk in parameters te vatten zonder het Gemeentefonds zeer complex te maken en zonder ongewenste effecten te bewerkstelligen⁸. Daarom zou de indeling moeten steunen **op basis van objectieverbaar studiewerk** zoals dat in het verleden gebeurde voor de VRIND clusters of de Belfius clusters. Als door dit geobjectiveerd systeem van segmenten gemeenten met soortgelijke uitdagingen in hetzelfde segment zouden horen, dan biedt dat een antwoord op de kritiek op het systeem van de huidige voorafnames. Op die methodiek komen we hieronder terug.

Op de criteria voor de andere **bouwblokken over sociale en fiscale draagkracht is er veel minder kritiek**. Niettemin zijn ook hier verbeteringen mogelijk. Het Steunpunt evalueert de criteria. Tot slot zou de overweging kunnen zijn om een nieuw bouwblok op te nemen dat de uitdaging van de klimaatadaptatie opneemt (bijvoorbeeld: door criteria met betrekking tot verdroging, ontharding, waterbeheer, isolatieachterstand).

Het beschreven voorstel is één van de mogelijke scenario's om het Gemeentefonds te verbeteren. Internationaal vergelijkend onderzoek biedt een overzicht van andere mogelijke vereveningsmechanismen (Allers, 2005). In een recent Steunpuntrapport vergeleken we het Vlaamse Gemeentefonds met de verdeling van de algemene werkingsdotaties in Denemarken, Nederland, Wallonië en Frankrijk (Bombeek & Smolders, 2022). 7 criteria kwamen aan bod waaronder de verdelende rechtvaardigheid, de sturingsmogelijkheden van de centrale overheid, de stabiliteit en de voorspelbaarheid van de systemen voor verdeling.

4.4.5 Effecten van fusies op de verdeling van het Gemeentefonds⁹

Het hoofddoel van het Gemeentefonds is om financiële middelen over lokale besturen te verdelen zodat hun basiswerking verzekerd is en we verschillen in bestedingsdruk en belastingbasis uitvlakken. Het is de bedoeling een **ongelijk bedrag per inwoner** toe te kennen aan gemeenten op basis van hun ongelijke scores op de indicatoren. Voor de meeste indicatoren heeft een fusie geen effect op de billijke verdeling. De indicatoren van het Gemeentefonds vatten het aandeel van een gemeente in een bepaalde problematiek. Een voorbeeld van een sociale indicator is het aandeel leefloners van een gemeente in het totale aantal Vlaamse leefloners. Wanneer gemeenten fuseren, kunnen we de aandelen optellen. Dat is billijk, want de fusiegemeente heeft ook te maken met de optelsom van de leefloonproblematiek. Een ander voorbeeld is het voorstel van collega's Van Dooren en De Roover (2022) voor een basisfinanciering per inwoner. Bij een fusie neemt de basisfinanciering toe evenredig aan het aantal nieuwe inwoners. Ook dat is billijk, want de fusiegemeente moet dienstverlening voorzien voor een grotere populatie. Ook de indicator fiscale draagkracht is fusiebestendig. De gezamenlijke belastingbasis geeft aan wat de fiscale achterstelling is van de gefuseerde gemeente.

⁸ Niet alle parameters die mogelijk zijn om gemeenten in te delen, zijn geschikt voor opname in een fonds. Er zouden perverse effecten kunnen optreden. Neem bv. verkeersdrukte. Men kan daarmee wel een centrumfunctie detecteren, maar als het in een fonds zit als verdelingscriterium stimuleert het mogelijk een beleid dat niet inzet op de modal shift. De parameters voor het Gemeentefonds zouden niet al te sterk te beïnvloeden mogen zijn door het lokale beleid.

⁹ Tekst gebaseerd op een nota voor dit project toegeleverd door Wander Demuyne en Ben Derudder, Instituut voor de Overheid (KULeuven), 2023. Deze nota is voorlopig nog niet gevalideerd volgens de procedures binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. Het is een aanzet tot discussie en toont de mogelijkheden om effecten van fusies op de verdeling van het Gemeentefonds te simuleren.

Fusies hebben wel een effect op de verdeling van het Gemeentefonds binnen de segmenten die we voorstellen voor de ruimtelijke kenmerken (centrumfunctie, open ruimte, en eventueel kustproblematiek). We zien dit vandaag al bij de fusies binnen de voorafnames voor grootsteden Antwerpen en Gent. Het Gemeentefonds verdeelt nu het bedrag van deze voorafname a rato van het aantal inwoners. Als Antwerpen fuseert met Borsbeek, neemt het aandeel van Antwerpen toe, wat ten koste gaat van het aandeel van Gent. Antwerpen krijgt een grotere compensatie voor de grootstadproblematiek zonder dat die problematiek fundamenteel wijzigt door de fusie met Borsbeek.

Om de segmenten fusiebestendig te maken, moeten we de indicatoren voor de verdeling binnen de segmenten goed onderzoeken. Een verdeling op basis van inwonersaandeel is niet optimaal. Indicatoren die nauwer aansluiten bij de reden waarom een apart segment nodig is, doen beter hun werk. Zo zouden we de middelen binnen het open ruimtesegment kunnen verdelen op basis van het aandeel van de gemeente in de open ruimte. Als gemeenten fuseren met een gemeente die niet in het segment zit, komt de fusiegemeente in het open ruimtesegment. Dat is geen probleem voor andere gemeenten in het segment, want het aandeel open ruimte verandert niet. Voor de centrumfunctie zou een vergelijkbare oplossing kunnen gelden door het stedelijke segment te verdelen op basis van de inwoners in het stedelijk gebied. De focus op stedelijk gebied maakt het fonds stabiel, want inwoners uit de randgemeenten die niet in het stedelijk gebied wonen, wegen niet mee in het segment van centrumsteden. Als de fuserende randgemeente wel inwoners heeft in het stedelijke randgebied, dan zal dat wel de verdeling tussen centrumsteden beïnvloeden. Dat is ook niet fout, want de stad groeit.

De hervorming van het Gemeentefonds staat of valt met **een logische, goed onderbouwde indeling van de ruimtelijke segmenten, met goede verdelingsindicatoren.** We kunnen de indeling baseren op ruimtelijke visies zoals die in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, maar dat vergt goede onderbouwing door verder studiewerk. **Vooraf de indeling van gemeenten volgens centrumfuncties is een complexe materie.** In het Steunpunt zijn daarvoor eerste oefeningen gemaakt (Demuyne en Derudder, 2023). De onderzoekers bekeken of het voor de centrumfunctie meer aangewezen is om te werken met inwonersstrappen, dan wel uitrustingsstrappen. Belangrijk ook om te vermelden is dat die studie bij het verschijnen van deze toekomstvisie nog niet opgeleverd en gevalideerd is. Het zijn dus denkoefeningen. Vanzelfsprekend zijn daarin ook varianten mogelijk.

In de eerste verkenningen hebben de collega's 2 indicatoren gebruikt voor de opdeling in categorieën: **'inwonerstrappen' en 'uitrustingsstrappen'.** Ze hebben beide indelingen getoetst in hypothetische fusiescenario's, gebaseerd op fusies binnen eerstelijnszones en politiezones, conform de keuze in deze toekomstvisie om die samenwerkingsvormen te gebruiken als basis voor de afbakening van referentiezones in aanloop naar fusies. Het voorlopige besluit van deze simulatie is dat de opdeling van gefuseerde lokale besturen volgens inwonerstrappen in de hypothetische fusiescenario's niet representatief is voor een opdeling in categorieën volgens centrumfuncties. De relatie tussen inwonersaantal als indicatie van centrumfuncties is voor de huidige gemeenten al niet sterk en fusies zouden die relatie nog verder afzwakken, zo blijkt uit onze simulaties. **De uitrustingsgraad** geeft daarentegen een goede inschatting van centrumfuncties van gemeenten en is bovendien een robuuste indicator na fusies. In de huidige stand van het lopend onderzoek lijkt dit de beste methode om lokale besturen na fusies in categorieën onder te verdelen.

De uitrustingsgraad berekenen en de opdeling in uitrustingsstrappen is echter heel wat complexer dan werken met inwonersaantallen. **De uitrustingsgraad laat zich niet in 1 indicator vatten.** Voor die methode hebben de onderzoekers een vereenvoudigde versie gebruikt van de indicatoren die in eerder onderzoek naar de centraliteit en hiërarchie van steden en gemeenten in België en Vlaanderen aan bod komen (Annaert et al., 1972; Van Hecke, 1998; Loopmans et al., 2011; De Maesschalck & Van Hecke, 2018). Die onderzoeken houden daarenboven rekening met de interferenties van invloedzones van grootsteden

zoals Gent, Antwerpen en Brussel en met de veranderde ruimtelijke structuur van de kernen waaruit een (fusie)gemeente bestaat. De uitrustingsgraad is een robuustere indicator dan het inwonersaantal, zowel in de context van gemeentefusies als daarbuiten. Bovendien is het een tijdsbestendige indicator die slechts periodiek actualisatie vergt.

SAMENGEVAT

Hierboven hebben we op basis van het onderzoek van het Steunpunt aangegeven hoe een herteke-ning van het Gemeentefonds, met behoud van de positieve kenmerken en effecten, mogelijk is. We verwijzen naar de studie van De Roover, et al (2022) voor een aantal principes en bouwblokken. Daarin gaan we uit van het Gemeentefonds als basisfinanciering. We stellen segmenten voor om de bescherming van open ruimte en de centrumfunctie van lokale besturen te garanderen. Die segmen-ten vervangen en objectiveren het huidige, achterhaalde systeem van voorafnames. De studie van de uitrustingsgraad is de beste methode om tot een objectieve categorisering voor de segmenten voor centrumfuncties in het Gemeentefonds te komen. Vanuit onderzoek kunnen we het ontwerp en de indeling in segmenten objectiveren. Het is aan de politici om verder te bepalen wat het Gemeentefonds veil heeft voor basisfinanciering, de sociale druk, de lage fiscale draagkracht, de centrumfunctie of de bescherming van open ruimte.

Op al die ideeën en oefeningen zijn vanzelfsprekend ook andere visies mogelijk die nog niet in dit rapport zijn verwerkt. Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing werkt daarop verder. De onderzoe-ken over het Gemeentefonds (zowel aan UAntwerpen, als UGent als KU Leuven) geven aan dat de hervorming over de basisfinanciering pas kan volgen op de bestuurlijke hervorming. En zo hoort het ook. Als we een bestuursmodel realiseren met minder gemeenten, vereenvoudigen we ook het debat over de hervorming van het Gemeentefonds.

BRONNEN

- Allers, M. (2005), De verdeling van het Gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief. Tijdschrift voor Openbare Financiën, p. 158-189.
- Allers, M. (2005), Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen. COELO.
- Annaert, J., Denis, J., Dethier, L., Dumont, M.E., Goossens, M., Piedanna, V., Sporck, J.A., Van der Haegen, H. (1972), De invloedssferen der centra en hun activiteitsstructuren. Atlas van België.
- Bombeek, V., Smolders, C. (2022), Naar een vernieuwd Gemeentefonds 2.0. Inzichten uit andere financieringssystemen. Universiteit Gent: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, D/2023/10106/005.
- Bouckaert, G., Van Dooren, W. (2000), Subsiestromen van de Vlaamse overheid naar de gemeenten en OCMW's, studie in opdracht van Ministerie voor de Vlaamse Gemeenschap, 200 p.
- De Maesschalck, P., Van Hecke, E. (2018), Uitrustingsgraad van de Vlaamse gemeenten: een typologie, studie in opdracht van het steunpunt data en analyse van de provincie Vlaams-Brabant, 56 p.
- De Roover, J., Van Dooren, W. (2020), De impact van financieringsstromen op de lokale beleidsregie, SBV: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 85 p.
- De Roover, J., Dooren, W., Janssens, L. (2022), Het Gemeentefonds: een analyse van de beleidsprincipes, SBV: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 124 p.
- Derudder, B., Demuyne, W. (2023), Naar een Gemeentefonds 2.0 – Tussentijds rapport: selectie en operationalisering van indicatoren, SBV: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 65 p.

Gilot, B., Leroy, J. (2023), Nota over doelsubsidies, Brussel: VVSG

Loopmans, M., Van Hecke, E., De Craene, V., Martens, M., Schreurs, J., Oosterlynck, S. (2010), Selectie van kleinstedelijke gebieden in Vlaanderen. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Afdeling Ruimtelijke Planning, 206 p.

SERV (2012), Advies onroerende voorheffing – advies van 14/09/2012, Brussel: SERV, 26 p.

Schraepen, P., Voets, J., De Rynck, F. (2022), Vlaamse interbestuurlijke samenwerking in buitenlands perspectief geplaatst – Verkenning van de Nederlandse Regiodeals en Zwitserse Agglomeratieprogramma's, Gent: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 50 p.

Smolders, C., et al. (2023), Naar een vernieuwd Gemeentefonds 2.0 – Simulaties gerelateerd aan een gewijzigd aandeel van de fiscaliteit, SBV: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 20 p.

Smolders, C., Vanhee, C. (2022), Naar een Gemeentefonds 2.0: deelrapport nulmeting. The Ministry for Economic Affairs and the Interior. (2014). Financing Municipalities and Regions: Task and Financing.

Van Hecke, E. (1998), Actualisering van de stedelijke hiërarchie in België, Tijdschrift van het Gemeentekrediet 1998/3, 76 p.

Vlaams Parlement (2022), Vraag om uitleg 728 (2022-2023) over de projectsubsidies aan steden en gemeenten – parlementaire vraag van Koen Van Den Heuvel aan minister Bart Somers, Brussel: Vlaams Parlement.

INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN: (DE)CENTRALISATIE EN SAMENWERKING

Hoofdstuk 5

In dit hoofdstuk en in hoofdstuk 6 kijken we naar de verhoudingen tussen het lokale niveau en de Vlaamse overheid. In hoofdstuk 6 staat de gebiedsgerichte samenwerking centraal op het niveau van streken of regio's in Vlaanderen voor bovenlokale aspecten van de maatschappelijke opgaven. Daarin leggen we uit hoe we die verhoudingen tussen de bestuursniveaus zien voor aspecten van de 11 maatschappelijke opgaven met een bovenlokale insteek.

In dit hoofdstuk gaat het over de verhouding tussen sterkere lokale besturen en de Vlaamse overheid voor de realisatie van het profiel van het versterkte lokaal bestuur (zie hoofdstuk 3). In de hoofdstukken over maatschappelijke opgaven hebben we meer in detail omschreven hoe die verhoudingen er nu uitzien en hoe ze evolueren. We hebben in die 11 hoofdstukken aandacht besteed aan de werking en organisatie van de Vlaamse overheid voor die 11 thema's. In dit hoofdstuk maken we daarvan een dwarsdoorsnede en gebruiken we voorbeelden uit die hoofdstukken als illustratie. Wie over bepaalde domeinen meer wil lezen, ook met meer technische details, verwijzen we naar de betrokken hoofdstukken.

We beginnen dit hoofdstuk met een verkenning van de klassieke begrippen die verbonden zijn met de verhoudingen tussen het lokale en het centrale Vlaamse niveau: centralisatie en decentralisatie, autonomie en medebewind. Die begrippen hebben zeker nut, maar ze zijn ook beperkt in hun bruikbaarheid als het over maatschappelijke opgaven gaat. Het begrippenpaar beleidsruimte en beleidsvrijheid sluit daar beter bij aan. Voor complexe opgaven dekt het begrip (de)centralisatie maar één aspect van de verhoudingen tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid.

5.1 De nood aan een rijker begrippenkader

Het Steunpunt publiceerde een **literatuuronderzoek over de effecten van decentralisatie** (De Roover e.a., 2021). Het valt op dat bijna alle geciteerde studies internationaal vergelijkend zijn (vaak met zeer veel landen), waardoor ze onvermijdelijk met vrij generieke variabelen werken en contexten per land grotendeels weghalen. Ze blijven op een algemeen niveau van variabelen en effecten, zonder rekening te houden met de specifieke omgeving per land, zonder toepassing op specifieke beleidsdomeinen, zonder de relatie te leggen tussen decentralisatie en interne organisatievariabelen op het niveau van lokale besturen zelf (onder andere: de schaal en capaciteit van lokale besturen).

Die internationale studies helpen het debat over (de)centralisatie in Vlaanderen niet echt vooruit. De specifieke context van Vlaanderen komt er ook niet tot uiting: een zeer klein gebied, veel lokale besturen met grote onderlinge differentiatie, grote politieke verwevenheid tussen de bestuursniveaus, de Vlaamse overheid die als sterke deelstaat met al haar beslissingen en rollen een grote impact heeft op het lokale niveau en die zelf tot op het uitvoerende vlak op het lokale niveau actief is.

De studie van het Steunpunt maakt een onderscheid tussen **financiële, politieke en administratieve decentralisatie**. Dat onderscheid is voor dit project nuttig omdat het 3 belangrijke aspecten van decentralisatie onderscheidt die ons helpen het debat te structureren en ook de beperkingen van dit rapport aan te geven. We gaan in dit project vooral in op de politieke decentralisatie, in tweede orde op de financiële decentralisatie en maar heel beperkt op de administratieve decentralisatie.

5.1.1 Financiële decentralisatie

Financiële decentralisatie gaat over de verantwoordelijkheid van lokale besturen voor de **eigen inkomsten via de eigen belastingbevoegdheid**. De verhouding tussen eigen fiscale inkomsten en tussenkomsten van centrale overheden lijkt in ons land tamelijk gunstig, zeker in een internationale vergelijking.

Op dat punt scoort ons land hoog op de criteria van autonomie (Ladner, 2019)¹⁰. Of die fiscale autonomie nog moet vergroten na fusies en hoe de fiscale bronnen voor de lokale besturen er na fusies moeten uitzien, is een open vraag die verder (economisch) onderzoek vereist.

In zijn rapport over de Nederlandse interbestuurlijke verhoudingen geeft collega prof. Douwe Jan Elzinga aan dat de opgelegde verplichtingen vanwege de Rijksoverheid in toenemende mate de autonome fiscale ruimte van de Nederlandse lokale besturen bezetten (die in verhouding al veel kleiner is dan die van de Vlaamse lokale besturen) (Elzinga, 2021). Dan staat het concept van een eigen fiscale decentrale ruimte voor de eigen autonome bevoegdheden onder druk. Nog anders geformuleerd: via de toegenomen opgelegde taken bepalen centrale overheden waarvoor de lokale besturen de opbrengsten van de lokale fiscaliteit moeten aanwenden. Dat geldt zeker als er niet voldoende middelen met die taken meekomen, een klacht die haast permanent op lokaal niveau te horen is. We verwijzen, onder andere, naar de problematiek van de dotaties van de federale overheid voor de politie en voor de hulpverlening. Ook al is er dus formeel sprake van financiële decentralisatie, dan nog kunnen de centrale overheden zoveel taken opleggen, zonder de juiste financiële compensatie, zodat de decentralisatie betekenis verliest.

De eigen fiscale middelen staan **altijd in verhouding tot de dotaties die lokale besturen van centrale overheden ontvangen**: dat gaat zowel over de generieke tussenkomsten via het **Gemeentefonds**, als de vergoedingen voor medebewindstaken als over de dotaties of middelen voor specifieke opdrachten of projecten. In het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing loopt een studie over de toekomst van het Gemeentefonds. We verwijzen naar het hoofdstuk hierboven over de basisfinanciering via het Gemeentefonds en over de doelsubsidies (zie hoofdstuk 4.4).

5.1.2 Administratieve decentralisatie

Administratieve decentralisatie gaat over de ruimte die lokale besturen krijgen om keuzes te maken voor de **eigen interne organisatie**. Decentralisatie betekent dat er meer ruimte is om autonoom te bepalen hoe het bestuur zijn eigen huishouding organiseert, ook voor de generieke processen zoals personeel, financiën, IT, facility... In grote lijnen zien we in België en Vlaanderen hoe we zijn **geëvolueerd** van een Frans model geïnspireerd door het napoleontische centralisme **naar meer administratieve decentralisatie**. We zien dat weerspiegeld in de evolutie van Gemeentewet over nieuw gemeentedecreet naar het decreet lokaal bestuur.

Ongetwijfeld is het huidige decreet lokaal bestuur niet het eindstation van de administratieve decentralisatie. Dezelfde vragen gaan op voor alle generieke regelingen van basisprocessen in lokale besturen, met name op de eerste plaats voor personeel (zie de evolutie van de Rechtspositieregeling) en voor financiën (zie de evolutie in boekhouding en beheer tot de huidige BBC en volgende stappen op dat vlak - Christiaens, Bouckaert, Vanhee en Stepman, 2020¹¹). Is voor die generieke processen meer decentralisatie nodig? Of meer centralisatie? Voor facility bijvoorbeeld bestaan weinig of geen centrale kaders. Voor IT is de verwevenheid met de Vlaamse overheid de laatste jaren sterker en lijkt meer centralisatie nodig. We vatten dat kort samen in het kader.

¹⁰ <http://local-autonomy.andreasladner.ch> + Ladner, 2019 (bronnenlijst): meer bepaald tabel 13.3 en 13.4 die aanduiden dat in landen met meer lokale autonomie het vertrouwen in het subnationale niveau hoger ligt. Dat lijkt gestuurd door aspecten die te maken hebben met self-rule (een breder functioneel bereik, meer handelingsvrijheid daarin, meer financiële autonomie) en minder met interactive rule (al blijken toegang doorheen consultatie of vertegenwoordiging van lokale besturen en minder supervisie ook wel een rol te spelen). Dat sluit aan bij het pleidooi van de visietekst: meer lokale autonomie kan het vertrouwen verhogen.

Zie ook <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/relatie-overheid-en-burger/vertrouwen-in-de-overheid>. In het voorjaar van 2022 gaf 23% van de inwoners van het Vlaamse Gewest van 18 jaar en ouder aan veel of heel veel vertrouwen te hebben in de lokale overheid. Het vertrouwen in de andere bestuursniveaus ligt lager.

¹¹ Zie 2 rapporten van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (BBC-gids voor beleidsmatige consolidatie en Financiële consolidatie bij lokale besturen) en de beleidsaanbevelingen die SBV deed aan de Vlaamse Regering. Op 14 juli 2023 wijzigde de Vlaamse Regering al het BBC-besluit. De aanpassingen zorgen voor ruimere mogelijkheden om kwalitatieve en vlot leesbare beleidsrapporten te presenteren aan de raadsleden, en versterken de werking van de lokale en provinciale raden.

IT-BELEID IN VLAANDEREN

Big data, artificiële intelligentie (AI), smart cities, blockchain, internet of things ... bieden nieuwe mogelijkheden maar zorgen evenzeer voor nieuwe problemen. De IT-maturiteit en robuustheid (bv. tegen cyberaanvallen) bij lokale besturen is erg divers en over het algemeen onvoldoende sterk om uitdagingen lokaal het hoofd te bieden. Een amalgaam van private, semi-publieke en publieke organisaties zorgt voor een complex werkveld. De Vlaamse overheid zou hier een sturende rol moeten opnemen en zorgen voor rationalisatie. De werking van Digitaal Vlaanderen is alvast een stap vooruit.

Minder en sterkere lokale besturen kunnen de bovenlokale samenwerking verbeteren. Dat kan zorgen voor een sterkere visie, een minder diffuus IT-landschap, meer slagkracht, minder projectmatige subsidies maar een structureel en langdurig partnerschap. Dat kan op het vlak van het aanbesteden (via het Agentschap Financiën en Begroting), de digitalisering en creatie van standaarden en platformen, het ter beschikking stellen van IT-expertise en software, een consolidatie van het landschap van ondersteuners, de overheidsbrede dienstverlening via 'Mijn burgerprofiel' (federaal-Vlaams-lokaal) en de inzet op het databeleid via Athumi. Dat zijn voorbeelden van de noodzakelijke centralisatie van IT, data en databeleid. We pleiten voor sterkere en minder lokale besturen met versterkte bestuurskracht voor IT en databeleid. Die bestuurskracht versterken doen we niet door elk lokaal bestuur een eigen IT-beleid en een eigen databeleid te laten voeren, zoals het nu nog te zeer het geval is. Versterking van bestuurskracht gaat ook samen met de zorg om grotere efficiëntie: de beste manier om die te bereiken is door de samenwerking tussen sterke lokale besturen op de Vlaamse schaal met de Vlaamse overheid in een sturende rol, in partnerschap met alle Vlaamse lokale besturen.

In het hoofdstuk over het lokaal profiel (hoofdstuk 3) gaan we in beperkte mate in op aspecten van administratieve decentralisatie. De mogelijkheden om eigen klemtonen te leggen om de interne organisatie vorm te geven zijn bijvoorbeeld op het vlak van de **rechtspositieregeling en personeelsmobiliteit** gevoelig verhoogd (zie nieuw rechtspositiebesluit¹² dat op 18 maart 2023 in werking trad). Dat is een voorbeeld van een sterkere administratieve decentralisatie. Dit vraagstuk behandelen we in dit rapport niet verder.

5.1.3 Politieke decentralisatie

De politieke decentralisatie bevat twee aspecten: **de autonomie om de eigen democratische ruimte te organiseren en de bevoegdheden van lokale besturen waarmee die democratische ruimte betekenis krijgt voor het lokale maatschappelijke en politieke debat**. We gaan hieronder in een apart onderdeel in op de tweede vraag.

De Vlaamse overheid bepaalt het kader voor de gemeenteraadsverkiezingen en de aanstelling van burgemeester en schepenen. De lokale besturen in Vlaanderen hebben nu een grote decentrale beleidsruimte om aan hun eigen participatiebeleid te werken, waarvoor in principe de gemeenteraad de hoofdverantwoordelijkheid draagt. Voor een instrument zoals de volksraadpleging gebeurt dat wel in strak geregelde decretale bepalingen maar voor het overige is de autonomie voor een eigen participatiebeleid zeer groot. Er is weinig of niets dat actieve besturen tegenhoudt om te innoveren met allerlei democratische instrumenten.

In 2024 verandert het regime van de **lokale verkiezingen** drastisch: de afschaffing van de impact van de lijststem op de rangorde voor verkiezing; de afschaffing van de opkomstplicht; de wijze van aanstellen van

¹² Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling van het personeel van lokale en provinciale besturen, (BS. - 8/3/2023).

de burgemeester en de regels om een meerderheidscoalitie te vormen. Dat is voorwerp van een aparte onderzoekslijn binnen het Steunpunt. Belangrijk is ook hier de samenhang met de bestuurlijke architectuur van het binnenlands bestuur en het **politieke systeem** in zijn geheel (zie ook hoofdstuk 7).

5.1.4 Decentralisatie, autonomie, beleidsvrijheid en beleidsruimte

In de rest van deze tekst hebben we het over dit aspect van de politieke decentralisatie: de taken en bevoegdheden van de lokale besturen. De klassieke juridische begrippen **autonomie en medebewind** geven daarbij het dubbele profiel van lokale besturen aan. Ze hebben een autonome ruimte tot initiatief en zijn een deel van het staatsbestel voor het mee uitvoeren van publieke taken (medebewind). Autonomie staat voor de taken die lokale besturen vanuit eigen keuzes opnemen, medebewind voor de opgelegde taken vanwege de federale en/of Vlaamse overheid. De Grondwet verzekert het behoud van een sfeer van autonomie: lokale besturen kunnen initiatieven nemen, zolang centrale overheden hen dat niet verbieden of centrale overheden taken naar zich toe trekken. De autonomie is relatief omdat alle beslissingen in principe onder toezicht staan.

In een internationaal vergelijkende studie naar lokale autonomie clusterden de auteurs 11 criteria¹³ en legden daarbij vooral de klemtoon op de functionele en economische aspecten (Ladner e.a., 2019). In hun weging komt België aan 60/100. De autonomie van lokale besturen is in de laatste jaren lichtjes verhoogd. Ons land zit daarmee in de middenmoot van de 39 bestudeerde landen. De eerste 3 criteria van Ladner e.a. zijn essentieel voor de inhoudelijke invulling van autonomie. Ze gaan samengevat over deze vraag: hebben lokale besturen het recht initiatieven te nemen of mogen lokale besturen alleen doen wat de wetgevers van hen verwachten of hen opleggen? In het verleden namen (sommige) lokale besturen vaak initiatieven waarvoor op centraal niveau geen aandacht en zeker nog geen regelgeving was, voor bijvoorbeeld speelpleinwerk, jeugdwerk, cultuur, diensten op het vlak van welzijn, ruimtelijke structuurplannen, opvoedingswinkels (later door de Vlaamse overheid overgenomen als de 'Huizen van het Kind'), ... In veel gevallen groeide dat dan geleidelijk uit tot veralgemeend centraal beleid.

Die **ruimte tot lokaal initiatief** moet behouden blijven: het principe blijft **fundamenteel**. In een democratie moeten lokale besturen vrije initiatieven mogen nemen en ze mogen niet volledig afhankelijk zijn van centrale overheden. Want in die initiatieven zit vaak een grote **innovatiekracht** van onderuit, zoals blijkt uit heel wat onderzoek, ook in het Steunpunt (Van Haelter e.a., 2020). We hebben in ons tweede hoofdstuk belicht hoe belangrijk die innovatiekracht vanuit het lokale niveau kan zijn voor complexe maatschappelijke opgaven.

Het is wel niet omdat de lokale besturen autonomie hebben dat ze die ook gebruiken. Een lokaal bestuur dat op alle fronten 'stilzit' is dan weliswaar autonoom (en heeft weinig schulden) maar onderneemt niets. Begrippen als **formele beleidsvrijheid en lokale beleidsvrijheid**, zoals gebruikt in het wetenschappelijk onderzoek van het Steunpunt (De Roover e.a., 2022) bieden meer nuance.

¹³ De 11 criteria van Ladner e.a. (2019):

- Institutional depth (is de autonomie van lokale besturen formeel beschermd en kunnen zij kiezen welke taken ze autonoom opnemen?)
- Policy scope (de mate waarin lokale besturen op acht geselecteerde beleidsdomeinen al dan niet actief kunnen zijn)
- Effective political discretion (hebben lokale besturen binnen deze acht domeinen dan echte beslissingsmacht?)
- Fiscal autonomy (autonoom beslissen over eigen belastingen?)
- Financial transfer system (proportie van ongeconditioneerde dotaties)
- Financial self-reliance (verhouding fiscale autonomie/totale middelen)
- Borrowing autonomy (mogen lenen)
- Organizational autonomy (electoraal, aanduiding executieven, eigen personeel mogen aanwerven en hun salaris bepalen; hun eigen organisatiestructuur kiezen)
- Legal protection (grondwettelijke bescherming)
- Administrative supervision (aard van het toezicht)
- Central or regional access (mate van consultatie en representatie van lokale besturen bij centrale niveaus).

Het kan dat lokale besturen beleidsvrijheid of autonomie hebben (formeel) maar die niet gebruiken of dat het gebruik tussen lokale besturen grondig verschilt. Dat noemen we dan de lokale beleidsvrijheid: de wijze waarop lokale besturen de formele beleidsvrijheid (verschillend) invullen. Zonder bestuurskracht kan die lokale beleidsvrijheid relatief betekenisloos zijn. Het lokaal bestuur is dan wel vrij, maar heeft niet de kracht om zelf autonoom initiatief te nemen. Daarover hadden we het hierboven.

Ook op domeinen waar centrale overheden taken naar zich toe trekken, blijven er vaak gradaties van formele en lokale beleidsvrijheid. Het is bijvoorbeeld niet omdat de Vlaamse overheid het bus- en tramvervoer heeft gecentraliseerd bij de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (nadat het eerst lange tijd was gedecentraliseerd), dat lokale besturen niet meer met visievorming over openbaar vervoer zouden mogen bezig zijn of eventueel met andere vormen van openbaar vervoer dan die waarvoor De Lijn verantwoordelijk is. De regelgeving op bepaalde domeinen kan dan wel centraal zijn, die regelgeving kan nog vrij lokaal initiatief mogelijk maken, voor aspecten van bepaalde problematieken of voor manieren van invullen die de regelgeving niet vat.

In het onderzoek blijkt dat de formele beleidsvrijheid geen goede maat is voor de 'echte' beleidsvrijheid van gemeenten, en dus voor de beleidsvrijheid die gemeenten zelf actief benutten in de beleidsvoering. Formele beleidsvrijheid leidt niet noodzakelijk tot meer gebruikte beleidsvrijheid. Niet elke gemeente benut de formele beleidsvrijheid op dezelfde manier. De variatie in gebruikte beleidsvrijheid hangt samen met onder andere ambtelijke capaciteit, schaal en politieke veranderingen, maar de verklaringen zijn niet eenduidig.

Uit het onderzoek van het SBV komen drie punten naar boven (De Roover e.a., 2022):

- a. *Lokale beleidsvrijheid is niet alleen afhankelijk van formele beleidsvrijheid, maar ook van de mate waarin gemeenten gebruik weten te maken van die vrijheid.*
- b. *Meer formele beleidsvrijheid kan een stimulans zijn voor meer gebruikte beleidsvrijheid, maar ook andere, niet-formele aspecten (bv. netwerken, sociale interactie) hebben mogelijk een impact.*
- c. *Niet alle gemeenten gebruiken hun beleidsvrijheid in dezelfde mate. Vaak gebruikte verklaringen – i.e. ambtelijke capaciteit, schaal en politieke verandering – blijken statistisch vrij weinig te verklaren.*

Tegenover autonomie staat het juridische begrip medebewind. Lokale besturen zijn daarbij uitvoeringsagenten van de centrale overheden. Daarin zijn ze niet autonoom. Dat wil niet zeggen dat lokale besturen in het medebewind geen keuzes mogen of moeten maken. Lokale besturen moeten bijvoorbeeld in opdracht van de Vlaamse overheid omgevingsvergunningen afleveren, maar bij elke vergunning dringen zich keuzes op. Politie en veiligheid zijn overwegend federale medebewindstaken maar er blijft ruimte voor eigen lokale keuzes, bijvoorbeeld rond bestuurlijke handhaving, handhaving en toezichthouderschap in verband met ruimtelijke ordening en milieu, het leggen van klemtonen inzake gemeenschapsgesichte politiezorg door meer of minder inzet op wijkwerking, ... Die keuzes kunnen zowel beleidsmatig zijn als meer managementgericht. Ook als er geen echte beleidskeuzes te maken zijn, bijvoorbeeld bij formaliteiten inzake bevolkingsadministratie en de burgerlijke stand, kan het concrete management van de lokale besturen aan de loketten of via digitale vormen, nog altijd wel een groot verschil maken in hoe burgers de dienstverlening beoordelen.

Voor de keuzes in het medebewind gebruiken we de termen formele beleidsruimte en lokale beleidsruimte. De formele beleidsruimte duidt op de mogelijkheid voor lokale keuzes. De **lokale beleidsruimte** geeft aan hoe lokale besturen de beleidsruimte gebruiken. De lokale beleidsruimte kan bijvoorbeeld te maken hebben met bepaalde interpretaties van de regelgeving: sommige lokale besturen kunnen zich strikt opstellen, andere kunnen regelgeving flexibeler interpreteren. Bepaalde medebewindstaken kunnen zelfs dicht

bij **formele beleidsvrijheid** komen. Het voorbeeld van de omgevingsvergunningen is hier weer nuttig. Lokale besturen kunnen zelf nog heel wat keuzes maken. Het regelgevende kader kan bovendien complex zijn, misschien zelfs onderling tegenstrijdig, waardoor de lokale beleidsruimte nog groter kan zijn.

Het begrippenpaar **autonomie en medebewind is te zeer taakgebonden en te juridisch ingevuld**. De begrippen formele en lokale beleidsvrijheid en formele en lokale beleidsruimte brengen ons al meer bij een continuüm van soorten taken waarin we oog hebben voor de uiteenlopende manieren waarop lokale besturen beleidsvrijheid (in de autonome sfeer) of beleidsruimte (in de sfeer van medebewind) gebruiken. Dat is al meer bruikbaar om de verhouding tussen lokale besturen en centrale overheden te vatten als het over complexe opgaven gaat. Die complexe opgaven omvatten bundels van taken, projecten en meer programmagerichte acties die interbestuurlijke samenwerking vereisen, een sterke interactie tussen lokale besturen en de centrale overheid. Het klassieke debat over taakgerichte decentralisatie is eerder statisch, terwijl de complexe opgaven een constante dynamische interactie vereisen binnen de interbestuurlijke en vaak ook de publiek-private samenwerking. Het begrip decentralisatie bevat maar een beperkt deel van die interactie. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

5.2 Taken en bevoegdheden van lokale besturen

5.2.1 Decentralisatie: taken en opgaven

De insteek van het gebruikelijke decentralisatiedebat in Vlaanderen, onder andere in de commissie decentralisatie, gaat over specifiek omschreven taken. Elke taak staat apart voor weging over (de)centralisatie. Twee problemen duiken daarbij op: 1) al te vaak gaat het over decentralisatie en niet over wat er dan centraal dient te gebeuren en 2) taken staan te geïsoleerd van elkaar vanuit het perspectief van complexe opgaven. We belichten beide punten.

Elke discussie over decentralisatie zou automatisch tot de vraag moeten leiden welke taken de centrale overheid opneemt, anders formuleert, anders invult. Maar dat automatisme is er in de praktijk vaak niet. Dat merken we in de 11 hoofdstukken over maatschappelijke opgaven: **al te zeer gaat het over decentralisatie en blijft buiten beeld welke taken de centrale Vlaamse overheid dan opneemt**, of ze dat wel doet en met welke kwaliteit ze dat doet. Bijvoorbeeld: de decentralisatie inzake ruimtelijke ordening roept veel vragen op over de beleidskaders en mogelijke taakstellingen op Vlaams niveau; de decentralisatie op het vlak van mobiliteit, roept vragen op over de kwaliteit van de mobiliteitsplanning op Vlaams niveau en over de interactie met lokale besturen voor de planning en uitvoering van infrastructuur; de decentralisatie op het vlak van cultuur doet vragen rijzen over de manier waarop de Vlaamse overheid nog kennis heeft van evoluties op het lokale niveau om haar rol als centrale overheid te kunnen invullen.

Die dubbelheid, geen decentralisatie zonder debat over het profiel van de centrale overheid, ontbreekt veel te veel in het dominante debat over decentralisatie. Het is onder andere daarom dat het lokaal bestuur en de Vlaamse (federale) overheid voor ons in dit project samen het binnenlands bestuur vormen. Elke uitspraak over lokale besturen is er ook een over de centrale overheden. We tonen in de hoofdstukken over maatschappelijke opgaven aan dat dit geen simplistisch debat kan zijn, maar juist een zoektocht naar een goede interbestuurlijke dynamiek om die uitdagingen beter aan te kunnen. In het debat over activering bijvoorbeeld gaat het niet zozeer over een dichotome keuze tussen VDAB of lokale besturen, wel over meer partnerschapsdenken en samenwerking: het maximaal gebruiken van lokale kennis en netwerken van lokale besturen en de competenties van de VDAB om niet-beroepsactieven te activeren. Het tweede belangrijke probleem bij alle discussies over decentralisatie, is dat in dat debat taken te zeer los staan van elkaar en elk apart tot weging over mogelijke decentralisatie leiden.

Dat is een veel te verkokerde en te zeer beperkende insteek die lokale besturen te zeer als een optelling van afzonderlijke taken bekijkt, vaak in het verlengde van de manier waarop de Vlaamse overheid zelf georganiseerd is. Complexe maatschappelijke opgaven hebben geen boodschap aan dat soort administratieve of politieke logica's. Het gaat om programma's die allerlei takenbundels integreren en waarbij een actie voor taak X gevolgen heeft voor taak Y. Verdichting in stedelijke kernen; mobiliteit beheersen, welzijn en zorg integreren op de eerste lijn; kwetsbare mensen activeren naar zinvolle arbeid: dat zijn geen taken, maar maatschappelijke opdrachten met een brede vertakking in het lokaal bestuur en in de verhoudingen met allerlei onderdelen van de Vlaamse overheid.

Een te zeer taak per taak ingevulde discussie over (de)centralisatie is een te beperkte insteek voor de maatschappelijke opgaven waar we nu voor staan. Vooreerst is het moeilijk om (de)centralisatie van een bepaalde taak af te wegen zonder te omschrijven voor welke maatschappelijke opgaven dat relevant is. Bovendien laten die maatschappelijke opgaven zich niet omschrijven als een optelling van taken. Veel complexe en urgente maatschappelijke problematieken vergen een meerjarige en programmatorische insteek, die niet aan één sector of domein gebonden is. En bij urgente crisissituaties zal het antwoord meestal ook niet alleen komen van de plichtsgetrouwe vervulling van opgedeelde taken, maar van de kracht van samenwerking over de taken heen en waar nodig van improvisatie in de aanpak voor onverwachte problemen waarvoor geen taakverdeling afgesproken is.

Voor maatschappelijke opgaven en voor crisisgebonden opgaven is de taakgerichte decentralisatiebenadering uiteindelijk te eenvoudig: een taak hoort in dat model ofwel bij de lokale overheid ofwel bij de centrale overheid, terwijl het bij maatschappelijke opgaven, bij programma's of bij crisissen eerder gaat over welke verbindingen of samenwerking er komt, waarbij vaak nog ruimte is voor interpretatie van taakin-vullingen. **Eerder dan gericht op verdeling, gaat het hier om complementariteit en om als één overheid alle hulpbronnen te mobiliseren en op maat van programma's en lokale behoeften toe te snijden.** Daar gebruiken we dan eerder de termen beleidsvrijheid en beleidsruimte voor, zoals hierboven toegelicht. Bij crisissituaties zoals corona hebben we goed gezien hoe dat werkt, ook al loopt dat niet vanzelf, duiken er fouten op en zijn bijsturingen nodig. Het is dan vaak nodig om over de bestuursniveaus heen te kijken waar de nodige kennis zit, de vereiste competenties of capaciteit ... Het zal in elk geval niet lukken door elk apart aan de slag te gaan met de eigen toegekende bevoegdheden. Bij de 11 maatschappelijke opgaven komt dat duidelijk naar boven: in de energietransitie bijvoorbeeld kunnen lokale besturen op wijkniveau een cruciale rol spelen om renovatie als deel van de wijkontwikkeling op te nemen. Dat heeft te maken met wonen, met eigendommen, met sociale huisvestingsmaatschappijen, met energiemat-schappijen, met sociaal beleid, met publieke infrastructuur ... Dat kan niet zonder een Vlaamse overheid die daarover meedenkt, juridische kaders maakt en mogelijkheden voor lokale actie en samenwerking helpt creëren. Het vereist zeker ook een diepe kennis bij de Vlaamse overheid van deze lokale praktijken zodat snel optreden en ondersteuning op maat mogelijk zijn. Het gaat dus in die invulling van interbestuurlijke verhoudingen om veel meer dan taken verdelen. Evenzeer zijn aan de orde thema's als: kennis, kennisdeling, interactie vanuit praktijken, snel aanpassen, meedenken, drempels wegwerken, ... De klassieke discussie over decentralisatie vat dat alles niet.

Lokale besturen hebben een brede insteek en zijn op tal van domeinen actief. En tussen al die domeinen met decentrale beleidsruimte zijn verbindingen mogelijk die niet in juridische kaders of aparte bevoegdheidspakketten te vatten zijn. In die breedheid en koppelingen van domeinen zitten veel mogelijkheden tot eigen initiatief en ligt ook de kracht van het lokale niveau. In de aansturing van projecten of programma's kunnen lokale besturen hun lokale beleidsvrijheid of lokale beleidsruimte actief invullen, ook al vergt dat vaak creatief puzzelen met regels van verschillende Vlaamse beleidsdomeinen en verschillende stelsels van (de)centralisatie. In de nu veel gebruikte term re-gie zit die notie van aansturing vanuit een eigen lokale autonome dynamiek en visie. Die aansturing kan

aansluiten bij centrale beleidskeuzes, kan daarop moduleren, kan daar creatief mee omgaan en kan daar zelfs, al dan niet subtiel, tegenin gaan vanuit de overtuiging dat lokaal maatwerk beter kan werken dan wat centrale regels bepalen of waarin centrale regels niet hebben voorzien. De beste strategie is natuurlijk om de beleidskaders op het centrale niveau zodanig te mogen en te kunnen aanpassen, zodat de lokale innovatie en het maatwerk alle kansen krijgt. Verregaande vormen van deregulering van al deze centrale stelsels kan deze lokale beleidsruimte sterk vergroten.

5.2.2 Decentralisatie en bestuurlijk toezicht: nood aan voldoende capaciteit

De lokale beleidsvrijheid en lokale beleidsruimte kunnen verruimen door **deregulering en administratieve vereenvoudiging**: de afbouw van detailregelgeving, van procedures van toezicht en de evolutie naar een sturende of adviserende rol van de centrale overheid. Bij de afbouw van dat algemene bestuurlijke toezicht zijn de voorbije jaren heel wat 'top-down-instrumenten' geschrappt (bv. regeringscommissaris bij intercommunales, goedkeuringstoezicht lokale besturen) en vervangen door een beperkt klachtentoezicht. Die evolutie ging gepaard met de visie dat de lokale democratie zelf sterk genoeg moet zijn door de controlefunctie van de gemeenteraad en de uitbouw van de auditfunctie te versterken (Audit Vlaanderen evalueert organisatiebeheersing en formuleert aanbevelingen om die te verbeteren).

De trend voor het **algemeen toezicht** is duidelijk: **minder top-down toezicht** (ABB/gouverneurs), **meer lokale controle** en betere inbedding in de gemeenteraad en Audit Vlaanderen die op de tweede lijn ondersteunend werkt. Op het terrein is er echter nog werk:

- In plaats van een ondersteunend managementinstrument, lijkt Audit Vlaanderen (met de consultants die opdrachten uitvoeren) steeds meer te evolueren naar een nieuw toezichtsorgaan waar men klachten kan indienen (en in die rol geduwd door de pers, lokale oppositiepartijen en zelfs de Vlaamse Regering).
- Ook de concrete uitwerking en de noodzakelijke cultuur voor een sterke lokale democratie blijft nog achter. In een aantal gemeenten blijkt de lokale democratie onvoldoende zelfreinigend vermogen te hebben. Bij elke malversatie kijkt men dan naar een 'hogere' niveau om tussenbeide te komen, in plaats van de eigen verantwoordelijkheid te nemen.

De Vlaamse overheid voorziet dus de instrumenten, maar het gebruik ervan is een lokale verantwoordelijkheid. **Decentralisatie moet gepaard gaan met capaciteit**: ambtelijk, maar ook politiek. De problemen van die bestuurskracht kwamen hierboven aan bod.

We hadden het over het algemeen toezicht en de decentralisatie naar de eigen lokale verantwoordelijkheid. Daarnaast bestaan nog heel wat **specifieke vormen van toezicht** die in tal van sectorale regelgevingen vervat zitten en die zowel lokale besturen raken als lokale organisaties die met Vlaamse middelen werken en verantwoording aan de Vlaamse overheid moeten afleggen. Op dat vlak is vaak **geenszins van decentralisatie sprake en is de lokale beleidsruimte van lokale besturen en van lokale organisaties veel te veel bezet met detailregels en procedures**.

Hier en daar evolueert de Vlaamse overheid naar een meer **ondersteunende en faciliterende overheid** die mee betrokken is in lokale praktijken. We zien dat bijvoorbeeld bij de projecten voor stadsvernieuwing (met een jury, het ondersteunen van lokale besturen met conceptstudies), in de werking voor innovatie vanuit het Agentschap VLAIO, in de begeleiding van brownfieldconvenanten vanuit hetzelfde agentschap VLAIO, in de uitbouw van de vervoerregio's vanuit het Departement Mobiliteit en Openbare Werken. Soms zijn dergelijke praktijken ook afgebouwd, bijvoorbeeld de interactie met commissies van experts over de lokale wegeninfrastructuur, voorheen ingebed in het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV). Al die voorbeelden van te ver doorschietende regelgeving en van interessante praktijken bespreken we in de 11 hoofdstukken over maatschappelijke opgaven (www.toekomstvisievlaanderen.be).

5.2.3 Variabelen t.a.v. decentralisatie bij lokale besturen

In de studies van het Steunpunt over decentralisatie inzake wonen (woningkwaliteit, woonvormen) en van welzijn (kinderopvang, onthaal kwetsbaren) leren we welke variabelen ten opzichte van decentralisatie kunnen spelen bij lokale besturen. We gebruiken het begrip decentralisatie hier nog in de beperkte betekenis omdat dat ook de insteek was van dit onderzoek. In de bevraging over de **animo voor decentralisatie** (in 9 gemeenten, niet in Gent en Antwerpen) legden de onderzoekers aan lokale bestuurders een extreem of maximaal scenario van decentralisatie voor, gevolgd door een bevraging naar de wenselijkheid en haalbaarheid. Vaak reageerden de huidige **lokale bestuurders eerder defensief** en daarbij vielen volgende zaken op (Callens, C. en Torfs, I., 2022):

- Ze waren bang voor verschillen en voor concurrentie tussen besturen.
- Vaak is er een referentie naar centrale kaders met de vraag naar kwaliteitsvoorwaarden. De dominante lijn blijft dat Vlaamse beleidskaders essentieel zijn. Die vraag om heldere kaders vanuit de lokale besturen komt altijd terug.
- Ambtenaren zijn over het algemeen kritischer over de wenselijkheid van decentralisatie dan politici.
- De houding hangt sterk samen met financiële en ambtelijke capaciteit.
- Grote animo voor decentralisatie is er over het algemeen bij de 9 gemeenten niet.
- Ook de vraag naar architectuur van het binnenlands bestuur komt vaak als voorwaarde naar boven. Bijvoorbeeld: Waar moet het met de fusies heen? Wat is het profiel van de Vlaamse overheid?
- Verwachtingen naar de commissie decentralisatie zijn erg beperkt en eerder argwanend.

De tussentijdse conclusie voor dit project is dat **de schaal en capaciteit van lokale besturen mee de houding over decentralisatie bepalen**. Bovendien blijkt dat decentralisatie in hoofde van lokale bestuurders altijd gekoppeld is aan de verwachting van duidelijke centrale beleidskaders. Bij de in het onderzoek betrokken lokale besturen is er veel voorbehoud. Hoe kleiner de schaal, hoe meer voorbehoud tegen decentralisatie en hoe meer de expliciete vraag naar centrale beleidskaders. Er lijkt dus een verband te bestaan tussen capaciteit gekoppeld aan de schaal en de houding ten opzichte van decentralisatie (argwanend) en centralisatie (zeer uitgesproken). Dat versterkt het basisvoorstel in dit rapport: de nood aan sterkere lokale besturen die opkomen voor de eigen beleidsruimte.

Er is nu in de bestuurlijke praktijk al sprake van een marge voor lokaal maatwerk, mede door de grote variatie tussen lokale besturen. Sommige lokale besturen nemen taken op of doen dat niet en binnen de uitvoering van die taken is er nu al een grote mate van feitelijk maatwerk. Dat maatwerk is essentieel. Evolutie naar grotere en sterkere lokale besturen moet de verschillen tussen lokale besturen wel verkleinen, zeker het al dan niet opnemen van taken. De grote differentiatie tussen lokale besturen staat nu generieke processen van decentralisatie in de weg. Minder differentiatie, bijvoorbeeld door minder maar meer gelijkende lokale besturen, zou die processen dan gemakkelijker moeten maken. Dat opent de discussie over de wenselijkheid van asymmetrische decentralisatie, eventueel in een overgangssituatie. Kunnen we materies decentraliseren naargelang de schaal, die samen lijkt te hangen met de bereidheid tot het aanvaarden van decentralisatie?

In de bestuurspraktijk is er nu al sprake van **asymmetrie**: voor bepaalde materies (bijvoorbeeld: arbeidsmarkt, zorg, mobiliteit, stadsvernieuwingsprojecten) nemen de centrumsteden nu al meer taken op of vervullen ze meer aspecten per taak dan kleine besturen. Ze vervullen sowieso meer taken die met de centrumfuncties te maken hebben (bijvoorbeeld in verband met onderwijs, veiligheid, cultuur, mobiliteit). In die zin is de beleidsvrijheid en de beleidsruimte in steden al ruimer dan in de kleine gemeenten. In heel wat gemeenten is er een verschillende intensiteit in het uitbouwen van beleid voor bijvoorbeeld integrale veiligheid, eerstelijnszorg of klimaat en energie. Vanuit dat oogpunt lijkt asymmetrische decentralisatie, in een overgangsfase naar fusies, zeker verdedigbaar, omdat het de wenselijke architectuur voor het binnenlands

bestuur niet in de weg staat. De ervaringen met de **'ontvoogding' van lokale besturen voor de stedenbouw en ruimtelijke ordening** zijn daarvoor leerrijk. Lokale besturen moesten hun 'ontvoogding' verdienen door te voldoen aan 5 criteria (over personeel beschikken, 3 soorten registers aanleggen, over een ruimtelijk structuurplan beschikken). Dat leidde gedurende meerdere jaren tot asymmetrische decentralisatie: sommige lokale besturen konden sneller meer beleidsruimte verdienen dan andere.

5.2.4 Variabelen t.a.v. de aard van de beleidsdomeinen

Uit onderzoek van het Steunpunt blijkt dat de aard van de beleidsdomeinen meespeelt in discussies over decentralisatie. Binnenlands bestuur is niet alleen een zaak van de overheid. Bij onderwijs en economie, maar zeker bij de persoonsgebonden materies zoals zorg, welzijn en kinderopvang, zijn in Vlaanderen ook **grote en politiek invloedrijke private actoren** actief: verzuilde zorgorganisaties, Centra voor Algemeen Welzijnswerk, Centra voor Geestelijke Gezondheid, mutualiteiten. Die materies liggen vooral daarom nog veel gevoeliger dan materies die zich overwegend binnen de publieke sector afspelen (openbaar vervoer, openbare werken ...). **Centraal georganiseerde belangengroepen hebben belang bij centralisatie en zijn meestal wantrouwend ten opzichte van het vergroten van de lokale beleidsruimte.** Lokale initiatieven die los staan of lossen staan ten opzichte van die centraal georganiseerde koepels en die we op tal van maatschappelijke domeinen zien ontstaan, zullen dan eerder gebaat zijn met decentralisatie, maar juist daarom bestaat er bij organisaties met een Vlaams of Belgisch bereik weerstand tegen meer lokale beleidsruimte. De vraag is dus ook welke beleidsruimte lokale afdelingen van grote organisaties hebben, krijgen of verwerven om zich in lokale programma's te engageren.

Eén van de afwegingen voor of tegen decentralisatie van persoonsgebonden materies, is de mate waarin lokale besturen zelf actor zijn op die domeinen en of ze dat kunnen combineren met een te versterken **regierol** op die domeinen. De actorrol gaat bijvoorbeeld over het eigen gemeentelijke onderwijs, over gemeentelijke kinderopvanginstellingen, of woonzorg of thuiszorg georganiseerd door diensten van het OCMW. De regierol gaat dan over de rol die het lokaal bestuur opneemt gericht op samenwerking tussen het lokaal bestuur en non-profit- of profitorganisaties voor afstemming, coördinatie, afspraken over taakverdeling inzake onderwijs, kinderopvang of thuiszorg. ... **Daarin verschillen de lokale besturen onderling sterk:** sommigen zijn nooit actor geweest; andere hebben die rollen afgestoten; nog andere lokale besturen vervullen een sterk uitgebouwde actorrol; sommigen nemen de regierol actief op, andere niet. Soms is het kunnen opnemen van die rollen gebonden aan capaciteit en bestuurskracht, maar dat is niet altijd zo. Het al dan niet opnemen van een actorrol en/of een regierol kan ook een ideologische keuze zijn. Het zijn die variabele combinaties die generieke processen van decentralisatie, vooral van de persoonsgebonden materies, moeilijk maken. Het toont aan dat lokale besturen voldoende capaciteit nodig hebben om ook die meer netwerkgerichte samenwerkingen mee op te volgen en vorm te geven.

SAMENGEVAT

We gebruiken de begrippen financiële, administratieve en politieke decentralisatie om de aard van de verhoudingen met de Vlaamse overheid te omschrijven. In dit hoofdstuk gaan we vooral in op de politieke decentralisatie. De klassieke begrippen autonomie en medebewind hebben een te beperkte juridische insteek. We hanteren de begrippen formele en lokale beleidsvrijheid en beleidsruimte die het onderscheid maken tussen de juridische beleidsvrijheid en beleidsruimte en de feitelijke invulling die lokale besturen daaraan geven. Daarbij spelen een aantal factoren een rol, onder andere elementen van bestuurskracht. Vooral kleine gemeenten blijken heel wat aarzelingen te vertonen ten opzichte van mogelijke verdere decentralisatie. Ook grote non-profitorganisaties zijn verweven in die discussie en staan meestal kritisch ten opzichte van decentralisatie.

Discussies over decentralisatie zeggen vaak weinig over de rollen die de centrale overheid anders, meer of beter zou moeten vervullen. Dat is een ernstige lacune. Dit soort debat is ook vaak beperkt tot taakgebonden afwegingen over het toewijzen van een taak aan hetzij de lokale, hetzij de centrale overheid. Zo'n benadering is in beperkte mate nuttig voor specifieke taken, maar is niet geschikt om de interbestuurlijke verhoudingen te vatten voor maatschappelijke opgaven. Daarvoor is een meer interactieve houding nodig gericht op samenwerking, aanpassing, ruimte bieden, kansen geven tot innoveren, leren van praktijken. Dat vergt beleidskaders op Vlaams niveau die de lokale ruimte vergroten en kansen geven en het vereist een actieve betrokkenheid bij de lokale initiatieven, onder andere door versterking van ambtenaren die meewerken en meedenken. Vooral in de vele sectorale vormen van regelgeving is dat nu vaak een probleem en zou deregulering vaak al een belangrijke stap kunnen zijn om de lokale beleidsruimte te vergroten.

5.3

Interbestuurlijk samenwerken

In hoofdstuk 6.2 maken we een evaluatie van de organisatie en werking van de Vlaamse overheid. De probleempunten die we in dat hoofdstuk inventariseren, zien we terugkomen in de interbestuurlijke verhoudingen met de lokale besturen: een sterke verkokering (het naast elkaar werken van delen van de Vlaamse overheid); een gebrek aan integratie en coördinatie; een sterke partijpolitisering die ook weegt op de politiek-ambtelijke verhoudingen. In de interbestuurlijke verhoudingen met de lokale besturen uit zich dat in veel aparte initiatieven en van elkaar geïsoleerde projecten; los van elkaar staande regelgeving die tot administratieve kosten leiden bij lokale besturen; verschillende soorten controle en verantwoording; een gebrek aan bindende afspraken die juridisch geen zekerheid geven ...

Hier en daar zien we **prototypes** (zie hierboven) die wel perspectief bieden. **En bij urgente crisis-situaties** zien we dat onder grote druk plots wel werkbare verhoudingen mogelijk zijn, zowel interbestuurlijk (federaal-Vlaams-lokaal) als over de grenzen van domeinen heen. We zagen dat bij de coronacrisis en bij de Oekraïne-crisis. Dan is er wel ruimte voor pragmatiek en improvisatie, voor snel handelen en schakelen, voor leren en bijsturen, voor afspraken en voor actiegerichte uitvoering. Bij al die crisissen zien we dan bovendien boeiende verbanden tussen overheidsinitiatief en burgerinitiatief die elkaar stimuleren. Veel complexe maatschappelijke opgaven vertonen ook crisisachtige kenmerken, maar daar slagen we er veel minder gemakkelijk in om tot werkbare verhoudingen te komen. We geven enkele richtingen aan voor de relaties tussen sterkere lokale besturen en de Vlaamse overheid, die stuk voor stuk nog meer uitwerking verdienen. Het geheel geeft aan hoe we het klassieke begrip van decentralisatie inbedden in een breder stelsel van interbestuurlijke verhoudingen die de lokale beleidsruimte moeten versterken.

BINNENLANDS BESTUUR BETER VERANKEREN IN DE VLAAMSE OVERHEID

In dit rapport tonen we dat alle beleidsdomeinen impact hebben op het binnenlands bestuur. Deze toekomstvisie is een roep om een beter onderbouwd beleid voor het binnenlands bestuur. In haar huidige organisatie is de **Vlaamse overheid daarop veel te weinig georganiseerd** en heeft ze daarvoor te weinig capaciteit in huis die over het geheel van de Vlaamse overheid meedenkt en het parlement en de regering over het binnenlands bestuur adviseert: de organisatie van het binnenlands bestuur door de hele Vlaamse overheid en de verhoudingen met de lokale besturen. Die capaciteit verdient versterking, bij het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (bijvoorbeeld bij de Afdeling Strategie, Coördinatie en Communicatie) en bij het Agentschap Binnenlands Bestuur.

STERKERE LOKALE BESTUREN, BETER OVERLEG, OOK MET HET MIDDENVELD

Wij gaan uit van minder maar sterkere lokale besturen. Dat maakt het **overleg met de Vlaamse overheid gemakkelijker** maar stelt hogere eisen aan dat overleg. Het overleg vereist een professionelere organisatie, bijvoorbeeld rond de 11 maatschappelijke opgaven in dit rapport. Dat overleg zou stabiel moeten zijn, goed ondersteund en voorbereid. Het zou het forum moeten zijn waar lokale besturen met de relevante entiteiten van de Vlaamse overheid en met het maatschappelijke middenveld kunnen overleggen over gemeenschappelijk optreden, over taakverdeling, over financiering. Dat leidt tot afspraken die zowel de lokale besturen binden, via de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, als de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Mogelijk kan het model van de SERV daarvoor een inspirerende formule zijn. Meer studiewerk is nodig om na te gaan via welke vormen van bindende afspraken dat mogelijk is.

EEN AGENDA VOOR SECTORALE DEREGULERING

Ondanks beloftes tot deregulering¹⁴ is het aanvoelen dat de sectorale **regelgeving steeds gedetailleerder en omvangrijker** is en tot zeer **uiteenlopende vormen van controle** leidt. De kwaliteit, stabiliteit en helderheid van die regulering laat vaak te wensen over. Ze is vaak te sectoraal en te uniform bedacht en ze laat te weinig lokale integratie en lokaal maatwerk toe. Een breed uitgewerkt en goed opgevolgd actieplan voor deregulering is noodzakelijk.

GEMANDATEERDE NETWERKEN DEREGULEREN

In de hoofdstukken over sociaal beleid en over zorg hebben we een hele reeks voorbeelden in kaart gebracht van zogenoemde **'gemandateerde netwerken'**: dat zijn lokale samenwerkingsverbanden, soms op een bovenlokale schaal, die werken binnen een kader (een mandaat) van en financiering door de Vlaamse overheid. We zien dat bijvoorbeeld in de eerstelijnszones, de netwerken van integrale jeugdhulp, de Huizen van het Kind, de netwerken voor geestelijke gezondheidszorg, ... Dat kan zeker een positief effect hebben op de samenwerking omdat het Vlaamse kader lokaal initiatief legitimeert. In al die vormen heeft de Vlaamse overheid echter de neiging die tot op het microniveau van de dagelijkse werking te regelen: ze legt de samenwerkingsvorm op en bepaalt wie (niet) mag deelnemen, hoe het bestuur er moet uitzien, hoe de werking moet verlopen, wat prioriteit moet hebben en wat niet ... Die vormen groeien telkens vanuit één specifiek Vlaams departement of agentschap, maar in de lokale praktijk gaat dat vaak over dezelfde mensen of organisaties. Die verkokering hindert de lokale integratie. Het zijn voorbeelden waarbij decentralisatie van de regelgeving en een sterke reductie van allerlei opgelegde voorwaarden de lokale praktijk en het lokale initiatief ten goede zouden komen. Integratie gaat voor op regelgeving.

KADERDECRETEN, TAAKSTELLINGEN EN LANGDURIGE PROGRAMMA'S

Vooraf in de laatste jaren, zeker ook gestimuleerd door de coronaperiode, zijn we in Vlaanderen, na een reductie van de planlasten als gevolg van het Planlastendecreet, weer de weg opgegaan van een **grote hoeveelheid projectsubsidies** en planlasten voor een hele reeks lokale projecten. We tellen er ondertussen 129 (<https://www.vlaanderen.be/lokaal-bestuur/financiering>). Ook al is een aantal van die doelsubsidies tijdelijk tot stand gekomen in het kader van het corona-herstelfonds, het evenwicht is zoek. De administratie voor het aanvragen en opvolgen van die projecten legt een grote last op de lokale besturen. De kosten en de baten zijn niet meer in evenwicht. We moeten die middelen meer op langere termijn inzetten en koppelen aan beleidsdoelstellingen in programma's ([zie ook hierboven](#)).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het dereguleringsprogramma, de oel wetsmatiging, de RIA-databank (RIA = Regulering Impact Analyse) <https://overheid.vlaanderen.be/regelgeving/planning-en-opmaak-regelgeving/ria-databank> en de bijbehorende omzendbrief VR 2014/13.

In de interbestuurlijke verhoudingen met sterkere lokale besturen moeten we een **omslag maken in de richting van regeerakkoorden, kaderdecreten, taakstellingen en langdurige programma's**. Regeerakkoorden moeten het binnenlands bestuur centraler plaatsen. Kaderdecreten zouden gericht moeten zijn op het omschrijven van de taken van de Vlaamse overheid en op het ondersteunen en faciliteren van lokale initiatieven, in plaats van lokale taken voor te schrijven. Taakstellingen geven doelstellingen aan die de Vlaamse overheid wil bereiken, maar ze laten voldoende ruimte voor lokaal maatwerk in de manier waarop die doelstellingen vorm krijgen. Langdurige programma's komen in de plaats van kortlopende en tijdelijke projecten. Complexe maatschappelijke opgaven zijn niet tijdelijk project per tijdelijk project aan te pakken.

SAMENWERKINGEN VORMGEVEN

In het hoofdstuk over activering beschrijven we de samenwerking tussen lokale besturen en de VDAB gericht op **activering** richting de reguliere arbeidsmarkt. Over die concrete samenwerking is veel te zeggen en is er veel discussie, maar het prototype is wel aansprekend: lokale en Vlaamse actoren maken afspraken, bepalen doelstellingen en leggen die in samenwerkingsovereenkomsten vast. Ze treden samen op en sturen bij in de loop van de samenwerking. Dat soort praktijken zijn interessante leertrajecten: hoe kunnen we met sterkere lokale besturen tot evenwaardig partnerschap komen, wat betekent dat voor Vlaamse diensten in hun interne werking en voor de ambtenaren die in het lokale veld actief zijn? Ook hier is de vraag naar aangepaste regelgeving en naar concrete instrumenten belangrijk: hoe maken we die afspraken dan bindend genoeg en hoe doen we dat als een van de partners de afspraken niet respecteert?

INTERACTIE IN SAMENWERKING

De interactie tussen de Vlaamse overheid en grote en kleine centrumsteden voor stadsvernieuwingprojecten heeft al een lange traditie en heeft haar meerwaarde ondertussen ruimschoots bewezen. Het zet steden aan tot doordachte initiatieven, het leidt tot een interessante dialoog met experts (via de jury en via conceptsubsidies) die tot kwaliteitsverbetering leidt. Het uiteindelijke maatschappelijke resultaat geeft de meerwaarde aan van interbestuurlijke samenwerking. Eenzelfde soort interactie bestond eertijds bij investeringen voor mobiliteit: lokale projecten kregen vorm in interactie met experts en dat leidde tot **gedragen projecten met meer kwaliteit en tot een objectievere planning** van het Agentschap Wegen en Verkeer. Na 20 jaar is die praktijk opgedoekt. Uit dergelijke positieve en negatieve voorbeelden van interactie zou de Vlaamse overheid veel meer voordeel moeten halen. Dit soort praktijken zou leidend moeten zijn en niet uitzonderlijk.

AANWEZIGHEID OP HET TERREIN

Uit het hoofdstuk over economie en innovatie komt het voorbeeld van de **brownfieldconvenanten** waarbij ambtenaren van het agentschap VLAIO een leidende rol spelen in het bijeenbrengen van lokale actoren in de opmaak en opvolging van die convenanten. In hetzelfde hoofdstuk gaat het over de netwerken voor lokale economische innovatie tussen kennisinstellingen, Vlaamse overheid, provinciale en lokale besturen. Ook in die praktijken zien we Vlaamse ambtenaren die op het werkveld actief zijn en vanuit een grote kennis van de lokale situaties tot mooie resultaten komen. In het hoofdstuk over water komen soortgelijke ervaringen aan bod vanuit **Water-Land-Schap**, getrokken door ambtenaren van de Vlaamse Landmaatschappij. Op andere plaatsen spelen ambtenaren van het Agentschap Natuur en Bos soms interessante rollen in de samenwerking omtrent natuurgebieden. Bij de **vervoerregio's** zagen we hoe gedreven Vlaamse ambtenaren vanuit het Departement Mobiliteit en Openbare Werken vertrouwen konden opbouwen vanuit hun lokale kennis, ondanks alle moeilijkheden. Hier zou de Vlaamse overheid veel meer moeten investeren: Vlaamse ambtenaren die in de lokale praktijk staan en zo het Vlaamse

beleid verknopen met lokale initiatieven en de lokale dynamiek. Vaak zien we nu dat dit soort ambtenaren overvraagd is, dat soort teams onderbemand is en soms het voorwerp zijn van besparingen. Dat vergt juist meer investering.

VERTICALE MOBILITEIT

Vlaamse ambtenaren zouden hun expertise kunnen versterken door een tijd mee te werken in lokale besturen. Vanuit het Agentschap Overheidspersoneel zijn daarover eerder ook al ideeën ontwikkeld (bv. stages bij indiensttreding). Dat zou ook bijdragen tot versterking van kennis in de lokale besturen en tot **verbetering van de kennis over lokale besturen** in de Vlaamse overheid. We zijn er zeker van dat veel Vlaamse ambtenaren die kans zouden grijpen, misschien ook de definitieve overstap naar lokale besturen willen maken. Die varianten van verticale mobiliteit kunnen de kwaliteit van het binnenlands bestuur versterken.

BRONNEN

Callens, C., Torfs, I., Van Dooren, W., Verschuere, V., Van Garsse, S., Verschave, A. (2022), Decentralisatie naar lokale besturen - Een onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid in Vlaanderen, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Christiaens, J., Vanhee, C., Bouckaert, G., Stepman, M. (2021), Managementrapportering bij lokale besturen. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

De Roover, J., Van Dooren, W., Hennau, S., Van Garsse, S. (2021), Decentralisatie. Verkennend onderzoeksrapport, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

De Roover, J., Wynen, J., Van Dooren, W., Boon, J. (2022), Lokale beleidsvrijheid: geven en nemen? Over de relatie tussen formele beleidsvrijheid, ambtelijke capaciteit, schaal en politieke verandering, in: *Bestuurswetenschappen*, (76), 1, pp. 5-26.

Elzinga, D.J. (2021), Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, Rapport voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties.

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepa, N., Swianizewic, P., Steyvers, K., Navarro, C. (2019), Patterns of local autonomy in Europe, Cost, IIAS, Palgrave Mc Millan.

Van Haelter, B., Vos, D., Broucker, B., Voets, V. (2020), De determinanten van innovatiecapaciteit in de Vlaamse lokale besturen, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV).

GEBIEDSGERICHT WERKEN: COÖRDINATIE EN INTEGRATIE IN HET VLAAMS BINNENLANDS BESTUUR

Hoofdstuk 6

In de vorige hoofdstukken stonden de lokale besturen centraal en hun verhouding met de Vlaamse overheid. Tussen de lokale besturen en de Vlaamse en federale overheid zijn in de afgelopen decennia heel wat bestuursvormen opgericht. Over de vormen van intergemeentelijke samenwerking hadden we het hierboven al. In dit hoofdstuk hebben we het uiteraard over de rechtstreeks verkozen provinciebesturen en over een reeks bestuursvormen die ingericht zijn door de Vlaamse overheid en de federale overheid voor bepaalde gebieden in Vlaanderen die het grondgebied van meerdere lokale besturen omvatten. Voor de Vlaamse overheid zijn dat bijvoorbeeld de bekkencomités voor het waterbeheer en de eerstelijnszones voor de zorg. Voor de federale overheid zijn dat bijvoorbeeld de politiezones en de hulpverleningszones voor brandweer en dringende hulpverlening. Het begrip bestuursvormen bekijken we ruim: dat omvat ook tijdelijke initiatieven voor bepaalde gebiedsprojecten en afbakeningen van bepaalde gebieden om bepaalde Vlaamse doelstellingen te realiseren. Voor de Vlaamse overheid zijn dat bijvoorbeeld de strategische projecten in de ruimtelijke ordening, landinrichtingsprojecten, de regionale zorgzones of de 15 referentieregio's die de Vlaamse overheid in 2021 afbakende voor harmonisatie van samenwerkingsverbanden. Die sfeer van bovenlokale of gebiedsgerichte bestuursvormen is voor veel burgers onbekend. Voor de toekomstvisie op het binnenlands bestuur is het perspectief op de uitbouw op het bovenlokale niveau belangrijk, zeker omdat het aantal bestuursvormen op dat bovenlokale niveau in de laatste twee decennia sterk is toegenomen. In de vorige hoofdstukken hebben we het belang van sterke lokale besturen belicht en over de verhouding met de Vlaamse overheid doorgedacht. Dat is de eerste hoofdlijn van deze toekomstvisie. In dit en het volgende hoofdstuk hebben we het over de tweede hoofdlijn: het binnenlands bestuur vergt een betere organisatie van de Vlaamse overheid op het bovenlokale of gebiedsniveau. Voor veel maatschappelijke opgaven is het nodig om het binnenlands bestuur op het bovenlokale niveau beter in te richten. In dit hoofdstuk lichten we onze visie daarop toe. Die beter georganiseerde gebiedsgericht werkende Vlaamse overheid kan een belangrijke bijdrage zijn om tot een beter functionerende Vlaamse overheid te komen. Die laatste gedachte werken we vooral uit in [hoofdstuk 6.2](#).

Begrippen als bovenlokaal of subregio klinken wat stroef. We gebruiken in deze hoofdstukken meestal het woord gebied, maar daar past een toelichting bij. Voor ons is een gebied een territorium dat voor bepaalde beleidsacties relevant is. Het woord gebied lijkt te verwijzen naar grondgebonden problematieken: in die betekenis gebruiken we dat hier zeker omdat beleid op een bovenlokaal gebiedsniveau voor veel maatschappelijke grondgebonden opgaven bijzonder relevant is (mobiliteit, open ruimte, wonen, milieu, water ...). Maar een eerstelijnszone of een regionale zorgzone is evenzeer een gebied; een hulpverleningszone is dat ook. Het woord gebied dekt dus zowel grondgebonden als persoonsgebonden materies.

We hebben het in deze hoofdstukken over gebiedsgericht beleid: daarmee bedoelen we dat op het niveau en op maat van bepaalde gebieden specifiek beleid vorm krijgt, als het resultaat van onderhandelingen tussen de Vlaamse overheid, lokale besturen en maatschappelijke organisaties in een gebied. In een eerstelijnszone bijvoorbeeld gaat dat over betere afstemming op de eerste lijn en de samenwerking met de zorg op de tweede lijn. Deze hoofdstukken gaan over de vraag hoe we dat gebiedsgerichte beleid in het binnenlands bestuur kunnen verbeteren.

6.1

Het binnenlands bestuur tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid

Hoe kijken we in deze toekomstvisie naar de organisatie van het binnenlands bestuur tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid? Is er in Vlaanderen nog een rechtstreeks verkozen provinciebestuur nodig tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid? Hoe organiseert de Vlaamse overheid zich nu om gebiedsgericht beleid te ontwikkelen en hoe kan dat beter? Op gebiedsniveau zijn lokale bestu-

ren en maatschappelijke organisaties betrokken. Voor veel maatschappelijke opgaven is samenwerking op dat niveau nodig. Hoe zien we de toekomst van dergelijke bestuursvormen voor gebiedsprojecten en gebiedsprogramma's?

6.1.1 Elementen voor de toekomstvisie

In het kader hieronder vatten we samen hoe de bovenlokale bestuurlijke organisatie in de 11 hoofdstukken met maatschappelijke opgaven terugkomt. Dat kader biedt meteen ook een overzicht voor wie minder vertrouwd is met wat zich tussen lokale besturen en de centrale overheden (Vlaams en federaal) afspeelt. We herhalen dat de intergemeentelijke samenwerkingsvormen niet in dit overzicht zijn opgenomen (zie hoofdstuk 4.1.2).

OVERZICHT VAN BOVENLOKALE BESTUURSVORMEN

- veiligheid: politiezones, hulpverleningszones, afstemming justitiële afdelingen van het Openbaar Ministerie;
- omgevingszorg: strategische projecten, complexe projecten, landinrichting en ruilverkaveling, Blue Deal projecten, bosuitbreiding; Regionale Landschappen, landschapsparken, natuurdomeinen van Agentschap Natuur en Bos;
- water: bekkencomités, Water-Land-Schap, programma's voor blauwgroene netwerken;
- welzijn en zorg: eerstelijnszones, regionale zorgzones, ziekenhuisnetwerken, samenwerkingsverbanden voor specifieke welzijnsproblematiek (geestelijke gezondheid, jeugdhulp ...);
- mobiliteit: vervoerregio's (openbaar vervoer, regionale mobiliteitsplannen) als werkgebieden van Agentschap Wegen en Verkeer, de Vlaamse Waterweg en de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn;
- wonen: de 41 nieuwe woonmaatschappijen (fusies van sociale verhuurkantoren en sociale huisvestingsmaatschappijen);
- arbeidsmarkt, economie en innovatie: bovenlokale netwerken voor innovatie (agentschap VLAIO) rond incubatiecentra; de regiegebieden sociale economie en werk.

Uit de tabel en uit de vele gesprekken met Vlaamse ambtenaren leiden we af dat **de nood om gebiedsgericht te werken toeneemt en in alle onderdelen van de Vlaamse overheid merkbaar is**. Dat is een steeds belangrijker deel van de organisatie van de Vlaamse overheid. Die toename komt vanuit het aanvoelen dat algemene beleidsprogramma's te generiek zijn en een aanpak op maat van de verschillende gebieden in Vlaanderen nodig is. Die vraag komt ook van onderuit: van maatschappelijke organisaties, van lokale besturen, van provinciebesturen en van samenwerkingsverbanden op gebiedsniveau. De realisatie van Vlaamse doelstellingen vereist onderhandelingen met lokale besturen, maatschappelijke organisaties en bedrijven om tot uitvoering te komen. Dat is geen volledig nieuw inzicht: in het verleden leidde dat voor economische ontwikkeling en reconversie, bijvoorbeeld in Limburg, tot specifieke programma's en specifieke bestuursvormen. In die tijd ontstonden ook de intercommunales voor streekontwikkeling (Intercommunale Leiedal, InterLeuven, IGEMO, IOK ...). Lange tijd was in Vlaanderen sprake van de uitbouw van een gebiedsdekkend regionaal economisch beleid, dat zich onder andere uitte in de zogenoemde RESOC's, de overlegfora tussen overheid en sociale partners voor sociaal-economische ontwikkeling. Dat is na de decentralisatie van 2015 grotendeels weggedeemsterd. Andere voorbeelden: al 20 jaar werken we in Vlaanderen met bekkencomités voor het waterbeheer, al langer met projecten van ruilverkaveling of landinrichting.

Een belangrijke vaststelling is dat de nood aan dergelijk gebiedsgericht overleg en aan gebiedsgericht maatwerk nu in nagenoeg alle beleidsdomeinen aanwezig is, zowel voor grondgebonden als voor persoonsge-

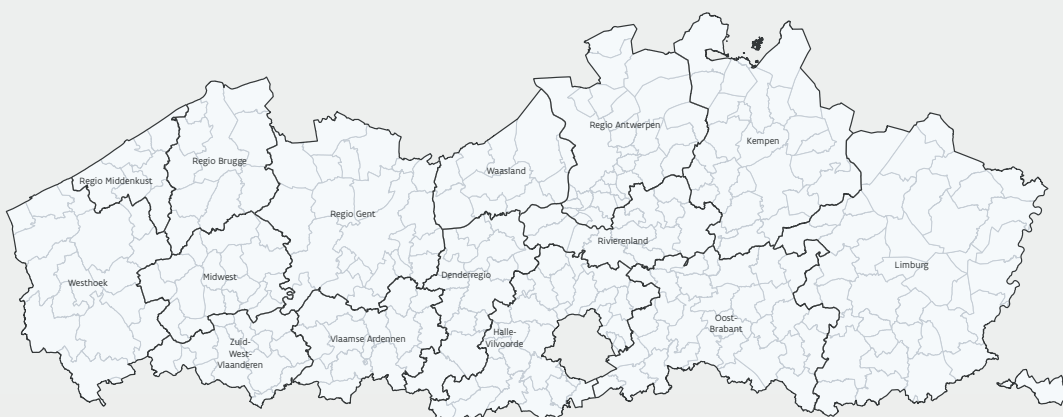
bonden materies. Dat heeft in al die domeinen in **de laatste jaren tot een reeks initiatieven geleid**, zoals het kader hierboven aantoont. De gegroeide nood zien we **zeker voor het omgevingsbeleid**: op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling is de nood aan gebiedsgericht overleg en maatwerk duidelijk. Programma's zoals dat voor de Gentse Kanaalzone of voor de Kleine Nete zijn daarvan illustraties, net als het Toekomstverbond in Antwerpen en het Ventiluproject in West-Vlaanderen. Soms gaat het om programma's die meer dan 10 tot meer dan 20 jaar lopen. Maar ook voor welzijn, zorg, arbeidsmarkt ... zien we identieke ontwikkelingen die allemaal leiden tot bovenlokale bestuursvormen, van een uiteenlopende aard en samenstelling, soms permanent, soms tijdelijk. Gebiedsgericht onderhandelen, op maat werken van uiteenlopende problematieken, beter geïntegreerd werken vanuit de eigenheid van verscheiden gebieden in Vlaanderen: het zijn de steeds terugkerende begrippen door al die initiatieven. In het kader zien we ook federale initiatieven zoals de politiezones, de hulpverleningszones, de ziekenhuisnetwerken ... Maar of ze nu vanuit de Vlaamse of vanuit de federale aansturing komen: het gaat om dezelfde lokale besturen en maatschappelijke organisaties.

Deze toelichting maakt duidelijk waarom een toekomstvisie over het binnenlands bestuur ook over deze **gebiedsgerichte uitbouw** moet gaan. Het belang daarvan neemt toe en al de bestuursvormen vergen veel energie van wie daarbij betrokken is. We brengen hieronder eerst elementen samen voor een kritische analyse en komen zo tot de stelling dat een beter gebiedsgericht werkende Vlaamse overheid een belangrijke strategie is voor een beter werkend binnenlands bestuur.

Een eerste kritisch element is de afbakening van de gebiedsgerichte vormen en de vraag of betere afstemming op meer gelijkende schalen wenselijk is. Met het Regiodecreet van 2021 bakende de Vlaamse overheid **15 referentieregio's af, die moeten dienen voor de harmonisatie van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen en van de gebiedsgerichte bestuursvormen** die de Vlaamse overheid zelf gebruikt of oplegt. Dat proces van afstemming is bezig. Voor heel wat thema's met een gebiedsgerichte insteek geldt het Regiodecreet echter niet of kunnen samenwerkingsverbanden uitzonderingen vragen. In het kader hieronder geven we een beknopt overzicht van de planning die is opgenomen in het Regiodecreet en van de uitzonderingen.

REGIODECREET EN AFBAKENING REFERENTIEREGIO'S

Op 9 oktober 2020 keurde de Vlaamse Regering een kadernota goed die de visie op regiovorming weergeeft (VR 2020 0910 DOC.1096). Na een traject met gouverneurs en de gemeenten, besliste de Vlaamse Regering uiteindelijk tot de afbakening van 15 referentieregio's, zoals op de kaart weergegeven.



De Vlaamse overheid wil dat zowel de Vlaamse overheid zelf als de lokale besturen zich met hun samenwerkingsverbanden conformeren aan de referentieregio's. Het Regiodecreet maakt een onderscheid tussen Vlaamse en lokaal geïnitieerde initiatieven en er is een apart tijds kader voorzien voor de afvalintercommunales. Tegen eind 2025 zouden de samenwerkingsverbanden die vanuit Vlaamse regelgeving gegroeid zijn, binnen de referentieregio's moeten passen. Dat geldt bijvoorbeeld voor: bovenlokale cultuurwerking; erfgoed; bovenlokale jeugdwerking; sportregio's; vervoerregio's; energiehuizen; woonmaatschappijen; eerstelijnszones, regionale zorgzones; regiegebieden voor sociale economie en werk; samenwerking voor wijk – werken,... Voor de gemeentelijke samenwerkingsverbanden is dat eind 2028 met eind 2030 als absolute tijds limiet. Voor afvalintercommunales is dat januari 2037.

Ondertussen krijgt die transitie hier en daar al enige vorm (voortgangsrapportering aan de Vlaamse Regering over het regiodecreet van 14/07/2023¹⁵). 3 regio's in West-Vlaanderen bijvoorbeeld hebben een plan opgesteld om het aantal samenwerkingsverbanden aanzienlijk te verminderen (bv. regio Midwest Roeselare - Tielt: van 183 naar 38).

In de kadernota regiovorming van 12 maart 2021 vinden we het overzicht van de samenwerkingsvormen die in zijn geheel buiten de scope van regiovorming vallen:

- feitelijke samenwerking tussen lokale besturen;
- samenwerkingsverbanden waarbij de landschappelijke gegevenheid dominant is (bv. bekkenstructuren, ruimtelijke projectstructuren);
- toeristische samenwerkingsverbanden;
- Samenwerkingsverbanden waar het schaalvoordeel de enige drijfveer is (bv. woonzorgcentra, zwembaden);
- vrijwillige samenwerking tussen scholen om schaalvoordelen na te streven;
- alle leidinggebonden nutssectoren (bv. energie, riolering, telecom).

Het Regiodecreet streeft naar **afstemming van gebiedsindelingen**. In de 11 hoofdstukken met de maatschappelijke opgaven hebben we daar aandacht aan besteed. De samenvatting van onze voorstellen voor meer afstemming van gebiedsafbakeningen staat in het kader op het einde van dit hoofdstuk. Voor de uitgebreidere motivering en technische toelichting verwijzen we naar de betrokken hoofdstukken.

Afstemming van schalen is zeker nuttig, maar het is nog een te beperkte insteek. Harmonisatie van gebiedsindelingen leidt niet automatisch tot een betere inhoudelijke afstemming of tot een meer geïntegreerde visie en uitvoering. In de toekomstvisie, die we hieronder uitwerken, stellen we voor om de **referentieregio's niet alleen te gebruiken voor technische afstemming van gebieden, maar om ze uit te bouwen tot een onderhandelingsplatform tussen de Vlaamse overheid, lokale besturen en maatschappelijke organisaties**, minstens al voor de maatschappelijke opgaven in het omgevingsbeleid (bouwshift en wonen, mobiliteitsomslag, energietransitie, blauwgroene netwerken, geïntegreerd waterbeheer ...). Het omgevingsbeleid omvat een scala van opgaven waarvoor de nood aan een beter gebiedsgericht beleid in het binnenlands bestuur een prioriteit is.

Uit Steunpuntonderzoek weten we dat veruit het grootste deel van de financiële investeringen in gebiedsprojecten binnen de Vlaamse bevoegdheden, ook van de Vlaamse overheid zelf komt. Voor de grote gebiedsprojecten die met ruimtelijke ontwikkeling te maken hebben bijvoorbeeld, loopt dat op tot meer dan 80% (Schraepen e.a., 2021).

¹⁵ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/64AC1C4D0592342F299DB083>

Bij veel gebiedsgerichte vormen zijn **vaak meerdere ministers, departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid betrokken**. We weten uit onderzoek dat de uitvoering van gebiedsgericht beleid vaak heel moeizaam gaat en erg langdurig kan zijn: de realisatie van dergelijke projecten vraagt de medewerking van meerdere Vlaamse departementen en/of agentschappen. Dat leidt tot een moeizaam puzzelen met uiteenlopende procedures, verdeelde bevoegdheden, meerdere bevoegde ministers. Het ontbreekt de leidend ambtenaren in dergelijke projecten vaak aan een duidelijk mandaat vanwege de Vlaamse Regering of dat mandaat weegt te licht om engagementen van verschillende Vlaamse diensten te kunnen mobiliseren. **De Vlaamse overheid treedt niet als een geïntegreerde overheid op**. Daardoor zijn die overlegvormen te vrijblijvend en houdt het engagement van minister X, departement Y of agentschap Z voor een bepaald gebiedsproject geen engagementen in van andere ministers, departementen of agentschappen. In verhouding tot de energie die gaat naar overleg en de tijdsbesteding van wie rond de tafel zit, is de realisatiegraad daarvoor vaak te beperkt of neemt de realisatie bijzonder veel tijd. Een beter werkende Vlaamse overheid op gebiedsniveau vereist dat we werken aan een verbetering van die probleempunten.

Een van de meest uitgewerkte vormen van gebiedswerking vanuit de Vlaamse overheid zijn de **vervoerregio's**, die we in de maatschappelijke opgave over mobiliteit hebben beschreven en kritisch hebben beoordeeld. Als prototype zijn de vervoerregio's interessant omdat het Departement MOW zich daarop grondig heeft gereorganiseerd, omdat Vlaamse ambtenaren als medeonderhandelaars zijn aangesteld voor de vervoerregio's en omdat het voorbeelden zijn van interbestuurlijke onderhandelingen op maat van gebieden, tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid. In de kritische beoordeling kwamen ook de pijnpunten aan bod, zoals de politieke interventies in de werking, het probleem van de budgettering en het verschuiven van de kosten naar lokale besturen, de problemen bij de planning van de uitvoering van taken die centraal vorm moesten krijgen.

We zien op het gebiedsniveau soms de inzet van **ad-hoc-instrumenten voor coördinatie zoals intendanten, commissarissen, bemiddelaars ...** We verwijzen bijvoorbeeld naar de Nederlandse expert Henk Ovink als watergezant, gouverneur Cathy Berx als trekker van een gebiedscoalitie rond de Kleine Nete, Piet Vanthemsche (voor de landbouwproblematiek in Taxandria, de Antwerpse Kempen), Alexander D'Hooghe of Guy Vloebergh als intendanten voor complexe ruimtelijk-fysieke gebiedsprojecten (respectievelijk voor de Antwerpse ring/Oosterweel en voor Ventilus). Het zijn overigens niet altijd externen: voor de taskforce Oekraïne en voor de extra containercapaciteit (ECA) in de haven van Antwerpen zijn Vlaamse ambtenaren de managers van de programma's. Het gebrek aan mandatering, de onduidelijke verdeling van politieke bevoegdheden, de versnipperde financiering en de inconsistente procedures zijn niet opgelost met de aanstelling van dergelijke interne of externe bemiddelaars. Zij kunnen, in het beste geval, hun gezag aanwenden om voortgang te maken.

Veel lokale besturen spelen nu in allerlei gebiedsgerichte bestuursvormen een beperkte tot marginale rol. Veel **lokale besturen hebben vaak weinig tot geen ambtenaren die ondersteunend zijn voor de lokale politici**. Voor de ondersteuning van politici in politiezones en hulpverleningszones, in de Vlaamse vervoerregio's, in de bekkencomités ... maar ook voor de opvolging en aansturing van allerlei gebiedsgerichte projecten hebben veel lokale besturen ofwel helemaal geen mensen in huis, ofwel mensen die allerlei taken moeten opnemen maar zelden gespecialiseerd genoeg zijn in de materies, waardoor de bestuurskracht van veel lokale besturen in deze bovenlokale initiatieven zwak tot onbestaande is. Zo participeren veel lokale besturen op dit moment amper actief in de Vlaamse vervoerregio's. Doordat er geen of te weinig mobiliteitsambtenaren zijn, of omdat ze te weinig tijd of capaciteit hebben om de vele technische voorbereidingen van studie bureaus inhoudelijk te kunnen verwerken, gaan kansen verloren om tot interbestuurlijke onderhandelingen over mobiliteit met de Vlaamse overheid te komen.

6.1.2 Basiskeuzes in de toekomstvisie

In dit onderdeel schetsen we onze visie op de bovenlokale uitbouw als onderdeel van het binnenlands bestuur.

De keuze, in de vorige hoofdstukken, voor sterkere lokale besturen moet de bestuurskracht van lokale besturen ook op het bovenlokale niveau versterken. Werken met minder lokale besturen moet de bestuurbaarheid van gebiedsgerichte vormen verbeteren. De betere terugkoppeling naar de lokale besturen draagt bij tot een groter democratisch gehalte. Ook na fusie zullen deze bestuursvormen immers nodig zijn, met minder lokale besturen aan tafel.

We gaan uit van een beter functionerende Vlaamse overheid, die zich beter organiseert voor gebiedsgerichte beleidsprogramma's waarbij Vlaamse ambtenaren samenwerken met lokale actoren rond een diverse reeks van thema's. In het volgende hoofdstuk over de werking van de Vlaamse overheid geven we aan dat de gebiedsgerichte samenwerking een instrument van coördinatie van beneden uit is die kan bijdragen tot betere coördinatie en betere integratie van de verschillende onderdelen van de Vlaamse overheid (naast de even noodzakelijke ingrepen in de verbeterde coördinatie op centraal niveau). We formuleren op het einde van dat hoofdstuk voorstellen tot verbetering.

Sterkere lokale besturen en sterke maatschappelijke organisaties moeten in onze visie een sterker tegenwicht bieden en actiever optreden als 'checks-and-balances' ten opzichte van de Vlaamse overheid, en omgekeerd. Door minder lokale besturen komen minder actoren rond bovenlokale gebiedsgerichte overlegtafels, maar ze zijn wel sterker en beter toegerust. Dat moet het haalbaarder maken om tot afspraken te komen. Een grotere gemeente kan bijvoorbeeld rond mobiliteit of open ruimte een eenduidig beleid voor een groter gebied ontwikkelen, terwijl in de huidige situatie voor dat gebied meerdere gemeenten politieke verantwoordelijkheid dragen, apart voor hun eigen belangen op dat kleinere territorium opkomen en lobbyen bij de Vlaamse overheid. Om al die redenen is het moeilijk om tot coördinatie of samenwerking te komen. Minder en sterkere gemeenten kunnen bijdragen tot een verminderde coördinatielast, meer efficiëntie en meer effectiviteit in de bovenlokale bestuursvormen van het binnenlands bestuur.

Het zijn die 2 hoofdlijnen die ons tot de stelling brengen dat er **in Vlaanderen geen nood meer is aan een rechtstreeks verkozen bestuur op een bovenlokaal niveau**, noch in de zin van een rechtstreeks verkozen niveau zoals de huidige provinciebesturen, noch in de zin van direct of indirect verkozen bestuursvormen zoals federaties van gemeenten. Tussen grotere en versterkte lokale besturen en een beter werkende Vlaamse overheid op gebiedsniveau, is er geen relevante politieke ruimte meer mogelijk die het bestaan van een volledig opgetuigd verkozen bestuursniveau voldoende motiveert. In het hoofdstuk hieronder over de provinciebesturen komen we op die argumenten terug, met ook de twijfels die bij die keuze horen.

Wij stellen voor om het grondwetsartikel 41, eerste lid, vierde zin daarover te gebruiken. Het Vlaams Parlement kan met een tweederdemeerderheid over het afschaffen van de provinciebesturen beslissen.

JURIDISCHE INSTEEL VOOR DE AFSCHAFFING VAN DE PROVINCIËS

Prof. Jan Velaers (UAntwerpen) licht in zijn boek 'De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar' zeer uitvoerig toe hoe we het Grondwetsartikel 41 – eerste lid moeten interpreteren. Het Vlaams Parlement is organiek bevoegd voor de provinciebesturen en kan de provinciebesturen afschaffen door een tweederdemeerderheid. Het gaat dan niet over het voortbestaan van de provincies als gebiedsindeling; wel over het verkozen politieke bestuursniveau (provincieraad en deputatie). De gouverneurs staan hier ook volledig buiten.

Het Vlaams Parlement zou de provinciebesturen kunnen vervangen door een andere vorm van rechtstreeks verkozen bestuur. Bijkomend stelt Jan Velaers: "De grondwet heeft het over kunnen vervangen, niet over moeten vervangen" (Velaers, 2019).

Sterkere lokale besturen en een beter functionerende Vlaamse overheid op gebiedsniveau vormen de **hoofdstructuur van het binnenlands bestuur**. In de versterking van beide polen, om te beginnen bij de volksvertegenwoordiging op lokaal en Vlaams niveau en een betere werking van colleges en de Vlaamse Regering, zitten de nodige waarborgen voor een versterkte representatieve democratie op beide niveaus voor materies met een bovenlokale insteek. Daarbij komt dan nog de dynamiek van participatieve of deliberatieve vormen waarmee burgers en een actief middenveld het maatschappelijke en politieke debat zelf ook autonoom mee vorm geven.

In hoofdstuk 6.2 maken we de stand op van het bestuurskundig onderzoek naar de organisatie en werking van de **Vlaamse overheid**. We argumenteren waarom de verkaveling van bevoegdheden een structureel probleem is van de Vlaamse overheid net als de politiek-ambtelijke verhoudingen. Die structurele problemen vergen zeker betere organisatie en coördinatie op het centrale niveau. Door zich gebiedsgericht te organiseren kan de samenwerking ook van onderuit en in interactie met de lokale besturen verbeteren. Zo draagt een betere gebiedsgerichte organisatie van het binnenlands bestuur bij tot een beter functionerende Vlaamse overheid.

In hoofdstuk 6.3 komen we op de **provinciebesturen** terug. We schetsen welke nuttige functies provinciebesturen vervullen. Dat betekent dat de transitie naar het afschaffen van de provinciebesturen niet zo eenvoudig is. We gebruiken in dat hoofdstuk de recente voorbeelden van de overdracht van de persoonsgebonden materies cultuur en sport naar lokale besturen en naar de Vlaamse overheid om aan te geven binnen welke voorwaarden die transitie zou moeten verlopen.

6.1.3 Voorstellen voor het bovenlokale niveau

In het kader hieronder vatten we de voorstellen samen voor een betere organisatie van het bovenlokale niveau in Vlaanderen. Dat is een samenvatting van de meer inhoudelijke afwegingen en technische besprekingen in de 11 hoofdstukken met de maatschappelijke opgaven. Voor meer details en de argumenten over de gebruikte voorbeelden hieronder, verwijzen we naar de betrokken hoofdstukken.

We bespraken hierboven al de **15 referentieregio's** (Regiodecreet 1 februari 2023). Die doen nu dienst als schaal voor afstemming van de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking en van de door de Vlaamse overheid ingerichte bestuursvormen op bovenlokaal of gebiedsniveau. Dat is zeker een nuttige eerste oefening, zowel voor de lokale besturen als voor de Vlaamse overheid. Wij stellen voor nog een stap verder te gaan: de referentieregio's niet alleen te gebruiken als een technische schaal voor afstemming, maar ook voor beleidsmatige onderhandelingen voor het omgevingsbeleid. We lichten dat voorstel toe. We herhalen dat gebiedsgericht beleid ook voor persoonsgebonden materies relevant en belangrijk is. De urgentie om

beter gebiedsgericht beleid te voeren voor het omgevingsbeleid is volgens ons nu het grootst en daarom zou dat een prioriteit moeten zijn.

De referentieregio's zijn voor het binnenlands bestuur geschikte schalen voor gebiedsgerichte problematieken gecentreerd rond lokale besturen met centrumfuncties. De referentieregio's omvatten ook een aantal referentiezones, die voor ons de basis moeten zijn voor fusies van lokale besturen (zie hierboven). De referentieregio's zijn in hun afbakening niet perfect maar ze omvatten grosso modo wel de zogenoemde *bassins de vie* die binnen de Vlaamse geografische kenmerken, grote en kleine centrumsteden, plattelandsgemeenten en dorpen in functionele gehelen met elkaar verbinden. De schaal van de referentieregio's is verdedigbaar en is voor een belangrijk deel gebaseerd op wetenschappelijk materiaal. Het is zeker juist dat sommige referentieregio's minder perfect zijn maar ze zijn, met een pragmatische instelling, nuttig en bruikbaar genoeg om ze als basis voor beleidsprogramma's te gebruiken. Elke andere indeling zal evenzeer discussies uitlokken.

Uit Steunpuntonderzoek komt het voorstel om **op die schalen van de referentieregio's de gebiedsgerichte programma's te enten die met het ruime omgevingsbeleid te maken hebben:** dat zijn prioritaire thema's waarvoor Vlaamse beleidsteksten al langer de nood aan een gebiedsgerichte benadering aankondigen of bepleiten, zonder dat het tot nu toe uitvoering kreeg (zie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, 2018; zie beleidsnota's van de ministers Schauvliege en Demir; zie rapport commissie Bouwshift, 2021). De referentieregio's zijn in hun afbakening ongeveer gelijk met de vervoerregio's die al enkele jaren functioneren. Voor de maatschappelijke opgaven die met ruimte en mobiliteit te maken hebben, is de koppeling tussen beide cruciaal als de kern van het omgevingsbeleid. In de aanloop naar de creatie van de vervoerregio's was die wenselijke koppeling overigens op ambtelijk niveau afgesproken, maar dat voorstel is toen op partijpolitiek niveau afgesprongen.

Op de **schaal van de referentieregio's/vervoerregio's** is de opmaak van gebiedsgerichte ruimtelijke programma's goed verdedigbaar: de functionele verwevenheid omvat alle belangrijke transitithema's die met het omgevingsbeleid te maken hebben en waarvoor de bovenlokale ruimte op Vlaamse maat en schaal, maatschappelijk en beleidsmatig relevant is: mobiliteit, milieu, wonen, open ruimte, verdichting, zorg en wonen, de waterproblematiek, de infrastructuur en voorzieningen met een centrumfunctie. Binnen Vlaamse beleidskaders en Vlaamse taakstellingen kan de referentieregio dienen als onderhandelingsplatform met de lokale besturen en maatschappelijke organisaties. Die platformen kunnen een zekere duur hebben, maar ze hoeven niet permanent te blijven bestaan. De taakstellingen voor het Vlaamse omgevingsbeleid kunnen in die onderhandelingen op maat en geïntegreerd op gebiedsniveau in uitvoeringsprogramma's vorm krijgen. Onderhandelen betekent dat er vanzelfsprekend ruimte is voor de inbreng vanuit de lokale besturen, maatschappelijke organisaties en aandacht voor hun doelstellingen. Het gaat niet om eenzijdig opgelegde doelstellingen.

In hoofdstuk 6.3 over de Vlaamse overheid gaan we in op de instrumentele kant van dit voorstel: de mandatering van een team van onderhandelende ambtenaren; de terugkoppeling op politiek niveau en in het Vlaams Parlement; de financiering van taakstellingen via gebiedsfonds; de uitwerking van programma's in gebiedscontracten; het bindende karakter van dit soort interbestuurlijke contracten; de koppeling van de data die nu vaak bij verschillende administraties zitten ...

Het Steunpuntonderzoek leert dat **noch intercommunales, noch provinciebesturen in staat zijn gebleken** om een omgevingsbeleid te voeren dat verdelingskwesties over gebruik van ruimte tussen lokale besturen beslecht (De Rynck, Schraepen en Voets, 2021). In ons politieke systeem, gebaseerd op sterke vervlechting tussen bestuursniveaus, is het lang niet zeker dat de Vlaamse overheid dat wel kan en aandurft, maar het zou een kerntaak van de centrale overheid moeten zijn. Door op gebiedsniveau

lokale besturen in groep samen te zetten met de Vlaamse overheid creëren we een kader waarin dit soort bovenlokale programma's voor het omgevingsbeleid tenminste kansen kan krijgen en waarbij lokale besturen en de Vlaamse overheid invloed op elkaar kunnen uitoefenen, liefst daarin kritisch gestimuleerd door maatschappelijke organisaties.

In de beleidsdomeinen economie, arbeidsmarkt, innovatie, welzijn, zorg en cultuur, zijn al belangrijke actoren actief op gebiedsniveau, zodat hier al meer sprake is van een spontane gebiedsgerichte kijk en een gebiedsgerichte organisatie, in vormen van bovenlokale netwerking. Actoren zoals ziekenfondsen, ziekenhuizen, cultuurhuizen, culturele centra, sociale partners, grote bedrijven en kennisinstellingen werken door hun aard en schaalbereik vanzelf eerder op bovenlokaal of gebiedsniveau en ontwikkelen op dat niveau onderlinge relaties. Diezelfde spontane vormgeving en organisatie op het bovenlokale niveau zijn er niet voor alle materies die met het omgevingsbeleid te maken hebben. Dat komt vooral omdat de lokale besturen daarvoor aan zet zijn die zeker op dit gevoelige politieke domein op hun autonomie staan en die niet of maar heel moeizaam tot bovenlokaal overleg komen over omgevingsgebonden materies (open ruimte, wonen, natuur, landbouw, bedrijvenzones ...). Dat is de motivatie waarom we voorstellen om **het binnenlands bestuur bij prioriteit daarop beter in te richten. De Vlaamse overheid moet haar verantwoordelijkheid nemen. Sterkere lokale besturen die voor een groter gebied verantwoordelijkheid dragen, zijn een deel van de oplossingsrichting.**

We stellen voor om de 16 **Regionale Landschappen** die nu al gebiedsdekkend over heel Vlaanderen zijn georganiseerd, zoveel mogelijk af te stemmen op de referentieregio's om nog meer zinvolle verbanden te realiseren en mee uitvoering te geven aan programma's voor omgevingsbeleid, voor acties die nu al tot het werkgebied van de Regionale Landschappen horen: onroerend erfgoed, natuurbeheer, landschapsbeheer, bosbeheer, toerisme en recreatie, waterbeheer. In het bestuur van de Regionale Landschappen zijn zowel provinciale, lokale besturen als maatschappelijke organisaties opgenomen. De Regionale Landschappen werken nu (weer) binnen een Vlaams kader.

De gebiedsgerichte organisatie van het **waterbeheer** als deel van het omgevingsbeleid is bijzonder door de noodzakelijke afstemming op de hydrografische realiteit van de stroombekkens van de rivieren. Er zijn nu in Vlaanderen 12 bekkenbesturen en 112 waterbeheerders. Een vermindering van het aantal waterbeheerders lijkt noodzakelijk. Eerste beleidsintenties tekenen zich af, in een eerste voorstel voor de oprichting van 12 waterschappen in hertekende gebieden (mededeling aan de Vlaamse Regering van minister Demir, Vlaamse Regering, 2023). Dat vergt zeker nog verdere studie en overleg dat de focus van dit project overstijgt. Hoe het ook zij: ook op het niveau van de referentieregio's zal de problematiek van het waterbeheer hoog op de agenda moeten staan, in de centrale koppeling met de andere aspecten van het omgevingsbeleid. Dat is nu een belangrijk probleem in de huidige uitbouw: de bekkenbesturen die voor waterbeheer instaan, staan nagenoeg volledig los van beslissingen over de ruimtelijke ordening. Als we in Vlaanderen tot minder waterbeheerders evolueren en eventueel tot 12 waterschappen, dan ligt de mogelijkheid tot betere afstemming met de 15 referentieregio's voor de hand, al dan niet, waar mogelijk en technisch verdedigbaar, op dezelfde schalen.

Dit soort **gebiedsprogramma's** steunen op de functionele verwevenheid die we op een voldoende ruime schaal bekijken. Vanzelfsprekend zullen zich daarbinnen en daar doorheen relevante kwesties voordoen op een kleinere of andere schaal. Voor **specifieke gebieden** (bijvoorbeeld: voor de groenblauwe assen zoals de Kleine Nete; voor specifieke natuurgebieden; voor de bosuitbreiding, voor landinrichting, voor bepaalde landschappen ...) kunnen projectspecifieke gebiedsnetwerken functioneren. We kunnen dat nooit in een allesomvattende inrichtingslogica vatten en dat is ook niet wenselijk. Die gebiedsgerichte projecten kunnen in hun functioneren en management wel nog sterk verbeteren, met dezelfde aandachtspunten rond instrumenten die we hierboven als kern van een verbeterde gebiedswerking hebben opgesomd.

Voor **cultuur, zorg en welzijn** zijn, zoals hierboven aangegeven, **al bovenlokale vormen actief**: de eerstelijnszones voor de afstemming op de eerste lijn (en regionale zorgzones voor de zorgstrategische planning), of het decreet bovenlokale cultuurwerking (voor bovenlokale cultuurprojecten). De locatiegebonden koppelingen tussen (thuis)zorg en wonen (aangepast wonen; verhuisbewegingen in functie van zorg; bereikbaarheid en betaalbaarheid van zorg ...) en de functionele verplaatsingspatronen rond de grote zorgvoorzieningen (regionale ziekenhuizen op de eerste plaats) komen aan bod als onderdeel van het **ruime omgevingsbeleid op het niveau van de referentieregio's**.

Voor **arbeidsmarkt en economie** zien we allerlei **bovenlokale netwerken** ontstaan, onder andere rond de grote kennisinstellingen, clusters van ondernemingen in de havens, rond de Vlaamse innovatie- en incubatiecentra ... Daarvoor zijn geen extra of nieuwe bestuurlijke arrangementen nodig (Schraepen e.a., 2022).

Zoals hierboven aangegeven zijn die gebiedsvormen voor persoonsgebonden materies evenzeer een deel van het gebiedsgerichte beleid en is de set van instrumenten voor verbetering er evengoed op van toepassing.

In het hoofdstuk over **veiligheidszorg** hebben we het uitgebreid over de **politiezones**. Schaalvergroting is noodzakelijk en die is bezig. Steeds meer raakt het integrale veiligheidsbeleid het lokale beleid en het Vlaamse beleid, zowel op het vlak van bevoegdheden als financiering. De schaalvergroting vergt afstemming met de fusies en schaal van lokale besturen. Ons voorstel is daarom om de Vlaamse overheid bevoegd te maken voor het bepalen van de schaal van de politiezones, binnen de kaders van het federale veiligheidsbeleid.

In onze visie op het binnenlands bestuur blijft de **gouverneur behouden** na de afschaffing van de politieke provinciebesturen. Sommige gouverneurs vervullen nu al intendant-achtige rollen voor gebiedsgerichte dossiers, met een door de Vlaamse overheid gemandateerde verantwoordelijkheid. Zij bemiddelen in complexe dossiers met het algemeen belang voor ogen, resultaat- en oplossingsgericht. De toename van dit soort opdrachten voor de gouverneurs wijst op de nood aan dergelijke onderhandelingsfiguren voor complexe gebiedsgerichte materies. Het is dan wel belangrijk dat bij de **selectie van gouverneurs** competenties voor het aansturen van dit soort samenwerking de doorslag geven en niet de partijpolitieke aanhorigheid of verdeling. Bij de gouverneur kunnen gebiedsteams van Vlaamse ambtenaren functioneren die de nuttige intermediaire functies opnemen die de provinciebesturen nu ten dele vervullen. We komen daar in hoofdstuk 6.2 over de Vlaamse overheid op terug.

DE ORGANISATIE OP GEBIEDSNIVEAU IN HOOFDLIJNEN

1. *Geen politieke provinciebesturen: een afgewogen en delicate transitieperiode is nodig voor de overdracht van provinciale taken, gericht op het behoud van kwaliteiten zoals kennis van lokale problemen, kennis van lokale besturen, oog voor maatwerk en opportuniteiten (zie hoofdstuk 6.3).*
2. *Versterking van de rol van de gouverneurs: intermediaire functies, belangrijk is dan de goede selectie van gouverneurs (en niet alleen op basis van partijpolitieke criteria).*
3. *Gebiedsteams van Vlaamse (en voormalig provinciale) ambtenaren bij de gouverneur voor gebiedsprogramma's en voor de open rol, antennefunctie, aanspreekpunten voor lokale actoren en coalities (zie hoofdstuk 6.3).*
4. *Uitbouw van een set instrumenten voor de gebiedswerking (mandatering, gebiedsfondsen, contracten ...) als cruciaal onderdeel van de reorganisatie van de Vlaamse overheid.*
5. *Referentieregio's uitbouwen bij prioriteit voor taakstelling en beter geïntegreerde programma's met betrekking tot de opgaven voor het omgevingsbeleid (ruimte, milieu, mobiliteit, infrastructuur, energie, wonen, water, zorginfrastructuur ...).*

6. *Fusies van gemeenten binnen referentiezones die zelf passen binnen referentieregio's.*
7. *Afstemming van schaalvergroting van politiezones en justitiële gebiedsindeling op referentieregio's en op fusies van lokale besturen (afbakening = verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid).*
8. *Referentieregio's zijn maatgevend voor samenwerkingsverbanden (integratie gaat boven technische criteria).*
9. *De Vlaamse overheid legt alleen de hoofdlijnen vast voor gebiedsgerichte juridische vormen of samenstellingen en focust vooral op taakstelling en ondersteuning door gebiedsteams.*
10. *Voor tijdelijke projecten en voor specifieke gebieden zijn functionele vormen van gebiedswerking altijd nodig (type: complexe projecten, strategische projecten, blauwgroene assen, landinrichting ...).*
11. *Voor het geïntegreerde waterbeheer is een specifieke vorm van overleg nodig. Zie de eerste aanzet tot oprichting van 12 waterschappen. Dat past ook in een nog verder uit te werken reorganisatie van het sterk versnipperde landschap van waterbeheerders (daarvan zijn er nu 112). Waterbeheer is vanzelfsprekend een cruciaal thema in ruimtelijke programma's op het niveau van de referentieregio's (zie hierboven, punt 5).*

BRONNEN

- De Rynck, F., Schraepen, P., Voets, J. (2021). De Vlaamse overheid als actor in gebiedsgerichte bestuursvormen. De case van de vervoerregio uitgelicht. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- De Rynck, F., Schraepen, P., Voets, J. (2021). Eindrapport bovenlokale en stadsregionale arrangementen. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- De Rynck, F., Temmerman, C., Voets, J. (2017). Bestuurlijke modellen voor stadsregionale beleidsvoering. Aanzet tot scenario's. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., De Rynck, F., Voets, J. (2018). Stadsregio's in Vlaanderen. De schaalproblematiek ontleed. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., De Rynck, F., Voets, J. (2018). Vervoerregio's als instrument voor stadsregionaal beleid in Vlaanderen? Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., De Rynck, F., Voets, J. (2019). Een verkenning van het bestuurlijk instrument federatie van gemeenten in de regio Zuid-West-Vlaanderen. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., De Rynck, F., Voets, J., Vos, D. (2020). De streekintercommunales en stadsregionale beleidsvoering in Vlaanderen. Vrijwillige intergemeentelijk samenwerking voor het regionale omgevingsbeleid. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., De Rynck, F., Voets, J., Vos, D. (2020). De rol van de provinciebesturen in het stadsregionale omgevingsbeleid. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., De Rynck, F., Voets, J. (2022). Regio's als leidraad voor ambtelijke (re)organisatie? De regiocapaciteit van Vlaamse administraties kritisch ontleed, ontwerprapport, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Temmerman, C., De Rynck, F., Voets, J. (2017). Naar een bovenlokale aanpak van maatschappelijke uitdagingen in beleidsdocumenten van de Vlaamse overheid. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Temmerman, C., De Rynck, F., Voets, J. (2017). Beleid in Vlaamse stadsregio's. Van probleemanalyse naar scenario's. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Temmerman, C., De Rynck, F., Voets, J. (2017). Inventaris van stadsregionale en bovenlokale bestuursvormen in de regio's Gent, Kortrijk en Turnhout. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Velaers, J. (2019). De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar, Brugge: Die Keure, 779 p.

De organisatie van de Vlaamse overheid

We hebben in het vorige hoofdstuk in hoofdlijnen toegelicht hoe we de gebiedsgerichte organisatie van de Vlaamse overheid in het binnenlands bestuur zien. Die verbeterde samenwerking en versterkte integratie op gebiedsniveau is een belangrijke bijdrage, van onderop, tot de betere werking van de Vlaamse overheid. In dit hoofdstuk kaderen we die visie binnen de evaluatie van de manier waarop de Vlaamse overheid nu georganiseerd is. Zo kunnen we beter aangeven welke veranderingen nodig zijn om die gebiedsgerichte werking te versterken.

We hebben het belang van de gebiedsgerichte benadering hierboven al toegelicht. Of het nu gaat om de eerstelijnszorg, activering op de arbeidsmarkt, stikstofproblematiek, de open ruimte, landschapsparken, het mestactieplan, waterbeheersing of basisbereikbaarheid in mobiliteit: vaak is binnen het generieke beleid nog maatwerk nodig per gebied. Daarbij zijn nagenoeg altijd meerdere Vlaamse departementen en agentschappen betrokken.

Dezelfde problematiek van coördinatie en integratie tussen onderdelen van de Vlaamse overheid doet zich evenzeer voor op het niveau van projecten of programma's binnen het werkgebied van de lokale besturen. Ook bij stadsvernieuwingsprojecten bijvoorbeeld zijn vaak meerdere delen van de Vlaamse overheid betrokken partij en is de kwaliteit van coördinatie en integratie tussen delen van de Vlaamse overheid een centrale problematiek (Vervloesem, e.a., 2022). In dit hoofdstuk staat de bovenlokale insteek centraal, waarbij altijd groepen van lokale besturen en maatschappelijke organisaties betrokken zijn.

Dit hoofdstuk behandelt maar één aspect van het functioneren van de Vlaamse overheid. Het is geen beoordeling van alle interne processen of inzet van vele bekwame medewerkers binnen de Vlaamse overheid. De problematiek van coördinatie en integratie op gebiedsniveau staat evenwel niet los van de inhoudelijke coördinatie en integratie binnen en tussen ministers, departementen en agentschappen op het centrale niveau. Het staat evenmin los van de generieke organisatiebrede processen binnen de Vlaamse overheid rond monitoring en statistiek, personeel, facility, financiën en IT. Het werken met gebiedsfondsen, gemandateerde ambtenaren en gedeelde data in gebieden zijn voorbeelden van instrumenten die integratie vereisen binnen de reguliere werking van de Vlaamse overheid.

6.2.1 Bevindingen uit het Steunpuntonderzoek

De meest grondige hervorming van de Vlaamse overheid nam een aanloop in 2000 met de plannen voor de operatie Beter Bestuurlijk Beleid (BBB), waarvan de uitvoering in 2006 vorm kreeg. Vooral de opdeling in 13 beleidsdomeinen (met departementen als kern) en de scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering (agentschappen) stonden daarbij centraal. In 2008 maakten academici een eerste evaluatie van BBB. Ze omschreven BBB als **“een vooral structurele hervorming die de verkokering en fragmentatie niet kon tegengaan”** (Spanhove en Verhoest, 2008: 3). In 2013 evalueerden Verhoest en De Caluwé BBB opnieuw en zij merkten “een verdere proliferatie” op en “de nood aan sterkere beleidsintegratie” (Verhoest en De Caluwé, 2013: 5).

In dat evaluatierapport van 2013 zijn volgende observaties belangrijk:

1. *Het reguliere beleid en de reguliere dienstverlening binnen de beleidsdomeinen primeren.*
2. *De verticale oriëntatie van en binnen de beleidsdomeinen domineert.*
3. *De beleidsdomeinoverschrijdende samenwerking en coördinatie zijn problematisch, al zijn er soms concrete werkthema's die tot tijdelijke samenwerking leiden.*

4. *Er is geen budget voor horizontale doelstellingen.*
5. *Er zijn wel overheidsbrede beleidsdomeinoverschrijdende plannen maar die zijn complex in aantal, structuur, samenhang en governance. Een duidelijke hiërarchie tussen departementen en agentschappen ontbreekt, wat resulteert in ad-hoc-aansturing zonder systematiek, losgekoppeld van de reguliere sturingsinstrumenten (beleidsnota's, beleidsbrieven, beheersovereenkomsten) en met een onduidelijk eigenaarschap.*
6. *De beleidsvoorbereiding gebeurt dikwijls door de politieke kabinetten of agentschappen die vaak rechtstreekse contacten onderhouden met de kabinetten. Dat is deels te verklaren door een gebrek aan vertrouwen tussen politiek en administratie.*
7. *Het College van Ambtenaren Generaal (CAG), het toenmalige toporgaan voor afstemming binnen de Vlaamse overheid, had een onduidelijke functie: de erkenning, mandatering en legitimering van dat orgaan blijven onduidelijk.*

In het rapport van 2013 staat de fundamentele uitdaging geformuleerd als “steeds meer maatschappelijke beleidsvraagstukken en uitdagingen zijn transversaal van aard en vragen zodoende samenwerking tussen entiteiten en beleidsdomeinen”. De vraag is hoe dat op te vangen “in de huidige, vrij sterk verkokerde overheidsstructuren”. Er is een “toenemende spanning tussen de administratieve rationaliteit, de politieke rationaliteit bij de portefeuilleverdeling en de maatschappelijke rationaliteit van steeds wijzigende complexe beleidsvraagstukken” (Ibidem, 2013: 47).

Sedert de evaluatie van 2013 is de nood aan transversale programma's, geïntegreerde projecten, beleidsintegratie, ... alleen maar toegenomen. Problematieken zoals basismobiliteit, open ruimte en bouw-/grondshift, waterbeheer, kansarmoede, activering en tewerkstelling, de problemen op de woonmarkt, gezondheidscrisis en geestelijke gezondheid staan nog prominenter op de beleidsagenda. Op het niveau van de formele ambities op papier erkent de Vlaamse overheid dat ook. In de Visie 2050, het 'Groenboek bestuur' (2016), het 'Witboek open en wendbare overheid' (2017) en in het Bestuursdecreet (2018) zijn de intenties voor meer geïntegreerd werken ook opgenomen, naast de meer beleidsdomeingebonden voorstellen (zie vorige hoofdstuk, onder andere over het omgevingsbeleid).

In een rapport van 2018 maakte het Steunpunt opnieuw de balans op, ingedeeld volgens de drie belangrijke **componenten van 'een wendbare overheid'**: *strategic sensitivity, collective commitment* en *strategic resource flexibility* (Vandergraesen, Molenveld, Verhoest en Boon, 2018). Zij gebruikten een uitgewerkt evaluatiekader, gebaseerd op een internationale vergelijking voor de volgende 7 aspecten: beleidsproces; verantwoordingsmechanismen; financieel management; HRM; ICT; leiderschap en taakstelling & coördinatie-arrangement. De onderzoekers gaven scores voor elk aspect binnen de drie componenten van de wendbare overheid. De hoogste score was het 'structureel aanwezig of geïnstitutionaliseerd zijn' van het betrokken aspect. Op de 35 scores is dat structureel geïnstitutionaliseerd zijn één keer aangeduid (voor gemeenschappelijke financiële rapportage). Voor alle andere 34 scores gaat het om een vermelding in een beleidsdocument of over een ad-hoc-toepassing. De auteurs merkten op dat de vermelding in beleidsdocumenten wel positief is. Als die plannen ook in de praktijk zouden zichtbaar zijn dan moet “Vlaanderen in internationaal perspectief niet onderdoen” (Ibidem, 2018: 8), maar ze gaven meteen ook aan dat “bestaande sturingsmechanismen en organisatiestructuren belemmerend kunnen werken” en ze vroegen zich af of “er voldoende capaciteit (personeel, tijd en competenties) aanwezig is voor die evaluaties en cocreatie-trajecten, of de administratie voldoende ruimte zou krijgen om verschillende beleidsopties naar voren te schuiven en hoe cocreatie-trajecten zich tot de besluitvorming op het politieke niveau zouden verhouden” (Ibidem, 2018: 9). Zullen de initiatieven voor coördinatie en samenwerking ver genoeg gaan en voldoende stimulansen tot samenwerking omvatten? “Immers bijna alles wordt geregeld binnen individuele beleidsdomeinen” (Ibidem: 9). In het algemeen “missen we meer ingrijpende initiatieven, die we wel menen waar

te nemen in andere landen en die terugkomen in de literatuur, om belangrijke en bekende problemen zoals de verkokering en het gebrek aan coördinerende capaciteiten en structuren op het niveau van de beleidsdomeinen en op horizontaal niveau aan te pakken” (Ibidem, 2018: 10).

In beleidsteksten spreekt de Vlaamse overheid de intentie uit om op te treden als **‘facilitator in een netwerksamenleving’**, een streven naar externe coördinatie dus. “Desondanks stelden we vast dat een ruimere, coherente omkadering om de acties met externe actoren te coördineren veelal ontbreekt. Het governancemodel zoals beschreven in de Visienota 2050 is volgens de respondenten niet aanwezig in de praktijk” (Ibidem, 2018: 118). De analyse van het functioneren van het Voorzitterscollege sloot bij die evaluatie aan: “silomentaliteit”, “gebrek aan tijd en politieke steun”, “veeleer gefocust op operationele dan op beleidsinhoudelijke kwesties”; “leidinggevenden praten eerst met het kabinet en pas in tweede instantie op het voorzitterscollege” (Ibidem, 2018: 117).

Er zijn pogingen geweest om te evolueren naar een **Centre of Government** (CoG), maar er zijn weinig voorstellen die daadwerkelijk focussen op het versterken van de coördinerende capaciteit of om haar positie binnen de administratie te herdenken (Ibidem, 2018: 117). Een CoG zou dan functioneren als een ‘meta coördinator’ om de coördinatie- initiatieven binnen de Vlaamse overheid op te volgen en bij te sturen. In een rapport uit 2019 bekeken Dockx en Verhoest de condities voor tijdelijke project- en programmastructuren met een horizontaal, transversaal en/of gebiedsgericht karakter. Ze wijzen er op dat er zeker succesverhalen zijn van succesvolle samenwerkingsverbanden met andere overheden en private actoren, maar dat een aantal voorwaarden voor een veralgemeende sterke werking van transversale en horizontale projectstructuren nog niet voldoende structureel is uitgebouwd. **Traditionele coördinatie-instrumenten volstaan niet langer om complexe en sectoroverschrijdende beleidsproblemen aan te pakken. Dergelijke project- en programmastructuren kunnen daarvoor een beter geschikt instrument zijn. Dat vergt evenwel voldoende politieke en ambtelijke steun.**

Bij veel van de transversale maar ook horizontale projecten zien we “nog te vaak politiek afzonderlijk aansturing” (Ibidem: 10). Interkabinettenwerkgroepen **(IKW’s) zijn “niet geschikt voor de gezamenlijke politieke aansturing van grote transversale programma’s”** (Ibidem: 9) Voor aansturing is een grotere capaciteit qua ondersteuning nodig en die ontbreekt vaak. Er zijn transversale werkingsbudgetten nodig, op te nemen in de prestatiebegroting, maar dat ontbreekt evenzeer vaak. Er is vaak nood aan “onafhankelijke gezaghebbende trekkers en het aanwenden van interne of externe procesbegeleiding” (Ibidem: 13). In de bestudeerde projecten traden vaak wissels van vertegenwoordiging op, wat tot discontinuïteit leidt. Er is nood aan “meer omvattende, legislatuuroverschrijdende structuren”, die de politieke onzekerheid en discontinuïteit moeten tegengaan (Ibidem: 19).

In een rapport over innovatie bij de Vlaamse overheid stelden Verhoest en Dockx nadien in 2021 vast dat er vooral veel samenwerking is binnen dezelfde beleidsdomeinen, maar **matige tot weinig samenwerking met andere beleidsdomeinen en met andere overheden.** Zij vonden de verbindende, lerende en innoverende capaciteiten vooral terug in de agentschappen, minder in de departementen. Slechts een beperkt aandeel van de Vlaamse organisaties (8%) combineert een hoge mate van verbindende, lerende en innoverende capaciteiten, terwijl dat nochtans noodzakelijk is om optimaal nieuw beleid, nieuwe diensten of instrumenten te ontwikkelen in samenwerking met andere organisaties en overheden. In hun aanbevelingen stellen dat het nodig is om meer over de organisatie- en domeingrenzen te kijken.

Voor het project over het binnenlands bestuur is die eerste tussentijdse conclusie belangrijk: alle studies lijken erop te wijzen dat de **fragmentatie van de Vlaamse overheid** op centraal niveau, zowel in de ambtelijke organisatie als in de politieke portefeuilleverdeling, een **vrij hardnekkige structurele uitdaging** is en blijft, dat de situatie sedert 2013 slechts in beperkte mate verbeterd is, ondanks enkele goede voorbeelden van transversale coördinatie en samenwerking.

De coördinatie voor beleidsdomeinoverschrijdende problematieken binnen deze structuur en organisatie van de Vlaamse overheid is zelf een complexe uitdaging. Veel inspanningen voor een verbeterde coördinatie en voor het versterken van de 'meta-coördinatie' in een bepaalde vorm van een Centre of Government op Vlaams niveau lijken tot nu toe weinig resultaten te boeken. Dat was zo met de aanzet tot werken met een transversale beleidsnota, met het werken met horizontale doelstellingenkaders in beleids- en begrotingstoelichtingen en met verschillende zogenoemde N-projecten. Het gebrek aan meta-coördinatie en integratie op het centrale niveau is persistent en lijkt inherent te zijn aan het politiek-ambtelijke apparaat zoals het nu op het Vlaamse niveau functioneert.

Nuancering is hier op zijn plaats: op de lagere niveaus binnen de Vlaamse overheid komen zeker vormen van spontane samenwerking en afstemming voor tussen beleidsmedewerkers van departementen en agentschappen, onderling en in interactie met lokale besturen. Ook in de hierboven opgesomde werkvormen is er sprake van **informele coördinatie**, ook met departementen of agentschappen die niet mee aan tafel zitten. Die informele vormen van coördinatie laten zich lastig evalueren, want ze komen niet uit bestaande structuren. Het gaat soms om persoonlijk engagement van ambtenaren in de marge van andere opdrachten. Daarin voelen die ambtenaren zich vaak niet gewaardeerd door hun organisatie. In **crisissen** (zie COVID19, de relance na corona en Oekraïne-crisis) lukt het vaak wel om dergelijke afstemming, ook op hogere niveaus, te realiseren. Een goed voorbeeld is zeker de aanpak binnen de **taskforce Oekraïne** waarbij zowel verticale (Vlaamse ministers, afvaardiging provinciegouverneurs en VVSG/lokale burgemeesters) als horizontale (departementen/agentschappen) coördinatie mogelijk bleek met de administrateur-generaal van ABB als voorzitter. Een crisis kan dus administratieve muren slopen, althans tijdelijk. **De vraag is hoe we die aanpak ook regulier kunnen maken voor langlopende beleidsprocessen. Momenteel hangt dat nog te vaak samen met de individuele, voluntaristische inzet van enkele netwerkverbinders die er - al dan niet - in slagen om bruggen te slaan.**

Ondertussen staat in Vlaamse beleidsdocumenten de nood aan afstemming, betere coördinatie met andere overheden en met maatschappelijke actoren voor transversale en geïntegreerde beleidsproblematieken steeds meer centraal als bijzonder relevant voor de effectieve aanpak van dominante maatschappelijke problemen en om de op papier gewenste transitie te realiseren. Het structurele kenmerk van de Vlaamse overheid is meteen ook een structureel probleem voor het binnenlands bestuur dat in toekomst oefeningen daarover een antwoord moet krijgen. Het is in die spanning dat coördinatie en integratie op gebiedsniveau relevant kunnen zijn als een onderdeel van het werken aan meer integratie binnen de Vlaamse overheid. Het is een onderdeel en uiteraard niet de enige oplossing.

We zien op het centrale Vlaamse niveau de botsing tussen vormen van gewenste coördinatie voor transversale en complexe opgaven en de traditionele politiek-administratieve vormen van coördinatie die nu in ons (partij)politieke systeem domineren.

De onderzoekers zien volgende elementen als hinderende factoren:

1. *Sterke dominantie van de uitvoerende macht ten koste van de wetgevende macht en een sectorale opdeling van de commissies en beleidsrapporteringen in het Vlaams Parlement, wat een sectoraal georganiseerde sturing en verantwoording binnen de Vlaamse overheid stimuleert.*
2. *Een collegiale vorm van politiek besturen in de Vlaamse Regering die zich dikwijls eerder richt op het vermijden dat afzonderlijke beleidsbeslissingen elkaar in de weg zitten (negatieve coördinatie), in plaats van te streven naar effectief geïntegreerd beleid (positieve coördinatie).*
3. *Doordat bij de benoeming van leidend ambtenaren naast deskundigheid en competentie van de kandidaten ook vaak de steun vanuit en/of affiliatie met bepaalde regeringspartijen meespeelt, is er bij een politieke wissel soms sprake van een initieel laag vertrouwen tussen de nieuwe verantwoordelijke minister, het kabinet en de leidende ambtenaar, wat coördinatie bemoeilijkt.*

4. *Kabinetten die bij bepaalde dossiers aan micromanagement doen en daarbij niet altijd de bevoegdheid en autonomie van de leidend ambtenaar respecteren.*
5. *Het vertrouwen tussen de politieke partijen, ook regeringspartijen, is dikwijls eerder laag, wat coördinatie via kabinetten bemoeilijkt.*
6. *Een sterk beleidsdomeinspecifiek georganiseerd en verkokerd, verticaal systeem met weinig structurele coördinatie binnen en tussen beleidsdomeinen.*
7. *De vereenzelviging van transversale ambities met de verantwoordelijke minister en het bekijken van successen in die ambities als politieke winst voor die minister, eerder dan winst van alle betrokken ministers samen.*
8. *Er is geen of weinig langdurig eigenaarschap van programma's op kabinetsniveau, mede door de politieke discontinuïteit die samenhangt met de legislatuur en ministerwissels binnen legislaturen.*
9. *Steekvlambeleid: ofwel een gebrek aan engagement van ministers in transversale en horizontale beleidsdoelstellingen en samenwerkingen, ofwel een overdreven interferentie, zonder de nodige ruimte voor het netwerk.*
10. *Een tekort aan middelen en te weinig engagementen voor de uitvoering van transversale doelstellingen en programma's.*
11. *Vaak tegenstrijdige beslissingen tussen ambities in transversale programma's enerzijds en sectorale beslissingen van individuele ministers anderzijds.*
12. *Verantwoording in samenwerkingsverbanden botst vaak met de verantwoording op korte termijn en procedures binnen sectorale bevoegdheden en beleidsdomeinen of agentschappen.*
13. *In netwerken zitten vaak ambtenaren van het middenniveau met heel uiteenlopende praktijken van mandatering vanuit hun eigen administratie (Verhoest, 2019).*

Voor de toekomstvisie op het binnenlands bestuur is dit de tweede tussentijdse vaststelling: **pogingen om tot nieuwe vormen van coördinatie te komen voor transversale problematieken botsen met de traditionele manieren waarop de politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de Vlaamse overheid werken. Als de Vlaamse overheid een aantrekkelijke werkgever wil zijn en blijven, is het cruciaal om aan die verhouding te werken.**

De Vlaamse overheid kan binnen die politiek-ambtelijke organisatiepatronen nog altijd moeilijk om met transversale problematieken, wat meteen ook doorwerkt op de samenwerking met lokale besturen en maatschappelijke actoren voor beleidsdomeinoverschrijdend gebiedsgericht beleid.

6.2.2 Elementen voor de toekomstvisie

Voor dit project is ook de positie van het Vlaams Parlement aan de orde als onderdeel van mogelijke versterking van coördinatie en integratie op het centrale niveau. Dat komt in de onderzoekslijnen van het Steunpunt minder aan bod. We verwijzen hier naar het hoofdstuk 7 in dit rapport.

In zijn huidige werking op het niveau van commissies, beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT) neemt het Vlaams Parlement de verkokering van de Vlaamse Regering en van de Vlaamse administratie over en volgt het de politieke verdeling van de portefeuilles. **Het parlement schikt zich naar de ratio's van de uitvoerende macht.** Het samen vergaderen van commissies om transversale thema's te bespreken is geen gebruikelijke praktijk. Er zijn voorbeelden dat het anders kan: ad-hoc-commissies over Corona; commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten; commissie voor energiearmoede.

Het Vlaams Parlement hoeft zich voor haar interne organisatie niet naadloos te voegen naar de logica's van de uitvoerende macht. Het Vlaams Parlement kan zich onafhankelijker van de uitvoerende macht organiseren en kan structureel en procedureel beter toegerust zijn om transversale projecten op te volgen en de

beleidsverantwoordelijken ter verantwoording te roepen. Daardoor versterken we de **checks-and-balances** in de verhouding met de regering en de administratie.

De 2 tussentijdse conclusies maken duidelijk dat het inbouwen van betere **coördinatie en integratie op Vlaams centraal niveau (regering en administratie) op ingebouwde hindernissen stuit**, die niet eenvoudig en snel te remediëren zijn. Een Centre of Government uitbouwen zou daartoe een stap kunnen zijn, maar de keuze daarvoor stuit zelf op de hypothek van de dominante politiek-ambtelijke verhoudingen op dit moment. Andere verbeteringen kunnen te maken hebben met het werken met transversale budgetten, met gemandateerde ambtenaren voor transversale problematieken ... Dat zijn elementen voor het noodzakelijke debat over het werken aan de 'top-down coördinatie'. In het Steunpunt loopt hierover onderzoek en ook de SERV bereidt daarover voorstellen voor. We bereiken hier de grenzen van dit project.

Het gebiedsgericht coördineren en integreren van delen van de Vlaamse overheid die in hetzelfde bovenlokale gebied actief zijn (maar vaak los van elkaar) kan een belangrijke bijdrage zijn om de coördinatie en integratie binnen de Vlaamse overheid te versterken. We noemen dat de 'bottom-up-coördinatie'. Vanuit de rechtstreekse discussie met groepen van lokale besturen en maatschappelijke actoren over gebiedsproblematieken kan druk uitgaan naar betere coördinatie en meer integratie binnen de Vlaamse overheid. De druk van de problematieken op Vlaamse diensten die elkaar rechtstreeks ontmoeten in het kader van gebiedsgerichte arrangementen kan helpen om tot betere afstemming en samenwerking te komen. Op dat vlak zijn er **goede voorbeelden** te vinden en kunnen de goede praktijken tot leerprocessen leiden voor een meer systematische uitbouw.

Binnen de Vlaamse overheid zijn veel leidend ambtenaren overtuigd van de nood aan betere coördinatie en integratie. Zij zijn er ook van overtuigd dat de gebiedsgerichte coördinatie een nuttige stap kan zijn om druk te zetten op de verbetering van de 'top-down-coördinatie'. Die 'bottom-up coördinatie' vraagt evenwel de **politieke en ambtelijke wil** om horizontale relaties in gebiedsgerichte netwerken politieke en ambtelijke ruimte te geven.

Vertegenwoordigers of gemandateerden van de Vlaamse overheid in dergelijke netwerken moeten engagementen kunnen aangaan en middelen inzetten of die kunnen verschuiven naargelang de noden en onderhandelde afspraken in de samenwerkingsverbanden. Dat vereist vormen van mandatering en delegatie binnen bepaalde beleidsruimtes voor gebiedsgerichte onderhandelingen. Dat vergt ondersteuning door gebiedsfondsen voor gebiedsprogramma's die niet aan één specifiek departement gebonden zijn. Binnen de geschetste structurele problemen is dat alles geenszins evident: het vergt van de centrale actoren dat ze zich minder tot op het microniveau van de concrete uitvoering binnen hun bevoegdheid of sector willen opstellen.

Een deel van de problematiek van coördinatie en integratie komt voort uit de ambities van de Vlaamse overheid om zelf diensten aan te bieden en die operationeel in het veld vorm te geven. We zien **volgende voorbeelden bij de dienstverlenende agentschappen**: het Agentschap Wegen en Verkeer (bijvoorbeeld: beheer gewestwegen); het Agentschap Inburgering & Integratie (bijvoorbeeld: Plan Samenleven); de VDAB (bijvoorbeeld: de lokale partnerschappen voor *capacity building* ondersteund door het Europees Sociaal Fonds om beter samen te werken voor arbeidskansen voor mensen die niet als werkzoekenden zijn ingeschreven). Het voordeel kan onder andere zijn dat dienstverlening over heel Vlaanderen dan, althans in principe, gelijkvormig kan zijn (naast andere meer technische argumenten over efficiëntie van de ingezette middelen). De huidige problematiek van coördinatie en integratie verandert uiteraard bij vormen van decentralisatie, waarbij de Vlaamse overheid taken afstoot of zelf minder tot op het eerstelijnsniveau van dienstverlening komt.

6.2.3 Instrumenten voor gebiedsgericht werken

We toonden hierboven aan dat een hervorming van het binnenlands bestuur maar kan slagen als ook de Vlaamse overheid zelf mee evolueert. We verwezen naar de noodzaak voor meer top-down-coördinatie en de rol die meer gebiedsgerichte werking daarin kan spelen. We werken daarin voort op heel wat interessante prototypes die al bestaan in de Vlaamse administratie maar nog te weinig regulier zijn. Hieronder geven we een aanzet hoe we die gebiedswerking structureel beter kunnen organiseren.

EEN SET VAN INSTRUMENTEN VOOR GEBIEDSGERICHT WERKEN

De keuze voor een beter georganiseerde Vlaamse overheid op gebiedsniveau vereist de inzet van een aantal instrumenten. We beperken ons tot de hoofdlijnen.

REFERENTIEREGIO'S

De Vlaamse Regering kan in het regeerakkoord en in beleidsnota's de referentieregio's als basis voor gemeenschappelijke programma's voor het omgevingsbeleid en voor persoonsgebonden materies vastleggen.

TAAKSTELLINGEN OP CENTRAAL NIVEAU, MET DECENTRALE RUIMTE

De Vlaamse Regering werkt met taakstellingen voor gebieden. De taakstellingen zijn het voorwerp van een collectieve beslissing van de Vlaamse Regering. Die taakstellingen geven aan wat de Vlaamse overheid als doelstellingen vooropstelt. Ze moeten voldoende ruimte laten voor onderhandeling, voor de eigen inbreng vanuit de lokale partners, ook in de procedure in de aanloop naar de doelstellingen. Het zijn doelstellingen op een strategisch niveau. De operationele invulling is voorwerp van maatwerk in de onderhandelingen. De Vlaamse Regering legt vast hoe en op welke momenten het Vlaams Parlement in het hele proces betrokken is en welke vormen van parlementaire opvolging zijn ingebouwd.

GEBIEDSPROGRAMMA'S

Met gebiedsprogramma's werken voor de uitwerking van de taakstellingen vergt verankering in beleidsnota's. Het voorstel kan zijn om te werken met programma's van vijf jaar, naar analogie met de lokale beleids- en beheerscyclus (BBC). De planning zou zo op de lokale legislatuur en meerjarenplanning afgestemd zijn.

MANDATERING EN CAPACITEIT

Voor de generieke gebiedsprogramma's op het niveau van de referentieregio's en voor specifieke gebiedsprogramma's voor bepaalde specifieke gebieden werkt de Vlaamse Regering de mandatering uit. De Vlaamse Regering duidt een collectief van ambtenaren aan, vanuit verschillende departementen en agentschappen. Ze duidt aan wie de leiding heeft. Soms kan dat de gouverneur zijn. Die groep van ambtenaren werkt binnen dat mandaat en volgens procedures van verantwoording, naar het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering. Het mandaat houdt voldoende ruimte in voor onderhandelingen met de lokale besturen en maatschappelijke organisaties, via vormen van delegatie.

GEBIEDSTEAMS BIJ DE GOUVERNEURS

De Vlaamse overheid duidt teams aan van ambtenaren die werken onder de leiding van de gouverneurs. Die teams hebben een open opdracht, staan in nauw contact met de lokale besturen en zetten die contacten om in nuttige informatie voor de Vlaamse overheid. Waar nodig en mogelijk zijn de ambtenaren ook betrokken bij of deel van de teams die instaan voor gebiedsgerichte onderhandelingen en gebiedsprogramma's. Waar mogelijk komen provinciale ambtenaren daarvoor als eerste in aanmerking.

SELECTIE EN STATUUT VAN AMBTENAREN

De Vlaamse overheid voorziet in de specifieke selectie van ambtenaren met de competenties voor gebiedsgerichte onderhandelingen. De regeling omschrijft het statuut van de gebiedsgericht werkende teams van ambtenaren.

GEBIEDSFONDSEN

De regelingen voor het Vlaamse budget maken het mogelijk om te werken met gebiedsfondsen. Die gebiedsfondsen zijn gekoppeld aan de programma's, voor een termijn van 5 jaar. Binnen die fondsen kunnen de gebiedsambtenaren onderhandelen met de lokale organisaties, ook over medefinanciering of over aanvragen voor Europese fondsen.

GEBIEDSCONTRACTEN

De Vlaamse Regering legt de procedure vast voor de omzetting van gebiedsprogramma's in gebiedscontracten. Daarin staan de verbintenissen die de betrokken publieke en private actoren opnemen. Dat contract is juridisch bindend en kan dienen om bestuursniveaus verantwoordelijk te maken voor het niet-opvolgen van de contracten. Bij onenigheid of conflicten treedt in eerste instantie een bemiddelingscommissie op met externe experts die tot een vergelijk probeert te komen. In tweede orde komt de Raad van State aan bod.

OPVOLGING EN MONITORING

De Vlaamse Regering bepaalt de manier van opvolgen en de monitoring van gebiedsprogramma's. Dat vergt afstemming van data die nu vaak verspreid zitten bij verschillende organisaties. De monitoring is in eerste instantie bedoeld voor opvolging in de gemeenteraden en in het Vlaams Parlement, steunt op een beperkte set van indicatoren en op een kwalitatieve methode van interactie en visitatie.

BRONNEN

- Dockx, E., Verhoest, K. (2019), Wendbare overheid. Tijdelijke project- en programmastructuren met een horizontaal, transversaal en/of gebiedsgericht karakter, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, UAntwerpen.
- Schraepen, P., Voets, J., De Rynck, F. (2022), Regio's als leidraad voor ambtelijke (re)organisatie? De regiocapaciteit van Vlaamse administraties kritisch ontleed, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, UGent.
- Somers, T. (2023), Analyse van Beter Bestuurlijk Beleid en de consolidatie van entiteiten van de Vlaamse overheid, Brussel: Vlaamse overheid, 5 p.
- Spanhove, J., Verhoest, K. (2008), Deugdelijk bestuur in de Vlaamse overheid anno 2008: een kwalitatieve analyse van nieuwe Government Governance mechanismen in BBB Steunpunt Bestuurlijke Organisatie, UAntwerpen.
- Vandergraesen, J., Molenveld, A., Verhoest, K., Boon, J. (2018), Wendbare overheid. Aftoetsing, onderbouwing en verrijking van de Vlaamse hervormingsagenda, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, UAntwerpen.
- Verhoest, K., De Caluwé, C. (2013), Een toekomstgericht organisatorisch-administratief kader voor het bestuurlijke beleid van de Vlaamse administratie, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie, UAntwerpen, studie voor VLABEST.
- Verhoest, K. (2019), How traditional politico-administrative coordination interact with new ways of coordination of transversal and wicked issues, presentation Research Group on Politics and Public Governance (UAntwerp).
- Verhoest, K., Dockx, E. (2021), Innovatie door samenwerking en cocreatie in de publieke sector, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, UAntwerpen.
- Verloesem, E., Coenegrachts, K-F., Ballon, P., Boudry, L., Dehaene, M., De Boeck, S., De Rynck, F., Mabilde, J., Oosterlynck, S., Vanautgaerden, L. (2022), Stadsvernieuwing voor stedelijkheid: samen bouwen aan de plekken van de toekomst, Vlaamse overheid en Hannah Arendt Instituut, Brussel en Mechelen.
- Windey, J. (2022), De crisissen hebben ons veel geleerd; misschien nog het meest dat deze crisissen administratieve muren slopen, VTOM.

6.3

De transitie van de provinciebesturen

We hebben het in dit hoofdstuk over de politieke provinciebesturen: de verkozen provincieraden, de deputaties, de provinciale ambtenaren en de verzelfstandigde provinciale instellingen (overheidsbedrijven, vzw's). De positie van de gouverneurs als aangestelde ambtenaren is een tweede deel van het debat over 'de provincies'. Wij kiezen er in dit toekomstproject voor om de positie van de gouverneurs te versterken en de politieke provinciebesturen af te schaffen. Daarmee stellen wij een definitieve keuze voor na vele jaren discussie over de toekomst van de politieke provinciebesturen en na hybride maatregelen in het kader van een gedeeltelijke afbouw (legislatuur 2019-2024: persoonsgebonden aangelegenheden (cultuur, sport, welzijn) wegnemen, het aantal provincieraadsleden en députés reduceren, het Provinciefonds elimineren).

De provinciale verkiezingen van 2024 zouden in ons voorstel de laatste zijn op dat niveau. Vanaf dan moeten we in Vlaanderen gefaseerd aan het volledig afschaffen van de provinciebesturen werken. In dit hoofdstuk geven we aan hoe wij tot deze keuze komen. Voor velen, binnen en buiten de provinciebesturen, zal het voorstel om de politieke provinciebesturen af te schaffen niet verrassen. Het lijkt in de **historische lijn** te liggen en de al langer voorspelde laatste stap te zijn van de afbouw. Het sluit, op het eerste gezicht, aan bij de meer populistische en dus simplistische analyse (minder overheid, minder overheidsniveaus, minder politiek ...) waarbij de provincies, als bestuur in de schaduw, als een overbodig niveau verdwijnen. Het functioneren van de députés, in die populistische benadering vaak voorgesteld als een soort lokale zonnekoningen, voedt dat soort benaderingen, die meestal weinig last hebben van nuances en twijfels. Het is daarbij aansluitend niet moeilijk om enkele concrete voorbeelden van provinciale initiatieven uit te vergroten om de conclusie kracht bij te zetten. Dat is alvast niet de insteek noch de teneur van dit hoofdstuk. We geven in dit hoofdstuk onze **genueanceerde analyse en de twijfels die erbij horen.**

Daarbij laten we de zwaktes die in de huidige provinciale werkingen zitten niet doorwegen: de bureaucratie van regelgeving en interne werking; de verkokering van domeinen binnen de provinciebesturen; de marginalisering van de provincieraad; ad-hoc-initiatieven voor (partij)politieke of persoonlijke profilering; politieke interventies in de dagelijkse werking of in het beheer van de provinciale instellingen ... De provinciebesturen daarop afrekenen zou intellectueel niet eerlijk zijn: dezelfde soorten kenmerken vinden we bij lokale besturen en bij de Vlaamse overheid. Zoals we voor lokale besturen en de Vlaamse overheid doordenken vanuit hun intrinsieke potentieel, moeten we dat ook doen voor de provinciebesturen. En vanzelfsprekend zijn er verschillen tussen de provinciebesturen, zoals die er ook zijn tussen lokale besturen en tussen onderdelen van de Vlaamse overheid. Ook die verschillen zijn geen goed uitgangspunt voor analyse.

De transitie richting de afbouw van de provinciebesturen is geen abstracte oefening. Het is een transitie die provinciaal personeel aanbelangt en voor hen een grote verandering kan betekenen, zoals de cases voor cultuur en sport hieronder aantonen. Daarom alleen al is een respectvolle analyse noodzakelijk. De nood aan nuance en twijfels heeft vooral te maken met een aantal kenmerken van het provinciale bestuur, zowel in algemene zin als in concrete taken, die ingebed zitten in de politiek-ambtelijke organisatie van de provinciebesturen. Het zijn **kenmerken die we in een goed functionerend toekomstig binnenlands**

bestuur willen behouden en zelfs versterken:

- Kernfiguren in de provinciale werking hebben vaak een goede kennis van de lokale besturen en van de problemen en ontwikkelingen in die besturen.
- Er is een korte afstand tussen provinciale kernfiguren en de lokale besturen die het mogelijk maakt om snel op signalen in te spelen.
- Er is een vorm van autonomie die ook kansen biedt om met personeel en financiële middelen te kunnen inspelen op bepaalde behoeften in het veld.
- Provincies kunnen initiatief nemen om de samenwerking te bevorderen binnen de publieke sfeer, maar ook tussen de publieke sfeer en maatschappelijke organisaties.
- Kernfiguren in de provinciebesturen hebben vaak een sterke expertise en kennis van het veld op een aantal specifieke beleidsdomeinen.
- Vanuit die noden in het veld zien zij de behoefte aan integratie van domeinen, aan betere coördinatie en afstemming en soms hebben zij de ruimte om daartoe initiatief te nemen.

Als we de intrinsieke kwaliteiten van de provinciebesturen bekijken en abstractie maken van partijpolitieke relaties binnen provinciebesturen, politieke profilering, bureaucratisering ... dan komen we uit bij een bepaalde organisatiecultuur die we in die 6 kenmerken proberen te vatten. We willen daarmee aangeven dat het om meer gaat dan een zakelijke, functionele analyse van een set van aparte provinciale taken en bevoegdheden waarvoor we een technische oplossing moeten vinden.

De kernvraag is: hoe kunnen we de sterke kanten van het huidige intermediaire niveau tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid in het binnenlands bestuur behouden en zelfs versterken, tijdens en na de afbouw van de provinciebesturen?

Is dat mogelijk en hoe is dat mogelijk? Welke garanties hebben we daarvoor nodig? Hoe kunnen we dat in het binnenlands bestuur verankeren? De transitie van de provinciale taken is op zich al complex, zowel juridisch, als technisch, als financieel, zoals de overdracht van vooral cultuur en sport duidelijk heeft getoond. Het stelt hoge eisen aan het management van die transitie en van de integratie. De belangrijkste complexiteit die door die eerder technische vragen loopt, is hoe we in die transitie de ruimte kunnen behouden en versterken voor de set van de 6 opgesomde kwaliteiten.

6.3.1 De basiskeuze: geen intermediair verkozen politiek niveau

In ons toekomstbeeld voor het binnenlands bestuur is er geen nood aan een rechtstreeks verkozen politiek niveau tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid. Bij die keuze laten we ons, zoals hierboven aan-

gegeven, niet leiden door wat de provincies nu doen of over hoe goed of slecht ze nu werken. De keuze is dus geen gevolg van een appreciatie van het verleden of van de huidige werking, het is wel een gevolg van de basiskeuzes die we maken.

De combinatie van de versterkte verantwoordelijkheid van grotere en meer bestuurskrachtige verkozen lokale besturen met de versterkte gebiedsgerichte werking van de verkozen Vlaamse overheid maakt het onmogelijk om ook nog een rechtstreeks verkozen tussen-niveau te behouden. Er is geen politieke verantwoordelijkheid meer te benoemen die niet binnen die basiskeuzes valt. Ook in de huidige situatie zijn provinciale verkiezingen al moeilijk te verdedigen: voor de beperkte en fragmentaire politieke verantwoordelijkheden die de provincies nu hebben is het laten verkiezen van een volwaardig democratisch toegerust niveau al niet meer verantwoord. Binnen het scenario van ons toekomstbeeld, met nog meer politieke verantwoordelijkheid en capaciteit op lokaal niveau en een te versterken politieke verantwoordelijkheid voor een beter uitgebouwde gebiedsgerichte werking van de Vlaamse overheid is een verkozen provinciebestuur al helemaal niet meer te verdedigen. Er is, letterlijk en figuurlijk, te weinig ruimte om zulke verkiezingen nog te verantwoorden en daarvoor kiezers te mobiliseren.

De provinciebesturen zijn grondwettelijk en juridisch alleen bevoegd voor hun eigen initiatieven. Dat betekent dat in alle Vlaamse regio's heel wat projecten en programma's lopen waarbij de provinciebesturen soms betrokken zijn, maar waarbij zij geenszins het bestuur zijn dat die initiatieven politiek legitimeert en waarvoor zij een democratische verantwoordelijkheid dragen. In teksten van de provinciebesturen staat dat zij het democratische niveau zijn voor gebiedsgericht beleid, maar dat geldt dus alleen voor materies waarvoor de provinciebesturen bevoegd zijn en dat is maar een fractie van wat zich gebiedsgericht afspeelt. Alle projecten en programma's waarvoor de Vlaamse overheid in de regio's bevoegd is, komen niet of slechts indirect en zijdelings op de provincieraden ter sprake: de werking van de vervoerregio's, eerstelijnszones, strategische projecten, complexe projecten, de werking van de bekkencomités, landinrichting ... Dat zou alleen op de provincieraad aan bod kunnen komen, als de provinciebesturen daarvoor politieke bevoegdheid zouden hebben. En dat is met de gemaakte keuzes in de staatshervorming een afgesloten hoofdstuk.

In onze kleine regio volstaan 2 verkozen politieke niveaus (lokaal en Vlaams) ruimschoots voor een effectief binnenlands bestuur en voor een democratisch goed controleerbare werking van de overheid. In ons model gaan we er wel van uit dat het democratisch functioneren van lokale besturen en van de Vlaamse overheid aan sterke opwaardering toe is. We veronderstellen dat het verkozen Europese niveau nog aan belang zal winnen en dat nog lange tijd op federaal niveau een verkozen bestuursniveau zal bestaan. Sowieso zijn er dus geen 2 maar 4 werkzame verkozen overheidsniveaus met doorwerking in en op Vlaanderen. We laten de eventuele oprichting van meer verkozen districten binnen lokale besturen als een vijfde bestuursniveau dan nog buiten beschouwing.

De keuze voor versterkte lokale besturen betekent dat lokale besturen op een groter gebied dan nu meer bestuurskracht moeten ontwikkelen voor meer dienstverlening en voor maatschappelijke opgaven. Een deel van de huidige bovenlokale opgaven internaliseren we binnen de grotere gemeenten en binnen hun lokale democratische ruimte. Waar provinciebesturen nu bijvoorbeeld bezig zijn met de afbakening van kleinstedelijke gebieden, zou dat door de schaalvergroting niet langer noodzakelijk zijn. Het reële kleinstedelijke gebied zou beter moeten aansluiten bij het administratieve gebied dan dat nu het geval is. Ook voor dorpenbeleid en beleid voor het landelijke gebied zouden de lokale besturen sterker moeten zijn dan nu, inclusief voor actieve deelname aan Europese programma's zoals Interreg of Leader. Sterkere lokale besturen moeten ook beter in staat zijn om een sterkere rol te spelen dan nu het geval is in de bovenlokale samenwerking op gebiedsniveau. De provinciebesturen depanneren de (kleinere) lokale besturen nu in een aantal gevallen, dat zou dan niet langer nodig zijn.

De provinciebesturen als een politiek verkozen niveau afschaffen heeft een aantal **secundaire effecten**. Dat zijn niet de redenen waarom wij deze keuze maken, maar het zijn er wel enkele mogelijke positieve gevolgen van: minder bestuurlijke drukte, minder druk naar politieke profilering en administratieve overhead, minder bestuurlijke conflicten binnen de overheid, minder partijpolitisering in de relaties tussen de bestuursniveaus, meer heldere politieke verantwoordelijkheid. Samen met de versterkte lokale besturen en de versterkte gebiedswerking van de Vlaamse overheid zou dat alles tot een effectiever, efficiënter en democratischer binnenlands bestuur moeten leiden.

De keuze voor een versterkte gebiedsgerichte werking van de Vlaamse overheid betekent een betere bestuurlijke organisatie om met lokale besturen en maatschappelijke organisaties tot gebiedsgericht beleid en programma's te komen. Verkozen politici op beide niveaus, beter ondersteund door hun administraties en beter democratisch gecontroleerd, werken daarvoor samen. Het instrumentarium daarvoor moet verbeteren, zowel voor democratische controle als voor de technische vormgeving van die interbestuurlijke samenwerking.

Met de keuze voor de oprichting en versterking van regio's is de bestuurlijke piste van de uitbouw van België op basis van versterkte provinciebesturen, al lang en definitief verlaten. Na 5 decennia staatshervorming moeten we nu volop de kaart trekken van de verbetering van de staatshervorming en van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid heeft zich politiek en ambtelijk geprofileerd en is door een net van administratieve diensten ingebed in het hele Vlaamse grondgebied. De Vlaamse overheid initieert of participeert in alle gebiedsgerichte projecten of programma's die in andere hoofdstukken aan bod komen. Uit onderzoek weten we dat ongeveer 80% van de financiële middelen voor die gebiedsgerichte programma's uit het Vlaamse budget komt (Schraepen e.a., 2021).

6.3.2 De transitie voor provinciale taken en bevoegdheden

We hebben hierboven een aantal sterke punten toegelicht die intrinsiek bij de provinciebesturen aanwezig zijn en die we als kwaliteiten in het binnenlands bestuur willen behouden. We hebben ook aangegeven dat we dat kritisch bekijken: is dat mogelijk, dreigen we eventueel die kwaliteiten te verliezen? **Het voordeel is dat we met de domeinen cultuur en sport 2 voorbeelden hebben die ons kunnen helpen om het debat over de transitie te voeden.** Het gaat bovendien om een periode die het mogelijk maakt om tot evaluatie van de effecten van die transitie te komen. De basislijn is dat een fusie van de provinciale ambtenaren met Vlaamse ambtenaren ons binnenlands bestuur kan versterken, op voorwaarde dat de transitie weloverwogen gebruikmaakt van de veldkennis van de provinciale ambtenaren.

Met het **decreet van 2015** houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provinciebesturen nam de Vlaamse overheid de beslissing om de persoonsgebonden aangelegenheden bij de provinciebesturen weg te halen. Dat ging om cultuur, sport, jeugd en zorg. Cultuur en sport waren de belangrijkste bevoegdheden en we concentreren ons op die domeinen.

1 januari 2017 was de start voor de overdracht van bevoegdheden naar lokale besturen of de Vlaamse overheid. De regeling bouwde een overgangperiode in ('de warme overdracht') van 3 jaar waarbij de bestaande provinciale regelingen onverkort behouden bleven. Dat was voldoende tijd om een eigen Vlaams beleid voor te bereiden.

Voor de **sportsector** gaat het om (1) sport en natuur, (2) bovenlokale sportinfrastructuur, (3) ondersteuning van sportdiensten, (4) evenementen en promotie, (5) G-sport. Dit zijn, in hoofdlijnen, onze conclusies:

- Vrij snel en zonder veel verder overleg is beslist dat de taken naar de Vlaamse overheid zouden gaan. Het spoor van de versterking van de lokale besturen is voor de verschillende taken nauwelijks of niet en niet goed overwogen.

- Sport Vlaanderen (vroeger BLOSO) was al sterk regionaal georganiseerd. De overdracht van en de combinatie met het provinciale personeel heeft dat nog versterkt. Een voormalig leidend ambtenaar van een provincie leidt nu het netwerk van regionale consultants binnen Sport Vlaanderen.
- Sport Vlaanderen heeft de ondersteuning van het overleg over bovenlokale sportinfrastructuur uitgebouwd en ondersteunt dat actief. Hetzelfde geldt voor 'sport en natuur', waar ook een voormalig provinciaal ambtenaar de leiding heeft.
- Sportevenementen en sportpromotie waren zeer ongelijk uitgewerkt tussen de provinciebesturen. Sommige provinciebesturen waren zeer actief, andere nauwelijks. Nu dat bij Sport Vlaanderen zit, is dat planmatiger, doordachter en uniformer over heel Vlaanderen uitgebouwd.
- Voor G-sport verliep de transitie moeizamer ook door specifieke verhoudingen tussen Sport Vlaanderen en Parantee (federatie voor sport voor mensen met een beperking), maar dat lijkt ondertussen ook op de meeste plaatsen redelijk te functioneren, met een uniformer aanbod over heel Vlaanderen.

De algemene conclusie is dat de overdracht van sport vooral een positieve operatie is. De aanvankelijk zeer diverse provinciale regionale ondersteuning is nu overal uitgebouwd. Evenementen en promotie zijn gelijkvormiger uitgebouwd over heel het grondgebied. De aandacht en ondersteuning voor bovenlokale sportinfrastructuur is nu sterker ingebed. Tezelfdertijd ging dat gepaard met een sterke regionale inbedding, herschikking van teams, weloverwogen aanstellingen van voormalig provinciale ambtenaren op leidende functies die met de regionale inbedding te maken hebben. De kennis en expertise van sommige provinciebesturen is bewaard, geconsolideerd, zelfs versterkt en die komt nu heel Vlaanderen ten goede.

Voor **cultuur** ging het om (1) een heel aantal culturele instellingen en infrastructuren; (2) om erfgoed; (3) om de amateurkunsten. Dit zijn, in hoofdlijnen, onze conclusies:

- De overdracht van culturele instellingen naar lokale besturen of naar de Vlaamse overheid heeft voor die instellingen over het algemeen weinig veranderingen meegebracht. De instellingen die naar de Vlaamse overheid zijn overgedragen, waren vaak al met de Vlaamse overheid verbonden. De overdracht van personeel en financiële middelen naar lokale besturen zorgde voor een zachte overgang. Over het algemeen gaat het om steden die zelf al over meer eigen capaciteit beschikten. Her en der zorgde dat voor wat discussie, maar op dit moment lijkt die operatie zonder al te veel fricties te zijn verlopen, met uitzondering van enkele vreemde constructies van overdracht naar bovenbouworganisaties (Het Lijsternest, Karrenmuseum ...) en het dossier van de Warande in Turnhout dat van de stad Turnhout naar de provincie Antwerpen verhuisde.
- De provinciebesturen ondersteunden de bibliotheken onder andere met de automatisering van de collecties en uitleningen. Ze deden dat vooral omdat de Vlaamse overheid op dat vlak eertijds in gebreke bleef. Er waren daardoor 5 systemen. Nu is er op Vlaams niveau één uniform systeem uitgewerkt. Er lijkt weinig discussie dat de centralisering van dit soort IT-toepassingen noodzakelijk was en dus een goede zaak is.
- Voor erfgoed, heemkunde en amateurkunsten is de balans niet positief. De provincies stonden dicht bij die materies en bij de lokale initiatieven en ondersteunden die met door het veld zeer gewaardeerde initiatieven: wedstrijden en toernooien, beperkte subsidies die voor die initiatieven, nagenoeg volledig steunend op vrijwilligers, wel verschil maakten. Na de 'warme overdracht' is daar op Vlaams niveau geen beleid voor ontwikkeld en de provinciale ambtenaren die met erfgoed, heemkunde en amateurkunsten bezig waren, kregen andere functies en de expertise is niet meer voor die materies gebruikt. De balans op het vlak van veldkennis, contact met verenigingen, inspelen op vragen ... is negatief.
- Het decreet bovenlokale cultuurwerking (2018) kon die leemtes niet opvangen. Een tijdelijk specifiek project is niet hetzelfde als een permanente lokale werking. De beoordeling door een Vlaamse commissie staat ver van het veld en de Vlaamse overheid heeft de 'levende' interactie niet vervangen die de provinciebesturen met dat veld hadden uitgebouwd. Het Departement Cultuur staat ver van die praktijken en is daarvoor ook niet georganiseerd.

De eindbalans voor cultuur is gemengd: voor culturele instellingen en voor bibliotheken overwegend positief; voor erfgoed, heemkunde en amateurkunsten overwegend negatief. Het lijkt erop dat de provinciale functies die het meest steunden op sterke interactie met het veld van verenigingen via actief ondersteunende en toegankelijke ambtenaren en politici, grotendeels zijn weggevallen. Dit zijn culturele sectoren waar de transitie tot een minwaarde heeft geleid.

De vergelijking tussen cultuur en sport brengt ons tot enkele conclusies, in hoofdlijnen, die voor de transitie van provinciale taken relevant zijn:

- Het bestaan van 'Sport Vlaanderen' als agentschap speelt een belangrijke rol. Het agentschap had en heeft een **autonome ruimte** tot handelen en de verantwoordelijke ministers hebben dat ook altijd overwegend gerespecteerd. Bij cultuur speelt het departement de centrale rol, werken politieke keuzes op korte termijn constant door en is er van een relatief autonoom agentschap geen sprake.
- 'Sport Vlaanderen' heeft een sterke reputatie, veel expertise in huis (ook een eigen kenniscentrum) en was vooral al lang sterk regionaal uitgebouwd en in die uitbouw operationeel gericht, wat tot heel wat interactie leidde met de lokale sportdiensten. Die sterke lokale inbedding, kennis en expertise was bij cultuur niet aanwezig (met uitzondering van de provinciaal gedeconcentreerde diensten voor erfgoed).
- 'Sport Vlaanderen' heeft er bewust voor gekozen om de transitie van de eigen teams te combineren (de voormalige inspecteurs vervelden tot regionale consultants) met de integratie van de voormalige provinciale ambtenaren en heeft provinciale ambtenaren aan de leiding geplaatst van de regionaal ingebedde werkingen. In het Departement Cultuur ontbrak die strategie volledig en kwamen de provinciale ambtenaren in de interne en politieke logica's van het departement terecht.
- In de sportsfeer is het aanbod eerder technisch en daardoor uniformer. Het is gemakkelijker te spreiden over heel het grondgebied omdat het ook dikwijls gekoppeld is aan infrastructuur. Culturele domeinen zoals heemkunde, amateurkunsten ... zitten in een meer open creatieve sfeer, zijn sterk verweven met de inzet en visie van vrijwilligers, hangen minder samen met infrastructuur. De ondersteuning is minder technisch en functioneel, meer coachend, mee zoekend, eerder op maat gericht dan op uniformiteit.

SAMENGEVAT

De algemene conclusie is vooral dat we de sterke kanten van de voormalige provinciale initiatieven beter behouden en zelfs kunnen versterken:

1. *als die overdracht gebeurt naar Vlaamse organisaties die al sterk gebiedsgericht georganiseerd zijn en in gebiedsgericht ingebed personeel investeren;*
2. *als die organisaties voldoende autonomie vanuit de regering krijgen om zich daarop te organiseren;*
3. *en op voorwaarde dat organisaties daar zelf strategisch mee omgaan in het herplaatsen van provinciaal personeel.*

Die voorwaarden waren bij cultuur voor de vermelde sectoren niet goed genoeg vervuld.

Tijdens de transitie is over de voorwaarden niet goed nagedacht, er is niet geïnvesteerd in de uitbouw van diensten met een sterke veldexpertise en de provinciale ambtenaren die de expertise hadden, zijn niet op de juiste manier ingezet. Voor cultuur verliep de transitie beter voor de instellingen: de kwaliteit van het beheer van die instellingen domineert en het personeel kon dat onverminderd voortzetten op lokaal of op Vlaams niveau. In die gevallen is de 'lokale' kennis en expertise behouden en is alleen het niveau van beheer veranderd.

De elementen van de evaluatie van de transitie van cultuur en sport kunnen we gebruiken om de randvoorwaarden voor de transitie van provinciale taken kritisch te wegen. We gaan daar slechts kort en met te weinig nuance op in:

- Een aantal thema's waarop de provinciebesturen actief zijn bespreken we in de hoofdstukken met maatschappelijke opgaven. De Vlaamse overheid kan, met een zorgvuldige voorbereiding en plan van aanpak, de provinciale medewerkers een plaats geven binnen de Vlaamse overheid, met behoud van hun lokale kennis en expertise. Griffiers kunnen transitie-managers zijn om mee te zorgen voor het behoud van de veldkennis en de ruimte voor lokaal maatwerk. De mogelijke keuze voor de overstap van provinciale ambtenaren naar lokale besturen zou een deel van de transitie kunnen zijn.
- Die hoofdlijn geldt voor de meeste omgevingsgebonden materies: de recreatiedomeinen en de mogelijke samenwerking met lokale besturen, ANB en VLM; toerisme; ruimtelijke planning, stedenbouw en omgevingsvergunningen. Recente hervormingen binnen het Departement Omgeving bieden daarvoor het kader: meer aandacht voor gebiedsgerichte werking en voor omgevingsmanagers.
- De provinciebesturen spelen een belangrijke rol in de waterhuishouding en het beheer van onbevaarbare waterlopen (8700 kilometer van de 12000). Die complexe problematiek behandelen we in het hoofdstuk over waterbeheer vanuit het perspectief van een hervorming van het waterlandschap.
- De Regionale Landschappen zijn recent en opnieuw de bevoegdheid van de Vlaamse overheid, wat integratie met de gebiedswerking van de Vlaamse overheid gemakkelijker zou moeten maken.
- Voor economische initiatieven (via de POM) werken de provinciebesturen vaak nu al nauw samen met het agentschap VLAIO. Dat kan in synergie, zoals dat vroeger (met de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen) al het geval was.
- Tot slot is er het provinciaal onderwijs. Dat lijkt minder een essentiële kwaliteit van provincies te zijn. De mogelijke integratie met OVSG, de koepel voor het gemeentelijk openbaar onderwijs, is eerder al voorwerp geweest van een debat en lijkt de meest wenselijke piste, in tweede orde de eventuele integratie in het GO! (gemeenschapsonderwijs).

De overheveling en integratie van die provinciale bevoegdheden en personeelsleden blijft complex, vergt veel zorg in het transitieproces, maar is te organiseren. De meerwaarde zou moeten zijn dat deze integratie voor meer veldkennis en zin voor maatwerk zorgt in de Vlaamse administratie en dat het daartoe de capaciteit en de competenties versterkt.

6.3.3 Provinciebesturen en gouverneurs

De combinatie van provinciebesturen en gouverneurs zorgt in het debat voor **spraakverwarring**. Deels profiteren de provinciebesturen van die **hybriditeit**: wat de gouverneur aan activiteiten ontwikkelt voor de Vlaamse en/of federale overheid of vanuit eigen initiatief straalt vaak mee af op de provinciebesturen. In de praktijk is er ook sprake van verwevenheid: gouverneurs steunen op een beperkte staf en doen ook een beroep op provinciale ambtenaren voor bijvoorbeeld het management van grote gebiedsprojecten waarvoor de gouverneurs een mandaat krijgen van de Vlaamse overheid. Het omgekeerde gebeurt ook: de versterking van initiatieven van de provinciebesturen door de koppeling met de gouverneur die dan bijvoorbeeld het voorzitterschap waarneemt van stuurgroepen.

Veel gouverneurs gebruiken hun **positie als intermediair** tussen alle overheden vaak ook om te bemiddelen, om dossiers aan te kaarten. Veel gouverneurs zijn ook de eerste vertegenwoordiger van 'hun provincie', inclusief dus de subregio's van hun provincie. Vaak kaarten gouverneurs bepaalde regionale of provinciale thema's aan of nemen ze initiatief om daarvoor actoren samen te brengen.

Vaak ook liggen gouverneurs aan de basis van of legitimeren ze vanuit hun functie gebiedsgericht overleg en aanzetten tot strategische programma's voor bepaalde regio's. Al die functies en rollen zijn belangrijk en moeten we behouden. Dat zou onder andere kunnen door groepen provinciale ambtenaren die nu in de provinciebesturen op stafniveau werken toe te voegen bij de beperkte groep Vlaamse ambtenaren die nu voor de gouverneurs werken.

De bestaffing binnen de Vlaamse overheid voor gebiedsgerichte projecten en programma's zou zo gevoelig kunnen versterken en op het niveau komen dat vereist is om de vele ambities waar te maken. Het is essentieel om die belangrijke **veldgerichte expertise en betrokkenheid bij regio's van huidige provinciale ambtenaren te bewaren, maar om de gebiedsprogramma's ook sterker in te bedden in de organisatie en werking van de Vlaamse overheid.** De versterking van de bestaffing rond de gouverneurs en de gebiedsgerichte uitbouw van de Vlaamse administratie op beleidsdomeinen kan er samen toe leiden dat we de meerwaarde van de functies van provinciebesturen in een fusie met de Vlaamse administratie kunnen behouden en versterken.

SAMENGEVAT

Dit hoofdstuk motiveert waarom er geen rechtstreeks verkozen politieke niveau nodig is tussen lokale overheden en de Vlaamse overheid, als we kiezen voor sterkere lokale besturen en voor een beter gebiedsgericht werkende Vlaamse overheid. We beschrijven de problemen verbonden met de transitie van de taken die provinciebesturen nu opnemen. We omschrijven de sterke kanten van de huidige provinciebesturen: lokale kennis, veldkennis, expertise op bepaalde domeinen, vrij initiatief om lacunes in te vullen. We geven aan dat de transitie delicaat is en op twijfels stuit, voor het behoud van die kwaliteiten bij hetzij de Vlaamse, hetzij de lokale overheid. Met de voorbeelden van cultuur en sport hebben we twee 'testdomeinen' waar belangrijke leerpunten voor de transitie uit te halen zijn. Verder onderzoek is vanzelfsprekend nodig om die leerpunten toe te passen op de belangrijkste domeinen waarop provinciebesturen nu actief zijn.

Rond de gouverneur kunnen ambtenaren werken die goed zijn in gebiedsgericht werken, deels vanuit de Vlaamse overheid, deels provinciale ambtenaren. De selectie van de gouverneurs moet gericht zijn op de competenties om gebiedsgericht overleg goed te organiseren.

BRONNEN

Schraepen, P., De Rynck, F., Voets, J., Vos, D. (2020), De rol van de provinciebesturen in het stadsregionale omgevingsbeleid. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

POLITIEKE VERNIEUWING OP VLAAMS EN LOKAAL NIVEAU

Hoofdstuk 7

7.1 Samenhang van de toekomstvisie met het politieke systeem

In de vorige hoofdstukken wezen we op het belang van het politieke systeem in het functioneren van het binnenlands bestuur. We zijn kritisch over wat we in ons tweede hoofdstuk het 'Vlaamse regime' hebben genoemd: de politieke cultuur die de organisatie en werking van de Vlaamse overheid en praktijken in het binnenlands bestuur domineert. De toekomstvisie die we ontwerpen is voor een belangrijk deel afhankelijk van die politieke praktijken maar kan er zelf ook toe bijdragen om ze te wijzigen. De versterking van het lokale regime en van de gebiedswerking van de Vlaamse overheid kunnen mee hefbomen zijn om tot een beter functionerende Vlaamse overheid te komen, ook voor de werking van het politieke systeem. Dat zou moeten bijdragen tot:

- veel minder Vlaams micromanagement op het lokale niveau;
- betere integratie van beleid en meer collegiaal werken binnen de Vlaamse Regering;
- minder partijpolitisering op Vlaams niveau;
- partijfinanciering die meer op het versterken van lokaal leiderschap is gericht;
- minder cumulatie van mandaten;
- herwaardering van de volksvertegenwoordiging;
- betere samenwerking en handelen vanuit partnerschap;
- betere politiek-ambtelijke verhoudingen gebaseerd op mandaten, lokale samenwerking en ruimte voor lokaal maatwerk. Dat zou kunnen helpen voor de afbouw van de ministeriële kabinetten en de geleidelijke opbouw van een vernieuwende politieke cultuur.

Ook over het politiek functioneren van de lokale besturen zijn we kritisch. De partijpolitisering in het lokaal bestuur en in de verhouding met de Vlaamse overheid is vaak te dominant, de marginalisering van de gemeenteraden is overal een probleem en de politiek-ambtelijke verhoudingen zijn op meerdere plaatsen problematisch. Schaalvergroting is nodig, maar is niet voldoende voor een beter functionerend lokaal politiek systeem. We pleiten onder andere voor decumulatie, zodat het lokale leiderschap centraler staat. De lokale verkiezingen van 2024 verlopen in een grondig gewijzigd kader voor het lokale politieke systeem: de afschaffing van de opkomstplicht, de reductie van de impact van de lijststem, de semi-directe verkiezing van de burgemeesters, de nieuwe regeling voor de vorming van een coalitie. De impact van die hervormingen evalueren is noodzakelijk.

Dit zijn de hoofdlijnen van onze visie die kunnen bijdragen tot politieke vernieuwing:

- We kiezen voor **sterke lokale besturen** om het maatschappelijke en politieke debat over maatschappelijke opgaven dichterbij burgers te brengen en die opgaven met meer bestuurskracht te kunnen aanpakken. Dat moet het **vertrouwen in politiek** versterken. Lokale politiek steunt op directe dialoog met burgers, op het organiseren van het maatschappelijke debat op een herkenbare schaal. Het sterkere lokaal bestuur doet een beroep op de medeverantwoordelijkheid van burgers, het maatschappelijk middenveld en bedrijven. Meer politiek op het lokale niveau moet leiden tot betere politiek in een beter functionerende democratie: meer en beter publiek debat, afwegen van het algemeen belang, meer beroep op de publieke verantwoordelijkheid met inzet van professioneel ondersteunde instrumenten voor publieke participatie, beter geïntegreerd beleid op lokale maat.
- Sterkere lokale besturen met meer bestuurskracht moeten **politiek leiderschap** van burgemeesters en schepenen ondersteunen en instrumenten bieden voor lokaal beleid. Een lokaal politiek mandaat opnemen moet uitdagend zijn, kansen bieden voor burgers met ambities om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in een politiek mandaat om te zetten en zichtbare resultaten te behalen.
- Het lokale politieke mandaat aantrekkelijk maken geldt op de eerste plaats voor de **volksvertegenwoordigers**. Zij moeten zowel in de contacten en het debat met burgers als in de beleidvorming en de publieke controle op het lokale beleid centraler staan dan nu het geval is. Dat betekent dat de partijpolitisering van de gemeenteraden minder zwaar moet wegen en dat er meer evenwicht nodig is in

de verhouding tussen de gemeenteraad en de colleges. Hieronder gaan we daar in het bijzonder op in.

- Sterkere lokale besturen met meer bestuurskracht moeten het **ambtelijke apparaat versterken**. Een sterke administratie is niet alleen nodig om politiek leiderschap met kennis en expertise te voeden, maar ook om een te sterke partijpolitieke impact op en in de organisatie te temperen, de langere termijn meer te laten overwegen op de korte termijn, ad-hoc-beslissingen te vermijden ten voordele van stabiel beleid, het algemeen belang boven het partijpolitiek belang te plaatsen.
- Maatschappelijke opgaven realiseren door sterke lokale besturen vergt een **beter functionerende Vlaamse overheid**: beleidskaders en taakstellingen, beter gecoördineerd, beter ingericht op geïntegreerd beleid, beter georganiseerd voor het partnerschap met de sterkere lokale besturen. Centraal staan een beter georganiseerde Vlaamse administratie met meer rechtstreekse aanwezigheid bij lokale besturen en in gebiedsgerichte organisatievormen, een sterkere Vlaamse volksvertegenwoordiging en een Vlaamse Regering die als collectief beter werk maakt van het binnenlands bestuur.
- Die keuzes houden onder andere in dat we pleiten voor de afbouw of een ernstige **reductie van de omvang van kabinetten** op het Vlaamse niveau en tegenstander zijn van de uitbouw van beleidsinhoudelijke kabinetten op het lokale niveau.

Die keuzes zijn in het belang van 'de politiek' en de politieke partijen zelf. Hun representativiteit staat onder druk, burgers verliezen hun vertrouwen en partijen hun legitimiteit. Als partijen burgers willen motiveren om in het binnenlands bestuur publieke verantwoordelijkheid op te nemen, dan zullen ze mee moeten zorgen voor een politiek systeem dat daartoe meer uitnodigt.

We werken de voorstellen uit in beleidsaanbevelingen, voor het lokale en voor het Vlaamse niveau. We steunen daarvoor op uitgebreidere nota's waarin onderstaande voorstellen meer zijn uitgewerkt.¹⁶

7.2

Politieke vernieuwing op lokaal niveau

We belichten eerst hoe we naar de gemeenteraad kijken en vervolgens naar de werking van het college van burgemeester en schepenen. We herhalen wat we in de inleiding van dit rapport hebben aangegeven: we gaan in dit rapport niet diep in op de interne werking van het lokaal bestuur, dat zou een apart boek vergen. Vanzelfsprekend is dat cruciaal om de voorstellen in dit rapport kansen te geven.

We zetten in op een **betere organisatie en beter management van de gemeenteraad** voor zijn 3 basisfuncties: de volksvertegenwoordigende rol, de beleidsbepalende rol en de controlerende rol. De agendavorming voor die 3 functies moet meer een eigen logica volgen, onafhankelijker van de agenda van het college, maar wel met de nodige afstemming voor de organisatie van het proces voor, naar en na de besluitvorming. Bij de agendavorming hoort de keuze om burgers, middenveld en bedrijfsleven te betrekken in goed georganiseerde publieke debatten, met inzet van technieken om dat alles professioneel te organiseren.

De gemeenteraad zou vanuit zijn volksvertegenwoordigende rol centraal moeten staan in alle vormen van **participatie**: de organisatie, werking en evaluatie van adviesraden en de behandeling van hun adviezen, het werken met gelote burgerpanels in de schoot van de raad, werken met burgerbudgetten, projectgerichte participatie, vormen van deliberatie ...

Het decreet lokaal bestuur bouwt heel wat instrumenten in voor de beleidsbepalende en de controlerende rollen van de gemeenteraad. In de toepassing daarvan is de gemeenteraad nu te afhankelijk van het college. Het is de gemeenteraad die meester moet zijn van die instrumenten.

¹⁶ Sterke gemeenteraden met sterke voorzitters. Memorandum van de voorzitters van de gemeenteraden, opgemaakt door Filip De Ryneck (UGent) en Marian Verbeek (VVSG), januari 2022. Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid, Werken aan het politieke systeem. Naar een sterkere Vlaamse volksvertegenwoordiging, redactie door Filip De Ryneck, Peter Van Humbeek en Wouter Van Dooren voor de VVBB, mei 2019. Zie <https://vvbb.be/categorie/publieke-debat/>.

De versterking van deze 3 rollen vereist:

- de oprichting van een dagelijks bestuur van de raad (voorzitter, fractievoorzitters, ondersteunende ambtenaren, algemeen directeur of gemandateerde);
- de verplichting om te werken met een voorzitter die door de raad is gekozen en geen deel uitmaakt van het college;
- een eigen budget voor de raad (voor de dagelijkse werking, voor sprekers, om publieke debatten te organiseren ...);
- een professionele ambtelijke ondersteuning van de voorzitter en het dagelijks bestuur voor de goede werking van de gemeenteraad, commissies, publieke zittingen ...;
- een gestructureerd overleg met het college en het managementteam van de gemeentelijke administratie over de agendavorming en de afstemming van de agenda's;
- afspraken met het college en de administratie voor de relaties met de diensten bij de dossiervorming voor en besprekingen op de gemeenteraad;
- een apart statuut voor de raadsleden dat hun rechtspositie regelt, met onder andere een verloning naar gelang de tijdsinzet; in het bijzonder een statuut voor de voorzitter van de gemeenteraad;
- de invoering van een duaal systeem, waarbij de schepenen als raadslid ontslag nemen;
- de overweging om, naar Nederlands model, in de schoot van de gemeenteraad te werken met een zogenoemde 'Rekenkamer' (deels samengesteld met externen), die toeziet op de doelmatigheid van het lokaal bestuur. Dat kan zonder probleem binnen de huidige regelgeving: de gemeenteraad regelt autonoom zijn eigen interne werking.

Naast de versterking en herwaardering van de gemeenteraad, is ook op het niveau van het schepencollege meer mogelijk om echt collegialer te werken. De uitbouw van horizontale stafdiensten ([zie het hoofdstuk over het profiel van lokale besturen anno 2030-2040](#)) kan daarvoor een meerwaarde zijn. Het is van belang om in die grotere en sterkere gemeenten voldoende te investeren in coördinatiecapaciteit op het topniveau van de organisatie. Dat is in veel lokale besturen nu een lacune die de bestuurskracht schaadt.

In heel wat gemeenten werken colleges al met zogenoemde thema- of beleidscolleges (samen met het managementteam en de diensthoofden). Sommige lokale besturen maken al werk van homogene bevoegdheidspakketten in de bevoegdheidsverdeling en hier en daar experimenteren lokale besturen met de verdeling van projecten binnen het college in plaats van statisch omschreven bevoegdheden. Al die initiatieven dwingen de burgemeester en schepenen om ook boven hun individuele bevoegdheden uit te stijgen en meer generiek, in het belang van de gemeente te denken. De versterking van de gemeenteraad zou moeten helpen om de druk op de ketel te houden en dus ook kritisch te zijn over de werking van het college.

Het gaat daarbij dus duidelijk over meer dan alleen de burgemeester. **Ook schepenen hebben een cruciale taak om meer vanuit een burgerperspectief, meer op basis van concrete maatschappelijke opgaven en meer vanuit beleidsdoelstellingen te denken.** We stellen wel voor om met **minder uitvoerende politici** te werken. In de lokale besturen zijn nu teveel uitvoerende politici in functie. Met minder schepenen streven we naar minder partijpolitisering van de besluitvorming; minder ad-hoc-beslissingen; meer kansen tot betere integratie van beslissingen; meer inzet op strategische keuzes in het college; minder tussenkomsten in het uitvoerende niveau van de administratie en meer evenwicht in de verhouding met de gemeenteraad. Het is vanuit dezelfde motivering dat we de uitbouw van politieke kabinetten, zoals die nu vooral in Gent en Antwerpen functioneren, met inhoudelijke functies bij burgemeesters en schepenen, niet wenselijk vinden. Dat zet een rem op het collectief handelen en kan tot marginalisering van de administratie leiden.

Politieke vernieuwing op Vlaams niveau

Ook voor het Vlaamse politieke niveau formuleren we voorstellen. We leggen daarbij vooral de nadruk op de organisatie en werking van het Vlaams Parlement. Binnen het Steunpunt en binnen de SERV zijn initiatieven bezig met voorstellen voor de verbeterde werking op het niveau van de Vlaamse Regering en de top van de administratie.

In het recente verleden doken wel vaker voorstellen op voor de hertekening van de kiesomschrijvingen voor het Vlaams Parlement. De huidige provinciale omschrijvingen plaatsen de volksvertegenwoordigers op grotere afstand dan dat het geval was met de vroegere kiesarrondissementen. In onze toekomstvisie krijgt de gebiedswerking van de Vlaamse overheid een prominente rol als scharnier tussen het lokale en het Vlaamse niveau. We bouwen de referentieregio's uit als platform voor die gebiedswerking. Dan is het misschien het overwegen waard om van die referentieregio's de kiesomschrijvingen voor het Vlaams Parlement te maken, zodat de gebiedswerking ook in het parlement structureel is ingebouwd. Misschien, want in het kader van dit project konden we dit niet verder uitwerken of aftoetsen.

We hadden het in onze hoofdlijnen over de noodzaak tot afbouw, de reductie van de kabinetten van de Vlaamse ministers. In het recente verleden is al een afslanking toegepast maar dat zou nog verder moeten gaan. De kabinetsvorming versterkt de partijpolitisering, het kortetermijndenken, de ad-hoc-beslissingen, de marginalisering van de kennis en expertise bij de administratie, het gebrek aan integratie over de verdeelde bevoegdheidsdomeinen. We moeten evolueren naar vooral administratief ondersteunende kabinetten, meer investering in de ambtelijke capaciteit voor de beleidsvoorbereiding en een betere organisatie van het politiek-ambtelijk overleg.

De werking van het Vlaams Parlement moet minder een afspiegeling zijn van de agenda van de Vlaamse Regering. Het is essentieel dat de **agenda van het parlement losser staat ten opzichte van de uitvoerende macht**. Volgende voorstellen kunnen daartoe bijdragen:

- In het beleidsplan van de nieuwe voorzitter van het Vlaams Parlement zou de bepaling moeten staan dat het parlement jaarlijks een **eengemaakte en gecoördineerde parlementaire agenda** opmaakt. Daarin staat welke dossiers het parlement op eigen initiatief wil oppakken, welke evaluaties van decreten het op de agenda wil, welke themadebatten met belanghebbenden het wil organiseren, welke budgetten het daarvoor wil voorzien en hoe het parlement aan die dossiers wil werken. Dat kan gaan over een reeks maatschappelijke opgaven waarvoor langetermijnvisies nodig zijn, over de gescheiden bevoegdheden van de regering heen. Conform de toekomstvisie op het binnenlands bestuur gaat het daarbij ook altijd over de interbestuurlijke verhoudingen met de lokale besturen en over de organisatie van het binnenlands bestuur, gericht op die opgaven.
- Het parlement zou van de Vlaamse Regering **bij belangrijke dossiers een 'roadmap'** moeten vragen: dat bevat de planning van de belangrijkste stappen in het proces van besluitvorming, inclusief de participatiemomenten. Het parlement kan met de regering afspraken maken over richtlijnen bij de opmaak van memories van toelichting bij ontwerpen van decreten. Dat houdt dan ook afspraken in over de betrokkenheid van het parlement in de verschillende procesfasen.
- Het parlement moet waken over de **kwaliteit van de Vlaamse regelgeving**. Het parlement kan de regering vragen om zelfevaluatie van de regelgeving op te maken en kan zelf in het jaarlijks programma evaluaties van regelgeving vooropstellen. Daartoe hoort in het bijzonder de reguleringsagenda in de interbestuurlijke verhoudingen met de lokale besturen.
- De interne organisatie van het Vlaams Parlement zou losser moeten staan ten opzichte van de organisatie van de regering en onafhankelijker ten opzichte van de bevoegdheidsverdeling in de regering. Het parlement kan zich deels of tijdelijk **rond opgaven organiseren en niet rond bevoegdheden**. In dat kader past ook de opvolging van de gebiedsgerichte organisatie van de Vlaamse overheid en de gebiedsgerichte programma's die aan bod kwamen in eerdere hoofdstukken.

- Het Vlaams Parlement kan meer werk maken van de organisatie van **publieke debatten** en zich niet beperken tot de soms te obligate hoorzittingen. Participatieve processen met burgers, middenveld en bedrijven zouden zich in de schoot van het parlement moeten ontwikkelen. Dat vergt professionele ondersteuning en voorbereiding. Het parlement kan meer werk maken van ad-hoc-commissies, van themadebatten, van een draaiboek met minimale voorwaarden voor zinvolle hoorzittingen, de uitwerking van groen- en witboeken. Het systematisch en goed onderbouwd en voorbereid overleg met de lokale besturen over de interbestuurlijke verhoudingen met de Vlaamse overheid kan daarvan een onderdeel zijn.
- De voorstellen vereisen investering in **capaciteit en competenties van de diensten die de parlementaire werking ondersteunen**. De versterking van het parlement kan ook via de koppeling met organisaties die passen bij de rollen die de volksvertegenwoordiging vervult.
- Het Vlaams Parlement maakt nu al in toenemende mate gebruik van het werk van het Rekenhof, maar dat kan zeker nog intenser en systematischer. Naarmate de Vlaamse overheid meer werk maakt van een prestatiebegroting, gekoppeld aan de Vlaamse Brede Heroverweging, zou het Vlaams Parlement hier ook steeds meer gebruik van moeten maken, ingebed in een **systematische cyclus van opvolging en evaluatie**. De opvolging en evaluatie van gebiedsgerichte programma's maakt daarvan deel uit.

De herwaardering van die volksvertegenwoordiging is cruciaal, maar **ook op het niveau van het uitvoerende orgaan (Vlaamse Regering)** zijn er mogelijkheden om met een vernieuwd elan te werken. We hadden het daarbij al over de afbouw van kabinetten, minder micromanagement en een herwaardering van de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Essentieel is dat een **Vlaamse Regering ook meer collegiaal** optreedt en minder op individuele profilering focust. Veel dossiers en maatschappelijke opgaven zijn per definitie ook complex en transversaal van aard, over individuele bevoegdheden heen. Net zoals op lokaal niveau thematische/inhoudelijke beleidscolleges plaatsvinden, zijn ook op Vlaams niveau themavergaderingen mogelijk over concrete maatschappelijke opgaven of complexe dossiers. In Nederland zijn dat interministeriële commissies of zogenoemde 'onderraden'. Ook voor het Vlaamse niveau is de redenering dat de versterking van het Vlaamse Parlement de druk moet verhogen tot meer collegiaal werken binnen de Vlaamse Regering. We verwijzen voor de aanbevelingen over de werking van de regering naar het nog lopende studiewerk binnen het Steunpunt en binnen de SERV.

BRONNEN

De Rynck, F., Verbeek, M. (red) (2022), Sterke gemeenteraden met sterke voorzitters. Memorandum van de voorzitters van de gemeenteraden, Brussel: VVSG, januari 2022.

De Rynck, F., Van Humbeeck, P., Van Dooren, W. (red) (2019), Werken aan het politieke systeem. Naar een sterkere Vlaamse volksvertegenwoordiging. Brussel: Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid (VVBB), mei 2019.



AGENDA VOOR EEN ZORGVULDIG TRANSITIEPROCES

Hoofdstuk 8

De meerwaarde van deze toekomstvisie is dat we geïntegreerd kijken naar het binnenlands bestuur en ideeën voor een nieuwe bestuurlijke architectuur en cultuur doordenken, dwars door maatschappelijke uitdagingen. De noodzaak van een toekomstvisie was de rode draad door meer dan 240 gesprekken, zowel met topambtenaren en politici, als academici en middenveldorganisaties. Het proces zelf, maar ook de polycrisis van de voorbije jaren, zorgde voor het aanvoelen dat de urgentie groot is, ook bij de politieke partijen. 2024 is een momentum met verkiezingen op alle niveaus. Het is belangrijk om:

1. Het gevoel van **urgentie** en het **draagvlak** voor een integrale hervorming te bewaren (politieke agendasetting, met behulp van het publieke debat over deze toekomstvisie en ook de druk vanuit het middenveld).
2. De **samenhang** van die hervormingen te bewaken en dus **niet aan cherrypicking** te doen. We benaderen het binnenlands bestuur als een geheel.
3. Zorg te dragen voor het transitieproces zelf: zowel op het vlak van de verdere inhoudelijke uitwerking ervan in concrete plannen, timing, groen-/witboeken en decretale kaders) als op het vlak van het **managen van de transitie zelf** (mensen en middelen, realisatie en monitoring van concrete transitieprogramma's). Op dit moment is daar onvoldoende denk- en menskracht op het Vlaamse niveau voor aanwezig, zowel politiek als ambtelijk.
4. We hopen dat dit rapport leidt tot een maatschappelijk en politiek debat over de overheid en het binnenlands bestuur. Dat debat zou moeten leiden tot een proces met duidelijke stappen:
 - Kader voor hervormingen opmaken: **referentiekader voor fusies** (meteen bij de start van een nieuwe Vlaamse Regering) en **kaart voor de referentiezones** (zie hoofdstuk 4.3).
 - Een principiële beslissing nemen over de provinciebesturen en een plan maken voor de transitie.
 - Starten met de voorbereiding van een kader voor gebiedsgerichte werking en de daaraan aangepaste organisatie van de Vlaamse overheid.
 - De voorstellen voor betere interbestuurlijke verhoudingen concreet maken met de 11 hoofdstukken over maatschappelijke opgaven als inspiratie.
 - De ideeën uit de vernieuwing van het politieke systeem en de opwaardering van de volksvertegenwoordiging verfijnen en in een **regelgevingsagenda** omzetten. Voor aspecten en deelthema's is een aanpassing van het **decreet lokaal bestuur** nodig.
 - De voorstellen voor fusie richting 2030 koppelen aan het dossier van de hervorming van het Gemeentefonds.
 - Werk maken van een kader voor personeel dat bij hervormingen betrokken is: toekomstvisie, tijdschorsing en overgangsmaatregelen, ook op het vlak van het borgen van de zogenoemde verworven rechten binnen het Vlaams Personeelsstatuut (zie hoofdstuk 6.2.3 en de rol van het Agentschap voor Overheidspersoneel - AgO).
 - Het traject naar gestimuleerde en vervolgens verplichte fusies **voorbereiden door een stappenplan met mijlpalen**.

Deze toekomstvisie is dus geenszins een eindpunt. Meerdere ideeën en voorstellen in dit rapport vergen nog meer uitwerking. Bij de start is een kadernota op regeringsniveau nodig met vastlegging van de hoofdlijnen en de belangrijkste principes. Belangrijk is vooral een **visie op lange termijn over minstens 2 legislaturen heen**.

Belangrijk is om voldoende oog te hebben voor het **managen van de veranderingen zelf: de goede voorbereiding, de inzet van projectteams en transitie managers en ook het aspect van voldoende tijd voor het realiseren van de integratie en verandering**.

Hieronder doen we alvast een aanzet tot een mogelijke tijdstabel richting 2024 en 2030 op basis van de referentiezones. **2024** (regeerverklaring met principe van hervorming op de diverse niveaus), **2025** (start nieuwe gemeentelijke legislatuur, referentiezones en kader voor fusies), **2027** (tussentijdse fusies mogelijk

maken), **2029** (Vlaamse verkiezingen, een volgend pakket aan maatregelen en hervormingen), **2031** (start nieuwe gemeentelijke legislatuur) zijn daarin belangrijke mijlpalen.

Toekomstvisie – Transitie 2024 richting 2030		
Toekomstvisie 2023:	Referentiezones 2024/2025:	Stappenplan tot 2030/2031:
Noodzaak aan een schaalvergroting	Op basis van logische zones	Schaalvergroting organisch; stimulansen via wortel/stok: bv. sturen via subsidies, personeel en bevoegdheden
<ul style="list-style-type: none"> • Nu is er geen sturing • Referentiekader in de nieuwe legislatuur 	<ul style="list-style-type: none"> • “Logische” entiteiten • (PZ/ELZ/centrumfuncties) • Indicatieve kaart (Steunpunt bestuurlijke vernieuwing Vlaanderen) • Debat in referentieregio (moderatie gouverneur) • Schaalvergroting in zones 	<ul style="list-style-type: none"> • Tussentijdse fusies 2027 indien onvoldoende effect, verplichte fusies in 2030 • Gemeentefonds hervorming • Hervorming Vlaamse overheid • Instrumenten gebiedsgerichte werking binnen referentieregio's • Overdracht provinciale taken, personeel en middelen

We voorzien een rol voor **gouverneurs, griffiers** en/of visitatiecommissies in die stappen (zie hoofdstuk 4.3 en 6.3.2). We kunnen het proces van fusies stimuleren met extra bevoegdheden; door provinciale of Vlaamse personeelsleden over te dragen; een hervorming van doelsubsidies; en met wat we nu nog kennen als een fusiebonus.

We kunnen de mogelijkheid tot **tussentijds fusioneren** opnemen in het decreet. 2027, halverwege de legislatuur, is daarvoor een geschikt moment. Een reeks geslaagde samenvoegingen kunnen een domino-effect met zich meebrengen.

Als dit traject in de nieuwe legislatuur niet de gewenste resultaten biedt, kan de Vlaamse overheid beslissen, tegen 1 januari 2031 om fusies **verplicht** door te voeren binnen die referentiezones. In 2030 zouden dan verkiezingen plaatsvinden in gefuseerde lokale besturen.

The background is a vibrant yellow color. It features several large, overlapping, semi-transparent yellow shapes that create a sense of depth and movement. These shapes include a large circle on the left, a smaller circle in the upper center, and a rectangular shape at the bottom left. The overall composition is modern and minimalist.

**DE VISIE
DOORGEDACHT
OP 11
MAATSCHAPPELIJKE
OPGAVEN**

Hoofdstuk 9

1. Veiligheidszorg
2. Mobiliteitsbeleid
3. Omgevingszorg (ruimtelijke ordening, bouwshift)
4. Integraal waterbeheer (waterhuishouding, droogte- en waterproblematiek)
5. Economie en innovatie
6. Publieke infrastructuur: de toekomst van de nutssector
7. Vrijetijdsmateries (jeugd, cultuur, sport, bib, erfgoed, toerisme, vrijetijdsparticipatie)
8. Sociaal beleid (het brede welzijnsbeleid)
9. Eerstelijnszorg
10. (Sociaal) wonen
11. Arbeidsmarkt (en activeringsbeleid)

Deze teksten kunt u lezen op www.toekomstvisievlaanderen.be.

WAAROM DEZE THEMA'S?

- *Alle 11 thema's komen aan bod in het huidige Vlaams regeerakkoord (bv. activering, bouwshift).*
- *De thema's gaan in op verschillende van de 17 ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's), de 7 officiële Vlaamse transitie-uitdagingen van de Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie en de nota 'Visie 2050'.*
- *Het gaat over een divers pallet aan grondgebonden en persoonsgebonden thema's: ruimtelijke materies (ruimtelijke ordening, mobiliteit, waterhuishouding), vrijetijdsmateries, economie en arbeidsmarkt, integrale veiligheid en welzijnsthema's.*
- *Het zijn zowel domeinen waarin al veel gedecentraliseerd is (bv. vrije tijd) als beleidsthema's waarin nog veel centraal geregeld is (bv. arbeidsmarkt).*
- *Het gaat zowel om Vlaamse/provinciale/lokale materies (bv. ruimtelijke ordening, wonen en waterhuishouding) als domeinen met een duidelijk federale link (activering, veiligheidszorg, mobiliteit, eerstelijnszorg en welzijn);*
- *Het gaat zowel om klassiek publieke thema's (bv. ruimtelijke ordening, water) als om thema's waarbij de overheid eerder een flankerende of regisseursrol opneemt in interactie met private en non-profit-actoren (bv. welzijn, zorg).*

Binnen elk van die thema's hebben we gepraat met zowel academische experts als met Vlaamse en lokale topambtenaren, zo nodig ook federale of provinciale verantwoordelijken. Veel beleidsdocumenten en beleidsverklaringen zijn in die hoofdstukken verwerkt.

We beschrijven telkens de maatschappelijke opdrachten. Op basis van die probleemstelling bouwen we het profiel op van het lokaal bestuur in de toekomst (zie hoofdstuk 3 - 'profiel van het lokaal bestuur 2030-2040'). We beschrijven wat dat betekent voor het lokaal bestuur, voor de Vlaamse overheid en voor de interbestuurlijke verhoudingen. De focus ligt vooral op de complexere interbestuurlijke relaties en het probleem van bestuurskracht. We gaan minder in op alle initiatieven en het actieve beleid dat lokale besturen met hun eigen lokale beleidsvrijheid nu al vormgeven. Het is juist omdat we al die lokale initiatieven zo belangrijk vinden dat we in dit rapport voorstellen formuleren om lokale inzet meer ruimte te geven.

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever. Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.



STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING



 Politics & Public Governance
Universiteit Antwerpen

