

# BinnenBand

jaargang 16 nr. 73 - juni 2011

EEN BAND TUSSEN BINNENLANDS BESTUUR EN DE LOKALE BESTUREN

Overheidspersoneel in beweging

Een nieuwe lokale en provinciale kieswetgeving in de maak

Witboek interne staatshervorming goedgekeurd

Beleidsplanning

Financiering van de erediens in Vlaanderen

Centraal aanspreekpunt Midden- en Oost-Europese (Roma)migratie

Projecties bevolking en huishoudens Vlaamse steden en gemeenten, 2009-2030

Hoe tevreden zijn de lokale besturen over de werking van de Vlaamse administratie?

06/11

# Een nieuwe lokale en provinciale kieswetgeving is in de maak

Lees hierover meer op pagina 15

## colofon

BinnenBand  
tweemaandelijks uitgave van het  
Agentschap voor Binnenlands Bestuur  
Vlaamse overheid

bestemd voor o.m. de gemeentebesturen,  
de intergemeentelijke verenigingen,  
de gemeentebedrijven,  
de provinciebesturen en de OCMW's

## verantwoordelijke uitgever

Guido Decoster, administrateur-generaal  
Boudewijnlaan 30 bus 70, 1000 Brussel

## hoofredactie

Katie Heyse - 02 553 39 90

## redactieraad

Kris Coupé, Janneke Cocle,  
Jeroen Dejonckheere, Tom Doesselaere,  
Chris Rollewagen, Lieve Raiglot,  
Martine Tobback, Ann François,  
Anit Vervoort

## lay-out

Sylvie Van de Waeter

## coördinatie en eindredactie

afdeling Organisatie en Beheer

## druk

Antilope, Lier

## illustratie cover

De Roma

Afgiftekantoor Antwerpen X

## in dit nummer

- 3 Overheidspersoneel in beweging
- 15 Een nieuwe lokale en provinciale kieswetgeving is in de maak
- 16 Witboek interne staatshervorming goedgekeurd: eerste stappen in de richting van een nieuwe bestuurlijke organisatie
- 21 Beleidsplanning: de politieke visie op de organisatiemissie vertalen in sturende beleidsdoelstellingen
- 27 Financiering van de erediensten in Vlaanderen
- 33 Centraal aanspreekpunt Midden- en Oost-Europese (Roma)migratie ter ondersteuning van de lokale besturen
- 36 Projecties bevolking en huishoudens Vlaamse steden en gemeenten, 2009-2030
- 49 Hoe tevreden zijn de lokale besturen over de werking van de Vlaamse administratie?
- 50 Tot slot

# Overheidspersoneel in beweging

Onder de kop 'Jobhoppertussen Vlaams en federaal' kondigde de Jobat-bijlage bij De Standaard van 16 en 17 april 2011 twee initiatieven van de Vlaamse Regering aan ter bevordering van de externe personeelsmobiliteit. De titel van het Jobat-artikel was enigszins misleidend, want beide initiatieven hebben in eerste instantie de bedoeling een overheidsarbeidsmarkt te creëren binnen het Vlaamse Gewest, waarbij de vrijwillige verandering van werkgever tussen lokale overheden onderling en tussen lokale overheden en de diensten van de Vlaamse overheid, vergemakkelijkt wordt.

## Die initiatieven slaan op:

1. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 2011 houdende regeling van de externe personeelsmobiliteit tussen sommige lokale en provinciale overheden onderling en tussen sommige lokale en provinciale overheden en de diensten van de Vlaamse overheid onderling, en houdende enkele maatregelen ter ondersteuning van de personeelsmobiliteit tussen lokale en provinciale overheden met hetzelfde werkingsgebied.
2. Een aanpassing van het Vlaams Personeelsstatuut, waarbij een vergelijkbare regeling van externe personeelsmobiliteit ingevoerd wordt in omgekeerde richting, namelijk vanuit de lokale en provinciale overheden naar de diensten van de Vlaamse overheid.

In dit artikel schetsen we de context van personeelsmobiliteit. Vervolgens gaan we dieper in op de recente initiatieven van de Vlaamse Regering ter bevordering van de externe personeelsmobiliteit en brengen we kort de interne personeelsmobiliteit in herinnering. Personeelsmobiliteit wordt daarbij benaderd als instrument van het human resources management.

## Jobhoppert een nieuwe trend?

Waarnemers in de HR-wereld hebben het over een nieuwe trend op de arbeidsmarkt: jobhoppert. Loopt het echt zo'n vaart of is nuancering geboden? Zijn er factoren aan het werk die effectief aanzetten tot meer personeelsmobiliteit?

Voor arbeidsmarktdeskundigen ligt het voor de hand dat de economische toestand een doorslaggevend factor is voor beweging op de arbeidsmarkt: "Vrijwillige jobmobiliteit of spontane veranderingen van werkgever nemen toe in tijden van economische groei en toenemende jobcreatie..."<sup>(1)</sup>. Personeelsmobiliteit is conjunctuurgebonden, en dat is ook logisch. Veranderen van werkgever kan nu eenmaal het risico inhouden van mislukking en dus van baanverlies. Een goede conjunctuur die gepaard gaat met een grote vraag naar arbeidskrachten verkleint het gevaar dat men daarbij in de werkloosheid belandt.

In het voorjaar 2011 pakten zowel Securex als Manpower uit met resultaten van onderzoeken, waaruit blijkt dat veranderen van werkgever in de lift zit. Beide onder-

zoeken slaan op de privésector. Volgens het onderzoek van Manpower verwacht de Belg "zijn loopbaan bij gemiddeld 6,4 werkgevers te slijten. Vrouwen (5 werkgevers) zijn iets trouwer aan hun baas dan mannen (6,8 werkgevers). Twintig procent van de Belgen verwacht zelfs bij tien of meer verschillende werkgevers tewerkgesteld te worden. Ter vergelijking: van de huidige gepensioneerden heeft één op de drie zijn of haar leven lang bij hetzelfde bedrijf gewerkt."<sup>(2)</sup>

Het onderzoek van Manpower werd door een onafhankelijk onderzoeksbureau uitgevoerd bij 3000 Belgen. Het betreft verwachtingspatronen en is als zodanig geen weergave van het reële vrijwillige personeelsverloop. Het geeft wel een tendens aan die het gevolg is van een mentaliteitswijziging bij werknemers. Die mentaliteitswijziging wordt in de HR-literatuur ook gespot bij de werknemers van de zogenaamde Y-generatie. Met de Y-generatie worden de mensen aangeduid die geboren zijn tussen grofweg 1976 en 1990, de huidige twintigers en dertigers dus. (De leeftijdsgrenzen verschillen weleens naargelang van de bron.) Die generatie werknemers zou zich anders positioneren ten aanzien van de arbeidsmarkt. Ze stelt

<sup>1</sup> W. Herremans en S. Vansteenkiste, Is jobmobiliteit bevorderlijk voor de werkzekerheid? Over loopbaanpatronen en hun effecten, Ontwerp WSE rapport 2 juli 2010, steunpunt Werk en Sociale Economie, KUL, p.5.

<sup>2</sup> B. Vandenbussche in Jobat, De Standaard van zaterdag 16 en zondag 17 april 2011, p. 12-13; D. Ducheyne, HR-manager Securex, in Jobat, De Standaard van zaterdag 9 en zondag 10 april 2011, p. 7. en KoVe in Het Belang van Limburg van 28 februari 2011, p.1.





hogere eisen op het vlak van jobsatisfactie. Ze legt niet alleen de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden (loon, extra-legale voordelen, vakantiedagen...) in de weegschaal, maar ook een reeks kwalitatieve elementen zoals jobinhoud, mogelijkheden voor persoonlijke groei en afwisseling in ervaring, beslissingsruimte en verantwoordelijkheid, een participatieve organisatiecultuur, ruimte voor een goede combinatie van werk en gezin... R. K. Sprenger betoogde in het begin van de jaren negentig al dat, ongeacht werknemersgeneraties, een en ander een logische ontwikkeling is in een samenleving die een behoorlijk algemeen welvaartspeil bereikt heeft en waarin de scholingsgraad van de werknemers alsnog toeneemt. In De Motivatie Mythe benadrukt hij dat die kwalitatieve elementen belangrijkere stimulansen zijn voor arbeidsprestaties en in het HR-beleid meer aandacht zouden moeten krijgen dan de eindeloze zoektocht naar extra financiële of materiële incentives <sup>(3)</sup>.

Securex stelde vast dat de vrijwillige verandering van werkgever in 2009 6,6% bedroeg, maar in 2010 weer steeg tot 7,8%. De cijfers vertonen grote verschillen tussen sectoren en tussen leeftijden. In 2010 veranderde meer dan 15% van de min-25-jarigen van werk. Bij de 50 tot 54-jarigen was dat slechts 3,5%. Het personeelsverloop was het grootste vanuit kleine organisaties in sectoren met minder gunstige arbeidsvoorwaarden.

Een en ander bevestigt wat het gezond verstand ingeeft. Nieuwkomers op de arbeidsmarkt hebben de ervaring van meerdere betrekkingen of werkgevers nodig alvorens zich te settelen in een bepaalde baan. Ook de zoektocht naar betere primaire arbeidsvoorwaarden is een belangrijke motor voor verandering van werkgever. Die vaststelling is niet zonder belang voor de organisatie van de externe personeelsmobiliteit tussen lokale overheden onderling en tussen lokale overheden en de diensten van de

Vlaamse overheid onderling. Maximale bescherming van het salaris bij overstap van de ene overheid naar de andere is essentieel. Omgekeerd geeft het aan dat externe personeelsmobiliteit ook begrensd wordt door de mate van verwantschap tussen overheden op het vlak van primaire arbeidsvoorwaarden. Hoe sterker de overheden op dat vlak uiteengroeien, hoe beperkter of hoe eenzijdiger de externe personeelsmobiliteit zal worden.

De cijfers van Securex zijn gebaseerd op een analyse van de databanken van het eigen sociaal secretariaat. 86.000 Belgische werknemers uit de privésector werden daarbij in aanmerking genomen. De cijfers zijn, in tegenstelling tot die van Manpower, een weerspiegeling van de bestaande toestand. Securex merkt daarbij op dat de Belgische werknemer in vergelijking met zijn Europese buur nog behoorlijk trouw is aan zijn werkgever.

<sup>3</sup> R. K. Sprenger, De motivatie mythe, Addison-Wesley, Amsterdam, 1996.

Zonder dat we ingaan op methodologische kwesties, blijkt uit de Securexgegevens alvast dat er nog een groot verschil is tussen verwachtingspatronen, al dan niet uitgedrukt bij gelegenheid van een enquête enerzijds, en het reële vrijwillige personeelsverloop naar een andere werkgever anderzijds.

Daar komt nog bij dat externe personeelsmobiliteit verwant is aan interne personeelsmobiliteit. Grotere organisaties kunnen aan de kwalitatieve behoeften van de hedendaagse werknemers ook, of althans toch gedeeltelijk, tegemoetkomen via interne personeelsmobiliteit.

De overheden komen van ver als het over interne en externe personeelsmobiliteit gaat. Personeelsmobiliteit had overwegend een negatieve bijklank. Het gebruik ervan was verbonden met problematische personeelsituaties of personeels-overtallen. In het beste geval zat ze in de 'informele' sfeer of was ze het gevolg van bevoegdheidsherschikkingen. Er was dan ook vooral sprake van 'ambtshalve' herplaatsing of personeelsoverdracht. Het nut van vrijwillige personeelsmobiliteit scheen vele overheden te ontgaan. Zo hebben de gemeenten en OCMW's (en ook hun personeelsleden) decennia de bestaande regeling van de vrijwillige mobiliteit van het KB 519 van 31 maart 1987, die toch verwantschap vertoont met de nieuwe regels over de territoriale personeelsmobiliteit, links laten liggen, hoewel die van rechtswege van toepassing was op de gemeenschappelijke betrekkingen van gemeente en OCMW.

Maar ook de overheidswerknemers zelf hebben traditioneel de naam 'honkvast' te zijn. Die stelling gaat echter niet meer op voor de overheidswerknemers van de zogenaamde Y-generatie. Ook bij de overheden wordt er een groter vrijwillig personeelsverloop vastgesteld, meer bepaald bij de jongere werknemers. Naast een veranderende mentaliteit is ook de ombouw van de overheidsorganisaties van een piramidale naar een vlakke structuur met minder hiërarchische tus-

senlagen een push-factor. Er zijn minder verticale doorstromingskansen. Interne en externe personeelsmobiliteit kunnen dan eventueel een uitweg bieden. De behoefte aan meer horizontale mobiliteit blijkt bijvoorbeeld uit de personeelspeilingen bij de Vlaamse overheid. Helaas zijn er over het vrijwillige interne en externe personeelsverloop op jaarbasis bij de lokale overheden momenteel geen cijfers voorhanden.

Zowel de lokale overheden als de Vlaamse overheid worden gekenmerkt door een omgekeerde leeftijdspiramide. De aankomende pensioneringsgolf zal grote gaten slaan in het personeelsbestand. Veel vacatures zullen vervuld moeten worden, hetzij door aanwerving, hetzij door interne personeelsbewegingen als bevordering en interne personeelsmobiliteit, hetzij door externe personeelsmobiliteit tussen overheden. Daaronder zullen er ook kritieke functies zijn die een behoorlijke bagage bij de overheid veronderstellen en waarvoor de private arbeidsmarkt ontoereikend zal zijn. Ook in dat geval zullen interne personeelsmobiliteit binnen en externe personeelsmobiliteit tussen overheden hun nut kunnen bewijzen.

De initiatieven van de Vlaamse Regering op het gebied van personeelsmobiliteit spelen in elk geval in op kwalitatieve verwachtingspatronen van de overheids-werknemers en op een reëel bestaande behoefte aan ruimere loopbaankansen en daarnaast ook op de baten van een grotere personeelsmobiliteit voor de overheden zelf.

## Van mobiliteitsbehoefte naar mobiliteitsregeling

De rechtspositiebesluiten van 7 december 2007 voor het gemeente- en provinciepersoneel en van 12 november 2010 voor het OCMW-personeel bevatten een eenvoudige procedure voor de interne

personeelsmobiliteit binnen de overheidsorganisatie. Niet alleen gemeenten en provincies, maar ook OCMW's, hebben intussen ervaring opgedaan met de concrete toepassing ervan. De tegenhanger, namelijk de externe personeelsmobiliteit, kreeg pas recent vorm met de het genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 2011. We geven hieronder de krachtlijnen weer van de regeling van de externe personeelsmobiliteit zonder in juridisch-technische details te vervallen. De tekst is in grote mate gebaseerd op het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit van 20 mei 2011.

### Naar regeling externe personeelsmobiliteit

Het Gemeentedecreet, het Provinciedecreet en het OCMW-decreet hebben de juridische grondslag gelegd voor een regeling door de Vlaamse Regering van de externe personeelsmobiliteit. Het bleef niet bij een decretale intentieverklaring, de externe personeelsmobiliteit werd ook een aandachtspunt in het regeerakkoord 2009-2014. De beleidsnota's Binnenlands Bestuur en Bestuurszaken 2009-2014 stelden een concrete regeling in het vooruitzicht voor de externe personeelsmobiliteit tussen de lokale en provinciale overheden enerzijds en tussen de lokale en provinciale overheden en de diensten van de Vlaamse overheid (DVO) anderzijds.

De sociale partners in het comité C1 stelden in het sectoraal akkoord 2008-2013 van 19 november 2008 voor het personeel van de lokale en provinciale besturen al een afspraak vast over de externe personeelsmobiliteit tussen de gemeente en haar OCMW. Die bestaande afspraak werd uitgebreid tot een globale mobiliteitsregeling waaraan alle lokale en provinciale overheden met hetzelfde werkingsgebied zouden kunnen participeren. Op die manier werd een aanzet gegeven voor een plaatselijke mobiliteitsregeling tussen overheden met hetzelfde werkingsgebied enerzijds en een globale

mobiliiteitsregeling binnen het Vlaamse Gewest tussen overheden die niet hetzelfde werkingsgebied hebben anderzijds.

Het onderscheid tussen overheden 'met hetzelfde werkingsgebied' en overheden die 'niet hetzelfde werkingsgebied hebben' is fundamenteel in de regeling van het besluit van 20 mei 2011. Hoewel het in beide gevallen onmiskenbaar over externe personeelsmobiliteit gaat, is de concrete vormgeving ervan namelijk verschillend.

## Meerwaarde

De Vlaamse Regering ziet de meerwaarde van de mobiliteitsregeling tussen de lokale en provinciale overheden onderling en tussen de lokale en provinciale overheden en de diensten van de Vlaamse overheid onderling op twee vlakken:

1. Voor de overheden: overheden kunnen doelgericht en op een kostenbesparende manier profielen aantrekken met een specifieke knowhow en ervaring in de openbare sector, die wellicht minder op de algemene arbeidsmarkt aanwezig zijn en waarover ze op dat ogenblik ook niet intern beschikken.
2. Voor het overheidspersoneel: het personeel krijgt een verbreding van de loopbaankansen en mogelijkheden om een meer gevarieerde ervaring op te doen.

Waaruit meteen blijkt dat de regeling zo is opgezet dat ze zowel de belangen van de overheden kan dienen, als die van het overheidspersoneel. Het overheidspersoneel wil een ruimere persoonlijke horizon. De overheden hebben baat bij personeel met een diepgaande of een meer gevarieerde werkervaring.

Het beleid van de Vlaamse Regering schrijft zich in in een HR-strategie waarbij de juiste persoon op de juiste plaats komt.

## Territoriale externe personeelsmobiliteit

Het bovengenoemde besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 2011 maakt het onderscheid tussen de onderlinge personeelsmobiliteit tussen overheden met hetzelfde werkingsgebied en de personeelsmobiliteit tussen alle lokale overheden die niet hetzelfde werkingsgebied hebben onderling en de diensten van de Vlaamse overheid (DVO). Hoewel de terminologie niet helemaal accuraat is, maken we verder in dit artikel voor het gemak het onderscheid tussen 'territoriale externe personeelsmobiliteit' en 'extraterritoriale externe personeelsmobiliteit'.

De territoriale personeelsmobiliteit beperkt zich tot de volgende overheden met hetzelfde werkingsgebied:

- de gemeente, haar AGB of AGB's, haar OCMW, de OCMW-vereniging met het OCMW als enig lid of met het eigen OCMW en de eigen gemeente als enig lid
- de provincie en haar APB of APB's.

Alleen de OCMW-vereniging met het eigen OCMW of met het eigen OCMW en de eigen gemeente als enig lid krijgt een plaats in de regeling van de territoriaal gebonden personeelsmobiliteit. De overige OCMW-verenigingen zijn immers geen overheden 'met hetzelfde werkingsgebied'. Ze bedienen meerdere OCMW's en gemeenten.

De territoriale personeelsmobiliteit is een keuze, geen verplichting. Ze berust op samenwerking tussen de betrokken overheden met hetzelfde werkingsgebied. Niet alle overheden met hetzelfde werkingsgebied zijn bovendien verplicht zich in te schrijven in deze vorm van externe personeelsmobiliteit. De externe personeelsmobiliteit kan zich beperken tot de gemeente en haar OCMW, of tot de gemeente en haar AGB. Ze kan zich ook afspelen tussen AGB's onderling of APB's onderling. Een en ander hangt samen

met de plaatselijke situatie. De overheden met hetzelfde werkingsgebied die dit personeelsbeleidsinstrument wensen in te zetten, zullen daarover dus onderling moeten afspreken.

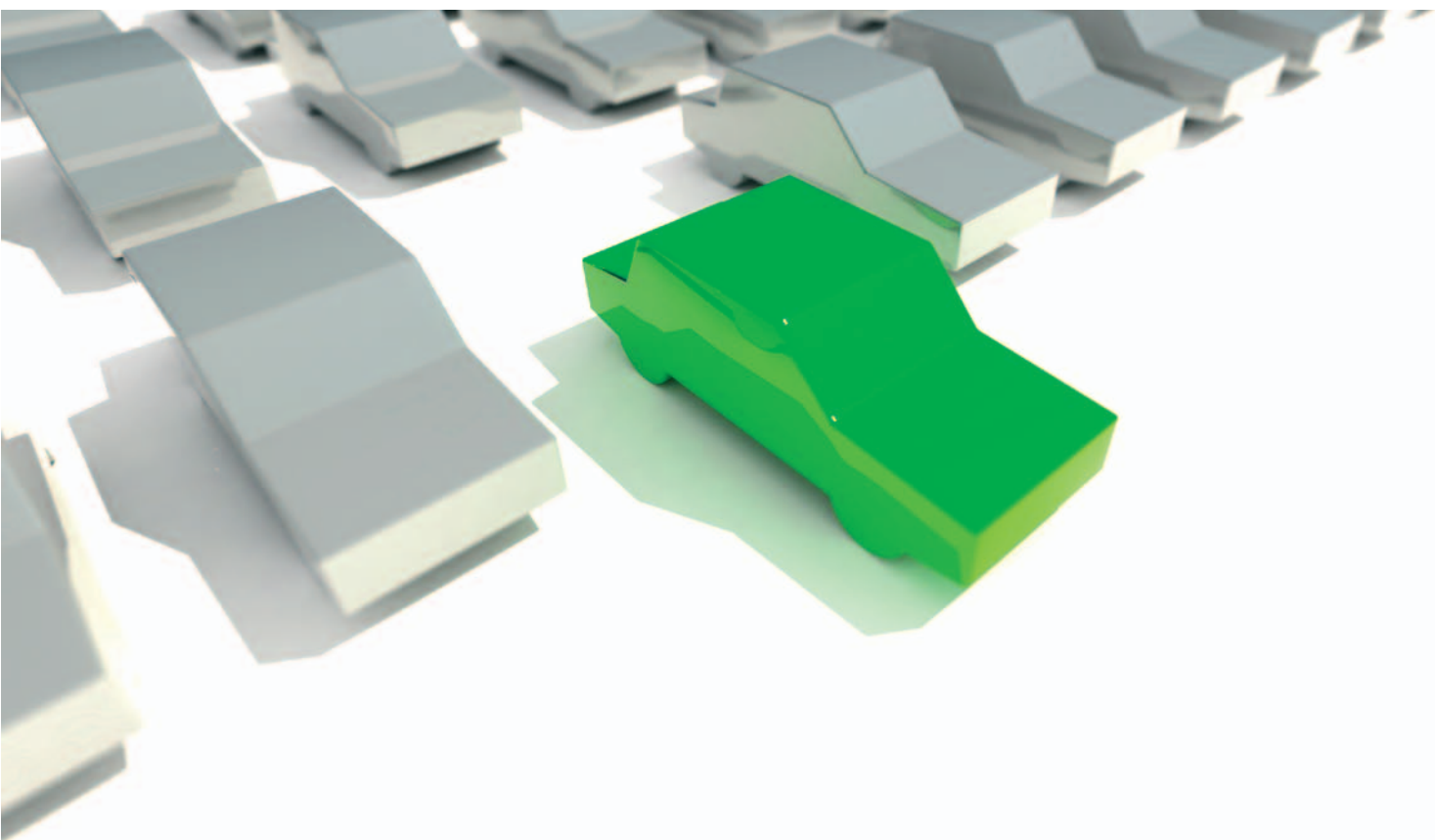
De externe personeelsmobiliteit neemt hier de vorm aan van deelname bij de andere overheid aan de procedure van interne personeelsmobiliteit of aan de bevorderingsprocedure. Die mobiliteitsregeling komt erop neer dat het rekruteringsveld voor de betrokken lokale en provinciale overheden verbreed wordt tot de andere overheden van hetzelfde werkingsgebied. Voor het personeel betekent dat extra loopbaankansen. Daarbij worden ook bepaalde gevolgen van de overstap van de ene overheid naar de andere in gunstige zin geregeld.

De territoriale externe personeelsmobiliteit is van toepassing op de volgende betrekkingen:

- de statutaire betrekkingen bij de gemeente, bij het OCMW, bij de OCMW-vereniging, bij het AGB, bij de provincie en bij het APB
- bestendige contractuele betrekkingen op de personeelsformatie van de gemeente, van het OCMW en van de provincie
- bestendige contractuele betrekkingen bij het AGB, bij de OCMW-vereniging en bij het APB, andere dan betrekkingen ingesteld ter uitvoering van de werkgelegenheidsmaatregelen van de hogere overheid.

Deze vorm van externe personeelsmobiliteit is niet van toepassing op de betrekkingen van gemeentesecretaris, OCMW-secretaris, financieel beheerder van de gemeente en financieel beheerder van het OCMW.

Kunnen zich kandidaat stellen voor deelname aan de procedure van interne personeelsmobiliteit of voor deelname aan de bevorderingsprocedure voor een vacature bij de andere overheid:



- de vast aangestelde statutaire personeelsleden, ongeacht hun administratieve toestand
- de contractuele personeelsleden, die beantwoorden aan de criteria om bij de eigen overheid in aanmerking te komen voor deelname aan de procedure van interne personeelsmobiliteit, respectievelijk aan de bevorderingsprocedure.

Die regels zijn voor deze vorm van externe personeelsmobiliteit dus precies dezelfde als voor interne personeelsbewegingen. Ook voor de bekendmaking van de vacature vallen de overheden terug op vertrouwde regels.

### Extra-territoriale externe personeelsmobiliteit

Het bovengenoemde besluit regelt daarnaast de onderlinge externe personeelsmobiliteit tussen de lokale en provinciale overheden die niet hetzelfde werkingsgebied hebben en tussen diezelfde lokale en provinciale overheden en de diensten van de Vlaamse overheid. Daarvoor wordt, ter aanvulling van de bestaande procedures voor de vervulling van betrekkingen een specifieke 'procedure van externe personeelsmobiliteit' uitgewerkt die aan bepaalde uitgangspunten beantwoordt.

Die specifieke procedure is van toepassing op de gemeenten, de provincies, de OCMW's, bepaalde OCMW-verenigingen, vermeld in titel VIII, hoofdstuk I van het OCMW-decreet, de autonome

gemeentebedrijven (AGB's) en de autonome provinciebedrijven (APB's). Met bepaalde OCMW-verenigingen worden in dit hoofdstuk de OCMW-verenigingen naar publiek recht bedoeld, die meerdere OCMW's of meerdere overheden verenigen, en die geen ziekenhuisactiviteit uitoefenen.

Bepaalde personeelscategorieën van de hierboven vermelde lokale en provinciale overheden komen in aanmerking voor aanstelling in een vacante betrekking bij een andere lokale of provinciale overheid die niet hetzelfde werkingsgebied heeft. Personeelsleden van een DVO komen in aanmerking voor aanstelling in een vacante betrekking bij een gemeente, een provincie, een OCMW, een OCMW-vereniging, een AGB en een APB.

## Uitgangspunten voor extra-territoriale personeelsmobiliteit

We vatten de uitgangspunten voor de regeling van de 'procedure van externe personeelsmobiliteit' in de context van de extra-territoriale personeelsmobiliteit hieronder samen.

### **1. De procedure van externe personeelsmobiliteit is een extra procedure voor de vervulling van betrekkingen.**

De externe personeelsmobiliteit is een bijkomende formule voor de vervulling van betrekkingen, naast de aanwervingsprocedure, de bevorderingsprocedure en de procedure van interne personeelsmobiliteit. De procedure van externe personeelsmobiliteit is facultatief. De bevoegde raden zijn vrij om de procedure in te voeren in de plaatselijke rechtspositieregeling. Als die procedure opgenomen is in de plaatselijke rechtspositieregeling, behoudt de aanstellende overheid bovendien haar vrijheid om er al dan niet een beroep op te doen. De aanstellende overheid bepaalt dus altijd zelf voor welke wijze van vervulling van betrekkingen ze kiest. Ze weegt daarbij zelf af of ze opteert voor een interne dan wel voor een externe procedure. Het ligt voor de hand dat HR-afwegingen daarbij een rol spelen: zijn er genoeg interne kandidaten die aan de profielvereisten beantwoorden of niet? Is het aangewezen om vers bloed in huis halen? Heeft de private arbeidsmarkt te bieden wat we zoeken of is het interessanter om de overheidsarbeidsmarkt aan te spreken?

De aanstellende overheid kan niet alleen beslissen een beroep te doen op de procedure van externe personeelsmobiliteit, ze kan daarbij ook bepalen welk segment van de externe overheidsmarkt ze wil aanspreken, bijvoorbeeld alleen andere gemeenten, alleen OCMW's, alleen provincies, alleen de diensten van de Vlaamse overheid. De procedure van externe personeelsmobiliteit kan ook ge-

combineerd worden met een andere procedure, zoals de aanwervingsprocedure.

### **2. De procedure van externe personeelsmobiliteit steunt op vrijwillige kandidaatstelling voor een vacature.**

De procedure van externe personeelsmobiliteit steunt op de keuze van de aanstellende overheid om een beroep te doen op bepaalde overheidswerknemers en op de vrijwillige kandidaatstelling van geïnteresseerden. Ze is dan ook fundamenteel verschillend van 'ambtshalve herplaatsing', waarbij het initiatief tot herplaatsing in bepaalde probleemsituaties uitgaat van het bestuur.

### **3. De regeling van externe personeelsmobiliteit vertoont samenhang met de regels voor de overige procedures voor de vervulling van betrekkingen.**

De externe personeelsmobiliteit moet met name samenhangend zijn met de bestaande procedure van interne personeelsmobiliteit, de 'lichtste procedure' voor de vervulling van betrekkingen. De bestaande reglementaire bepalingen over de interne personeelsmobiliteit in de rechtspositieregeling van de bovenvermelde lokale en provinciale overheden zijn relevant voor de regeling van de externe personeelsmobiliteit tussen de betrokken lokale overheden onderling en met de diensten van de Vlaamse overheid. Zo is het niet wenselijk dat de procedure van externe personeelsmobiliteit op het gebied van voorwaarden lichter zou zijn dan de procedure van interne personeelsmobiliteit, of dat het m.a.w. gemakkelijker zou zijn om van buitenaf via mobiliteit in een vacante betrekking bij de lokale overheid te komen dan van binnen de lokale organisatie zelf.

Anderzijds is het ook niet de bedoeling dat de in dit besluit geregelde procedure van externe personeelsmobiliteit even zwaar en omslachtig is als de aanwervingsprocedure. Dat geldt meer specifiek voor de selectie en de proeftijd. De pro-

cedure van externe personeelsmobiliteit moet in essentie een eenvoudige procedure blijven voor de overstap van de ene overheid naar de andere overheid en zich op dat vlak onderscheiden van de aanwervingsprocedure. Het resultaat is een procedure die het midden houdt tussen een aanwervingsprocedure en een procedure van interne personeelsmobiliteit.

Dat neemt niet weg dat er op een aantal punten een verschil is tussen interne personeelsmobiliteit en externe personeelsmobiliteit met andere overheden. De hier beoogde externe personeelsmobiliteit draait rond de notie 'gelijkwaardige graad'.

### **4. De procedure van externe personeelsmobiliteit is van toepassing op bestendige betrekkingen.**

De volgende betrekkingen komen in aanmerking voor vervulling door een procedure van externe personeelsmobiliteit:

- statutaire betrekkingen van de gemeente, de provincie, het OCMW, de OCMW-vereniging, het AGB, het APB
- bestendige contractuele betrekkingen van de gemeente, de provincie, het OCMW, het AGB, het APB.

We herhalen: de betrekkingen van gemeentesecretaris, adjunct-gemeentesecretaris, financieel beheerder van de gemeente, OCMW-secretaris en financieel beheerder van het OCMW en van provinciegriffier en financieel beheerder van de provincie, vallen niet onder het toepassingsgebied van dit besluit.

Komen ook niet in aanmerking voor de toepassing van de procedure voor de externe personeelsmobiliteit:

- tijdelijke betrekkingen
- betrekkingen in werkgelegenheidsmaatregelen van de hogere overheid
- betrekkingen voor projecten
- betrekkingen die bij mandaat vervuld worden, waarbij altijd een specifieke selectie verplicht is.



### **5. Alleen personeelsleden die bij hun overheid werden aangesteld na een algemeen geldende aanwervings- en selectieprocedure kunnen zich kandidaat stellen in een procedure van externe personeelsmobiliteit voor een andere overheid.**

Dat uitgangspunt komt neer op:

- de vast aangestelde statutaire personeelsleden van de DVO (vastbenoemden), en in de lokale sector van de lokale en provinciale overheden die tot het toepassingsgebied van deze regeling behoren
- de contractuele personeelsleden van de lokale en provinciale overheden die tot het toepassingsgebied van deze regeling behoren, en contractuele personeelsleden van de DVO, die bij hun bestuur aangesteld werden na een externe bekendmaking van de vacature en een objectieve selectieprocedure, gelijkwaardig met een selectieprocedure voor statutaire betrekkingen

De beleidslijn, waarbij in de lokale sector statutaire en contractuele personeelsleden die omwille van het respect voor het gelijkheidsbeginsel aan welbepaalde criteria voldoen, in aanmerking komen voor de loopbaan, wordt in dit besluit consequent doorgetrokken voor de toegang tot de loopbaan bij andere lokale overheden.

### **6. De externe personeelsmobiliteit is van toepassing op personeelsleden met ervaring in een gelijkwaardige graad.**

De externe personeelsmobiliteit staat open voor personeelsleden van gemeenten, provincies, OCMW's, AGB's en APB's en van de DVO die een betrekking bekleden van een gelijkwaardige graad. De gelijkwaardige graad is een sleutelbegrip. Daarmee wordt bedoeld:

- voor personeelsleden van de lokale overheden, een graad van hetzelfde niveau, van dezelfde rang in de hiërarchie der graden waaraan dezelfde functionele loopbaan en salarisschalen

verbonden zijn en met vergelijkbare voorwaarden en functieprofiel

- voor personeelsleden van de DVO: een graad van hetzelfde niveau, van dezelfde rang in de hiërarchie der graden waaraan vergelijkbare salarisschalen verbonden zijn en met vergelijkbare voorwaarden en functieprofiel

De externe personeelsmobiliteit richt zich op specifieke profielen. Specifieke ervaring is een essentiële voorwaarde. Op die manier vertoont de regeling ook samenhang met de regeling voor kandidaten die met relevante beroepservaring, al dan niet in de privésector, aangetrokken worden via aanwerving. Het is van belang dat de overheden die een beroep wensen te doen op kandidaten van andere overheden de nodige aandacht besteden aan de formulering van de ervaringsvereiste en goed afbakenen wat ze precies willen.

### **7. De procedure van externe personeelsmobiliteit gaat gepaard met een externe bekendmaking van de vacature en een oproep tot kandidaten.**

De aanstellende overheid zorgt voor de externe bekendmaking van de vacature. Daarbij wordt in dit besluit om praktische redenen een minimaal centraal aanspreekpunt bepaald, namelijk Jobpunt Vlaanderen. De aanstellende overheid deelt de vacature mee aan Jobpunt Vlaanderen, die ze bekendmaakt via de website van Jobpunt. Die bekendmaking is gratis. Zodoende krijgt de bekendmaking meteen een relatief groot bereik. Het staat de aanstellende overheid vrij om daarnaast andere bekendmakingskanalen in te schakelen als ze dat nuttig acht.

### **8. De personeelsleden moeten voldoen aan de algemene toelatingsvoorwaarden en aan de taalvereiste. Verder zijn de voorwaarden, selectieprocedure en proeftijd vergelijkbaar met die bij de procedure van interne personeelsmobiliteit. Het**

### **personeelslid moet slagen voor een functiespecifieke selectie.**

Om deel te kunnen nemen aan de procedure van externe personeelsmobiliteit moeten de kandidaten ook:

- voldoen aan een vereiste inzake specifieke ervaring in een gelijkwaardige graad;
- een gunstig evaluatieresultaat gekregen hebben voor de laatste evaluatie
- zo nodig, beschikken over het vereiste diploma. Met zo nodig wordt bedoeld: als het gaat om een functie waaraan een beschermde titel is verbonden of om een gespecialiseerde functie

Zoals dat ook het geval is bij de procedure van interne personeelsmobiliteit is er bij toepassing van de procedure van externe personeelsmobiliteit alleen een functiespecifieke selectie die onderzoekt of de kandidaat 'voldoet aan de competentievereisten die vastgesteld zijn in de functiebeschrijving voor de functie'. Het personeelslid moet slagen voor die selectie.

De garanties voor het slagen van de externe personeelsmobiliteit worden niet geleverd door middel van een brede selectieprocedure zoals bij aanwerving, maar door middel van de combinatie van gevraagde specifieke ervaring, gunstige evaluatie en een gerichte, functiespecifieke selectie. De ervaringsvereiste staat centraal en hangt samen met een van de doelstellingen van de procedure van externe personeelsmobiliteit: personen in huis halen met een specifiek profiel en een specifieke knowhow. Het is echter evident dat de selectie wel ingaat op de match tussen de overheidskandidaat en de organisatie.

Een nieuwe proeftijd voor de vast aangestelde statutaire personeelsleden die aangesteld worden in een gelijkwaardige graad bij een ander bestuur na de toepassing van de procedure van externe personeelsmobiliteit is geen verplichting. Een korte proeftijd is facultatief.



De statutaire aanstelling op proef van personeelsleden die in hun vorige betrekking vastbenoemd waren, bijvoorbeeld bij de DVO, bij een andere gemeente, een OCMW, een AGB of APB, brengt voor de betrokken personeelsleden socialezekerheidsproblemen mee. Die omstandigheden, die buiten de bevoegdheid liggen van de Vlaamse Regering en van de lokale overheden zelf, blijven een hinderpaal vormen voor de personeelsmobiliteit tussen de betrokken overheden. De Vlaamse Regering kan daar niet aan verhelpen. Het concept van een eenvoudige en soepele formule van externe personeelsmobiliteit wordt ondermijnd, als men daarmee helemaal geen rekening houdt. In die omstandigheden is het aangewezen dat personeelsleden kunnen rekenen op een terugvalpositie, bijvoorbeeld onder de vorm van verlof zonder wedde. Die vorm van verlof zou een recht moeten zijn in het kader van externe personeelsmobiliteit. Dat de facultatieve proeftijd beperkt wordt tot een maximum van drie maanden hangt rechtstreeks met die

problematiek samen.

De proeftijd van contractanten is geregeld in de Arbeidsovereenkomstenwet en dit besluit spreekt er zich dan ook niet over uit. Samenhang in de plaatselijke regeling is echter aangewezen. Zo is het logisch dat de overheden die voor het statutaire personeel een proeftijd binnen de grenzen van dit besluit vaststellen, dat ook doen voor de contractuele personeelsleden binnen de grenzen van de Arbeidsovereenkomstenwet.

Proeftijd of niet, de inwerking in de nieuwe functie en in de organisatie van de geselecteerde kandidaat, moet, net als bij externe aanwerving, de nodige aandacht krijgen. Het ligt voor de hand dat de selectie gevolgd wordt door een inwerkingstraject op maat van de geselecteerde kandidaat.

**9. Bij de toepassing van de externe personeelsmobiliteit blijven bepaalde verworven rechten behouden, andere niet.**

#### **Administratieve anciënniteiten**

Voor de salarisschaal en schaalanciënniteit geldt het volgende.

- Bij overkomst uit een andere lokale of provinciale overheid: de salarisschaal en schaalanciënniteit verworven in de functionele loopbaan van de vorige graad blijft behouden. De procedure van externe personeelsmobiliteit houdt dus een beperking in van de keuzevrijheid vastgesteld in artikel 61 van het besluit rechtspositieregeling gemeentepersoneel van 7 december 2007 wat betreft de schaalanciënniteit. Artikel 61 van dat besluit bepaalt momenteel immers dat de ontvangende overheid de keuze heeft om schaalanciënniteit al dan niet toe te kennen voor ervaring bij een andere overheid.
- Bij overkomst uit de DVO: Het personeelslid heeft de functionele loopbaan verbonden met de graad waarin het wordt aangesteld. Het wordt ingeschaald in een salarisschaal van die functionele loopbaan in overeenstemming met de al verworven geldelijke

anciënniteit (om de trap in de salarisschaal te bepalen) en de totale, gecumuleerde schaalanciënniteit in zijn graad van herkomst (om de schaal van de functionele loopbaan te bepalen). Ook in dat geval houdt de procedure van externe personeelsmobiliteit een beperking in van de keuzevrijheid vastgesteld in artikel 61 van het besluit rechtspositieregeling gemeente- en provinciepersoneel van 7 december 2007 wat betreft de schaalanciënniteit.

Ervaring in de privésector die gevaloriseerd werd in de geldelijke anciënniteit en/of in de schaalanciënniteit bij het bestuur van vertrek wordt maar gevaloriseerd in de mate dat het ontvangende bestuur die regeling ook heeft voor het eigen personeel.

#### Verloven

De verlofregeling van het ontvangende bestuur primeert.

### Interne personeelsmobiliteit

De interne personeelsmobiliteit is de vervulling van een vacature door de "heraanstelling van een personeelslid in een vacante betrekking van de personeelsformatie die in dezelfde graad (functiewijziging) of in een andere graad van dezelfde rang (graadverandering) is ingedeeld."

Komen in aanmerking voor deelname aan die procedure van interne personeelsmobiliteit:

- de vast aangestelde statutaire personeelsleden, ongeacht hun administratieve toestand
- de contractuele personeelsleden die aangesteld zijn na een externe bekendmaking van de vacature en na een gelijkwaardige selectieprocedure als van toepassing op vacatures in statutaire betrekkingen, en die de proeftijd beëindigd hebben.

De kandidaten moeten bovendien:

- een door de raad te bepalen minimale graadanciënniteit (ervaring) hebben
- een gunstig evaluatieresultaat gekregen hebben voor de laatste evaluatie
- voldoen aan de competentievereisten die vastgesteld zijn in de functiebeschrijving voor de functie
- zo nodig, voldoen aan de diplomaver-eiste voor de functie.

Het personeelslid behoudt na heraanstelling in een andere betrekking, ongeacht of die tot dezelfde of tot een andere graad behoort, de salarisschaal en de schaalanciënniteit die het al verworven had in zijn vorige functie, als aan de nieuwe betrekking dezelfde functionele loopbaan is verbonden als aan de vorige betrekking. De dienstanciënniteit en de niveau-anciënniteit lopen door. Bij heraanstelling in een vergelijkbare graad loopt de graadanciënniteit eveneens door.

Voor de OCMW's houdt de regeling van de inschaling en het behoud van schaalanciënniteit (artikel 71, eerste lid van het BVR rechtspositie OCMW-personeel van 12 november 2010) rekening met minder gebruikelijke vormen van interne personeelsmobiliteit, namelijk tussen zorgfuncties enerzijds en administratieve of zelfs technische functies anderzijds. Het is uitdrukkelijk de bedoeling om die minder gebruikelijke vormen van interne personeelsmobiliteit niet onmogelijk te maken.

De procedure van interne personeelsmobiliteit is de 'lichtste' procedure voor de vervulling van een vacante betrekking. De selectie is in principe niet vergelijkbaar met een selectie in het kader van een aanwervingsprocedure of een bevorderingsprocedure. Een ander essentieel verschil is dat er geen proeftijd opgelegd wordt. Dat laatste belet niet dat sommige besturen toch kiezen voor een proeftijd.

### Interne personeelsmobiliteit in praktijk

G. Verleyen geeft in zijn masterverhandeling<sup>(4)</sup> een beeld van bestaande opties op het vlak van de aard van de selectie bij interne personeelsmobiliteit. Die eindverhandeling schetst een inhoudelijk beeld van de plaatselijke uitvoering van het besluit rechtspositieregeling gemeente- en provinciepersoneel van 7 december 2007 op basis van een selectie steekproef bij gemeenten. In 73% van de betrokken gemeenten formuleert de selectiecommissie op basis van de selectieprocedure een conclusie over de geschiktheid of de ongeschiktheid van de kandidaten alsook een rangorde van de geschikt bevonden kandidaten, zonder dat de selectie daarom noodzakelijkerwijze in een bindende rangschikking uitmondt. In 6,7% van de gemeenten is er sprake van een indeling van kandidaten in pools van bijvoorbeeld zeer geschikte kandidaten en geschikte kandidaten. In 6,6% van de gemeenten behoudt de kandidaat voor dezelfde functie het gunstige resultaat van de selectieprocedure voor de duur van drie jaar. Die gemeenten leggen, als er meer geslaagde kandidaten zijn dan beschikbare vacatures, een 'mobiliteitsreserve' aan. Dat laatste is, begrijpelijkerwijze, vooral het geval bij grotere gemeenten die meer vacatures in de aanbieding hebben. Op die manier wordt bespaard op de kosten van personeelsselectie en hoeven personeelsleden niet hertest te worden.

Er is helaas geen nadere informatie beschikbaar over de gehanteerde selectietechnieken bij interne personeelsmobiliteit. Het verslag aan de Vlaamse Regering bij het rechtspositiebesluit van 7 december 2007 benadrukt dat het niet de bedoeling is een zware selectieprocedure op te zetten. De achterliggende filosofie is dat het gaat om interne kandidaten die al een minimale ervaring opgedaan hebben en waarover interne

<sup>4</sup> G. Verleyen, De rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel, een vergelijkend onderzoek naar de plaatselijke keuzes en maatwerk bij de Vlaamse gemeenten naar aanleiding van de plaatselijke uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007, masterproef met het oog op het behalen van de graad van Master in Overheidsmanagement, VUB, academiejaar 2008-2009, p.52-53.

informatie beschikbaar is over hun wijze van functioneren. Die interne informatie is niet alleen afkomstig uit formele bronnen zoals vroegere selectieresultaten, evaluatieverslag, vormingsdossier enzovoort, maar is eenvoudigweg beschikbaar via waarneming van het dagelijks functioneren van het personeelslid in zijn functie en zijn werkomgeving. Bovendien is het de bedoeling personeelsmobiliteit te bevorderen. Selectie mag dus geen afschrikwekkend effect hebben of een onoverkomelijke barrière opwerpen.

Selectie kan in principe vertrekken van een gestandaardiseerd CV-formulier waarin het curriculum van de kandidaat weergegeven wordt en dat naargelang de aard en het niveau van de functie, aangevuld wordt met een van de volgende selectietechnieken:

- een interne potentieelinschatting op basis van de functiebeschrijving, uitgevoerd door de eigen leidinggevende
- de interne potentieelinschatting maakt gebruik van de bovengenoemde beschikbare interne informatiebronnen
- een selectie-interview dat op basis van de beschikbare interne informatie verder peilt naar motivatie en belangstelling
- een praktische proef
- een psychotechnische proef
- een of meer vaardigheidstests
- een schriftelijke proef
- desgewenst, een externe potentieelinschatting.

De selectie zal dieper graven naar de competenties als vacatures opengesteld worden voor graadverandering of bij de overgang van een inhoudelijke functie naar een lijnfunctie, waarin leiding geven centraal staat. De aard van de functie is derhalve bepalend voor de keuze van de aanvullende selectietechniek.

Hetzelfde verslag aan de Vlaamse Regering verduidelijkt dat de regeling van de interne personeelsmobiliteit niet alle vormen van horizontale mobiliteit dekt, maar van toepassing is op vacante be-

trekkingen binnen de personeelsformatie op basis van vrijwillige kandidaatstelling. Kandidaten kiezen dus zelf voor een andere functie. De procedure van interne personeelsmobiliteit resulteert in een definitieve heraanstelling en onderscheidt zich van andere personeelsbewegingen zoals tijdelijke overplaatsing om overbelasting van een dienst op te vangen, jobruil tussen personeelsleden op vrijwillige basis, wijziging van standplaats binnen dezelfde functie. Ze onderscheidt zich ook van vormen van ambtshalve herplaatsing waarbij het herplaatsingsinitiatief uitgaat van het bestuur. De meest gekende voorbeelden daarvan zijn de herplaatsing om gezondheidsredenen of na ongunstige evaluatie. In zeer uitzonderlijke gevallen wordt er ook toepassing gemaakt van ambtshalve herplaatsing als ordemaatregel.

Hoewel volgens dezelfde studie van G. Verleyen 57% van de bij de steekproef betrokken gemeenten voor de vervulling van vacatures geen voorrang van interne procedures heeft vastgesteld, maken gemeenten in de praktijk toch vrij vaak gebruik van de procedure van interne personeelsmobiliteit.

Dat is niet echt verwonderlijk. Interne personeelsmobiliteit is een HR-instrument met een meervoudig nut.

- Interne personeelsmobiliteit komt tegemoet aan de bovenvermelde honger van personeelsleden naar persoonlijke groei, afwisseling, extra ervaring. Dat is des te meer het geval als er relatief weinig bevorderingsmogelijkheden zijn. In die zin is interne personeelsmobiliteit ook een vorm van retentiebeleid. Personeelsleden worden in huis gehouden met een horizontaal loopbaanaanbod.
- De procedure kan op een positieve manier personeelsleden opvangen die minder goed zitten in hun huidige betrekking. Het gaat om personeelsleden die bijvoorbeeld nog weinig uitdaging zien in hun huidige functie of die om een andere reden innerlijk afgehaakt hebben in de betrekking die ze bekle-

den, of die onderpresteren. In extreme gevallen kan interne personeelsmobiliteit een bore out of een burn-out voorkomen.

- Interne personeelsmobiliteit is voor alle leeftijden. Wie voldoet aan de voorwaarden heeft toegang tot de procedure. Ook voor vijftigers blijft er dus ruimte voor verandering van baan.
- Door deelname aan de procedure van interne personeelsmobiliteit kunnen contractuele personeelsleden, althans als ze aan de voorwaarden voldoen, ook de kans krijgen op een statutaire aanstelling.
- De overheid-werkgever wint bij een geslaagde joballocatie.
- De overheid heeft belang bij personeelsleden die de organisatie breder verkend hebben. Daaruit kan een pool van personeelsleden ontstaan die een helikoptervisie ontwikkelen en die in de toekomst eventueel inzetbaar zijn voor lijnfuncties.

Met de uitdagingen van de toekomst voor ogen, is interne personeelsmobiliteit een aspect van het personeelsbeleid dat een prominente plaats zou moeten krijgen in de HR-functie binnen de organisatie. Toegegeven, dat is gemakkelijker in grote besturen dan in kleine, die vanwege hun beperktere schaal minder of minder gekwalificeerd personeel kunnen inschakelen voor het HR-beleid.

De HR-functie zou daarbij de volgende taken kunnen opnemen:

- Een transparant loopbaanstelsel uitwerken, waarbij de loopbaanlijnen duidelijk uitgetekend en zichtbaar gemaakt worden, en waarin zowel functiewijziging als graadverandering een plaats krijgen.
- Loopbaandossiers van personeelsleden aanleggen, waarin, in tegenstelling tot de administratieve personeelsdossiers de volgende informatie gebundeld wordt met het oog op loopbaanontwikkeling: het CV, gevolgde vorming, training of opleiding, eventueel elders verworven competenties, recente be-





langstelling voor bepaalde of een bepaald soort functies, resultaten van selecties, eventueel bijzondere talenten. Op termijn kan de organisatie beschikken over een loopbaanportfolio van alle personeelsleden. De personeelsleden moeten uiteraard toegang hebben tot dat dossier. Ze dragen er ook zelf informatie aan bij.

- Vormen van loopbaanbegeleiding aanbieden, bijvoorbeeld gestructureerde loopbaangesprekken of persoonlijke ontwikkelingsplannen. Het minimum minimum in loopbaanbegeleiding is een goed contactpunt voor informatie over functies, arbeidsvoorwaarden en context van de functies voor sollicitende of geïnteresseerde kandidaten. Correcte en brede informatie is onmisbaar voor kandidaten om af te wegen of ze voor een bepaalde vacature zullen solliciteren of niet. Een vaag verlangen naar jobverandering is immers niet hetzelfde als een bewuste keuze om te solliciteren voor een bepaalde functie. Personeelsleden moeten daarnaast

ook aangemoedigd worden zich goed te informeren.

- Prognoses maken van de te verwachten uitstroom door pensioneringen en een lijst maken van kritieke functies die de inzet van ervaren overheidswerknemers vereisen.
- De band bewaken tussen interne personeelsmobiliteit en VTO. Vorming, training en opleiding kunnen gericht zijn op de bevordering van interne personeelsmobiliteit of interne personeelsmobiliteit ondersteunen. Personeelsleden kunnen met bepaalde opleidingen hun mobiliteitskansen vergroten. Een vormingstraject na de heraanstelling in een andere functie kan bijdragen tot een vlotte inwerking in de nieuwe functie. Ook omscholing naar andere functies kan aangeboden worden.
- Argwaan ten aanzien van personeelsmobiliteit wegwerken en bijdragen tot een open mentaliteit ten aanzien van interne (en ook externe) personeelsmobiliteit. Personeelsmobiliteit is niet voor kneusjes en lastpakken, maar beant-

woordt aan een reële behoefte van personeelsleden en organisatie.

### Nood aan mentaliteitswijziging

Het laatste aandachtspunt slaat op de nood aan een mentaliteitsverandering ten aanzien van zowel interne als externe personeelsmobiliteit. De gemeenten, provincies en OCMW's die gebruik maken van de procedure van interne personeelsmobiliteit zullen op dat vlak al een weg afgelegd hebben. Ze zullen ook in staat zijn om hun bestaande praktijk te evalueren. Andere besturen moeten nog een weg afleggen. Dat is zeker het geval ten aanzien van de externe personeelsmobiliteit. De argwaan waarvan sprake wordt gekenmerkt door diverse elementen. Een daarvan is wantrouwen ten aanzien van de motieven van personeelsleden die van betrekking willen veranderen, waarbij men er gemakshalve vanuit gaat dat die personeelsleden 'negatief' gemotiveerd zijn. Personeelsleden zouden er

vooral op uit zijn om weg te lopen van bepaalde problemen, of worden in eerste instantie bewogen door materiële motieven, of vinden ten onrechte dat het gras groener is aan de andere kant van de oever... Een factor van wantrouwen tussen verschillende overheden is blijkbaar ook de selectie. Zijn die kandidaten van een andere overheid ooit deugdelijk geselecteerd?

Een en ander gaat voorbij aan de belangrijke motiverende aspecten bij de keuze voor een betrekking. Die aspecten gelden zowel bij trouw aan de functie als bij functieverandering, al dan niet bij dezelfde overheid-werkgever. Dat zijn: de primaire arbeidsvoorwaarden, de functie-inhoud zelf, uitdaging en afwisseling, de organisatiecultuur en de context van de functie. Daarnaast spelen de volgende factoren naargelang van de persoon een meer of minder belangrijke rol: de collega's en directe leidinggevende, de status van de functie of van de organisatie, de locatie, de mogelijkheden voor de combinatie van werk en gezin... Elke kandidaat voor personeelsmobiliteit zal zijn persoonlijke mix van motieven hebben. Het feit dat sommige kandidaten in verandering van overheid of in verandering van functie bij dezelfde overheid een uitweg zien voor bepaalde probleemsituaties, is op zichzelf niet negatief. Het is integendeel probleemoplossend gedrag voor zover het gepaard gaat met een bewuste keuze voor een andere functie op basis van informatie of van begeleiding.

Wat selectie betreft, hebben de rechtspositiebesluiten voor het gemeente- en provinciepersoneel en voor het OCMW-personeel alvast het juridische kader gecreëerd voor adequate personeelsselecties. Alsmear meer lokale besturen doen voor selectie bovendien een beroep op een externe selector of op Jobpunt Vlaanderen, waarvan het aantal vennoten uit de lokale sector jaarlijks toeneemt. Wat echter belangrijker is: in het

besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 2011 ligt de nadruk in de georganiseerde externe personeelsmobiliteit niet op oude selectieresultaten. Wie aan externe personeelsmobiliteit begint heeft integendeel zelf de keuze van goede kandidaten in de hand via de functiespecifieke selectie. Afgezien daarvan staat in de procedure van externe personeelsmobiliteit bovendien de specifieke ervaringsvereiste centraal.

### Kleine besturen in de kou bij externe personeelsmobiliteit?

Bij gelegenheid van de totstandkoming van de regeling van externe personeelsmobiliteit werd soms de vrees geuit dat kleine besturen in de kou zouden blijven staan of er nadelen van zouden ondervinden. Het personeelsverloop vanuit kleine naar grotere besturen zou ermee gestimuleerd worden en kleine besturen zouden de kosten moeten dragen van nieuwe selecties. Kortom, externe personeelsmobiliteit kan roofoverval plegen op kleine besturen.

Daarover het volgende.

In tegenstelling tot de privésector is de concurrentie tussen lokale besturen op het vlak van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden alsnog gering. Gemeenten, provincies en in grote mate ook de OCMW's hebben hetzelfde loopbaanstelsel, dezelfde salarisschalen en functionele loopbanen. Maaltijdcheques en hospitalisatieverzekering behoren tot het standaardaanbod. Ook op het vlak van verloven en afwezigheden is de onderlinge verwantschap groot. Op dat vlak scoren kleine besturen dus niet merkbaar slechter dan grotere besturen. Bovendien, niets belet dat kleine besturen zich inschrijven in de dynamiek van externe personeelsmobiliteit en er eveneens gebruik van maken. Kleine besturen kunnen daarbij hun eigen sterktes beklemtonen. In kleine besturen kan zelfs een administratief of een technisch medewerker een gevarieerde baan hebben

met een behoorlijke persoonlijke verantwoordelijkheid. Een personeelslid van niveau A in een groot bestuur kan vastzitten in een specifieke materie, in een klein bestuur moet datzelfde personeelslid van alle markten thuis zijn. Het is bovendien niet uitgesloten dat kleine besturen een welkome afwisseling zijn voor personeelsleden die een grote organisatie als log ervaren. Ook job-extrinsieke redenen kunnen goed zijn voor de keuze voor een klein bestuur, bijvoorbeeld werk dicht bij huis.

## Conclusie

Om terug te komen op de inleiding. De bovenvermelde cijfers over het reële personeelsverloop in de privésector wijzen niet bepaald in de richting van een dreigende 'desorganisatie' van de overheidsdiensten als gevolg van toenemende personeelsmobiliteit. Wel is personeelsmobiliteit, waaronder externe personeelsmobiliteit, om uiteenlopende redenen meer dan voorheen aan de orde van de dag. In welke mate de lokale overheden en de diensten van de Vlaamse overheid er effectief gebruik van maken zal nog moeten blijken uit de opvolging van de toepassing ervan. Als interne en externe personeelsmobiliteit goed omkaderd en bewust aangewend worden ontstaat er echter een win-winsituatie voor overheid en personeel. Of wat te zeggen van personeelsleden die bij zichzelf tevreden vaststellen dat ze het grootste deel van hun werktijd besteden aan taken die ze graag doen en waarvoor ze de competenties hebben?

**Leestip over loopbaancoaching voor de HR-verantwoordelijken:** Het GROTE gesprekkenboek, een praktische leidraad voor HR-professionals en leidinggevendenden, J. van den Berg en M. Klijs, Kluwer, Mechelen, 2011.

# Nieuwe lokale en provinciale kieswetgeving in de maak

Op 25 maart 2011 gaf de Vlaamse Regering haar definitieve goedkeuring aan:

- het ontwerp van decreet houdende organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna het lokaal en provinciaal kiesdecreet genoemd);
- het ontwerp van bijzonder decreet tot aanvulling van het bovenstaande lokaal en provinciaal kiesdecreet.

In het lokaal en provinciaal kiesdecreet wordt alle toepasselijke regelgeving voor de lokale en provinciale verkiezingen op een overzichtelijke en samenhangende wijze gebundeld.

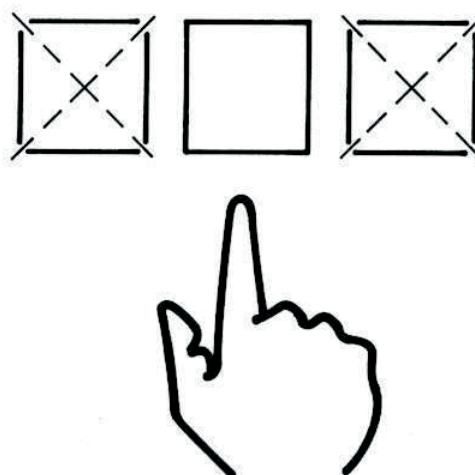
Verder zijn ook de afspraken die zijn vastgelegd in het regeerakkoord in het decreet vertaald:

- hertekening van de provinciale kiesdistricten, zodat er minstens zes provincieraadsleden te verkiezen zijn in elk district;
- vermindering van het aantal provincieraadsleden;
- invoering van een provinciale kiesdrempel.

In zijn advies merkte de Raad van State op dat de bepalingen die mogelijk een negatief effect zouden hebben op de evenredige vertegenwoordiging bij bijzonder decreet moeten worden aangenomen. Om die reden zijn de bepalingen met betrekking tot de provinciale kiesdrempel en de vermindering van het aantal provincieraadsleden in een aanvullend bijzonder decreet opgenomen.

De beide ontwerpen en de memorie van toelichting hierbij kunt u raadplegen op de website van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

Na de goedkeuring op het niveau van de Vlaamse Regering, werden deze decreten ingediend bij het Vlaams Parlement. Ze zijn daar vanaf 3 mei door de parlementaire commissie in behandeling genomen. Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat beide decreten voor het zomerreces in plenaire zitting zullen worden behandeld. In de volgende editie van BinnenBand zal een ruim artikel gewijd worden aan de inhoud deze decreten.



# Witboek interne staatshervorming goedgekeurd:

## eerste stappen in de richting van een nieuwe bestuurlijke organisatie

*De Vlaamse Regering keurde op 8 april 2011 het witboek over de interne staatshervorming goed. Het witboek vormt de basis voor de implementatie van de interne staatshervorming in Vlaanderen. Deze implementatie zal verlopen volgens vijf uitvoeringslijnen die de krijtlijnen van de interne staatshervorming volgen:*

- versterking bestuurskracht van de gemeenten
- meer autonomie en bevoegdheden voor de gemeenten
- performante processen – minder interveniërende niveaus
- provinciale taakstelling
- vereenvoudiging van de intermediaire ruimte.

### Wat voorafging: het groenboek

Op 23 juli 2010 keurde de Vlaamse Regering het groenboek over de interne staatshervorming goed. De Vlaamse Regering formuleerde hierin haar algemene visie op de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen, gevolgd door een reeks doorbraken op lange en korte termijn, te realiseren in de verschillende beleidsdomeinen.

Ter voorbereiding van het groenboek hield de Vlaamse Regering een uitgebreide consultatieronde bij de lokale besturen (via VVSG), de provincies (via VVP) en de Vlaamse administratie (via het college van ambtenaren-generaal).

De publicatie van het groenboek werd gevolgd door een uitgebreide advies- en overlegronde. Er werd een groot aantal adviezen en reacties geformuleerd. Deze adviezen kwamen vanuit de VVSG en de VVP, maar eveneens uit een brede groep van maatschappelijke organisaties en strategische adviesraden.

De Vlaamse Regering heeft als gevolg hiervan de timing voor de goedkeuring van het witboek (december 2010) bijgestuurd zodat zij voldoende tijd kon uittrekken om de adviezen te bestuderen.

### Structuur witboek

Het witboek is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel bevat de knelpuntenanalyse en de visieontwikkeling op de interne bestuurlijke organisatie. Het tweede deel bevat de uitvoeringslijnen waarlangs de interne staatshervorming haar beslag zal krijgen.

De knelpuntenanalyse en algemene visie op het bestuurlijk landschap hernemen hetgeen in dat verband reeds opgenomen werd in het groenboek interne staatshervorming. Uit de vele reacties op het groenboek bleek immers dat over de knelpuntenanalyse een ruime consensus bestond.



Als antwoord daarop ontwikkelt het witboek een visie op de bestuurlijke organisatie, waarbinnen structuur, cultuur en processen apart worden behandeld zonder dat hun samenhang wordt verwaarloosd. Structuur betreft de verschillende bestuursniveaus, hun schaalgrootte en bevoegdheidsverdeling. Cultuur betreft de bestuursstijl en de omgang tussen de bestuursniveaus. In de processen gaat het om de aaneenschakeling van taken en activiteiten.

Het tweede deel van het witboek bevat enerzijds concrete doorbraken die onmiddellijk na de goedkeuring ervan worden uitgevoerd, anderzijds worden in de verschillende beleidsdomeinen trajecten opgestart die zullen leiden tot nieuwe projecten in het kader van de interne staatshervorming. De interne staatshervorming is immers een dynamisch en iteratief proces.

## Overzicht doorbraken opgenomen in het witboek

De concrete doorbraken werden ondergebracht in vijf uitvoeringslijnen. Hierna volgt een overzicht per uitvoeringslijn:

Doorbraken witboek	
Nr.	Titel
Versterking bestuurskracht van de gemeenten	
D1	Kader voor vrijwillige fusie en opbouw modeldossier
D2	Herijking Gemeentefonds
D3	Wegnemen van drempels voor verregaande vrijwillige samenwerking en integratie van gemeente en OCMW
D4	Modernisering van de samenwerkingsmogelijkheden voor OCMW's
D5	Herwaardering van de gemeenteraad
D6	Verhoging efficiëntie politiek apparaat
D7	Versterking band intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemeente
Meer autonomie en bevoegdheden voor de gemeenten	
D8	Kaderdecreet planlastvermindering
D9	Personeelsbeleid lokale besturen
D10	Lokaal Cultuurbeleid
D11	Verdeling verkeersbelasting

D12	Binnengemeentelijke fiscale differentiatie
D13	Kleinhandelsbeleid en bedrijfshuisvesting
D14	Lokaal werkgelegenheidsbeleid
D15	Zorgstrategische planning
D16	Toezicht op welzijnsvoorzieningen
D17	Voorschoolse kinderopvang
D18	Buitenschoolse kinderopvang
D19	Mobiliteitsconvenant
D20	Lokaal armoedebeleid
D21	Flankerend onderwijsbeleid
D22	Omvorming AGIO's naar EVA met rechtspersoonlijkheid
D23	Ruimtelijke ordening
D24	Woningkwaliteitsbeleid
D25	Lokale regierol in woonbeleid - aanleg infrastructuur
D26	Onroerend erfgoed
D27	Afschaffing koppelsubsidies onroerend erfgoed
D28	Afschaffen specifiek toezicht
Performantie processen - minder interveniërende niveaus	
D29	Vereenvoudiging systeem van onteigeningsmachtigingen
D30	Integratie van sectorale machtigingen in de stedenbouwkundige vergunning
D31	Geen delegatie van mogelijkheid om beroep aan te tekenen door overheidsinstanties
D32	Permanente milieuvergunning
D33	Vrijstelling advies stedenbouwkundige vergunningen in agrarisch gebied
D34	Uitbreiding mogelijkheid projectvergaderingen
D35	Versnelling verwerving onroerende goederen door lokale besturen
D36	Coördinerende opdracht voor de gouverneur

D37	Uitdoven functie arrondissementscommissarissen
D38	Subsidies in leefmilieu en natuur
D39	Agronatuurbeheer
D40	Structurele ondersteuning van professionele kunstinstellingen of organisaties naar maximaal twee niveaus
D41	Projectsubsidies – cultuur
D42	Subsidiëring van landelijke organisaties in de amateurkunsten
D43	Subsidiëring landelijke organisaties sociaal-cultureel volwassenenwerk
D44	Subsidiëring van bovenlokale sportverenigingen
D45	Subsidiëring van bovenlokale jeugdverenigingen
D46	Stroomlijning steunmaatregelen energiebesparing
D47	Startersbegeleiding en bevorderen individueel ondernemerschap
<b>Afbakening provinciale taakstelling</b>	
D48	Aanpassing art. 2 Provinciedecreet
D49	Uitwerking methodiek bestuursakkoord
D50	Invulling bestuursakkoord
D51	Financiële verevening
D52	Aantal en statuut gedeputeerden
<b>Vereenvoudiging van de intermediaire ruimte</b>	
D53	Meta-analyse van uitgevoerde pre-screening in vijf Vlaamse regio's
D54	Experimenteeruimte en proeftuinprojecten
D55	Aanpak stadsregionale samenwerking - rasterstad
D56	Gebiedsdekkende regioscreening
D57	Aanpassing decreet intergemeentelijke samenwerking
D58	Decretaal kader interbestuurlijke samenwerking
D59	Code van interbestuurlijk samenwerken

D60	Hervorming sectoren Integratie, Inburgering, Huizen van het Nederlands en Sociaal Tolken en Vertalen
D61	Polders en wateringten
D62	Bundeling van bovenlokale bezoekers- en NME-centra
D63	Waterbeleid en -beheer
D64	Bosgroepen en Regionale Landschappen - Beheer en inrichting van natuur en bos
D65	Intermediaire structuren in het woonbeleid rationaliseren (m.u.v. SHM's)
D66	Samenwerking tussen huisvestingsmaatschappijen
D67	Streekoverleg (RESOC – SERR - ERSV)
D68	Afstemming LOP's, onderwijsraden en task force capaciteit
D69	Landbouwkamers

## Gefaseerde implementatie en monitoring

In het witboek staan voor diverse aspecten concrete doorbraken opgesomd waarvan de uitvoering onmiddellijk wordt gestart. De Vlaamse Regering volgt hiermee het advies van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid om op korte termijn een aantal concrete piloten/projecten te starten. Deze aanpak moet ook het vertrouwen versterken van de drie bestuursniveaus in de aanpak en bereidheid van alle betrokkenen om de interne staatshervorming door te voeren.

Het is evenwel duidelijk dat tijdens de huidige regeerperiode niet alles tegelijkertijd kan aangepakt worden. Er worden daarnaast in 2011 ook een aantal trajecten gestart: de regioscreening, de afbakening van de concrete taakverdeling tussen de Vlaamse overheid en de provincies en de visieontwikkeling per beleidsdomein.

Elke inhoudelijk bevoegde minister is verantwoordelijk voor de uitvoering van de in het witboek geformuleerde doorbraken. De minister bevoegd voor het binnenlands bestuur neemt hierin een coördinerende rol op zich en werkt een projectplan en monitoringsysteem uit voor de uitvoering van de doorbraken.

### Meer info

U kan het witboek raadplegen via de website van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur, waar alle relevante informatie over de interne staatshervorming zowel inhoudelijk als naar proces toe, is samengebracht [www.binnenland.vlaanderen/interne-staatshervorming](http://www.binnenland.vlaanderen/interne-staatshervorming)



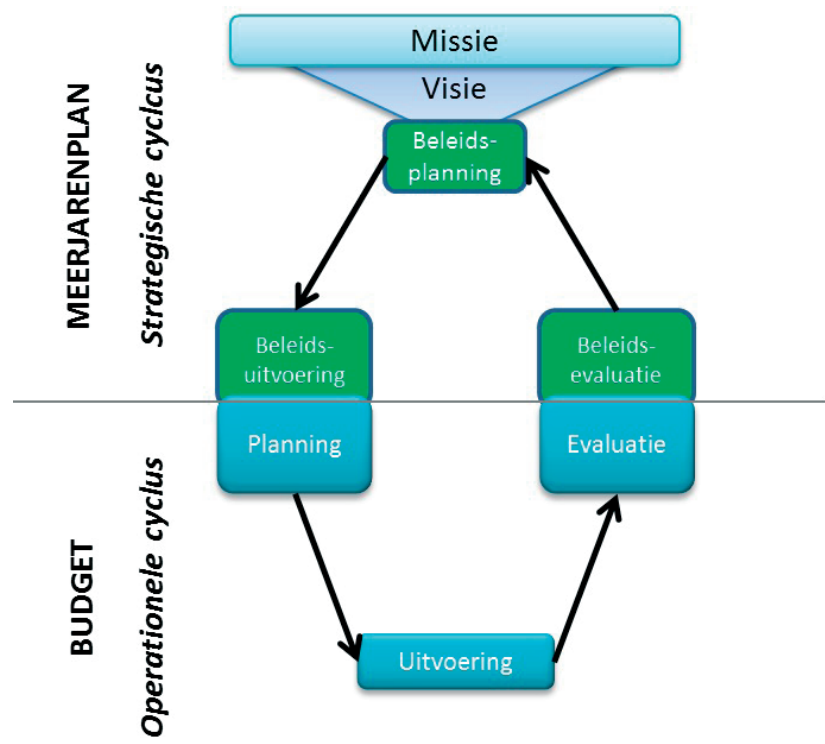
# Beleidsplanning: de politieke visie op de organisatiemissie vertalen in sturende beleidsdoelstellingen

De beleids- en beheerscyclus(BBC) kan in zijn meest eenvoudige vorm worden voorgesteld als een proces met drie subprocessen: beleidsplanning, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Gelet op het cyclisch karakter van het proces, vormt de output van elk subproces mee de input van het volgende subproces. Beleidsplanning biedt sturende informatie voor de beleidsuitvoering, de beleidsuitvoering vormt het materiaal voor de beleidsevaluatie en het resultaat van de beleidsevaluatie neemt men idealiter mee in de planning van de volgende cyclus. In deze artikelenreeks over de beleids- en beheerscyclus voor de lokale besturen besteden we in drie afzonderlijke artikels aandacht aan elk van de drie subprocessen. We focussen ons daarbij op drie elementen: 1) de link naar het regelgevend kader, 2) praktische bruikbare tips voor de aanpak binnen een lokaal bestuur en 3) het belang en de kracht van de hierboven beschreven integratie van de drie subprocessen.

## De beleids- en beheerscyclus op twee niveaus

In dit eerste van de drie artikels gaan we vooraf kort wat dieper in op de cyclus als geheel, zoals die is uitgetekend in de betreffende regelgeving. BBC betekent voor de Vlaamse lokale besturen in feite het invoeren van twee, geïntegreerde beleids- en beheerscyclussen: een meerjarige cyclus en een jaarlijkse cyclus. Zo men wil: een strategische en een operationele cyclus.

In het eerste jaar van de legislatuur maakt het bestuur vanuit de missie en de visie van de organisatie een meerjarenplan op voor een periode van zes jaar, één jaar legislatuuroverschrijdend. De operationele uitvoering hiervan vertaalt zich jaarlijks in de cyclus van het budget. De evaluatie van de jaarlijkse cyclus betekent ook de tussentijdse evaluatie



de geïntegreerde beleids- en beheerscyclus - Meerjarenplan en jaarlijks budget

van het meerjarenplan, dat vervolgens, indien nodig, kan worden bijgestuurd. En zich dan opnieuw vertaalt in een volgend jaarlijks budget.

## Top-down én bottom-up

Zoals figuur 1 aantoont, is de beleids- en beheerscyclus een top-down én bottom-up gebeuren. Voor een geslaagde implementatie is het erkennen en toepassen van dit uitgangspunt cruciaal. En dit op verschillende manieren. De missie en visie moeten bij de vertaling in beleidsdoelstellingen consequent doorgedacht worden tot en met de operationele uitvoering. Dat kan enkel bereikt worden door de operationele uitvoering mee te nemen in het bepalen van de beleidsdoelstellingen. Gebeurt dat niet, dan is de kans reëel dat de geformuleerde beleidsdoelstellingen niet tot realisatie komen én ontstaat bovendien het risico dat heel wat operationeel werk wordt verricht dat geen wezenlijke bijdrage levert aan de realisatie van de missie van de organisatie. Het top-down en bottom-up verhaal is dan ook uitdrukkelijk aanwezig in de processtappen van het subproces van de beleidsplanning.

## Het subproces beleidsplanning

Het subproces beleidsplanning doorloopt minimaal de volgende stappen:

1. Inventariseren: verzamelen van alle nodige gegevens om te kunnen plannen
2. Bewerken: de verzamelde gegevens analyseren en verwerken tot mogelijke doelen
3. Ramen: verwachte uitgaven en ontvangsten ramen, op basis van de gegevens uit de vorige twee stappen
4. Confronteren: mogelijke doelen afwegen tegenover de beschikbare middelen

5. Beslissen: de definitieve beleidsdoelen vastleggen
6. Programmeren: het plan van aanpak uittekenen om de beleidsdoelstellingen te realiseren
7. Budgetteren: de geraamde uitgaven en ontvangsten omzetten in budgetten.

De eerste drie stappen vormen samen de beleidsvoorbereiding, de laatste vier de beleidsbepaling. In het theoretisch model worden deze stappen als duidelijk onderscheiden van elkaar beschreven. In de praktijk is een dergelijke duidelijke scheidslijn tussen de verschillende stappen niet aanwezig. De verschillende stappen vloeien de facto systematisch in elkaar over (wat we in de grafische weergave van het model illustreren met de kleurovergangen) en lopen ook deels parallel aan elkaar (wat grafisch wordt weergegeven door ze parallel aan elkaar te plaatsen).

We overlopen elk van de verschillende stappen verder in detail, maar eerst staan we nog even stil bij de fase die het subproces van de beleidsplanning net vooraf gaat: de missie en de visie.

## Missie en visie: een duidelijk kader creëren

De missie en de visie geven het antwoord op volgende twee vragen: wat is de opdracht van onze organisatie en hoe gaan we die opdracht invullen. Het antwoord op de eerste vraag is voor de lokale besturen niet ver te zoeken. Artikel 2 van elk van de drie organieke decreten betreffende de lokale besturen omschrijft de missie als volgt: [...] *beogen (duurzaam) bij te dragen tot het welzijn van de burgers en de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk (c.q.: provinciaal) gebied.*

De vertaling van deze missie naar beleidsdoelstellingen start vanuit de politieke visie van de verkozen bestuurders. De beleidsvisie is per definitie het primaat van de politiek. Met de visie leggen de bestuurders meteen ook de grenzen van het te voeren beleid vast. Zij bepalen de manier van kijken, zij openen het strategisch venster waardoor naar de missie wordt gekeken. Dit is dan ook een filter. Beleid maken is kiezen en kiezen is verliezen.

Daarom is het belangrijk dat de beleidsvisie duidelijk geëxpliciteerd wordt. Bij de aanvang van de legislatuur is dat de eerste fundamentele taak voor de bestuursploeg.

de stappen van het subproces beleidsplanning



Een paar bedenkingen hierbij:

- De beleidsvisie moet een wervende kracht hebben. Ze dient immers gedurende zes jaar voor de organisatie als een lichtbaken aan de horizon. Daarom is het ook aan te raden om van de visie zelf geen boekwerk te maken. Idealiter is de visie samengebond in twee à drie alinea's en handelt ze over de grote lijnen. Aanvullend kan een meer uitgebreide tekst bestaan die de visie ruimer en meer gedetailleerd toelicht.
- Conform de wetgeving moet de strategische nota van het meerjarenplan de beleidsdoelstellingen en de beleidsopties voor het extern én intern te voeren beleid op elkaar afgestemd en geïntegreerd weergeven. Het is bijgevolg logisch dat de visie niet enkel handelt over het extern beleid, maar ook voor het intern beleid (de organisatieontwikkeling, -inrichting...) de te volgen richting aangeeft.
- Hier verschijnt de top-down en bottom-up-filosofie voor de eerste maal. Daar waar de externe beleidsvisie een top-down-verhaal is, geldt voor de organisatievisie (het intern beleid) dat die zeker mee bottom-up gevoed moet worden. Hier heeft het managementteam zijn rol te spelen. Vervolgens kan de visie dan de basis vormen voor de afsprakennota tussen managementteam en beleid.
- Eén visie voor het lokaal bestuur als geheel, vormt de noodzakelijke start voor de beleids- en beheerscyclus. Dat wil echter niet zeggen dat voor bepaalde beleidsgebieden of organisatieonderdelen geen specifieke eigen visie meer geschreven kan worden. Zolang deze maar passen in de hoger liggende visie én onderling op elkaar zijn afgestemd.

## Inventariseren

Na de visie volgt de strategie: bepalen hoe de visie gerealiseerd zal worden. De eerste stap om daartoe te komen is inventariseren. Het samenbrengen van informatie over de omgeving (extern en intern) waarbinnen het lokaal bestuur functioneert. Hiervoor zijn diverse bronnen beschikbaar. We geven hier enkel een oplisting. In de handleiding die momenteel in opdracht van ABB wordt uitgeschreven, komen deze uitgebreid aan bod. Mogelijke informatiebronnen zijn, onder andere:

- kennis en ervaring van de medewerkers
- de lokale adviesraden
- geregistreerde meldingen en klachten
- memoranda, aangereikt door belangengroepen
- geformuleerde wensen en noden van partnerorganisaties
- analyses van gegevens uit eigen databanken
- externe databanken
- bevestigingen bij bevolking, toeristen, forenzen...
- speciale studies, uitgevoerd door de eigen diensten
- speciale studies, uitgevoerd door externen

We presenteren deze bronnen hier niet in een willekeurige volgorde. Het is onze stellige overtuiging dat de kennis en ervaring van de eigen medewerkers een bron van onschatbare waarde aan informatie bevat. We willen hier dan ook uitdrukkelijk een lans breken om deze, het zal niet verwonderen, bottom-upgegevens ten volle te gebruiken. De eigen medewerkers zijn in principe immers aangeworven omwille van hun kennis en expertise binnen hun beleidsgebied. Zij zijn bovendien voor heel veel dienstverlening het eerste aanspreekpunt voor de bevolking. Er mag dan ook logischerwijze vanuit gegaan worden dat zij heel wat nuttige omgevingsinformatie kunnen verschaffen.

In een bevestiging die wij organiseerden bij de pilootbesturen 2011 en 2012 werd 'de eigen medewerkers' trouwens het vaakst vernoemd als geconsulteerde bron bij de opmaak van het huidige meerjarenplan. De trend dat de administratie van het lokale bestuur, onder leiding van het managementteam, een eigen memorandum aanmaakt ten behoeve van de nieuwe bestuursploeg past hier ook perfect in. Het is zeker een aanbevelenswaardig initiatief, waar bijvoorbeeld in 2012 al werk van gemaakt kan worden.

## Bewerken

Het materiaal dat tijdens de inventaris verzameld is, wordt vervolgens bewerkt. Het wordt geanalyseerd, geordend, door de filter van de visie gehaald. In de praktijk zal dit een stuk samenlopen met het inventariseren en waarschijnlijk ook met het bepalen van de visie. Dat is op zich niet erg en zelfs logisch. Het maakt, opnieuw, deel uit van de top-down én bottom-up-aanpak die voor deze oefening het best rendeert. Het strak na elkaar willen uitvoeren van de verschillende stappen zoals ze in het model worden gepresenteerd, werkt enkel contraproductief.

Ook hier zijn weer verschillende technieken beschikbaar. We denken onder andere aan: een belanghebbendenanalyse, de DESTEP-methodiek en natuurlijk de SWOT-analyse. De SWOT, of ook sterkte-zwakte-analyse genoemd, is veruit het bekendste instrument om gegevens uit een omgevingsinventaris te bewerken. We gaan er dan ook kort wat dieper op in. Voor de uitgebreide behandeling verwijzen we weerom naar de handleiding. De SWOT start als een inventaris. Er worden vier lijsten gemaakt: de kansen, de bedreigingen, de sterkten en de zwakten. De eerste twee lijsten betreffen de externe omgeving de laatste twee de in-

terne omgeving. Dat onderscheid is niet altijd even makkelijk, maar wel cruciaal. De interne omgeving kan een organisatie immers zelf rechtstreeks beïnvloeden, de externe enkel onrechtstreeks.

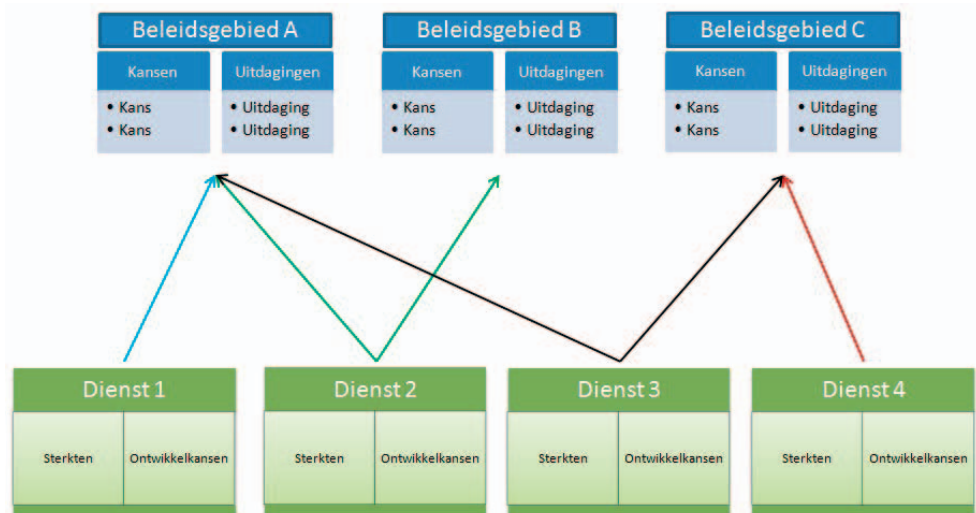
Sterkten en zwakten betreffen dus (de werking van) diensten, departementen, afdelingen..., de werking (of het falen) van processen, het hebben (of ontbreken) van bepaalde 'middelen'. Kansen en bedreigingen handelen over maatschappelijke noden en problemen, maar ook aanbod en potentieel op bepaalde beleidsgebieden, bij bepaalde doelgroepen.

De terminologie van de SWOT geeft soms aanleiding tot discussie, vooral dan de woorden zwakten en bedreigingen. Ze klinken sommigen te negatief in de oren. De reden hiervoor is te vinden in de herkomst van de SWOT. De methodiek is, zoals zoveel andere, geleend bij de profit-sector, waar de strategiebepaling in de eerste plaats een competitief verhaal is. Iets wat uiteraard veel minder speelt bij openbare besturen. Een oplossing hiervoor kan zijn om zwakten bijvoorbeeld te benoemen als ontwikkelkansen en bedreigingen als maatschappelijke uitdagingen of noden.

Een valkuil bij het opmaken van een SWOT bij lokale besturen is het brede werkveld waarin ze werkzaam zijn. Daardoor zijn alle kansen en uitdagingen in de praktijk onmogelijk in één SWOT te vatten. Er zullen dus meerdere SWOT-lijsten gemaakt moeten worden. De oefening zal dus best starten met een lijst van beleidsgebieden en/of doelgroepen waarvoor een SWOT gemaakt zal worden en wie daaraan moet meewerken. In de praktijk vallen beleidsgebieden en doelgroepen immers vaker niet dan wel samen met de indeling in diensten van een lokaal bestuur. Dat betekent dus concreet dat voor het oplijsten van de kansen en uitdagingen binnen één beleidsgebied vaak meer dan één dienst betrokken zal moeten worden.

Bovendien betekent dit ook dat tegenover de kansen en bedreigingen van een bepaald beleidsgebied, vaak de sterkten en zwakten van meerdere diensten binnen de organisatie geplaatst moeten worden. Een SWOT-analyse vraagt binnen een lokaal bestuur dus een goed gecoördineerde en gestructureerde aanpak.

pakken. Uit die prioriteitenlijst kunnen dan beleidsdoelstellingen afgeleid worden. Belangrijk bij deze fase van de beleidsplanning is dat deze met zo breed mogelijke betrokkenheid moet worden uitgevoerd. Het bewerken van gegevens uit de inventaris tot mogelijke beleidsdoelstellingen is geen taak van een dienst op zich



geïntegreerde SWOT-analyse

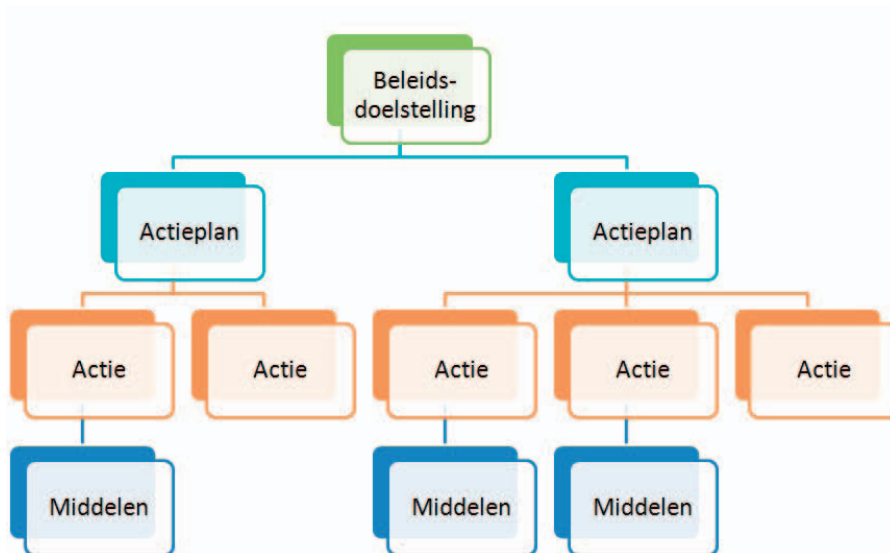
De grote uitdaging van de SWOT-analyse ligt echter in het verder gaan dan de loutere inventarisatie. Het invullen van de vier lijsten van de SWOT zijn slechts het begin van het verhaal. De volgende stap is om vanuit deze oplistings te komen tot doelstellingen om de missie te realiseren en dit binnen de krijtlijnen van de visie. Er zijn opnieuw meerdere manieren om dit te doen. Sommige daarvan zijn meer geschikt voor openbare besturen dan andere. Een interessante manier om de gegevens uit de SWOT-inventaris te vertalen naar doelstellingen is bijvoorbeeld de SWOT-matrix. Daarbij wordt systematisch voor elke afzonderlijke kans en bedreiging bekeken welke sterkten en/of zwakte daar de meeste impact op hebben. Het resultaat van die oefening geeft een mogelijke prioritering aan vanuit welke sterkten en/of zwakten men welke kansen en uitdagingen kan aangrijpen en aan-

voor zijn beleidsgebieden of doelgroepen of van het managementteam alleen voor alle beleidsdomeinen. En evenzeer is het niet enkel een taak voor de administratie, ook de beleidsvoerders moeten hierbij betrokken worden. In deze fase is vooral van belang om verschillende inzichten, ideeën en ervaringen samen te brengen. Het resultaat mag (moet) hier immers nog zeer creatief zijn. De mogelijke beleidsdoelstellingen mogen hier de beschikbare middelen nog ruim overschrijden. Het is pas bij de fasen van de beleidsbepaling dat de (beleids)keuzes worden gemaakt.

## Ramen

Bij de beleidsvoorbereidingsfase hoort ook nog de stap van het ramen van de middelen. Er wordt een schatting ge-





decompositie - opstellen van de doelenboom

maakt van kosten en opbrengsten. Dit loopt parallel aan het inventariseren en bewerken. Het ramen van de opbrengsten is in de eerste plaats een opdracht voor de financieel beheerder. Het ramen van de kosten is een expertise die in principe bij de bevoegde individuele diensten aanwezig is. Op basis van historische gegevens en trends voor de toekomst kan worden voorgerekend wat de realisatie van een beleidsdoelstelling zal gaan kosten, welke inkomsten er eventueel uit voortvloeien (retributies, specifieke subsidies) en welke kloof met de algemene middelen zal moeten worden gedicht.

Ook dit is, zeker voor een meerjarenplanning, een top-down én bottom-up oefening. Ze vereist immers dat de beleidsdoelstellingen, die geformuleerd zijn voor de duur van de legislatuur en dus een strategische insteek hebben, via decompositie uitgerafeld worden tot op het operationele niveau van acties. Met decompositie bedoelen we: het opbouwen van de doelenboom. Het construeren van het 'verhaal' dat zal leiden tot de realisatie van de beleidsdoelstelling. Als we een propere stad willen, welke actieplannen en acties moeten we daarvoor dan al-

lemaal realiseren? Welk werk moet daarvoor uitgevoerd? Dat klinkt op zich zeer basaal en dat is het ook. De beleids- en beheerscyclus gaat over het planmatig operationeel realiseren van de strategische doelen van de organisatie.

Deze decompositie moet trouwens niet enkel in de diepte gebeuren, met name welke acties leiden tot de realisatie van de beleidsdoelstelling, maar ook in de tijd, nl.: wanneer worden welke acties gerealiseerd. Op het niveau van de acties kunnen dan ramingen van benodigde middelen gemaakt worden. Dit zijn dan niet enkel financiële en materiële middelen, maar ook mensen en competenties. De strategische planning gaat immers zowel over het extern als het intern te voeren beleid.

## Beleidsbepaling: confronteren, beslissen en budgetteren

Met al het materiaal vanuit de stappen van de beleidsvoorbereiding, gaan we

vervolgens over naar de beleidsbepaling. De eerste stap hierbij is de confrontatie. De beleidsdoelstellingen, met de bijhorende kostenraming, worden geplaatst tegenover de geraamde beschikbare middelen. Meestal zal het daarbij zo zijn dat er meer mogelijk te realiseren doelen zijn dan (de immer beperkte) beschikbare middelen toelaten. Confronteren is dan het afwegen van het wenselijke tegenover het haalbare. Daarbij speelt de beleidsvisie een cruciale rol.

Wat ons dan naadloos bij de volgende stap brengt: beslissen. Dit is het punt in het subproces van de beleidsplanning waarop keuzes gemaakt moeten worden. Welke beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties worden weerhouden, met welke timing en welke middelen. Dit is een stap in het proces die meerdere malen na elkaar doorlopen kan (zal) worden. Uit de besprekingen zullen immers meer dan waarschijnlijk vragen komen naar bijkomende ramingen, andere simulaties, uitbreiding van de acties, bijstellen van het ambitieniveau van de voorgestelde beleidsdoelstellingen enz.

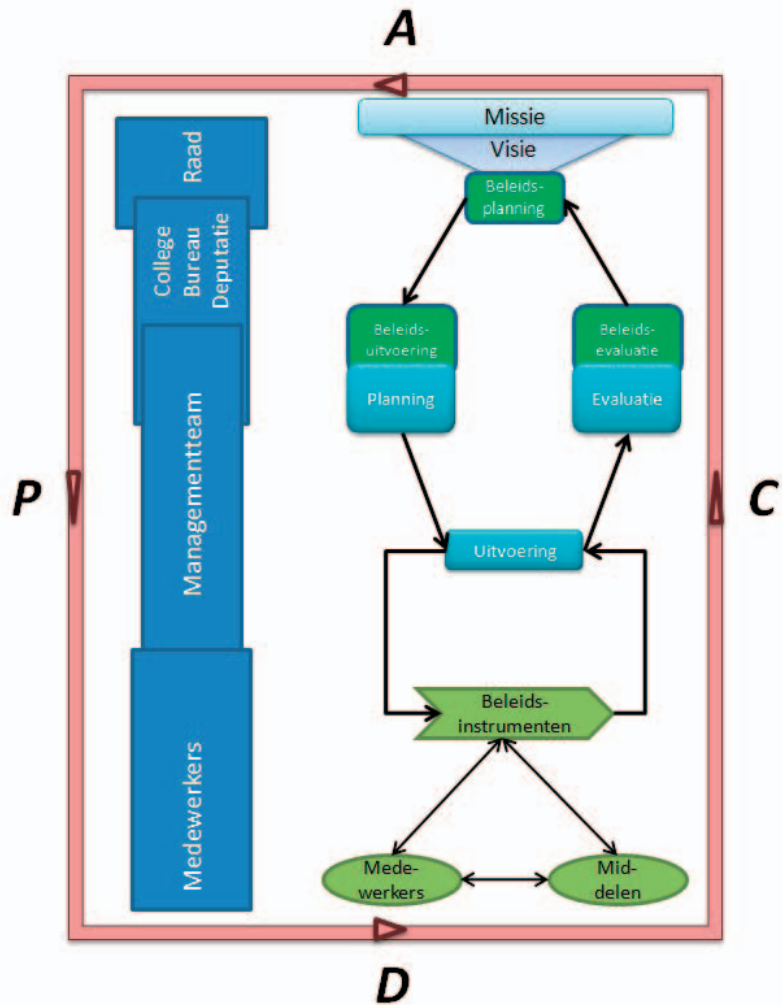
Uiteindelijk leidt dit tot een ontwerp meerjarenplan en een, daaruit afgeleid, ontwerp budget, die vervolgens voor goedkeuring worden voorgelegd aan de raad. Doorheen het confronteren en beslissen worden terzelfdertijd de ramingen omgezet in budgetten. Naarmate de confrontatie overgaat in beslissingen, worden de ramingen verfijnd en afgewerkt tot budgetten bij de beleidsdoelstellingen. Zoals in figuur 2 weergegeven, gebeurt het grootste deel van het budgetteren tijdens de stap van het confronteren. Naarmate er meer beslissingen zijn genomen, moet er steeds minder nog gebudgetteerd worden. Het budgetteren kan echter pas helemaal afgesloten worden als de stap van het programmeren ook afgesloten is.

## Programmeren

De laatste stap van de beleidsbepaling is programmeren. We behandelen hem hier afzonderlijk en uitgebreider dan de andere drie stappen van de beleidsbepaling, omdat onze ervaring leert dat deze stap al te vaak gewoon vergeten wordt. En dit ondanks het feit dat hij een zo belangrijke rol speelt in het verdere goede verloop van de beleids- en beheerscyclus. De stap van het programmeren vormt immers de schakel, de noodzakelijke verbinding, met de volgende subprocessen. In de eerste plaats uiteraard met de beleidsuitvoering. Dit is het belang en de kracht van de integratie van de drie subprocessen waar we het in de inleiding al over hadden.

Bij het programmeren worden de acties uit de actieplannen geoperationaliseerd. Er wordt bepaald wat, hoe en door wie het uitvoeren van een concrete actie inhoudt. Voor heel wat acties komt dat neer op het maken van de link met de functiebeschrijvingen van de medewerkers. Precies omwille van het feit dat dit uiteraard zeer evident klinkt, is het zo belangrijk dat dit ook uitdrukkelijk geëxpliciteerd wordt. Bijvoorbeeld in het planningsgesprek met de medewerker. Zoals trouwens bepaald in artikel 43 van het besluit op de rechtspositieregeling: De evaluatie wordt uitgevoerd op basis van vooraf vastgestelde evaluatiecriteria. *De evaluatiecriteria sluiten aan bij de functiebeschrijvingen en bij de doelstellingen van het bestuur.*

Bij het programmeren hoort ook het vastleggen van de meetpunten voor opvolging en evaluatie, de indicatoren. Ook dat gebeurt voordat met de uitvoering van het beleidsplan begonnen wordt. De indicatoren hebben immers een sturende functie. Ze bevatten letterlijk de waarden waarnaar gestreefd moet worden om ze te bereiken.



Figuur 5: van strategische planning naar operationele uitvoering - PDCA

In de fase van de beleidsuitvoering zal immers gerapporteerd moeten worden over de stand van zaken van de uitvoering van het budget (hoofdbudgethouder, secretaris en andere gedelegeerde budgethouders) en over de beheerscontrole (financieel beheerder). En in de fase van de beleidsevaluatie, bij de jaarrekening, zal gerapporteerd moeten worden over de mate waarin het vooropgestelde resultaat en/of effect van de beleidsdoel-

stellingen werd bereikt en in welke mate de actieplannen en acties gerealiseerd werden. Op die manier wordt de Plan-Do-Check-Act-cirkel rondgemaakt.

Om dat te kunnen moeten dus wel in de fase van de beleidsplanning de checks worden vastgelegd waarop de 'do' beoordeeld zal worden. Hoe we dat dan doen komt aan bod in de volgende twee artikels van deze reeks.

# Financiering van de erediensten in Vlaanderen

*Dat in België de diverse erkende erediensten (mee) gefinancierd worden door de overheid is algemeen bekend. De meesten weten ook nog wel dat daarbij een rol is weggelegd voor de besturen van de eredienst (de rooms-katholieke kerkfabrieken en de gelijkaardige besturen van de andere erkende erediensten). Maar wat houdt die financiering precies in? Waar komen die kerkfabrieken vandaan? En welke verplichtingen hebben de Vlaamse gemeente- en provinciebesturen precies in dat verband?*

*In wat volgt, probeer ik een antwoord te geven op deze vragen. De nadruk ligt daarbij vanzelfsprekend op de aspecten van de eredienstfinanciering die deel uitmaken van de regionale bevoegdheden inzake binnenlands bestuur.*

## Historiek

De basis van de huidige regeling voor de financiering van de erediensten werd gelegd in het begin van de negentiende eeuw door Napoleon. Ook vóór 1789 bestond er zoiets als 'kerkfabrieken', maar die werden afgeschaft in de verschillende golven van laïcisering tijdens de Franse revolutie. De eigendommen en goederen van de rooms-katholieke kerk (zowel van de kerkfabrieken als van de kloosterordes) werden genationaliseerd. In 1801 sloot Napoleon echter een concordaat met de Heilige Stoel (in concreto met paus Pius VII), waarvan de bepalingen in **1802** in een wet werden gegoten. Daarbij werden de relaties tussen het Franse keizerrijk en Rome 'genormaliseerd'. Die normalisatie hield ook financiële verplichtingen in: de staat zou voortaan de wedden van de bedienaars van de rooms-katholieke eredienst betalen. Die financiële tussenkomsten werden uitgelegd als een vergoeding voor het verlies van de kerkelijke goederen in de revolutionaire periode. Ook werden de

kerkfabrieken (her)opgericht, als openbare besturen. Tegelijkertijd werd voor de protestantse eredienst eenzelfde regeling uitgewerkt (met dezelfde voordelen en met een kerkgemeente als tegenhanger van de kerkfabriek). In **1808** kwam daar ook de Israëlitische eredienst bij.

In 1809 werd de organieke regeling op de kerkfabrieken vastgelegd bij Keizerlijk decreet. In dat decreet werden de gemeentelijke verplichtingen vastgelegd: het bijpassen van de tekorten in de werking van de kerkfabrieken, het bijdragen aan de grote herstellingswerken aan de kerken en de bedienaar van de eredienst een gratis woonst bezorgen.

In de Belgische grondwet van 1831 werd het bestaande systeem grotendeels behouden. De betaling van de wedden van de bedienaars van de erediensten werd zelfs grondwettelijk verankerd. Het decreet van 1809 op de kerkfabrieken bleef grotendeels van kracht en bleef de basis vormen van de regeling van de besturen van de eredienst in de Belgische staat. In

de loop der tijd werd de reeks erkende erediensten wel aangevuld met de anglicaanse (1870), de islamitische (1974) en orthodoxe eredienst (1985).

Het is pas in **1870** dat de Belgische staat eigen bepalingen treft, door bij wet de regels over de begrotingen en rekeningen van de besturen van de eredienst vast te stellen. Bij ministerieel besluit worden de bijhorende modellen vastgesteld. In 1933 worden nieuwe modellen uitgevaardigd "voor het gedeelte des lands waar het Vlaamsch regime van toepassing is", maar het gaat dan louter om een vertaling van de voorheen enkel in het Frans beschikbare modellen in het Nederlands, zonder inhoudelijke wijzigingen. Aan de fundamentele regeling verandert er niets en ook de koninklijke besluiten die de modaliteiten regelen van de erkenningen van de 'nieuwe' erediensten bouwen voort op dezelfde basisprincipes.

De zogenaamde Lambermontakkoorden hebben de bevoegdheid voor de besturen van de eredienst geregionaliseerd.

Daarop heeft het Vlaams Parlement in 2004 het erediensendecreet aangenomen (het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten). Dat decreet heeft de werking van de besturen van de eredienst gemoderniseerd en grotendeels erediensneutraal gemaakt. De verschillen die tussen de regels voor de diverse erediensten bestonden, werden zo veel mogelijk weggewerkt. Aan de fundamentele financieringsverplichtingen werd evenwel niet geraakt, al werden enkele interpretaties wel versoepeld (zie verder). Nadien stelde de Vlaamse Regering het boekhoudreglement en de bijhorende modellen voor de financiële rapportering van de besturen van de eredienst vast. Die nieuwe regels voor de financiën traden in werking in 2008.

## Actuele bevoegdheidsverdeling

Sinds 2002 kent België een complexe bevoegdheidsverdeling wat betreft de financiering van de erediensten. De basisverdeling is als volgt:

Federale bevoegdheden (Ministerie van Justitie):

- de erkenning van de erediensten
- de wedden en pensioenen van de bedienaars van de erkende erediensten en van de afgevaardigden van de niet-confessionele levensbeschouwingen (betaald door de federale overheid)
- de regeling voor de niet-confessionele levensbeschouwing (ten laste van de provinciebesturen).

Gewestbevoegdheden:

- de regeling voor de besturen van de eredienst (kerkfabrieken en gelijkaardige openbare besturen van de andere erediensten, ten laste van de gemeente- of provinciebesturen, al naar gelang de eredienst).

Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat de gewestelijke bevoegdheden op dit punt in Duitstalig België sinds 1 januari 2005 worden uitgeoefend door de Duitstalige Gemeenschap en dat voor de gewestgrensoverschrijdende besturen van de eredienst een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten moet worden gesloten. Dat laatste is vooral van belang voor de kathedrale kerkfabrieken van Mechelen en Brussel.

## Financieringsregeling besturen eredienst

De gemeentebesturen hebben welbepaalde financiële verplichtingen ten opzichte van de besturen van de eredienst. De fundamentele rechtsgrond daarvoor is nog steeds artikel 92 van het Keizerlijk decreet van 30 september 1809.

De daar opgelegde verplichtingen zijn drieërlei:

- het bijpassen van de tekorten in wat nu exploitatie heet
- het tussenkomen in de grote herstellingswerken (investeringen) van het gebouw van de eredienst
- de bedienaar van de eredienst een woonst verschaffen, of een woonstvergoeding waarmee hij zelf een gepaste woning kan huren.

Uit de samenlezing van meerdere artikelen van het decreet van 1809 volgt dat een bestuur van de eredienst de opbrengsten van zijn reserves (het zogenaamde privaat patrimonium) moet gebruiken voor het betalen van de exploitatie-uitgaven vooraleer het aan het gemeentebestuur een tussenkomst kan vragen. Het woord opbrengsten slaat dan echter enkel op de recurrente inkomsten (bijvoorbeeld de huurinkomsten, de intresten), niet de reserve zelf (bijvoorbeeld de opbrengst van de verkoop van onroerend goed, het uitstaande kapitaal). De bedoeling van de Napoleon-

tische regeling was de reserves van de besturen van de eredienst ten eeuwigden bewaren, zodat ze blijvend zouden bijdragen aan het verminderen van de gemeentelijke exploitatietoelagen. Het gebruiken van die reserves betekent immers het verlies van de jaarlijkse opbrengsten ervan en dus een stijging van de gemeentelijke exploitatietoelagen.

Zolang de federale overheid bevoegd was, werd zeer strikt toegezien op dit 'verarmingsverbod', in het kader van de machtigingen die toen nodig waren voor zowat alle beslissingen van de besturen van de eredienst. Slechts in zéér uitzonderlijke gevallen werd toegestaan dat een bestuur van de eredienst zijn reserves aanwendde voor investeringen aan het gebouw van de eredienst. In 2004 heeft de Vlaamse decreetgever de fundamentele regeling niet gewijzigd, maar werd de strikte interpretatie wel verlaten. Uit de parlementaire stukken blijkt heel duidelijk dat voortaan een bestuur van de eredienst wél kan beslissen om de reserves aan te wenden voor investeringen aan het gebouw van de eredienst. Het is wel enkel het bestuur van de eredienst zelf dat daartoe kan beslissen. De gemeente kan dat nooit afdwingen. Uiteraard kunnen de reserves zeker nooit gebruikt worden voor de financiering van exploitatie-uitgaven.

De tegenhanger daarvan is dat de kerkfabriek haar privaat patrimonium zodanig moet beheren dat een behoorlijke opbrengst wordt gerealiseerd. Als die reserves niets opbrengen, is het verbod om ze aan te wenden voor investeringen niet houdbaar. Een jaarlijkse opbrengst is daarbij het uitgangspunt, tenzij er andere afspraken gemaakt werden met het gemeentebestuur. Vanuit die optiek zijn niet-bebouwde gronden en landbouwgronden slechte beleggingen. Daarvoor is een verkoop, waarna de opbrengst op een andere wijze wordt belegd, veelal een betere optie.



Als een bestuur van de eredienst zijn reserves belegt in onroerend goed, zal het op een bepaald ogenblik onvermijdelijk geconfronteerd worden met noodzakelijke investeringswerken. Een gemeente kan niet verplicht worden om tussen te komen in die investeringen in het privaat patrimonium, aangezien enkel de investeringen aan een gebouw van de eredienst onder de financieringsverplichting vallen. Een gemeentebestuur kan er echter wel voor kiezen om toch tussen te komen in dergelijke investeringen als het van oordeel is dat dit op de lange termijn voordelig is. Dat veronderstelt dat het bestuur van de eredienst een duidelijke visie heeft op het beheer van en de investeringen in het gebouw in kwestie. Als een gemeentebestuur beslist om tussen te komen in die investeringen kan dat grossomodo op twee manieren. Ofwel kan een investeringstoelage worden verleend op het ogenblik dat de investeringen moeten gebeuren. Ofwel kan het gemeentebestuur toestaan dat jaarlijks een bepaald gedeelte van de opbrengst van het onroerend goed wordt belegd met het oog op latere investeringen. Die reservevorming houdt een overboeking van de exploitatie naar de investeringen in en kan voor de niet-zelfbedruipende besturen van de eredienst dus enkel gebeuren als de gemeente daar expliciet mee akkoord gaat.

Hoewel het decreet van 2004 de fundamentele van de financieringsregeling heeft behouden, is de filosofie wel grondig gewijzigd. De decreetgever heeft gekozen voor een overlegmodel, waarin de besturen van de eredienst (veelal vertegenwoordigd door het centraal kerkbestuur) en het gemeentebestuur in overleg gaan en naar een consensus zoeken over de (financiële) planning. Logischerwijze zijn het beheer van het gebouw van de eredienst en van de reserves daarbij belangrijke voorwerpen van overleg.

Sinds 2004 heeft het college van burgemeester en schepenen ook de bevoegd-

heid om beslissingen van een kerkfabriek te schorsen die in strijd zijn met het gemeentelijk belang, in het bijzonder de financiële belangen van de gemeente. Dat houdt in dat het college bijvoorbeeld een beslissing in verband met het beheer van het privaat patrimonium kan schorsen als die beslissing ongunstige gevolgen heeft op de exploitatietoelage.

Fundamenteel in de regeling is het onderscheid tussen de lokale geloofsgemeenschappen (de parochie, parochiale en decanale vzw's, e.d.) en de besturen van de eredienst (de kerkfabriek en de overeenkomstige openbare besturen van de andere erkende erediensten). Daarbij is de opdracht van het bestuur van de eredienst beperkt tot het materiële van de eredienst en het gebouw van de eredienst en de ontvangsten en uitgaven die daarmee verband houden. De term 'eredienst' moet daarbij begrepen worden als alles wat te maken heeft met de relatie tot het opperwezen. De relaties tussen de gelovigen onderling behoren niet tot de 'eredienst'. Daaruit volgt dat bepaalde activiteiten binnen een geloofsgemeenschap buiten de opdrachten van de kerkfabriek vallen en dus door de parochie moeten worden gefinancierd. Het gaat dan bijvoorbeeld om ziekenbezoek, ondersteuning van de missies, sociale activiteiten, etc. De gelden van de kerkfabriek en de parochie moeten daarom strikt gescheiden worden. Het ligt voor de hand dat de raakpunten tussen de kerkfabriek en de parochie (vb. als de kerkfabriek eigenaar is van de parochiezaal) het voorwerp uitmaken van het overleg met het gemeentebestuur en dat daar bijzondere afspraken over gemaakt worden om latere discussies te vermijden.

Voor de kathedrale en orthodoxe kerkfabrieken en de islamitische gemeenschappen komen de verplichtingen die voor de andere erediensten ten laste van de gemeenten vallen ten laste van de provinciebesturen. Voor het overige is de regeling identiek.

## Actuele situatie

Onderstaande tabel geeft het aantal erkende besturen van de eredienst op dit ogenblik, opgesplitst per eredienst. In de laatste kolom wordt aangegeven welk bestuursniveau tussenkomt in de eventuele tekorten.

rooms-katholieke eredienst	1790	gemeenten
kathedrale kerkfabrieken (ook rooms-kath.)	4	provincies
protestantse eredienst	42	gemeenten
anglicaanse eredienst	7	gemeenten
Israëlitische eredienst	6	gemeenten
orthodoxe eredienst	12	provincies
islamitische eredienst	17	provincies
Totaal	1878	

De volgende tabel geeft de exploitatietoelagen die de gemeenten in 2009 betaalden (per eredienst en als gemiddelde per eredienst), aangevuld met het totaal van de exploitatie-uitgaven. Deze cijfers zijn gebaseerd op de cijfers van de jaarrekeningen van de besturen van de eredienst<sup>1</sup>. 379 besturen van de eredienst ontvingen in 2009 geen exploitatietoelage.

<sup>1</sup> De gegevens voor 2009 zijn voor 97% volledig. Enkel voor de protestantse eredienst (90%) en de rooms-katholieke kerkfabrieken (97%) ontbreken nog cijfers.

	Som exploitatietoelagen	Gemiddelde toelage	Exploitatie-uitgaven
anglicaans	101.379	20.276	147.467
islamitisch	215.430	30.776	319.955
Israëlitisch	24.181	4.836	2.173.612
kathedraal	241.486	60.371	2.670.622
orthodox	220.471	18.373	279.489
protestants	335.072	9.308	815.963
rooms-katholiek	41.995.427	24.163	69.051.495
alle erediensten	43.133.446	23.870	75.458.603

De volgende tabel geeft de procentuele verdeling van die exploitatie-uitgaven per hoofdfunctie weer, dat wil zeggen naar gelang waarop ze betrekking hebben. De hoofdfuncties zijn: eredienst (in strikte zin), gebouwen van de eredienst (kerk, soms pastorie), bestuur van de eredienst (voornamelijk administratie), privaat patrimonium (de reserves), stichtingen (de lasten van fundaties) en financiering (aflossing van leningen).

exploitatie-uitgaven	eredienst	gebouwen	bestuur	privé patrimonium	stichtingen	financiering
anglicaans	17%	47%	15%	0%	2%	19%
islamitisch	23%	50%	12%	1%	0%	14%
Israëlitisch	31%	13%	42%	4%	0%	10%
kathedraal	28%	54%	12%	5%	0%	0%
orthodox	32%	57%	11%	0%	0%	1%
protestants	22%	39%	26%	1%	0%	12%
r-katholiek	25%	47%	7%	7%	0%	14%
alle erediensten	26%	46%	8%	7%	0%	13%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de grootste uitgavenpost de gebouwen van de eredienst zijn. Dat is zeker zo als we er ook rekening mee houden dat de uitgaven voor financiering (aflossingen van leningen) daar grotendeels moeten worden bijgeteld, omdat de meeste leningen worden aangegaan voor de financiering van werken aan het kerkgebouw.

De volgende tabel geeft het totaal van de investeringstoelagen die door de besturen van de eredienst werden geboekt, opgesplitst per overheid die de toelage toekende. De laatste kolom geeft het totaal van de investeringsuitgaven, na aftrek van de herbeleggingen, die in de kasboekhouding van de besturen van de eredienst ook als een uitgave geboekt worden.

	Investeringstoelagen				Investeringsuitgaven (zonder beleggingen)
	gemeenten	provincies	Vlaanderen	Totaal	
anglicaans	7.885	72.804	218.413	299.102	144.247
islamitisch	0	0	0	0	89.803
Israëlitisch	0	0	0	0	62.409
kathedraal	0	2.733.420	529.976	3.263.396	6.535.660
orthodox	14.755	19.619	14.740	49.113	108.369
protestants	247.668	30.410	63.969	342.047	533.625
r.-katholiek	16.663.694	3.315.391	14.882.237	34.861.322	74.201.409
<b>Eindtotaal</b>	<b>16.934.002</b>	<b>6.171.644</b>	<b>15.709.335</b>	<b>38.814.981</b>	<b>81.675.522</b>

Onderstaande tabel geeft een overzicht, opnieuw uitgedrukt in percentages, van de verdeling van de investeringsuitgaven over de verschillende hoofdfuncties. Ook hier werden de cijfers voor de hoofdfunctie privaat patrimonium gecorrigeerd door de herbeleggingen eruit te filteren.

	eredienst	gebouwen	bestuur	priv. patr.	stichtingen	financiering
anglicaans	0%	58%	0%	42%	0%	0%
islamitisch	0%	100%	0%	0%	0%	0%
Israëlitisch	40%	59%	1%	0%	0%	0%
kathedraal	1%	53%	0%	1%	0%	45%
orthodox	6%	75%	19%	0%	0%	0%
protestants	9%	88%	0%	1%	0%	2%
r.-katholiek	3%	66%	0%	19%	4%	7%
<b>Eindtotaal</b>	<b>3%</b>	<b>65%</b>	<b>0%</b>	<b>18%</b>	<b>4%</b>	<b>10%</b>

Zoals hoger aangegeven, kan het privaat patrimonium van de besturen van de eredienst aanleiding geven tot discussies met het gemeentebestuur dat de tekorten moet bijpassen. Uit de cijfers van de jaarrekeningen 2009 blijkt het privaat patrimonium in globo jaarlijks een 'winst' te genereren in de exploitatie ten belope van 10,9 miljoen euro. Om historische redenen is het niet onlogisch dat het overgrote deel daarvan bij de rooms-katholieke eredienst te situeren is. De versoepeling van het verbod om de reserves aan te spreken voor investeringen aan het gebouw van de eredienst komt niet tot uiting in de cijfers. Dat betekent uiteraard niet dat daar nergens sprake van is, enkel dat een grootschalige 'verarming' uitgebleven is.

Om een volledig beeld te krijgen van de eredienstgebonden uitgaven van de gemeentebesturen, volstaan de jaarrekeningen van de besturen van de eredienst niet. Niet al die uitgaven passeren immers via de besturen van de eredienst. Ten eerste zijn er de verplichtingen van de gemeentebesturen tegenover de bedienaar van de eredienst (de woonst of woonstvergoeding), goed voor ongeveer 1,4 miljoen euro in de gemeenterekeningen 2009. Ten tweede kunnen gemeentebesturen er ook voor kiezen om investeringen aan het gebouw van de eredienst (meestal een kerk die eigendom is van de gemeente) zelf te doen. De gemeente treedt dan op als bouwheer en de uitgaven komen rechtstreeks op het gemeentelijke budget. Dat heeft als voordeel dat de expertise van de gemeentelijke administratie optimaal benut kan worden. Het is niet zo eenvoudig om het correcte bedrag van die rechtstreekse investeringen in kerkgebouwen af te lezen in de jaarrekeningen van de gemeentebesturen, omdat in de praktijk nogal verschillende boekingswijzen worden gebruikt. De volgende bedragen zijn dus benaderend. Voor 2009 bedroegen de rechtstreekse investeringen om en bij de 18 miljoen euro.



De gemeentebesturen boekten echter ook 8,6 miljoen euro overdrachten aan ontvangsten, wellicht voor het overgrote deel investeringstoelagen vanwege de provincies en Vlaanderen.

Hierboven werden de toelagen die de besturen van de eredienst ontvingen van het Vlaamse Gewest al vermeld (hoofdzakelijk toelagen voor werken aan monumentale en niet-monumentale kerken). Volledigheidshalve moeten daarnaast echter ook nog andere Vlaamse eredienstgebonden uitgaven worden vermeld, die niets te maken hebben met de besturen van de eredienst: de aalmoezeniers in de gezondheids- en welzijnsinstellingen, de gratis zendtijd op de openbare omroep, het godsdienstonderricht in het officieel onderwijs enz.

## Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de fundamentelementen van de huidige financieringsregeling voor de besturen van de eredienst dan wel teruggaan op het begin van de negentiende eeuw, maar de concrete invulling ervan is niet helemaal ongewijzigd gebleven. Niet alleen is de regeling uitgebreid tot een groter aantal erkende erediensten, ook de invoering van het overlegmodel door het decreet van 2004 heeft belangrijker nuancerings gebracht. Het beheer van de gebouwen van de eredienst blijft een grote uitdaging voor de besturen van de eredienst, in overleg met de gemeentebesturen, wat tot uiting komt in het grote aandeel van de uitgaven voor die gebouwen in de jaarrekeningen.



# Centraal aanspreekpunt Midden- en Oost- Europese (Roma)migratie ter ondersteuning van de lokale besturen

*Sinds maart 2011 heeft de Vlaamse overheid een centraal aanspreekpunt voor de Midden- en Oost-Europese (Roma) migratie geïnstalleerd. Daar kunnen de lokale besturen terecht met vragen over deze migratie. Het aanspreekpunt draagt de naam het Kruispunt Migratie-Integratie v.z.w. (de contactgegevens vindt u op het einde van het artikel). Het centraal aanspreekpunt zal de vragen en knelpunten beantwoorden, of doorspelen aan de beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid en daarnaast ook de vragen en signalen bundelen en erover rapporteren.*

## Beleid van de Vlaamse Regering

Het aanspreekpunt past in de ondersteuning van de lokale besturen door de Vlaamse Regering. Dit is een van de actielijnen van het Vlaams beleid over Midden- en Oost-Europese (Roma)migranten. De Vlaamse Regering heeft op 3 december 2010 het beleidsplan Midden- en Oost-Europese (Roma)migratie goedgekeurd.

Het plan voorziet aanspreekpunten Midden- en Oost-Europese (Roma)migratie binnen een aantal relevante beleidsdomeinen. Deze aanspreekpunten zijn bedoeld ter ondersteuning van de lokale besturen.

Daarnaast is er binnen de Vlaamse overheid een werkgroep Midden- en Oost-

Europese (Roma)migratie opgericht. Die brengt, onder voorzitterschap van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur de aanspreekpunten binnen de Vlaamse overheid bijeen. Er zetelen ook vertegenwoordigers van het "middenveld" in deze werkgroep.

Op haar eerste vergadering heeft de werkgroep beslist om de ondersteuning van de lokale besturen op een gecoördineerde en gecentraliseerde manier te laten verlopen, via een centraal aanspreekpunt bij het Kruispunt Migratie-Integratie.

## Aanleiding: nieuwe migratiegolf

Na de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 ontstond er een nieuwe migratie-

golf vanuit de nieuwe lidstaten. Het ging voornamelijk om de staten in Oost- en Midden-Europa.

De migratie is heel divers: wij vinden economische migratie, humanitaire migratie en huwelijksmigratie. Ze verschilt van vorige migratiegolven:

- Het gaat om EU-burgers: dit zijn geen verplichte inburgeraars.
- Burgers van bepaalde EU-staten hebben nog geen volledige toegang tot de Belgische arbeidsmarkt. Voor Roemenen en Bulgaren gelden voorlopig nog overgangsmaatregelen.
- EU-burgers kunnen hoe dan ook 3 maanden legaal in België verblijven. Daarna kan hun verblijf echter illegaal worden.
- Een deel van deze migratie is tijdelijk. Deze groepen zijn mobiel, en hebben soms al in andere West-Europese landen gewoond.

## Romamigratie

Binnen de Midden- en Oost-Europese migratie vormen de Romamigranten een specifieke groep. Toch is het zinvol een Roma-beleid in een breder beleid in te passen:

- "Roma" is geen nationaliteit. Over hun aantal hebben wij dus geen duidelijk afgebakende cijfergegevens, enkel schattingen.
- Roma hebben problemen die ook bepaalde andere Midden- en Oost-Europese migranten hebben: beperkte toegang tot de arbeidsmarkt, illegale verblijfstatus, huisjesmelkerij...
- De EU heeft geopteerd voor een "expliciet maar niet exclusief Romabeleid" .

## Wie zijn de Roma?

De term "Roma" slaat over het algemeen op de groep Oost-Europese Roma die na de val van de Berlijnse muur in 1989 naar hier zijn gekomen. Zij zijn voornamelijk afkomstig uit Roemenië, Bulgarije, Slowakije, Tjechië en de landen van ex-Joegoslavië. De Roma zijn geen homogene bevolkingsgroep. Ze hebben wel een gemeenschappelijke taal, het Romanes.

Concentraties Roma treffen we niet alleen aan in de grote steden Antwerpen, Brussel en Gent maar ook in steden en gemeenten als Sint-Niklaas, Tienen, Diest, Temse, Heusden-Zolder en Bilzen.

Er bestaat nogal wat verwarring over de Roma, zigeuners en woonwagbewoners.

Roma zijn wel zigeuners, maar zij wonen niet in woonwagens.

Woonwagbewoners vormen een aparte doelgroep van het Vlaamse integratiebeleid: het zijn mensen die legaal in België verblijven en in woonwagens wonen

(of waarvan de ouders dat deden); het gaat niet om campingbewoners.

De Vlaamse woonwagbevolking bestaat uit drie groepen:

- de *Voyageurs*: dit zijn autochtone Vlamingen die in een woonwag zijn gaan wonen omdat zij een trekkend beroep hebben of hadden.
- de *Manoesjen*: dit zijn zigeuners van Noord-Indische oorsprong. Hun voorouders kwamen rond 1400 naar Vlaanderen.
- de *Roms*: dit zijn ook zigeuners waarvan de voorouders in de negentiende eeuw naar Vlaanderen kwamen (dus te onderscheiden van de Romazigeuners).

Om het kort te zeggen: niet alle woonwagbewoners zijn zigeuners, en niet alle zigeuners wonen in woonwagens.

## Romaproblematiek

De Romaproblematiek komt zonder twijfel het meest in de media, vergeleken met de rest van de Midden- en Oost-Europese migratie. Er zijn verschillende aspecten aan deze problematiek.

- Vaak hebben zij (net als andere Midden- en Oost-Europese migranten) een precair verblijfsstatuut. Zij vinden ook moeilijk werk. Kinderen en jongeren vinden maar moeilijk hun weg naar het onderwijs.
- Hun integratie verloopt moeizaam. Dit heeft ook met hun leefwijze te maken: die is flexibel en mobiel. Nogal wat Roma wantrouwen onze burgermaatschappij diep. In hun land van herkomst waren zij dikwijls het slachtoffer van discriminatie. Daardoor hebben zij een overlevingslogica ontwikkeld.

Het gaat om een Europees fenomeen. Er zijn zowat 10-12 miljoen Roma in de 27 EU-lidstaten. Dit is de grootste etnische min-

derheid in Europa. Na de val van de Muur zijn nogal wat onder hen naar de rijkere landen van Europa gekomen.

## Europese Unie

Op 9 september 2010 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen. Die onderstreept het recht van alle EU-burgers en hun familieleden op vrij verkeer en verblijf in de Unie. Ze benadrukt ook het belang van een alomvattende aanpak in de vorm van een EU-strategie voor de Roma.

Daarnaast heeft de Raad van de Europese Unie op 8 juni 2009 al de "Common Basic principles on Roma inclusion" aangenomen. Deze 10 basisprincipes moeten de basis bieden voor het ontwerp en de organisatie van het beleid of van nieuwe projecten voor de integratie van de Roma.

Op 5 april 2011 heeft de Europese Commissie haar 'Europees kader voor nationale strategieën tot integratie van Roma tot 2020' voorgesteld. Het kader dient als leidraad voor de verschillende Europese lidstaten en moet beleidsmakers helpen bij het uitwerken van een beleid ter bevordering van de integratie van Roma en dat zowel op nationaal, regionaal als lokaal niveau.

## Vlaamse aanpak

De Vlaamse Regering wil echter de bredere context van Midden- en Oost-Europese migratie niet uit het oog verliezen.

De problematiek situeert zich op meerdere domeinen. Daarom is een multidisciplinaire, horizontale aanpak nodig, op Vlaams en lokaal niveau.



Het Vlaamse beleid steunt op drie elementen:

- Een *inclusief maar expliciet beleid*. Het Vlaamse inburgerings- en integratiebeleid vormt het kader voor dit beleid.
- Het beleid is afgestemd op de Europese regelgeving, maar is er ook op gericht knelpunten te signaleren en aanbevelingen te formuleren voor een doelgericht beleid over de intra-Europese migratie.
- Het beleid is gefocust op *directe* ondersteuning van de lokale overheden en lokale diensten.

Het is binnen deze ondersteuning dat wij dit aanspreekpunt moeten situeren.

Contactadres aanspreekpunt: [norah.vandendaele@kruispuntmi.be](mailto:norah.vandendaele@kruispuntmi.be)  
Tel: 02-205.00.50

Kruispunt Migratie-Integratie vzw  
Vooruitgangstraat 323 bus 1  
1030 Brussel  
[www.kruispuntmi.be](http://www.kruispuntmi.be)

# Projecties bevolking en huishoudens Vlaamse steden en gemeenten, 2009-2030

## Bevolkingsprojecties

### Nieuwe update

De nieuwe projecties situeren zich binnen een traditie van projecties op gemeentelijk niveau ten behoeve van lokale overheden en het Vlaamse beleidsniveau. De eerste gemeentelijke bevolkingsvooruitzichten verschenen in 1994 onder de naam MIRA-projecties (milieu- en natuurrapport Vlaanderen). Die projecties werden achtereenvolgens in 2000 en in 2005 geactualiseerd. De huidige oefening is de vierde in de reeks en zoals in alle voorgaande edities werd ze aangevuld met een huishoudensprojectie.

De resultaten van de projecties en een meer gedetailleerde uitleg over berekeningswijze en onderliggende hypothesen zijn te vinden op [www.vlaanderen.be/svr](http://www.vlaanderen.be/svr).

### Noodgedwongen startpunt: 1 januari 2008

Bij gebrek aan recentere data bestaat de startpopulatie uit het aantal inwoners naar leeftijd en geslacht dat op 1 januari 2008 van rechtswege in een bepaalde gemeente woont.

Aantallen geboorten naar leeftijd van de moeder voor elke gemeente van 2001 tot en met 2009 komen van Kind en Gezin, alsook een eerste schatting van het

aantal geboorten in 2010. Verder werd gebruik gemaakt van de geboorteregistratiedata van NIS/ADSEI voor het Vlaams Gewest als geheel voor de periode van 1971 tot en met 2000.

Gemeentelijke data over migraties en overlijdens komen uit de Loop van de bevolking van de periode van 1997 tot 2007. Voor sterfte werden ook gegevens voor het Vlaams Gewest gebruikt van 1971 tot 2007 die zicht geven op de evolutie van de sterfte op langere termijn en bijgevolg een goede basis voor projecties zijn.

Omdat de gegevens over de loop van de bevolking niet verder reikten dan 2007 is 2008 het eerste jaar waarvoor geboorten, overlijdens en migraties moeten worden geprojecteerd.

### Projectiemechanisme

De werkwijze van een projectie is eenvoudig: de *geprojecteerde* bevolking op 1 januari 2009 is gelijk aan de geobserveerde bevolking op 1 januari 2008, vermeerderd met *geprojecteerde* aantallen geboorten en immigraties in de periode daartussen en verminderd met *geprojecteerde* aantallen overlijdens en emigraties in de tussentijd.

Het wordt complexer omdat de bevolking wordt uitgesplitst naar leeftijd. Zo is de bevolking die 20 jaar oud is op 1 januari 2009

gelijk aan de bevolking die 19 jaar oud is op 1 januari 2008, vermeerderd met het aantal inwijkelingen in die leeftijdsgroep in de loop van 2008 en verminderd met het aantal emigraties en overlijdens op die leeftijd in de loop van 2008.

Het is dus zaak om, uitgaande van een geobserveerde startpopulatie, zicht te krijgen op het aantal overlijdens, emigraties en immigraties dat zich op elke leeftijd in elk jaar zal voordoen. En daarnaast moet het aantal geboorten worden geschat dat die populatie elk jaar zal voortbrengen.

Geboorten worden geschat op basis van leeftijdsspecifieke geboortecijfers. Die cijfers geven op elke leeftijd in het vruchtbare leeftijdsinterval (15-49 jaar) het aantal geboorten per 100 vrouwen. Overlijdens worden geschat met leeftijdsspecifieke sterftetekansen die op elke leeftijd (en per geslacht) het aantal overlijdens uitdrukken per 100 of per 1.000 inwoners. Emigraties worden op dezelfde manier geschat, met behulp van leeftijdsspecifieke emigratiekansen. Immigraties daarentegen worden geschat op basis van volumes. De volgende paragrafen geven meer details over elke component van de bevolkingsevolutie.



## Evolutie geboortecijfers en hypothesen toekomstige verloop

Een analyse van de leeftijdsspecifieke geboortecijfers voor de periode van 1971 t.e.m. 2010 kan als volgt worden samengevat (fig. 1 links):

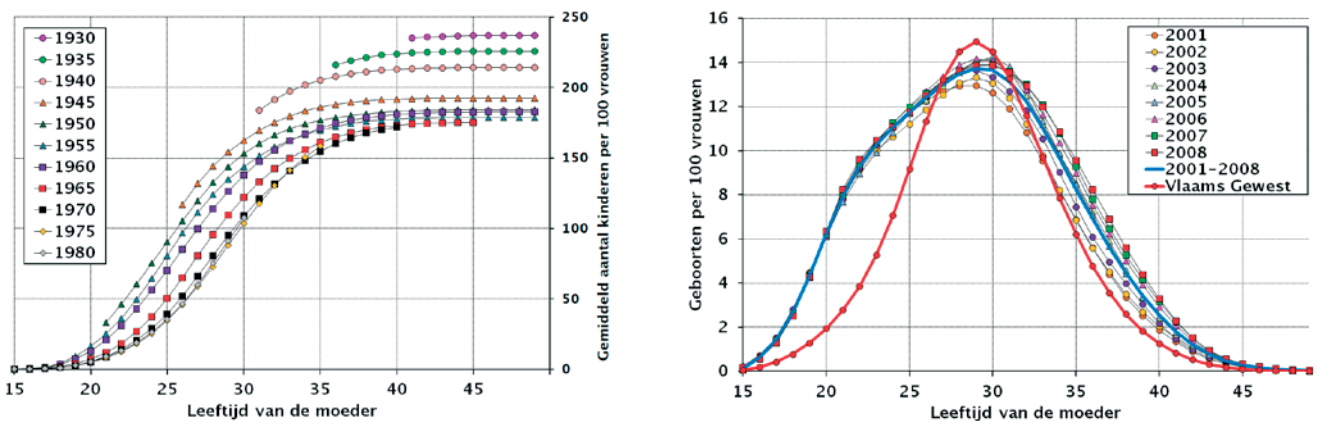
- vrouwen die geboren zijn na 1940 hebben gemiddeld minder kinderen dan de oudere generaties
- het gemiddelde in jongere generaties lijkt te stabiliseren op ongeveer 180 kinderen per 100 vrouwen
- vele generaties hebben geboorten uitgesteld tot op oudere leeftijd
- de jongste generaties krijgen terug meer kinderen op jongere leeftijd.

Op basis van geobserveerde gedragsveranderingen bij verschillende generaties vrouwen in het Vlaams Gewest werden volgende hypothesen geformuleerd:

- de komende generaties zullen gemiddeld rond 180 kinderen per 100 vrouwen krijgen
- de jongste generaties zullen geboorten niet langer uitstellen maar er terug op jongere leeftijd aan beginnen
- daardoor zullen de hoge geboortecijfers op latere leeftijd beginnen dalen.

De uitwerking van de hypothesen resulteert in leeftijdsspecifieke geboortecijfers voor het Vlaams Gewest tot 2030.

**Figuur 1. Afstammingsopbouw van vrouwen geboren tussen 1930 en 1980, Vlaams Gewest (links) en het vruchtbaarheidsprofiel van het Vlaams Gewest en Antwerpen (rechts).**



Bron: ADSEI, Kind & Gezin, eigen bewerking

In een volgende stap worden die geboortecijfers gedifferentieerd per gemeente. Per gemeente werd het gemiddelde leeftijdsprofiel van de geboortecijfers voor de jaren 2001-2008 vergeleken met het gemiddelde profiel voor het Vlaams Gewest. De verhouding tussen die twee profielen levert de nodige correctiefactor op.

Figuur 1 (rechts) illustreert de werkwijze voor Antwerpen. De dikke blauwe lijn is het gemiddelde leeftijdsprofiel van Antwerpen (periode 2001-2008) en de rode lijn is het gemiddelde profiel van het Vlaams Gewest. De geboortecijfers van Antwerpen verschillen sterk met die van het Vlaams Gewest: de spreiding is veel groter omdat het Antwerpse profiel is samengesteld uit meerdere onderliggende

profielen, een jong profiel van de migrantenpopulatie en het oudere profiel van de rest van de bevolking.

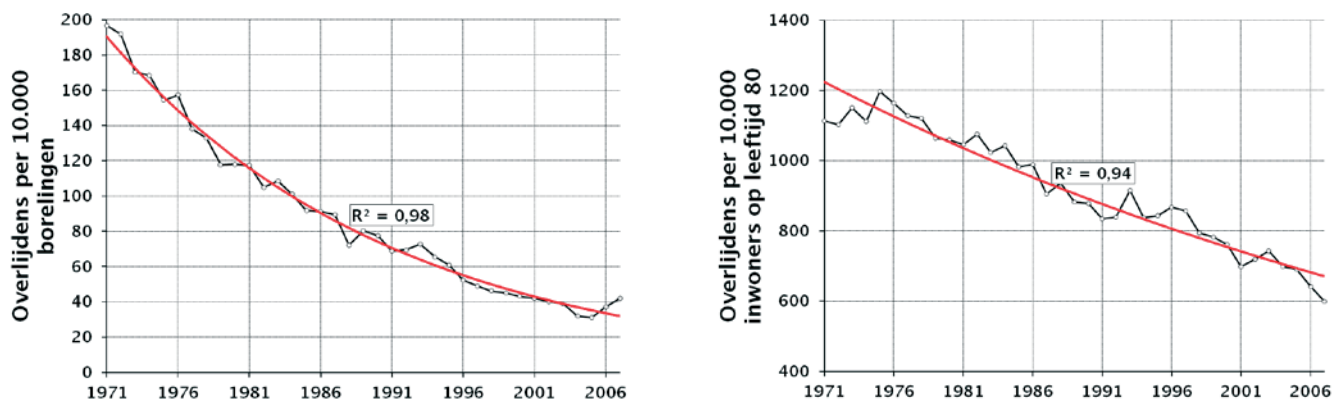
Op leeftijd 25 is het gemiddelde geboortecijfer in Antwerpen gelijk aan (afgerond) 12 geboorten per 100 vrouwen tegenover 9 in het Vlaams Gewest. Dat leidt op die leeftijd tot een correctiefactor van 1,28. Het Antwerps geboortecijfer ligt op

die leeftijd gemiddeld 28% hoger dan in het Vlaams Gewest. Hypothetische geboortecijfers voor Antwerpen worden bepaald door de cijfers van het Vlaams Gewest op elke leeftijd te vermenigvuldigen met de overeenkomstige correctiefactoren.

## Evolutie sterftcijfers en hypothesen mortaliteit

De sterfte wordt geprojecteerd met behulp van sterftetekansen naar leeftijd en geslacht, d.w.z. de verhouding van het aantal overlijdens op een bepaalde leeftijd t.o.v. het aantal mannen/vrouwen van die leeftijd. De evolutie van de sterftetekansen in de periode 1971-2007 in het Vlaams Gewest kan heel goed samengevat worden met een (negatief) exponentiële trend. De trendlijnen op figuur 2 illustreren dat op twee leeftijden met hoge sterftetekansen.

Figuur 2. Sterftetekansen op leeftijden 0 (links) en 80, Vlaams Gewest, mannen.



Bron: ADSEI, eigen bewerking

Voor het bepalen van de hypothesen inzake sterftecijfers werden 3 leeftijdsgroepen onderscheiden: 0 tot 64 jaar, 65 tot 84 jaar en

85-plus.

De sterftetekansen van 0 tot 64 jaar worden niet gedifferentieerd naar gemeente omdat de kleine aantallen grote toevalsschommelingen veroorzaken. Voor deze groep wordt de exponentiële trend (1971-2007) van het Vlaams Gewest tot in 2030 doorgetrokken.

Voor het leeftijdssegment van 65 tot 84 jaar worden de sterftetekansen wel gedifferentieerd naar gemeente. De geprojecteerde sterftetekansen van het Vlaams Gewest worden aangepast met een factor die aangeeft of in die gemeente de sterftetekansen groter (factor > 1) of kleiner (factor < 1) zijn dan in het Vlaams Gewest. Die factoren worden bepaald aan de hand van de verhouding tussen het effectief aantal overlijdens in een bepaalde gemeente en het aantal overlijdens dat zou voorkomen op basis van de sterftetekansen van het Vlaams Gewest.

Met deze techniek werden drie groepen onderscheiden: een middengroep en gemeenten met resp. lagere en hogere kansen. Gent en Antwerpen werden apart genomen met hun eigen sterftetekansen. Daaropvolgend werd in elk van deze groepen de exponentiële trendlijn uit de periode 1997-2007 doorgetrokken tot in 2030. De verhouding tussen de trendlijn van het Vlaams Gewest en de trendlijn van elk van die groepen levert een correctiefactor op. Die correctiefactor geeft aan wat de gemiddelde relatieve afwijking is van elke groep t.o.v. de lange termijntrend voor het Vlaams Gewest.

Voor leeftijden vanaf 85 jaar werden de sterftehypothesen afgeleid van een internationale standaard die gebaseerd is op sterftetekansen van 16 landen in de periode 1948-1985.

### Externe immigraties nemen eerst toe, dalen daarna

Hypothesen worden uitgedrukt in volu-

mes en immigraties vanuit het buitenland worden onderscheiden van immigraties uit Belgische gemeenten.

De hypothesen worden geïllustreerd met gegevens voor Antwerpen omdat daar de aantallen het grootst zijn en de evoluties het best kunnen worden waargenomen. De meerderheid van de buitenlandse immigranten zijn tussen 25 en 30 jaar oud en hun aantal neemt toe (fig. 3). Dat geldt ook in andere gemeenten en daarom werd de volgende hypothese geformuleerd:

- de immigratiestroom zal nog enkele jaren toenemen, maar het groeiritme zal vertragen omdat de immigratiegolf uit de nieuwe lidstaten van de EU geleidelijk afneemt en omdat een restrictiever migratiebeleid wordt aangekondigd.
- onder invloed van een veranderd migratiebeleid en het veronderstelde verzadigingseffect zal de buitenlandse immigratie terug dalen.

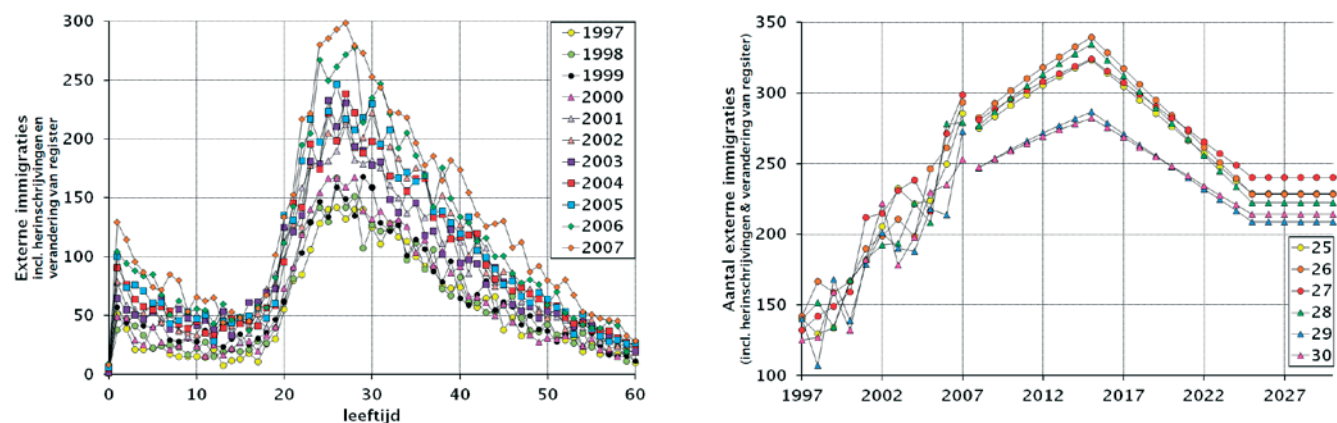


Dat werd als volgt geconcretiseerd:

- voor de periode 2008-2015 worden de volumes op elke leeftijd volgens een logaritmische trend geëxtrapoleerd op basis van de cijfers van 2001 tot 2007. De logaritmische trend zorgt voor een lichte afzwakking
- in de periode 2016-2025 dalen de volumes terug naar de gemiddelden van de jaren 2001-2007 en in de periode 2026-2030 blijven de volumes constant op dat gemiddelde.

De hypothesen worden in figuur 3 (rechts) geïllustreerd voor de leeftijden waarop de grootste aantallen immigraties worden genoteerd en waar de evoluties het sterkst zijn. De gegevens voor het jaar 2008 zijn de eerste geprojecteerde gegevens.

**Figuur 3. Externe immigraties Antwerpen, mannen, observaties (links) en hypothesen voor enkele geselecteerde leeftijden (rechts).**



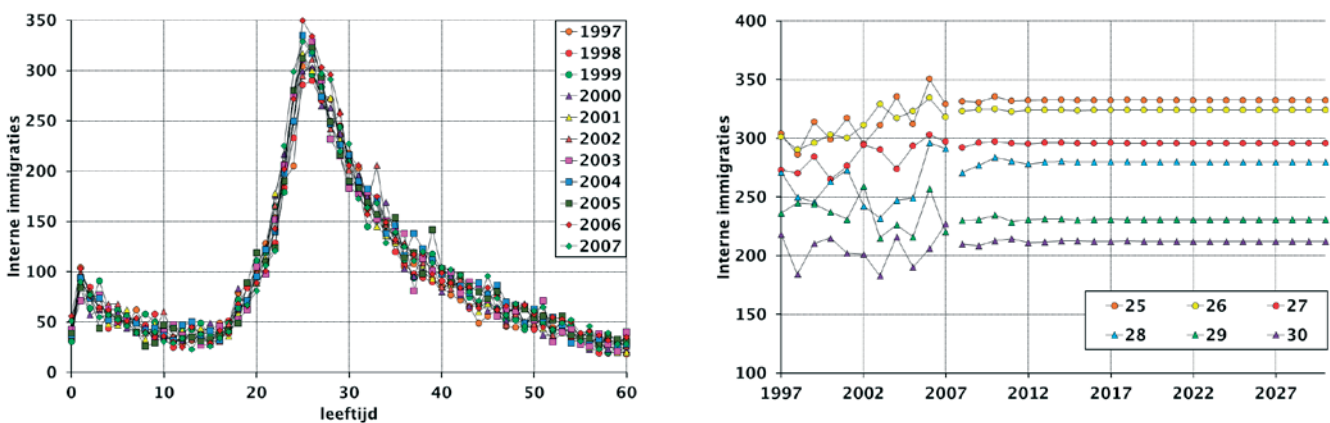
Bron: ADSEI, eigen bewerking en SVR-Bevolkingsprojecties 2009-2030.

## Interne immigraties redelijk stabiel

Ook wat interne immigraties betreft komen de hoogste aantallen voor bij 25 tot 30-jarigen.

Voorts blijkt dat het totale aantal interne immigraties nagenoeg ongewijzigd blijft en daarom wordt als hypothese aangehouden dat het volume binnenlandse immigratie ook in de toekomst constant zal blijven. Concreet werd een voortschrijdend gemiddelde over 4 jaar gebruikt. Dat wordt op elke leeftijd herhaald. Leeftijdsprofiel en hypothese inzake interne immigraties worden geïllustreerd in figuur 4.

Figuur 4. Interne immigraties Antwerpen, mannen, observaties (links) en hypothesen voor enkele geselecteerde leeftijden (rechts).



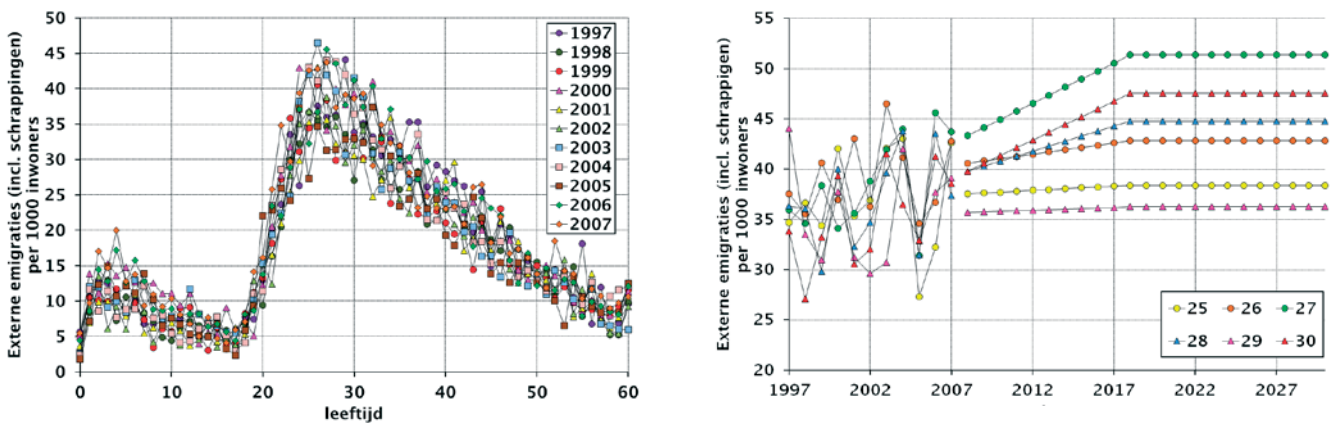
Bron: ADSEI, eigen bewerking en SVR-Bevolkingsprojecties 2009-2030.

## Externe emigraties redelijk stabiel

Externe emigraties (incl. schrappingen) werden geschat op basis van emigratiekansen, d.w.z. het aantal vertrekken naar het buitenland per 100 inwoners van een bepaalde leeftijd en geslacht. Opnieuw blijkt dat de hoogste waarden bij 25 tot 35-jarigen voorkomen en dat de emigratiekansen redelijk stabiel blijven in de tijd.

Op basis daarvan werden de emigratiekansen van de periode 1997-2007 tot 2018 lineair geëxtrapoleerd en daarna constant gehouden. Leeftijdsprofiel en hypothese inzake externe immigraties worden geïllustreerd in figuur 5.

Figuur 5. Externe emigraties Antwerpen, mannen, observaties (links) en hypothesen voor enkele geselecteerde leeftijden (rechts).



Bron: ADSEI, eigen bewerking en SVR-Bevolkingsprojecties 2009-2030.

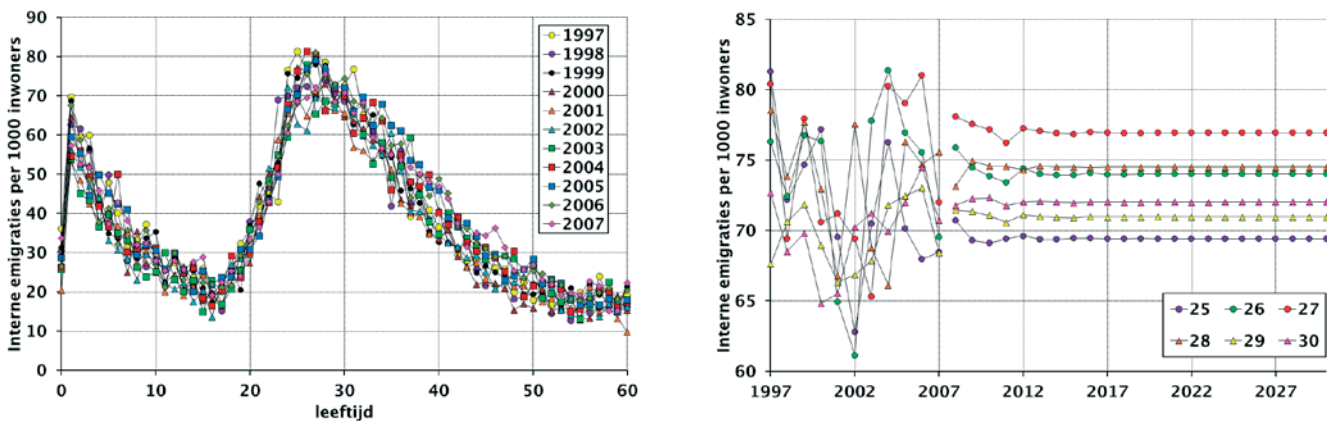


## Interne emigraties stabiel

Interne emigraties werden geschat op basis van emigratiekansen naar andere gemeenten in België. In het leeftijdsprofiel komen de hoogste emigratiekansen opnieuw bij 25 tot 35-jarigen voor en opnieuw blijkt dat er over de jaren heen geen duidelijke toe- of afname is.

Als hypothese worden de binnenlandse emigratiekansen in de toekomst stabiel gehouden via een voortschrijdend gemiddelde over 4 jaar dat op elke leeftijd wordt toegepast. Hypothese en leeftijdsprofiel van interne emigraties worden geïllustreerd in figuur 6.

Figuur 6. Interne emigraties Antwerpen, mannen, observaties (links) en hypothesen voor enkele geselecteerde leeftijden (rechts).



Bron: ADSEI, eigen bewerking en SVR-Bevolkingsprojecties 2009-2030.

## Projectie aantal huishoudens

De huishoudensprojectie ent zich op de resultaten van de bevolkingsprojectie en projecteert voor elke gemeente het totale aantal *private* huishoudens naar omvang. Er wordt gewerkt met dezelfde brondata als voor de bevolkingsprojectie. Daarmee kan de verdeling van het aantal inwoners van een bepaalde leeftijd over de verschillende huishoudgroottes worden berekend, de zogenoemde huishoudparticipatiegraden.

### Overzicht projectiemechanisme

Eerst wordt de evolutie van de huishoudparticipatiegraden in kaart gebracht, d.w.z. hoe mettertijd de verdeling van het aantal inwoners van een bepaalde leeftijd over de verschillende huishoudgroottes is veranderd. Op basis daarvan worden hypothesen geformuleerd over de toekomstige verandering van die participatiegraden.

Dat leidt tot uitspraken als deze: op basis van geobserveerde veranderingen in het percentage mannen van een bepaalde leeftijd dat deel uitmaakt van een huishouden van een bepaalde omvang, wordt verwacht dat dit in de toekomst zal uitkomen op X procent. Die geprojecteerde percentages worden vermenigvuldigd met het geprojecteerd aantal mannen van die leeftijd. Dat gebeurt voor elke gemeente, per leeftijd en geslacht.

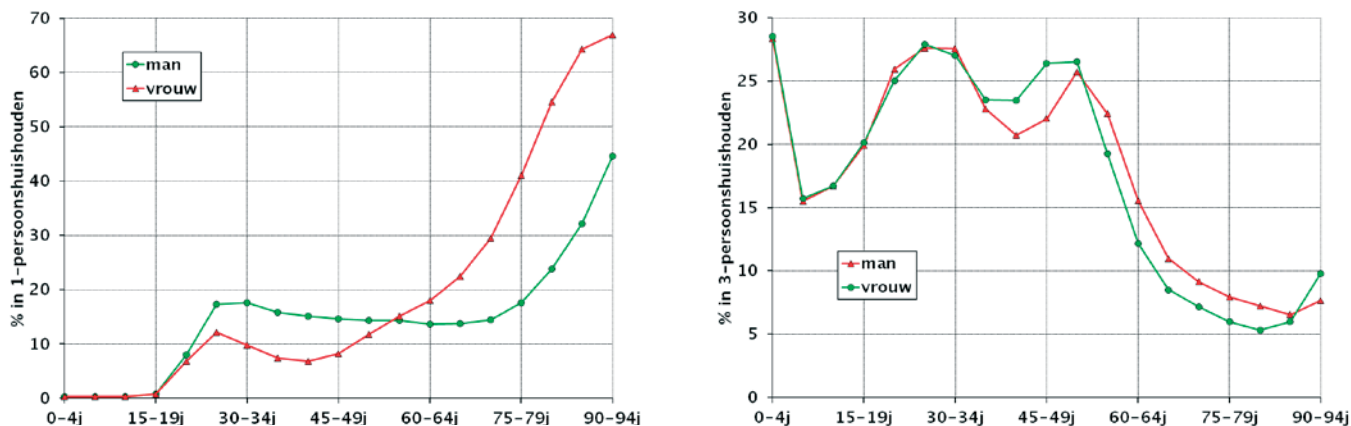
Dat geeft, na sommering over leeftijd en geslacht, per gemeente het geprojecteerd aantal inwoners naar huishoudomvang. Deling van dat aantal door de huishoudomvang geeft het geprojecteerde aantal huishoudens naar huishoudgrootte.

### Huishoudparticipatiegraden naar leeftijd en geslacht

Huishoudparticipatiegraden verschillen sterk naar huishoudomvang, leeftijd, geslacht en gemeente. Figuur 7 illustreert dat voor 1 en 3-persoonshuishoudens.



**Figuur 7. Huishoudparticipatiegraden voor huishoudens van 1 persoon (links) en 3 personen (rechts), Vlaams Gewest, 1/1/2008.**



Bron: ADSEI, eigen bewerking

Voor elke leeftijdsgroep moet, zowel voor mannen als voor vrouwen, een toekomstig verloop van de huishoudparticipatiegraden worden gesimuleerd. Eerst leggen we de algemene werkwijze uit, daarna hoe we rekening hebben gehouden met verschillen tussen gemeenten.

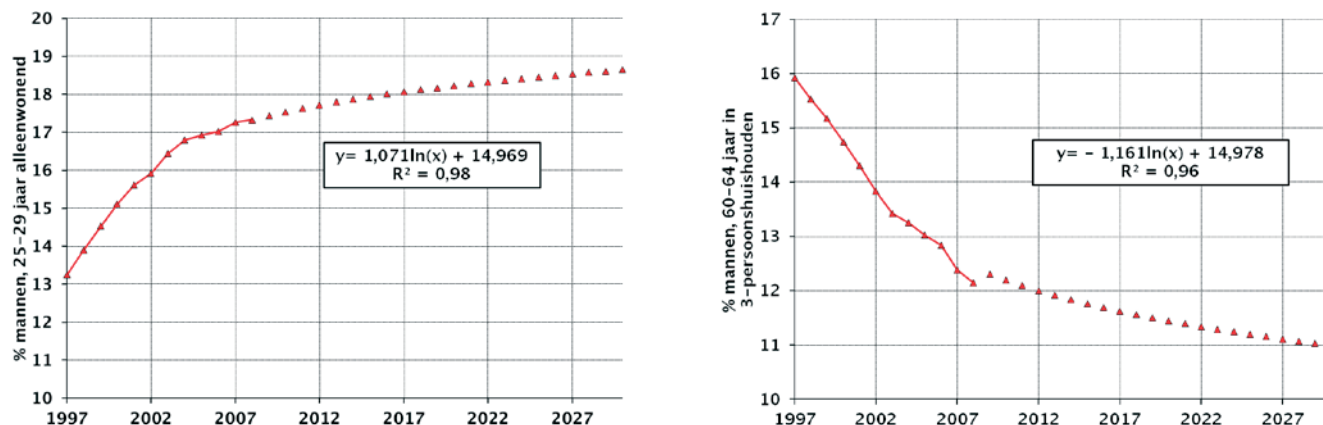
### Logaritmische extrapolatie van geobserveerde trends

Leeftijdsspecifieke huishoudparticipatiegraden zijn veranderd tussen 1997 en 2008. Toekomstige huishoudparticipatiegraden worden berekend door waargenomen veranderingen logaritmisch door te trekken van 2009 tot 2030. Omdat rond de eeuwwisseling in veel van de leeftijdsgroepen een trendbreuk werd vastgesteld wordt de extrapolatiebasis beperkt tot de observaties uit de periode van 2000 tot 2008.

Figuur 8 illustreert de vooruitberekening van huishoudparticipatiegraden voor 2 leeftijdsgroepen waarin participatiegraden tussen 2000 en 2008 sterk zijn veranderd.

In 1997 woonde 13% van de 25 tot 29-jarige mannen alleen. In 2008 was dat opgelopen tot 17%. De logaritmische trend uit de periode 2000-2008 leidt tot bijna 19% in 2030. Rechts staan de waargenomen en de voorspelde percentages 60 tot 64-jarige mannen in 3-persoonshuishoudens. De logaritmische trend trekt de waargenomen daling uit de periode 2000-2008 doortot 11% in 2030.

**Figuur 8. Participatiegraden van 25 tot 29-jarige mannen in huishoudens van 1 persoon (links) en van 60 tot 64-jarige mannen in huishoudens van 3 personen (rechts), Vlaams Gewest, observaties en hypothesen.**



Bron: ADSEI, eigen bewerking

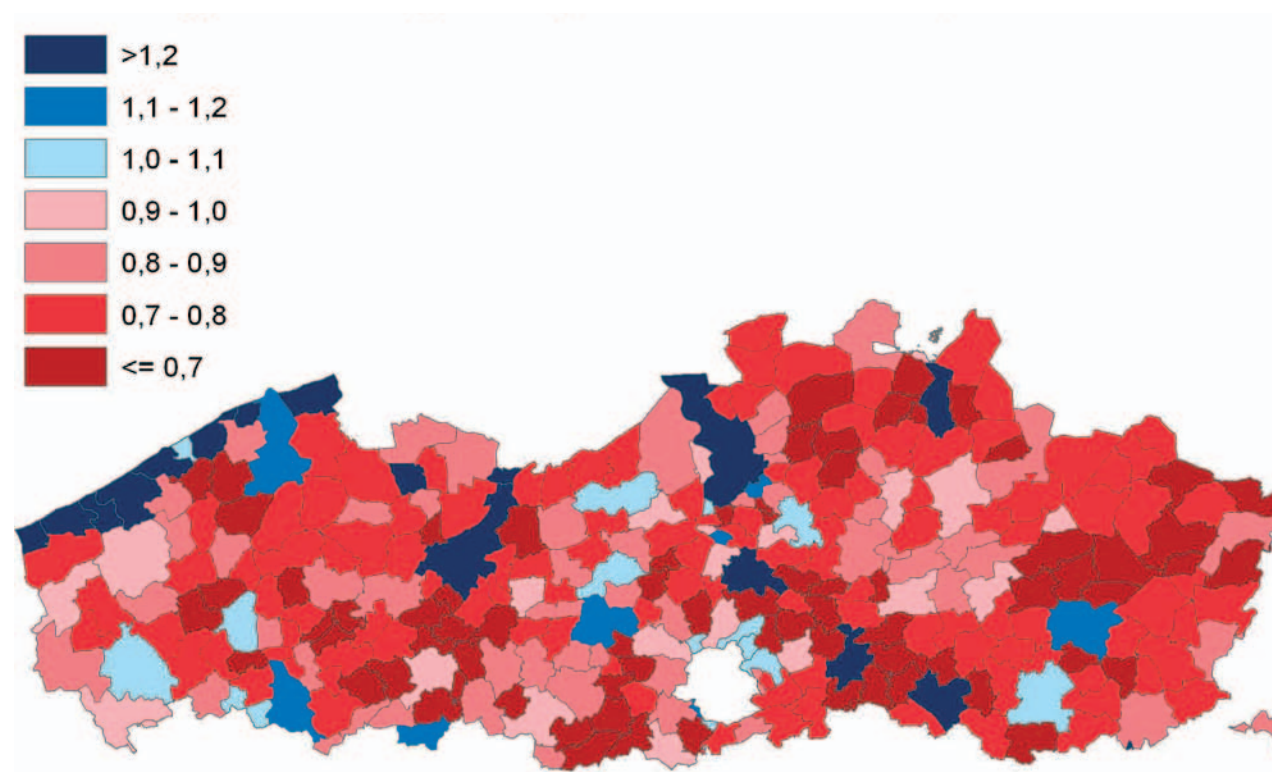
Dit is een wiskundige benadering waarbij gekeken wordt naar wat de weerslag is van complexe sociale en demografische veranderingen op de huishoudparticipatiegraden. Het is geen sociologische benadering waarbij met behulp van leeftijds- en geslachtsspecifieke transitiekansen in kaart wordt gebracht wat de kansen zijn om op elke leeftijd in een huishouden van een bepaalde grootte terecht te komen, hoe en onder invloed waarvan die kansen veranderen en waarbij vanuit die kennis een traject voor de komende twintig jaar wordt uitgetekend.

### Clusters van gemeenten basis voor trendberekening

Voor de berekening van **stabiele** trends in de huishoudparticipatiegraden moeten de aantallen jaar na jaar voldoende groot zijn. Voor de 2 Vlaamse grootsteden stelt dat geen enkel probleem maar in kleine gemeenten zijn er grote schommelingen in de participatiegraden. Daarom werden groepen van gemeenten met een *gelijkaardig profiel van huishoudparticipatiegraden* samengesteld en werden de trends per groep berekend. De groepen werden als volgt samengesteld (zie kaart 1 voor alleenwonende mannen):

- per gemeente werd berekend hoeveel mensen er op basis van de huishoudparticipatiegraden van het Vlaams Gewest in een huishouden van een bepaalde grootte zouden wonen, d.w.z. het aantal dat theoretisch verwacht kan worden indien in die gemeente de huishoudparticipatiegraden van het Vlaams Gewest zouden gelden
- dat aantal wordt vergeleken met effectief geobserveerde aantallen mensen in die gemeente
- wanneer de verhouding 'geobserveerde aantallen/verwachte aantallen' groter is dan 1 dan wonen er meer mensen dan verwacht in een huishouden van een bepaalde grootte en wanneer die verhouding kleiner is dan 1 wonen er minder mensen dan verwacht in dat soort huishouden.

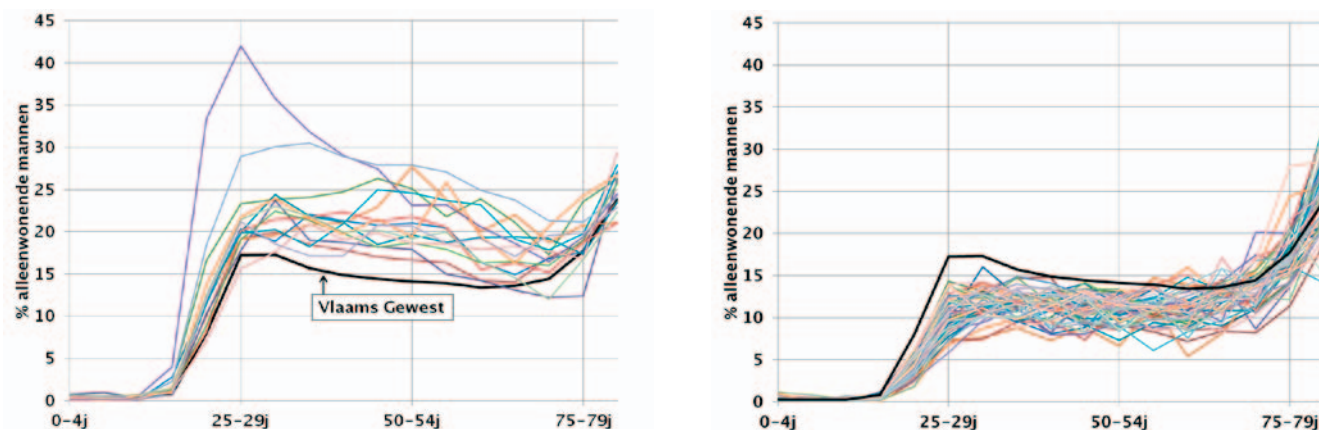
Kaart 1. Verhouding observaties/verwachting, alleenwonende mannen, 2006-2008



Bron: ADSEI, eigen bewerking

Op die manier werden 9 groepen gemaakt met specifieke profielen van participatiegraden. Figuur 9 geeft de participatiegraden voor de 1-persoonshuishoudens van 2 groepen.

**Figuur 9. Participatiegraden alleenwonende mannen in groep hoog (links) en laag (rechts).**



Bron: ADSEI, eigen bewerking

De groep met hogere participatiegraden (links) bevat 15 gemeenten, de groep met lagere participatiegraden bevat 52 gemeenten. Omdat de stabiliteit van de groeps participatiegraden groter is dan de participatiegraden van individuele gemeenten worden hypothesen bepaald door de groepstrend te extrapoleren. Tot slot wordt de procentuele verandering van de geëxtrapoleerde groepstrend toegepast op de participatiegraden van individuele gemeenten.

## Collectieve huishoudens

Collectieve huishoudens bestaan uit meerdere niet-verwante personen die leven in instellingen en gemeenschappen zoals rusthuizen, strafinrichtingen, kloosters enz. We maken geen projectie van de collectieve huishoudens. Per gemeente, per leeftijd en geslacht werd berekend hoeveel personen er gemiddeld in de periode 2006-2008 in een collectief huishouden woonden en dat aantal werd constant gehouden tot in 2030. Dat aantal werd in mindering gebracht van de geprojecteerde bevolking zodat voor het luik van de huishoudprojectie enkel gewerkt werd met de bevolking in private huishoudens.

## Resultaten

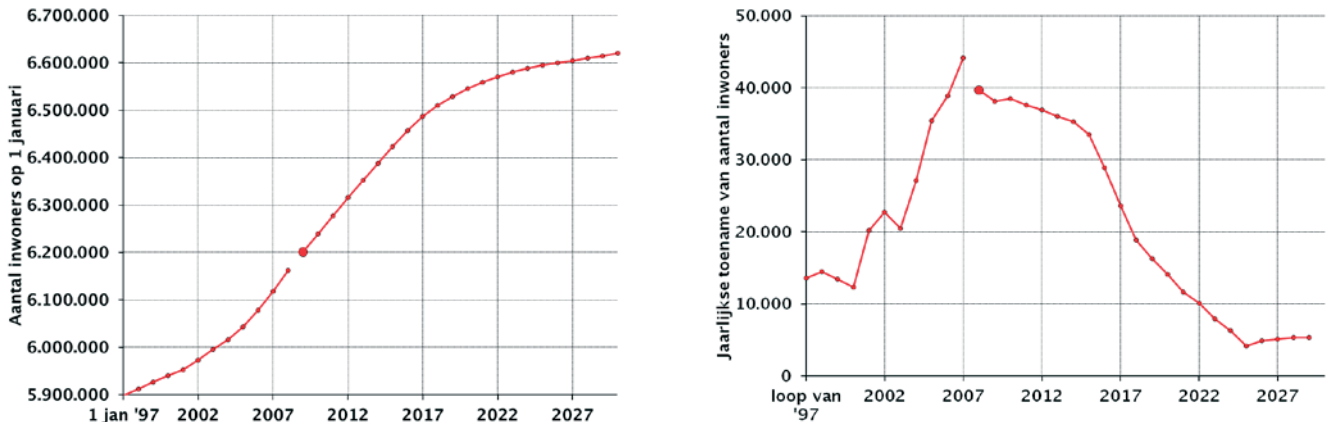
Alle resultaten zijn vrij te consulteren op het internet. Gezien de grote hoeveelheid aan resultaten is het niet mogelijk om ze in detail te bespreken en beperken we ons wegens plaatsgebrek tot enkele hoofdlijnen:

- de evolutie van de totale bevolking
- de evolutie van het aantal 85-plus i.v.m. voorzieningen voor ouderen
- de evolutie van het aantal huishoudens naar huishoudomvang.

### Bevolking blijft toenemen

Figuur 10 toont de groei van de bevolking van het Vlaams Gewest via de evolutie van de totale omvang op 1 januari van het aangegeven jaar en via de groei in de loop van het jaar. De bevolking blijft groeien (links), zij het aan een ritme dat langzaam afneemt (rechts).

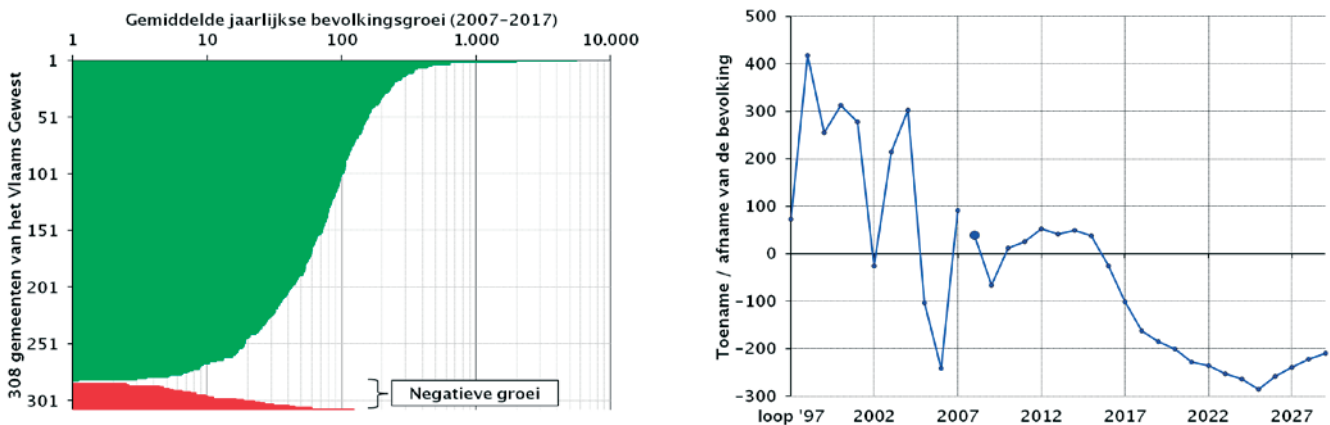
**Figuur 10. Bevolkingsgroei Vlaams Gewest, observaties en projecties. Toestand op 1 januari van het aangegeven jaar (links) en toename in de loop van het aangegeven jaar (rechts).**



Bron: ADSEI, eigen bewerking en SVR-Bevolkingsprojecties 2009-2030.

In figuur 11 (links) wordt getracht om de grote diversiteit aan resultaten in één enkel beeld weer te geven via de gemiddelde jaarlijkse groei van de bevolking zoals die verwacht wordt voor de periode van 2008 tot 2017. Elke staaf staat voor een gemeente. Onderaan staan gemeenten waar de bevolking naar verwachting zou krimpen.

**Figuur 11. Gemiddelde geprojecteerde bevolkingsgroei in de periode 2008-2017 in de 308 gemeenten van het Vlaams Gewest (links) en jaarlijkse toe- en afname in Brugge, observaties en projecties (rechts).**



Bron: ADSEI, eigen bewerking en SVR-Bevolkingsprojecties 2009-2030.

Op de horizontale as wordt de geprojecteerde gemiddelde jaarlijkse groei gegeven op een logaritmische schaal. In de grote meerderheid van de gemeenten wordt verwacht dat de bevolking jaarlijks met minder dan 100 inwoners zal toenemen. Uiteraard bestaat de top tien uit de grotere steden met als uitschieters Antwerpen (+5.600) en Gent (+2.000). Daarop volgen Hasselt en Mechelen met een geprojecteerde gemiddelde jaarlijkse toename van 640 inwoners. Leuven volgt op de vijfde plaats waar de geschatte gemiddelde jaarlijkse toename al gezakt is tot beneden 500 personen (+470). Van de 13 centrumsteden staat Brugge helemaal onderaan het klassemment op plaats 278 met een geschatte gemiddelde jaarlijkse bevolkingstoename van rond 10 personen.

Toch zijn ook deze cijfers enigszins misleidend omdat ze een *gemiddelde* toename weergeven, terwijl er in werkelijkheid jaarlijks grote schommelingen kunnen optreden. Brugge is daarvoor een goed voorbeeld, en dat wordt weergegeven in het rechterpaneel van figuur 11. In de observatieperiode blijkt dat de bevolking van het ene op het andere jaar van groei kan overslaan naar krimp: in de loop van het jaar 2004 won Brugge 300 inwoners en in 2005 is er een verlies van 100 gevolgd door een verlies van 250 in 2006 en opnieuw een winst van 100. Volgens onze vooruitzichten zou er in 2008 opnieuw een kleine groei worden opgetekend en in 2009 een beperkte afname. De meest recente geobserveerde data die na de projecties vrijkwamen tonen dat het anders liep: in plaats van een *voorspelde* winst van 40 in 2008 werd het een verlies van 100. En in plaats van een *voorspelde* afname van 65 in 2009 werd een groter verlies van 220 mensen opgetekend.

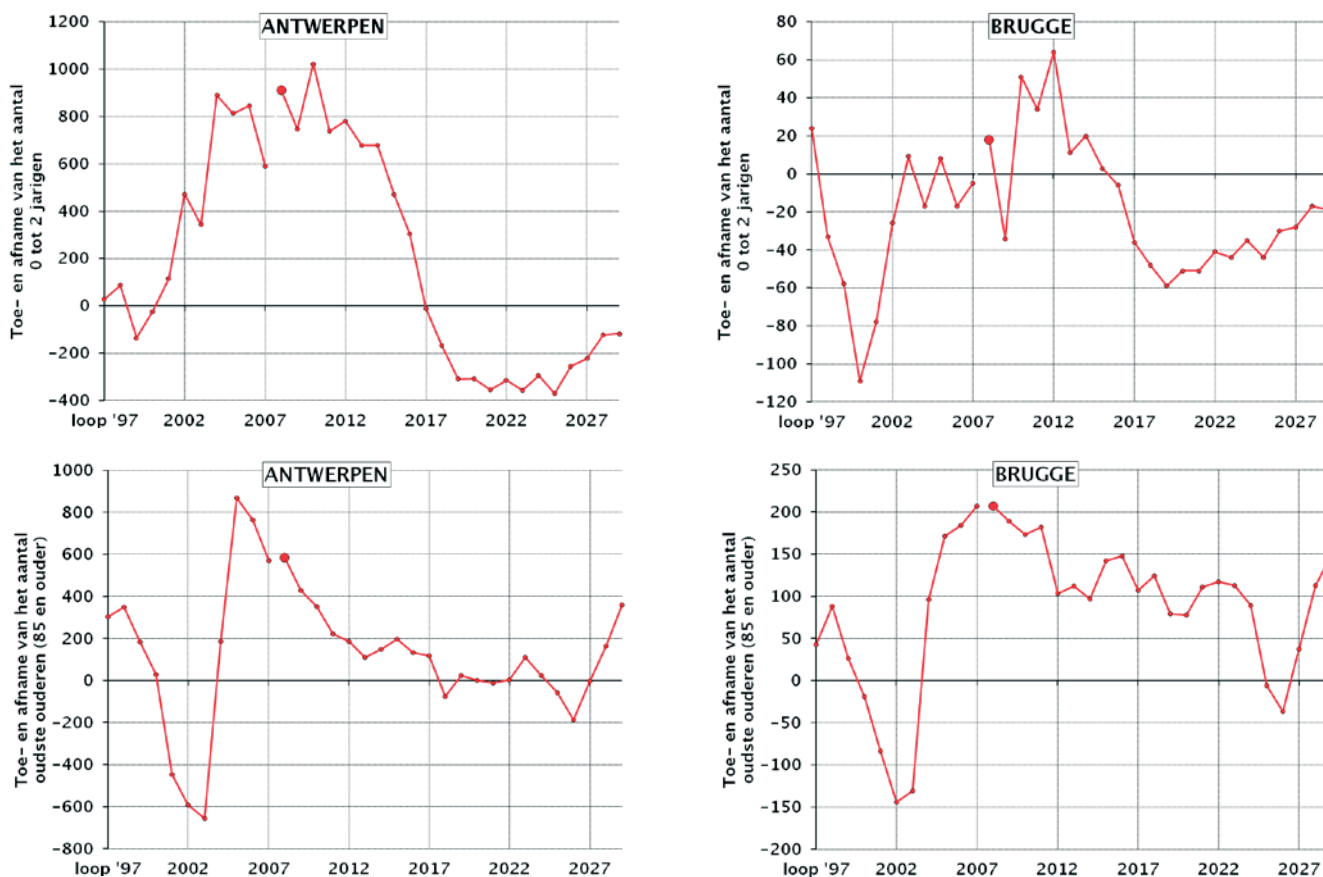
Zelfs deze weergave van de resultaten is nog enigszins misleidend omdat het de totale bevolking betreft, terwijl winst en verlies niet gelijk gespreid zijn over alle leeftijden. Daarover gaat de volgende paragraaf.

### Bevolkingstoename en/of afname verschilt per leeftijdsgroep

Figuur 12 illustreert dat de geobserveerde en geprojecteerde dynamiek van de bevolking verschilt per leeftijdsgroep, resp. de 0 tot 2-jarigen en de oudste ouderen (85+). We nemen die leeftijdsgroepen omdat ze betrekking hebben op de planning van voorzieningen voor kinderopvang en kleuterscholen en voor welzijnsvoorzieningen voor de oudste ouderen.

Om aan te sluiten bij de vorige paragraaf nemen we opnieuw Brugge als voorbeeld. Daarnaast geven we de evolutie in Antwerpen. Let op het verschil in schaal.

**Figuur 12. Jaarlijkse verandering van het aantal 0 tot 2-jarigen (boven) en van het aantal oudste ouderen van 85 jaar en ouder (onder), observaties en projecties.**



Bron: ADSEI, eigen bewerking en SVR-Bevolkingsprojecties 2009-2030.



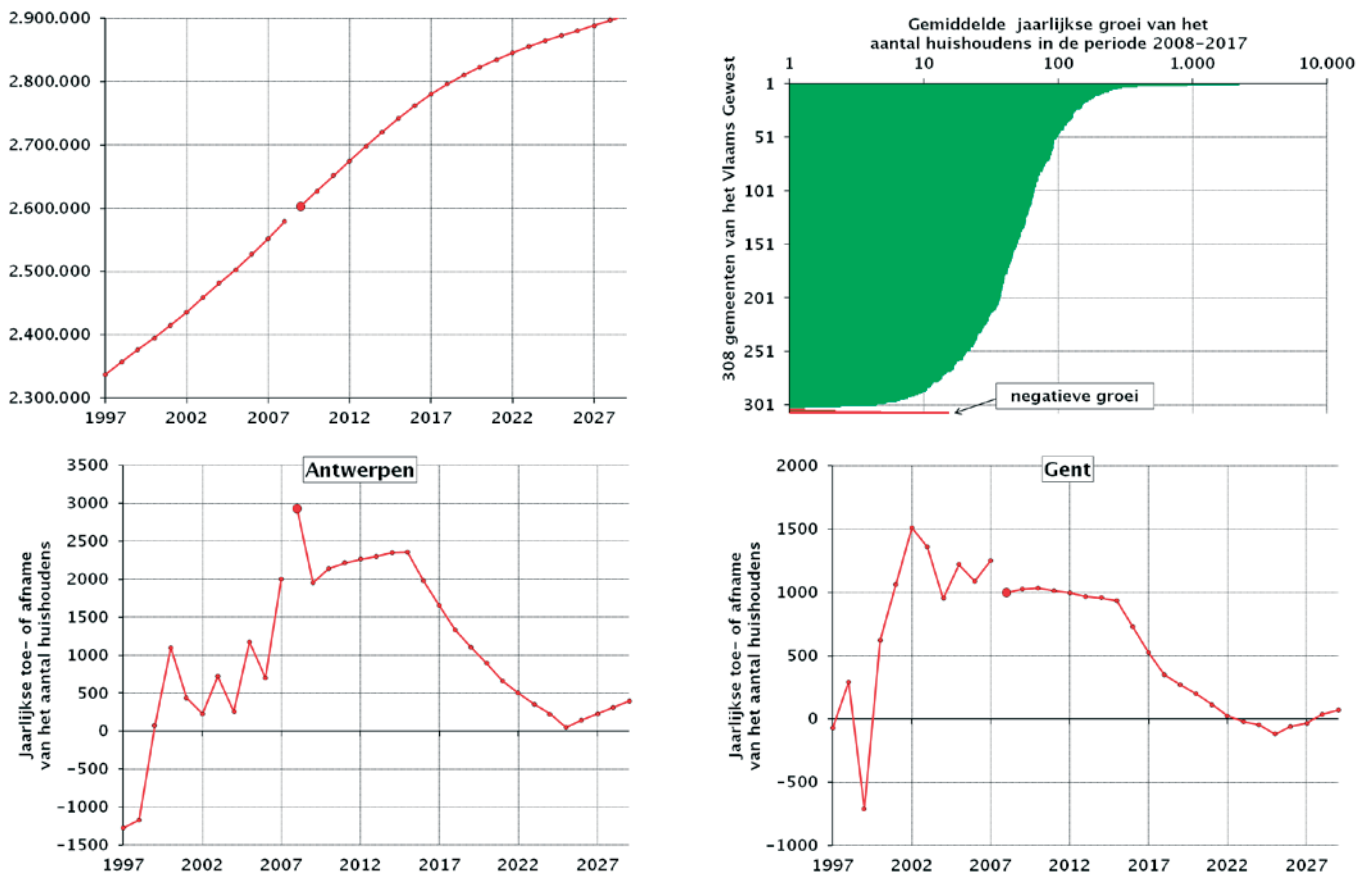
In Antwerpen wordt verwacht dat de toename van het aantal 0 tot 2-jarigen ook in de nabije toekomst flink zal blijven doorgaan. In Brugge is dat minder het geval. En ook de verwachte jaarlijkse groei van het aantal oudste ouderen volgt een enigszins ander patroon in beide steden. Uiteraard liggen de volumes op een andere niveau, maar ook de trend is anders. In Antwerpen zou, naar verwachting, de groei van het aantal oudste ouderen in de toekomst afnemen, terwijl dat in Brugge veel minder het geval is. Dit zijn slechts twee voorbeelden die illustreren welke grote verscheidenheid aan resultaten deze projecties hebben opgeleverd. We nodigen de lezer uit om op een gelijkaardige manier zelf aan de slag te gaan met de cijfers van andere gemeenten.

### Aantal huishoudens blijft toenemen

Ook wat de projectie van het aantal huishoudens betreft is de verscheidenheid aan resultaten zo groot dat het onmogelijk is om enige vorm van samenvatting te geven. We rapporteren volgens hetzelfde schema als voor de bevolkingsprojectie. Figuur 13 bevat 4 panelen. Linksboven wordt de voorbije en verwachte evolutie van het totaal aantal huishoudens weergegeven voor het Vlaams Gewest. Daarnaast wordt getoond, op een logaritmische schaal, dat er zeer grote verschillen bestaan betreffende de groei van het aantal huishoudens.

In de twee onderste panelen geven we, in plaats van een gemiddelde jaarlijkse toename van het aantal huishoudens, de effectieve jaarlijkse toename weer voor de twee steden waarin de toename het grootst is. Let opnieuw op het verschil in schaal.

**Figuur 13. Toename van het aantal huishoudens in het Vlaams Gewest (linksboven) en gemiddelde geprojecteerde toename in de periode 2008-2017 in de 308 gemeenten van het Vlaams Gewest (rechtsboven), en jaarlijkse toename in Antwerpen en Gent, observaties en projecties (linksonder en rechtsonder).**



Bron: ADSEI, eigen bewerking en SVR-Bevolkingsprojecties 2009-2030.

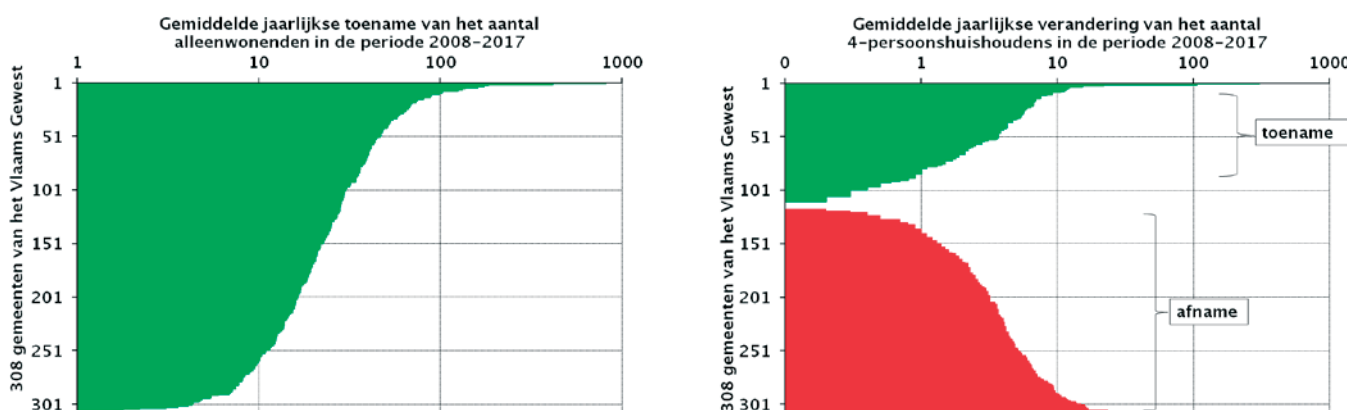
Het totaal aantal huishoudens in het Vlaams Gewest zou volgens deze projecties toenemen van 2,58 miljoen in 2008 tot iets meer dan 2,9 miljoen in het jaar 2030 (linksboven). Slechts in een 50-tal gemeenten zou de gemiddelde jaarlijkse toename in de periode 2008-2017 van het aantal huishoudens groter zijn dan 100. Uitschieters zijn uiteraard Antwerpen, met een gemiddelde jaarlijkse groei van meer dan 2.200 huishoudens in die periode en Gent met een gemiddelde van ongeveer 900 huishoudens. De twee onderste panelen tonen dat dit gemiddelde in Antwerpen hoger ligt dan wat in de voorbije observatieperiode werd opgetekend, terwijl dat in Gent niet het geval is.

## Aantal alleenwonenden stijgt overal, aantal 4-persoonshuishoudens neemt doorgaans af

Zoals bij de bevolkingsprojecties winst en verlies van aantallen inwoners ongelijk verspreid is over de verschillende leeftijden, zo is ook de ontwikkeling van het aantal huishoudens sterk verschillend naargelang de omvang van het huishouden. En er zijn daarenboven grote verschillen tussen de 308 gemeenten van het Vlaams Gewest.

Dat wordt samengevat op figuur 14, opnieuw met een logaritmische schaal. Het aantal alleenwonenden (links) stijgt in alle gemeenten van het Vlaams Gewest, slechts in een beperkt aantal gemeenten (10) met gemiddeld meer dan 100 personen in de periode van 2008 tot 2017. Uitschieters zijn Antwerpen en Gent met jaarlijkse gemiddelden van rond 800, resp. 400 alleenwonenden per jaar meer.

**Figuur 14. De gemiddelde jaarlijkse verandering van het aantal alleenwonenden (links) en van het aantal 4-persoons-huishoudens (rechts) in de periode 2008-2017 in de 308 gemeenten van het Vlaams Gewest.**



Bron: ADSEI, eigen bewerking en SVR-Bevolkingsprojecties 2009-2030.

In de grote meerderheid van de gemeenten vermindert het aantal 4-persoonshuishoudens, zij het in beperkte mate. De sterkste krimp, een gemiddelde van -40 per jaar, wordt in Brugge verwacht. De grootste toenames worden verwacht in Antwerpen en Gent, met jaarlijkse gemiddelden van rond resp. 300 en 100.

## Besluit

Er wordt verwacht dat de bevolking in 9 op 10 gemeenten zal toenemen, vooral in de grootsteden Antwerpen en Gent. Er wordt ook een toename verwacht van het aantal 0- tot 2-jarigen, en die aangroei is sterk in de grootsteden. In alle gemeenten schrijdt de vergrijzing en de verzilvering van de bevolking voort, zij het minder sterk in de grootsteden.

Ook het aantal huishoudens zal in de komende jaren blijven toenemen, met een sterke groei van de kleine huishoudens en een afname van de grotere, al is dat laatste in de grootsteden iets minder het geval.

Tot zover, in een notendop, iets over de hypothesen waarop deze projecties steunen, enkele resultaten en in hoeverre de verwachtingen voor de toekomst aansluiten bij trends uit het verleden. Om het geheel écht naar waarde te kunnen schatten nodigen we de lezers uit om via de website van de Studiedienst ([www.vlaanderen.be/svr](http://www.vlaanderen.be/svr)) de resultaten verder te exploreren.

# Hoe tevreden zijn de lokale besturen over de werking van de Vlaamse administratie?

In het Vlaams regeerakkoord werd aangekondigd dat in de periode 2009-2014 werk zou worden gemaakt van een meer slagkrachtige overheid. Ook in het Pact 2020 dat de Vlaamse overheid afsloot met de sociale partners en het middenveld werd gewezen op de noodzaak van een performante overheid en administratie. Met het **Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid** wil de Vlaamse Regering samen met haar administratieve diensten hiertoe belangrijke stappen zetten die op korte termijn tot tastbare en meetbare resultaten moeten leiden. Het actieprogramma moet finaal leiden tot een **effectievere en efficiëntere dienstverlening aan de bevolking, de bedrijven/organisaties en ook aan de lokale besturen**. De doelgroepgerichtheid, de afstemming van het aanbod op de behoeften van de doelgroepen... zijn stuk voor stuk aspecten van een "goed" bestuurlijk beleid. We willen hierbij niet enkel oog hebben voor *besparingen* maar ook de **kwaliteit van de dienstverlening** minstens even hoog houden en zo veel mogelijk verbeteren.

Een manier om te weten te komen of de klanten en doelgroepen "tevreden" zijn over het aanbod en de dienstverlening beantwoordt aan hun verwachtingen, is de organisatie van een tevredenheidsonderzoek.

De Vlaamse administratie onderzocht of bestaande databanken of enquêteresultaten voldoende informatie bieden over de tevredenheid van de werking van de Vlaamse administratie. Hierbij stelde ze vast dat dergelijke analyses veelal enkel betrekking hebben op een bepaalde organisatie of type van dienstverlening. Daarnaast maakt men niet steeds het onderscheid naar de verschillende bestuurslagen. Een ander euvel van diverse tevredenheidsstudies is dat men zich beperkt tot de huidige gebruikers en zich niet richt tot het totale potentiële doelpubliek. Tot slot is er een grote diversiteit in de inhoud van de vragenlijsten en de wijze waarop de enquête wordt georganiseerd.

Om al deze redenen besloot de Vlaamse administratie om in het kader van het Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid een nieuwe **tevredenheidsbarometer** op te stellen die de houding van de burgers, bedrijven/organisaties en van de lokale besturen over de werking van de Vlaamse administratie op een gestandaardiseerde en regelmatige wijze in beeld brengt. De Vlaamse administratie wil weten hoe de klanten en doelgroepen denken over verschillende kwaliteitsaspecten van de dienstverlening zoals tijdigheid, transparantie, toegankelijkheid, betaalbaarheid... zodat er

lessen kunnen uit getrokken worden voor een betere werking.

De nieuwe enquête moet beperkt zijn in omvang zodat de doelgroepen en klanten er niet veel "last" van hebben. De vragenlijst mag niet langer dan een kwartier tijd duren om te beantwoorden. Dit beperkt de kostprijs en maakt de verwerking van de resultaten nadien ook gemakkelijker. Er worden afzonderlijke vragenlijsten opgesteld voor de drie grote doelgroepen van het Vlaamse beleid: de burgers, de bedrijven/organisaties en de lokale besturen. De vragenlijsten zullen een vergelijkbare opbouw hebben: enkele kenmerken van de doelgroepen, algemene vragen over het imago van de Vlaamse administratie gebaseerd op de basiswaarden (vertrouwen, voortdurend verbeteren, samenwerken en klantgerichtheid), het algemene vertrouwen in de Vlaamse administratie en de tevredenheid over de dienstverlening. De bevroegde aspecten van de dienstverlening zijn afgestemd op de specifieke doelgroep. Hierbij houdt men rekening met de mate waarin de klant recentelijk in contact kwam met de Vlaamse administratieve diensten en houdt men rekening met de accenten die in het Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid worden gelegd. Het zal dus niet gaan over een evaluatie van het gevoerde

beleid van de huidige regering maar over de werking van de Vlaamse administratie. De tevredenheidsbarometer kan beschouwd worden als een algemeen referentiekader voor specifieke klantentevredenheidsonderzoeken die entiteiten over bepaalde vormen van dienstverlening willen organiseren.

De lokale besturen zullen als eerste doelgroep aan bod komen. Alle **gemeenten, OCMW's en provincies** zullen nog vóór de zomer 2011 een vragenlijst ontvangen. Deze zal gericht zijn aan de gemeentesecretarissen, secretarissen van de OCMW's en aan de provinciale griffiers omdat zij een globaal overzicht hebben over hun organisatie en het meest in contact treden met de Vlaamse administratie. De enquête zal via het internet worden afgehandeld omdat alle lokale besturen over een e-mailadres beschikken. Wie liever met een schriftelijk formulier werkt, kan dit aanvragen. Een extern veldwerkbureau zal het proces ondersteunen. De inhoudelijke organisatie berust bij de Studiedienst van de Vlaamse Regering en bij het Agentschap Organisatieontwikkeling. Zij zullen tevens instaan voor de verwerking van de resultaten en waken over het vertrouwelijk karakter van de antwoorden.

Bij deze wil de Vlaamse administratie een oproep doen aan alle gemeentebesturen, OCMW's en provinciebesturen om deel te nemen aan deze enquête. U zal kortelings een uitnodiging tot deelname aan de enquête in uw mailbox ontvangen. 2011 zal een nulmeting zijn. We zullen tweejaarlijks naar uw mening polsen zodat we kunnen opvolgen of de gerealiseerde verbeteringstrajecten in het kader van een slagkrachtiger overheid ook beantwoorden aan uw verwachtingen. De resultaten van de enquête zullen onder meer in dit tijdschrift worden bekend gemaakt zodat u ook weet wat uw collega's denken over de dienstverlening van die Vlaamse administratie. De resultaten zullen worden becommentarieerd in het licht van de beoogde doelstellingen van het Actieprogramma Slagkrachtige Overheid.

Wil u meer te weten komen over deze tevredenheidsbarometer, neem dan contact op met de projectverantwoordelijke [dries.verlet@dar.vlaanderen.be](mailto:dries.verlet@dar.vlaanderen.be)

# Tot slot

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur beschikt naast het tijdschrift BinnenBand over nog andere communicatiekanalen, waarlangs zij informatie naar de lokale en provinciale besturen verspreidt.

Website: [www.binnenland.vlaanderen.be](http://www.binnenland.vlaanderen.be)

Binnenl@nd is de elektronische nieuwsbrief van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. In deze nieuwsbrief is recente info over het binnenlands bestuur, het stedenbeleid en het inburgeringsbeleid in Vlaanderen opgenomen: beslissingen van de Vlaamse Regering, de ministers, het Vlaams Parlement, het agentschap. De nieuwsbrief verschijnt zo vaak er nieuws te melden valt, hij heeft dus geen vaste periodiciteit. Wenst u de nieuwsbrief ook te ontvangen, dan kunt u zich abonneren via onze website op volgend adres <http://binnenland.vlaanderen.be/publicaties>

**Publicaties:** Over belangrijke nieuwe ontwikkelingen of nieuwe regelgeving geeft het Agentschap voor Binnenlands Bestuur een publicatie uit. U kunt alle publicaties bestellen via onze website. Besturen en andere geïnteresseerden kunnen onze publicaties gratis bestellen tot zover de voorraad strekt. Voor particulieren geldt wel de beperking van maximum twee exemplaren van dezelfde publicatie per aanvrager.

Naast bestelling via elektronische weg, kan u de publicaties ook aanvragen via:

- e-mail: [martine.vanruyskensvelde@bz.vlaanderen.be](mailto:martine.vanruyskensvelde@bz.vlaanderen.be)
- telefoon: 02/553.40.39

Beleidsdomein Bestuurszaken  
**Wegwijs in het Agentschap voor Binnenlands Bestuur**  
 provinciale afdelingen

Antwerpen

Agentschap voor Binnenlands Bestuur  
 Afdeling Antwerpen  
 Koningin Elisabethlei 22-24  
 2018 Antwerpen  
 fax: 03 240 53 77

binnenland.antwerpen@vlaanderen.be

Guy Peeters  
 (afdelingshoofd) 03 240 51 19

**Secretariaat**  
 Pieter Verpoorte 03 240 53 26  
 Rita Truyts 03 240 57 42

**Coördinatie regelgeving en werking**  
 Jan Van Dyck 03 240 53 20  
 Kristine Van de Peer 03 240 53 28

**Coördinatie financiën en personeel**  
 Geert Mertens 03 240 58 14

**Overheidsopdrachten en patrimonium**  
 Sofie Andriessen 03 240 58 19  
 Walter Frans 03 240 55 96

**Regelgeving en werking**  
 An Van Herck 03 240 53 92  
 Paul Gobel-Van Damme 03 240 55 97

**Personeel lokale besturen**  
 Jan Verhulst 03 240 55 28  
 Hans Buysse 03 240 55 25

**Financiën gemeenten en politiezones**  
 Leo Brouns 03 240 57 09  
 Lieve Gyssens 03 240 53 31

**Fiscaliteit**  
 Eddie Cassirer 03 240 53 13

**Audit en Financiën OCMW's**  
 Geert Verbiest 03 240 58 08  
 Jan Pauwels 03 240 58 65

**Erediensten**  
 André Van Beek 03 240 58 51  
 Els Broeckx 03 240 58 52

Limburg

Agentschap voor Binnenlands Bestuur  
 Afdeling Limburg  
 Universiteitslaan 1  
 3500 Hasselt  
 fax: 011 29 96 21

binnenland.limburg@vlaanderen.be

Sandra Beckers  
 (afdelingshoofd) 011 29 96 50

Erwin Das  
 (stafmedewerker) 011 29 96 35

**Secretariaat**  
 011 29 96 20

**Coördinatie**  
 Frank Baret 011 29 96 43  
 Jan Ruyters 011 29 96 73

**Werking lokale overheden**  
 Wim Somers 011 29 96 66  
 Ludo Callens 011 29 96 68  
 Maryse Bouduin 011 29 96 44

**Personeel**  
 Veerle Paulissen 011 29 96 45

**Financiën**  
 Yolanda Van Sweevelt 011 29 96 60  
 Kenny Bosch 011 29 96 72  
 Liesbeth Maesen 011 29 96 58  
 Kadiga Nidlahcen 011 29 96 96

**Fiscaliteit**  
 Kristof Vanhamel 011 29 96 61

**Overheidsopdrachten**  
 Carine Wolfs 011 29 96 88

**Patrimonium en PPS**  
 Liesbeth Beckers 011 29 96 81

**Politie, Welzijn, Ruimtelijke Ordening**  
 Denise Robben 011 29 96 84

Vlaams-Brabant

Agentschap voor Binnenlands Bestuur  
 Afdeling Vlaams-Brabant  
 VAC-Leuven (13<sup>de</sup> en 14<sup>de</sup> verd.)  
 Diestepoort 6 bus 1  
 3000 Leuven fax: 016 26 90 08

binnenland.vlaamsbrabant@vlaanderen.be

Nicole Pijpoos  
 (afdelingshoofd) 016 66 62 20

**Secretariaat**  
 016 66 62 24

**Werking lokale overheden**  
 Geert Demarsin 016 66 62 70  
 Kris Vermeersch 016 66 62 76

**Personeel**  
 Ludo Steenwinckel 016 66 62 40  
 Marina Buedts 016 66 62 60

**Financiën gemeenten**  
 Michel Van Grasdorff 016 66 62 47

**Fiscaliteit**  
 Veerle Coomans 016 66 62 36  
 Olivia Solemé 016 66 62 37

**Overheidsopdrachten en Patrimonium**  
 Geert Demarsin 016 66 62 70  
 Nele Smets 016 66 62 80

**Financiën en audit OCMW's**  
 Koen Van Lierde 016 66 62 57  
 Lotte Leenders 016 66 62 54

Oost-Vlaanderen

Agentschap voor Binnenlands Bestuur  
 Afdeling Oost-Vlaanderen  
 Gouvernemensstraat 1  
 9000 Gent  
 fax: 09 267 82 99

binnenland.oostvlaanderen@vlaanderen.be

Riet Erauw-Zegers  
 (afdelingshoofd) 09 267 81 23

**Coördinatie en ondersteuning**  
 Raymonde Rommel 09 267 82 50  
 Kris Coupé 09 267 83 82  
 Wim Vandenhoute 09 267 82 28  
 Liesbeth De Clercq 09 267 82 46

**Werking lokale overheden**  
 Johan Nyckees 09 267 84 07  
 Marleen De Groote 09 267 83 27

**Personeel**  
 Wim Vandenhoute 09 267 82 28  
 Ellen Huyssse 09 267 83 27

**Financiën en Fiscaliteit**  
 Bernard Struyve 09 267 82 32  
 Tania Janssens 09 267 83 72  
 Joris Bastiaen 09 267 83 66

**Overheidsopdrachten en patrimonium**  
 An De Meester 09 267 84 08  
 An De Gussemme 09 267 84 91

West-Vlaanderen

Agentschap voor Binnenlands Bestuur  
 Afdeling West-Vlaanderen  
 Burg 4  
 8000 Brugge  
 fax: 050 40 56 00

binnenland.westvlaanderen@vlaanderen.be

Bruno Vanmarcke  
 (afdelingshoofd) 050 40 56 36

**Coördinatie & ondersteuning**  
 Heidi Godders 050 40 56 25  
 Stefanie Kerkhof 050 40 56 40

**Organisatie & werking lokale besturen**  
 Thomas Van Langenhove 050 40 56 06

**Werking lokale besturen**  
 Caroline Dumoulin 050 40 56 34  
 Emmanuel Dethier 050 40 56 72

**Overheidsopdrachten & Patrimonium**  
 Ivan Hoste 050 40 56 43  
 Caroline Hollevoet 050 40 56 47  
 Pieter Van Maldegem 050 40 56 46

**Financiën & Personeel lokale besturen**  
 Pascale Verhaeghe 050 40 56 63

**Financiën – Juridisch (incl. fiscaliteit)**  
 Willem Van Damme 050 40 56 59

**Financiën lokale besturen**  
 Andy De Bruyne 050 40 56 60  
 Nele Labat 050 40 56 13

**Financiën & Audit OCMW's**  
 Virginie Laktère 050 40 56 61

**Financiën eredienssten**  
 Susy Vlamynck 050 40 56 68

**Personeel lokale besturen**  
 Marthe Claeys 050 40 56 50  
 Jan Coudron 050 40 56 05



# Wegwijs in het Agentschap voor Binnenlands Bestuur

Beleidsdomein Bestuurszaken

centrale afdelingen — Boudewijnlaan 30 bus 70, 1000 Brussel

## Algemeen Directeur

Sami Souguir 02 553 40 38  
fax: 02 553 01 92

**secretariaat** 02 553 01 78 of 02 553 01 91  
secretariaat-AD@bz.vlaanderen.be

## Afdeling Beleid Binnenland, Steden en Inburgering

**Beleid Binnenland**  
Steve Waeyaert 02 553 40 51

**Stedenbeleid**  
Monique De Ceuster 02 553 40 29  
info@thuisindestad.be

**Integratie**  
Luus Heyligen 02 553 33 12  
integratie@vlaanderen.be

**Inburgering**  
Annamie Degroote 02 553 32 53  
inburgering@vlaanderen.be

## Afdeling Organisatie en Beheer

begroting, ambtenarentoken, website, verkiezingen, BinnenBand, statistische info, mandatarendatabank

binnenland@vlaanderen.be  
binnenland-verkiezingen@vlaanderen.be

Piet Van der Plas (afdelingshoofd) 02 553 59 03  
fax: 02 553 43 01

**secretariaat** 02 553 40 21 of 02 553 39 63

**Begroting**  
Jeroen Dejonckheere 02 553 44 37

**Webside en lay-out**  
Sylvie Van de Waeter 02 553 38 30

**Verkiezingen en ICT**  
Tom Doesselaere 02 553 40 12

## Administrateur-generaal

Guido Decoster 02 553 39 26  
fax: 02 553 43 01

**secretariaat** 02 553 39 24  
of 02 553 39 46

**Internationaal**  
Erik Vander Peypen 02 553 43 07

binnenland@vlaanderen.be

## Afdeling Lokale en Provinciale Besturen Financiën en Personeel

Johan Ide (afdelingshoofd) 02 553 40 03  
fax: 02 553 40 02

**secretariaat** 02 553 37 82  
binnenland-personeel@vlaanderen.be  
bbcgp@vlaanderen.be  
gesubsidieerdeinfrastructuur@vlaanderen.be

**Financiën**  
Ann De Saedeleer (fondsen) 02 553 39 78  
Steve De Boever\* 02 553 40 07  
Nico De Vulder\* 02 553 39 62

**Fiscaliteit**  
Lieve Lemoine 02 553 39 76  
Steve De Boever 02 553 40 07

**Beleids- en Beheerscyclus** 02 553 35 14

**Gesubsidieerde infrastructuur**  
Jan Baeyens 02 553 75 62

**Personeel**  
Anit Vervoort 02 553 37 32  
Ivo Driesen 02 553 39 99

\*voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en lokale openbare bedrijven

## Afdeling Lokale en Provinciale Besturen Regelgeving en Werking

Rudy Janssens (afdelingshoofd) 02 553 39 70  
fax: 02 553 39 52

**secretariaat** 02 553 43 21  
of 02 553 37 13

binnenland-juridisch@vlaanderen.be

## Organieke regelgeving

Marc Verhulst\* 02 553 01 99  
Wouter Verhille 02 553 41 69  
Jeroen Van der Meeren\*\* 02 553 43 05  
Anneleen Christiaens\* 02 553 39 59  
Cathy Van Durmen 02 553 38 84

**Werking lokale overheden**  
Jo Craeghs 02 553 40 11

## Werking intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, autonome bedrijven

Marc Verhulst 02 553 01 99  
Anneleen Christiaens 02 553 39 59

**OCMW-verenigingen**  
Jeroen Van der Meeren 02 553 43 05

**Overheidsopdrachten**  
Joan Halsberghe 02 553 35 27

**Patrimonium**  
Jeroen Van der Meeren 02 553 43 05

**Begraafplaatsen en lijkbezorging**  
Edwin Lefebre 02 553 40 16

**Erediensten**  
Jonas Van den Storme 02 553 40 73

\*voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en lokale openbare bedrijven

\*\*voor de OCMW-verenigingen