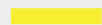


## **Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen**



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](http://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 Demuyndck, 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 Gijsegem, 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 Vandenhaute, 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

<b>Colofon</b>	<b>2</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1 / Situering van de opdracht en de totstandkoming van de toekomstvisie</b>	<b>15</b>
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
<b>2 / Het Vlaamse regime en het lokale regime: het belang van samenwerking</b>	<b>21</b>
<b>3 / Profiel van het lokaal bestuur 2030-2040</b>	<b>26</b>
3.1 Collectieve maatschappelijke opgaven	27
3.2 Bereikbare en klantgerichte dienstverlening	31
3.3 Welke organisatie is daarvoor nodig?	32
<b>4 / Sterkere lokale besturen voor meer bestuurskracht</b>	<b>35</b>
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



<b>5 / Interbestuurlijke verhoudingen in het binnenlands bestuur: (de)centralisatie en samenwerking</b>	<b>74</b>
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
<b>6 / Gebiedsgericht werken vanuit de Vlaamse overheid: coördinatie en integratie in het Vlaams binnenlands bestuur</b>	<b>89</b>
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
<b>7 / Politieke vernieuwing op Vlaams en lokaal niveau</b>	<b>117</b>
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
<b>8 / Agenda voor een zorgvuldig transitieproces</b>	<b>123</b>
<b>9 / De visie doorgedacht op 11 maatschappelijke opgaven</b>	<b>126</b>

# **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](http://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 transitie 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.