

RAPPORT BINNENLANDS BESTUUR

EEN PERMANENTE ZOEKTOCHT NAAR MEER GELAAGDE BESTUURSKRACHT

ACHTERGRONDRAPPORT BIJ HET ADVIES



Disclaimer

Dit achtergronddocument werd opgemaakt door het SERV-secretariaat ter ondersteuning van het sociaal-economisch overleg en de beleidsadvisering door de sociale partners in de SERV. De bevindingen, interpretaties en conclusies in dit achtergronddocument vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van het SERV-secretariaat en kunnen op geen enkele wijze toegeschreven worden aan de raad, een organisatie vertegenwoordigd in de raad of een lid van de raad.

Bij gebruik van gegevens en informatie uit dit rapport wordt een correcte bronvermelding op prijs gesteld.

Eigen initiatief

Decretale opdracht SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)

Kennisname raad 24 september 2020

Contactpersoon Eva Platteau

eplatteau@serv.be

02 209 01 11

Inhoud

Inhoud	3
Samenvatting.....	5
1 Deel 1: Initiatieven en realisaties van de Vlaamse Regering	7
1.1 Legislatuur 2009 – 2014	7
1.1.1 Kader voor vrijwillige fusies (2010)	7
1.1.2 Witboek Interne Staatshervorming (2011).....	8
1.1.3 Regioscreening (2012)	8
1.2 Legislatuur 2014 – 2019	9
1.2.1 Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019.....	9
1.2.2 Bestuurskrachtmonitor (2015).....	14
1.2.3 Een nieuw kader voor vrijwillige fusies (2015).....	15
1.2.4 Decreet Lokaal Bestuur (2017)	18
1.2.5 Visieontwikkeling regiovorming (2014).....	18
1.3 Legislatuur 2019-2024	20
1.3.1 Vlaams Regeerakkoord: verhouding tot lokale besturen	20
1.3.2 Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid: lokale besturen als eerste bestuursniveau (2019)	21
1.3.3 VVSG standpunten: bestuurlijke transitie naar de regioschaal (2019).....	23
1.3.4 Nota aan de Vlaamse regering: vrijwillige fusies van gemeenten (10 juli 2020)	26
2 Deel 2: De verschillende bestuurlijke debatten ontleed.....	29
2.1 Het debat over gemeentelijke fusies	29
2.1.1 Historiek van fusies.....	29
2.1.2 Voor- en nadelen van fusies	31
2.1.3 Bestuurskracht: what's in name?	37
2.1.4 De schaal van gemeenten: verschillende indicatoren	44
2.1.5 Een alternatieve definitie van bestuurskracht: bestuurskracht als een kenmerk van het lokale bestuursniveau	49
2.1.6 Gemeentelijke fusies in internationaal perspectief	52
2.2 Het debat over regiovorming.....	65
2.2.1 Wat is regiovorming?	65
2.2.2 Resultaten van de regioscreening: het intermediaire landschap in Vlaanderen is divers en gelaagd.....	68

2.2.3	Een bijzondere regio: de stadsregio.....	72
2.2.4	Regionaal streekbeleid in Vlaanderen: door de bomen het bos zien	77
2.3	Het debat over decentralisatie	87
2.3.1	Paritaire Commissie Decentralisatie	87
2.3.2	Financiële implicaties van decentralisatie	94
2.3.3	Regierol voor lokale besturen	96
3	Deel 3: SERV-acquis.....	103
3.1	Over intergemeentelijke samenwerking	103
3.2	Over het gemeentedecreet en provinciedecreet	103
3.3	Over het Groenboek Interne Staatshervorming.....	105
3.4	Over de Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2014-2019	105
3.5	Over decreet Lokaal Bestuur	108
3.6	Over Streekoverleg.....	108
3.7	Over Zorgregio's	109
3.8	Over Slimme steden	109
3.9	Over Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2019-2024.....	110
3.10	Over lokaal werkgelegenheidsbeleid	110
3.11	Over de financiën van lokale besturen	111
	Referentielijst	112
	Lijst met figuren en tabellen.....	114
	Bijlage: Analyse regeerakkoord 2019-2024	116

Samenvatting

Aanleiding

De afgelopen twee legislaturen heeft de Vlaamse Overheid sterk ingezet op hervormingen in kader van de bevoegdheid Binnenlands Bestuur. Vaak was het uitgangspunt daarbij de problematiek van de bestuurskracht van lokale besturen en de bestuurlijke ‘verrommeling’. Ook in het nieuwe regeerakkoord (2019-2024) is aandacht voor deze thematiek. In de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid staat dat de lokale besturen de belangrijkste partner zijn van de Vlaamse overheid voor het creëren van welvaart, welzijn en vertrouwen bij de Vlaamse burger. De lokale besturen worden als “eerste bestuursniveau” naar voren geschoven. “De toekomst is dus lokaal”, staat er in de beleidsnota. En daarom wil de Vlaamse regering de bestuurskracht van lokale besturen versterken, onder andere door vrijwillige fusies tussen gemeentebesturen te stimuleren en te ondersteunen. Op 10 juli 2020 maakte de minister van Binnenlands Bestuur in een nota aan de Vlaamse regering zijn voorstellen voor een nieuw ondersteuningspakket voor gemeentelijke fusies bekend¹.

Ook wil de Vlaamse regering inzetten op “coherente regiovorming”. Want tegelijkertijd met de nadruk op het belang van gemeenten in het bestuurlijke landschap, lezen we in de beleidsnota “dat heel wat lokale ontwikkelingen zich niet laten vangen binnen de bestuurlijke grenzen van één lokaal bestuur”. De vraag is dan hoe die samenwerking op regionale schaal er (ideaaliter) uitziet. Het regeerakkoord stelt dat regiovorming aan de ene kant van onderuit moeten opgebouwd. Aan de andere kant zal de Vlaamse regering komen met een afbakening van vaste regio’s waarbinnen de intergemeentelijke samenwerking zal moeten plaatsvinden. De vraag is of deze tegengestelde principes in de praktijk verzoenbaar zullen zijn en hoe die regio’s in de praktijk eruit zullen zien. In ieder geval is het zo dat het Vlaamse beleid een sterke regionale dimensie heeft, denk maar aan beleid inzake mobiliteit, arbeidsmarkt, economie, innovatie, streekontwikkeling, zorg, toerisme, ... Parallel aan deze evolutie, wordt er ingezet op een versterking van de lokale autonomie en decentralisatie. Concreet hebben lokale besturen in tal van domeinen een ‘regierol’ gekregen. Meer en meer zullen lokale besturen belangrijke actoren zijn bij de uitwerking van een lokaal economisch beleid, lokaal arbeidsmarktbeleid, lokaal mobiliteitsbeleid en lokaal welzijnsbeleid, om maar enkele te noemen.

Deze verschuivingen in het bestuurlijke landschap hebben dus ook een sociaaleconomische component. De nieuwe regering heeft beslist dat de Vlaamse financiering voor het Versterkt Streekbeleid niet meer zal worden verlengd. Streekontwikkeling is altijd één van de pijlers geweest van het Vlaamse sociaaleconomische beleid, maar we stellen vast dat die streekontwikkeling – of alleszins de bestaande structuren ervan – in vraag worden gesteld. Wel staat in het regeerakkoord dat men een beleid wil ontwikkelen voor “subregionale slimme specialisatie” waarmee de Vlaamse regering “het regionale economisch weefsel Vlaamsbreed wil helpen transformeren”. De bedoeling is om provincies en streken te ondersteunen om met

¹ Zie <https://www.vvsg.be/Bestuur/Werking%20organisatie/Samenwerking%20en%20verzelfstandiging/VR%202020%201007%20DOC.0729-1%20Vrijwillige%20fusies%20gemeenten%20-%20nota.pdf>

betrokkenheid van regionale sociale partners en stakeholders een strategie uit te werken en op te volgen.

Inhoud van het rapport

Het **eerste deel** biedt een **chronologisch overzicht** van de belangrijkste ‘beleidsoutput’ van de afgelopen tien jaar inzake interne staatshervorming. Aan bod komen de beleidskeuzes die Vlaamse regeringen de laatste 10 jaar gemaakt heeft én de nieuwe beleidspistes die de nieuwe Vlaamse regering aangekondigd heeft voor de beleidsperiode 2019-2024. De bedoeling is om een overzicht te geven van de vele initiatieven en ontwikkelingen binnen het beleidsdomein Binnenlands Bestuur.

Het **tweede deel** bevat een analyse van de actuele vraagstukken met betrekking tot de organisatie van het gedecentraliseerde, lokale bestuur. Concreet komen drie actuele debatten aan bod: de gemeentelijke fusies, de regiovorming en het debat over decentralisatie. Deze debatten staan niet los van elkaar en gaan in essentie over **drie bestuurlijke vraagstukken**: het vraagstuk van de optimale bestuursschaal, het vraagstuk van het optimaal aantal bestuurlijke niveaus en het vraagstuk van interbestuurlijke verhoudingen.

Het **derde deel** biedt een overzicht van de adviezen van de SERV met betrekking tot het beleidsdomein Binnenlands Bestuur. Hiermee doen we een poging om het relevante **SERV-acquis** bij elkaar te geven.

1 Deel 1: Initiatieven en realisaties van de Vlaamse Regering

Dit deel bevat een chronologisch overzicht van de beleidsintenties en -realisaties van de Vlaamse overheid inzake Binnenlands Bestuur. Drie beleidsperioden komen aan bod:

- Legislatuur 2009-2014
- Legislatuur 2014-2019
- Legislatuur 2019-2024

1.1 Legislatuur 2009 – 2014

Tijdens de legislatuur 2009-2014 werd voor het eerste een kader voor vrijwillige fusies ontwikkeld. Ook dateert het Witboek Interne Staatshervorming (2011) en de regioscreening (2012) van deze periode. Hieronder wordt kort stilgestaan bij de inhoud van deze drie beleidsdocumenten.

1.1.1 Kader voor vrijwillige fusies (2010)

In het Vlaams regeerakkoord van 2009 stond onder de titel “minder bestuurlijke drukte door een interne staatshervorming” dat de Vlaamse regering vrijwillige fusies van gemeenten zou aanmoedigen en ondersteunen. De reden om te kiezen voor vrijwillige fusies werd in de beleidsbrief Binnenlands Bestuur 2010-2011² als volgt omschreven:

“Uit het verleden hebben we geleerd dat het draagvlak voor een fusie belangrijk is. Daarom heeft de Vlaamse Regering gekozen voor het ondersteunen van vrijwillige fusies. De lokale bestuurders kunnen immers in de eerste plaats zelf het best oordelen of en hoe een schaalvergroting voor hun gemeente een oplossing kan bieden voor problemen van draagkracht. Met deze beleidskeuze geeft de Vlaamse Regering overigens antwoord op een vraag van de gemeenten zelf, geformuleerd in het memorandum van de VVSG.”

Op 30 april 2010 werd er een **ondersteuningspakket** voorgesteld dat bestond uit twee elementen: enerzijds een financiële ondersteuning in de vorm van een fusieregeling en een garantieregeling voor het gemeentefonds, en anderzijds een inhoudelijke en juridische bijstand door een begeleidingsteam met medewerkers van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (ABB) en de Vereniging van Vlaamse Steden en gemeenten (VVSG).

Ondanks deze stimulans was geen enkele gemeenten overgegaan tot een fusie op 1 januari 2013. De Vlaamse regering concludeerde wel dat het debat over schaalvergroting op gang gekomen was. In de volgende beleidsperiode 2014-2019 werd verder ingezet op vrijwillige fusies.

² Zie <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1011057>

1.1.2 Witboek Interne Staatshervorming (2011)

Het Witboek Interne Staatshervorming³ van 8 april 2011 bevat een knelpuntenanalyse en een visie. De knelpuntenanalyse vertrekt van de premisse dat de Vlaamse bestuurlijke organisatie onder druk staat door een veelheid van bestuurslagen die over dezelfde beleidsmateries beslissingsbevoegdheden hebben. Dit zorgt voor **inefficiënties en lastenverhogingen voor burgers en bedrijven**. De visie was dat een versteking van de gemeenten nodig was zodat de klemtoon komt te liggen op twee bestuursniveaus die hun open taakbestelling behouden: de gemeenten enerzijds en Vlaanderen anderzijds. De rol van provincies moest duidelijker afgebakend worden tot een limitatieve lijst van bevoegdheden (met grondgebonden karakter).

De ‘verrommeling’ van het bestuurlijke landschap uit zich volgens het Witboek in de **vele intermediaire structuren** die zijn ontstaan. Vooral de wildgroei van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt gezien als een symptoom van meer fundamenteel en structureel probleem, namelijk de te kleine schaal van (veel) gemeenten. In het Witboek werden een aantal pistes voorgesteld die in de periode erna een concrete uitwerking kregen, zoals een kader voor vrijwillige fusies, de integratie van OCMW en gemeente, de planlastenvermindering, de afbakening van de bevoegdheden van de provincies en de regioscreening (infra).

1.1.3 Regioscreening (2012)

Aanleiding

In 2012 werd het rapport van de regioscreening gepubliceerd door het Agentschap voor Binnenlands Bestuur⁴. De minister van Binnenlands Bestuur stelde dat het nodig was om een algemeen overzicht te hebben van de structuren die zich bevinden op het intermediaire niveau – het schaalniveau tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid – op het Vlaamse grondgebied. De bedoeling was om in eerste instantie te kunnen beschikken over een grondige analyse van de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit overzicht moest het debat over de ‘verrommeling’ van het bestuurlijke landschap objectiveren en vervolgens dienen als onderbouwing voor de beleidskeuzes. De bedoeling was om deze database actueel te houden door het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB).

Het in kaart brengen van het **aantal** (kwantitatief) en de **aard** (kwaliteit) van de intermediaire structuren, samenwerkingsverbanden en gebiedsafbakeningen werd beschouwd als een noodzakelijke eerste stap. De volgende stap was dan om met betere kennis van de feiten een antwoord te kunnen geven op een meer fundamentele bestuurlijke vraag: leidt de proliferatie van samenwerkingsverbanden tot minder transparantie, minder efficiëntie en minder democratische controle?

De behoefte aan een regioscreening roept op zich ook andere vragen op. De meest voor de hand liggende vraag is de vraag naar de bestuurskracht van lokale besturen. Want als er zoveel intermediaire structuren zijn (dat een aparte studie nodig is om ze in kaart te brengen), wil dat dan zeggen dat gemeenten op zichzelf niet bestuurskracht genoeg zijn om de maatschappelijke uitdagingen aan te pakken? En als het antwoord positief is, moeten we dan denken aan

³ Zie <https://www.vlaanderen.be/publicaties/witboek-interne-staatshervorming>

⁴ Zie <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regioscreening-bestuurlijke-regionale-samenwerking-in-vlaanderen>

gemeentelijke fusies? In de probleemstelling van de regioscreening staat inderdaad dat lokale besturen proberen om hun bestuurskracht te versterken via samenwerkingsverbanden. Er wordt verwezen naar de context waarin dit gebeurt: steeds hogere verwachtingen en complexere beleidsvraagstukken binnen een strak financieel kader. Tevens wordt gewezen op een belangrijk neveneffect van de wildgroei aan samenwerkingsverbanden: lokale bestuurders die door het bos de bomen niet meer zien en gemeenteraadsleden die zich afvragen of de middelen wel goed besteed worden (p. 11). Met andere woorden: het middel dat gekozen werd om de bestuurskracht te verhogen, zou in de praktijk (kunnen) leiden tot een verminderde efficiëntie, transparantie en democratische controle.

Methodologie

Voor de inventarisatie werd per samenwerkingsverband een fiche met variabelen ingevuld. De output van de regioscreening was een **database** met voor een elk samenwerkingsverband informatie over variabelen als: beleidsdomein, kernopdracht, juridische vorm, aard van de partners, initiatiefnemer, startdatum, financiering,... In totaal werden **2.229 samenwerkingsverbanden** geïnterviewd. Gemiddeld zijn er 68 samenwerkingsverbanden per gemeente.

De regioscreening wilde ook een antwoord geven op de vraag of de er zich clusters voordoen in de uiteenlopende samenwerkingen tussen gemeenten. Of, met andere woorden, gemeenten meer samenwerken met bepaalde andere gemeenten. Hiervoor werd een clusteranalyse uitgevoerd aan de hand van een matrix waarin elke gemeente gekruist werd met alle andere gemeenten.

De regioscreening van 2012 bood een interessante kijk op de intensiteit, de schaalgrootte en de gelaagdheid van de regionale samenwerking van gemeenten. In het rapport van de regioscreening worden ook een aantal conclusies geformuleerd (cf. infra).

1.2 Legislatuur 2014 – 2019

Hieronder wordt eerst ingegaan op de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid (2014-2019) in haar totaliteit. Vervolgens worden enkele concrete 'beleidsoutputs' besproken, met name de Bestuurskrachtmonitor (2015), het nieuwe kader voor vrijwillige fusies (2015), het Decreet Lokaal Bestuur (2017) en de Visieontwikkeling inzake regiovorming (2014).

1.2.1 Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2014-2019

Probleemstelling

In de Beleidsnota 2014 –2019 van de minister van Binnenlands Bestuur werd verder gewerkt op de inzichten van het Witboek. De omgevingsanalyse vertrok van de vaststelling dat lokale besturen een bijzondere plaats innemen in het overheidslandschap, met name door hun burgers nabijheid. De beleidsnota duidt een viertal problemen aan.

- 1) **Schaalproblematiek** als gevolg van steeds complexer wordende beleidsvraagstukken die het niveau van de (kleinere) gemeenten te boven gaat. De schaal waarop het maatschappelijk functioneren zich afspeelt zou niet (meer) overeenkomen met de administratieve grenzen van de verschillende bestuursniveaus.

- 2) **Bestuurlijke drukte:** een te groot aantal bestuursniveaus houdt zich bezig met dezelfde problemen. Bestuurlijke drukte is nog iets anders dan de bestuurlijke ‘verrommeling’. Het laatste verwijst naar de veelheid en gelaagdheid van intermediaire structuren (tussen Vlaamse niveau en gemeenten), terwijl bestuurlijke drukte een gevolg is van **gebrekkige taakafbakening en bevoegdheidsverdeling** tussen beleidsniveaus met als gevolg nodeloze concurrentie tussen overheden, onduidelijkheid bij burgers en bedrijven over waar ze terecht kunnen voor bepaalde dienstverlening, en efficiëntieverliezen.
- 3) **Financiële druk** die de lokale besturen getroffen heeft sinds de economische crisis. Die financiële druk uit zich bijvoorbeeld in de sterke daling van de autofinancieringsmarge. De nota stelt dat de budgettaire krapte geleid heeft tot een zoektocht naar efficiëntieverbeteringen.
- 4) **Toename van verzelfstandigde entiteiten en formele en informele samenwerkingsvormen.** Dit wordt enerzijds beschouwd als een bewuste strategie van de lokale besturen om met de bovenvermelde problemen (financiële druk en complexere beleidsuitdagingen) om te gaan, maar stelt volgens de Vlaamse Regering een nieuw probleem, namelijk het gevaar *“dat de gemeentelijke autonomie herleid wordt tot een schijnzelfstandigheid, waarbij tal van wezenlijke beslissingen in andere fora worden genomen”* die verder afstaan van de democratisch verkozen bestuursorganen.

Beleidsvisie

De visie van de beleidsnota 2014 stelt als basispremissie de **primauteit van de lokale besturen**. De lokale besturen moeten de eerste overheid van de burger worden. In het licht hiervan stelt de minister dat een aantal evoluties moeten worden bijgestuurd. Bijzondere vermelding hier krijgt de afslanking van de provincies en het verhogen van de bestuurskracht van steden en gemeenten in combinatie met meer beleidsvrijheid en meer bevoegdheden. Ook het stedenbeleid krijgt een prominente plaats omdat veel maatschappelijke problemen zich vaak voor het eerst voordoen in een stedelijke context. Daarnaast wil de minister rekening houden met de verschillen in schaalgrootte tussen gemeenten.

De beleidsvisie spreekt over “vertrouwen geven aan lokale besturen”. Het beleidsdomein **Binnenlands Bestuur** moet een “**horizontale invulling**” krijgen. De beleidsnota verwijst hier ook expliciet naar het belfortprincipe. Het belfortprincipe houdt in dat wanneer de Vlaamse overheid nieuwe verplichtingen oplegt aan de lokale besturen, ze die steeds compenseert door bijkomende middelen te geven⁵. Ruimer geformuleerd, betekent het **belfortprincipe** dat bij nieuw Vlaams beleid steeds gekeken wordt naar de lokale consequenties. Het belfortprincipe staat sinds langere tijd expliciet in de Vlaamse beleidsteksten, maar is ook een voorwerp van kritiek op de Vlaamse overheid wanneer het geschonden wordt. Ook het federale en Europese beleid heeft trouwens een impact op de financiën van de lokale besturen. In de beleidsnota maakt de minister zich sterk hier aandacht voor te zullen hebben.

⁵ zie <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1011057>

Strategische en operationele doelstellingen

De beleidsvisie werd vertaald in zeven strategische doelstellingen die verder onderverdeeld werden in 26 operationele doelstellingen. Tabel 1 geeft een overzicht en biedt een terugblik op de realisaties van deze beleidsintenties. Per doelstelling staat de belangrijkste 'output' van de voorbije legislatuur. In de rechterkolom staat of het thema verder aan bod komt in dit achtergrondrapport.

Tabel 1 Beleidsdoelstellingen voor de periode 2014 -2019 en enkele concrete realisaties

Strategische doelstelling	Operationele doelstellingen	Heeft geleid tot o.a. deze concrete 'beleidsoutput' (niet exhaustief)	Komt aan bod in dit rapport
SD 1 Bestuurskrachtige steden en gemeenten met meer bevoegdheden en autonomie	OD 1 Decentralisatie en subsidiariteit: meer bevoegdheden voor gemeenten	Inkanteling van de sectorale subsidies in het gemeentefonds ⁶ (2015)	Ja
		Paritaire Commissie Decentralisatie: slotrapport 2019	Ja
		Versterken van de regierol van lokale besturen (zie bijvoorbeeld het Integratie- en Inburgeringsdecreet (2013) en het decreet Lokaal Sociaal Beleid (2018))	Ja
	OD 2 Stimuleren van vrijwillige fusies van gemeenten	Evaluatie van kader voor vrijwillige fusies en fusiedecreet (2016)	Ja
		Draaiboek fusies en procesbegeleiding van fuserende gemeenten	Nee
		7 nieuwe fusiegemeenten (1 januari 2019)	Ja
		Lokale bestuurskrachtmonitoring door SBOV (2015)	Ja
	OD 3 Versterken van de dynamiek van regiovorming	Studiewerk ter voorbereiding van een kaderdecreet lokale samenwerking (2015)	Nee
		Evaluatie van de decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking en wijzigingen aan het decreet intergemeentelijke samenwerking (2016)	Nee
		Bijsturen of verstrengen van een aantal regels rond intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en hun filialen (via Decreet Lokaal Bestuur 2018)	Nee

⁶ Zie Decreet van 3 juli 2015 tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds (B.S. 24 juli 2015)

	OD 4 Afslanking van de provincies	Vermindering van het aantal provincieraadsleden en beperken van het aantal gedeputeerden (zie Bijzonder decreet houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011)	Nee
		Transitie van bevoegdheden en taken van provincie naar Vlaanderen of gemeenten	Nee
SD 2 Vlaanderen en de gemeenten: samen besturen in vertrouwen	OD 5 Respect voor het Belfortprincipe	Analyse van de toepassing van lokale besturentoets (uit omzendbrief VR 2001/39)	Nee
	OD 6 Vereenvoudiging van het administratief toezicht en de afschaffing van het goedkeuringstoezicht	Hervorming en vereenvoudiging van het bestuurlijk toezicht (zie Decreet Lokaal Bestuur 2018)	Nee
	OD 7 Toepassing taalwetgeving in de randgemeenten	o.a. niet benoemen van burgemeesters in faciliteitengemeenten	Nee
	OD 8 Efficiënt en wederkerig uitwisselen van beleidsinformatie	Wegvallen van de subsidieverantwoording	Nee
		Lokale vrijetijdsmonitor (2018)	Nee
	OD 9 Audit Vlaanderen en de lokale besturen	Samenwerkingsovereenkomst tussen audit Vlaanderen en ABB (2014)	Nee
	OD 10 Digitalisering	Vernieuwing van Digitaal loket 'Mijn Binnenland'	Nee
	OD 11 De gouverneurs in een coördinerende en bemiddelende rol	Vlaamse dienst van de gouverneurs	Nee
SD 3 Efficiënt en democratisch georganiseerde lokale besturen	OD 12 Integratie OCMW in gemeente	Verplichte inkanteling van OCMW in Gemeente tegen 1 januari 2019 (via Decreet Lokaal Bestuur) ⁷	Nee
	OD 13 Personeelsbeleid inzetten ten behoeve van bestuurskracht	Meer autonomie inzake personeelsaangelegenheden (wijziging personeelsregelgeving, opgenomen in Decreet Lokaal Bestuur 2018)	Nee
	OD 14 Intergemeentelijke samenwerking	Terugtrekken van provincies uit intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en mogelijkheid van private deelname aan opdrachthoudende verenigingen (wijziging aan het decreet intergemeentelijke samenwerking 2016)	Nee

⁷ Zie ook de [conceptnota](#) van de Vlaamse regering betreffende de integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de gemeentebesturen: organieke uitwerking Naar een sterk geïntegreerd lokaal sociaal beleid (2016)

		<u>Inventarisatie</u> van (inter)gemeentelijke participaties (in nutssectoren) (2017)	Nee
		Versoepeling van de beperkingen op de doelstellingen van intergemeentelijke samenwerking (wijziging aan het decreet intergemeentelijke samenwerking 2016)	Nee
	OD 15 Binnengemeentelijke decentralisatie	Vereenvoudiging van de regelgeving met betrekking tot de districten (Decreet Lokaal Bestuur, 2018)	Nee
	OD 16 Evenwicht tussen de lokale besturen en de eredienstbesturen	Aanpassing van de administratieve procedure van erkenning van (nieuwe) lokale gemeenschappen	Nee
	OD 17 Decreet Lokaal bestuur	Decreet lokaal bestuur (2018) in de plaats van de bestaande organieke decreten m.b.t. de gemeenten, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de OCMW's	Ja
SD 4 Financieel verantwoordelijke lokale besturen	OD 18 Financiële transparantie voor de burger, het lokaal bestuur en toezichthoudende overheid	Evaluatie van en wijzigingen aan de bestaande regels van de Beleids- en Beheerscyclus (BBC) (Decreet Lokaal Bestuur en Ministeriële Besluiten)	Nee
		Financiële analyse tool en Beleidsanalyse tool op basis van de digitale rapportering van BBC ⁸	Nee
		<u>Onderzoeksrapport</u> Financiële consolidatie bij lokale besturen (2019)	Nee
	OD 19 Vereenvoudiging van de financiële stromen	Integratie van sectorale subsidies in het Gemeentefonds	Ja
		Ontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van een Vlaams fonds voor de stimulering van (groot)stedelijke en plattelandsinvesteringen (2016) ⁹	Nee
SD 5 Stedenbeleid als innovatieve inspiratiebron	OD 20 Steden ondersteunen in aanpak van belangrijke maatschappelijke problematieken	Vlaams aanspreekpunt radicalisering binnen het Agentschap Binnenlands Bestuur en actieplan ter preventie van radicaliseringsprocessen die kunnen leiden tot extremisme en terrorisme (2016)	Nee
	OD 21 Blijven investeren in plattelands- en stadsontwikkelingsprojecten	Investeringsfonds voor gerichte stads- en plattelandsontwikkeling n.a.v. de inkanteling van het federaal grootstedenbeleid	Nee
		Nieuwe editie van <u>de stadsmonitor</u>	Ja

⁸ Zie <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc/data>

⁹ Zie <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1219345>

	OD 22 De uitbouw van 'aantrekkelijke, leefbare en creatieve' steden faciliteren en ondersteunen	Thematische stadsvernieuwingsprojecten: oproep 2017 'groen in de stad'	Nee
		Onderzoeksrapport Stadsregio's in Vlaanderen (2018)	Ja
	OD 23 Verkiezingsregelgeving verbeteren	/	Nee
	OD 24 Organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen van oktober 2018	Verkiezingen van 14 oktober 2018 (zie Vlaanderenkiest.be)	Nee
SD 7 Een kennisgedreven administratie ten dienste van de lokale besturen	OD 25 Een agentschap Binnenlands Bestuur nieuwe stijl, met aandacht voor diversiteit	Veranderingstraject ABB ¹⁰	Nee
	OD 26 Uitbouw studiedienst en procesbegeleiding voor lokale besturen	/	Nee

1.2.2 Bestuurskrachtmonitor (2015)

In 2014 voerde het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) een onderzoek met als doel een wetenschappelijke basis te geven voor het ontwikkelen van een lokale bestuurskrachtmonitoring¹¹. De Vlaamse regering wilde aan de hand van een lijst van meetbare criteria een **meetinstrument ontwikkelen** om de bestuurskracht van gemeenten op een objectieve manier te kunnen vaststellen. De gebrekkige bestuurskracht was, en is, een steeds weerkerend argument in het debat rond de schaalproblematiek van gemeenten. De onderzoekers hebben een lijst samengesteld van indicatoren die samen een indicatie geven van de bestuurskracht van een gemeente. Op basis daarvan werd de bestuurskrachtmonitor gemaakt die bestaat uit een set van een 80-tal indicatoren.

Op de website van Statistiek Vlaanderen worden de resultaten ontsloten¹². De gegevens worden verzameld door de Vlaamse Statistische Autoriteit (VSA) in samenwerking met ABB. Voor elk lokaal bestuur worden de gegevens van de indicatoren samengebracht in een rapport. Daarin worden de gegevens van de betreffende gemeente vergeleken met enerzijds het Vlaamse gewest en anderzijds het gemiddelde van de gemeenten die tot dezelfde Belfius-clustering behoren. De bedoeling is dus dat de gemeente op basis van deze vergelijking op al deze verschillende indicatoren een inschatting kan maken van de eigen bestuurskracht.

¹⁰ Zie 20 MAART 2015. [Besluit](#) van de administrateur-generaal houdende indeling van het Agentschap Binnenlands Bestuur in subentiteiten en tot vaststelling van het organogram

¹¹ Zie https://www.statistiekvlaanderen.be/sites/default/files/docs/SBOV-20150205_B11_eindrapport.pdf

¹² Zie <https://www.statistiekvlaanderen.be/monitor-lokale-bestuurskracht>

Jouw Gemeente in Cijfers: Nieuwe gemeente- en stadsmonitor (2018)

In 2017 was de derde editie van de Lokale Bestuurskrachtmonitoring. Vanaf 2018 werd de bestuurskrachtmonitor geïntegreerd in de nieuwe gemeentemonitor. Op de website van de gemeente- en stadsmonitor staan de rapporten per gemeente met als titel “Jouw gemeente in cijfers”¹³. Deze rapporten bevatten de cijfers op meer dan **200 indicatoren** waaronder een 80-tal indicatoren die verzameld werden op basis van een survey onder de bevolking van die betreffende gemeente. De gemeentemonitor is een nieuw instrument. De stadsmonitor, voor de 13 centrumbesturen, bestaat sinds 2004.

Naast de rapporten ‘Jouw gemeente in cijfers’, is het met de gemeentemonitor ook mogelijk om de cijfers van de gemeente online te bekijken in tabellen en grafieken, of zelfs op een kaart van Vlaanderen. De bedoeling is om de gegevens over de jaren heen te kunnen vergelijken om trends te kunnen waarnemen. Interessant is ook dat er meer mogelijkheden zijn om de gemeente te **benchmarken met andere gemeenten**. Via een applicatie is het mogelijk om de cijfers van de gekozen gemeente te vergelijken met andere gemeenten (bijvoorbeeld buurgemeenten of gemeenten uit dezelfde Belfiuscluster). De beschikbare indicatoren werden hiervoor gegroepeerd in **15 domeinen**. Deze domeinen zijn:

- Armoede
- Cultuur en vrije tijd
- Demografie
- Financiën
- Mobiliteit
- Natuur, milieu en energie
- Ondernemen en werken
- Onderwijs en vorming
- Overheid
- Personeel
- Politieke organisatie
- Ruimte en infrastructuur
- Samenleven
- Wonen en woonomgeving
- Zorg en gezondheid.

1.2.3 Een nieuw kader voor vrijwillige fusies (2015)

In 2010 werd een ondersteuningspakket aangeboden aan lokale besturen waarin, onder meer via een eenmalige subsidiebonus, een **stimulans** werd gegeven voor **vrijwillige fusies**. De beleidsnota van 2014-2019 stelde vast dat geen enkele gemeente – ondanks deze financiële en inhoudelijke ondersteuning – was overgegaan tot een fusie op 1 januari 2013. Toch heeft de aankondigen van deze eerste ondersteuningsmaatregelen wel geleid tot een debat over schaalvergroting, aldus de minister. Het was in ieder geval de bedoeling van de Vlaamse regering om ook voor de beleidsperiode 2014-2019 verder in te zetten op vrijwillige fusies van gemeenten.

¹³ Zie <https://gemeente-en-stadsmonitor.vlaanderen.be>

Evaluatie van het eerste kader door ABB

Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) heeft een evaluatie gemaakt van het eerste kader voor vrijwillige fusies¹⁴. In de evaluatienota werd gekeken naar de redenen waarom het kader voor vrijwillige fusies niet geleid heeft tot effectieve fusies, welke lessen men uit buitenlandse voorbeelden kan trekken, en welke elementen een nieuw ondersteuningskader zou moeten hebben.

De evaluatienota wijst vier elementen aan als redenen waarom het eerste kader niet geleid heeft tot fusies:

- 1) **Timing**: de tijdsperiode om principieel te beslissen was te krap en kwam op een moment dat lokale besturen bezig waren met de voorbereiding van de verkiezingen van 2012.
- 2) **(Nog) geen politieke wil**, mede doordat het aantal mandaten zou verminderen.
- 3) **(Nog) geen bewustwording over de voordelen van een schaalvergroting**. Het debat over fusies moest nog ten gronde gevoerd worden.
- 4) **Organisationele aspecten**: in sommige besturen speelde de negatieve ervaring van de verplichte fusieoperatie van 1976 een rol. Een fusieoperatie is een grootschalige verandering waar de organisatie veel energie in moet steken. Ook ontbrak het aan een oplossing voor de decretale graden (hetgeen belangrijk is voor het ambtelijk draagvlak).

Op de vraag welke lessen getrokken kunnen worden uit het buitenland, werd verwezen naar het onderzoek “Doet grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan de lokale schaal” van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie¹⁵ (De Ceuninck & Steyvers, 2012). Uit de **internationale vergelijking** concludeerde de onderzoekers dat gemeentelijke fusies plaatsvinden in verschillende staatstradities. Er zijn ook gelijkenissen in de manier waarop dit wordt aangepakt gaande van de stok tot de wortel (bijvoorbeeld extra bevoegdheden of financiële middelen), maar ook als verplichting. Uit een landenvergelijking van Denemarken, Frankrijk, Duitsland en Nederland, concludeerde de onderzoekers dat de motivatie meestal dezelfde is, namelijk via een schaalvergroting komen tot een sterker lokaal bestuursniveau. Meestal werd in de bestudeerde landen een periode van vrijwilligheid gevolgd door een periode van opgelegde, verplichte fusies.

De evaluatienota verwijst ook naar de aanbeveling van het steunpunt Bestuurlijke Organisatie aan het regeerprogramma. Hierin stond dat een “top-down aanpak met een bottom-up agenda” meer kans van slagen heeft dan wachten tot spontane initiatieven van onderuit. Er wordt verwezen naar het Deense voorbeeld waarbij de centrale beslissing van fusies gecombineerd wordt met “**vrijwilligheid in de partnerkeuze en autonomie in het procesverloop**” als werkbare aanpak.

Op basis van een Rondetafel met Experts werden een aantal aanbevelingen geformuleerd in de evaluatienota. De experts waren van oordeel dat het niet de bedoeling mocht zijn om het debat ten gronde opnieuw te openen, aangezien de ‘sense of urgency’ omwille van de financiële crisis reeds aanwezig was. Bovendien **krijgen gemeenten alsmear meer bevoegdheden van Vlaanderen**, terwijl drie vierde van de besturen minder dan 20.000 inwoners tellen. De experts waren wel geen voorstander van een algemene fusieoperatie zoals in 1976, maar erkenden wel de **behoefte aan een selectieve schaalvergroting**.

¹⁴ Zie <https://hagelandexpres.files.wordpress.com/2014/04/05b5b-2402497398.pdf>

¹⁵ Zie http://steunpuntbov.be/rapport/SBOV_rapport_DeCeuninck_2012_hervormingen_lokale_schaal.pdf

Wat betreft de samenwerking tussen gemeente, stelden de experts dat **intergemeentelijke samenwerking niet strijdig is met sterke gemeenten**. Ook grote bestuurskrachtige gemeenten zouden onderling moeten samenwerking omdat complexe maatschappelijke problemen niet stopen aan de gemeentegrenzen. De houdt een verwijzing is naar een **regionale schaal** waarop blijvend moet worden samengewerkt door gemeentebesturen. Men pleitte echter niet voor een extra bestuurslaag. Een succesvolle schaalvergroting zou volgens de experts leiden tot meer en betere dienstverlening. Er werd ook verwezen naar de discrepantie (in vele gevallen) tussen de schaal van politiezones en hulpverleningszones enerzijds en de schaal van het basisbestuur.

De experts wezen op het **gevaar van een tweesporenbeleid**, waarmee bedoeld wordt dat burgers uit kleine gemeenten niet dezelfde toegang hebben tot gemeentelijke dienstverlening in vergelijking met grotere besturen. Dit gevaar zou realiteit kunnen worden wanneer men niet overgaat tot schaalvergroting. Er werd daarom gepleit voor een duidelijke visie waarbij de fusieproblematiek gekoppeld wordt aan bijkomende bevoegdheden voor gemeenten. Ook waren ze voorstander van een vereenvoudiging van het bestuurlijke landschap. Dit vergt een bewustwording bij de lokale besturen én politieke wil (van Vlaanderen). Om het draagvlak voor vrijwillige fusies te vergroten, moest in ieder geval verder werk worden gemaakt van het aantonen van het nut van fusies als oplossing voor reële problemen. De expertengroep wees ook op de formule van wijkwerking om de burgers nabijheid van de dienstverlening in een gefuseerde gemeente te garanderen.

De evaluatienota verwijst vervolgens ook naar het advies van de Vlaamse raad voor Bestuurszaken (VLABEST) over schaaloptimalisatie van 2013¹⁶. In dat advies werd gesteld dat de resultaten van de regioscreening en de resultaten van een bestuurskrachtmeting gebruikt moeten worden om lokale besturen in staat te stellen de eigen werking en capaciteit tegen het licht te houden. Dergelijke zelfevaluatie zou kunnen leiden over een bezinning over een mogelijke fusieoperatie. Verder adviseerde VLABEST aan de Vlaamse regering om de lokale besturen die een fusie wensen te begeleiden via een actieve procesondersteuning. Er wordt verwezen naar het belang om de nodige (experimenteer-)ruimte te voorzien zodat er effectief een leer- en groeiproces kan plaatsvinden. De regelgeving moet hiertoe de nodige flexibiliteit verschaffen om dit mogelijk te maken. VLABEST stelde, ten slotte, dat een bestuurskrachtmeting de Vlaamse overheid in staat zou moeten stellen om op basis van harde criteria van bovenaf beslissingen te nemen, zoals verplichte intergemeentelijke samenwerking, of in uitzonderlijke gevallen, zelfs verplichte fusies.

Ten slotte vermeldt de evaluatienota de aanbeveling van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie van een *“meer dwingend kader en een sterkere aansturen van schaalhervormingen”* door de Vlaamse regering. Eveneens vermeldenswaardig is de aanbeveling om een meer prominente rol te geven aan de **democratische implicaties van schaalvergroting**. Het advies was om de burgermaatschappij actief te betrekken bij de besluitvorming.

Op basis van al deze bevindingen en aanbeveling, concludeerde ABB dat een vervolgtraject noodzakelijk was. In 2015 verscheen dan de conceptnota vrijwillige fusies waarin het nieuwe kader voor vrijwillige fusies (vanaf 1 januari 2019) werd voorgesteld aan de Vlaamse regering.

16

Zie http://www.vlabest.be/sites/www.vlabest.be/files/13.07.16_VLABEST_advies_schaaloptimalisatie_1.pdf

Conceptnota vrijwillige fusies (2015)

In 2015 verscheen de conceptnota vrijwillige fusies. Deze conceptnota bevatte de begeleidende maatregelen die de Vlaamse overheid voorzag voor de gemeenten die ervoor zouden opteren om vanaf 1 januari 2019 op te gaan in een nieuwe fusiegemeente.¹⁷ In totaal kozen 15 besturen ervoor om te fuseren. Op 1 januari 2019 is Vlaanderen gegaan van 308 naar 300 gemeenten als gevolg van een fusieoperatie waaruit zeven nieuwe fusiegemeenten ontstonden (cf. infra).

1.2.4 Decreet Lokaal Bestuur (2017)

Het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur heeft het Gemeentedecreet, het OCMW-decreet en het decreet Intergemeentelijke Samenwerking vervangen. De bedoeling van het decreet Lokaal Bestuur was om te komen tot een codificatie van de regelgeving inzake lokaal bestuur en de integratie en actualisering van de diverse wetteksten in één decreet.

Samengevat beoogt het decreet¹⁸:

- de verdere **integratie van het OCMW in de gemeente**,
- de hervorming en vereenvoudiging van het **bestuurlijk toezicht**,
- het bijsturen van de regels over de **beleids- en beheerscyclus**,
- het bijsturen van een aantal regels rond **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden** en hun filialen,
- **alle organieke regels** over de gemeente, het OCMW en het intergemeentelijk samenwerkingsverband logisch en gestructureerd **in één decreet** onder te brengen,
- organieke regels verder **te vereenvoudigen, te dereguleren en digivriendelijker** te maken en
- meer ruimte voor **lokale autonomie, lokaal maatwerk en lokale daadkracht** te genereren om zo de dienstverlening te verbeteren.

1.2.5 Visieontwikkeling regiovorming (2014)

Instrumenten voor kritische evaluatie van de eigen samenwerkingsverbanden

De bedoeling van de regioscreening was niet enkel het in kaart brengen van de bestaande samenwerkingsverbanden, maar ook om gemeenten in staat te stellen hun eigen samenwerkingsverbanden kritisch te evalueren. Gemeenten kunnen hiervoor gebruik maken van enkele instrumenten die beschikbaar zijn via de webpagina “**Interactieve beleidsrapporten lokale samenwerking**” (ontwikkeld door ABB i.s.m. Studiedienst van de Vlaamse regering)¹⁹. Gemeenten kunnen een rapport op maat opvragen. Deze rapporten worden gemaakt op basis van de informatie uit de inventaris regioscreening. Gemeenten worden aangespoord om de informatie over hun samenwerkingsverbanden actueel te houden.

¹⁷ Zie https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/strategische_projecten/fusies/VR20151707_conceptnota_vrijwillige_fusies.pdf

¹⁸ Zie <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/decreet-lokaal-bestuur>

¹⁹ Zie <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/verzelfstandiging-en-samenwerking/regiovorming/interactieve-beleidsrapporten-lokale-samenwerking>

Gemeenten die zelf kritisch willen kijken naar de eigen intermediaire structuren waarin men participeert, kunnen ook gebruik maken van het document “**Evaluatiekader bestuurlijke samenwerking**”²⁰. Dit document heeft als doel het debat te stimuleren. Twee perspectieven of criteria worden aangereikt om de bestaande samenwerkingen te evalueren.

- **Doelmatigheid:** hoe zuinig, effectief en efficiënt opereren de gemeenten m.b.t. de samenwerkingsverbanden en hoe doelmatig zijn de samenwerkingsverbanden op zichzelf?
- **Democratische kwaliteit:** hoe verloopt de sturing en mandatering, de verantwoording en controle, en de informatie en communicatie verloopt?

De vraag is of gemeenten deze tools voor zelfevaluatie gebruikt hebben en wat ze met deze informatie hebben gedaan. Uit een onderzoek over de discoursen van fusionerende gemeenten worden de **nadelen van intergemeentelijke samenwerkingen** wel aangehaald als één van de redenen waarom gemeenten kozen voor vrijwillige fusie in 2019 (naast vele andere redenen). Het argument luidt dat intergemeentelijke samenwerking “*minder efficiënt zijn omwille van de omvang en minder democratisch door de moeilijk aansturing*”²¹.

Visie op regiovorming in beleidsnota Binnenlands Bestuur 2014-2019

De regioscreening (2012) had als doel alle netwerkrelaties van gemeenten zichtbaar te maken. Het rapport riep de Vlaamse beleidsmakers op om een duidelijke probleemdefiniëring te maken, aan de hand van deze vragen:

- Is het een probleem dat verschillende territoriale afbakeningen bestaan die niet overlappen? En zo ja, waarom?
- Is het een probleem als de Vlaamse overheid een structuur in het veld plaatst die niet overeenkomt met de bottom-up gegroeide realiteit?

In het regeerakkoord 2014-2019 stond dat Vlaanderen de dynamiek van regiovorming wilde versterken met als doel:

“het aantal intermediaire niveaus drastisch te verminderen en te komen tot zoveel mogelijk samenvallende samenwerkingsverbanden. We willen dat de gemeenten de bestaande samenwerkingsverbanden zoveel mogelijk samenvoegen en afstemmen op regionale schaal.”

Om dit te faciliteren wilden men ook de beperkingen die er waren op de doelstellingen van intergemeentelijke samenwerking versoepelen zodat het mogelijk wordt om **samenwerkingsverbanden samen te voegen en af te stemmen op de regionale schaal**.

In de Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2014-2019 wordt deze visie verder geconcretiseerd onder de operationele doelstelling “Versterken van de dynamiek van regiovorming”. Tabel 2 geeft een samenvatting van de principes die daarbij naar voren werden geschoven, en wat dit concreet betekent op vlak van samenwerking tussen gemeenten.

²⁰ Zie https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/verzelfstandiging_samenwerking/VerzelfstandigingenSamenwerking_afwegingskader_samenwerkingsverbanden_20141014.pdf

²¹ Zie <https://biblio.ugent.be/publication/8586342/file/8586343.pdf>

Tabel 2 De visie op regiovorming uit de Beleidsnota 2014-2019

Principes	Concrete implicaties voor samenwerking
Eigen gemeentelijke bestuurskracht	- Samenwerking tussen gemeenten mag geen alternatief zijn voor een gebrek aan bestuurskracht van de gemeente om zelf haar basisbevoegdheden en taken uit te oefenen
Versterking, vereenvoudiging en transparantie van samenwerking op regionaal niveau	- Clusteren van gemeenten in duidelijk afgebakende regio's - Zoveel mogelijk samenvallende samenwerkingsverbanden - Aantal intermediaire niveaus drastisch verminderen - De Vlaamse gebiedsgerichte structuren beter op elkaar afstemmen
Rekening houden met de lokale situatie	- Inventaris en evaluatie van de verplichte indelingen die Vlaanderen oplegt
Samenwerkingsverbanden bundelen op een optimale schaal	- Aanpassing van de beperkingen van de doelstellingen bij intergemeentelijke samenwerking - Ondersteunen van de gemeenten om evaluatie te maken van hun samenwerkingen

1.3 Legislatuur 2019-2024

Op 12 augustus 2019 verscheen de startnota van formateur Bart De Wever. In deze tekst stond: *“Onze lokale besturen moeten efficiënter en slagkrachtiger worden. We nodigen de gemeenten uit tot een omvattende fusieoperatie om voldoende bestuurskracht te behouden en verder te ontwikkelen. Met sterke Vlaamse en lokale overheden kunnen de provinciebesturen vanaf 2024 ophouden te bestaan.”* In het uiteindelijke Regeerakkoord dat op 1 oktober 2019 werd voorgesteld, wordt het principe van **sterke gemeenten enerzijds en een Vlaamse overheid anderzijds** behouden: *“We zetten meer dan ooit in op een bestuursmodel dat uitgaat van twee sterke polen: sterke lokale besturen enerzijds en een kaderstellende Vlaamse overheid anderzijds”*. De afschaffing van de provincies zal echter niet voor morgen zijn.

Hieronder komen vier zaken aan bod. Eerst worden de passages uit het Regeerakkoord die te maken hebben met (de verhouding tot) de lokale besturen besproken. Vervolgens komt de inhoud van de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid (2019) aan bod. Daarna worden de standpunten van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VMSG) over o.a. de “bestuurlijke transitie naar de regio-schaal” samengevat. En ten slotte wordt de nota aan de Vlaamse regering over de vrijwillige fusies van gemeenten (10 juli 2020) besproken.

1.3.1 Vlaams Regeerakkoord: verhouding tot lokale besturen

Het SERV-secretariaat heeft gekeken welke passages uit het regeerakkoord relevant zijn voor de thema's die behandeld worden door de commissie Horizontaal Beleid. Op basis daarvan werd een [nota](#) opgemaakt. Deze inhoudsanalyse van het regeerakkoord door het SERV-secretariaat bekijkt onder de rubriek “bestuurlijke hervorming” ook specifiek wat er in het regeerakkoord staat over de “verhouding tot lokale besturen”. Vier thema's werden geïdentificeerd:

- 1) versterkte autonomie / subsidiariteit
- 2) versterking lokale bestuurlijke capaciteit
- 3) versterkte samenwerking met lokale besturen
- 4) regiovorming

In Bijlage 1 staat het resultaat van deze analyse. De Vlaamse overheid wil blijven inzetten op het verhogen van de **autonomie** van lokale besturen, onder andere door het verminderen van de Vlaamse sturing. Vlaanderen wil evolueren naar een andere verhouding met de lokale besturen. Als voogdijoverheid wil Vlaanderen zich meer opstellen als een **kennispartner** die vertrouwen schenkt aan zijn lokale besturen en focussen op ondersteuning en coaching van de lokale besturen. Vlaanderen wil zich concentreren op het **definiëren van de strategische beleidsambities** en algehele spelregels. Waar mogelijk wil Vlaanderen bevoegdheden overhevelen aan het lokale niveau, conform het **subsidiariteitsbeginsel**.

Om de lokale bestuurskracht te verhogen wordt ingezet op **vrijwillige fusies**. Lokale besturen kunnen vrij kiezen of en met wie ze wensen te fusioneren. Er zal een (voorwaardelijk) financieel ondersteuningspakket worden uitgewerkt voor fusieoperaties “*die een bepaalde schaalgrootte bereiken*”. Hier lijkt Vlaanderen de fusieoperaties mee te willen sturen: niet alle fusieoperaties zullen in aanmerking komen voor financiële steun.

Het regeerakkoord legt sterke **nadruk op regiovorming**. Deze regiovorming moet van onderuit worden opgebouwd en gedragen door de lokale besturen. Een grote rol wordt weggelegd voor de **burgemeester**: zij moeten de spil vormen van deze regiovorming. De Vlaamse regering wil voortbouwend op de regioscreening **vaste regio's afbakenen** waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking moeten plaatsvinden (behoudens zij die op een hogere schaal georganiseerd zijn). Dit moet de huidige ‘verrommeling’ tegengaan en leiden tot minder mandaten. De Vlaamse overheid is zich ook bewust van het eigen aandeel in de bestuurlijke ‘verrommeling’. De Vlaamse regering stelt namelijk dat het **de eigen regionale afbakeningen zal afstemmen op deze regio's**.

1.3.2 Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid: lokale besturen als eerste bestuursniveau (2019)

In de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024 worden de ambities van het regeerakkoord verder geconcretiseerd. De beleidsnota stelt dat de lokale besturen het ‘**eerste bestuursniveau**’ zijn, aangezien ze het dichtst staan bij de burger. De beleidsnota bevat 9 strategische doelstellingen die verder worden uitgewerkt in 30 operationele doelstellingen (zie Tabel 3).

Om de bestuurskracht te versterken, wordt de keuze gemaakt voor het stimuleren van vrijwillige fusies en voor een proces van meer coherentie in de intermediaire structuren waarbij de ambitie is om in te zetten op regiovorming van onderuit. De ambitie is om te komen tot een afbakening van vaste regio's waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking moeten plaatsvinden.

Wat betreft de interbestuurlijke verhoudingen is de ambitie om te komen tot een **bestuursmodel met twee polen**: sterke lokale besturen enerzijds en een kaderstellende Vlaamse overheid anderzijds. Binnen de paritair samengestelde commissie decentralisatie²² zal met de lokale besturen verder overlegd worden over hoe de lokale autonomie kan worden vergroot. Opvallend is dat er in de beleidsnota geen vermelding wordt gemaakt van de rol van de provincies. Ook is er aandacht voor stedenbeleid vanuit de vaststelling dat Vlaanderen een sterk verstedelijkte regio

²² Zie <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/decentralisatie>

is, bestaande uit overwegend middelgrote tot kleine steden en een sterk gesuburbaniseerd platteland tot uitgestrekt landelijk gebied.

Tabel 3 Strategische en operationele doelstelling van de Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024

Binnenlands Bestuur	
SD 1 Het overheidslandschap dat tussen de Vlaamse overheid en gemeenten in ligt, is transparant	OD 1.1 We zetten in op regiovorming van onderuit OD 1.2 We vereenvoudigen het scala aan verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen
SD 2 Onze Vlaamse gemeenten zijn bestuurskrachtig en beschikken over grotere beleidsautonomie	OD 2.1 We zorgen voor meer autonomie en beleidsvrijheid voor gemeenten OD 2.2 We stimuleren fusies van gemeenten OD 2.3 We verbeteren de organieke regelgeving en versterken daarbij de gemeenteraad OD 2.4 We maken een nieuwe minimale rechtspositieregeling die lokale besturen toelaat een modern personeelsbeleid te voeren OD 2.5 We verfijnen verder het ondersteuningsaanbod ten aanzien van de lokale besturen
SD 3 Elke Vlaming kan volwaardig participeren aan de lokale democratie	OD 3.1 We moderniseren de regels van de lokale democratie OD 3.2 We organiseren de lokale en provinciale verkiezingen van oktober 2024 OD 3.3 We versterken de gemeenteraad als hart van de lokale democratie
SD 4 De financiën van de Vlaamse gemeenten zijn duurzaam en transparant	OD 4.1 We versterken de gezondheid van de lokale financiën OD 4.2 We verhogen de correctheid en de transparantie van de lokale financiën OD 4.3 We maken van de beleids- en beheerscyclus (BBC) het kader voor het strategisch en financieel beleid voor de "geconsolideerde lokale sector" OD 4.4 We moderniseren de regels voor de vestiging en de invordering van gemeente-en provinciebelastingen
SD 5 De gemeenten ontwikkelen kwalitatieve dienstverlening op basis van open data en innovatieve ICT oplossingen	OD 5.1 We zetten verder in op beleidsondersteunende monitoren OD 5.2 We bouwen verder aan een platform voor het hergebruik van lokaal beschikbare data
SD 6 Onze steden en gemeenten zijn plaatsen waar iedereen duurzaam kan samenleven	OD 6.1 Met wijkverbeteringscontracten pakken we maatschappelijke uitdagingen op een integrale wijze aan OD 6.2 We zorgen voor een duidelijk kader voor de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen OD 6.3 We bieden de lokale besturen meer mogelijkheden en stimuli om in te zetten op een adequaat en toekomstgericht beleid inzake neven-en herbestemming van erediensgebouwen OD 6.4 We ondersteunen lokale besturen in hun sleutelrol bij de preventie van gewelddadige radicalisering
Stedenbeleid	
SD 7 We blijven inzetten op de steden en hen ondersteunen om de maatschappelijke uitdagingen op korte en middellange termijn aan te pakken	OD 7.1 We bestendigen en versterken de stedelijke aanpak OD 7.2 We pakken de (groot)stedelijke problematieken en uitdagingen krachtadig aan

	OD 7.3 We bouwen verder mee aan Vlaanderen als slimme regio en dragen bij aan de verdere ontwikkeling van het Vlaamse smart city-ecosysteem OD 7.4 We nemen als Vlaamse overheid deel aan stedelijke netwerken en overlegorganen en stimuleren de deelname van andere actoren en lokale besturen aan de Europese en internationale netwerken OD 7.5 Stedenbeleid is een referentiepunt voor de Vlaamse steden
SD 8 De lokale besturen doen aan kwaliteitsvolle organisatie- en risicobeheersing	OD 8.1 We verhogen de maturiteit van het organisatie- en risicobeheer via audits OD 8.2 We verbeteren interbestuurlijke relaties en werking via audits OD 8.3 We optimaliseren de afstemming tussen de verschillende audit- en controleactoren
SD 9 Lokale audits worden gebruikt als beleidsinput en voor het versterken van kennis en competenties	OD 9.1 We leveren beleidsinput aan uit auditresultaten OD 9.2 We versterken de kennis over organisatie- en risicobeheer

1.3.3 VVSG standpunten: bestuurlijke transitie naar de regioschaal (2019)

Naar aanleiding van de verkiezingen van 2019 heeft de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) een memorandum geschreven²³. De VVSG geeft de “**bestuurlijke transitie naar de regioschaal**” een prominente plaats als één van de belangrijke strategische dossiers waar de hogere overheden op moeten inzetten voor sterke lokale besturen. De andere strategische dossiers zijn:

- lokale autonomie en beleidsruimte
- genoeg financiële ruimte
- samenleven in diversiteit
- terugdringen van armoede en versterken van de zorg
- ondernemerschap en innovatie
- inzetten op een gezonde leefomgeving
- nieuwe vormen van participatie en samenwerking, en
- afstemming in lokaal ICT-beleid.

Drie bestuurlijke transities

Ook bij de VVSG leeft de toegenomen aandacht voor de regioschaal. Ook fusies van gemeenten worden expliciet genoemd in een ruimere vraag voor bestuurlijke vernieuwing die aan de Vlaamse en federale overheid als volgt wordt gesteld:

“De VVSG ziet in de toekomst drie parallelle bestuurlijke transities. Lokale besturen met onvoldoende bestuurskracht kunnen beter actief een (vrijwillige) fusie overwegen, ondersteund door een aangepaste fusiebonus. Ook vraagt de VVSG een sturing vanuit de gemeenten in de evolutie naar een 20-tal regiowerkingen in Vlaanderen. Die regio’s bouwen voort op een bestaande sociaaleconomische streekrealiteit. Tegelijk moeten de Vlaamse en de federale overheid overschakelen naar een andere modus operandi: zij passen zich aan en komen met afgestemde procedures en regelgeving naar de regio’s.”

²³

Zie https://www.vvsg.be/Memorandum%202019/VVSG-Memorandum_2019.pdf

Verder houdt de VVSG een pleidooi voor een “genuanceerd debat over gemeentelijke schaal en fusie”. Voor de VVSG moet het debat over de schaalgrootte van de gemeenten een debat zijn over de bestuurskracht van gemeenten, oftewel hun ‘capaciteit’. Het memorandum verwijst naar de regioscreening van 2012 om aan te geven dat er samenwerkingsverbanden tot stand zijn gekomen in de voorbije decennia om gemeenten in staat te stellen hun capaciteit te verhogen, maar dat dit is doorgeschoten:

“Samenwerking op zich is een goede zaak, maar als het de regel wordt in alle beleidsdomeinen, schort er iets aan de basisschaal. Vanaf een bepaald punt wordt samenwerking contraproductief. Ze versterkt dan niet langer de bestuurskracht, maar holt ze uit: de overhead- en coördinatiekosten lopen op, het overzicht vertroebelt, klachten als ‘verrommeling’ ontstaan en de rechtstreekse greep van besturen op een aantal basisfuncties neemt af.”

VVSG legt dus de **link tussen het aantal samenwerkingsverbanden en de basisschaal** van de gemeenten, maar stelt wel dat een ideale schaalgrootte niet bestaat omdat ze sterk afhankelijk is van het beleidsvraagstuk. *“Voor bepaalde verdelingsvraagstukken, zoals de uitdagingen op het vlak van klimaat, is een voldoende grote schaal noodzakelijk. Bij vraagstukken over dienstverlening is dat soms anders.”*

Wat betreft het fusieverhaal, stelt de VVSG dat de eigen bestuurskracht van de gemeente een argument kan zijn om na te denken over een fusie, maar dat dit een eigen beslissing van de gemeente moet zijn. Ze waarschuwt voor oplossingen die vanuit Brussel worden opgelegd (en die vooral weerstand creëren). Ten slotte pleit de VVSG voor actieve steun van de Vlaamse en de federale overheid aan besturen die de stap richting fusie zetten.

De VVSG ziet voor de toekomst drie parallelle bestuurlijke transities:

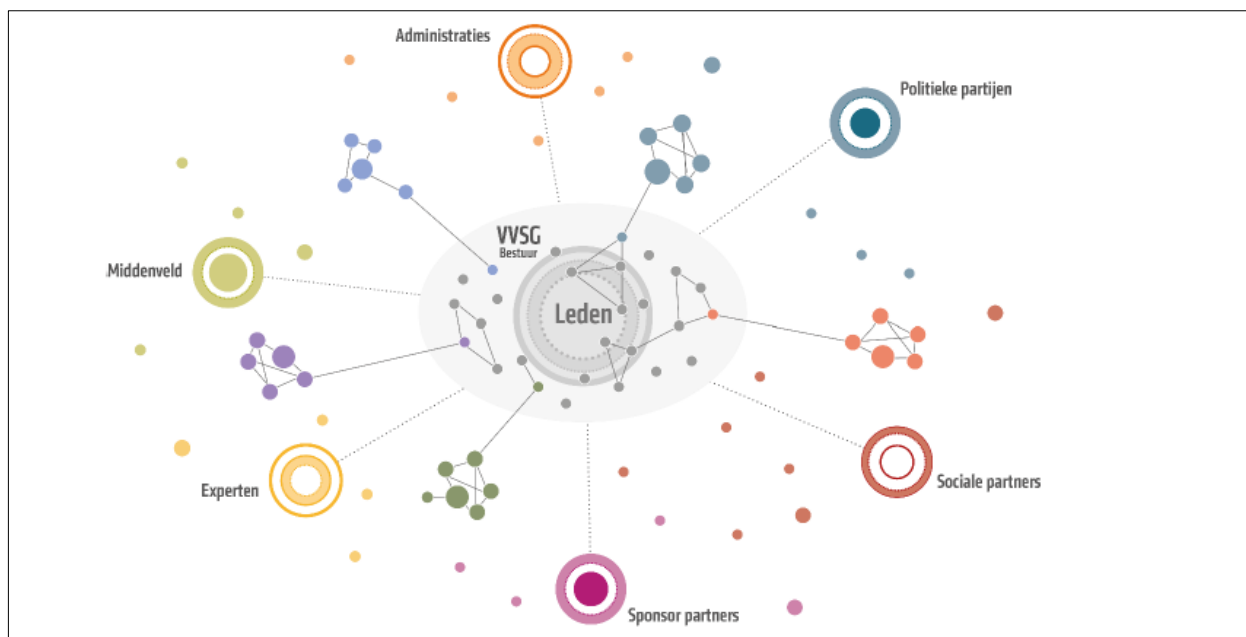
- 1) **Vrijwillige fusies** voor lokale besturen met onvoldoende bestuurskracht
- 2) **Evolutie naar een 20-tal regiowerkingen** in Vlaanderen voortbouwend op de bestaande sociaaleconomische streekrealiteit
- 3) **De rol van de Vlaamse en de federale overheid ten aanzien van de gemeenten**. Die hogere overheden moeten komen met afgestemde procedures en regelgeving naar de regio's.

De sociale partners als belangrijke actor in het netwerk van de VVSG

Eind 2019 presenteerde de VVSG ook een nieuw strategisch plan²⁴. Eén van de pijlers van de nieuwe strategie om een “netwerkbouwer gericht op ledenbinding” te zijn. In Figuur 1 wordt de visie van de VVSG op het eigen netwerk gevisualiseerd. Merk op de sociale partners een prominent rol krijgen in de VVSG ‘community’, naast politieke partijen, administraties, middenveld, experts en sponsor partners. De leden van de VVSG vertegenwoordigen ongeveer 120.000 medewerkers en mandatarissen. De VVSG situeert zichzelf in een fluïde en organisch landschap en wil partnerschappen aangaan voor zover ze oplossingsgericht zijn. De VVSG zegt ook actief te kijken naar minder klassieke netwerkpartners. Voorst wil de VVSG deze partnerschappen niet institutionaliseren. De visie is dat partnerschappen geen doel op zich zijn en dat de VVSG community geen statisch gegeven mag zijn.

²⁴ Zie https://www.vvsg.be/Algemeen/VVSG-StrategischPlan_2020-2025.pdf

Figuur 1 Visie op de VVSG community



Kritiek van VVSG op het Vlaams regeerakkoord

Begin januari 2020 heeft de VVSG het Vlaams Regeerakkoord en de beleidsnota's geanalyseerd²⁵. In het analyserapport zegt de VVSG voor verschillende thema's wat men wel en niet goed vindt en welke aspecten er ontbreken. In Tabel 4 staan de conclusies van deze analyse voor de thema's fusies en regiovorming.

Tabel 4 Analyse van de VVSG van de huidige Vlaamse beleidskeuzes m.b.t. fusies en regiovorming

Thema	Wat is goed ?	Wat is niet goed ?	Wat ontbreekt er?
Fusies	- Vrijwilligheid - Fusiebonus	- Fusiebonus op basis van schaalgrootte - Fusiebonus enkel voor fusies die ingaan op 2024 - Discretionaire bevoegdheid Vlaamse Regering	- Grootte en wijze van verdeling van de fusiebonus - Ondersteuning bestuurskrachtonderzoek - Rekening houden met ervaringen vorige fusieronde - Het engagement van alle Vlaamse en federale overheidsentiteiten - Betrokkenheid van het lokale niveau bij de verdere uitwerking van het beleid
Regiovorming	Referentieregio's	Dwingend karakter	Wat met de provinciebesturen?

²⁵ Zie https://www.vvsg.be/Persberichten/VVSG_Analyserapport_Vlaams%20Regeerakkoord_2019.pdf

	• Bottom-up benadering (gedragenheid lokale besturen) • Rol van de burgemeesters als spil van de regio's • Rationalisering van de intermediaire ruimte • Vlaanderen aligneert zich op de regio's • Ontwikkelen van instrumenten die regiovorming ondersteunen	• Kleinere samenwerkingsvormen ook belangrijk • Link met andere beleidsdomeinen • Link met stadsregionale dimensie • Link met het organieke kader • Middelen	
--	---	--	--

1.3.4 Nota aan de Vlaamse regering: vrijwillige fusies van gemeenten (10 juli 2020)

Op 10 juli 2020 maakte de minister van Binnenlands Bestuur in een nota aan de Vlaamse regering zijn voorstellen bekend voor een nieuw ondersteuningspakket voor gemeentelijke fusies²⁶. Als beleidsdoelstelling wordt het creëren van sterke en bestuurskrachtige lokale besturen genoemd door 'het ondersteunen van schaalvergroting'. Fusies worden in de nota ook geplaatst naast de mogelijkheid van een samenwerkingsverband om samen maatschappelijke noden aan te gaan. De voorziene timing is om tegen eind 2020 het decreet Lokaal Bestuur aan te passen en een Besluit van de Vlaamse Regering te publiceren over de schuldovername. In de periode 2021-2023 zal er ook gewerkt worden om de Vlaamse en federale regelgevingen aan te passen zodat ze 'fusievriendelijk' gemaakt worden.

De nieuwe fusies zullen opnieuw ingaan bij de start van de nieuwe bestuursperiode in **2025**. Nieuw is dat er een minimale schaalgrootte voor fusies wordt vooropgesteld. Enkel wanneer de minimale schaalgrootte wordt bereikt, zal de fusiegemeente een beroep kunnen doen op het financiële ondersteuningspakket.

De keuze voor het inzetten op schaalvergroting om de bestuurskracht te vergroten, beschouwt de minister als complementair aan de maatregel om de financiële draagkracht van lokale besturen te verhogen door de reeds besliste extra 417 miljoen die de Vlaamse overheid deze legislatuur voorziet bovenop de 3,5 % jaarlijkse toename van het Gemeentefonds. De motivatie die in de nota gegeven wordt, is dat kleine besturen – ook wanneer ze een grote fiscale ophaalkracht hebben – 'bestuurlijk kwetsbaar' blijven.

²⁶

Zie

<https://www.vvsg.be/Bestuur/Werking%20organisatie/Samenwerking%20en%20verzelfstandiging/VR%202020%201007%20DOC.0729-1%20Vrijwillige%20fusies%20gemeenten%20-%20nota.pdf>

De nota verwijst naar COVID19 en stelt dat deze crisis niet alleen het potentieel van de lokale besturen, maar ook de uitdagingen waar steden en gemeenten voor staan, aan de oppervlakte brengt. Volgens de minister van Binnenlands Bestuur heeft de **Corona-crisis** de urgentie van het fusiedebat nog aangewakkerd.

De keuze voor **vrijwilligheid** wordt gemotiveerd door te verwijzen naar het feit dat een fusie een complex veranderingsproject is waar politiek en ambtelijk leiderschap voor nodig is.

Qua **stimulansen** worden er **vijf maatregelen** voorzien:

- 1) **Tijdelijke verhoging van het aantal uitvoerende politieke mandatarissen.** In de nieuwe periode 2025-2030 mag de fusiegemeente twee schepenen extra hebben dan normaal voorzien is op basis van inwonersaantal. In de bestuursperiode 2030-2035 is nog één extra schepen voorzien.
- 2) **Schuldovername.** Er wordt een schuldovername voorzien die varieert van 200 euro/inwoner tot 500 euro/inwoner, afhankelijk van de schaalgrootte die gerealiseerd wordt, met een minimum van 20.000 inwoners voor de nieuwe fusiegemeente. Hoe groter de nieuwe fusiegemeente, hoe hoger de compensatie dus zal zijn, met een maximum van 50 miljoen per fusieoperatie.
- 3) **Garantieregeling Gemeentefonds en Open Ruimtefonds.** De nieuwe fusiegemeente zal nooit minder ontvangen dan de som van de afzonderlijke lokale besturen.
- 4) **Optimalisatie organiek kader.** Het decreet Lokaal Bestuur regelt de wijze waarop de fusie tot stand komt. Het decreet zal worden aangepast om een aantal interpretatieproblemen weg te werken en de besturen meer vrijheidsgraden te geven om zelf vorm te geven aan de samenvoegingsoperatie en het verandertraject. De bedoeling is ook om meer flexibiliteit te geven op vlak van uittredemogelijkheden uit de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ook zal het organiek kader rekening houden met provincie-overschrijdende fusies en fusies die gepaard gaan met een splitsing.
- 5) **Opdracht voor gouverneurs.** De minister kijkt naar de gouverneurs om proactief een rol op te nemen, door te informeren, gesprekken tussen lokale besturen over schaalgrootte, fusies en regiovorming te faciliteren, en eventueel een 'neutrale verbindingsrol' te laten opnemen.

Naast voorstellen aan het organieke kader, maak de nota ook gewag van een **impactanalyse** om na te gaan wat de impact is van gemeentelijke fusies op **Vlaamse en federale regelgeving** en administratieve praktijken. Voor Vlaanderen zal deze impactanalyse worden uitgevoerd door het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) in samenspraak met de functioneel bevoegde Vlaamse administraties. Voor de impact op de federale regelgeving, zal aan de federale overheid gevraagd worden om een coördinerende minister aan te stellen. Er zal ook een Vlaams-federale werkgroep worden aangesteld om knelpunten te identificeren. Ook hier zal de **gouverneur** als verbindingsfiguur een rol kunnen krijgen.

De nota voorziet verder zeven vormen van **ondersteuning voor de gemeenten** die kiezen voor een vrijwillige fusies. Ten eerste zal ABB zorgen voor de algemene coördinatie. ABB zal ook zorgen voor een niet-dwingend **afwegingskader** die lokale besturen in staat moet stellen om de principebeslissing gemakkelijker te kunnen nemen en de motivatieplicht te vervullen. Het afwegingskader zal worden vormgegeven als een levend, inspirerend document dat aangepast en aangevuld zal worden al naargelang nieuwe inzichten zich aandienen. Andere ondersteuningsinstrumenten zijn de fusiefiche (met kerncijfers), het draaiboek gemeentelijke

fusies (i.s.m. de VVSG), een centraal toegangspunt (via fusies@vlaanderen.be), intervisie en een 'fusiebegeleidingsteam' op vraag van de deelnemende besturen.

Aangezien de fusies vrijwillig zijn en de Vlaamse regering nog geen zicht heeft op het aantal fusies die daadwerkelijk zullen plaatsvinden, wordt in de nota nog geen financiële impact berekend voor de Vlaamse begroting. Dit zal pas duidelijk worden bij de begrotingsopmaak van 2025. Er is wel al een gunstig advies van de Inspectie van Financiën.

2 Deel 2: De verschillende bestuurlijke debatten ontleed

In dit stuk gaan we dieper in op drie thema's die vandaag actueel en relevant zijn voor de interne staatshervorming:

- 1) het debat over gemeentelijke fusies
- 2) het debat over regiovorming
- 3) het debat over decentralisatie

Deze debatten staan uiteraard niet los van elkaar. Ze gaan in essentie over drie bestuurlijke vraagstukken die elkaar wederzijds beïnvloeden. Wat is de optimale bestuursschaal? Wat is het optimaal aantal bestuurlijke niveaus? En hoe moeten de interbestuurlijke verhoudingen zijn?

Hieronder wordt voor elk thema ingegaan op **relevante literatuur**. Elk stuk eindigt met een aantal **discussievragen** voor de sociale partners.

2.1 Het debat over gemeentelijke fusies

Het Witboek Interne staatshervorming heeft vrijwillige fusies van gemeenten op de agenda gezet. De achterliggende idee bij fusies is dat de huidige bestuursschaal van (veel) Vlaamse gemeenten te klein is (geworden) gegeven de taken en bevoegdheden die gemeenten hebben gekregen van de Vlaamse en federale overheid. Een concept dat niet meer weg te denken valt in het fusie-debat is 'bestuurskracht'. Voorstanders van fusies gaan ervan uit dat het verhogen van de schaal van een gemeente, kan leiden tot meer bestuurskracht.

Hieronder komen volgende thema's aan bod:

- de historie van gemeentelijke fusies in Vlaanderen
- de voor- en nadelen van fusies
- de betekenis van het concept bestuurskracht
- de indicatoren om de schaal van gemeenten in kaart te brengen
- een alternatieve conceptualisering van bestuurskracht
- gemeentelijke fusies in internationaal perspectief

2.1.1 Historiek van fusies

In de jaren 1960 en 1970 werden in heel wat Europese landen gemeentelijke fusies doorgevoerd. Ook in België. De voornaamste reden was dat veel kleine gemeenten hun takenpakket niet meer op een efficiënte en effectieve manier konden uitvoeren. Ook financiële motieven speelden een rol²⁷.

De Ceuninck (2006) wijst op het verschil tussen het **noordelijke en zuidelijke bestuursmodel**. Vooral in de noordelijke landen koos men voor schaalvergroting en een vermindering van het aantal gemeenten. In Denemarken en Zweden werden bijvoorbeeld grootschalige schaalvergrotingen gerealiseerd. In zuidelijke landen zoals Frankrijk was er daarentegen van

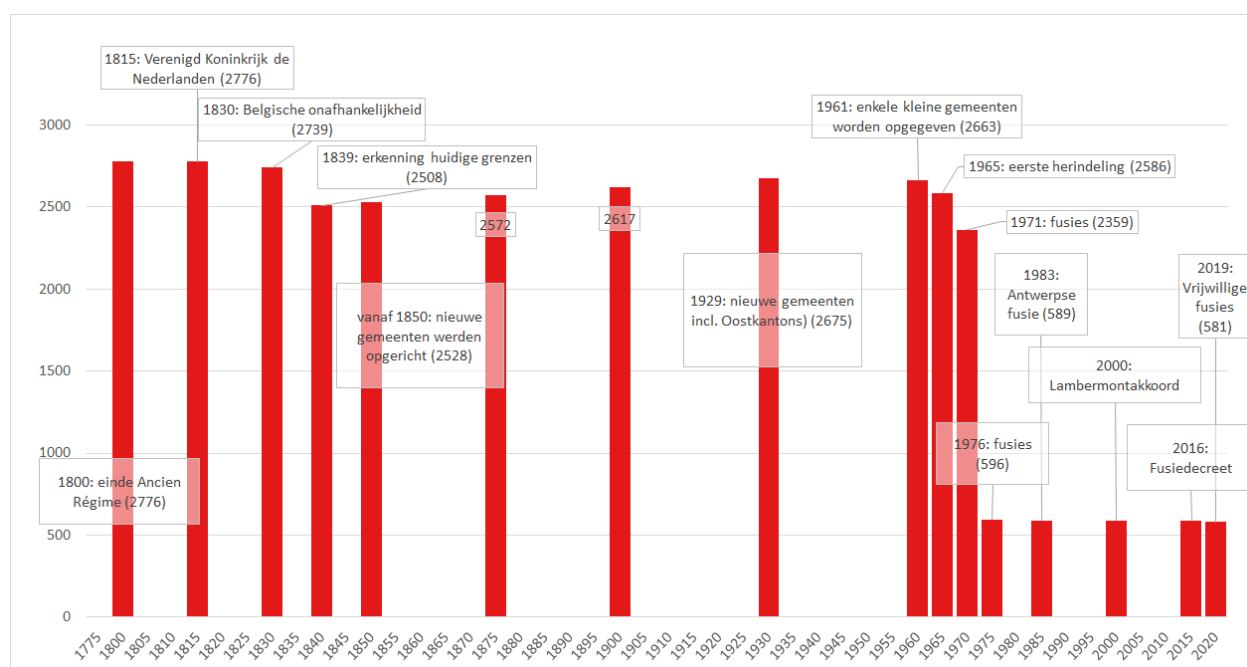
²⁷ De Ceuninck, K. (2006). 30 jaar na de gemeentelijke fusies 1976-2006. Op zoek naar draagvlak voor verdere fusies / defusies in de stad Gent. In Burger, Bestuur & Beleid: tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht, 3 (3), Brugge: Vanden Broele.

fusies geen sprake. Frankrijk kenmerkt zich door heel veel kleine gemeenten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit ook gepaard gaat met meerdere hiërarchische bestuurslagen: de 18 Franse regio's zijn onderverdeeld in departementen, arrondissementen en kantons waarbinnen de gemeenten gesitueerd zijn.

Internationale vergelijkingen over de schaal van gemeenten zijn bijgevolg altijd moeilijk. We mogen niet enkel kijken naar het aantal gemeenten of de grootte van de gemeenten omdat de context danig kan verschillen. We moeten altijd rekening houden met het aantal overige bestuursniveaus, de bevoegdheden die gemeenten hebben en het beschikbare budget.

Figuur 2 toont de evolutie van het aantal Belgische gemeenten. Bij het ontstaan van België in 1830 waren er meer dan 2700 gemeenten. In de loop van de geschiedenis waren er kleine fusies en ontstonden er nieuwe gemeenten. Vanaf de jaren 1960 zien we een systematische daling van het aantal gemeenten. Vooral de fusie van 1976 zorgde voor een forse daling van het aantal gemeenten. Dit resulteerde in 596 gemeenten, bijna vier keer minder gemeenten dan voor de fusieoperatie.

Figuur 2 Evolutie van het aantal Belgische gemeenten (periode 1800-2019)



Fusies van 1976

De motivatie voor de fusie van 1976 was dat gemeenten moesten kunnen beschikken over **geschoold personeel en voldoende financiële middelen** om een goede dienstverlening aan de burgers te kunnen leveren en een modern gemeentebestuur te kunnen voeren. Men meende dat dit kon worden gerealiseerd door een toereikend bevolkingscijfers en oppervlakte (De Ceuninck, 2006). Uit een studie van Johan Ackaert (1989) bleek dat de fusies positieve gevolgen hadden inzake personeel en financiën, al moest het effect van de fusies enkele jaren op zich laten wachten. De Ceuninck merkt op dat de motivaties die gegeven werden in de jaren 1970 pro fusies vandaag nog steeds actueel zijn.

Fusies van 1 januari 2019

Op 1 januari 2019 is het aantal Belgische gemeenten gedaald van 596 naar 581 gemeenten als gevolg van vrijwillige fusies in Vlaanderen. Het aantal Vlaamse gemeenten is gegaan van 308 naar 300 als gevolg van een fusieoperatie waaruit zeven nieuwe fusiegemeenten ontstonden en in totaal 15 gemeenten bij betrokken waren (zie Tabel 5). 10 van deze 15 gemeenten behoorden voorafgaand aan de fusie tot de groep van gemeenten met minder dan 15.000 inwoners.

Toekomstige fusies

De recente vrijwillige fusies hebben een dynamiek in gang gezet. Het onderwerp is uit de taboesfeer gehaald. Het huidige kabinet van minister Somers wil gebruik maken van deze positieve sfeer en wil werk maken van een nieuw stimuleringskader voor vrijwillige fusies. In het voorjaar 2020 zou er een visienota vrijwillige fusies verschijnen. De Vlaamse regering wil deze keer wel meer impact hebben op de aard van de fusies. Er zou een **afwegingskader** komen om te kunnen evalueren of de voorgetelde fusies ook een goede fusies is. Een criterium zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat men een minimale schaalgrootte bereikt na de fusies²⁸. Ook wil men vermijden dat er 'negatieve' fusies plaatsvinden, waarmee bijvoorbeeld bedoeld worden fusies van randgemeenten om zich af te zetten tegen de stedelijke kern.

Tabel 5 Samenstelling van de nieuwe fusiegemeenten per 1 januari 2019

Deelnemende besturen aan de fusie en inwonersaantal (2017) ²⁹	Nieuwe fusiegemeente sinds 1 januari 2019
Meeuwen-Gruitrode (13.091) en Opglabbeek (10.332)	Oudsbergen
Kruishoutem (8.086) en Zingem (7.552)	Kruisem
Aalter (20.548) en Knesselare (8.236)	Aalter
Overpelt (15.478) en Neerpelt (17.174)	Pelt
Deinze (31.085) en Nevele (12.179)	Deinze
Puurs (17.452) en Sint-Amands (8.480)	Puurs-Sint-Amands
Lovendegem (9.574), Waarschoot (7.967) en Zomergem (8.466)	Lievegem

2.1.2 Voor- en nadelen van fusies

In de literatuur worden zowel voordelen als nadelen verbonden aan gemeentelijke fusies. In **Fout!** **Verwijzingsbron niet gevonden.** worden de meest genoemde voordelen en nadelen van fusies opgesomd (zie Swianiewicz (2010 in De Ceuninck, K. & Steyers, K., 2012). Bij de voordelen wordt o.a. verwezen naar efficiëntiewinsten als gevolg van schaalvoordelen. Interessant is dat bij de voordelen ook verwezen wordt naar het *kleiner worden van verschillen tussen lokale besturen*. Dit idee wordt later verder uitgewerkt bij de definitie van lokale bestuurskracht.

²⁸ Gesprek met het kabinet op 7 januari 2019

²⁹ Bron: Statistiek Vlaanderen

Tabel 6 Voordelen en nadelen van fusies volgens Swianiewicz (2010)

voordelen	Nadelen
1. Schaalvoordelen: goedkopere en efficiëntere dienstverlening 2. Grotere lokale besturen kunnen meer bevoegdheden aan 3. Participatie van burgers neemt toe naarmate besturen meer te beslissen hebben 4. Reductie van de verschillen tussen lokale overheden en van lastige herverdelingsmechanismen 5. Grotere lokale overheden zijn beter in planning en economische ontwikkeling 6. Beter verdeling van de lasten	1. De afstand tussen burger en bestuur neemt toe; de vrees dat hun stem niet meer gehoord wordt 2. Toegankelijkheid van gemeentelijke dienstverlening neemt af naarmate diensten gecentraliseerd worden 3. Lokale gemeenschap vreest identiteitsverlies 4. Conflicten tussen het centrum en de rand kunnen de kop opsteken

Deze voor- en nadelen komen vaak terug in de wetenschappelijke literatuur (bv. economy of scale), maar in feite is er **geen eenduidig empirisch bewijs** voor. We beschouwen ze dus best als theoretische argumenten die vaak terugkomen in het debat. Meestal gaat het in de praktijk om complexe relaties. Vooral de **relatie tussen schaalgrootte en lokale democratie is complex** (Swianiewicz, 2015). Enerzijds is er de sociale context hypothese die stelt dat het sociaal vertrouwen in kleine gemeenschappen groter is doordat mensen sterkere sociale relaties hebben en dat mensen meer bereid zijn te participeren aan het lokale beleid, omdat hun stem relatief meer gewicht zou hebben. Daarnaast zou er ook een sociaalpsychologisch aspect spelen, namelijk dat de lokale identificatie in een kleinere, meer homogene gemeenschap sterker zou zijn. Dit zou er ook toe bijdragen dat mensen meer interesse hebben in het lokale beleid. Het argument hier is dus dat de afstand tussen bestuur en burger vergroot bij fusies. Anderzijds, wordt erop gewezen dat grotere besturen meer bevoegdheden en middelen hebben, waardoor ze meer in staat zijn om de burger meer te betrekken bij het beleid. Hierdoor zou ook de kwaliteit van de lokale bestuurders verhogen, aangezien de macht en het prestige van een lokaal mandaat groter is in grotere besturen. Schaalvergroting zou volgens deze zienswijze ook de betrokkenheid van het maatschappelijke middenveld vergroten, die een meer pluralistische samenleving weerspiegelt in grotere gemeenschappen. Ook zou de kans op nepotisme en andere vormen van cliëntelisme verkleinen naarmate besturen groter worden.

Ondanks de vele empirische studies, is het niet mogelijk om een definitieve conclusie te trekken over de relatie tussen schaalgrootte en burgerparticipatie (Swianiewicz, 2015, p. 381). Hieronder gaan we dieper in op een aantal van deze voor- en nadelen. Met name de betrokkenheid van burgers, de toegankelijkheid van de dienstverlening, het aankunnen van bevoegdheden en een betere verdeling van de lasten (bij gebiedsgericht beleid).

Betrokkenheid van inwoners

Voor Vlaanderen is het mogelijk om na te gaan via de cijfers van de gemeentemonitor of er een verband is tussen de grootte van het bestuur en de betrokkenheid van inwoners. Een surveyitem van de gemeentemonitor peilt in welke mate inwoners het (on)eens zijn met de stelling “het gemeentebestuur doet voldoende inspanningen om **bewoners bij veranderingen in hun**

gemeente te betrekken." Op basis van een eenvoudige analyse (van de data van 2017³⁰) waarbij de correlatie werd nagegaan tussen het percentage respondenten dat 'oneens' of 'eens' antwoordde op deze stelling en het inwonersaantal van de gemeente, is het resultaat respectievelijk een correlatiecoëfficiënt van 0,10 en -0,15. Er is dus nauwelijks sprake van een correlatie tussen de grootte van het bestuur en de perceptie van burgers over de mate waarin het bestuur inspanningen doet om inwoners te betrekken bij veranderingen.

Een ander item in de gemeentemonitor die peilt naar de betrokkenheid van inwoners luidt "ik ben tevreden over **de wijze waarop het gemeentebestuur met mijn vragen omspringt**." In Figuur 3 staan de resultaten van deze bevraging. Op de X-as staan de gemeentebesturen gerangschikt van klein naar groot (volgens inwonersaantal). De rode stippen geven voor ieder bestuur het percentage weer van de respondenten die 'eens' antwoordde op deze stelling. De groene stippen geven het percentage weer dat 'oneens' antwoorde, en de blauwe stippen het percentage dat koos voor de neutrale middencategorie ('niet eens, niet oneens'). Telkens werd de correlatiecoëfficiënt berekend en werd een trendlijn bepaald.

De resultaten tonen dat er een negatieve correlatie is tussen de grootte van het bestuur en het percentage dat 'eens' antwoordde, al moet erbij gezegd worden dat de correlatie zwak is ($r = -0,23$). In Figuur 3 wordt dat zichtbaar gemaakt door de rode trendlijn ($R^2 = 0,15$). Het percentage inwoners dat tevreden is met de manier waarop het bestuur omgaat met zijn/haar vragen, daalt dus over het algemeen genomen licht naarmate het bestuur groter wordt, al zijn er ook grote verschillen tussen besturen van dezelfde omvang (zoals te zien is aan de spreiding van de stippen). Wordt er echter gekeken naar het percentage dat 'oneens' antwoordde, dan is er van enig verband met de grootte van het bestuur geen enkele sprake ($r = 0,02$). De groene trendlijn is zo goed als vlak ($R^2 = 0,03$). Het is dus niet zo dat inwoners minder tevreden zijn over de manier waarop het bestuur omgaat met zijn/haar vragen, naarmate ze in een grotere gemeente wonen.

Interessant is dat er wél een positief verband is tussen de grootte van het bestuur en het percentage respondenten dat koos voor de neutrale middencategorie (niet eens, niet oneens). De correlatiecoëfficiënt is hier 0,40 en het positieve verband is zichtbaar in de blauwe trendlijn in de figuur ($R^2 = 0,21$). Het is niet geheel duidelijk welke conclusies hieruit getrokken kunnen worden. Enerzijds zou dit kunnen wijzen op het feit dat burgers in grotere gemeenten minder belang hechten aan de manier waarop het bestuur met zijn/haar vragen omgaat. Anderzijds kan het erop wijzen dat er vaker sprake is van verschillende ervaringen met de dienstverlening van het bestuur afhankelijk bij welke dienst men aanklopt in een groter bestuur, waardoor er een minder eenduidig antwoord mogelijk is op deze vraag.

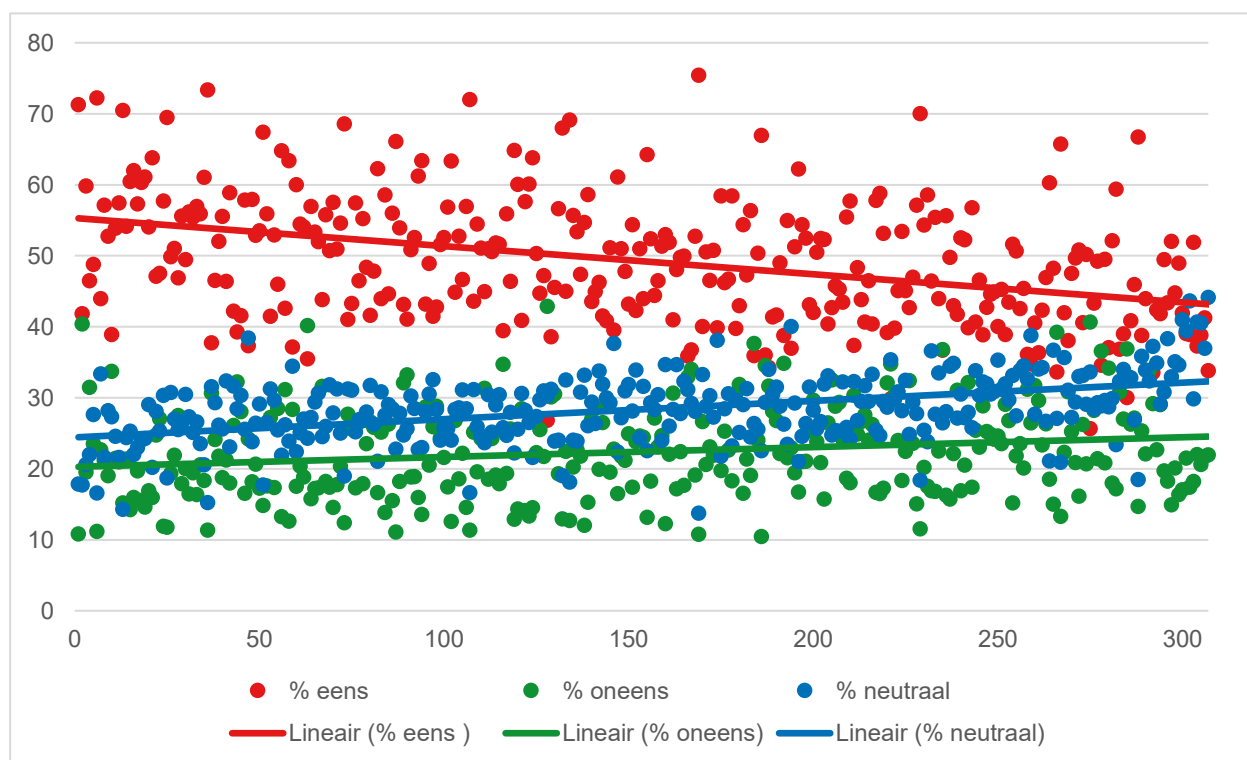
Merk op dat de besturen in Figuur 3 op de X-as op gelijke afstand staan van elkaar. In Figuur 4 wordt de relatieve afstand tussen de besturen ook visueel zichtbaar gemaakt doordat ze op de X-as volgens het werkelijke inwonersaantal staan (en niet louter volgens hun rangschikking). Dit geeft een goed beeld van de spreiding van de Vlaamse gemeenten volgens inwonersaantal. Het gros van de besturen heeft minder dan 20.000 inwoners. Vanaf meer dan 40.000 worden de stippen in de grafiek duidelijk minder talrijk. Antwerpen en Gent werden hier wel buiten de analyse gelaten, aangezien deze besturen qua inwonersaantal beschouwd kunnen worden als outliers. Gent telt ongeveer 12 keer meer inwoners dan het gemiddelde van de Vlaamse gemeenten; Antwerpen is 24 keer groter dan gemiddeld. De correlatiecoëfficiënten werden opnieuw bereken,

³⁰ Herstappte was uitgesloten van de analyse en de data zijn verzameld voor de fusies van 2019. In totaal waren dus 307 besturen in de analyse opgenomen.

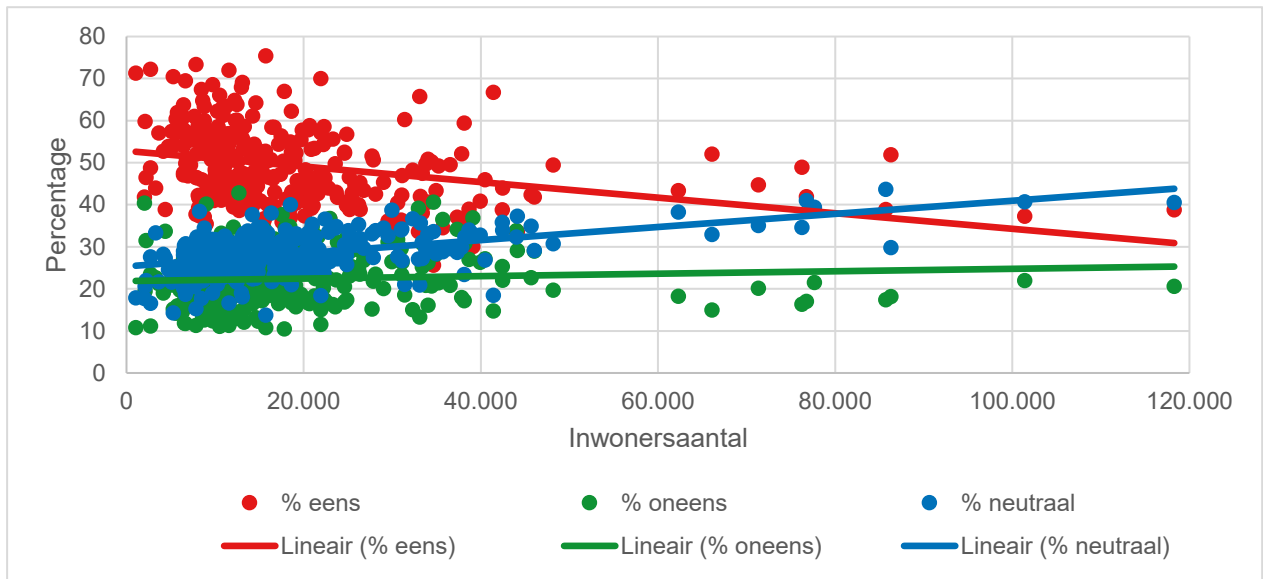
maar nu zonder deze twee besturen. De resultaten liggen in de lijn van de eerdere analyse: er is een (zwak) negatief verband tussen inwonersaantal en tevredenheid over de manier waarop het bestuur omgaat met vragen ($r = -0,31$), voor ontevredenheid over de manier waarop het bestuur omgaat met vragen is er geen verband met inwonersaantal ($r = 0,07$), en een positief verband tussen inwonersaantal en het percentage respondenten dat koos voor de neutrale middencategorie 'niet eens, niet oneens' ($r = 0,50$).

In ieder geval tonen beide analyses aan dat de gemeentemonitor **geen hard bewijs** levert voor de stelling dat de betrokkenheid van burgers groter is in kleine gemeenten, aangezien er steeds sprake is van zwakke verbanden tussen de grootte van het bestuur en de tevredenheid van inwoners over de wijze waarop het bestuur omgaat met vragen van die inwoners. Merk trouwens op dat hier enkel gekeken wordt naar de betrokkenheid van individuele burgers (geoperationaliseerd aan de hand van één item uit de gemeentemonitor) en niet naar betrokkenheid van middenveldorganisaties. Om een volledige plaatje van betrokkenheid bij het lokaal beleid te krijgen, is het echter nodig om ook naar meer structurele vormen van inspraak te kijken, maar daar heeft de gemeentemonitor geen cijfers over.

Figuur 3 Percentages dat het (on)eens is met de stelling 'tevreden met de wijze waarop het bestuur met mijn vragen omspringt' gerangschikt van kleine naar grote besturen, met trendlijnen



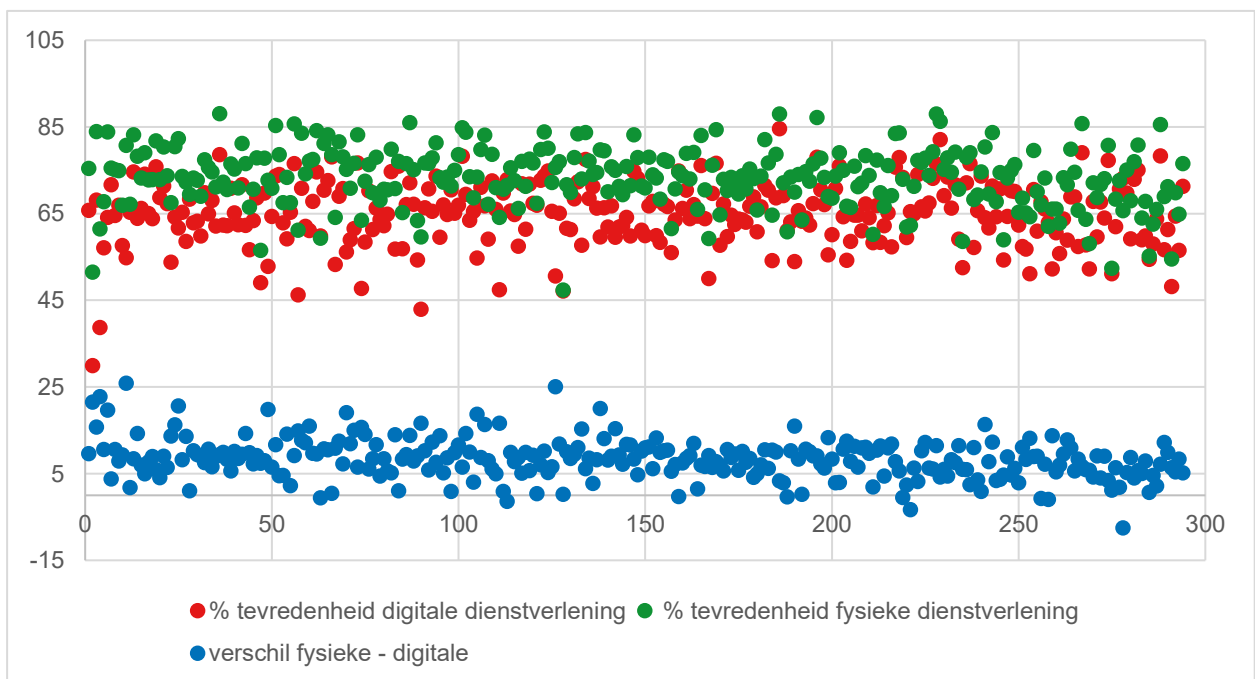
Figuur 4 Percentages dat het (on)eens is met de stelling 'tevreden met de wijze waarop het bestuur met mijn vragen omspringt' volgens inwonersaantal, met trendlijnen (exc. Gent en Antwerpen)



Toegankelijkheid van de dienstverlening in een digitaal tijdperk

Een ander nadeel van schaalvergroting dat vermeld wordt in de literatuur is dat de toegankelijkheid van de gemeentelijke dienstverlening zou afnemen naarmate diensten gecentraliseerd worden. Ook hier kan gekeken worden naar de resultaten van de gemeentemonitor om na te gaan of dit klopt in Vlaanderen. De gemeentemonitor heeft twee items die peilen naar de **tevredenheid over de fysieke en de digitale dienstverlening**. In de stadsmonitor werd dit niet of anders bevestigd, daarom zijn de 13 centrumbesturen niet opgenomen in de analyses hieronder.

Figuur 5 Percentages tevreden met fysieke en digitale dienstverlening en verschil tussen beiden, gerangschikt van kleine naar grote gemeentebesturen



Een eerste vaststelling is dat er een sterke correlatie is tussen de tevredenheid over de fysieke dienstverlening en de tevredenheid over de digitale dienstverlening ($r = 0,79$). Figuur 5 bevat de percentages voor beide items. Opnieuw zijn de besturen op de X-as gerangschikt van klein naar groot. De rode stippen geven de tevredenheid weer over de digitale dienstverlening. In 2017 was gemiddeld genomen **65 % tevreden over de digitale dienstverlening**. Er was geen verband met de grootte van het bestuur ($r = - 0,01$). De resultaten voor tevredenheid over de fysieke dienstverlening waren systematisch hoger, zoals te zien is aan de groene stippen. Hier is wel sprake van een negatieve correlatie tussen grootte van het bestuur en de tevredenheid, maar dit verband is zeer zwak ($r = - 0,21$). Gemiddeld genomen was **73 % tevreden met de fysieke dienstverlening**.

De blauwe stippen, ten slotte, geven het verschil weer tussen tevredenheid met de fysieke versus digitale dienstverlening. Gemiddeld genomen bedraagt dit verschil 8 procentpunten. Er is een zwak negatief verband ($r = - 0,30$) met de grootte van het bestuur. Dit wil zeggen dat het verschil in tevredenheid tussen digitale en fysieke dienstverlening afneemt naarmate het bestuur meer inwoners telt.

Deze analyse toont aan dat er nog verbetering mogelijk is in Vlaanderen om de tevredenheid over de dienstverlening te verhogen. Zowel de tevredenheid over de fysieke dienstverlening, maar zeker ook de tevredenheid over de digitale dienstverlening heeft nog veel progressiemarge. Er dient bovendien te worden opgemerkt dat 25% van de respondenten de categorie ‘weet niet / niet van toepassing’ had geantwoord voor de tevredenheid over de digitale dienstverlening van de gemeente (aanvraag documenten via website van de gemeente, informatie via website, afspraak online maken, ...). Dit kan erop wijzen dat een grote groep burgers (nog) geen gebruik maakt van digitale gemeentelijke dienstverlening. (In deze analyse zijn de centrumbesturen dus wel niet opgenomen.)

Deze vaststelling plaats het argument over het nadeel van schaalvergroting, nl. dat het ten koste zou gaan van de toegankelijkheid van de dienstverlening, in een nieuw daglicht. In de **context van het digitale tijdperk** zou die toegankelijkheid er wel eens helemaal anders kunnen uitzien. Het is in ieder geval niet zo dat kleine besturen het beter doen dan grote besturen op vlak van fysieke dienstverlening en omgekeerd. Er is met andere woorden geen empirisch bewijs in Vlaanderen voor de claim dat schaalvergroting gepaard gaat met minder toegankelijke dienstverlening. Bovendien wijst De Rynck (2020) erop dat de kwaliteit van dienstverlening zeer moeilijk kwantitatief te meten is. De reden is dat de indicatoren die gebruikt worden zeer ruw zijn – zoals ook in deze analyses – waardoor er geen uitspraken mogelijk zijn om de volledige kwaliteit van de dienstverlening te meten, laat staan in causaal verband te brengen met de grootte van het bestuur.

Grotere besturen kunnen meer bevoegdheden aan

Volgens Filip De Rynck (2020) gaat het debat over bestuurskracht in Vlaanderen “*veel te vaak en alleen over de manier weinig gemeenten daar naar kijken en hoe zij hun bestuurskracht inschatten over enkele basistaken. Het debat gaat veel te weinig over het instrument dat lokale besturen voor de Vlaamse overheid zijn*” (p. 57). Dit is een interessante zienswijze. Lokale besturen hebben immers steeds een **dubbele rol**: die van autonoom bestuur, maar ook die van **medebewind**. Volgens De Rynck is het belang van die laatste rol de laatste jaren sterk toegenomen. Met andere woorden: sterke lokale besturen zijn steeds belangrijker geworden voor het **realiseren van vele Vlaamse beleidsdoelstellingen**. Steeds meer taken en opdrachten

worden toegewezen aan het lokale bestuursniveau³¹, terwijl veel Vlaamse administraties bedenkingen uiten over de bestuurskracht van lokale besturen om deze taken op kwaliteitsvolle manier uit te voeren. Volgens De Rynck kan deze spanning verklaard worden door de invloed van de lokale besturen doorheen het Vlaamse bestuur. Hij stelt scherp: *“steeds meer erkenning dat de bestuurskracht van Vlaamse gemeenten ondermaats is, maar toch, onder druk van deze gemeente, geen beslissingen daarover op Vlaams niveau durven nemen”* (p. 58).

Het voordeel van grotere lokale besturen, zou er nochtans in bestaan dat in tal van Vlaamse bevoegdheden lokale besturen hun medebewindspositie beter kunnen vervullen, denk maar het ruimtelijk beleid, mobiliteitsbeleid, sociaal beleid, arbeidsmarktbeleid, kinderopvang, digitale overheid, duurzaamheidsbeleid, ...

Betere verdeling van de lasten bij gebiedsgericht beleid

Als we spreken over de schaal van gemeenten, is het belangrijk om niet enkel te denken in termen van inwonersaantal, maar ook in termen van oppervlakte. Vlaanderen heeft 300 gemeenten op een oppervlakte van 13.625 km². Dat wil zeggen dat de gemiddelde oppervlakte per gemeente anno 2020 45,42 km² bedraagt. Ter vergelijking: in Nederland is de gemiddelde oppervlakte per gemeente 117,02 km². Meer dan het dubbele dus van Vlaanderen.

Denken over schaalgrootte van gemeenten in termen van oppervlakte is vooral relevant voor het **gebiedsgerichte beleid** in Vlaanderen. De open ruimte-problematiek en de mobiliteitsplanning zouden volgens De Rynck gebaat zijn met **minder maar grotere besturen**, omdat hier politieke keuzes gemaakt worden moeten over de verdeling van lusten en lasten over een ruimer grondgebied. Het ‘lokaal belang’ zou dan gelden voor een groter gebied, hetgeen harde politieke keuzes inzake ruimtelijke beleid zou vergemakkelijken. In het huidige bestuurlijke landschap met veel kleine gemeenten, zou er bovendien te veel concurrentie en competitie zijn tussen lokale besturen onderling voor Vlaamse middelen inzake het gebiedsgerichte beleid (p. 71). Uit onderzoek blijkt bovendien dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden er niet in slagen om de particuliere lokale belangen te overstijgen en een echt bovenlokaal (gebiedsgericht) beleid te ontwikkelen³² (zie ook Schraepen, e.a., 2020).

Concluderend stelt De Rynck: *“met pakweg 100 of 120 gemeenten worden deze besturen niet alleen professioneler en kunnen ze binnen hun gebied tot meer afgewogen keuzes komen, ze worden ook performantere gesprekspartners voor de centrale overheid en de afwegingen voor gebiedsgericht beleid vergen daardoor minder transactiekosten voor onderlinge coördinatie en voor overleg met de Vlaamse overheid”* (De Rynck, 2020, p. 59). Ook zouden grotere gemeenten de (vaak artificiële) tegenstelling tussen stad en platteland kunnen overstijgen.

2.1.3 Bestuurskracht: what’s in name?

De laatste jaren is het begrip ‘bestuurskracht’ niet meer weg te denken in het debat over de interne staatshervorming. Bestuurskracht is echter een vaag begrip dat meerdere invullingen of betekenissen kan hebben. Hieronder worden een aantal definities van bestuurskracht overlopen.

³¹ Zie verder bij punt 2.3. Het debat over decentralisatie

³² Zie verder bij punt 2.2.4 Regionaal streekbeleid in Vlaanderen: door de bomen het bos zien

Advies van VLABEST (2013)

In 2013 bracht de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) een advies uit met als titel “**Lokale bestuurskracht verhogen door schaaloptimalisaties**”³³. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken – die in 2015 werd opgeheven – vond het vergroten van de bestuurskracht van de lokale besturen één van de belangrijkste bestuurlijke uitdagingen voor de Vlaamse regering. Bestuurskracht werd gedefinieerd als de verhouding tussen opdracht en capaciteit. Om de bestuurskracht te verhogen, riep de raad op om aan beide aspecten te werken.

Wat betreft de **opdracht**, pleitte de raad voor de volledige doorwerking van het subsidiariteitsprincipe, en dus voor decentralisatie van bevoegdheden. Decentraal beleid moet volgens deze visie gepaard gaan met voldoende beleidsvrijheid. Concreet betekent dit minder centrale aansturing en meer harde beleidsinstrumenten (nl. decretale én financiële middelen). De raad had er geen bezwaar tegen dat een doorgedreven decentralisatie en beleidsvrijheid gepaard zou gaan met **lokale beleidsconcurrentie en differentiatie**, integendeel zelfs.

Wat betreft **capaciteit**, stelde de raad dat het verhogen van capaciteit erg complex is omdat het afhankelijk is van interacties tussen vele variabelen, waarvan de effecten per beleidssector en per bestuur sterk verschillend zouden zijn. Desondanks was de aanbeveling om via externe schaaloptimalisaties te komen tot capaciteitsverhoging, hetzij via samenwerking, hetzij via samenvoeging met andere lokale besturen. VLABEST waarschuwde wel voor blauwdruk-denken en vond dat oplossingen van onderuit moesten komen.

Om effectief te komen tot oplossingen, adviseerde VLABEST om te werken op vier fronten (zie Tabel 7)

Tabel 7 Advies van VLABEST in vier kapstokken (2013)

Wat moet er gebeuren ?	Concreet betekent dit ...
1. Breng reliëf aan in de discussie over samenwerking en samenvoeging	Maak onderscheid tussen 3 vormen van intergemeentelijke samenwerking: 1) samenwerking met het oog op zuiver technische ondersteuning moet op grote schaal, 2) regionale samenwerking voor gemeentegrensoverschrijdende beleidstaken, 3) kleinschalige samenwerkingsverbanden voor gedeelde diensten gericht op verhogen van de interne capaciteit. Het streekniveau is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle bestuursniveaus in Vlaanderen. Aandacht voor twee specifieke vormen: stadsregionale samenwerking en samenvoeging (fusies) van gemeenten (ook over provinciegrenzen heen).
2. Onderbouwing via bestuurskrachtmonitoring	De zoektocht naar capaciteitsopbouw moet beter onderbouwd worden. Een bestuurskrachtmonitor is nodig voor een stapsgewijs en organisch proces richting schaaloptimalisaties. Een bestuurskrachtmonitor moeten besturen in staat stellen een leerproces over het eigen functioneren te starten.
3. Zorg voor actieve procesondersteuning	Om fusies geleidelijk uit de taboesfeer te halen, is het nodig om in partnerschap en op een onderbouwde manier te werk te gaan. Proeftuinen kunnen andere besturen

33

Zie http://www.vlabest.be/sites/www.vlabest.be/files/13.07.16_VLABEST_advies_schaaloptimalisatie_1.pdf

	inspireren. Procesbegeleiders met de juiste profielen moeten hiervoor worden ingezet.
4. Creëer de nodige randvoorwaarden en flexibele regelgeving	Voldoende flexibele regelgeving moet echte experimenteerruimte mogelijk maken. Stadsregionale arrangementen moeten uit de vrijblijvende sfeer gehaald worden. Als laatste stok achter de deur hardere centrale beslissingen voor manifest onwillige besturen maar gebaseerd op harde, objectieve parameters.

SBOV-onderzoek als wetenschappelijke onderbouwing van de bestuurskrachtmonitor (2014)

Voortbouwend op het advies van VLABEST, heeft de Vlaamse overheid in 2014 een wetenschappelijk onderzoek laten voeren door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) als onderbouwing voor een bestuurskrachtmonitor³⁴. Het onderzoek vertrok van dezelfde definitie van bestuurskracht die VLABEST hanteerde: bestuurskracht als verhouding tussen opdracht en capaciteit. Het eindrapport leverde de input voor de Bestuurskrachtmonitor (Van Orshoven, e.a. 2015).

Op de website van Statistiek Vlaanderen³⁵ is voor elke gemeente een rapport beschikbaar met alle cijfers van de bestuurskrachtmonitor. De **bestuurskrachtmonitor** geeft echter niet op eenduidige wijze een antwoord op de vraag “hoe bestuurskrachtig is de gemeente?” laat staan op de vraag “is de gemeente bestuurskrachtig genoeg?”. In de rapporten wordt enkel een overzicht gegeven van alle cijfers per gemeente, maar er worden geen conclusies aan verbonden. De bestuurskracht werd met andere woorden niet opgevat als één indicator waarmee per gemeente de bestuurskracht uitgedrukt kan worden in één numerieke waarde. Het inschatten van de bestuurskracht van een gemeente laat men over aan de eigen interpretatie. Er is wel een zekere benchmarking voorzien: de gemeente kan zich voor elke indicator vergelijken met andere (gelijkaardige) besturen.

Het onderzoeksteam dat de set van indicatoren verzamelde, stelde bovendien ook expliciet dat de indicatoren niet het volledige bestuurskrachtverhaal vertellen. Ze merken op dat **bestuurskracht een complex, contingent en dynamisch concept** is. Hun aanbeveling is dat de kwantitatieve indicatoren moeten aangevuld worden met kwalitatieve onderzoeksmethodes, zoals **visitaties**. Dergelijke kwalitatieve benadering zouden in de praktijk ook effectiever zijn om de gedragenheid en de bewustwording bij lokale actoren te verhogen, dan een direct oordeel van de Vlaamse overheid op basis van de indicatoren.

Op de website van de bestuurskrachtmonitor wordt inderdaad gesteld dat het begrip bestuurskracht ‘complex’ is en dat het niet of nauwelijks te meten is met uitsluitend indicatoren. De aanbeveling voor lokale besturen luidt daarom om niet enkel naar de cijfers te kijken, maar ook aan de slag te gaan met de **richtvragen ter zelfevaluatie** uit het onderzoeksrapport. Deze richtvragen ter zelfevaluatie worden onderverdeeld in zeven rubrieken:

- Financiën & fiscaliteit
- Strategische planning
- Personeelsbeleid

³⁴ Zie https://www.statistiekvlaanderen.be/sites/default/files/docs/SBOV-20150205_B11_eindrapport.pdf

³⁵ Zie <https://www.statistiekvlaanderen.be/monitor-lokale-bestuurskracht>

- Interne organisatie
- Politiek leiderschap
- Betrekken van burgers
- Intergemeentelijke samenwerking.

Conceptueel raamwerk: bestuurskracht als verhouding tussen opdracht en capaciteit

Om de resultaten van de bestuurskrachtmonitor te kunnen interpreteren, is het belangrijk om het achterliggende conceptuele kader te begrijpen. De definitie van waaruit het SBOV-onderzoek vertrok, sloot aan bij de definitie van VLABEST (2013) en gaat terug op een definitie van een SBOV-onderzoek van 2004³⁶. Bestuurskracht werd daarin omschreven als: *“Het hebben en aanwenden van capaciteit door een lokaal bestuur, ten behoeve van de bestuurlijke keten, in relatie tot een bepaalde opdracht volgens bepaalde criteria”* (De Peuter & Bouckaert, 2004, p. 31). Belangrijk in deze definitie is dat bestuurskracht wordt gezien als een **verhouding tussen opdracht en capaciteit**.

- **Capaciteit** verwijst daarbij niet enkel naar het hebben van **voldoende middelen** (financieel, kennis en kunde van personeel en organisatie), maar ook naar het aanwenden van die middelen in functie van de taken. Het hebben van middelen is in die zin een noodzakelijk maar onvoldoende voorwaarde voor bestuurskracht.
- **Opdracht** verwijst naar de **maatschappelijke noden** waaraan het bestuur moet voldoen. De opdrachten verschillen van bestuur tot bestuur want ze zijn afhankelijk van omgevingsfactoren (bijvoorbeeld demografie en socio-economische kenmerken van de gemeente) en lokale verwachtingen. Enerzijds zijn er opdrachten die door hogere overheden worden opgelegd. We zouden kunnen stellen dat voor deze ‘medebewindstaken’ of ‘gebonden bevoegdheden’ de gemeenten moeten beschikken over de minimaal nodige bestuurskracht om deze verplichte taken te vervullen. Anderzijds zijn gemeenten bevoegd krachten de Belgische Grondwet voor alle taken van ‘gemeentelijk belang’ (zie ook De Rynck, 2002). Gemeenten krijgen hier de volledige autonomie om in te vullen wat dit concreet inhoudt. Gemeenten kunnen met andere woorden hun eigen ambities bepalen en inspelen op de lokale verwachtingen. We kunnen dus stellen dat de bestuurskracht van een gemeente relatief is in functie van de eigen gestelde ambities.

Bovendien wijzen de onderzoekers erop dat bestuurskracht een **dynamisch concept** is: de verhouding tussen opdracht en capaciteit wijzigt immers continu. Gemeenten krijgen nieuwe bevoegdheden, maatschappelijke uitdagingen veranderen, de verwachtingen van burgers kunnen wijzigingen, enzovoort.

Tot slot bevat de definitie nog de bepaling “volgens bepaalde criteria”. Hiermee wordt het belang benadrukt van de manier waarop de gemeente haar capaciteit aanwent om de opdrachten te vervullen. De onderzoekers verwijzen hierbij naar de beginselen van behoorlijk bestuur en kwaliteitscriteria zoals efficiëntie, legitimiteit en transparantie (p. 19-22).

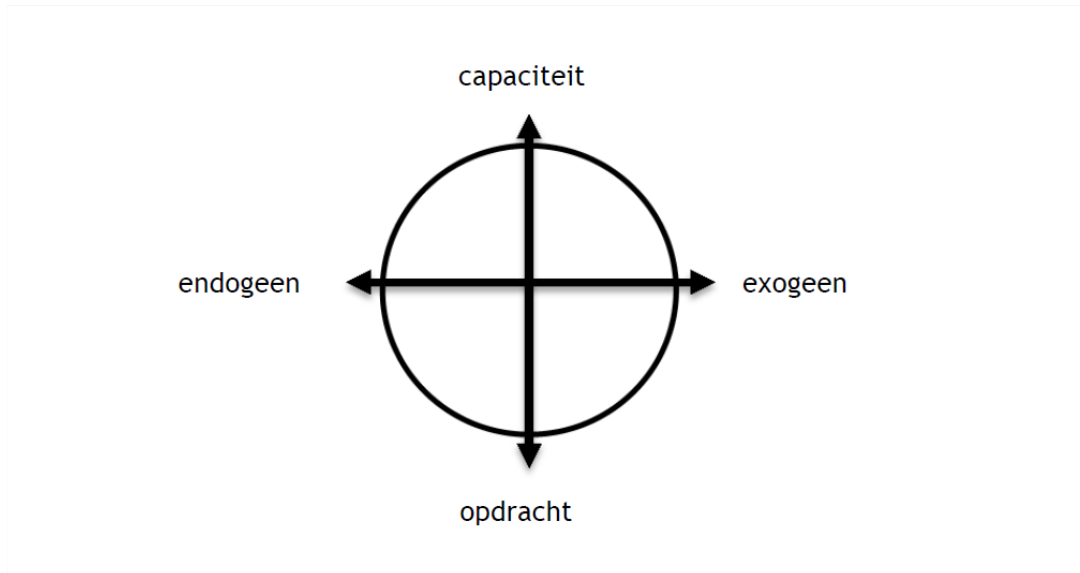
Op basis hiervan kwam men tot een **conceptueel model met twee assen** (zie Figuur 6). Met de verticale as wordt een onderscheid gemaakt tussen capaciteit en opdracht als bepalende factoren

³⁶

Zie http://steunpuntbov.be/rapport/s1405001_bestuurskracht.pdf

voor bestuurskracht. De horizontale as is het onderscheid tussen exogene en endogene bestuurskrachtbepalende factoren. De onderzoekers wijzen erop dat bestuurskracht ruimer moet gezien worden dan enkel die zaken waar het bestuur zelf vat op heeft (endogene factoren). Er zijn immers ook heel wat externe zaken (endogene factoren) die een invloed hebben op de capaciteit en de opdracht van de gemeente.

Figuur 6 Conceptueel raamwerk bestuurskrachtmonitor (Van Orshoven e.a. 2015)



De combinatie van deze twee assen levert vier kwadranten op. Voor elke kwadrant kunnen vervolgens indicatoren worden bepaald die samen de bestuurskrachtmonitor uitmaken. Tabel 8 geeft voor elk van de vier types van bestuurskrachtbepalende factoren, enkele voorbeelden van een aantal (of soorten van) indicatoren. De oorspronkelijke rapporten die opgemaakt werden op basis van de bestuurskrachtmonitor, gebruikten deze vier types ook als structuur. Echter, bij de recentere rapporten van de gemeentemonitor wordt er niet langer verwezen naar dit conceptueel model.

Tabel 8 Voorbeelden van indicatoren volgens bestuurskrachtbepalende factor

Type bestuurskrachtbepalende factor	Voorbeelden van indicatoren
Endogene capaciteitsbepalende factoren	De financiële toestand van het lokaal bestuur, het aantal personeelsleden, de mate waarin plannings- en coördinatie capaciteit aanwezig is, ...
Exogene capaciteitsbepalende factoren	Het belastingsvermogen van de gemeente, inkomsten uit het gemeentefonds, subsidies, ..
Endogene opdrachtbepalende factoren	Autonome taken die de gemeente zichzelf (al dan niet gewild) oplegt
Exogene opdrachtbepalende factoren	Oppervlakte, locatie, aantal inwoners, functionele specialisatie van de gemeente, ...

VVSG memorandum (2019): Bestuurskracht als capaciteit

In haar memorandum (2019) stelt de VVSG dat de bestuurskracht te maken heeft met capaciteit. Capaciteit wordt verder onderverdeeld in vijf elementen (zie Figuur 7). De VVSG maakt een onderscheid tussen politieke capaciteit (of politiek leiderschap) en ambtelijke capaciteit. Verder heeft bestuurskracht volgens de VVSG te maken met netwerkleiderschap, in staat zijn tot effectieve intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking en ten slotte financiële middelen.

De VVSG erkent dat de 'omvang van de gemeente' een invloed heeft op de capaciteit, maar stelt dit niet de enige factor is die bepalend is voor de bestuurskracht. De VVSG erkent ook dat het hoge aantal samenwerkingsverbanden die gemeenten de laatste decennia zijn aangegaan stilaan op limieten botst en de bestuurskracht van gemeenten dus dreigt te ondermijnen. De VVSG erkent dat een gebrek aan bestuurskracht een argument pro fusie kan zijn, maar laat het over aan de gemeenten zelf om dit te onderzoeken.

Figuur 7 VVSG invulling van bestuurskracht

Bestuurskracht heeft te maken met: • Politieke capaciteit: in staat zijn strategische keuzes te maken in functie van de behoeften van de inwoners van de gemeente, en deze keuzes ook hard maken (politiek leiderschap) • • Ambtelijke capaciteit bij het volledige beleidsproces • In staat zijn netwerken van burgers, bedrijven en andere organisaties op het grondgebied te ondersteunen en aan te wenden voor het voeren van een beleid • In staat zijn intergemeentelijk en interbestuurlijk samen te werken • Beschikken over voldoende financiële middelen.

SBV-onderzoek (2016-2020): Ambtelijke capaciteit en bestuurlijke kwetsbaarheid

In de definitie van de VVSG van bestuurskracht wordt een onderscheid gemaakt tussen politiek en ambtelijke capaciteit. Het concept **ambtelijke capaciteit** was ook het voorwerp van een onderzoeksproject van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) (2016-2020). Dit onderzoek focuste op *“de wijze waarop het bestuur zich organiseert om de optimale verhouding tussen capaciteit en opdracht van lokale besturen te vinden”*. De onderzoekers wilden ook expliciet de schaaldimensie meenemen om na te gaan of er verschillen zijn tussen kleine en grote besturen wat betreft ambtelijke capaciteit.

In 2018 verscheen het eerste rapport “Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen” waarin op basis van caseonderzoek bij 11 besturen enkele conclusies en beleidsaanbevelingen werden geformuleerd³⁷. Daarna werd het concept ambtelijke capaciteit verder onderzocht aan de hand van twee ‘opdrachten’: het lokaal sociaal beleid en het integratiebeleid.

Ambtelijke capaciteit van lokale besturen wordt gedefinieerd als het vermogen van het ambtelijke apparaat om de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie in het kader van beleidsdoelstellingen van het lokaal bestuur te ondersteunen en op die manier de bestuurskracht van het lokale bestuur te versterken (Deprez, e.a., 2019)³⁸. Capaciteit is volgens de onderzoekers zowel de ‘potentie’ als de ‘act’, dus zowel het ‘hebben’ als het ‘aanwenden’ van financiële middelen (Van Orshoven & De Peuter, 2015).

In het Steunpunt onderzoek naar ambtelijke capaciteit werd de schaal van een gemeente vooral meegenomen als een exogene factor die de financiële capaciteit beïnvloedt: hoe meer inwoners, hoe groter het belastingpotentieel. Het **belastingpotentieel** hangt echter niet enkel af van het *aantal* inwoners, maar ook van de *welvaart* van de inwoners. Een kleine gemeente met relatief welvarende inwoners, kan meer financiële capaciteit hebben dan een grotere gemeente met armere inwoners. Naast de beschikbare financiële middelen, spelen ook factoren als leiderschap en organisatiecultuur een rol, aldus deze onderzoekers (Van Haelter, e.a. 2018).

Uit het onderzoek naar ambtelijke capaciteit, kwam een nieuw concept naar voren dat we “**bestuurlijke kwetsbaarheid**” kunnen noemen. De auteurs concludeerden: “*zelfs als deze factoren allemaal gunstig zijn, neemt dit niet weg dat met name de kleinere gemeenten met een minder bemiddelde bevolking zeer kwetsbaar zijn en zullen blijven bij een ongewijzigde context. Echter, ook grotere gemeenten met een minder bemiddelde bevolking blijken zich in een lastige situatie te vinden om voldoende ambtelijke capaciteit te behouden/te ontwikkelen.*” (Van Haelter, e.a. 2018).

Meer concreet stelden de onderzoekers op basis van hun casestudies een tendens vast dat gemeenten bij een constant of krimpend personeelsbestand inzetten op kwaliteitsverhoging door te kiezen voor hoger opgeleid personeel. In (kleinere) besturen worden gekwalificeerde profielen vaak ingezet voor een specifiek (strategisch) beleid. De onderzoekers stelden echter vast deze specialisatie gemeenten met een **klein ambtelijk apparaat, gemeenten kwetsbaar maakt** omdat dit in de praktijk neerkomt op het bestaan van **éénmansdiensten**. Er is dan weinig back-up wanneer de betrokken functionaris afwezig is.

Sommige besturen proberen dit op te lossen door in te zetten op jobverbreding, maar dit gaat gepaard met verminderde gespecialiseerde expertise: “*Door de personeelsleden multi-inzetbaar te maken tracht de organisatie om deze kwetsbaarheid deels teniet te doen. Daardoor is er echter weinig ruimte voor specialisatie binnen de organisatie.*” Nochtans is specialisatie nodig voor optimale dienstverlening in een context van steeds complexer wordende beleidsuitdagingen (Van Haelter, e.a. 2018).

³⁷ Zie <http://ebl.vlaanderen.be/publications/documents/117513>

³⁸ Zie file:///C:/Users/eplatteau/Downloads/Deprez_Hondeghem_Steen_Diels_2019_eindrapport_Ambtelijke%20capaciteit%20en%20regierol%20op%20vlak%20van%20lokaal%20integratiebeleid_20190401.pdf

Ook vanuit niet-wetenschappelijke hoek is er belangstelling voor de bestuurskracht van gemeenten. In 2019 publiceerde UNIZO³⁹ de resultaten van een eigen bevraging bij Vlaamse en Brusselse gemeenten over de invulling van **dienstverlening inzake economie**. De conclusie van was dat een derde van de bevroagde gemeenten niet eens een halftijdse ambtenaar Lokale Economie hadden, terwijl dit volgens UNIZO wel een minimum is. Uit de bevraging bleek verder dat hoe kleiner de gemeente, hoe minder kans dat de gemeente investeert in een ambtenaar of dienst Lokale Economie (60% voor de gemeenten tot 20.000 inwoners tegenover 90% en meer bij de grotere gemeenten). De helft van de gemeenten zou we te vinden zijn voor één of andere vorm van onderlinge samenwerking.

2.1.4 De schaal van gemeenten: verschillende indicatoren

Fusies van gemeenten zijn een manier om de schaal van gemeenten te verhogen. Schaal wordt in verband gebracht met bestuurskracht: grotere gemeenten zouden meer bestuurskracht hebben dan kleinere gemeenten. Er is echter weinig wetenschappelijk consensus over de vraag of gemeenten versterkt uit een fusieproces komen⁴⁰.

Aan de hand van een internationaal vergelijkende studie onderzochten De Ceuninck & Steyers (2012) de succes- en faalfactoren voor hervormingen aan de lokale schaal. Ze focusten daarbij op het besluitvormingsproces. Schaaloptimalisatie heeft te maken met de zoektocht naar een territoriale afbakening die een evenwicht vindt tussen enerzijds een niveau dat dicht genoeg staat bij de burger en anderzijds een niveau dat beschikt over voldoende functionele capaciteit. Dit debat is niet uniek voor Vlaanderen, maar doet zich ook voor in andere Europese regio's of landen.

Als we het hebben over de schaal van een gemeente, denken we vaak in eerste instantie aan het aantal inwoners van een gemeente. Er zijn echter ook andere manieren om naar de schaalgrootte kijken: bijvoorbeeld de oppervlakte van het grondgebied of het aantal personeelsleden. Maar steeds stelt zich de vraag of de schaal ons kan helpen om uitspraken te doen over de bestuurskracht. We hebben immers gezien dat bestuurskracht verwijst naar de verhouding tussen opdracht en capaciteit. In welke mate kunnen we dan op basis van inwonersaantallen of de oppervlakte van een gemeente iets zeggen over deze verhouding? Toch is het interessant om de schaal van de Vlaamse gemeenten te bekijken aan de hand van inwonersaantal en oppervlakte, omdat dit ons een eerste indicatie geeft van de *variëteit* die er in Vlaanderen is op gemeentelijk vlak.

Inwonersaantal: een kwart van de gemeenten heeft minder dan 10.000 inwoners

Inwonersaantal lijkt het meest voor de hand liggende criterium om iets te zeggen over de grootte van een gemeente. Als we kijken naar de Vlaamse gemeenten stellen we vast dat een grote diversiteit is wat betreft het inwonersaantal. Voor de analyse van het inwonersaantal baseren we ons cijfers van Statistiek Vlaanderen⁴¹ voor 2017. Figuur 8 geeft de verdeling weer van de gemeenten volgens inwonersaantal.

³⁹ Zie https://www.unizo.be/sites/default/files/gemeentelijke_dienstverlening_voorjaar_2019_-_algemeen_vlaanderen_en_brussel.pdf

⁴⁰ Zie <http://steunpuntbov.be/rapport/Rapport%20II%20De%20Ceuninck%20project%20schaal.pdf>

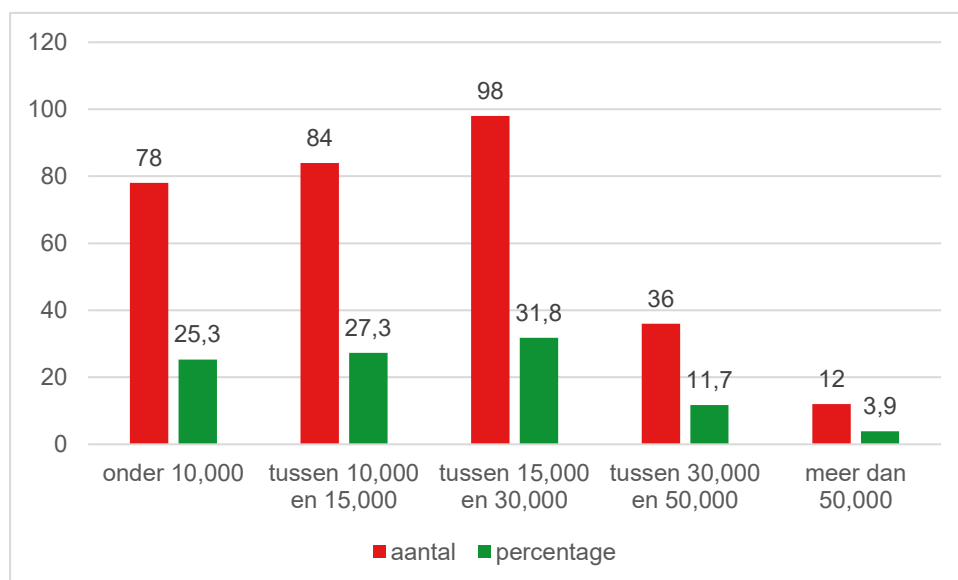
⁴¹ Zie <https://gemeente-en-stadsmonitor.vlaanderen.be/aangroei-bevolking>

Een kwart van de Vlaamse gemeenten heeft minder dan 10.000 inwoners. De grootste groep (bijna 32 %) heeft tussen 15.000 en 30.000 inwoners. Slechts 12 gemeenten hebben meer dan 50.000 inwoners. Merk op dat bij de grootste gemeenten, met meer dan 50.000 inwoners, ook nog grote verschillen zijn, aangezien ook de vier grootste steden hier tussen zitten: Leuven en Brugge (meer dan 100.000), Gent (meer dan 250.000) en Antwerpen (meer dan 500.000).

Bij de fusies van 1976 werd als uitgangspunt genomen dat een gemeente minimaal 10.000 inwoners moest tellen.⁴² In 1997 werd door de Commissie Bestuurlijke Organisatie⁴³ gesteld dat gemeenten met minder dan 15.000 inwoners te klein zijn. Ook in een Evaluatierapport van ABB van 2014 werd een ondergrens op 15.000 inwoners naar voren geschoven. Dit betekent dat 162 gemeenten volgens deze redenering in aanmerking zouden komen voor fusies, ofwel ruim de helft van onze Vlaamse gemeenten. In het Witboek Interne Staatshervorming van 2011 was er van dergelijke minimumgrens geen sprake meer.

De relatie tussen inwonersaantal en bestuurskracht is dan ook niet eenduidig. In het verslag van de hoorzitting over het eindrapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie over de organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen, zegt toenmalige directeur van de VVSG Marc Suykens: *“Inwonersaantallen mogen evenwel niet het enige criterium zijn. Er zijn gemeenten met 15.000 inwoners die verspreid zijn over 10 à 12 verschillende kernen en gemeenten met evenveel inwoners die in 2 evenwichtige kernen wonen. Hoewel het om evenveel inwoners gaat, is de bestuurskracht in die gemeenten totaal verschillend. Het is dus gevaarlijk om absolute getallen voorop te stellen om uit te maken of een gemeente bestuurskrachtig is of niet”*⁴⁴.

Figuur 8 Aantal gemeenten volgens inwonersaantal



⁴² Zie <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1053333>

⁴³ Commissie Bestuurlijke Organisatie, De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies aan de heer Leo Peeters, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk beleid en Huisvesting. Brussel, 1997, pp. 103-111

⁴⁴ Zie <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1053333>

Aantal personeelsleden: sterk gelinkt aan inwonersaantal

Naast het inwonersaantal, zegt het aantal personeelsleden ook iets over de grootte van een gemeentebestuur. Een indicator uit de gemeentemonitor is het aantal personeelsleden (per 1000 inwoners). Het aantal personeelsleden varieert van 1 (Herstappe) tot meer dan 14.000 (Antwerpen). Als aparte indicator lijkt het aantal personeelsleden niet zo relevant aangezien het verband tussen het aantal inwoners en het aantal personeelsleden bijna 1 op 1. De correlatie bedraagt immers 0,98 (op basis van cijfers van 2017).

Zoals het onderzoek naar ambtelijke capaciteit ook aantoonde, is het niet het aantal koppen relevant voor bestuurskracht, maar vooral de kwaliteit van het beschikbare personeel en de manier waarop het personeel wordt ingezet.

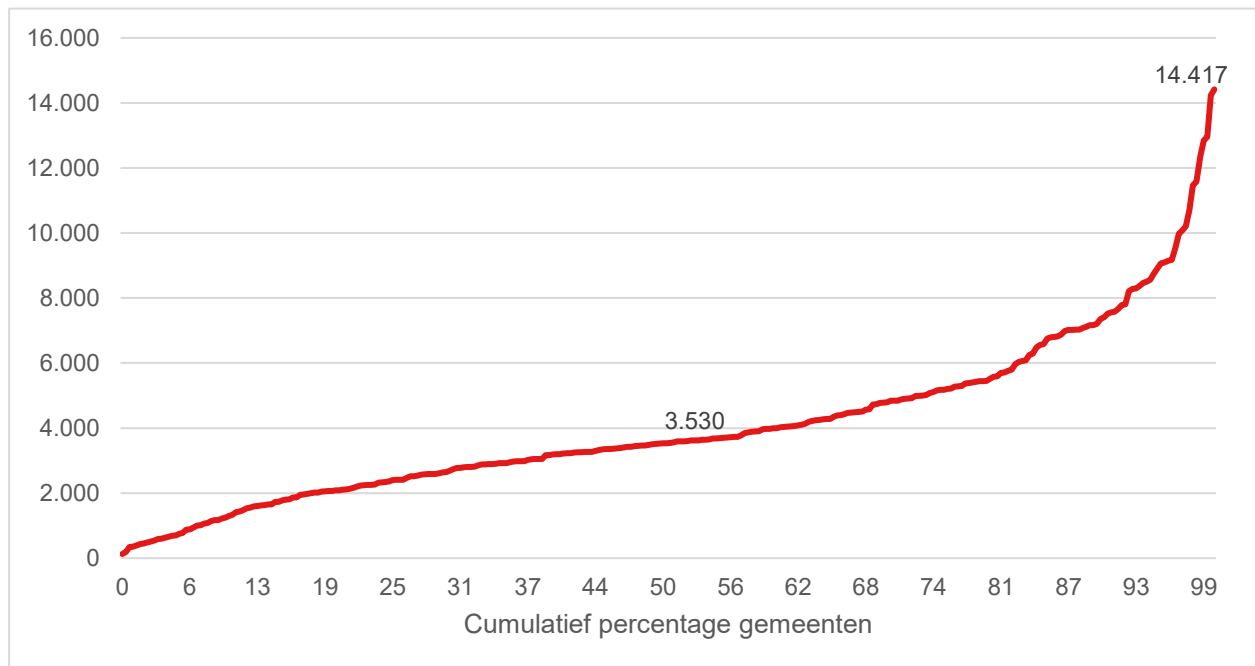
Oppervlakte van een gemeente

Een andere manier om naar de schaal van een gemeente te kijken, is de oppervlakte van een gemeente te bekijken. De gemeentemonitor bevat enkele indicatoren over de geografische schaal, zoals de totale oppervlakte (bebouwd en onbebouwd) uitgedrukt in ha. In 2017 was de **gemiddelde totale oppervlakte** (bebouwd en onbebouwd) van een gemeente **4079 hectare**.

De top 10 van kleinste gemeenten wat totale oppervlakte betreft, bestaat uit de gemeenten Herstappe, Drogenbos, Mese, Borsbeek, Linkebeek, Hemiksem, Niel, Kraainem, Lint en Hove. De top tien van grootste gemeenten wat oppervlakte betreft bestaat uit Sint-Truiden, Geel, Mol, Brugge, Poperinge, Ieper, Gent, Beveren, Antwerpen en Diksmuide. De gemiddelde oppervlakte van deze 10 gemeenten bedraagt 384 hectare. De gemiddelde oppervlakte van de 10 grootste gemeenten bedraagt 12.082 hectare.

Figuur 9 toont spreiding van de gemeenten wat betreft totale oppervlakte van hun grondgebied. De lijn bevat alle gegevens van voor alle gemeenten. De Y-as geeft de oppervlakte in ha weer. Op de X-as staan de gemeenten van klein naar groot. De aanduiding op de X-as is het cumulatief percentage. De grafiek kan dus als volgt gelezen worden: 100 % van de Vlaamse gemeenten heeft een oppervlakte kleiner of gelijk aan 14.417 ha. 50 % van de gemeenten heeft een oppervlakte kleiner of gelijk aan 3.530 ha (mediaan).

Figuur 9 Totale grondoppervlakte per gemeente (n = 308)



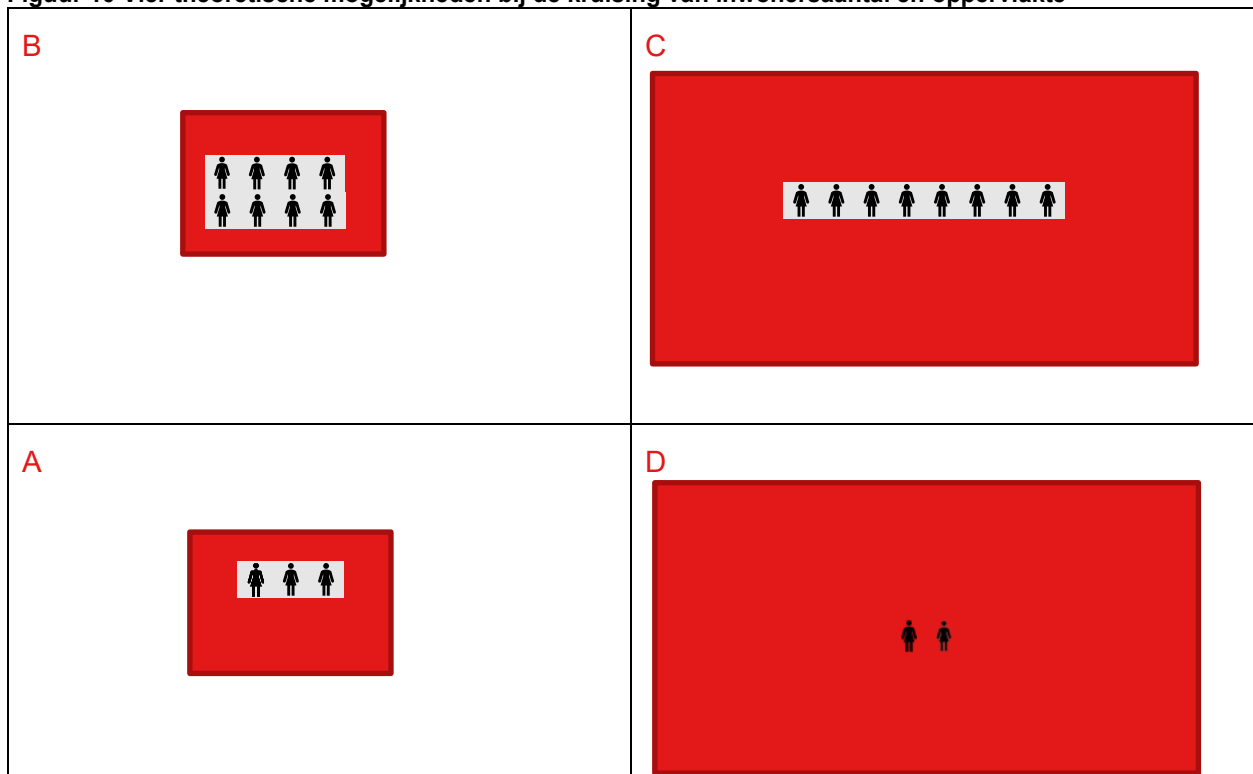
Inwonersaantal en grondoppervlakte: één op drie zijn kleine gemeenten met weinig inwoners

Als we kijken naar de 10 kleinste gemeenten volgens oppervlakte, stellen we vast dat 4 van de 10 (40 %) meer dan 10.000 inwoners hebben. Omgekeerd zijn van de 10 grootste gemeenten naar oppervlakte, twee gemeenten die minder dan 20.000 inwoners hebben. Inwonersaantal en oppervlakte zijn twee aparte indicatoren voor de schaal van gemeenten. Er is met andere woorden een zwakke correlatie tussen het aantal inwoners en de oppervlakte van gemeenten. De correlatiecoëfficiënt is 0,44. Dit betekent dat het interessant is om beide dimensies met elkaar te kruisen.

Figuur 10 geeft vier theoretische mogelijkheden weer als we beide dimensies kruisen:

- kleine gemeenten met weinig inwoners (vb. dorpskernen)
- kleine gemeenten met veel inwoners (vb. verstedelijkte randgemeenten)
- grote gemeenten met weinig inwoners (vb. plattelandsgemeenten)
- grote gemeenten met veel inwoners (vb. steden)

Figuur 10 Vier theoretische mogelijkheden bij de kruising van inwonersaantal en oppervlakte



Om te kijken hoe de verdeling in de praktijk is, verdelen we de Vlaamse gemeenten eerst in volgens deze vier categorieën. Voor inwonersaantal leggen we de grens op 15.000 inwoners. Gemeenten met minder dan 15.000 inwoners vallen in de categorie 'weinig inwoners'; gemeenten met meer dan 15.000 inwoners vallen in de categorie 'veel inwoners'. Wat oppervlakte betreft gebruiken we de mediaan: gemeenten met een oppervlakte kleiner dan 3.541 ha beschouwen we als 'klein', de andere gemeenten als 'groot'. Het resultaat van deze oefening staat in Tabel 9.

Volgens ons (ruwe) indeling, behoort ongeveer **een derde van de Vlaamse besturen** tot de categorie van **kleine gemeenten met weinig inwoners**. We zouden kunnen stellen dat fusies als doel hebben om in eerste instantie het aantal gemeenten in deze categorie te verminderen. Tabel 10 toont hoe de fusiegemeenten vóór de fusie verdeeld waren over de vier categorieën. De rode pijlen in de tabel geven aan dat de **nieuwe fusiegemeenten** allemaal in de categorie vallen van **'grote gemeente met veel inwoners'**. In dat opzicht zijn deze fusies dus geslaagd om een effectieve schaalvergroting te realiseren.

Tabel 9 Aantal Vlaamse gemeenten volgens categorie (inwoners x oppervlakte)

	Klein oppervlakte (< mediaan 3.541 ha)	Groot oppervlakte (> mediaan 3.541 ha)
Veel inwoners (> 15.000)	51 (16,5 %)	95 (31 %)
Weinig inwoners (< 15.000)	102 (33%)	60 (19,5%)

Tabel 10 De 15 fusiegemeenten voor en na (zie rode pijl) de fusie van 1 januari 2019

	Klein oppervlakte (< mediaan)	Groot oppervlakte (> mediaan)
Veel inwoners (> 15.000)	Puurs Zomergem	Aalter Overpelt Neerpelt Deinze
Weinig inwoners (< 15.000)	Opglabbeek Zingem Sint-Amands Lovendegem Waarschoot	Meeuwen-Gruitrode Kruishoutem Knesselare Nevele

2.1.5 Een alternatieve definitie van bestuurskracht: bestuurskracht als een kenmerk van het lokale bestuursniveau

Hierboven werd bestuurskracht gedefinieerd als een eigenschap van een gemeentebestuur. Bestuurskracht is dan iets dat per gemeente kan verschillen. Sommige besturen hebben (veel) bestuurskracht, andere niet (of weinig). Maar steeds wordt bestuurskracht beschouwd als een **variabele van een individueel bestuur**. Nochtans blijft het – alle onderzoeken ten spijt – heel moeilijk om uitspraken te doen over de bestuurskracht van een welbepaald gemeentebestuur.

Hoe meer lokale verschillen, hoe kleiner de lokale bestuurskracht

Om uit de impasse te komen, zou bestuurskracht op een andere manier kunnen worden beschouwen, namelijk als een **groepskenmerk van de gehele populatie van lokale besturen**. Als maatstaf kan dan bijvoorbeeld genomen worden het percentage besturen dat kleiner is dan gemiddeld. Dit zou ons iets zeggen over de capaciteit van het lokale bestuursniveau in zijn geheel. Hoe groter het percentage “kleine besturen”, hoe lager de bestuurskracht van het lokale

bestuursniveau in zijn totaliteit. Bestuurskracht verwijst immers naar de verhouding tussen opdracht en capaciteit, en opdracht verwijst naar de taken en bevoegdheden die lokale besturen krijgen opgelegd vanuit hogere overheden. Wanneer een hogere overheid taken of bevoegdheden wil **decentraliseren**, is het belangrijk dat er een zekere basiscapaciteit aanwezig is.

Het voordeel van het definiëren van bestuurskracht als een kenmerk van het *volledige lokale bestuursniveau*, is dat het de **discussie over schaal in een ander daglicht** zet. Lokale autonomie wordt dan verbonden met de voorwaarde dat de verschillen – de spreidstand – tussen kleine en grote besturen niet té groot mag zijn.

Dit idee werd hierboven reeds besproken wanneer het ging over de voor- en nadelen van fusies (zie **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Volgens Swianiewicz (2010) is een voordeel van fusies dat grotere lokale besturen de verschillen tussen lokale overheden reduceren. Hierdoor zou ook **minder nood** zijn aan bepaalde **herverdelingsmechanismen** die politiek vaak erg gevoelig liggen (De Ceuninck, K. & Steyers, K., 2012), denk maar aan de herverdelingsmechanismen van het Gemeentefonds die streven naar een billijke middelenverdeling tussen de verschillende ‘soorten’ gemeenten in Vlaanderen.

Niet alle fusies zijn dan goede fusies

Als we bestuurskracht uitdrukken als het percentage besturen dat kleiner is dan het gemiddelde, kunnen fusies de bestuurskracht inderdaad verhogen. Maar niet alle fusies leiden tot een verhogen van bestuurskracht. Fusies waarbij voornamelijk kleinere besturen betrokken zijn, halen het percentage kleine besturen naar beneden (en verhogen de bestuurskracht). Fusies bij grotere gemeenten (terwijl de kleintjes ongemoeid blijven), hebben net een tegenovergesteld effect op deze maatstaf voor bestuurskracht, aangezien het gemiddeld aantal inwoners zal toenemen, maar het percentage besturen met een inwonersaantal kleiner dan dit gemiddelde, verhoogt.

Tabel 11 maakt dit duidelijk. In de eerste drie situaties bestaat het lokaal bestuursniveau uit 10 besturen die al dan niet variëren wat betreft inwonersaantal. Volgens de nieuwe definitie van bestuurskracht, is de bestuurskracht bij situatie A en situatie B maximaal en gelijk. Alle besturen hebben immers dezelfde schaal. Er zijn met andere woorden geen besturen die kleiner zijn dan het gemiddelde. Situatie C heeft daarentegen een lagere bestuurskracht omdat de helft van de besturen een inwonersaantal heeft dat lager is dan het gemiddelde.

Met andere woorden: een Vlaanderen met allemaal kleine besturen, zouden we kunnen beschouwen als een lokaal bestuursniveau dat in zijn totaliteit bestuurskrachtiger is dan een Vlaanderen zoals we vandaag kennen met grote verschillen tussen de grootste en kleinste besturen. Tegelijkertijd zorgt het opschalen van de kleinste besturen via fusies voor een gunstig effect op de lokale bestuurskracht. Dat wordt geïllustreerd in de drie andere situaties.

In situaties D, E en F schetsen we de uitkomsten van verschillende fusieoperaties. In situatie D zijn er twee fusies bij de grote besturen. Deze fusies leiden niet tot een verhoging van bestuurskracht, aangezien het relatieve aandeel kleine besturen net toeneemt na de fusie. In situatie D zijn er fusies bij de kleine besturen en neemt de bestuurskracht toe. In situatie F daalt de bestuurskracht eveneens ondanks drie fusies. De reden is de ontstane kloof tussen de grote besturen (die het gemiddelde optrekken) en de kleine besturen (die slechts een beperkte schaalvergroting realiseren na de fusieoperatie).

Dergelijke manier om te kijken naar de impact van fusies op de bestuurskracht van het lokale niveau *als geheel*, zou kunnen worden meegenomen in een **afwegingskader** voor gemeentelijke

fusies. Het is immers de bedoeling dat gemeenten die in de toekomst kiezen voor vrijwillige fusie een gemotiveerde beslissing nemen. In plaats van fusie per fusie goed te keuren, zou de Vlaamse overheid ervoor kunnen opteren om de fusiebewegingen in zijn geheel te coördineren zodat de situatie na de fusieoperatie gunstiger is dan ervoor wat betreft deze alternatieve maatstaf voor bestuurskracht.

Tabel 11 Berekening van bestuurskracht en het effect van fusies op bestuurskracht voor zes theoretische situaties

	<i>Voor fusie</i>			<i>Na fusie t.o.v. situatie C</i>		
	Situatie A	Situatie B	Situatie C	Situatie D	Situatie E	Situatie F
Bestuur 1	50.000	1.000	1.000	1.000		1.000
Bestuur 2	50.000	1.000	1.000	1.000		
Bestuur 3	50.000	1.000	5.000	5.000		
Bestuur 4	50.000	1.000	10.000	10.000	12.000	11.000
Bestuur 5	50.000	1.000	10.000	10.000	15.000	15.000
Bestuur 6	50.000	1.000	30.000	30.000	30.000	60.000
Bestuur 7	50.000	1.000	30.000		30.000	
Bestuur 8	50.000	1.000	30.000	60.000	30.000	30.000
Bestuur 9	50.000	1.000	50.000		50.000	50.000
Bestuur 10	50.000	1.000	100.000	150.000	100.000	100.000
<i>Gemiddeld aantal inwoners</i>	<i>50.000</i>	<i>1.000</i>	<i>26.700</i>	<i>33.375</i>	<i>27.833</i>	<i>38.142</i>
<i>% besturen kleiner dan gemiddeld</i>	0 %	0 %	50 %	75 %	33 %	57 %
Bestuurskracht	100 %	100 %	50 %	25 %	66 %	43 %

Tabel 12 toont wat het effect is geweest van de gemeentelijk fusies van 1 januari 2019 op deze alternatieve maatstaf voor bestuurskracht. De analyse toont dat het gemiddeld aantal inwoners per gemeente daadwerkelijk is toegenomen na de fusieoperatie. Interessanter echter is dat ook het percentage besturen met een inwonersaantal onder dit gemiddelde, is afgenomen. Het is gezakt van 72,7 % naar 71,3 %. De bestuurskracht van het lokale bestuursniveau is dus toegenomen.

Tabel 12 Berekening van de bestuurskracht voor en na de fusies van 1 januari 2019

	Voor de fusie 2019	Na de fusie 2019
Gemiddeld aantal inwoners ⁴⁵	21.155	21.720
% besturen inwonersaantal < gemiddeld	224 / 308 = 72,72 %	214 / 300 = 71,33 %

2.1.6 Gemeentelijke fusies in internationaal perspectief

Internationale vergelijkingen over schaalgrootte van gemeenten zijn zeer moeilijk (cf. supra). De context verschilt immers danig van land tot land: andere bevoegdheidsverdeling, andere middelenverdeling, andere inbedding in hiërarchische bestuursniveaus, andere politieke cultuur, ... Deze verschillen maken het moeilijk om één parameter (bv. inwonersaantal) te isoleren en te vergelijken. Steeds moet dan ook gekeken worden naar vragen als: Wat doet dit bestuur? Over welke middelen beschikt het? Hoe is het ingebed in het ruimere bestuurslandschap? ... De verhouding tussen opdracht en capaciteit moet dus steeds worden meegenomen in elke vergelijking en liefst moet ook gekeken worden naar de performantie om te komen tot een zinvolle conclusie. Dit is de praktijk een moeilijke opgave. In ieder geval is het duidelijk dat het debat over schaalvergroting van gemeenten (via fusies) niet enkel in Vlaanderen gevoerd wordt. Ook in andere Europese landen staan (of stonden) structurele schaalhervormingen van het lokale niveau op de agenda (De Ceuninck & Steyers, 2012).

Volgens De Ceuninck en Steyers (2012) zijn schaalhervormingen steeds onderdeel geweest van ruimere hervormingen die onderverdeeld kunnen worden in (een combinatie van) twee soorten van hervormingen:

- enerzijds **administratieve hervormingen** om lokale overheden **efficiënter te maken** (bv. door managementhervormingen, decentralisatiebewegingen, stadsregionale structuren),
- anderzijds **politieke hervormingen** om het lokaal bestuur **democratischer te maken** (bv. door de invoering van vormen van directe democratie of aanpassingen aan verkiezingswetgeving).

De fusies in Europa vanaf de jaren 1950 zijn voorbeelden van territoriale hervormingen om de efficiëntie en effectiviteit van het lokaal bestuur te verhogen. Afhankelijk van de mate van decentralisatie ging dit gepaard met ofwel fusies om de gemeenten meer capaciteit te geven (bij meer gedecentraliseerde landen) ofwel met de creatie van een extra bestuurslaag tussen het centrum en de lokale overheid (bij landen met een hogere mate van centralisatie) (zie Kersting & Vetter, 2003).

Als we kijken naar de **historiek** van fusies, dan zien we dat de fusies van de jaren 1960 en 1970 in de West-Europese landen (waaronder België) voornamelijk gekomen zijn in het kader van administratieve hervormingen met als doel via schaalvergroting de bestuurskracht te vergroten. Vanaf de jaren 1980 en ook in de jaren 1990 werd de aandacht echter verlegd van territoriale hervormingen, naar meer beheersmatige hervormingen waarbij vooral aandacht kwam naar de manier waarop de gemeente intern bestuurd werd ('local governance'). In de jaren 1990 werd de

⁴⁵ Beide berekend op de data van 2017

klemtoon vooral gelegd op democratische hervormingen met aandacht voor burgerparticipatie en directe vormen van democratie (2012, pp. 12-13).

Vanaf de jaren 1990 kwam de aandacht voor territoriale hervormingen terug, niet alleen in West-Europa maar ook in (nieuwe EU-landen van) Zuid- en Oost-Europa. Bij die hervormingen stond decentralisatie van bevoegdheden centraal, met o.a. de installatie van nieuwe bestuurslagen en de overheveling van financiële middelen naar het lokale niveau. Fusies maakten daar soms, maar zeker niet altijd, deel van uit.

Na 2000 staan fusies opnieuw op de agenda in Noord- en West-Europa. In Nederland is het debat trouwens nooit volledig stilgevallen. Denemarken heeft in 2007 een grootschalig fusieoperatie doorgevoerd (De Ceuninck & Steyers, 2012, p. 15). In Duitsland dateren de laatste gemeentelijke fusies van 2018. Ook in Vlaanderen staan fusies op de agenda.

Verschillende bestuurstradities

De verschillende manieren waarop Europese landen zijn omgegaan met fusies, hebben te maken met de **verschillende bestuurstradities** waarin ze zijn ingebed. De Ceuninck en Steyers (2012) verwijzen naar de driedeling van Hesse en Sharpe (1991) om dit te duiden.

- 1) De **'Franco' groep** zijn landen die het Frans Napoleontische systeem voeren zoals Frankrijk, Italië, Spanje en België. Kenmerkend is dat lokale overheden beschikken over een constitutionele basis maar in grote mate afhankelijk zijn van hogere overheden om in publieke dienstverlening te voorzien. Ze hebben vooral een politieke eerder dan een functionele rol: lokale besturen worden gezien als de belangenverdediger van de lokale gemeenschap op hoger niveau.
- 2) De **'Anglo' groep**, met landen als Verenigd Koninkrijk en Ierland, zijn landen waar de lokale besturen geen constitutionele basis hebben op het nationale niveau. Er is sprake van een strikte scheiding tussen de bevoegdheden van hogere en lokale overheden. De lokale besturen zijn enkel bevoegd voor die taken die ze uitdrukkelijk gekregen hebben.
- 3) De **Midden- en Noord-Europese** traditie omvat de Scandinavische landen en landen als Nederland, Duitsland en Zwitserland. Hier hebben lokale besturen een sterk constitutionele basis, en veel autonomie en dito middelen. Er is een zeer sterke scheiding tussen de bestuursniveaus en interbestuurlijke verhoudingen worden via procedures geregeld. Gemeenten hebben ruime bevoegdheden, o.a. wat betreft de welvaartstaat.

Volgens Hesse en Sharpe (1991) zijn hervormingen het meest waarschijnlijk in de derde groep landen, en het minst waarschijnlijk in de Franco landen. België wordt volgens deze auteurs gerekend bij de eerste groep landen, maar de vraag is of dat nog klopt. Met het Lambertmontakkoord (2000) werd de vijfde staatshervorming ingeluid die Vlaanderen onder meer bevoegd maakte voor de organieke regels van de gemeenten en provincies. Sindsdien heeft Vlaanderen een eigen koers kunnen varen wat betreft het Binnenlands Bestuur waarbij Vlaanderen meer en meer elementen van de Midden- en Noord-Europese traditie heeft overgenomen.

Twee basismodellen voor fusies

Het is interessant om te kijken hoe fusies effectief tot stand komen. Volgens Swianiewicz (2015) zijn er twee basismodellen waarmee fusies in Europese landen de afgelopen twee decennia tot stand gekomen zijn. Het eerste model is het model van één grootschalige oefening, **top-down** opgelegd door de hogere overheid aan het lokale bestuursniveau. Bij dergelijke aanpak werd

doorgaans eerst een uitgebreid debat en consultatie gevoerd, om vervolgens via wetgeving de fusies op te leggen. In het tweede model is er eerder sprake van een getrapte aanpak. De bevoegde overheid legt criteria op waaraan de gemeenten moeten voldoen. Vervolgens kunnen de gemeenten zelf kiezen hoe ze aan die opgelegde criteria willen voldoen. Swianiewicz (2015) noemt dit tweede model het model van de **semi-vrijwilligheid**. Hij verwijst o.a. naar landen als Nederland en Denemarken waar deze aanpak werd gekozen.

Daarnaast wijst Swianiewicz (2015) op gunstige factoren en voorwaarden voor effectieve en succesvolle fusies. Deze worden opgelijst in Tabel 13. Bij de gunstige factoren wordt onder andere de vastberadenheid in de implementatie vermeld. Hiermee wordt bedoeld dat lokale besturen moeten weten dat er geen andere keuze is. Als ze ervan overtuigd zijn dat de verandering hen hoe dan ook ooit zal raken, zullen ze immers sneller geneigd zijn om zelf vrijwillig op te zoek gaan naar (een) fusiepartner(s). Ook interessant is dat lokale autonomie of het hebben van veel functionele bevoegdheden op lokaal niveau een stimulerende factor is voor fusies. Dit zou komen doordat lokale besturen dan zelf gemakkelijker tot de constatacie komen dat er een verandering aan de schaal nodig is (om deze bevoegdheden op een kwalitatieve manier te kunnen blijven uitvoeren).

Tabel 13 Gunstige factoren en randvoorwaarden voor succesvolle fusies volgens Swianiewicz (2015)

Gunstige factoren	Randvoorwaarden
1. Vertrouwen in stabiel overheidsbeleid en vastberadenheid in de implementatie 2. Consensuele politieke cultuur 3. Hoge niveaus van sociaal kapitaal tussen lokale politici enerzijds en tussen centrale en lokale overheden 4. Hoge mate van lokale autonomie met een brede functionele taakstelling voor lokale besturen 5. Duidelijke incentives vanwege de centrale overheid (financieel of functioneel)	1. Geïntegreerde aanpak: functionele, financiële en territoriale hervorming moeten op elkaar zijn afgestemd 2. Gebruik maken van het politieke ‘window of opportunity’. Er zijn steeds machtige tegenkrachten die pleiten voor status quo. En te lange voorbereidingstijd kan maken dat het momentum verloren gaat.

Landenvergelijking

In de Europese Unie is er een **grote diversiteit** tussen lokale overheden (De Ceuninck & Steyers, 2012). Tabel 14 bevat enkele cijfers om dit inzichtelijk te maken. De landen zijn gerangschikt volgens gemiddeld aantal inwoners per gemeente. Het Verenigd Koninkrijk prijkt daarbij helemaal bovenaan met gemiddelde van 140.000 inwoners per gemeente. Ter vergelijking: in Denemarken hebben gemeenten gemiddeld genomen ongeveer 55.000 inwoners; in Nederland 37.000, in België 17.000. Frankrijk vinden we aan het andere uiterste terug met gemiddeld slechts 1.720 inwoners per gemeente, enkel gevolg door Tsjechië.

Een zelfde trend is merkbaar als we kijken naar het **percentage gemeenten met minder dan 5.000 inwoners**. In het Verenigd Koninkrijk is geen enkel lokaal bestuur te vinden met die beperkte omvang. In Denemarken is dit 3 % en in Nederland maar 2 %. In België heeft 14 % van alle gemeenten minder dan 5.000 inwoners. Duitsland heeft relatief veel kleine gemeenten: 77 % van alle Duitse gemeenten heeft minder dan 5.000 inwoners, maar vooral Frankrijk spant de

kroon. In Frankrijk zijn kleine gemeentebesturen eerder regel dan uitzondering: daar heeft 95 % van de gemeenten minder dan 5.000 inwoners. Bijgevolg zijn daar ook ontzettend veel gemeenten: in 2007 waren er maar liefst 36.683 Franse gemeenten.

Uiteraard mag niet enkel gekeken worden naar het aantal inwoners per gemeenten. Belangrijk om de vergelijking te kunnen maken, is te kijken naar wat de gemeenten doet, wat het takenpakket is. Zo is het takenpakket van een Deense gemeenten vele malen zwaarder dan dat van een Franse gemeente. Om daar een indicatie van te krijgen, hebben De Ceuninck en Steyers (2012) gekeken naar de **gemeentelijke uitgaven als percentage van het BNP**. Hier voert Denemarken de ranglijst aan met 37,5 %. Een verklaring is wellicht dat in Denemarken de lokale besturen een deel van de sociale voorzieningen beheren. In Nederland geven gemeenten 17,2 % van het BNP uit. In België was dat in 2010 slechts 7,1 %. Dit ligt onder het Europese gemiddelde van 12,2 %. Dit percentage is trouwens ook niet toegenomen: in 2019 gaven de Belgische lokale besturen 6,9 % van BNP uit, terwijl de totale overheidsuitgaven in België 52,2 % bedraagt (hetgeen hoger is dan het gemiddelde voor de EU-27, nl. 46,7 %)⁴⁶.

Tabel 14 geeft een interessant overzicht, maar op basis van deze indicatoren is het niet mogelijk om definitieve conclusies te trekken over de organisatie van het lokale bestuursniveau in de Europese landen. De reden is immers dat deze cijfers niets leren over de staatsstructuur waarin deze bestuurslaag is ingebed. In de meeste landen zijn er tussen het centrale of nationale overheidsniveau nog verschillende tussenlagen. Om hier meer zicht op te krijgen, wordt in de volgende stukken dieper ingegaan op vier landen: Nederland, Denemarken, Duitsland en Frankrijk. De beschrijving van deze cases is gebaseerd op het onderzoeksrapport van De Ceuninck en Steyers (2013) die in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie deze landen hebben vergeleken⁴⁷. De beschrijvingen uit dit rapport worden waar nodig aangevuld met actuelere informatie.

⁴⁶ Zie <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00023&language=en>

⁴⁷ Zie <http://steunpuntbov.be/rapport/Rapport%20II%20De%20Ceuninck%20project%20schaal.pdf>

Tabel 14 Grote diversiteit tussen landen van de Europese Unie wat de gemeenten betreft

Land	Aantal gemeenten (2007)	Gem. aantal inwoners per gemeente	Percentage gemeenten < 5000 inwoners	Gemeentelijke uitgaven als % van het BNP (2010)
Verenigd Koninkrijk	437	139.480	0	14 %
Litouwen	60	56.570	2 %	11,3 %
Denemarken	98	55.480	3 %	37,5 %
Ierland	114	37.310	37 %	6,9 %
Nederland	443	36.890	2 %	17,2 %
Portugal	308	34.380	20 %	7,2 %
Zweden	290	31.310	4 %	25,3 %
Bulgarije	264	29.090	11 %	6,9 %
België	589	17.910	14 %	7,1 %
Polen	2.478	15.390	25 %	15 %
Finland	416	12.660	52 %	22,5 %
Noorwegen	431	11.010	55 %	15,4 %
Griekenland	1.034	10.750	53 %	2,8 %
Slovenië	210	9.560	48 %	10,2 %
Italië	8.101	7.270	71 %	15,7 %
Roemenië	3.173	6.800	35 %	9,8 %
Duitsland	12.312	6.690	77 %	8 %
Estland	227	5.930	80 %	10 %
Spanje	8.111	5.430	85 %	7,2 %
Letland	527	4.340	91 %	12 %
Luxemburg	116	4.080	81 %	5,3 %
Oostenrijk	2.357	3.510	91 %	8,2 %
Hongarije	3.175	3.170	91 %	12,7 %
Zwitserland	2.758	2.700	89 %	7,5 %
Slovakije	2.891	1.870	95 %	7,3 %
Frankrijk	36.683	1.720	95 %	11,8 %
Tsjechië	6.249	1.640	96 %	11 %

Bron: De Ceuninck & Steyvers (2012) op basis van Baldersheim & Rose (2010) en Eurostat

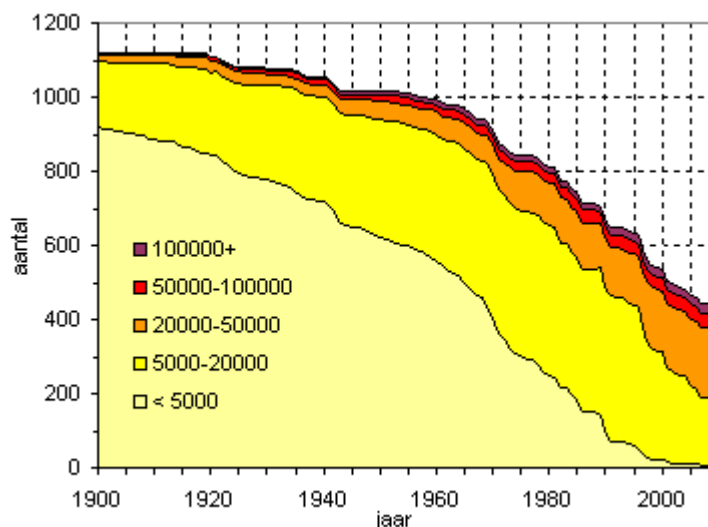
Nederland

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidstaat met twee onderliggende bestuursniveaus: provincies en gemeenten. De gemeentelijke bevoegdheden zijn ruim; die van de provincies beperken zich tot ruimtelijke ordening, milieu en economische ontwikkeling. Daarnaast telt Nederland ook nog 21 waterschappen⁴⁸ (p. 24).

Nederland kent een traditie van gemeentelijke fusies, die 'herindelingen' worden genoemd. In 1945 waren er 1.066 gemeenten. In 2013 nog 408. En ook de laatste jaren zijn er herindelingen geweest. Momenteel zijn er nog **355 gemeenten** in Nederland op een bevolking van ongeveer 17,4 miljoen.

Het debat in Nederland over de schaalgrootte bevatte steeds twee elementen: enerzijds de te kleine bedrijfseconomische schaal van kleine gemeenten en anderzijds de te kleine ruimtelijke schaal van de grote steden. In Nederland zijn herindelingen altijd gepaard gegaan met een debat over het **minimum aantal inwoners als werkbare schaal** om bestuurskrachtig te kunnen zijn. Dit is in de loop van decennia steeds opgeschoven. Figuur 11 toont hoe het aantal gemeenten in Nederland over een periode van een eeuw stelselmatig verminderd is en hoe dit gepaard is gegaan met een drastische vermindering van het aantal kleine gemeenten (< 5.000 inwoners), en een toename van het aantal grote gemeenten (> 20.000 inwoners). Een ander argument voor herindelingen in Nederland, naast de optimale schaal, is de **ruimtenood van steden**. Hierdoor zijn in Nederland ook randgemeenten samengevoegd bij steden (p. 25).

Figuur 11 Demografische evolutie in de Nederlandse gemeenten tussen 1900 en 2009⁴⁹



In de jaren 1960 en 1980 ging het debat over herindelingen in Nederland ook gepaard met de vraag naar de oprichting van **gewesten als een vierde bestuurslaag** naast gemeenten, provincies en het Rijk om het lokale bestuursniveau te versterken. Dit is er nooit gekomen en de discussie werd in 1983 beslecht met een aankondiging van de regering dat de **regionale problematiek** vanuit de gemeenten moest worden opgelost (p. 26).

⁴⁸ Zie <https://www.waterschappen.nl/>

⁴⁹ Zie <http://members.ziggo.nl/ekamper/gemeenten/gemgrens.html>

Eind jaren 1980 kwam de focus van het debat te liggen op het **versterken van grote steden**. Het idee ontstond om stadsprovincies op te richten die steden moesten verbinden met de omliggende gemeenten en een aantal provinciale bevoegdheden zouden overnemen, maar ook die denkpiste werd nooit uitgevoerd. Tegelijkertijd werd er doorgegaan met gemeentelijke herindelingen om de capaciteit van de gemeenten te verhogen. Dit ging gepaard met **decentralisatie** van bevoegdheden naar de gemeenten (bv. op vlak van sociale huisvesting, regionale ontwikkeling, welzijn, sociaal beleid, gezondheidszorg,...). De ratio achter decentralisatie was vaak 'besparingen': de idee dat dit zou leiden tot verhoogde efficiëntie door minder overlap tussen bestuursniveaus en betere interbestuurlijke coördinatie. Daarnaast is in Nederland ook een debat gaande over de '**bestuurlijke drukte**' als gevolg van de verkokering van het beleid en het naast elkaar bestaan van lokale departementen en agentschappen (door deconcentratie).

In de jaren 1990 werden vraagtekens geplaatst bij de aanname dat louter inwonersaantal een goede indicatie zou zijn van bestuurskracht. Daartegenover werd de **knelpuntenbenadering** geplaatst. Voortaan moest bewezen worden dat fusies een middel waren om bepaalde knelpunten weg te werken.

Vanaf de jaren 2000 veranderde het herindelingsbeleid opnieuw. Herindelingen moesten nu vooral 'van onderuit' komen, goed geargumenteed worden én beantwoorden aan **zes criteria**:

- 1) Draagvlak
- 2) Duurzaamheid
- 3) Bestuurskracht
- 4) Interne samenhang
- 5) Regionale samenhang
- 6) Planologische ruimtebehoefte

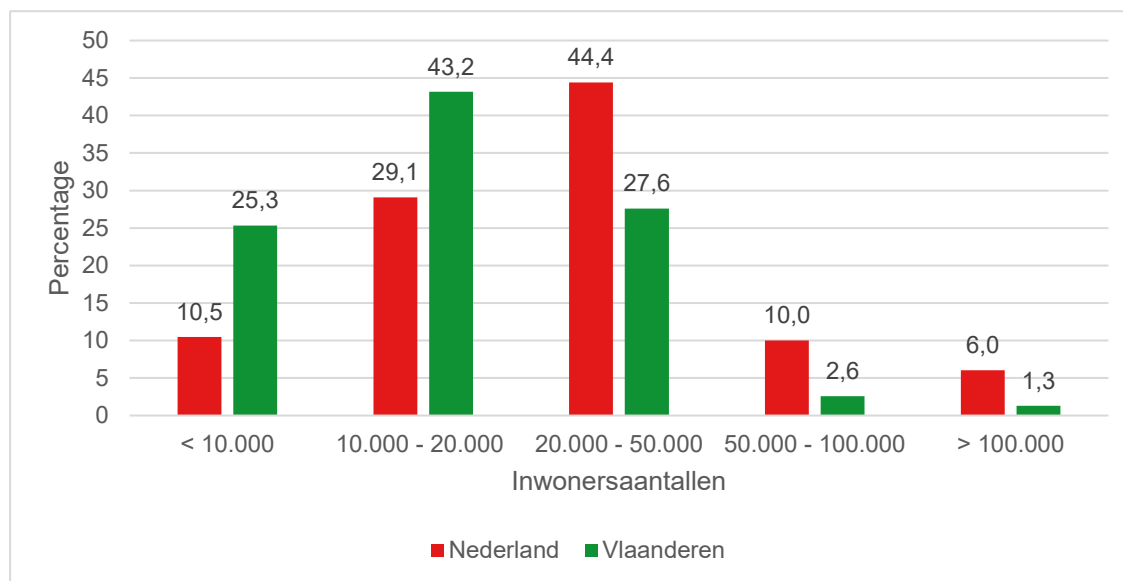
Nederland heeft in de loop der jaren heel wat ervaring opgedaan met **bestuurskrachtmetingen**. Vanuit het oogpunt van kwaliteitsdenken, werden bestuurskrachtmonitoren opgesteld die gemeenten in staat moesten stellen om zichzelf te benchmarken. Ook was dit initieel niet bedoeld om fusies te bewerkstellingen, toch heeft dit na 2000 ook geleid tot fusies (p. 26-27).

Sinds 1984 beschikt Nederland over een **duidelijk wetgevend kader** voor gemeentelijke fusies. Het initiatief kan uitgaan van gemeenten, provincies of de centrale overheid. Zowel de betrokken gemeentebesturen als de inwoners krijgen de kans om enkele wijzigingen aan de plannen aan te brengen, maar de finale beslissing ligt bij het parlement. De provincies spelen een belangrijke rol omdat zij grotendeels instaan voor de uitwerking van de herindelingsplannen (al zijn er ook verschillen tussen de provincies). Het succes van de Nederlandse fusies wordt vaak aan deze procedure toegeschreven (p. 29).

In Nederland gaat het vaak ook over **randgemeenten** die bijgevoegd worden bij grotere gemeenten. De fusieplannen krijgen dus ook vaak steun van de grotere gemeenten. De weerstand tegen fusies is bijgevolg beperkt tot kleinere gemeenten die politiek niet erg doorwegen.

In Figuur 12 wordt de situatie in Nederland vergeleken met die in Vlaanderen. Terwijl in Vlaanderen het grootste aantal (43 %) gesitueerd is bij de gemeenten tussen 10.000 en 20.000 inwoners, zijn dat in Nederland de gemeenten tussen 20.000 en 50.000 (44 %). In Nederland is slechts 10 % van de gemeenten kleiner dan 10.000 inwoners; in Vlaanderen maakt deze groep een kwart uit van alle gemeenten. Nederland telt ook relatief (en absoluut) meer gemeenten met meer dan 50.000 inwoners: 16 % t.o.v. net geen 4 % in Vlaanderen.

Figuur 12 Percentuele verdeling van de gemeenten volgens inwonersaantallen in Nederland en Vlaanderen (situatie 2010)



Bron: De Ceuninck & Steyvers (2013) + eigen bewerking

Hoe wordt de situatie in Nederland geëvalueerd? Volgens De Ceuninck en Steyvers (2013) worden er bedenkingen geplaatst bij het herindelingsbeleid. Niet het nut van fusies zelf staat ter discussie, maar wel **de manier waarop**: moet het top-down of bottom-up? Moet inwonersaantal centraal staan of andere parameters? In ieder geval is het schaaldebat in Nederland nog niet ten einde en vertoont het opvallende parallellen met het debat in Vlaanderen. De laatste jaren stonden deze **vraagstukken** in Nederland centraal:

- 1) Versterken van de lokale capaciteit
- 2) Gebrek aan mogelijkheden om te sturen in een (stads-)regionale context
- 3) Herbekijken van het provinciale bestuursniveau (i.p.v. 12 provincies gaan naar 5 'landsdelen' die de waterschappen zouden omvatten)
- 4) Grotere decentralisatie, maar wel duidelijke rolafbakeningen en gesloten bevoegdheidspakketten
- 5) De rol van intergemeentelijke samenwerking om gemeenten te versterken

Ondanks de weerstand tegen fusies van sommigen, is de Nederlandse regering steeds de voordelen van schaalvergrotingen blijven verdedigen (p. 35).

Denemarken

Denemarken is de koning van de fusies. Zowel in de jaren 1970 als in 2007 voerde Denemarken grootschalige gemeentelijke fusieoperaties door. Denemarken staat hierdoor in de Europese top drie wat betreft de gemiddelde grootte van gemeenten (zie Tabel 14). Denemarken telt **98 gemeenten** op een bevolking van ongeveer 5,8 miljoen. Sinds 2007 is Denemarken ingedeeld in vijf regio's die de vroegere provincies hebben vervangen. Er zijn dus **drie overheidsniveaus**.

De gemeentelijke fusieoperatie van de jaren 1970 ging gepaard met stevige bevoegdheidsoverheveling van het centrale bestuur naar de gemeenten (decentralisatie). Zo werden gemeenten bevoegd voor zaken als mobiliteit, infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg

en sociale voorzieningen. De opschaling van gemeenten werd ook gevolg door een professionalisering van het gemeentelijk ambtelijk apparaat.

Het takenpakket van Deense gemeenten is aanzienlijk groter dan dat van de meeste andere Europese landen. In Denemarken is de **welvaartsstaat sterk lokaal verankerd**. Deze uitgebreide lokale bevoegdheden impliceren wel niet dat gemeenten volledige lokale autonomie hebben. Het principe dat wie in dezelfde omstandigheden leeft, dezelfde sociale rechten heeft en recht moet hebben op dezelfde dienstverlening ongeacht waar men woont (**territoriale rechtvaardigheid**), maakt dat de centrale overheid standaardiserend optreedt en dat gemeenten soms optreden als agentschap van de centrale overheid. Daartegen krijgen gemeenten wel verregaande financiële autonomie in de vorm van ongebonden subsidies (pp. 13-14).

In 2002 stonden hervormingen aan de staatsstructuur in Denemarken opnieuw op de agenda. De aanleiding was een rapport van de Deense Economische Raad waarin gepleit werd voor het terugdringen van het aantal gemeenten tot 100 en het afschaffen van de provincies. Een enquête georganiseerd door een krant, toonde aan dat hier draagvlak voor was bij de bevolking. Het afschaffen van de provincies werd voorgesteld als een besparing waardoor de belastingdruk zou zakken. Er werd een commissie opgericht die de opdracht kreeg om een technische analyse te maken als basis voor de besluitvorming. Deze commissie moest de voor- en nadelen van verschillende bestuurlijke modellen beschrijven. Alle drie bestuurslagen werden in deze oefening meegenomen (p. 16-17).

In 2004 presenteerde de commissie haar rapport waarin zes scenario's werden voorgelegd. Alle scenario's bevatte het voorstel om te komen tot gemeente van minstens 20.000 inwoners. Na de publicatie van het rapport gaf de minister van Binnenlandse Zaken stakeholders drie maanden de tijd om feedback te geven. Vervolgens werd een politieke beslissing genomen. Eens de beslissing werd genomen, werd de hervorming snel uitgevoerd. Dit wekte de schijn dat de beslissing al eerder was genomen en dat het werk van de commissie pro forma was. De **snelle besluitvorming en uitvoering** wordt door sommigen beschouwd als een succesfactor. In Denemarken werden de fusies beschouwd als een technische aangelegenheid waardoor een lang maatschappelijk en politiek debat niet nodig werd geacht. (p. 17-18).

De grootste verandering was de afschaffing van de 14 provincies en de invoering van 5 regio's. In feite ging het om een **opschaling van het intermediaire niveau**, waarbij de regio's bevoegdheden kregen op vlak van sociale zekerheid, mobiliteit, regionale ontwikkeling en gezondheidszorg (incl. financiering van de ziekenhuissector). De regio's hebben een verkozen raad, maar geen fiscale autonomie. Daarnaast werden gemeentelijke fusies doorgevoerd met als criterium **minimum 30.000 inwoners**. Gemeenten die kleiner wilden blijven, moesten samenwerkingsverbanden aangaan met andere (grotere) gemeenten. Gemeenten kregen maar een paar maanden de tijd om te laten weten aan de centrale overheid met welke gemeenten men wilde fusioneren. Er was dus sprake van **semi-vrijwilligheid** bij de fusieoperatie. Sommige gemeenten organiseerde referenda om inspraak van de bevolking te krijgen over de gewenste fusiepartner(s). Dit proces verliep "verrassend vlot". Na de fusies kwamen er nog meer bevoegdheden bij voor de Deense gemeenten, zoals een activerende rol inzake werkgelegenheid (p. 19-20).

Naast snelheid van de besluitvorming en uitvoering, wordt ook verwezen naar andere factoren die hebben bijgedragen aan het succes van de hervorming in Denemarken:

- Weinig weerstand bij de werknemers van de lokale publieke sector wegens behoud van jobs

- Weinig personele vervlechting tussen het lokale en nationale bestuursniveau (weinig cumulatie van politieke mandaten)
- Steun van de belangenvereniging van de Deense steden en gemeenten (Local Government Denmark LGBK)
- Steun vanuit het bedrijfsleven (Confederation of Danish Industries)
- Kleine anti-coalitie van provincies en burgemeesters van kleine gemeenten

Duitsland

Anders dan Denemarken en Nederland, is Duitsland geen unitaire staat, maar een **federale staat**. Net zoals in België is de wetgeving over de gemeenten verschillend per deelstaat (Länder). Er zijn **grote regionale verschillen** in inwonersaantal, oppervlakte en economische sterkte tussen de verschillende deelstaten. Het lokale bestuursniveau bestaat uit districten (Landkreise of Kreise) en daaronder gemeenten (Gemeinden). In sommige (Noordelijke en Oostelijke) deelstaten bestaat er tussen de Kreis en de Gemeinden nog een extra bestuurslaag: de Ämt. Voor sommige steden vallen de bevoegdheden van de Kreis en de Gemeinde samen. Zo zijn er in Duitsland momenteel 107 'Kreisevrije Städte'. Daarnaast zijn er ook drie 'Stadtstaaten' die dezelfde status hebben als de andere deelstaten: Berlijn, Hamburg en Bremen. In 2018 waren er 16 deelstaten en 11.014 gemeenten in Duitsland.

Gemiddeld genomen zijn de Duitse gemeenten relatief klein: 75 % van de gemeenten heeft minder dan 5.000 inwoners. Maar ook hier zijn grote regionale verschillen waar te nemen. De grootste deelstaat Noordrijn-Westfalen heeft 396 gemeenten op een bevolking van bijna 18 miljoen, terwijl de deelstaat Rijnland-Palts meer dan 2.300 gemeenten heeft op een bevolking van 4 miljoen. Ook de bevoegdheden van gemeenten verschillen sterk per deelstaat. De Kreis voert die taken uit die de aangesloten gemeenten hen opleggen, zoals wegeninfrastructuur, bouwen van ziekenhuizen en scholen, sociale zaken, afvalverwerking, etc. (p. 37-38).

De **Kreis** bestaat sinds het begin van de 19^e eeuw. In heel Duitsland zijn er een 300-tal Kreise. Hun aantal is doorheen de geschiedenis gedaald als gevolg van samenvoegingen. De Kreis heeft (meestal) een eigen verkozen raad (Kreistag) en een rechtstreeks verkozen president die zowel het politieke als administratieve hoofd is van de Kreis. De Kreis kan beschouwd worden als een vereniging van gemeenten, maar is tegelijkertijd ook een territoriaal afgebakend lokaal bestuur met eigen bevoegdheden. De Kreis wordt volledig gefinancierd door de deelstaten en de gemeenten. Een deel van de financiering betreft vrij te besteden middelen en een deel zijn taakgebonden toelagen. Daarnaast zijn er ook 'Kreisevrije Städte'. Dit zijn (meestal) grotere steden die de bevoegdheden van de gemeenten en de Kreis combineren (p. 44-45).

De huidige staatsstructuur van Duitsland kan enkel begrepen worden in het licht van de opsplitsing van West- en Oost-Duitsland die na de oorlog elk een ander parcours hebben afgelegd en andere invloeden ontvingen van hun respectievelijke 'bezitters' (Frankrijk, VS, VK, en Rusland). Duitsland kent sindsdien een traditie van territoriale en andere hervormingen aan het lokaal bestuur die hetzelfde patroon volgt als in de eerder besproken landen: decentralisatie van bevoegdheden en opschaling.

Net zoals in vele andere landen is er in de **jaren 1960 en 1970** sprake geweest van **gemeentelijke fusies** in **West-Duitsland** met als achterliggende redenen o.a.:

- Capaciteitsproblemen van de kleinste gemeenten verhelpen, met een sterke administratie en sterkere lokale politiek

- Stadsregionale ontwikkelingen mogelijk te maken (o.a. meer ruimte voor steden voor recreatie, wonen en economische ontwikkeling)
- Vermindering van de lokale concurrentie en versnippering
- Oplossen van de ongelijke toegang tot dienstverlening
- Betere democratische participatie van de bevolking

Besparingen waren geen argument voor de fusies. De fusiegolf ging gepaard met een brede consensus en draagvlak. Als timing werd gekozen om de fusies nooit vlak voor of vlak na verkiezingen door te voeren. Eerst werden fusies op vrijwillige basis aangemoedigd door financiële incentives. In een tweede fase werden de fusies opgelegd door de deelstaat. Het resultaat was dat West-Duitsland van meer dan 24.000 gemeenten in 1986 naar 8.495 gemeenten in 1990 ging (p. 39-41).

Na de Duitse eenmaking in 1990, kwamen er hervormingen in **Oost-Duitsland** om de kloof met West-Duitsland te dichten. De context in Oost-Duitsland was anders dan die van West-Duitsland met een veel lagere bevolkingsdichtheid en veel kleine besturen (< 1.000 inwoners). De hervormingen in Oost-Duitsland focusten ook meer op bovenlokale (intergemeentelijke) structuren. Tot vandaag zijn er grote verschillen tussen de Oost-Duitse en West-Duitse deelstaten, met ook regionale verschillen tussen de vijf Oost-Duitse deelstaten. De argumenten voor en het proces van de fusies verliep grotendeels gelijkaardig aan die van West-Duitsland. In sommige Oost-Duitse deelstaten werd een vierde bestuurslaag geïntroduceerd: de Ämt. De Ämt vervult dezelfde functie als de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Vlaanderen. Dit ging trouwens ook gepaard met de kritiek dat dit zorgt voor 'bestuurlijke drukte' of "überinstitutionalisierung" (p. 42-43).

Net zoals als in West-Duitsland was er in Oost-Duitsland weinig weerstand tegen deze eerder top-down hervormingen. Zowel politici, ambtenaren als burgers volgden de mening van experts. Na 2000 volgde nog een tweede ronde gemeentelijke fusies in Oost-Duitsland, vooral omdat er voor een goed werkende democratie voldoende grote gemeenten nodig waren. De deelstaat Brandenburg voerde tussen 2002 en 2004 bijvoorbeeld nog fusies door waardoor het aantal gemeenten daalde van 1.729 naar 421 (p. 44).

Het laatste decennium is het debat in Duitsland vooral gegaan over bevoegdheidsverdelingen tussen de federale staat, de deelstaten en de Kreise. De trend is dat veel bevoegdheden gedecentraliseerd werden naar de Kreise, maar dat die laatsten daar niet altijd tevreden mee waren omdat dit werd beschouwd als een besparingsoperatie van hogere bestuurslagen (p. 47).

Frankrijk

Frankrijk kan beschouwd worden als een decentrale eenheidsstaat. De grondslag voor de huidige Franse bestuursstructuur is te vinden in de hervormingen van 1981 die een decentralisatiebeweging inhielden. Vandaag telt Frankrijk drie lagere bestuursniveaus: 18 **regio's**, 101 **departementen**, en 35.287 **gemeenten**. De laatste hervormingen dateren van 2014 toen het aantal regio's verminderd werd van 21 naar 18 en van 2016 en 2017 toen het aantal gemeenten verminderd werd met een 1.400 tal door gemeentelijke samenvoegingen.

In Frankrijk is er sprake van een hoge mate van **fragmentatie** op het lokale niveau. Frankrijk kent de meeste gemeentebesturen van alle Europese landen. De meeste grenzen dateren nog van 1789. Een verklaring voor de inertie op vlak van Binnenlands Bestuur in Frankrijk is de verstrengeling van de lokale en nationale politieke elite en het ontbreken van een politiek draagvlak voor fusies. Zo werden in de jaren 1970 – ondanks een wetgevend kader – nooit

opgegaan tot een verplichte fusieoperatie zoals in de meeste andere Europese landen wel het geval is geweest. De focus werd verlegd van het opschalen van gemeenten, naar het versterken van **intergemeentelijke samenwerking** om gezamenlijk beleid en dienstverlening mogelijk te maken. Er ontstond zo een wildgroei van 'syndicats intercommunaux' die o.a. de mogelijkheid hebben om eigen belastingen te heffen. In 1992 waren er 17.000 syndicats intercommunaux (p. 49-50).

Om aan deze complexiteit iets te doen, werd in 1992 een wet aangenomen die voorzag in een **bundeling van deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden**. Echter, er werden vooral extra nieuwe structuren opgericht (communautés de communes) naast de reeds bestaande. In plaats van een vereenvoudiging nam de complexiteit dus toe (p. 51). In 1999 werd een nieuwe poging ondernomen die wel een groot succes was. Er kwamen **drie vormen** van intergemeentelijke samenwerking:

- Communautés de communes: samenwerkingsvorm voor (kleine) landelijke gemeenten om samen te werken op vlak van ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling, en andere bevoegdheden. Minder dan 50.000 inwoners.
- Communautés d'agglomération: nieuwe samenwerkingsvorm met gemeenten rond één centrumstad. Tussen 50.000 en 500.000 inwoners.
- Communautés urbaines: meer dan 500.000 inwoners

De reeds bestaande intercommunales werden verplicht zich aan te sluiten tot één van deze drie communautés. Hiervoor werden financiële incentives gegeven vanuit de centrale overheid. Gemeenten waren niet verplicht zich hierbij aansluiten, maar tegen 2010 had 95 % van de gemeenten zich hierbij aangesloten. De bedrijfsbelasting werd ook overgeheveld naar dit niveau, om zo fiscale concurrentie tussen de gemeenten te vermijden.

Deze **vorm van 'regiovorming'** in Frankrijk maakte het mogelijk om regionaal beleid te voeren en was nodig als antwoord op de beperkte bestuurskracht van de (kleine) gemeenten. Er was wel ook kritiek, voornamelijk op het **democratische deficit**, aangezien een pak bevoegdheden verschoven van democratisch verkozen organen (gemeenten, departementen en regio's) naar de communautés. Deze evolutie heeft ook gezorgd voor een groter verschil tussen de steden en het platteland. De stedelijke agglomeraties (communautés urbaines) hebben meer en meer taken van de gedeconcentreerde diensten van de departementen overgenomen. De tanende invloed van de departementen in de steden komt ook doordat het werkingsgebied van de stedelijke agglomeraties niet altijd meer binnen de grenzen van één departement valt. De stedelijke agglomeraties hebben een eigen politieke agenda en een eigen **besluitvormingsproces**. Verschillende actoren, waaronder bv. universiteiten en ondernemingen, zitten mee aan tafel in een **horizontaal netwerkverband** (p. 54). Op het platteland zijn het wel nog de gemeenten en de departementen die de dienst uitmaken. De gemeenten zijn wel sterk (financieel) afhankelijk van hogere bestuursniveaus en van de gedeconcentreerde agentschappen van de centrale overheid.

In Frankrijk is sinds de jaren 1980 trouwens ook een debat over de rol van de departementen, vergelijkbaar met de discussie in Vlaanderen over de provincies: wat is hun nut in een context van meer en meer intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en wat is hun meerwaarde ten aanzien van de regio's? Ook de bestuurlijke verrommeling is in Frankrijk onderwerp van discussie. Daar spreekt men van een **millefeuille** aan (overlappende) bestuurslagen met onduidelijke bevoegdheidsverdelingen, het ontstaan van nieuwe structuren zonder oude af te schaffen, etc. Door de bijzonder kleine schaal van de gemeenten, is er in Frankrijk ook een

democratisch probleem: sommige gemeenten vinden niet genoeg kandidaten bij lokale verkiezingen. En daarenboven is het probleem van de legitimiteit van de communautés zonder rechtstreeks verkozen bestuur (p. 55).

In 2008 nam president Sarkozy het initiatief met de oprichting van de **commissie Balladur** die aanbevelingen moest formuleren voor de organisatie van het lokaal bestuur. In 2009 verscheen het rapport van deze commissie met de sprekende titel "*Il est temp de décider*"⁵⁰. Het rapport bevatte een 20-tal concrete voorstellen, waaronder voorstellen ter vereenvoudiging van het bovenlokale landschap. Aangezien de communautés belastingen heffen, werd ook voorgesteld dat de raden voortaan rechtstreeks verkozen zouden worden. In plaats van fusies, pleitte men daarnaast voor het verplicht aansluiten bij een communauté, het verminderen van het aantal gemeenteraadsleden en het vast afbakenen van de bevoegdheden tussen gemeenten en communauté. De communauté zou zo de facto gemeentelijke bevoegdheden overnemen en een soort van nieuwe gemeente worden met een rechtstreeks verkozen gemeenteraad. Ook de communautés urbaines zouden volgens het rapport de status van een echt stadsregionaal bestuur moeten krijgen ('métropoles') die departementvrij zouden worden, zoals de Kreisevrije Städte in Duitsland (p. 57-58).

De voorstellen van de commissie Balladur stuitte echter op veel weerstand en werden dus zeker niet allemaal uitgevoerd. In 2010 werd er wel gestemd over een aantal hervormingen, waaronder een vermindering van het aantal mandaten in departementen/regio's, een gesloten bevoegdheidspakket voor departementen/regio's (gemeenten behouden wel hun open taakstelling), de oprichting van '**métropoles**' en een wet die vrijwillige fusies aanmoedigde. Vanaf 2013 werd deze wet echter bijgestuurd door de nieuwe president Hollande die o.a. de departementen en regio's hun open taakstelling teruggaf en iets ondernam tegen de cumulatie van lokale (uitvoerende) mandaten en parlamentslid (pp. 60-61).

50

Zie

https://www.interieur.gouv.fr/content/download/10131/95444/file/Balladur_rapport_au_president_de_la_republique_il_est_temps_de_decider.pdf

2.2 Het debat over regiovorming

De nieuwe Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur heeft duidelijk de ambitie om werk te maken van regiovorming. Hiermee wordt bedoeld dat er gestreefd zal worden naar **meer coherentie in de regionale samenwerking**. Het debat over regiovorming bouwt voort op probleem- en knelpuntenanalyses die in vorige bestuursperiodes gemaakt werden.

Regiovorming raakt aan diverse bestuurlijke vaagstukken. We denken hier aan vragen als: op welke schaal moeten beleidsproblemen aangepakt worden? Wat is de rol van Vlaanderen en de lokale besturen bij de totstandkoming van en aansturing van regio's? Hoe verloopt de besluitvorming op (sub)regionale schaal? Wat is de toekomst van het economisch streekbeleid? En hoe ziet het regionaal sociaaleconomisch overleg eruit?

Hieronder komen vier thema's aan bod die gerelateerd zijn aan het debat over de regiovorming. Eerst wordt stilgestaan bij de vraag 'wat is regiovorming?'. Vervolgens worden de resultaten en conclusies van de regioscreening samengevat. Ten derde worden de uitdagingen en het onderzoek naar stadsregio's in Vlaanderen besproken. Ten vierde worden de actoren en structuren van het regionaal streekbeleid in Vlaanderen beschreven.

2.2.1 Wat is regiovorming?

Het is belangrijk voor ogen te houden dat regiovorming geen eenduidig begrip is. Regiovorming heeft verschillende betekenissen.

Regiovorming als gevolg of als oplossing

Regiovorming kan beschouwd worden *als een gevolg* van een bepaald fenomeen of *als een oplossing* voor een bepaald fenomeen. Regiovorming als **een gevolg** verwijst bijvoorbeeld naar het gegeven dat verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden clusteren zoals duidelijk werd gemaakt in de clusteranalyse van de regioscreening (2012). Het doel van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden was niet in de eerste plaats om regio's te vormen; regiovorming was eerder een resultaat van een decennialange toename van het aantal interlokale samenwerkingsverbanden.

In recente beleidsteksten van de Vlaamse regering, wordt regiovorming daarentegen gehanteerd als iets dat nodig is om het probleem van de bestuurlijke 'verrommeling' te verhelpen of te remediëren. Regiovorming in die zin verwijst dus naar **een oplossing** in plaats van naar een gevolg. Door bestaande samenwerkingsverbanden beter op elkaar af te stemmen en te clusteren binnen vaste gebieden, wil men de intermediaire structuren **transparanter en efficiënter** maken.

De betekenis of de aard van regiovorming kan ook verschillen al naargelang **wie het initiatief neemt**. Ligt het initiatief bij lokale besturen, Vlaamse overheid, federale overheid, of andere actoren? In Vlaanderen bestaan er inderdaad verschillende regionale afbakeningen die door deze diverse actoren in het leven werden geroepen. Tevens kan een onderscheid gemaakt worden tussen regiovorming die **doelbewust** tot stand komt (bijvoorbeeld door besluitvorming die een bepaalde geografische afbakening maakt) en regiovorming die eerder organisch of **spontaan** tot stand komt zonder dat één specifieke actor de uitkomst stuurt (bijvoorbeeld bij stadsregionale ontwikkelingen).

Regiovorming en bestuurlijke vraagstukken

Regiovorming kan gezien worden als een proces dat raakvlakken heeft met drie verschillende bestuurlijke vraagstukken.

Ten eerste is er het vraagstuk van de **optimale bestuurlijke schaal**. Een vaak gebruikt argument voor regiovorming is dat lokale besturen te klein zijn om bepaalde beleidsproblemen aan te pakken omdat deze beleidsuitdagingen de grenzen van gemeente overstijgen (denk aan wonen, arbeidsmarkt, mobiliteit, klimaat, welzijn...). Ook het provinciale niveau heeft volgens die visie niet de gepaste schaalgrootte (laat staan de bevoegdheden) om die regionale beleidsproblemen aan te pakken. Deze argumentatie zien we bijvoorbeeld terug bij de oprichting van de vervoerregio's. In de Omzendbrief betreffende de opstart en werking van de vervoerregio's⁵¹ staat: *“Basisbereikbaarheid moet worden gegarandeerd over de bestuurlijke grenzen van gemeenten en beleidsdomeinen. Concreet worden in het decreet Basisbereikbaarheid drie niveaus onderscheiden: het Vlaamse Gewest, de vervoerregio's en de gemeenten. Het tussenniveau van de vervoerregio's is een nieuwe laag ten aanzien van de bestaande organisatie van het mobiliteitsbeleid.”*

Ten tweede stelt regiovorming de vraag naar het **optimaal aantal bestuurlijke niveaus**. Niemand lijkt vandaag te pleiten voor een extra bestuursniveau. Het provinciale bestuursniveau vervulde traditioneel de rol van bestuurlijke schakel tussen Vlaanderen en de gemeenten, maar de laatste decennia zijn de provinciebesturen 'afgeslankt'. Sommigen pleiten zelfs voor een afschaffing van de provincies.

In het Witboek Interne Staatshervorming (2011) werd de visie naar voren geschoven dat de klemtoon moest komen te liggen op twee bestuursniveaus: Vlaanderen en de gemeentebesturen. Ook in het regeerakkoord van 2019 ligt de focus op die twee bestuursniveaus. Men wenst dus zeker geen extra bestuursniveau te willen creëren (met een democratisch verkozen bestuur). Regiovorming lijkt wel in de plaats te komen van de klassieke functie van de provincie als intermediaire niveau tussen Vlaamse overheid en gemeentebesturen.

Ten derde verwijst regiovorming naar het bestuurlijke vraagstuk van de **interbestuurlijke verhoudingen**. Vragen die zich hier stellen zijn: welke mate van decentralisatie is wenselijk voor verschillende sectorale beleidsdomeinen? Hoe krijgt die decentralisatie vorm? Hoe wendt Vlaanderen instrumenten, middelen en bevoegdheden aan om gemeenten op regionale schaal te laten samenwerken? Hoe krijgt regionaal beleid vorm vanuit Vlaanderen? Vlaanderen heeft immers voor verschillende sectorale beleidsdomeinen regionale samenwerkingsverbanden opgelegd of gefaciliteerd (bijvoorbeeld inzake mobiliteit, zorg, erfgoed, streekbeleid, ...).

Het vraagstuk van interbestuurlijke verhoudingen toegepast op regiovorming, stelt ook de vraag hoe de afbakening van vaste regio's dient te verlopen. In het regeerakkoord staat alvast:

“Deze regiovorming moet van onderuit worden opgebouwd en gedragen door de lokale besturen. De burgemeesters van de betrokken lokale besturen vormen de spil van deze regiovorming. Om tot een grotere coherentie te komen en deze regiovorming te stimuleren, zal de Vlaamse regering, verder bouwend op de reeds uitgevoerde regioscreening, vaste regio's afbakenen waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking, zowel de bestaande als nieuwe, moeten plaatsvinden.”

⁵¹ Zie <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1031805¶m=inhoud>

Men lijkt te pleiten voor een *bottom up*-aanpak, maar tegelijkertijd stelt Vlaanderen zich op als het bestuursniveau dat vaste regio's zal afbakenen. Een paradoxale opgave...

Regiovorming: wel of niet gebiedsdekkend

Een ruime, algemene definitie van een regio is een streek of een gebied. Regiovorming kunnen we dan beschouwen als het proces waarbij een streek of gebied wordt afgebakend. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen gebiedsdekkende en niet-gebiedsdekkende regiovorming.

- Bij **gebiedsdekkende** regiovorming wordt elke gemeente ondergebracht in (minstens) één regio waartoe de gemeente behoort.
- Bij **niet-gebiedsdekkende** indelingen, worden er bepaalde regio's gevormd, maar is het niet zo dat elk gemeentebestuur tot een regio (of regionaal samenwerkingsverband) behoort (of moet behoren). Dit is bijvoorbeeld het geval in sommige afbakeningen van stadregio's waarbij landelijke gebieden buiten bepaalde stadsregionale gebieden vallen.

Regionale samenwerking naast andere vormen van samenwerking

In zijn advies "Lokale bestuurskracht verhogen door schaafoptimalisaties" van 2013 waarschuwde VLABEST dat we niet alles op één hoop mogen gooien als we spreken over *bestuurlijke samenwerking*. Bestuurlijke samenwerking was volgens VLABEST te veel een containerbegrip. Daarom werd voorgesteld om een onderscheid te maken tussen drie vormen van samenwerking, waarvan regionale samenwerking er één van is.

- 1) **Samenwerking met het oog op zuiver technische ondersteuning**. Dit is nodig omdat bepaalde lokale, complexe en zeer gespecialiseerde taken een grote kritische massa vergen.
- 2) **Gedeelde diensten**. Dit zijn kleinschalige samenwerkingsverbanden tussen twee of enkele buurgemeenten gericht op het verhogen van de interne capaciteit van eerst en vooral de afzonderlijke deelnemende gemeenten. VLABEST erkende wel dat deze vorm van samenwerking als neveneffect kan hebben dat de regionale samenwerking versterkt wordt.
- 3) **Regionale samenwerking**. Volgens VLABEST ontstaat (echte) regionale samenwerking wanneer *"de identiteit en de sociologische samenstelling van een streek kan betekenen dat gemeenten voor een aantal taken die eerder beleidsgericht zijn, moeten samenwerken, onderling en met andere bestuursniveaus en stakeholders, voor de aanpak van gemeentegrensoverschrijdende opgaven."*

Eerder dan de eerste twee vormen van intergemeentelijke samenwerking krijgt regionale samenwerking hier dus een duidelijke beleidsmatige invulling voor beleidsproblemen die de gemeentelijke grenzen overstijgen. Ook is hier sprake van samenwerking met stakeholders (en dus niet enkel met andere bestuurlijke actoren). Een specifieke vorm van dergelijke regionale samenwerking is de sociaaleconomische streekontwikkeling.

2.2.2 Resultaten van de regioscreening: het intermediaire landschap in Vlaanderen is divers en gelaagd

In 2012 werd het rapport van de regioscreening gepubliceerd. De regioscreening bestond uit drie fasen. De eerste fase was de inventarisatie waarbij alle bestaande samenwerkingsverbanden per gemeente in kaart werden gebracht (met medewerking van de provinciegouverneurs als commissarissen van de Vlaamse regering). De tweede fase was de fase van audit en evaluatie. Aan de hand van een evaluatiekader konden gemeenten de eigen deelname aan samenwerkingsverbanden evalueren. In de derde fase konden gemeenten actieplannen opmaken met concrete maatregelen (waaronder de keuze voor een fusie).

Inventarisatie van samenwerkingsverbanden

In totaal werden 2.229 samenwerkingsverbanden geïnterviewd. **Gemiddeld** zijn er **68 samenwerkingsverbanden per gemeente**. Een interessante contra-intuïtieve vaststelling was dat het aantal samenwerkingsverbanden bij zeer kleine gemeenten (< 5000 inwoners) eerder aan de lage kant was, terwijl de grote steden (> 100.000 inwoners) participeerden in relatief veel samenwerkingsverbanden. Bij de groep gemeenten tussen deze twee uitersten was er slechts een beperkte invloed van het inwonersaantal op het aantal verbanden. Het rapport vermeldt niet in welke richting dit verband ging.

Na een periode van gestage **toename** sinds de jaren 1960, nam het aantal samenwerkingsverbanden vooral vanaf de tweede helft van de jaren 1990 toe, en was er zelfs een exponentiële toename vanaf 2000.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen **drie vormen** van samenwerkingsverbanden:

- 1) intergemeentelijke samenwerking
- 2) informeel overleg en samenwerking
- 3) Vlaamse of federale regionale structuren.

Intergemeentelijk samenwerking

De regioscreening telde 298 intergemeentelijke samenwerkingen die beantwoorden aan één van de vier vormen van het decreet intergemeentelijke samenwerking (zie Tabel 15). Sinds 2001 is er een spectaculaire toename geweest van het aantal interlokale verenigingen, en in mindere mate, van het aantal projectverenigingen. De dienstverlenende en de opdrachthoudende verenigingen kennen een langere historie.

De interlokale vereniging is de enige vorm van intergemeentelijk samenwerking zonder rechtspersoonlijkheid en het gemiddeld aantal deelnemende gemeenten is eerder laag in vergelijking met de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen. Ook de projectverenigingen worden eerder op kleine schaal ingezet. De redenen voor deze verschillen in schaalgrootte tussen enerzijds de interlokale verenigingen en de projectverenigingen en anderzijds de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen moeten gezocht worden in het beleidsdomein waarop ze actief zijn.

De **interlokale vereniging** heeft als enige vorm geen rechtspersoonlijkheid, en is in essentie een samenwerkingsovereenkomst tussen besturen. Interlokale verenigingen situeren zich vaak in beleidsdomeinen waarbij een hogere overheid (provincie of Vlaamse overheid) samenwerking aanmoedigt door bijvoorbeeld subsidies voor personeelskosten te voorzien. Doelstelling is het

delen van expertise en een gezamenlijk beleid en netwerk uitbouwen. Een voorbeeld zijn de woonwinkels of woonloketten.

Ook bij **projectverenigingen** is dit het geval. In sommige beleidsdomeinen voorziet de Vlaamse overheid bijvoorbeeld werkingsmiddelen vanaf een bepaalde schaalgrootte, bijvoorbeeld minimum aantal inwoners en/of minimum oppervlakte van de gemeente of het intergemeentelijke samenwerkingsverband. Wanneer de vereiste is dat het intergemeentelijke samenwerkingsverband rechtspersoonlijkheid heeft, kunnen kleinere besturen dan kiezen om bepaalde expertise te bundelen in een projectvereniging. Een voorbeeld is het onroerend erfgoedbeleid, waarbij er in Vlaanderen 25 Intergemeentelijke Onroerende Erfgoeddiensten zijn⁵².

Bij de **dienstverlenende verenigingen** vormt de grootste groep (33 %) de klassieke streekontwikkelingsintercommunales. De tweede groep (17 %) bestaat uit financieringsverenigingen uit de energiesector die werden opgericht zodat gemeenten konden participeren in gemengde distributienetbeheerders.

De **opdrachthoudende verenigingen**, ten slotte, krijgen van de gemeenten een specifieke opdracht waarvoor de gemeenten een beheersoverdracht doen. Dit houdt in dat de deelnemende gemeenten zich het recht ontfangen om de opdracht zelf uit te voeren of te laten uitvoeren door derden⁵³. De grootste groep binnen dit type van intergemeentelijke samenwerking zijn de distributienetbeheerders in de energiesector (41 %) en de afvalintercommunales (31 %).

Tabel 15 Aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemiddeld aantal deelnemende gemeenten volgens type (decreet IGS)

Soort intergemeentelijke samenwerking	Aantal	Procent	Gemiddeld aantal deelnemende gemeenten	Voorbeelden (van beleidsdomeinen waarop men actief is)
Interlokale verenigingen	152	51 %	6	Wonen, onderwijs en vorming, sport, welzijn, cultuur, ...
Projectverenigingen	50	17 %	6,7	Cultuur en onroerend erfgoed
Dienstverlenende verenigingen	36	12 %	22	Streekontwikkeling en beheersmatige samenwerking
Opdrachthoudende verenigingen	60	20 %	20	Nutsvoorzieningen en leefmilieu (vb. afvalverwerking)
Totaal	298	100 %	/	

Bron: ABB (2012)

⁵² Zie <https://www.onroerenderfgoed.be/overzicht-van-de-erkende-ioeds>

⁵³ Zie <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/draaiboek-fusies/interne-zaken/igs-en-verzelfstandiging/igs/de-opdrachthoudende-vereniging-ov>

Informeel overleg en samenwerking

Sinds 2000 is er een sterke stijging geweest van het informeel overleg en samenwerking tussen gemeenten. Bij het informeel overleg en samenwerking denken we aan structureel overleg tussen ambtenaren over bepaalde beleidsthema's of het burgemeestersoverleg dat in veel regio's lijkt plaats te vinden (al dan niet in de schoot van de streekintercommunale). De beleidsthema's waar informele samenwerking over is, zijn heel divers. In een derde van de gevallen is het overleg beleidsdomeinoverschrijdend.

Deze vormen van samenwerking en overleg zijn informeel omdat ze niet behoren tot één van de vier types zoals omschreven in het decreet rond intergemeentelijke samenwerking. In 2016 werd het decreet op intergemeentelijke samenwerking trouwens aangepast, zodat er sindsdien een vijfde type mogelijk is, namelijk 'opdrachthoudende vereniging met private deelname' voor de sectoren afval en energiedistributie. Aangezien de regioscreening dateert van 2012 wordt dit type niet vermeld in de regioscreening.

Regionale structuren

De derde vorm van intergemeentelijke samenwerking zijn de Vlaamse of federale **regionale structuren**. Dit zijn de regionale afbakeningen of structuren die de Vlaamse en federale overheid geïnitieerd of opgelegd hebben aan de gemeenten voor de uitvoering van hun beleid. Vooral tussen 2000 en 2005 zijn er veel van dergelijke structuren bijgekomen. Het rapport van de regioscreening stelt hierover: *"Er zijn grote verschillen tussen deze structuren op het vlak van doelstelling en schaalgrootte. Bij sommigen gaat het wel degelijk om een structurele vorm van samenwerking tussen gemeenten om een bepaalde schaalgrootte te bereiken (bv. politiezones), terwijl anderen veeleer een planningsinstrument zijn ten behoeve van de Vlaamse overheid (bv. de zorgregio's) of een territoriale afbakening waarbinnen bepaalde samenwerkingsinitiatieven kunnen worden genomen (bv. Onderwijszones)."*

Het rapport van de regioscreening vermeldt de **zorgregio's** (sinds 2003), de gebieden voor de spreiding van de **lokale werkwinkels** (sinds 2000), de **onderwijszones** voor de vorming van scholengemeenschappen, de **politiezones** (sinds 2001) voor samenwerking op vlak veiligheidsbeleid, en de **hulpverleningszones** (sinds 2009) voor de civiele veiligheid. Deze territoriale afbakeningen kwamen op verschillende wijzen tot stand, op basis van verschillende criteria, en overlappen dus niet volledig.

In 2018 werden ook nog 15 **vervoerregio's** afgebakend door de Vlaamse overheid. Binnen deze vervoerregio's zullen gemeenten, via een vervoerregioraad, instaan voor de bewaking, sturing en evaluatie van de basisbereikbaarheid van de regio. Het departement Mobiliteit en Openbare Werken neemt de regierol op zich⁵⁴.

Resultaten van de clusteranalyse: een veelheid aan schalen op intermediair niveau

De regioscreening wilde ook een antwoord geven op de vraag of de er zich clusters voordoen in de uiteenlopende samenwerkingen tussen gemeenten. Of, met andere woorden, gemeenten meer samenwerken met bepaalde andere gemeenten. Hiervoor werd een clusteranalyse uitgevoerd aan de hand van een matrix waarin elke gemeente gekruist werd met alle andere gemeenten. In elke cel van de matrix staat het aantal samenwerkingsverbanden tussen die

⁵⁴ Zie <https://dam.vlaanderen.be/m/52225fa4d0c198e6/original/Handleiding-mobiliteitsplan-3-mei.pdf>

gemeenten. De resultaten van deze clusteranalyse tonen aan dat er wel degelijk groepen van gemeenten zijn die onderling intensiever samenwerking dan met andere gemeenten. Anderzijds toont de clusteranalyse ook aan dat de grenzen van deze clusters niet absoluut zijn: gemeenten werken ook samen met gemeenten die buiten de cluster vallen. Dit maakt dus dat het landschap van de intergemeentelijke samenwerking zo gelaagd is. Daarnaast maakt de clusteranalyse ook zichtbaar dat in sommige streken de clusters scherper afgelijnd dan in andere gebieden, en ten slotte, dat er ook gemeenten zijn die moeilijk tot één bepaalde cluster kunnen behoren omdat ze zich op een grensgebied tussen meerdere clusters bevinden

Naast de matrixanalyse werd er ook een cartografische analyse gemaakt en een hiërarchische clusteranalyse. Interessant aan de laatste analyse is dat ze aantoonde hoe binnen een ruimere afbakening van gemeenten, kleinere deelclusters kunnen geïdentificeerd worden van gemeenten met een nog intensievere samenwerking. De conclusie in het rapport luidt dan ook als volgt: *“Het intermediaire niveau bestaat niet uit één duidelijk af te bakenen schaalniveau dat ergens zweeft tussen het lokale en het Vlaamse niveau, maar bestaat uit een veelheid aan schalen.”*

Op het ‘hoogste’ niveau van de clusteranalyse, is de regioscreening wel gekomen tot een indeling van **13 regio’s** (zie Figuur 13). Als we echter op een lager niveau gaan kijken, wordt de uitkomst van de clusters minder eenduidig en zien we gemeenten die samenwerken met gemeenten uit **verschillende (deel-)clusters**.

Figuur 13: Resultaat van de clusteranalyse (doorsnede 1 van 3)



Conclusies voor het beleid: inventarisering is nog geen probleemstelling

De regioscreening bood een interessante kijk op de intensiteit, de schaalgrootte en de gelaagdheid van de regionale samenwerking van gemeenten. In het rapport van de regioscreening worden negen conclusies geformuleerd.

- 1) Er is een **sterke stijging** geweest de laatste 15 jaar van het aantal samenwerkingsverbanden, overlegstructuren en territoriale afbakeningen. Er is met andere woorden een sterke tendens geweest naar het werken op een schaalniveau tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid.
- 2) Er is een enorme **veelheid en verscheidenheid** is van **samenwerking**, zowel wat betreft het beleidsdomein, de mate van formaliteit, de geografische afbakening, en de functie van de

samenwerking (gaande van overleg en uitwisseling van informatie tot leveren van gemeenschappelijke dienstverlening of planning van strategisch beleid).

3) **Wat is eigenlijk het probleem?** De resultaten van de regioscreening geven op zich geen aanleiding tot een probleemdefiniëring. Is de complexiteit en de meerlagigheid van het intermediaire niveau een probleem? Het rapport stelt duidelijk dat beleidsmakers eerst moeten omschrijven wat het probleem eigenlijk is en waarom? Het objectieve beeld van de aantallen en types van intergemeentelijke samenwerking moet daarbij de basis vormen voor het verdere debat.

4) Er zijn wel degelijk afbakeningen waarbinnen gemeenten intensiever samenwerken, maar tegelijkertijd is er niet één vast niveau van grenzen aan te duiden. Er zijn **verschillende schaalniveaus** waarneembaar.

5) Er zijn **verschillende methoden** om tot regionale afbakeningen te komen. De clusteranalyse keek naar de bestuurlijke samenhang tussen gemeenten, en niet naar de socio-economische invloedssferen die er bestaan, zoals stromen van mensen op vlak van diensten als onderwijs, zorg of consumptie. Dergelijke analyses vormen soms wel de basis van geografische regioafbakening (denk aan de Zorgregio's) en voeden dus voor een stuk ook wel de feitelijke bestuurlijke samenhang tussen gemeenten.

6) Hoewel de schaalniveaus zich grotendeels binnen **bestaande bestuurlijke grenzen** – i.e. provinciegrenzen en arrondissementsgrenzen – voordoen, worden deze grenzen ook overschreden. Op een kleiner schaalniveau zien we samenwerkingsverbanden tussen gemeenten over deze klassieke bestuurlijke grenzen heen.

7) Het **decreet intergemeentelijke samenwerking** van 2001 heeft geleid tot een sterke toename van het aantal kleinschalige samenwerkingsverbanden. Deze vaststelling wordt geduid in het rapport als een bewuste keuze van gemeenten om hun capaciteit en expertise te vergroten.

8) Bovendien wordt deze manier om tot een schaalvergroting te komen, **gestimuleerd door hogere overheden via subsidiemechanismen**.

9) Ook de **centrumbesturen** kiezen ervoor om onderling met elkaar samen te werken. De 13 Vlaamse centrumbesturen zijn bijvoorbeeld georganiseerd in het Kenniscentrum Vlaamse steden.

2.2.3 Een bijzondere regio: de stadsregio

In het rapport “Stadsregio's in Vlaanderen. De schaalproblematiek ontleed” behandelen de auteurs het vraagstuk van de afbakening van stadsregio's in Vlaanderen (Schraepen, e.a., 2018)⁵⁵. Als uitgangspunt namen ze twee vragen:

- 1) Is het mogelijk om in het sterk verdichte en verstedelijkte Vlaanderen stadsregio's af te bakenen?
- 2) Is zo'n afbakening dan gebiedsdekkend of selectief? Deze laatste vraag stelt in feite de vraag hoe de stadsregio zich verhoudt ten opzichte van landelijke regio's in Vlaanderen.

⁵⁵ Zie <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties/schraepen-de-rynck-voets-2018-nota-schalen-en.pdf>

Het rapport geeft een overzicht van de wetenschappelijke literatuur in België over stedelijke regio's. Zes wetenschappelijke studies worden besproken. Telkens wordt gekeken naar de manier waarop het concept stadsregio wordt gedefinieerd en welke criteria gebruikt worden om tot een bepaalde afbakening te komen. Het rapport focust ten slotte op drie regio's (Gent, Kortrijk en Turnhout) om de conclusies van de verschillende studies te illustreren.

1) Het stedelijk netwerk in de Atlas van België (1972)

De eerste studie dateert van 1972 en had als output het stedelijk netwerk in de Atlas van België⁵⁶. De focus lag op het in kaart brengen de afhankelijkheidsrelaties op vlak van dienstverlening tussen de centra en de omliggende dorpen. Er werden vier categorieën van centra onderscheiden: **hoofddorp**, **kleine stad**, **regionale stad** en **grootstad**, waarbij de vijf grootsteden – Gent, Antwerpen, Luik, Charleroi en Brussel – de hoogste schakel in de stedelijke hiërarchie vormden. Voor de grootstad Gent, zijn bijvoorbeeld alle regionale centra in Oost- en West-Vlaanderen afhankelijk van Gent als centrum van hogere orde. Op een lager niveau fungeert Kortrijk als regionaal centrum van hogere orde voor enkele naburige kleinere centra.

2) Het stedelijk leefcomplex (1979 & 2001)

In 1979 verscheen een studie over de naoorlogse verstedelijking van gemeentes die op pendelafstand lagen van de grote tewerkstellingspolen (Van der Haegen, 1979). Deze stadsgewestenbenadering bekeek de stad als een functioneel geheel van gelokaliseerde basisactiviteiten zoals wonen, werken, opvoeden, winkelen, cultuurbeleving en ontspanning. Er werden verschillende onderdelen van het stadsgewest onderscheiden en gedefinieerd, die nog steeds actueel zijn: de stadskern, de kernstad, de agglomeratie, de banlieue en de forenzenwoonwijk. Volgens deze indeling is het **stedelijk leefcomplex** een historisch gegroeid gegeven van steeds uitdijende stedelijkheid vanuit de historische binnenstad en de negentiende-eeuwse uitbreidingen (zie Figuur 14).

Om te bepalen tot welke klasse een bepaald gebied behoort in het stedelijk leefcomplex, gebruikte Van der Haegen verschillende methoden. Afhankelijk van de gekozen criteria en grenswaarden komt men tot een bepaalde afbakening. (Combinaties van) **criteria** die gebruikt werden zijn:

- **socio-economische indicatoren** (vb. aandeel zelfstandigen, pendel, bevolkingsgroei)
- **morfologische kenmerken** (vb. dichtheid van gebouwen)
- **terreinopname** (vb. commerciële en dienstenfuncties)

Doorheen de jaren werden (kleine) aanpassingen gemaakt aan de oorspronkelijke criteria in vervolgonderzoeken. In 2001 werd bijvoorbeeld de ondergrens voor een stadsgewest verlaagd van 80.000 naar 75.000 om Turnhout te kunnen opnemen.

Op basis van de gekozen afbakening waren er in Vlaanderen 8 stadsgewesten in 1970; in 2001 groeide dit naar 10 stadsgewesten in Vlaanderen. Belangrijk is dat de afbakening van stadsgewesten volgens deze methode **niet-gebiedsdekkend** is. Heel wat gemeentes in Vlaanderen (voornamelijk in West-Vlaanderen, Zuid-Oost-Vlaanderen en Limburg) bleven buiten een stadsgewest. Binnen de stadsgewesten zijn ook verschuivingen waar te nemen (vb. gemeenten die evolueerden van banlieue naar agglomeratie of forenzenwoonzone).

⁵⁶ Goossens en Van der Haegen (1972) De invloedssferen der centra en hun activiteitsstructuren. In De Atlas van België.

Figuur 14 Opbouw van het stedelijk leefcomplex⁵⁷ en belangrijkste criteria voor de indeling (tussen haakjes)

Stadskern <i>(criterium: concentratie van handel en diensten)</i> + dichtbebouwde stedelijke wijken	Kernstad <i>(criterium: verdichting van het wonen)</i> + Stadsrand	Woonkern + aanpassing aan de gemeente-grenzen	Agglomeratie <i>(criterium: aaneensluiten van bebouwing)</i> + Banlieue <i>(criterium: aantal migraties en bevolkingsgroei, school- en werkpendedel)</i>	Stadsgewest <i>(criterium min. 75.000 inwoners)</i> + Forenzenwoonwijk <i>(criterium: pendel)</i>
--	--	---	---	--

3) Stedelijke invloedssferen (1985)

De derde studie is de studie van Beguin en Thill. In 1985 maakten zij een model om de invloedssfeer van Belgische steden te voorspellen. Aan de hand van een wiskundige formule met enkele parameters zoals de afstand, de aantrekkingskracht en de uitwisseling tussen plaatsen werd de invloed van Belgische steden op hun ommeland bepaald. Eén van de parameters in dit **ruimtelijk interactiemodel** was ook het aantal inwoners waardoor het model veronderstelt dat hoe meer inwoners een plaats telt, hoe groter de aantrekkingskracht (en dus de invloedssfeer) is.

Het ruimtelijk interactiemodel werd bepaald voor drie soorten steden:

- 5 grootsteden
- 14 regionale steden
- 116 andere kernen.

Zo kwamen de onderzoekers tot een gebiedsdekkende kaart van stedelijke invloedssferen op drie niveaus. Sommige kleine centra liggen in verschillende invloedssferen. Belangrijk om op te merken is dat men vertrekt van de omschrijving van grootsteden en regionale steden van de Atlas van België waardoor de facto de invloedssferen op de twee hoogste niveaus enkel voor deze steden werden bepaald.

⁵⁷ Schraepen, P. De Rynck, F. & Voets, J. (2018). Stadsregio's in Vlaanderen. De schaalproblematiek ontleed. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

4) Nodale regio's (1980)

De vierde studie is het onderzoek van Cabus (1980) over **nodale regio's**. Ook dit onderzoek bouwde voort op de centra die in 1979 door Van der Haegen omschreven werden als grootsteden (Antwerpen en Gent) en regionale steden (Oostende, Brugge, Roeselare, Kortrijk, Aalst, Sint-Niklaas, Mechelen, Leuven, Turnhout, Hasselt, Genk en Brussel). De bedoeling van Cabus was om voor deze steden gebiedsdekkende geografische ruimtes af te bakenen die samen een regio vormen. Het uitgangspunt was dat elke regio een 'nodaal' karakter zou hebben. Dit houdt in dat er een **gemeenschappelijke gerichtheid is binnen de regio op één of meerdere centra**.

In totaal identificeerde Cabus 12 nodale regio's waarvan 3 een poly-nodale regio's zijn (met twee centra). Concreet werd voor de geografische afbakening gekeken naar pendel, migratie en schoolgaan. Daarnaast werden deze regio's geaggregeerd naar 5 impactregio's met als criterium een schaal van 1 miljoen inwoners.

5) Regionale woonmarkten (2005 & 2015)

Van Nuffel en Saey (2005) onderzochten regionale woonmarkten. Ze trokken het klassieke idee van een stad als aanbieder van centrale functies voor het ommeland in vraag. Ze pleitten voor een andere benadering waarbij het concept 'regionale woonmarkt' een belangrijke rol speelt vanuit de vaststelling dat meer en meer de kwaliteit van de woning en de woonomgeving een rol spelen bij de ontwikkeling van nieuwe woonwijken (en in mindere mate de werkgelegenheid en het aanbod aan voorzieningen van de stad). Deze tendens zorgt voor het ontstaan van een regionale woonmarkt die gevormd wordt door het geheel van gemeenten die bij een verhuizing worden overwogen door gezinnen die werkzaam zijn in het centrum van de woonmarkt.

Het begrip regionalisering krijgt bij deze onderzoekers dus een specifieke invulling, namelijk de **uitbreiding van de suburbanisatie** doordat mensen gaan wonen in gebieden waar voorheen geen pendel was naar het centrum. Op basis van verschillende parameters zoals de bouwgrondprijzen, de pendel en leeftijdsspecifieke migraties kwam men tot een gebiedsdekkende afbakening van regionale woonmarkten in Vlaanderen (met ook een zekere gelaagdheid en overlapping). Dit onderzoek werd gerepliceerd en geactualiseerd in 2015.

De theorie van de **regionalisering van woonmarkten** leidt tot **meer en versnipperde regio's** dan de eerder vermelde studies. Deze kaarten tonen ook een beeld van een verschil tussen enerzijds het centrum van het land met een grotere aantrekkingskracht van de grootsteden en anderzijds de perifere gebieden met kleinere regio's en meer fragmentering. Interessant is dat deze kaarten de **opkomst van nieuwe centra** (los van de klassieke regionale steden) laten zien.

6) Pendel- en verhuisstromen (2017)

Het laatste onderzoek dat besproken wordt, is het onderzoek van Thomas (2017). In dit onderzoek wordt er ook gekeken naar pendel- en verhuisstromen om regio's af te bakenen. Het verschil met eerder vermelde studies zit in de methode: hier wordt niet vertrokken van een hiërarchie van plaatsen. Het zijn de data van de pendel- en verhuisstromen zelf die de regionale afbakening én de centra bepalen, en niet de onderzoekers die op voorhand de centra (vb. de 'gekende' 13 regionale steden) ingeven in een model.

Dit onderzoek leidde tot verschillende gebiedsdekkende kaarten al naargelang gekeken werd naar pendel- of migratiestromen en al naargelang de keuze voor een constante parameter die een effect heeft op de grootte van de cluster. Met andere woorden: de onderzoekers kunnen

kiezen voor een uitkomst met ofwel een groot aantal (kleinere) regio's of een kleiner aantal (grotere) regio's.

Dit illustreert in feite dat er geen objectieve, wetenschappelijke manier is om het aantal en de grootte van de regio's te bepalen. Er zit altijd een subjectieve inschatting in van wat we verstaan onder de optimale schaal van een (stads-)regio. Filip De Rynck en Joris Voets (2008) verwoorden dit als volgt: *“De stadsregio is een sociale constructie: het is een construct om naar ruimte te kijken en het is een construct om het over beleid te hebben in de betekenis van sturing die aan maatschappelijke ontwikkelingen wordt gegeven. Die constructie is dus voorwerp van politiek debat.”*⁵⁸

Over het algemeen toonde het onderzoek van Thomas (2017) aan dat de clusters van pendelbeweging groter zijn dan de clusters van verhuisbewegingen. De indeling op basis van de pendeldata komen grotendeels overeen met de provinciegrenzen; die op basis van verhuisbewegingen sluiten aan bij de 13 centrumsteden, maar ook dit onderzoek toont een zekere overlap tussen bepaalde gebieden.

Een bedenking bij dit onderzoek, is trouwens de vraag naar het verschil tussen een stadsregio en een 'gewone' regio. Een algemene omschrijving van een regio is dat het een geografisch aaneengesloten gebied is met een bepaald taalkundig, cultureel, demografisch en/of institutioneel karakter al dan niet erkend door de officiële instanties. Terwijl in de eerdere studies sinds de jaren 1970 de effectieve 'stedelijkheid' centraal stond voor de afbakening van de stadsregio (of het stedelijk leefcomplex) lijkt dit in deze laatste studie minder relevant. De eerste studies waren (bijgevolg) niet-gebiedsdekkend: er waren gebieden die duidelijk *buiten* de stadsregio's lagen. Dit weerspiegelt het klassieke onderscheid tussen stad en platteland. Bij de laatste studie zorgde de gekozen methode op zich er in feite voor dat de uitkomst gebiedsdekkend was.

Conclusies na een halve eeuw stadsregionaal onderzoek in Vlaanderen

Op basis van dit overzicht van bijna een halve eeuw stadsregionaal onderzoek in Vlaanderen, komen de auteurs tot een viertal conclusies:

- 1) Het **belang van het regionaalstedelijke niveau** in Vlaanderen komt tot uiting in de diverse studies.
- 2) De studies tonen aan dat er **verschillende theoretische uitgangspunten** en bijhorende methodologieën zijn om te komen tot een afbakening van stadsregio's.
- 3) **Verschillende schaalniveaus** komen terug. Soms worden de provinciegrenzen wel en soms niet overschreden.
- 4) Er zijn **evoluties doorheen de tijd** merkbaar waarbij de stedelijke dynamiek in sommige regio's sterker geëvolueerd is dan in andere regio's.

⁵⁸ BOUWSTENEN VOOR HET STADSREGIONALE DEBAT IN VLAANDEREN. Kenniscentrum Vlaamse Steden. http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/samenwerken/stadsregio/Documents/Discussienota_Stadsregio_ABB_20081028.pdf

2.2.4 Regionaal streekbeleid in Vlaanderen: door de bomen het bos zien

Vlaanderen kent een lange traditie van structurele samenwerking inzake gebiedsgerichte streekontwikkeling (Temmerman, e.a., 2015). Binnen het beleidsdomein Werkgelegenheid waren er sinds de jaren 1970 de Subregionale Tewerkstellingscomités actief, die later overgingen in de Sociale Tewerkstellingscomités (tot 2004). Binnen het beleidsdomein Economie kenden we de Streekplatformen. Sinds de jaren 1960 zijn er intercommunales voor streekontwikkeling actief. Verder zijn er de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappijen (GOM's) en hebben de provincies ook steeds een gebiedsgerichte werking gehad. In 2004 kwam er het decreet dat het statuut en de werking van de ERSV, SERR en RESOC's bepaalde (Temmerman, e.a., 2015). Sinds 2016 kennen we het Versterkt Streekbeleid.

In dit stuk bekijken wordt ingezoomd op een aantal van deze actoren inzake regionaal streekbeleid in Vlaanderen. Achtereenvolgens komen aan bod:

- De streekontwikkelingsintercommunales
- De rol van de streekintercommunales inzake stadsregionale beleidsvoering
- VLINTER
- Versterkt Streekbeleid
- Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen

Streekontwikkelingsintercommunales

In Vlaanderen zijn streekontwikkelingsintercommunales, of voluit intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor streekontwikkeling, een belangrijke actor voor de economische en sociale streekontwikkeling. Hun activiteiten zijn in hoofdzaak de ontwikkelingen beheer van bedrijventerreinen en betaalbare verkavelings- en huisvestingsprojecten⁵⁹. Daarnaast bieden deze streekintercommunales ook tal van andere diensten aan voor de aangesloten gemeentebesturen zoals stedenbouwkundige, milieugebonden, juridische en technische ondersteuning. Sommigen van deze dienstverlenende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bieden ook ondersteuning aan van sociale-culturele aard.

In Vlaanderen zijn er 11 dienstverlenende streekintercommunales. Tabel 16 geeft een overzicht van deze 11 streekintercommunales en het aantal aangesloten gemeentebesturen. Soms zijn ook politiezones en hulpverleningszones lid van de streekintercommunale.

De **diversiteit** tussen de streekintercommunales is groot. Zowel qua aantal aangesloten gemeentebesturen als wat betreft de activiteiten en diensten die worden aangeboden. Sommigen zijn bijvoorbeeld actief op vlak van Versterkt Streekbeleid, organiseren het burgemeestersoverleg en/of bieden ondersteuning bij wijkwerken. Sommige intercommunales omvatten een welbepaalde regio waarbinnen het burgemeestersoverleg plaatsvindt dat bovendien gekoppeld is aan het verstrekt Streekbeleid. Bijvoorbeeld Interleuven organiseert voor de regio Oost-Brabant het Burgemeestersoverleg waarbinnen ook de afstemming gebeurt over de Taskforce Spitsregio Leuven (het ESF-project Versterkt Streekbeleid). Maar dat is lang niet overal zo. Sommige streekintercommunales zijn slechts als partner betrokken bij de sociaaleconomische streekontwikkeling (en niet als trekker).

⁵⁹ Rottiers, T., Thomas, S., Palmaers, B. (2019). Gemeentelijk economisch beleid. Brussel: Politeia.

Sommige streekintercommunales hebben zichzelf geprofileerd als **trekker van de regiovorming**. Een voorbeeld is IGEMO die de regiowerking Rivierenland heeft opgezet met de deelnemende gemeentebesturen. De grote streekintercommunales behelzen soms meerdere regiowerkingen. Bijvoorbeeld de West-Vlaamse Streekintercommunale (WVI) huisvest vier regiowerkingen: Westhoek, Midwest, Brugge – Oostende en een Grensoverschrijdende regiowerking met Frankrijk.

De mate waarin het **middenveld betrokken** wordt in de regiowerking, lijkt ook te verschillen van streek tot streek. Soms wordt hier wel expliciet naar verwezen. Bijvoorbeeld op de website van Interleuven staat: *“Bij de behandeling van dossiers met een regionale focus zijn niet alleen verschillende beleidsniveaus en administraties actoren, ook het middenveld speelt een belangrijke rol. Daarom zal er met KU Leuven, RESOC, VOKA, UNIZO en andere partners uit de regio intensief worden samengewerkt om positieve resultaten te kunnen behalen.”*

Ten slotte moet worden opgemerkt dat in de provincie Limburg geen dergelijke streekontwikkelingsintercommunales actief zijn. De rol van streekontwikkeling wordt daar voornamelijk opgenomen door de Provincie Limburg.

Tabel 16 Overzicht van de 11 streekontwikkelingsintercommunales + IGO

	Hoofdzetel in	Aantal aangesloten gemeenten
Interleuven	Leuven	30
IOK	Geel	29
Intercommunale Haviland	Zellik	35
Intercommunale Leiedal	Kortijk	13
Interwaas	Sint-Niklaas	10
SOLVA	Sint-Lievens-Houtem	21
IGEAN dienstverlening	Wommelgem	30
Veneco	Destelbergen	21
IGEMO	Mechelen	10
WVI	Brugge	54
Intercommunale DDS	Dendermonde	8

De rol van de streekintercommunales inzake stadsregionale beleidsvoering

In een recent rapport van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, wordt ingegaan op de rol van streekintercommunales bij het regionale omgevingsbeleid in Vlaanderen (Schraepen, e.a., 2020)⁶⁰. De auteurs onderzochten **enkele onderzoeksvragen**:

- Klopt het dat vrijwillige samenwerking op structurele grenzen stuit omwille van de verschillende lokale belangen tussen stad en omliggende gemeenten? Of is er sprake van een evolutie in de richting van meer gedeelde regionale belangen zodat vrijwillige samenwerking nu wel een meer effectief en efficiënt arrangement kan zijn?
- Laten de (eigen) bestuursmodellen en de financieringsmogelijkheden toe dat streekintercommunales een belangrijke rol spelen op het bovenlokale niveau?
- Is de intercommunale verbonden met bredere ontwikkelingen in de regio zoals vervoerregio, Verstrekt Streekbeleid, ... en welke impact heeft dat op rol die de intercommunale speelt op de relaties tussen de lokale besturen?

⁶⁰ Zie <https://biblio.ugent.be/publication/8665395/file/8665396.pdf>

Schraepen, e.a. (2020) maken een onderscheid tussen drie niveaus van intergemeentelijke samenwerking waarop de streekintercommunales actief kunnen zijn (m.b.t. gebiedsgerichte beleidsvoering).

Op het **eerste niveau** doen gemeenten een beroep op gezamenlijke dienstverlening – ‘**shared services**’ – om zo schaalgrootte te realiseren en hun bestuurskracht te verhogen (denk aan studiewerk, beleidsondersteuning, consulting, ... binnen de thema's waar de intercommunale expertise rond heeft (bv. ruimtelijke ordering). De laatste jaren is een sterke toename merkbaar van dergelijke intergemeentelijke initiatieven in het kader van **dienstverlening**.

Op het **tweede niveau** is er sprake van intergemeentelijke samenwerking in functie van **gemeentegrensoverschrijdende problematieken** binnen de gemeentelijke taken en bevoegdheden waarbij coördinatie tussen meerdere gemeenten noodzakelijk is. Hier situeert zich bijvoorbeeld het burgemeestersoverleg (informele afspraken), maar het ook gaan over meer geformaliseerde samenwerking (bv. gezamenlijke masterplannen).

Op het **derde niveau** situeren de auteurs samenwerking tussen gemeenten voor **regionaal omgevingsbeleid**. Hier kan het gaan om beleidsmatige, vrijwillige samenwerking tussen gemeenten, maar ook samenwerking waarbij andere bestuursniveaus bij betrokken zijn zoals de provincie of de Vlaamse overheid binnen bepaalde projecten of programma's.

Het onderzoek focuste voornamelijk op het derde niveau van samenwerking binnen de streekintercommunale, en ook op het tweede niveau. Het eerste niveau (gedeelde dienstverlening) werd niet meegenomen in het onderzoek, omdat dit geen bovenlokale beleidsafstemming vergt. Het rapport trekt een aantal interessante **conclusies**, die relevant zijn voor de plannen van de Vlaamse regering inzake regiovorming.

Zo stellen de onderzoekers dat de regionale agendasetting binnen de streekintercommunale inzake het omgevingsbeleid doorgaans beperkt blijft. Waar deze discussies wel gebeuren, zou dit bovendien ernstig belemmerd worden door het onduidelijke engagement van de Vlaamse overheid en door de mogelijke financiële gevolgen voor de gemeenten. De onderzoekers concluderen dat er een **sterk centraal beleidskader nodig** is en dito (Vlaamse) budgetten. Bovendien hebben de streekintercommunales het gevoel dat zij geen bevoorrechte partner zijn voor de Vlaamse overheid voor het regionaal beleid en interbestuurlijke dialoog.

Lokale bestuurders zouden ook vaak een beperkte regionale reflex hebben waardoor de **lokale belangen sterk domineren** binnen de intercommunale werking. Bovendien zijn in heel wat regio's de **klassieke spanningen tussen steden de omliggende gemeenten** nog steeds aanwezig.

Een andere uitdaging, stelt zich in de **financiering** van streekintercommunales. De klassieke inkomstenbronnen (bv. verkoop van gronden) drogen stilaan op, waardoor ze op zoek moeten gaan naar andere inkomsten. De bestaande subsidiekanalen voor de regionale werking zouden te beperkt zijn om de continuïteit te garanderen. De algemene conclusie van de onderzoekers luidt: *“Dit alles maakt dat stadsregionaal beleid omtrent ruimtelijke omgevingskwesties vanuit een regionale beleidsagenda, binnen de huidige werking van de streekintercommunales nauwelijks effectief aan de orde is”*.

Ten slotte wijzen de onderzoekers op een potentieel nieuwe rol voor de streekintercommunales, namelijk het opnemen van een actieve rol in interbestuurlijke kaders waar het niet langer om de vrijwillige samenwerking gaat, maar waar de Vlaamse overheid in bepaalde materies een sturende rol speelt en meebepaalt dat het hier niet langer om vrijwillige samenwerking gaat (bv.

vervoerregio's). Sommigen hebben deze rol reeds opgenomen, anderen nog niet. Veel hangt af van de verhoudingen tussen de gemeenten en de legitimiteit die de intercommunale bij de gemeenten heeft opgebouwd. Volgens de onderzoekers ligt hier evenwel een veel groter potentieel voor de streekintercommunales om die (faciliterende en ondersteunende) rol op te nemen, dan tot nu toe door de Vlaamse overheid werd gezien en gebruikt.

VLINTER

Vlinter is het samenwerkingsverband van de twaalf Vlaamse intergemeentelijke verenigingen voor streekontwikkeling en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG).⁶¹ Dit zijn de 11 die opgelijst staan in Tabel 16 aangevuld met IGO (een dienstverlenende intergemeentelijke vereniging actief in het arrondissement Leuven).

In 2019 heeft Vlinter een memorandum geschreven waarin volop de kaart getrokken wordt van het regioverhaal. Volgens Vlinter moeten de Burgemeestersoverleggen de spil vormen van regionale samenwerking voor afstemming, planning en uitvoering van gemeentegrenzenoverschrijdende materies. De **burgemeesters** worden gezien als de 'politieke verbinders'. Hun visie accordeert met de visie van de Vlaamse regering: er moet een rationalisatie komen van de bestuurlijke tussenruimte waardoor verschillende beleidsvelden beter op elkaar kunnen inhaken op streekniveau.

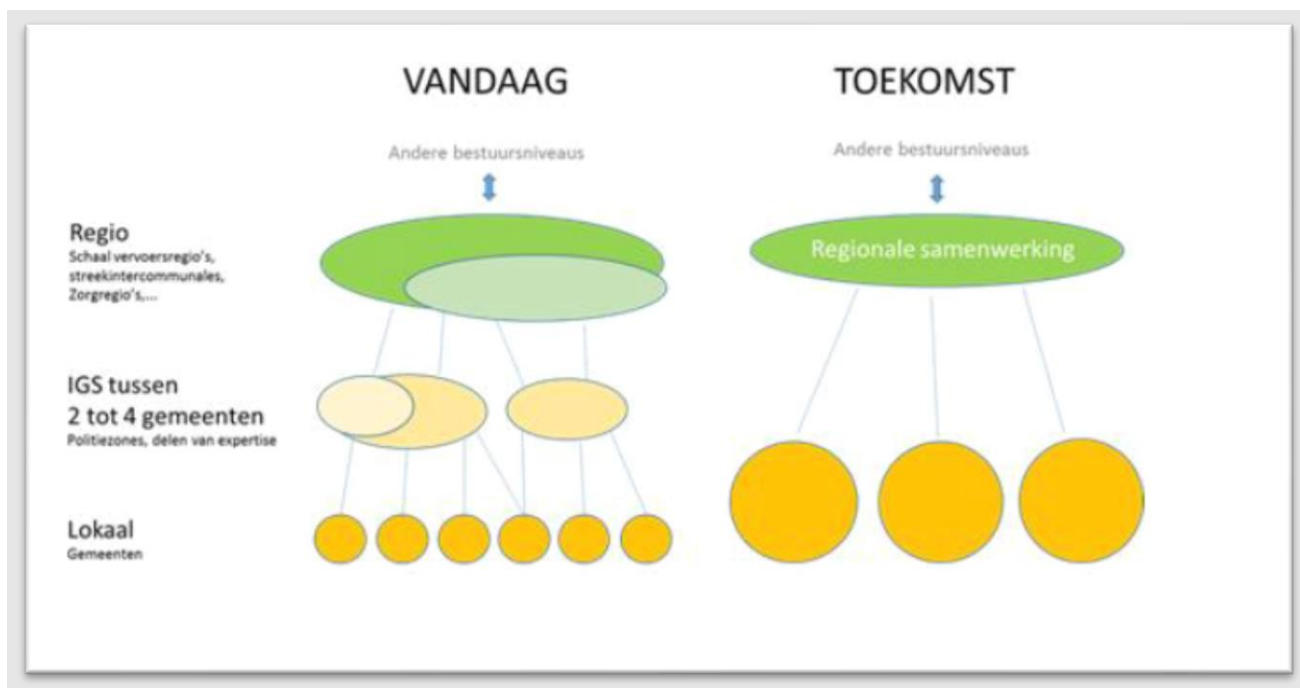
Vlinter stelt een regioschaal voor met een **20-tal regiowerkingen** waar de vele samenwerkingsvormen naartoe kunnen groeien. De regio's **sluiten idealiter aan bij de sociaaleconomische realiteit in de streek**. Om hiertoe te komen, moet gekozen worden voor een aanpak van onderuit. De gemeenten moeten dus nemen het initiatief. Vlinter wil geen extra bestuursniveau maar wel "*beslissingsfora voor gebiedsgerichte materies*". Dit moet gepaard gaan met een (zoektocht naar) een **governance-model voor samenwerking** op intergemeentelijk niveau. Streekontwikkeling impliceert bovendien ook samenwerking met andere bestuursniveaus en met stakeholders uit de regio. Ook dit vergt een bepaalde governance-aanpak waarnaar men nog is. Een ander groot vraagstuk is de **financiële onderbouw** van de regiovorming: welke vereveningsmechanismen moeten er zijn voor de billijke verdeling van de baten en lasten van de vele regionale projecten? Hier heeft men nog geen standpunt over ingenomen, behalve dat dit onderzocht moet worden.

In het memorandum wordt op een visuele manier weergegeven welk bestuurlijk model Vlinter voor ogen heeft (zie Figuur 15). Drie zaken vallen op:

- De **kleinere** intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS tussen 2 tot 4 gemeenten) **verdwijnen volledig**.
- Er komt **één regionaal samenwerkingsverband** waarbinnen alle regionale samenwerkingen clusteren. De schaal van de regio is de schaal van vervoerregio's, zorgregio's, streekintercommunales, ...
- Op het niveau van de gemeenten is er ook een verschil tussen de situatie vandaag en de situatie in de toekomst: **minder en grotere lokale besturen** (hetgeen fusies impliceert).

⁶¹ Zie <http://www.vlinter.be/>

Figuur 15 De transitie van het bestuurlijke model volgens Vlinter (2019)



In memorandum van Vlinter wordt ook nagedacht over de **samenwerking met andere actoren**, waaronder middenveld en Vlaamse overheid. Op basis van interviews met burgemeesters, directeurs, experts en coördinatoren kwam men tot de volgende conclusies:

- Opgelegde vormen van samenwerking worden als negatief beschouwd, met **RESOC's als bad practice**
- **Lage appreciatie voor het gestructureerde middenveld** (geldt voor zowel de klassieke sociale partners als voor nieuwere organisaties)
- Groeiende interesse voor (samenwerking met) ongestructureerde wereld van **burgerinitiatieven**
- Het belang van de provincie als politiek bestuur wordt niet bevestigd
- De **relatie met Vlaanderen is complex**. Enerzijds wil men duidelijkheid vanuit Vlaanderen, anderzijds wil men geen bemoeizucht of regeldrift vanuit Vlaanderen.
- De **verkokering** vanuit Vlaanderen wordt aangeklaagd.

Ten slotte lijken een aantal regiowerkingen inspirerend te zijn als goed voorbeeld. Er wordt verzen naar het model Leiedal, het model Igemo en het model Midwest als inspirerende governance-modellen.

Versterkt Streekbeleid

Vlaanderen kent een lange traditie van een steun- en ontwikkelingsbeleid van Vlaamse subregio's. De afgelopen jaren was dit in de vorm van het 'Versterkt Streekbeleid'. Het **Versterkt Streekbeleid** verwijst naar de driejarige projectperiode (2016-2019) waarbij streekplatformen werden gefinancierd. De huidige projecten lopen – na een korte verlening – af in juli 2020. In het Vlaams regeerakkoord staat dat de financiering van Versterkt Streekbeleid niet verlengd worden. De vraag die zich stelt is wat is de toekomst van het (sub)regionaal streekbeleid? In het Vlaams regeerakkoord staat wel deze passage:

“We ontwikkelen een beleid voor subregionale slimme specialisatie, waarmee we het regionale economisch weefsel Vlaamsbreed helpen transformeren. We ondersteunen provincies en streken om met betrokkenheid van regionale sociale partners en stakeholders een strategie uit te werken en op te volgen.”

In 2019 werd een evaluatiestudie uitgevoerd over het Versterkt Streekbeleid door IDEA Consult in opdracht van de Vlaamse overheid⁶². In het rapport wordt eerst de historiek geschetst. Samengevat kende het steun- en ontwikkelingsbeleid voor de Vlaamse subregio's gedurende de laatste 50 deze **historiek**⁶³:

- Sinds 1958: Stelsel van expansiesteun aan bedrijven in 15 ontwikkelingsgebieden
- Jaren 1950 en 1960: oprichting van Intercommunales voor Streekontwikkeling
- Begin jaren 1970: staatssecretarissen voor streekeconomie
- 1970: oprichting van Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen (GOM) (intussen getransformeerd tot Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen (POM))
- 1990: hervorming van Europese structuurfondsen. Impulsgebiedenbeleid zorgt voor de ontwikkeling van gecoördineerde ontwikkelingsstrategieën en projectsubsidies.
- 1995: Streekplatformenbeleid zorgt voor een verruiming naar alle regio's in Vlaanderen.
- 2005: RESOC-decreet: oprichting van Regionaal Sociaal-Economisch Overlegcomité (fusie van Streekplatformen en Subregionale Teverkstellingscomités (STC's).
- 2015: Conceptnota 'Naar een versterkt streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid. Projectmatige ondersteuning van het streekbeleid.
- 2020: Einde van de financiering van het Versterkt Streekbeleid.

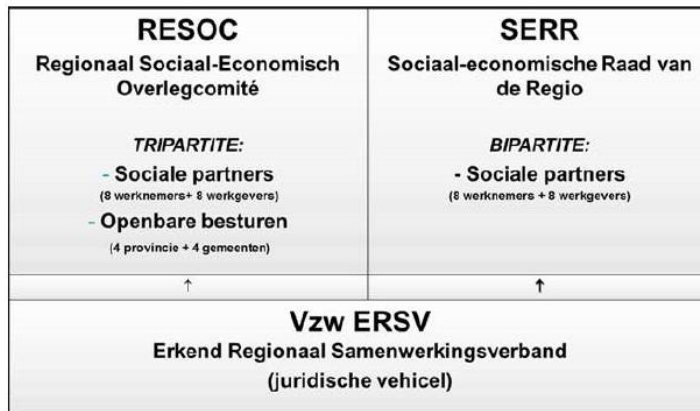
Met het Versterkt Streekbeleid wilde men **een breuk** realiseren met de periode van de **RESOC's** die eraan voorafging. De gewenste verandering situeerde zich op twee vlakken: 1) van overleg naar actie en 2) een grotere betrokkenheid van lokale besturen. In de praktijk was er wel een grote continuïteit. De gebiedsomschrijvingen de samenstellingen van de samenwerkingsverbanden bleven grotendeels dezelfde.

Figuur 16 toont hoe de overlegstructuur op subregionaal niveau eruit zag tijdens de RESOC-periode. Naar analogie met de SERV en VESOC op Vlaams niveau was er op subregionaal niveau sprake van SERR's en RESOC's. Het RESOC was bevoegd voor het ontwerpen en opvolgen van een **streekpact**. De SERR adviseerde over de diversiteitsplannen en het jaaractieplan van de VDAB. Er waren 15 RESOC's en 13 SERR's in Vlaanderen. Figuur 17 toont de gebiedsindelingen van de RESOC's. De gebieden waren: Westhoek, Oostende, Brugge, Midden-West-Vlaanderen, Zuid-West-Vlaanderen, Meetsjesland-Leiestreek en Schelde, Gent en Gentse rand, Zuid-Oost-Vlaanderen, Waas en Dender, Antwerpen, Machelen, Halle-Vilvoorde, Kempen, Leuven en Limburg.

⁶² Zie <https://www.vvsg.be/Sociaal%20beleid%20en%20werk/Vreemdelingen%20documenten/Evaluatierapport%20Versterkt%20Streekbeleid%20-%20eindversie.pdf>

⁶³ Ronsse, S., Vanoeteren, V. & Van Herck, B. (2019). Tussentijdse evaluatie versterkt streekbeleid. Brussel: IDEA

Figuur 16 Structuur van RESOC en SERR (IDEA, 2019)



Figuur 17 RESOC gebiedsindeling (Temmerman, e.a.)⁶⁴



In 2015 maakte de Vlaamse regering in de conceptnota Versterkt Streekbeleid, een analyse van de werking van de RESOC-structuur. Een aantal **knelpunten** kwamen naar voren:

- Gebrek aan hefboomen om tot daadkrachtige samenwerking te komen
- Beperkt draagvlak in de regio
- Geringe beleidsmatige vertaalslag van het streekpact

Als oplossing werd het lokale bestuursniveau naar voren geschoven als geschikt niveau om te komen tot een gedragen streekbeleid. In 2016 kwam er een projectoproep voor het Versterkt Streekbeleid via het ESF-agentschap. Lokale besturen konden projectsubsidies aanvragen voor bovenlokale projecten (met een schaalgrootte van minstens 150.000 inwoners en minstens 5 gemeenten). Lokale besturen dienden ook in te staan voor 50 % van de financiering. Er werden 14 projectvoorstellen (van samenwerkingsverbanden of 'streekplatformen') aanvaard. Figuur 18 toont de kaart van deze samenwerkingsverbanden.

⁶⁴ Temmerman, C., De Rynck, F., Wayenberg, E. & Voets, J. (2015). Gevalstudie sociaaleconomische streekontwikkeling. Een onderzoek naar de prestaties van regionale netwerken, de rol van de Vlaamse overheid en de impact van lokale dynamiek. Leuven: SBOV.

Figuur 18 Samenwerkingsverbanden Versterkt Streekbeleid (IDEA, 2019)



Het evaluatierapport over het Versterkt Streekbeleid, kwam tot een **aantal conclusies**:

- 1) De **actiegerichtheid** van de samenwerkingsverbanden was toegenomen (ten opzichte van de RESOC-periode) maar er bleef veel aandacht gaan naar overleg en netwerking. Vaak bleef men steken op het niveau van 'acties formuleren' en bleef de effectieve uitvoering achter (omwille van meerdere redenen)
- 2) De **betrokkenheid / belangstelling van de lokale besturen** was een pijnpunt. De reden zou zijn dat de streekplatformen niet altijd een sterk mandaat kregen vanuit de Vlaamse overheid.
- 3) Binnen het Versterkt Streekbeleid was het **gewicht duidelijk verschoven** van de sociale partners en het middenveld **naar de lokale besturen**. Er was grote variatie in Vlaanderen wat betreft de provinciale betrokkenheid.
- 4) De **schaal** van de samenwerkingsverbanden was een geschikte schaal voor regionale samenwerking. Ze convergeert met de schaal van de vervoerregio's.
- 5) De platformen hebben zich meer en meer **geïntegreerd in de werking van** streekintercommunales of provinciale organen zoals de POM's. Dit past in de beweging van het bundelen van capaciteit op het regionale niveau.
- 6) **Veel mensen zijn actief op het regionale niveau** – intercommunales, Vlaamse overheid, provinciebesturen, regionale organisaties, steden – maar teveel naast elkaar. Omdat de medewerkers uit verschillende structuren opereren, is er een **gebrek aan synergie**.
- 7) De streekplatformen **vragen formele erkenning** van Vlaanderen. Dat uit zich in een duidelijke rol of mandaat en een structurele financiering.

In het evaluatierapport over het Versterkt Streekbeleid wordt gewezen op de verwevenheid tussen de (evaluatie van) streekplatformen en een aantal **actuele bestuurlijke tendensen** (IDEA, 2019). Tabel 17 vat deze analyse samen.

Tabel 17 Actuele bestuurlijke tendensen uit zich in het Versterkt Streekbeleid (IDEA, 2019)

Bestuurlijke tendens	... uit zich in het Versterkt Streekbeleid
Verstreken van de lokale autonomie	Ruime vrijheidsgraden voor lokale besturen (en andere actoren) inzake samenstelling, aanpak en inhoudelijke invulling van het Versterkt Streekbeleid
Herdenken van de lokale bestuursschaal	Er zijn grote verschillen in de schaal van de samenwerkingsverbanden. Een evaluatievraag is dan ook: hebben de streekplatformen een gepaste schaal voor de rol die ze moeten vervullen
Versterken van het streekniveau	De conceptnota 'Versterkt Streekbeleid' schoof het regioniveau naar voren als het geschikte niveau om een integraal streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid vorm te geven. Toch zijn er grote uitdagingen aan de werking op regionale schaal: met name vragen rond vertegenwoordig, terugkoppeling, besluitvorming, en al dan niet vaste regio-afbakeningen en vragen over de samenwerking tussen publieke en private actoren en de samenwerking tussen bestuurslagen (vb. gemeente-provincie).
Coproductie van beleid	Versterkt Streekbeleid vertrok vanuit de gedachte van coproductie van beleid tussen besturen en maatschappelijke actoren. Coproductie van beleid veronderstelt bepaalde vaardigheden van zowel medewerkers als politici en een bestuurscultuur die openstaat voor initiatief vanuit de samenleving.

Provinciale ontwikkelingsmaatschappijen

In Vlaanderen zijn er vijf provinciale ontwikkelingsmaatschappijen. De POM's kunnen op autonomie wijze hun opdrachten operationeel uitvoeren. De kern van de activiteiten situeert zich rond bedrijfsversterkende projecten en de versterking van de bedrijfsinfrastructuur (Rottiers, e.a., 2019). Er lijkt dus wel wat overlap te bestaan tussen de opdrachten van de POM's en de activiteiten van de streekintercommunales. In Tabel 18 staat voor elke POM een omschrijving van de missie en opdrachten zoals op de eigen website staat aangekondigd.

Tabel 18 Vijf provinciale ontwikkelingsmaatschappijen in Vlaanderen

	Missie en opdracht
POM West-Vlaanderen	POM West-Vlaanderen voert het sociaal-economisch beleid van de Provincie West-Vlaanderen uit en focust hierbij op de thema's innovatie, ondernemerschap, transport & logistiek en arbeidsmarkt. POM West-Vlaanderen brengt de juiste partners en kennis samen zodat West-Vlaamse ondernemers kunnen groeien en ondernemen op hoog niveau.
POM Antwerpen	De POM Antwerpen heeft als missie het aanbieden van bedrijfskavels en kantoorruimte. We focussen op de uitgifte van gronden, het aanleggen van gezamenlijke water- en groenbuffers, een vlotte mobiliteit en ontsluiting en het herwaarderen in het algemeen van bestaande bedrijventerreinen in onze provincie.
POM Limburg	POM Limburg is de organisatie die instaat voor de uitvoering van het sociaaleconomisch beleid van de provincie Limburg. De werking spitst zich toe op drie grote domeinen: Ruimtelijke Economie, Kennisverzameling en kennisdeling, Platform- en projectwerking rond 8 speerpuntsectoren. POM Limburg participeert voorts in innovatieve hefboomprojecten zoals bedrijfsinfrastructuren.
POM Vlaams-Brabant	De POM Vlaams-Brabant staat in voor het uitvoeren van het sociaal-economisch beleid van de provincie Vlaams-Brabant. Het ter beschikking stellen van kwaliteitsvolle infrastructuur aan het bedrijfsleven vormt de kerntaak van de POM. Initiatieven zijn: het ontwikkelen van nieuwe bedrijventerreinen, de reconversie van Brownfields, het duurzaam beheren van bedrijventerreinen, mee besturen van bedrijvent centra verspreid over de provincie. Met strategische projecten in de sectoren logistiek en voeding en met het Luchthavenhuis is de POM bovendien pionier in de versterking van het economisch weefsel in de provincie Vlaams-Brabant.
POM Oost-Vlaanderen	De POM Oost-Vlaanderen pioniert voor een duurzaam, innovatief, toekomstgericht en klimaatgezond Oost-Vlaanderen. We maken het economisch beleid van de Provincie waar door te participeren, te ontwikkelen en te motiveren. De POM ontwikkelt duurzame economische projecten. Als proactieve partner staan we voor samenwerking, identificeren we economische noden en kansen, gaan de uitdagingen aan en brengen deze tot grensverleggende realisaties. We creëren op deze wijze kwalitatieve bedrijfsruimte en versterken de economische speerpuntsectoren van de Provincie.

2.3 Het debat over decentralisatie

Het debat over decentralisatie is een rode draad doorheen het beleidsdomein Binnenlands Bestuur. Vanaf het moment dat Vlaanderen in 2000 (cf. Lambertmontakkoord) de bevoegdheid kreeg voor de organisatie en werking van het lokaal bestuur, heeft de decreetgever steeds het de vraag naar “meer lokale autonomie” ter harte willen nemen.

In het gemeentedecreet van 2005 werden volgende algemene inhoudelijke principes naar voren geschoven:

- 1) deregulering en afstemming van regels voor gemeenten, OCMW's (en provincies)
- 2) meer autonomie
- 3) ruimte voor lokaal maatwerk
- 4) vereenvoudiging

Meer autonomie werd in het gemeentedecreet onder andere omschreven als volgt: *“In uitvoering van het kerntakendebat wordt een beduidend grotere autonomie gegeven aan de lokale besturen. Er wordt een maximale overdracht van bevoegdheden gerealiseerd in toepassing van het subsidiariteitsprincipe.”*

De concrete vertaling van principes als lokale autonomie, lokaal maatwerk en subsidiariteit in de praktijk, lijkt evenwel niet zo eenvoudig. Als we de verschillende beleidsteksten van de afgelopen twee decennia bekijken, komen we tot de conclusie dat lokale autonomie naar voren komt als een permanente zoektocht. In het regeerakkoord van 2014-2019 legde de Vlaamse regering een grote nadruk op sterke steden en gemeenten met meer beleidsruimte. Ook het nieuwe regeerakkoord 2019-2024 engageert zich hiervoor. Er staat:

“De Vlaamse overheid concentreert zich op het definiëren van strategische beleidsambities en de algemene spelregels. Dit betekent dat de lokale besturen meer autonomie krijgen en bevoegdheden om aan deze beleidsambities invulling te geven, waar mogelijk conform het subsidiariteitsprincipe, worden overgeheveld naar het lokaal niveau.”

In de vorige legislatuur werd een paritaire Commissie Decentralisatie opgericht met als doelstelling na te gaan voor welke concrete bevoegdheden de autonomie van lokale besturen verhoogd kon worden. Hieronder komen de conclusies van deze commissie aan bod. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de financiële implicaties van de decentralisatie. Ten slotte wordt ingegaan op de regierol van lokale besturen.

2.3.1 Paritaire Commissie Decentralisatie

De paritaire Commissie Decentralisatie werd opgericht in 2014 en was samengesteld uit vertegenwoordigers van de Vlaamse regering, de VVSG en de VVP (Vereniging van Vlaamse Provincies). De commissies werkte in 7 inhoudelijke werkgroepen volgens 7 gekozen beleidsdomeinen waar de vraag naar meer decentralisatie het grootst was. De werkgroepen waren:

- De werkgroep Organieke Regelgeving (o.l.v. kabinet minister Homans)
- De werkgroep Welzijn (o.l.v. kabinet minister Vandeuren)
- De werkgroep Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu (o.l.v. kabinet minister Schauvliege)
- De werkgroep Mobiliteit (o.l.v. kabinet minister Weyts)
- De werkgroep Economie en Werk (o.l.v. kabinet minister Muyters)

- De werkgroep Wonen (o.l.v. kabinet minister Homans)
- De werkgroep Vrije Tijd (o.l.v. kabinet minister Gatz)

In 2015 werd het eindverslag van de Commissie Decentralisatie gepubliceerd⁶⁵. Daarin stonden per beleidssector de concrete afspraken voor het vergroten van de beleidsruimte van lokale besturen. In juni **2019** verscheen het **slotrapport** van de paritaire Commissie Decentralisatie⁶⁶. In dat slotrapport werd nagegaan of de Vlaamse regering geslaagd was in haar opzet.

Het slotrapport evalueerde of de drie strategische doelstellingen die de Vlaamse Regering zichzelf had gesteld, werden bereikt:

- 1) de integratie van de sectorsubsidies in het gemeentefonds
- 2) de vereenvoudiging van het organieke kader
- 3) de paritaire Commissie Decentralisatie zelf

Wat betreft de eerste doelstelling, was de conclusie dat de Vlaamse regering haar beloftes heeft waargemaakt. Er is gekozen voor **meer basisfinanciering** door de inkanteling van de sectorsubsidies in het gemeentefonds. Dit heeft geleid, aldus de commissie, tot een forse toename van de algemene financieringsmiddelen en een vermindering van de planlasten en rapporteringsverplichtingen.

Wat betreft de vereenvoudiging van het organieke kader, heeft het **decreet Lokaal Bestuur** van 22 december 2017 gezorgd voor een vereenvoudiging van de bestuurlijke regels en minder detaillistische regelgeving. Ook is de commissie positief over de nieuwe regels voor het bestuurlijk toezicht en de aanpassing aan de regels van de beleids- en beheerscyclus (BBC). Het nieuwe decreet laat ook meer beleidsruimte wat betreft burgerparticipatie en nam bepaalde drempels weg voor digitalisering.

Wat betreft de paritaire Commissie Decentralisatie, luidt de conclusie dat de methodiek van de commissie geleid heeft tot **concrete afspraken**. Het slotrapport komt tot de conclusie dat aan bijna alle afspraken (geconcretiseerd in 42 fiches) gevolg werd gegeven. De implementatie van deze afspraken was de eindverantwoordelijkheid van de functioneel bevoegde ministers. De minister van Binnenlands Bestuur was de coördinerende minister. De methodiek van de commissies was gekenmerkt door gelijkwaardigheid tussen de bestuursniveaus (paritair), politiek engagement van de functioneel bevoegde ministers en een strakke timing.

Hieronder vatten we per werkgroep de conclusies van de paritaire Commissie Decentralisatie samen.

Werkgroep Organieke regelgeving

Voor de werkgroep Organieke regelgeving was een **versoepeling van het Vlaamse regelgevend kader inzake personeels- en organisatiebeleid** belangrijk. Diverse aanpassingen en vereenvoudigingen werden doorgevoerd en overgenomen in het **decreet Lokaal Bestuur**. Er is ook gestart met de voorbereiding van de minimale voorwaarden voor de rechtspositieregeling van het personeel van lokale en provinciale besturen. Dit zal in de nieuwe legislatuur wellicht worden verdergezet.

⁶⁵ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/decentralisatie/eindverslag-26-juni-2015>

⁶⁶ https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/strategische_projecten/Decentralisatie/20190607_slotrapport_decentralisatie.pdf

Werkgroep Wonen

De werkgroep Wonen vertrok van het uitgangspunt dat het lokale bestuur de aangewezen **regisseur** is van het **lokale woonbeleid**. Bestaande drempels in de regelgeving om deze rol te kunnen waarmaken werden geïdentificeerd. Een aantal zaken werden aangepast.

In het **grond- en pandendecreet** werd de verplichting om minstens 25% van de onbebouwde percelen aan te wenden voor de realisatie van het bindend sociaal objectief, geschrapt (behalve voor gemeenten die “kennelijk te weinig inspanningen leveren”).

Verder werden decretale aanpassingen gedaan zodat gemeenten zich kunnen ontvoogden zodat ze een eigen beleid kunnen voeren inzake verwaarlozing, ongeschikt- en onbewoonbaarheid en leegstand. Voor **leegstand** was het de bedoeling dat de Vlaamse overheid volledig zou terugtreden waardoor dit een autonome bevoegdheid van het lokale bestuur wordt.

Voor **sociale woningbouw** werd het Procedurebesluit Wonen (dat de procedure voor de planning, programmatie en realisatie van sociale woonprojecten bevat) geëvalueerd door het agentschap Wonen-Vlaanderen in samenwerking met de VMSW. Er werd een nieuw Procedurebesluit Wonen goedgekeurd in 2017. De bindende advisering door het agentschap Wonen-Vlaanderen werd geschrapt. Er werd rekening gehouden met planlastenvermindering en lokale flexibiliteit.

Wat betreft de **toewijzing van sociale woningen** werd afgesproken om een administratieve vereenvoudiging van het Kaderbesluit Sociale Huur door te voeren en de lokale autonomie te verhogen. De bestaande regelgeving werd geëvalueerd door het Steunpunt Wonen. Omdat sommige voorstellen redelijk ingrijpend waren, is gekozen voor een gefaseerde aanpak. Er werd een ontwerpregelgeving opgesteld waarin onder andere het goedkeuringstoezicht op het lokaal toewijzingsreglement vervangen wordt door een vernietigingstoezicht.

Ten slotte hechtte de werkgroep Wonen veel belang aan capaciteitsopbouw door **intergemeentelijke samenwerking** voor het lokaal woonbeleid. Vlaanderen heeft sinds 2007 intergemeentelijke projecten van het lokaal woonbeleid gesubsidieerd. In 2018 werd een nieuw subsidiekader gemaakt voor de legislatuur 2020-2025.

Werkgroep Mobiliteit

De werkgroep Mobiliteit heeft voorstellen gedaan voor het verhogen van de lokale beleidsruimte inzake mobiliteit. De bedoeling is om te evolueren naar een mobiliteitsbeleid dat afgestemd is op de lokale context en noden. Van deze voorstellen werden verschillende zaken gerealiseerd in de vorige bestuursperiode. In 2016 werd een conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende een **kaderdecreet gemeentewegen** besproken in het Vlaams Parlement. Het doel was één eengemaakte regeling voor alle wegen die onder het beheer vallen van lokale besturen.

Veder werd er ingezet op digitalisering en administratieve lastenverlaging. Zo was er het project **Lokale Besluiten als geLinkte Open Data** (LBLOD) om lokale besturen in staat te stellen om op een gemakkelijke manier aanvullende verkeersreglementen (en andere besluiten) gelinkt te publiceren en data te laten doorstromen naar andere toepassingen zoals de Verkeersbordendatabank⁶⁷.

⁶⁷ <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/lokale-besluiten-als-gelinkte-open-data>

In 2017 werd de studie “Robuust Wegennetwerk Vlaanderen” uitgevoerd ter voorbereiding van de **(her)categorisering van het wegennet** door Agentschap Wegen en Verkeer (AWV). In principe is het de bedoeling om in overleg met de gemeenten te komen tot een aangepast en vereenvoudigd wegennetwerk en -beheer. Daarnaast werden de voorbereidingen getroffen voor het herzien van de omzendbrief overdracht gewestwegen (met in principe vereenvoudigingen op vlak van procedure, administratieve en financiële afhandeling). Het instrumentarium voor de overdracht en medebeheer van gewestwegen, werd door AWV gecommuniceerd en digitaal beschikbaar gesteld.

Wat betreft het openbaar vervoer (De Lijn) waren de lokale besturen vragende partij voor meer inspraak. De afspraak was dat er een beter kader zou komen voor medezeggenschap bij de invulling van het aanvullend net en vervoer op maat. Het verbindend netwerk blijft een taak voor de openbare vervoersmaatschappij. Deze principes werden meegenomen in het decreet van 26 april 2019 betreffende de **basisbereikbaarheid** dat een nieuwe richting wil geven aan het mobiliteitsbeleid in Vlaanderen. Om basisbereikbaarheid te garanderen wil men meer vraaggestuurd werken wat betreft het openbaar vervoer. In 2018 werd Vlaanderen opgedeeld in **15 vervoersregio's met bestuurlijke vervoerregioraden**. Deze vervoerregioraden moeten via een nieuwe vorm van bestuurlijke dialoog input en draagvlak voorzien.

De vervoerregioraden werden intussen samengesteld en bevatten vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten, het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, het Agentschap Wegen en Verkeer, de interne exploitant van het kernnet en het aanvullend net (De Lijn), de Vlaamse Waterweg, en een vertegenwoordiger van de provincie indien het grondgebied van de provincie gelijk valt met de afbakening van de vervoerregio (enkel van toepassing in Limburg). De vervoerregioraad is verantwoordelijk voor het opmaken, opvolgen en evalueren van het regionaal mobiliteitsplan. De werkzaamheden van de vervoerregioraden kunnen worden opgevolgd via een website van de Vlaamse overheid⁶⁸. In eerste instantie werden de eerste goedgekeurde regionale mobiliteitsplannen verwacht tegen eind 2020. De minister van Mobiliteit en Openbare Werken heeft de deadline echter met een jaar verschoven.

Wergroep Welzijn

Op 1 januari 2019 trad het **decreet betreffende het lokaal sociaal beleid** gestemd. De bedoeling van het decreet was om de lokale besturen meer doorzettingsmacht te geven in het lokaal sociaal beleid door hen een duidelijke **regierol** te geven. Het decreet regelt de beleidsplanning, de toegankelijkheid van de sociale hulp- en dienstverlening, de coördinatie van vraag en aanbod, de regiefunctie en de problematiek van gecombineerde actor- en regierol.

Eind 2018 heeft de Vlaamse regering ook een besluit goedgekeurd waarin de beleidsprioriteiten staan voor het lokaal sociaal beleid en waarin de subsidiëring wordt geregeld van de samenwerkingsverbanden **Geïntegreerd Breed Onthaal**. De voornaamste opdracht van het Geïntegreerd Breed Onthaal is om de rechten van burgers te verkennen en te realiseren via een netwerkaanpak⁶⁹. Lokale besturen kunnen via een projectoproep een samenwerkingsverband financieel laten ondersteunen. In het samenwerkingsverband moeten minimaal deze actoren betrokken zijn: het OCMW, het Centrum algemeen welzijnswerk (CAW), en de Diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen (DMWZ). Het lokaal bestuur houdt de regie over het

⁶⁸ www.vlaanderen.be/basisbereikbaarheid/vervoerregios

⁶⁹ <https://steunpuntwvg.be/images/swvg-3-rapporten/rapport-ef02-gbo>

samenwerkingsverband en dient de beleidsdoelstellingen van het Geïntegreerd Breed Onthaal te incorporeren in de Beleids- en beheercyclus.

In de werkgroep Welzijn van de Commissie Decentralisatie werd afgesproken om (minstens) de decentralisatie te bekijken van 1) attestering brandveiligheid voorzieningen, 2) adviesrol inzake programma van woon- en thuiszorg en eerstelijnszorg, en 3) regierol buitenschoolse kinderopvang. Decretale aanpassingen werden gevraagd zodat de lokale besturen meer doorzettingsmacht krijgen bij deze zaken.

Enkele concrete realisaties zijn de vertegenwoordiging van de lokale besturen in **de zorgraden van de eerstelijnszones (ELZ)**. De eerstelijnszone is een centraal aspect in de hervorming van de eerste lijn in Vlaanderen. Er zijn 59 eerstelijnszones in Vlaanderen en 1 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁷⁰. Op Vlaams niveau zijn de lokale besturen vertegenwoordigd in VIVEL, het Vlaams Instituut Voor de Eerste Lijn dat sinds 1 mei 2019 erkend en gefinancierd wordt door de Vlaamse Overheid als partnerorganisatie voor de eerste lijn⁷¹.

Daarnaast kregen de lokale besturen ook inspraak in de programma van **kinderopvangplaatsen**. De VVSG zal overleggen met Kind & Gezin hoe lokale besturen versterkt kunnen worden in hun adviserende rol. Lokale besturen kunnen ook subsidie krijgen om een lokaal loket kinderopvang op te richten in afstemming met het Huis van het Kind. De Huizen van het Kind moeten de speerpunten van het Vlaams gezinsbeleid worden. Het lokale bestuur krijgt wel de regierol.

Wat buitenschoolse opvang betreft, werd in 2016 een conceptnota over de krachtlijnen voor een nieuwe organisatie voor de opvang en vrije tijd van kinderen gemaakt. Op 24 april 2019 keurde het Vlaams Parlement het **decreet buitenschoolse opvang en activiteiten** goed. Dit decreet legt de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten bij het lokaal bestuur. Diverse uitvoeringsbesluiten moeten het decreet verder vorm geven.

Wergroep Economie en Werk

De thema's die werden besproken in de werkgroep Economie en Werk waren: Ambulante handel, Integraal handelsvestigingsbeleid, tijdelijke werkervaring en wijk-werken, en structurele samenwerking tussen VDAB en lokale besturen.

Wat betreft **ambulante handel** (markten en kermissen) werd afgesproken dat het Vlaamse kader zich zou beperken tot de hoofdlijnen om lokale besturen meer beleidsruimte te geven in deze zeer plaatsgebonden aangelegenheid. Deze decentralisatie-oefening heeft geleid tot enkele aanpassingen aan wetgeving.

Wat betreft **Integraal Handelsvestigingsbeleid** werd een decreet goedgekeurd in 2016. Lokale besturen kunnen vandaag via een stedenbouwkundige verordening zelf kernwinkelgebieden, detailhandelszones en winkelarme gebieden afbakenen. Lokale besturen kunnen via een lokale / provinciale visie hun handelsvestigingsbeleid vormgeven. Gemeenten kunnen ook met ontwikkelaars of exploitanten handelsvestigingsconvenanten afsluiten over gezamenlijke initiatieven en de betrokkenheid bij het kernversterkend beleid van de gemeente⁷².

⁷⁰ <https://www.zorg-en-gezondheid.be/eerstelijnszones-en-zorgraden>

⁷¹ <https://www.vivel.be/>

⁷² <https://www.vlaio.be/nl/andere-doelgroepen/lokale-besturen/integraal-handelsvestigingsbeleid/integraal>

In de werkgroep Economie en Werk werden ook afspraken gemaakt over de **activeringsinstrumenten tijdelijke werkervaring en wijk-werken**. Er was een engagement om te komen tot één systeem van tijdelijke werkervaring (TWE) waarbij verschillende maatregelen zouden worden geïntegreerd, zoals PWA, art.60§7/61, gesco's en WEP+. In de werkgroep werd gewezen op het belang van lokale autonomie. Bijvoorbeeld "*het OCMW beslist autonoom over de instroom in TWE of over de instroom in sociale economie i.k.v. TWE*". Differentiatie tussen lokale besturen moest dus mogelijk zijn.

Wat is er gerealiseerd? Sinds 1 januari 2017 is het **decreet en uitvoeringsbesluit tijdelijke werkervaring** van toepassing waarin bepalingen staan over o.a. de leefloongerechtigden, art. 60'ers. In 2018 is er afstemming geweest met de VVSG over de nieuwe aanvraagprocedure voor afwijkingen op de Vlaamse activiteitenlijst wijk-werken. Via het stelsel '**wijk-werken**' kunnen werkzoekenden met een gebrek aan recente werkervaring die nog niet in het gewone arbeidscircuit terecht kunnen, tijdelijk werkervaring opdoen in een laagdrempelige werkomgeving dicht bij huis. Ook gemeenten en OCMW's kunnen een beroep doen op wijkwerkers (naast particulieren, vzw's, niet-commerciële vereniging of land- en tuinbouwbedrijven) die gedurende enkele uren per week klusjes kunnen uitvoeren. De langdurig werkzoekende wordt daarvoor vergoed met wijk-werkcheques. Na maximaal 12 maanden volgt een nieuwe stap in de begeleiding naar werk. Sinds 1 januari 2018 vervangt wijk-werken het vroegere PWA-stelsel⁷³.

De lokale besturen hebben de regierol gekregen voor wijk-werken. Concreet moeten lokale besturen op zoek gaan naar noden die met wijk-werken kunnen worden ingevuld. Lokale besturen krijgen de mogelijkheid om een **lokale activiteitenlijst** aan te leggen. Er moet echter voor gewaakt worden dat er geen verdringing ontstaat van reguliere tewerkstelling (cf. niet-verdringingsprincipe). In 2018 hebben de VDAB en de VVSG een algemeen afsprakenkader omtrent wijk-werken afgesproken.

In 2015 heeft de Raad van Bestuur **VDAB** beslist om een Centrale werkgroep lokale besturen op te richten. Deze werkgroep heeft als doel beleidsadviezen te formuleren over beleid en beleidsuitvoering op het raakvlak tussen Vlaamse en lokale werk- en arbeidsmarktmateries. In 2016 kwamen er ook **Provinciale Werkgroepen Lokale Besturen** en een overlegstructuur voor VDAB Brussel. Andere initiatieven die genomen werden om de structurele samenwerking tussen VDAB en lokale besturen te versterken waren o.a. het afsluiten van een **Partnerschapsovereenkomst VDAB-VVSG** (2017) en een website met informatie voor lokale besturen en OCMW's⁷⁴. In elke provincie is een VDAB-netwerkmanager aangesteld als contactpersoon voor lokale besturen; Gent en Antwerpen hebben een eigen VDAB-stadsmanager. In 2019 is er een werkgroep wijk-werken opgericht om de samenwerking te faciliteren tussen VDAB, VVSG en de wijk-werkorganisatoren.

Werkgroep Ruimte en Leefmilieu

Op vlak van Ruimte en Leefmilieu wilden de gemeenten vooral een **verlichting van de werklust en procedures**. Enerzijds wilden men een aantal concrete aanpassingen aan de regelgeving, en anderzijds was er nood aan "decretale rust". Het slotrapport van de Commissie Decentralisatie gaat in op de afspraken en realisaties op vlak van:

- Advisering

⁷³ <https://www.vlaanderen.be/wijk-werken>

⁷⁴ <https://partners.vdab.be/lokalebesturen>

- Verordeningen: onderzoek randvoorwaarden (geen akkoord)
- Bindend gedeelte structuurplanning
- Levensduur ruimtelijke structuurplannen
- Vergunningsplicht vrijgestelde handelingen
- Beroepen vergunningen (geen akkoord)
- Onteigeningsdecreet
- Projectvergadering
- Optimalisatie omgevingsvergunning (geen akkoord)
- Actualisering regelgeving reclame
- Aantal exemplaren vergunningsaanvraag (geen akkoord)
- Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (geen akkoord)
- Integrale omgevingsplanning
- Dwangsommen bij milieuovertreding (geen akkoord)
- Nominatieve bevraging toezichthouders
- Mogelijkheid procederen inwoners namens gemeenten (geen akkoord)
- Opmaak milieuhandhavingsprogramma (geen akkoord)
- Rioleringsbeleid en toekennen subsidies
- Handhavingsbevoegdheid voor grachten van algemeen beleid
- Machtiging en decentralisatie statuut gemeentelijke waterlopen
- Meer maatwerk bij uitvoering Materialendecreet
- Planmatig toezicht klasse 2 bedrijven aan Antwerpen
- Natuurbeleid: brede adviezen en vergunningen / machtigingen
- Afschaffen verouderde plannen
- Planbaten en Planschade

Voor een aantal van deze 25 topics is geen akkoord bereikt.

Enkele realisaties zijn het onteigeningsdecreet, de digitale omgevingsvergunning, evolutie richting geïntegreerde omgevingsplanning (met integratie van milieuaspecten in de ruimtelijke planning), enkele wijzigingen in het milieuhandhavingsbesluit, vereenvoudiging van subsidieprocedure voor de aanleg van gemeentelijke riolering, maatwerk voor het lokaal bestuur in het nieuw uitvoeringsplan huishoudelijk afval en gelijkaardig bedrijfsafval (uitvoering Materialendecreet), opleggen van bestuurlijke dwangsommen door lokale toezichthouders, ...

Op 8 december 2017 keurde het Vlaams parlement een decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving goed (de '**codextrein**') waarmee lokale besturen op diverse aspecten meer beleidsruimte kregen.

Werkgroep Vrije Tijd

In 2016 werden 7 voormalige sectorale en voorwaardengebonden subsidiestromen geïntegreerd in het Gemeentefonds. In totaal werd zo meer dan 130 miljoen euro ingekanteld als **onvoorwaardelijke basisfinanciering**. Dit is gebeurd voor:

- Lokaal jeugdbeleid
- Cultuur
- Sport
- Flankerend onderwijsbeleid
- Ontwikkelingssamenwerking
- Integratie
- Kinderarmoede

Door deze afschaffing van deze sectorale subsidies, hebben een aantal departementen en agentschappen hun rol ten aanzien van lokale besturen moeten herzien “*van een subsidiërende en controlerende overheid naar een coachende administratie*”. De Vlaamse overheid wou wel zicht blijven hebben op de sectorale evoluties op lokaal niveau. Anderzijds vroegen de lokale besturen om makkelijk toegang te hebben tot de beschikbare informatie op Vlaamse niveau. Om dit vraagstuk van monitoring op te lossen, werd een **monitoringtool** ontwikkeld waarin een evenwicht gezocht werd tussen enerzijds informatiebehoefte (op Vlaams niveau) en anderzijds lokale beleidsruimte.

Er werd een platform ontwikkeld waarbij alle gegevens van de sectoren cultuur, jeugd, sport kunnen worden ontsloten volgens het principe MAGDA (Maximale GegevensDeling tussen Administraties). Bedoeling is om alle relevante gegevens over vrijetijdsbeleving- en besteding bij elkaar te brengen met oog op zowel dataverzameling, informatiedeling als publieksontsluiting. Deze ambitie resulteerde in het project lokale monitoring en finaal in het product **lokale vrijetijdsmonitor**⁷⁵.

2.3.2 Financiële implicaties van decentralisatie

Extra middelen naar het Gemeentefonds

De tendens van decentralisatie is gepaard gegaan met een groeiende vraag vanwege de lokale besturen naar meer middelen om hun taken te kunnen uitvoeren. De Vlaamse regering wil de lokale besturen daar in volgen. In de Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid staat:

*Lokale besturen moeten uiteraard ook over de nodige middelen beschikken om hun beleidsambities waar te maken. De Vlaamse lokale besturen vertegenwoordigen een belangrijk aandeel in de totale uitgaven en investeringen van de Vlaamse overheden. De lokale financiën staan echter in toenemende mate onder druk, onder meer door de federale tax shift en de stijgende pensioenuitgaven. Daarom organiseert deze regering de grootste financiële ondersteuning voor lokale besturen sinds Vlaanderen op eigen benen staat. Tegen 2025, wanneer de maatregelen op kruissnelheid zijn, gaat **jaarlijks 417 miljoen euro extra naar de lokale besturen, boven op de 3,5% jaarlijkse toename van het Gemeentefonds**. Met deze belangrijke inspanning geeft Vlaanderen de lokale besturen ademruimte om verder te investeren op een voldoende hoog niveau.*

De minister lijkt daar wel meteen een voorwaarde aan de te koppelen, want in de volgende alinea staat: “*Dat betekent ook dat deze lokale besturen moeten beschikken over een solide interne organisatie.*” De beleidsnota legt vervolgens sterke nadruk op de **rol van Audit Vlaanderen** om de lokale besturen te ondersteunen, sensibiliseren en stimuleren om te werken aan organisatiebeheersing.

Volgens de VVSG zijn deze **extra middelen nodig** om lokaal beleid te kunnen voeren. Op basis van de analyse van de meerjarenbegroting (BBC) van de lokale besturen (bron ABB), stelde de VVSG bovendien vast dat de lokale besturen in deze legislatuur voor 13 miljard euro aan investeringen plannen. Dat is 2,5 miljard meer dan in de voorbije legislatuur. Toch leiden die plannen niet tot hogere belastingen. Slechts één op de tien gemeenten verhoogt de belastingen. In 16 gemeenten verschuiven de belastingen en vindt er een **lokale taxshift** plaats: de Aanvullende Personenbelasting (APN) gaat er omlaag, de Opcentiemen op de Onroerende

⁷⁵ <https://www.vrijetijdsmonitorvlaanderen.be/>

Voorheffing (OOV) naar omhoog. De reden waarom de lokale besturen hun belastingen niet verhogen, heeft volgens de VVSG te maken met de extra financiële middelen die de Vlaamse overheid voorziet voor de lokale besturen⁷⁶.

Inkanteling van sectorale subsidies in Gemeentefonds

Naast de extra middelen die naar lokale besturen gaan, is er in de afgelopen beleidsperiode ook een verschuiving geweest in de manier waarop de lokale besturen gefinancierd werden. Dit paste in de doelstelling om de lokale besturen meer autonomie te geven (zie o.a. Witboek Interne Staatshervorming 2011, Planlastendecreet 2011).

In een rapport van het Rekenhof⁷⁷ getiteld “Interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten” (2019) wordt ingegaan op de vraag of de Vlaamse overheid erin geslaagd is om de omslag te realiseren van een sturende en controlerende rol naar een kaderstellende, coachende en ondersteunende rol. Concreet werd deze visie vertaald in de inkanteling in 2015 van 7 subsidiestromen in de algemene, onvoorwaardelijke financiering van het Gemeentefonds (goed voor 131 miljoen euro) (zie Tabel 19).

Tabel 19 Overzicht van de ingekantelde subsidiestromen, bedrag en aantal gemeenten die ze ontvangt

Sector	Aantal ontvangende gemeenten	Bedrag (totaal)
Lokaal Cultuurbeleid	297	84,75 miljoen
Lokaal Jeugdbeleid	299	17,79 miljoen
Lokaal sportbeleid	295	14,45 miljoen
Integratie en inburgering	56	6,17 miljoen
Armoedebestrijding	67	4,18 miljoen
Ontwikkelingssamenwerking	89	2,42 miljoen
Flankerend onderwijsbeleid	35	1,3 miljoen

De conclusies van het rapport van het **Rekenhof** waren:

- dat Vlaanderen niet voorafgaandelijk heeft onderzocht in welke mate de ingekantelde subsidies reeds regulier beleid geworden waren
- dat Vlaanderen niet onderzocht heeft of alle gemeenten wel voldoende bestuurskracht hadden
- dat Vlaanderen haar eigen werking met prioritaire doelstellingen zonder evaluatie opzij geschoven had
- dat Vlaanderen de middelenverdeling over de gemeenten gebaseerd heeft op de vroegere verdeling zonder rekening te houden met veranderende of nieuwe maatschappelijke noden

Een andere belangrijke vaststelling van het Rekenhof was dat de sectoradministraties (van de betrokken beleidsdomeinen) hun nieuwe rol verschillend hebben ingevuld. De sectoren geven aan dat ze door het **wegvallen van de verplichte rapportering**, minder beleidsinformatie hebben over het lokale beleid. Uit het onderzoek van het Rekenhof bleek dat de meerderheid van de lokale besturen wel een grotere autonomie of beleidsruimte ervaart. Deze omslag in de interbestuurlijke verhoudingen tussen Vlaanderen en de lokale besturen, is ook gepaard gegaan met een visie dat lokale besturen meer en meer een “regierol” moeten opnemen deze

⁷⁶ <https://www.vvsg.be/nieuws/geen-wijziging-aan-lokale-belastingen-in-4-van-de-5-gemeenten>

⁷⁷ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1482579>

beleidssectoren. Hieronder gaan we dieper in op de regierol voor lokale besturen, en bekijken we ook andere sectoren (buiten de hierboven besproken sectoren).

2.3.3 Regierol voor lokale besturen

De verschillende initiatieven tot decentralisatie wijst op een omslag in de interbestuurlijke verhoudingen tussen Vlaanderen en de lokale besturen. Dit is gepaard gegaan met een visie dat lokale besturen meer en meer een “regierol” moeten opnemen in diverse beleidssectoren. Dit is met name het geval voor het integratie- en inburgeringsbeleid, het kinderarmoedebeleid, het lokaal sociaal beleid, de sociale economie, de buitenschoolse kinderopvang, het lokaal mobiliteitsbeleid, en het lokaal woonbeleid. Tabel 20 bevat per beleidsdomein een verwijzing naar de passage(s) uit het decreet, besluit of regeerakkoord waar de regierol expliciet bij het lokale bestuur wordt gelegd.

Tabel 20 Meer en meer krijgen lokale besturen een regierol van Vlaanderen in verschillende beleidsdomeinen

Beleidsdomein	Decreet / Besluit	Passage waar de regierol wordt vermeld
Integratie en Inburgering	Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid (2013)	Art 12. Binnen de grenzen van hun grondgebied hebben de steden en gemeenten de regierol over het integratiebeleid. Dat betekent dat ze binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel voor de uitwerking, sturing, afstemming en uitvoering van het inclusieve lokale integratiebeleid zorgen. Ze coördineren de relevante actoren in de eigen stad of gemeente en betrekken de personen, vermeld in artikel 3, eerste lid, 1° en 2°, en hun organisaties bij dat beleid.
Kinderarmoede	Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de armoedebestrijding (2009)	Art. 57/4 Het lokale bestuur neemt een regierol op met betrekking tot de lokale kinderarmoedebestrijding vanuit een lokaal netwerk. Het wijst daarvoor een lokaal aanspreekpunt aan. De acties worden ontwikkeld, geïmplementeerd en geëvalueerd in coproductie met de relevante lokale actoren, in het bijzonder met volwaardige participatie van de kinderen en gezinnen en de actoren die door het decreet erkend en ondersteund worden.
Lokaal sociaal beleid	Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid	HOOFDSTUK 3. Regie van de lokale sociale hulp- en dienstverlening Art. 7 § 1. Het lokaal bestuur heeft de opdracht om het aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening maximaal af te stemmen op de lokale behoeften. De opdracht, vermeld in het eerste lid, heeft minstens betrekking op het bevorderen van overleg en afstemming tussen de lokale actoren om te komen tot een complementair aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening. Het lokaal bestuur kan de opdracht, vermeld in het eerste lid, realiseren in samenwerking met andere lokale besturen. § 2. Als het lokaal bestuur zelf optreedt als aanbieder van lokale sociale hulp- en dienstverlening scheidt het de rol als aanbieder van lokale sociale hulp- en dienstverlening

		voldoende van de rol die het lokaal bestuur krijgt met toepassing van paragraaf 1.
Sociale economie	Decreet betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen (2012)	HOOFDSTUK 9 De regierol van gemeenten op het vlak van de lokale sociale economie. Art 15 § 1. De gemeenten vervullen een regierol op het vlak van de lokale sociale economie. Binnen de perken van het jaarlijks goedgekeurde begrotingskrediet kan de Vlaamse Regering de gemeenten ondersteunen bij de uitoefening van die regierol.
Buitenschoolse kinderopvang	Decreet houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten (2019)	Hoofdstuk 2. Regie, samenwerking en kwaliteit Afdeling 1. Regie Art. 4. Het lokaal bestuur neemt de regie op van buitenschoolse activiteiten en vervult daartoe de volgende opdrachten (...)
Flankerend of lokaal onderwijsbeleid	Regeerakkoord 2014-2019	Gemeenten kunnen desgewenst hun regierol in het kader van lokaal onderwijsbeleid ten volle opnemen, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten. Daarom ontwikkelen we een plan van aanpak om de overdracht van de LOP-werking naar de lokale besturen vlot te regelen zodat opgebouwde expertise niet verloren gaat. De timing laten we sporen met de wijziging van het inschrijvingsdecreet.
Lokaal mobiliteitsbeleid	Regeerakkoord 2014-2019	Het huidige mobiliteitsdecreet versterkt de samenwerking tussen de lokale besturen, de Vlaamse overheid en actoren zoals De Lijn. Het geeft de gemeenten de regierol in handen om het lokale mobiliteitsbeleid proactief vorm te geven. Het mobiliteitsdecreet wordt deze legislatuur geëvalueerd.
Lokaal woonbeleid	Besluit van de Vlaamse Regering over het lokaal woonbeleid (2018)	HOOFDSTUK 2. De gemeente als regisseur van het lokaal woonbeleid Art. 2. De gemeenten hebben conform artikel 28, § 1, van de Vlaamse Wooncode de regierol voor het woonbeleid op hun grondgebied . Dat betekent dat ze binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel zorgen voor de uitwerking, sturing, afstemming en uitvoering van het lokale woonbeleid. Art. 3. Elke gemeente organiseert ten minste tweemaal per jaar een lokaal woonoverleg waarop ze de lokale woonactoren, de lokale welzijnsorganisaties en het agentschap uitnodigt. De gemeente maakt een verslag op van het lokaal woonoverleg en bezorgt het verslag aan de leden en aan het agentschap.

Op vraag van de minister van Binnenlands Bestuur werden in de vorige legislatuur drie studies besteld om te weten te komen hoe lokale besturen concreet vorm gaven aan hun regierol in een specifiek beleidsdomein. Deze studies zijn:

- Wetenschappelijk onderzoek naar instrumenten voor de uitvoering van de regierol van lokale besturen op het vlak van (kinder)armoedebestrijding Artevelde Hogeschool, 2018⁷⁸)
- De invulling en versterking van de regierol van lokale besturen op het vlak van integratiebeleid (KU Leuven, 2018)⁷⁹
- Evaluatie regierol sociale economie (IDEA consult, 2019)⁸⁰

We bespreken hieronder kort de belangrijkste bevindingen en conclusies van deze studies.

Regierol inzake (kinder)armoedebeleid

De studie naar de instrumenten voor de uitvoering van de regierol van lokale besturen op het vlak van (kinder)armoedebestrijding had als uitgangspunt dat armoede een complex beleidsprobleem is dat niet door één actor kan worden opgelost. Coördinatiemechanismen zijn nodig om het werk van de veelheid aan actoren te stroomlijnen. De visie in Vlaanderen was om lokale besturen meer autonomie en verantwoordelijkheid te geven. Lokale besturen kennen de lokale partners, weten wat er lokaal leeft, en kunnen het beleid **coördineren en sturen** in functie van lokale noden (Opstaele, e.a., 2018).

Een eerste belangrijk vaststelling van het onderzoek was de **grote diversiteit in de interpretatie van het begrip** 'lokale regie'. Regie wordt verschillend ingevuld. Dit uit zich in een grote diversiteit op het vlak van structuren, betrokken actoren, inhoud van de samenwerkingen, etc.

Ten tweede nemen lokale besturen **diverse rollen** op in het kader van de regievoering rond armoedebestrijding. Om die verschillende rollen op te nemen is nood aan verschillende vaardigheden en inzichten zoals bijvoorbeeld strategisch inzicht ontwikkelen in de complexiteit van netwerkontwikkeling, stakeholderanalyses uitwerken, leren onderhandelen, goede overeenkomsten of convenanten afsluiten, enthousiasmeren... Ook attitudes als respect, empathie en een lerende houding zijn cruciaal voor het opnemen van de regierol. Uit het onderzoek kwam ook de nood naar voren aan de **juiste competenties bij zowel ambtenaren als politici**.

Ten derde stelden de onderzoekers een verschil vast tussen de steden en kleine (plattelands)gemeenten. Dit lijkt op het eerste zich logisch: in de steden zijn de armoedecijfers meestal hoger, is er een verdichting van organisaties en actoren, en is het politieke en ambtelijke apparaat uitgebreider en soms meer gespecialiseerd. Ook hebben steden meestal meer middelen en "*hoe meer middelen een bestuur zelf kan inzetten, hoe meer mogelijkheden er zijn om de diverse regietypes in te zetten*". Toch stellen de onderzoekers dat het **verschil tussen lokale besturen** niet enkel daaraan toe te schrijven is. Het hebben van een uitgesproken visie, stevige samenwerkingsovereenkomsten, een goed uitgebouwd netwerk en goed doordachte en/of innovatieve acties zijn ook terug te vinden in kleinere gemeenten.

78

<https://armoede.vlaanderen.be/sites/default/files/media/Onderzoeksrapport%20Regierol%20Lokale%20besturen%20Armoedebestrijding%20Opstaele%2C%20Van....pdf>

79

<https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/publicatie/deprez-platteau-en-hondeghem-2018-invulling-en.pdf>

80

<https://www.socialeconomie.be/sites/default/files/Eindrapport%20Sociale%20Economie%2015042019.pdf>

Regierol inzake integratiebeleid

Ook het onderzoek naar de invulling van de regierol op vlak van integratiebeleid, kwam tot de vaststelling dat er conceptuele **onduidelijkheid is over wat de term precies inhoudt**. Eén van de aanbevelingen was dan ook dat de term “regie” moet worden verhelderd door de Vlaamse overheid en het Agentschap voor Integratie en Inburgering (AgII) (Deprez, e.a., 2018).

Ook hier werd de **verscheidenheid** in bestuurspraktijken tussen de lokale besturen vastgesteld. De verschillen hebben bijvoorbeeld te maken met de grootte van het netwerk en de beleidsdomeinen waarbinnen de partners van het integratiebeleid actief zijn. Er werd een verband vastgesteld tussen de **grootte** van de gemeente en de mate waarin de regierol wordt opgenomen.

Een andere vaststelling was dat de lokale besturen **geen doorzettingsmacht** hebben, met andere woorden dat ze niet beschikken over beleidsinstrumenten om externe te dwingen het lokale integratiebeleid mee te helpen realiseren. Er wordt voornamelijk gebruik gemaakt van overleg, sensibilisering, subsidies en samenwerkingsovereenkomsten om samen te werken met partners op vlak van integratiebeleid.

Ook in dit onderzoek kwam de interne organisatie van het lokaal bestuur naar voren als hefboom voor het voeren van de regierol. Een transversaal integratiebeleid impliceert dat alle medewerkers van de gemeente de doelstellingen van het integratiebeleid helpen realiseren. De “**interne regie**” is met andere een belangrijke voorwaarde voor het kunnen voeren van “externe regie”. Ook de aanwezigheid van een **lokaal politiek draagvlak** voor integratiebeleid kwam naar voren als een motor voor het lokale integratiebeleid.

Regierol inzake sociale economie

De derde studie betreft een evaluatiestudie van de regierol sociale economie (Vanoeteren & Van Herck, 2019). Het ‘ondersteuningsdecreet’ van 17 februari 2012 omschrijft die regierol als volgt: 1) het ontwikkelen van een **gedragen beleidsvisie** op de sociale economie, te verwoorden binnen de reguliere meerjarenplanning op te maken door de gemeenten en 2) de **samenwerking** met en tussen de sociale economie faciliteren en stimuleren vanuit het lokale beleid. Daarnaast verplicht de Vlaamse overheid de lokale besturen om jaarlijks acties te ondernemen op vlak van: 1) netwerking stimuleren op het grondgebied, 2) lokale economie verder uitbouwen en 3) het maatschappelijk verantwoord ondernemen bevorderen.

De evaluatiestudie vertrok van drie soorten **evaluatievragen**:

- Hoe wordt de regierol concreet ingevuld? Wat bepaalt het succes van de samenwerkingsverbanden
- Worden de vooropgestelde doelstellingen uit het decreet gehaald?
- Hoe kan de Vlaamse overheid de regie en de samenwerkingsverbanden het best faciliteren.

De conclusie van het onderzoek was dat lokale besturen worstelen met de regierol, een nieuwe rol of opdracht die ze van Vlaanderen krijgen. Omdat ze weinig doorzettingsmacht hebben, maken lokale besturen voornamelijk gebruik van **netwerkcoördinatie en faciliteren** om hun regierol in te vullen. Dit is eerder een “lichte vorm van regie”. Deze vorm van coördinatie steunt op vrijwillige samenwerking van de diverse (externe) partners.

Voor de invulling van deze regierol, werd er voornamelijk een beroep gedaan op subsidies door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (28). Vier centrubesturen hebben zelf de regierol opgenomen. De zoektocht naar de **gepaste schaal** voor het opnemen van de regierol kwam

trouwens naar voren als een discussiethema. Binnen elk samenwerkingsverband wordt een **regieondersteuner** aangeduid. De subsidie van Vlaanderen wordt voornamelijk aangewend om de lonen van die coördinatoren (regieondersteuners) te bekostigen. In het domein van de sociale economie, wordt de regierol van lokale besturen met andere woorden belichaamd door een functiehouder, die al dan niet in het eigen lokaal bestuur of het intergemeentelijk samenwerkingsverband is ingebed. Wanneer de regieondersteuner in een andere organisatie is ingebed, hangt de effectiviteit van de coördinatie sterk af van de relaties die er zijn tussen de gemeente en het samenwerkingsverband (en meer concreet de regieondersteuner).

De evaluatiestudie toonde aan dat de rol van regieondersteuner wel degelijk een effect heeft gehad: ze zijn erin geslaagd om in de lokale besturen **meer aandacht voor sociale economie** los te weken. Lokale besturen zijn ook meer actor geworden (LDE), en zijn actiever klant en afnemer van sociale economie geworden.

Ten slotte wees deze studie op een drietal kritische succesfactoren voor het effectief opnemen van de regierol door het lokaal bestuur:

- Het belang van **politiek draagvlak**. Politiek is er een trekker nodig, wat niet altijd gemakkelijk is voor sociale economie omdat het gesitueerd is op het snijvlak van werk, economie en sociale zaken.
- De noodzaak van een **horizontale aanpak**. Hier komt het aspect van interne samenwerking over stadsdiensten terug, de zogenaamde “interne regie”.
- De **aanwezigheid van sociale economie-initiatieven** binnen het grondgebied en het aantal inwoners dat in aanmerking komt voor sociale economie. Kortom, de mate waarin er lokaal een noodzaak gepercipieerd wordt om een lokaal beleid te voeren hierrond.

De (lokale) overheid als regisseur: een theoretisch kader

Uit de bespreking van deze drie studies, komt telkens terug dat het concept regierol niet duidelijk afgebakend was. De onderzoekers zijn dan ook telkens gestart met het ontwikkelen van een theoretisch kader. Telkens wordt verwezen naar een conceptueel kader dat ontwikkeld werd door Pröpper en collega's (2004) in opdracht van het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁸¹ Dit kader werd later overgenomen in een brochure van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties getiteld “de gemeente als regisseur” (2009)⁸². In 2007 heeft de VVSG ook zelf een nota geschreven waarin ze ingaan op de regierol door het lokale bestuur⁸³. Hiervoor lieten ze zich ook inspireren op het werk van Pröpper en collega's (2004).

Het is belangrijk om even stil te staan bij de oorsprong van het concept ‘de overheid als regisseur’. Het gaat terug op het **New Public Management** dat begin jaren 1990 furore maakte in de Angelsaksische wereld. De idee was dat de overheid veel efficiënter en effectiever zou kunnen werken mits er een paradigmashift en cultuurverandering zou plaatsvinden. Principe van private ondernemingen moesten worden geïntroduceerd: klantvriendelijker, ondernemender en

⁸¹ Pröpper, I., Litjens, B., & Weststeijn, E. (2004). Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Partners+Pröpper. <http://kennisopenbaarbestuur.nl/media/62912/lokale-regie-uit-macht-of-onmacht-partners-enproepper-bzk-2004.pdf>

⁸² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/06/16/de-gemeente-als-regisseur>

⁸³ http://informatiestroom.vvsg.be/Werking_Organisatie/Bestuurszaken/Documents/VVSG-nota%20regie.pdf

kostenefficiënter. In hun boek “Reinventing government” brachten Osborne en Gaebler⁸⁴ (1992) de metafoor “*steering, not rowing*” onder de aandacht. De overheid moet dus sturen, niet zelf roeien. De overheid is volgens deze zienswijze niet zo geschikt om zelf aanbieder van diensten te zijn. Sturen, daarentegen, verwijst naar de traditionele rollen van de overheid van coördinatie en controle. Vertaald naar het Nederlands is dit de regierol. De idee is dat de overheid *niet* de beste aanbieder van diensten is en dat deze ‘actorrol’ best uitbesteed wordt aan marktspelers.

In de praktijk bleek echter dat de invulling van deze regierol diffuus was. Dit had gevolgen voor de interbestuurlijke samenwerking. Bijvoorbeeld onduidelijke verwachtingen van gemeenten ten aanzien van de Rijksoverheid en vice versa. De bedoeling van het onderzoek van Pröpper e.a. (2004) was om het regieconcept duidelijker te omschrijven. Regie werd daarbij gedefinieerd als **“een bijzondere vorm van sturen die gericht is op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”**. Vervolgens werden vier typen van ‘regie’ onderscheiden aan de hand van twee vragen (zie Tabel 21):

- 1) **Beschikt de regisseur over doorzettingsmacht?** Met andere woorden: in hoeverre kan de regisseur de andere relevante betrokken actoren zijn wil opleggen?
- 2) **Volgt de regisseur zijn eigen script?** Met andere woorden: in hoeverre **kan de regisseur zelf zijn eigen beleidskader bepalen?**

De beheersingsgerichte regisseur heeft volgens dit model zowel een grote doorzettingsmacht als veel beleidsruimte. Als uitvoeringsgerichte regisseur heeft het lokaal bestuur wel een grote doorzettingsmacht, maar wordt het beleidskader van hogerhand opgelegd. Als visionaire regisseur heeft het lokaal bestuur veel handelingsvrijheid, maar is de samenwerking van de actoren op vrijwilligheid gebaseerd. Ten slotte, is het lokaal bestuur een faciliterende regisseur wanneer het noch doorzettingsmacht, noch een eigen beleidskader heeft. Zijn rol blijft dan beperkt tot die van makelaar. Deze typologie toont in feite aan er geen eenduidige invulling is van de regierol. Afhankelijk van beleidsdomein tot beleidsdomein beschikt het lokaal bestuur over meer of minder beleidsruimte (om een eigen beleidskader uit te werken) en heeft het lokaal bestuur al dan niet de instrumenten in handen om samenwerking af te dwingen (doorzettingsmacht) (Deprez, e. a. 2018).

⁸⁴ Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison-Wesley.

Tabel 21 Vier typen van regie (Pröpper e.a. 2004)

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur (beleidskader wordt opgelegd van hogerhand)
	Nee	(III) Visionaire regisseur (samenwerking op vrijwillige basis)	(IV) Faciliterende regisseur

In de evaluatiestudie van de regierol sociale economie wordt dit model van Pröpper en collega's gehanteerd, maar wordt ook een alternatief model voorgesteld waarbij vooral ook de samenwerking met de Vlaamse overheid als variabele wordt meegenomen (Vanoeteren & Van Herck 2019). Zo worden drie mogelijke vormen van regie voorgesteld die evolueren van sterk interne naar sterk externe gerichtheid van weinig naar veel doorzettingsmacht (zie Tabel 22).

Tabel 22 Drie vormen van regie (gebaseerd op Idea Consult, 2019)

Tabel 22 Drie vormen van regie (gebaseerd op Idea Consult, 2015)				
Weinig doorzettingsmacht	Interne focus	Type regie	Kenmerken	
		Bestuursregisseur	- Focus op regie binnen het bestuur (interne regie) - Focus op samenwerking en sensibilisering van andere diensten binnen het lokaal bestuur - Regisseurs zijn ambassadeurs van het beleid in de organisatie (werken aan een intern draagvlak rond het beleidsthema) - Intern wordt gewerkt aan visievorming	
		Terreinregisseur	- Coördinatie van het beleid door afstemming met andere actoren (externe regie) - Lokale samenwerkingsovereenkomsten met hogere overheid zorgen voor grotere doorzettingsmacht - Afstemming tussen beleidssectoren	
	Veel doorzettingsmacht	Externe focus	Beleidsregisseur	- Afstemming van het lokale beleid met beleid van andere bestuursniveaus en binnen andere sectoren - Lokaal bestuur is antenne en brugfiguur voor de Vlaamse overheid - Belangrijke mate van doorzettingsmacht - Meebepalen van Vlaamse beleidskeuzes (eigen lokale invulling geven)

3 Deel 3: SERV-acquis

3.1 Over intergemeentelijke samenwerking

In november 2000 heeft de SERV een [advies](#) gegeven op het voorontwerp van decreet op de intergemeentelijke samenwerking. De conclusie van de SERV was dat een afzonderlijke decretale regeling voor intergemeentelijke samenwerking voorbarig was omwille van een aantal redenen, waaronder het gegeven dat er nog geen gemeente- en provinciedecreet was uitgewerkt. Het Vlaams gewest had nog maar net met het Lambertmontakkoord (oktober 2000) de bevoegdheid voor de organisatie en werking van het lokale bestuur gekregen. Het zou echter nog tot januari 2002 duren vooraleer deze bevoegdheidsoverdracht werkelijk in uitvoering kwam (en tot 2005 tot het provincie- en gemeentedecreet gestemd werden). De SERV pleitte er dus voor om eerst de taakafbakening tussen de drie rechtstreeks verkozen overheidsniveaus (Vlaanderen, provincies, lokale besturen) scherp te stellen. Verder stelt het advies: *“Het lijkt verder aangewezen om binnen de taakafbakening ook het debat van schaalgrootte van de gemeente niet uit de weg te gaan. Veelal is de argumentatie om intergemeentelijk samen te werken alleen gebaseerd op het gegeven dat één gemeente alleen een bepaalde dienst niet aankan”*.

Het advies ging verder ook in op de nood aan een kader voor PPS, de organisatie van de nutsvoorzieningen, garanties voor werkgelegenheid en werkbaarheid, de rol van de provincie in de intercommunales en de rol van de sociale partners. Bij dit laatste werd gesteld dat het essentieel is dat de sociale partners op een volwaardige wijze betrokken blijven bij het streekontwikkelingsbeleid. De SERV-raad pleitte ook voor een ruimer debat over de ontwikkeling van een strategisch sociaaleconomisch streekoverleg. (Dit is nog steeds relevant, gegeven het feit dat de nieuwe Vlaamse regering het Versterkt Streekbeleid wil afschaffen.)

In 2012 werd de SERV gevraagd een advies te geven over wijzigingen in het decreet intergemeentelijke samenwerking. Als antwoord op deze adviesvraag stelde de SERV dat het een aangelegenheid betrof die geen onmiddellijke sociaaleconomische weerslag had. De SERV had bijgevolg geen inhoudelijke bemerkingen bij het wijzigingsdecreet.

In 2015 werd de SERV opnieuw gevraagd over een wijziging aan het decreet intergemeentelijke samenwerking. Ditmaal gaf de SERV geen advies omwille van een gebrek aan consensus bij de sociale partners.

3.2 Over het gemeentedecreet en provinciedecreet

In 2002 gaf de SERV een [advies](#) over het voorontwerp van gemeentedecreet. Dit voorontwerp nam een aantal bepalingen van de Nieuwe gemeentewet over maar voerde toch een aantal vernieuwingen door zoals het verhogen van het democratische gehalte van de besturen, verbeteren van het management, wijziging van het toezicht, verhogen van de betrokkenheid van de burger, personeelsbeleid, kader voor publiek-private samenwerking. De SERV stelde dat het voorontwerp voornamelijk elementen van bestuurlijke organisatie betrof. Als algemene bedenking stelde de SERV dat het **kerntakendebat nog niet beëindigd** was, hoewel dit de hoeksteen is van de bestuurlijke organisatie. Ze pleitte tevens voor een samenhang tussen de verschillende lokale besturen (gemeente, OCMW en provincie), ook wat betreft het personeelsbeleid. Voor de nieuwe rechtspositieregelingen van het personeel vroeg de SERV ook aandacht voor een constructieve dialoog met de representatieve organisaties.

Daarnaast wees de SERV op een aantal bepalingen met een duidelijke sociaal-economische component. Drie aspecten kregen aandacht in het advies: de gemeentelijke externe verzelfstandiging, de publiek-private samenwerking (PPS) en inspraak. Wat betreft PPS vroeg de SERV om op lokaal niveau een goede onderbouwing en omkadering voor PPS-projecten te voorzien. Wat betreft inspraak, uitte de SERV zijn **bezorgdheid over de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het gemeentebestuur**. Het voorontwerp van decreet legde immers de nadruk op rechtstreekse participatie van de burger zonder *“het belang van de georganiseerde inspraak vanuit het maatschappelijk middenveld, en in het bijzonder de sociale partners, te erkennen”*. De SERV pleitte ervoor om naar analogie met het ontwerpdecreet voor de strategische adviesraden een aantal minimumvoorwaarden in te schrijven aangaande de **gemeentelijke adviesraden**.

In 2005 gaf de SERV opnieuw een advies over het voorontwerp van gemeentedecreet. Hierin wordt grotendeels de algemene bemerkingen uit het advies van 2002 herhaald. Positief vindt de SERV wel dat met het decreet *“een belangrijke stap in de goede richting wordt gezet in termen van transparantie voor burgers en het middenveld en eenvormigheid.”* De SERV vindt het positief dat er op maat van de gemeente kan worden gewerkt, maar wijst erop dat het belangrijk is om te waken over een aantal gemeenschappelijke lijnen zodat **de gelijke behandeling van de burger en andere actoren in de verschillende gemeenten gewaarborgd** is. Daarnaast bevatte het advies vijf specifieke bemerkingen: 1) over de samenwerking tussen ocmw en gemeente werd de **sociale taak van het ocmw** benadrukt, 2) bij het **lokaal werkgelegenheidsbeleid** werd aandacht gevraagd voor evenredige arbeidsdeelname en diversiteit, 3) over de bepalingen ten aanzien van verzelfstandiging en vooral ten aanzien van de gemeentelijke vzw's, werd gewezen op het probleem van het bestaande **democratische deficit** en het **gebrek aan transparantie**, 4) over de inspraak van burgers en middenveld werd geadviseerd dat de lokale overheid meer als regisseur zou optreden en werd gepleit voor een **grotere betrokkenheid van het georganiseerde middenveld**, en ten slotte 5) vroeg de SERV dat de versterkte controle ex post via de **externe audit** ook gepaard zou gaan met informatiedoorstroming naar burgers en middenveld.

In 2005 gaf een SERV ook een [advies](#) over het voorontwerp van provinciedecreet. In het advies over het provinciedecreet stelde de SERV opnieuw dat het voorontwerp voornamelijk gaat over aspecten van bestuurlijke organisatie op provinciaal niveau, de relatie tussen de provincie en de andere overheidsniveaus en de relatie tussen de provincie / provinciale organen en de burger en dat deze zaken geen onmiddellijke sociaal-economische weerslag hebben. Toch worden er twee opmerking gegeven. Ten eerste stelde het advies dat dezelfde regels van democratische legitimering en controle moeten gelden ten aanzien van de uitvoerende macht op de drie bestuurlijke niveaus. Ten tweede stelde de SERV dat het in het verlengde van het **kerntakendebat** aangewezen is dat de taakstelling van het provinciale bestuursniveau scherper en meer coherent in relatie tot de andere bestuursniveaus dient te worden gespecificeerd.

In 2002 gaf de SERV ook een [advies](#) over het voorontwerp van besluit modaliteiten bestuursakkoorden met de provincies. Daarin werd gesteld dat *“het instrument van de bestuursakkoorden sociaal-economisch belangrijk kan zijn, afhankelijk van de concrete inhoud die daarin wordt geregeld”*. De SERV vroeg daarom meer aandacht voor de transparantie en voor de betrokkenheid van relevante stakeholders bij zowel de opmaak en de goedkeuring als bij de evaluatie en bijsturing van de bestuursakkoorden en wees erop dat er in het voorontwerp van besluit geen bepalingen ter zake waren opgenomen.

3.3 Over het Groenboek Interne Staatshervorming

Advies 2010

“De raad stelt echter vast dat enkel de vrijwillige fusie als een volwaardige piste naar voor wordt geschoven. Het alternatief, een algemeen opgelegde fusie over heel het land, wordt van de hand gewezen wegens onvoldoende draagvlak. Een grootschalige fusieoperatie hoeft echter niet zonder meer uitgesloten te worden, gegeven de kleine schaalgrootte van de gemeenten. Wel moeten in dat geval mechanismen worden voorzien die op permanente basis fusies mogelijk maken.”

3.4 Over de Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2014-2019

Eind 2014 gaf de SERV een advies naar aanleiding van de Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019. Onder de titel “lokale besturen” gaat het advies specifiek in op de beleidsnota Binnenlands Bestuur. De SERV vond het positief dat de Vlaamse regering uitging voor de toepassing van het **subsidiariteitsprincipe**, aangezien lokale besturen vaak de eerste en de dichtste overheid vormen voor de burgers, bedrijven, organisaties en verenigingen. De SERV merkte daarbij wel op dat een volwaardige toepassing van het subsidiariteitsprincipe impliceert dat ook effectieve **additionele beleidsbevoegdheden** worden toegewezen aan gemeenten die zij zonder verregaande betutteling moeten kunnen opnemen en uitoefenen. Lokale besturen zijn immers geen loutere uitvoeringsagenten maar rechtstreeks verkozen overheden die aan burgers en andere stakeholders verantwoording verschuldigd zijn over het door hen gevoerde beleid. Dit vergt een **gepaste houding van de Vlaamse overheid**. De Vlaamse overheid staat in voor de uittekening van de grote beleidskaders waarbij de regelgeving én het toezicht worden beperkt tot de hoofdlijnen.

Verder benadrukte het advies dat de verantwoordelijkheid van de gemeenten niet vrijblijvend is. Beleidsverantwoordelijkheid impliceert **responsabilisering** van het gevoerde beleid. Dit betekende voor de sociale partners ook dat de gemeenten op regelmatige tijdstippen hun samenwerkingsverbanden moeten evalueren en deze moeten toetsen aan een aantal criteria zoals **transparantie, efficiëntie, bestuurskracht en oplossingsgerichtheid voor burgers en ondernemingen**.

Vervolgens ging dit SERV-advies dieper in op vijf thema's: differentiatie van de gemeenten, de fusies van gemeenten, dynamiek van regiovorming, streekoverleg en intergemeentelijke samenwerking. We zullen kort ingaan op de inhoud van het advies aangaande deze vijf thema's.

Differentiatie van de gemeenten

De beleidsnota voerde een differentiatie in tussen lokale besturen op basis van het aantal inwoners: de grootste steden (boven de 100.000 inwoners), de middelgrote steden (tussen 25.000 en 100.000 inwoners) en de andere gemeenten. Deze differentiatie werd gemotiveerd vanuit de overweging dat een bevoegdheidsoverdracht naar de gemeenten samenhangt met de vraag over de mate waarin de lokale besturen de bijkomende bevoegdheden op een kwalitatieve manier kunnen opnemen.

De SERV ging akkoord met het uitgangspunt om te differentiëren, maar uitte bedenkingen bij de praktische uitvoerbaarheid. De sociale partners waren kritisch over het criterium ‘inwonersaantal’ als enige maatstaf voor die differentiatie. Bestuurskracht wordt immers ook bepaald door andere

factoren, zoals de beleidsnota ook zelf aangeeft. De SERV pleitte voor een **wetenschappelijke onderbouw van de differentiatie** van de gemeenten en verwees daarbij naar de aangekondigde bestuurskrachtmonitor.

De fusie van gemeenten

De SERV kon zich vinden in de optie om de bestuurskracht van gemeenten te versterken door middel van de fusie. De SERV stelde vast dat enkel de vrijwillige fusie als een volwaardige piste naar voor wordt geschoven. Het alternatief, een algemeen opgelegde fusie, werd niet als optie naar voren geschoven. Net zoals in het advies van 6 oktober 2010 wees de SERV erop dat een **grootschalige fusieoperatie niet zonder meer hoeft uitgesloten te worden**, gegeven de kleine schaalgrootte van de gemeenten. Wel moeten in dat geval mechanismen voorzien worden die op permanente basis fusies mogelijk maken.

Een ander element van het SERV-advies was dat er nog een **alternatief** is om fusies in de hand te werken, namelijk een **beperkt aantal fusies op maat per regio**. De SERV pleitte ervoor om dit alternatief mee op te nemen in de taakstelling van de regioscreening.

Daarnaast merkte de SERV op dat fusie een instrument kan zijn om de bestuurskracht van de gemeenten te versterken, maar dat het loutere feit dat gemeenten na een fusie op een grotere schaal opereren niet automatisch impliceert dat die gefusioneerde gemeenten geen samenwerkingsverbanden meer zullen aangaan. Uit de regioscreening blijkt immers dat het niet de kleinste gemeenten die het meeste samenwerken.

Tenslotte wezen de sociale partners erop dat complexe maatschappelijke problemen niet stoppen aan de gemeentegrenzen en vaak een **grensoverschrijdende aanpak** vergen. Intergemeentelijke samenwerking is dus niet strijdig met sterke gemeenten, maar vult een sterk lokaal beleid aan.

Dynamiek van de regiovorming

De SERV heeft regioscreening steeds beschouwd als een uitgelezen instrument om alle overheidsstructuren bij de Vlaamse overheid, de provincies en de gemeenten door te lichten met het oog op een drastische vereenvoudiging ervan. Het advies luidde dat – nu de fase van de gebiedsdekkende regioscreening achter de rug is – er moet nagedacht worden over de mogelijke bestuurlijke oplossingen.

Volgens de SERV lag het voor de hand dat de **oplossingsscenario's** en de reikwijdte van de bestuurlijke vereenvoudiging zullen **verschillen van streek tot streek**. In zijn advies van 6 oktober 2010 gaf de SERV aan dat oplossingen bijvoorbeeld kunnen bestaan in het oprichten van nieuwe intergemeentelijke of interbestuurlijke samenwerkingsverbanden, het samenvoegen van een aantal intergemeentelijke structuren, het incorporeren van een aantal Vlaamse regionale structuren in intergemeentelijke verbanden, het saneren van bestaande initiatieven, tot het fuseren van bepaalde gemeenten of het oprichten van een regiobestuur. De hoofddoelstelling is te komen tot een bestuurlijk landschap dat voldoende transparant, legitiem, slagkrachtig en efficiënt is ten aanzien van de burgers en ondernemingen.

Streekoverleg

Wat het streekbeleid betreft, stelde de SERV vast dat dit thema noch in het regeerakkoord noch in de beleidsnota aan bod kwam. De SERV vond dit **een lacune** omdat men wel de kaart trok van regiovorming op basis van de uitgevoerde gebiedsdekkende regioscreening. Er werd echter

niet aangegeven hoe de Vlaamse regering de verhouding ziet tussen de RESOC's/SERR's en de dynamiek van de regiovorming. Daarnaast had de SERV vernomen dat ook de werking van de ERSV's voorwerp vormt van besparingen. Ook hierover en over de budgettaire omkadering in het algemeen van de ERSV/RESOC/SERR-werking vond de SERV geen aanknopingspunten in het regeerakkoord of de beleidsnota.

De SERV onderstreepte het **belang van een performant streekoverleg**. Sociaaleconomisch streekoverleg mobiliseert heel wat vertegenwoordigers uit het sociaaleconomisch middenveld en kan een belangrijke bijdrage leveren voor het sociaaleconomisch beleid van de diverse overheden en voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de streek. De SERV vroeg uitdrukkelijk een **engagement van de Vlaamse regering om efficiënt sociaaleconomisch streekoverleg structureel te faciliteren en ondersteunen**. Het streekbeleid belangt immers ook het Vlaams niveau aan en de sociaaleconomische ontwikkeling van Vlaanderen wordt mee gestalte gegeven door dit streekbeleid.

Intergemeentelijke samenwerking

Over intergemeentelijke samenwerking adviseerde de SERV het volgende: Artikel 10 van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking bepaalt momenteel dat doelstelling van een intergemeentelijk samenwerkingsverband betrekking moeten hebben op inhoudelijk samenhangende beleidsdomeinen. Daarnaast bepaalt artikel 12 van het decreet ten aanzien van de opdrachthoudende verenigingen dat het moet gaan over functioneel samenhangende beleidsdomeinen. Het decreet laat m.a.w. toe dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden meerdere doelstellingen kunnen nastreven. Deze moeten wel duidelijk omschreven zijn (geen algemene noch open taakstelling) en een logische samenhang vertonen.

De verplichting om **doelstellingen duidelijk en beperkend te omschrijven** en het feit dat een statutenwijziging moet goedgekeurd worden alvorens men nieuwe doelstellingen kan toevoegen, laat bestaande samenwerkingsverbanden niet altijd toe op een flexibele manier in te spelen op de nieuwe uitdagingen die zich voordoen bij de lokale besturen. De verplichte verenging van de doelstelling bij bestaande intergemeentelijke besturen **verplicht de gemeenten tot het oprichten van steeds nieuwe structuren** en ligt gedeeltelijk mee aan de basis van de (wild)groei van het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

De SERV stond dan ook positief tegenover een versoepeling van de regeling omdat deze zal bijdragen tot een vereenvoudiging van de intermediaire structuren. De beleidsnota kondigde immers aan dat de in het decreet opgenomen beperkingen op de doelstellingen versoepeld zouden worden zodat niet telkens een nieuw samenwerkingsverband moet opgericht worden om nieuwe doelstellingen in een samenwerkingsverband te realiseren.

En aandachtspunt hierbij was wel dat vage en algemene omschrijvingen van de doelstellingen vermeden moeten worden omdat dit zou kunnen leiden tot een ongewenste concentratie van bevoegdheden binnen een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Dit kan een nefaste invloed hebben op het vlak van **democratische betrokkenheid van de deelnemende gemeenten** (een te losse band met de gemeentelijke structuren zelf), de bestuurbaarheid en de service naar de gezinnen en ondernemingen. In zijn advies van 6 oktober 2010 had de SERV ook al aangekaart dat de meervoudige doelstellingen duidelijk omschreven moeten worden en een logische samenhang moeten vertonen. Bovendien vroeg de SERV of met de meervoudige taken ook wordt bedoeld dat opdrachthoudende en dienstverlenende opdrachten opnieuw in één intergemeentelijk verband gecombineerd zouden kunnen worden.

3.5 Over decreet Lokaal Bestuur

In 2017 gaf de SERV een [advies](#) over het voorontwerp van decreet Lokaal Bestuur. In het advies staat dat de SERV dit deed “*vanuit het perspectief van de ondernemingen, organisaties, werknemers en burgers als doelgroepen, klanten of gebruikers van het lokale bestuur.*”

De SERV kon zich scharen achter zowel het opzet van het decreet (codificatie en vereenvoudiging) als de belangrijkste inhoudelijke vernieuwingen: meer bestuurlijke en beleidsmatige efficiëntie door het streven naar een geïntegreerde aanpak van het lokaal sociaal beleid, de integratie van de beleidsplanning en -rapportering, de vermindering van het aantal bestuursmandaten en presentiegelden in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de vereenvoudiging van het lokaal beleid en digitalisering van de informatiestromen.

De SERV uitte in zijn advies wel een aantal belangrijke **randvoorwaarden** om rekening mee te houden bij de implementatie:

- Maximale bestuurlijke en rechtszekerheid;
- Afstemming met Vlaamse en federale regelgeving;
- Een effectief versterkt lokaal sociaal beleid;
- De effectieve realisatie van de voorziene inwerkingtreding van het decreet in alle lokale besturen.

Daarnaast formuleerde de SERV nog een aantal specifieke aandachtspunten.

3.6 Over Streekoverleg

In het [advies](#) “Vernieuwd en verankerd streekoverleg” van 2019 wordt verwezen naar de evaluatiestudie van IDEA Consult. Deze studie concludeert dat het relevant is om het (sub)regionaal sociaaleconomisch overleg verder te zetten. In het advies maken de sociale partners dan ook duidelijk dat ze **het streekoverleg wensen te vernieuwen en te verankeren**. Het streekoverleg kan dienen als cruciale schakel tussen beleidsniveaus en als brug tussen de beleidsdomeinen.

In de krachtlijnen van het advies staat verder dat het streekoverleg het best geplaatst is om de **schakel te vormen tussen het Vlaamse niveau en de stakeholders uit de streek**. Volgens de Vlaamse overheid was de interactie tussen het streekoverleg en in de RESOC-SERR structuur echter minimaal. Daarom stellen de sociale partners voor om deze link te versterken. Als suggestie wordt gegeven dat medewerkers van de Vlaamse overheid naar het streekoverleg zouden kunnen worden gedetacheerd om de gemeenten en de stakeholders uit de streek op de hoogte te houden van wijzigingen in de beleidsdomeinen die voorwerp uitmaken van het overleg. Zo kan er een waterval worden gevormd die de beleidsintenties ook op het streekniveau doet doordringen. Dit moet zorgen voor een stroomlijning in de uitvoering van het beleid.

Het advies sprak zich ook over waar het streekoverleg moet plaatsvinden, namelijk in een “**neutrale omgeving**”. Daarom stellen de sociale partners voor om het streekoverleg niet te integreren in bestaande structuren zoals intercommunales of provincies.

De sociale partners wezen ook op de **brugfunctie** die het streekoverleg zou kunnen vervullen **tussen beleidsniveaus**. De sociale partners willen de versnippering in verschillende subregio's met elk een eigen bevoegdheid, **bijvoorbeeld activeringsbeleid, vervoersregio's en zorgregio's**, tegen gaan omdat alle uitdagingen in een streek onlosmakelijk met elkaar

verbonden zijn. De bespreking van deze thema's samenbrengen in het streekoverleg zou daarom niet alleen de verkokering tegen gaan, maar ook vermijden dat dezelfde discussies op verschillende fora worden herhaald. Daarbij dienen sociaaleconomische thema's wel centraal te blijven staan.

Wat betreft de **interne structuur** werd eraan gedacht om elk streekoverleg te laten bestaan uit een overkoepelend dagelijks bestuur waarin de sociale partners verplicht zetelen met daaronder verschillende actieve werkgroepen ingedeeld per thema. De sociale partners onderschrijven de huidige financieringsvorm waarbij maximaal 50% van de **financiering** vanuit de Vlaamse overheid komt. Er zijn niet noodzakelijk extra middelen nodig. De financiering moet wel structureel worden. Een bijdrage van éénieder dient ook te worden vastgelegd, zodat niet één actor de werking kan monopoliseren. Om een gelijkwaardige en neutrale werking te faciliteren zouden de structurele partners (steden en gemeenten, provincie, VDAB, Syntra, departementen, sociale partners) de werking kunnen ondersteunen.

Ten slotte werd gesteld dat de sociale partners samen met de relevante stakeholders verschillende pistes verder zullen onderzoeken om ruim **voor het aflopen van de huidige projecten in juli 2020 een meer uitgewerkt advies** te geven. Intussen is echter bekend dat de nieuwe regering ervoor gekozen heeft om het Versterkt Streekbeleid niet meer te verlengen. De vraag is dus of de sociale partners gegeven deze belangrijke wijziging in het beleid, een alternatieve vorm van streekoverleg willen voorstellen aan de Vlaamse regering, of welke **toekomst** ze zien voor het (sub)regionaal sociaaleconomisch overleg.

3.7 Over Zorgregio's

In 2018 werd de SERV gevraagd een [advies](#) te geven naar aanleiding van de aanpassing van het zorgregiodecreet 2018 van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen. De sociale partners beslisten om omwille van de beperkte sociaaleconomische impact in dit dossier geen advies te formuleren. Er werd wel verwezen naar de werkzaamheden van de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid en Gezin (SAR WGG).

3.8 Over Slimme steden

In 2019 werd een [advies](#) op eigen initiatief gegeven over 'slimme steden'. De bedoeling van dit advies was om de Vlaamse overheid aan te sporen om "*beleidsmatig verdere stappen te zetten om het 'Smart City'- gebeuren binnen de nieuwe gemeentelijke legislatuur een krachtig(er) elan te bezorgen*". Meer concreet drongen de sociale partners aan op een Vlaamse smart city-strategie. Die moet reeds lopende stedeninitiatieven en agenda's verbinden, coördinatie tussen de diverse federale, Vlaamse en lokale initiatieven beter mogelijk maken en Vlaamse steden en gemeenten helpen om een eigen visie over de slimme stad te ontwikkelen en te realiseren. Ter voorbereiding van dit advies werd ook een [informatierapport](#) Slimme Steden opgemaakt.

In het advies rond slimme steden werd ook aandacht gevraagd voor de **bestuurlijke capaciteit en regionale samenwerking**: "*De ontwikkeling van 'slimme steden' is een opgave voor regio's in hun geheel en dus van samenwerkingsverbanden tussen stedelijke en landelijke regio's waardoor sterktes complementair kunnen worden benut en zwaktes gecompenseerd.*"

3.9 Over Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2019-2024

Recent brachten de sociale partners een [advies](#) uit over de bestuurlijke beleidsnota. Dit advies behandelde de voor de SERV belangrijke thema's in de vijf 'bestuurlijke' beleidsnota's: Algemeen Regeringsbeleid, Justitie en Handhaving, ICT en Facilitair Management, HR en Audit, Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid.

3.10 Over lokaal werkgelegenheidsbeleid

Tijdelijke Werkervaring

In 2015 gaf de SERV een [advies](#) over de conceptnota Tijdelijke Werkervaring. In dit advies werd door de Vlaamse sociale partners vooral de aandacht gevestigd op de verschillenpunten tussen het [Banenpact](#) en de conceptnota. Tijdelijke werkervaring was immers één van de luiken van het Banenpact, maar de sociale partners stelden vast dat de conceptnota over tijdelijke werkervaring op een aantal punten afweek van het Banenpact. Zonder inhoudelijk in te gaan op het advies, bekijken we hier welke passages in het advies relevant zijn voor de thema's die centraal staan in dit rapport, zijnde interne staatshervorming, regiovorming, decentralisatie, samenwerking met lokale besturen, etc. ...

Het advies stelde bijvoorbeeld dat de SERV het belangrijk vindt dat het nieuwe systeem van tijdelijke werkervaring als opportuniteit wordt aangegrepen om de samenwerking tussen de VDAB en de OCMW's op het terrein structureel te versterken. Dit engagement werd eerder al aangegaan, maar moest volgens de SERV *“nu dringend ook effectief naar de praktijk worden vertaald”*.

In het advies stond verder dat de Vlaamse sociale partners aandringen om de werking van art.60§7 en art.61 te optimaliseren door o.a. *“samenwerking tussen VDAB en OCMW qua begeleiding en toeleiding naar de arbeidsmarkt”*. De sociale partners vroeger echter ook: *“Voor de kleine steden en gemeenten wordt de regie best bij de VDAB gelegd, in nauw overleg met de OCMW's”*.

Wijk-werken

In een [advies](#) over het BVR Wijk-werken (2017) spraken de sociale partners zich uit over hoe ze de samenwerking zagen met lokale besturen. Ze vroegen dat er één helder en afgelijnd kader zou komen voor wijk-werkactiviteiten *“opgesteld door sociale partners in samenspraak met lokaal besturen”*. Sociale partners waren van mening dat er in principe geen afwijkingen op lokaal niveau nodig zijn van de centrale activiteitenlijst, en indien dit wel gevraagd wordt, dat overlegd zou worden met de sociale partners. Met andere woorden het principe moest zijn: *“lokale besturen en sociale besturen beslissen samen”*. De sociale partners wezen echter op het feit dat het besluit aan de lokale besturen veel vrijheid en zelfs beslissingsbevoegdheid geeft wat betreft het aanpassen van de activiteitenlijst (en dat ze de beslissing tot afwijking zelfs niet moeten motiveren).

Uit het advies blijkt dat er een zekere argwaan is van de sociale partners ten aanzien van de lokale besturen. Het advies stelde namelijk: *“Volgens de SERV is het risico reëel dat lokale besturen vooral denken en beslissen vanuit het criterium ‘invullen van lokale noden’ en veel minder kiezen vanuit ‘kiezen voor activiteiten die voor de betrokkene een bijdrage aan een traject naar werk kunnen leveren’”*. Ook wezen de sociale partners op de rolvermenging bij lokale

besturen: “ze zijn actor én regisseur én staan in voor de handhaving en controle op de activiteiten én zijn zelf een belangrijke afnemer van de aangebonden wijk-werkdiensten.”

3.11 Over de financiën van lokale besturen

Op 18 februari publiceerde de SERV het [evaluatiebericht](#) over de initiële begroting 2020BO. Daarom stelden de sociale partners dat de Vlaamse Regering heel wat beleidsruimte creëert door € 562,7 mln. te besparen. Om de nieuwe beleidsruimte in te vullen, voorziet de regering € 404,9 mln. De subsidies voor lokale overheden vormen hiervan een belangrijk deel. De conclusie luidde dat de besparing die gemeenten krijgen opgelegd minimaal is. Zij worden niet langer gecompenseerd voor inkomstenverlies door de vrijstelling van een deel van de onroerende voorheffing. Die maatregel brengt € 18,3 mln. op. Daar staat tegenover dat het nieuwe beleid van de Vlaamse Regering hoog inzet op de subsidies naar lokale overheden. De nieuwe beleidsinitiatieven bij het Gemeentefonds zijn goed voor € 130,8 mln.

Daarnaast is een Open Ruimte-Fonds opgericht dat vooral landelijke gemeenten ondersteunt. In totaal zal dit fonds in de loop van de gehele legislatuur gecumuleerd uitkomen op € 417 mln., waarvan € 31,2 mln. in de begroting 2020 is opgenomen. Tel daarbij nog kleinere beleidsinitiatieven en **de totaalsom voor gemeenten komt uit op € 166 mln.** Dat bedrag komt bovenop de decretale groei van het Gemeentefonds. Het Gemeentedecreet voorziet immers al een jaarlijkse groei van het fonds met 3,5% wat dit jaar neerkomt op € 96,7 mln.

Referentielijst

- De Ceuninck, K. & Steyvers, K. (2012). *Doet grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan de lokale schaal*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- De Ceuninck, K. (2006). 30 jaar na de gemeentelijke fusies 1976-2006. Op zoek naar draagvlak voor verdere fusies / defusies in de stad Gent. In *Burger, Bestuur & Beleid: tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, 3 (3), Brugge: Vanden Broele.
- De Ceuninck, K. & Steyvers, K. (2012). *Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen van lokale schaal. Eerste tussentijds rapport (juni 2012)*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.
- De Ceuninck, K. & Steyvers, K. (2012). *Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen van lokale schaal. Tweede tussentijds rapport (augustus 2013)*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.
- De Peuter, B. & Bouckaert, G. (2004). *Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: naar de modellering van een Vlaams design*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Deprez, I., Platteau, E., & Hondeghe, A. (2018). *De invulling en versterking van de regierol van lokale besturen op vlak van integratiebeleid*. Leuven: KU Leuven Instituut voor de Overheid. Onderzoek in opdracht van Agentschap Binnenlands Bestuur.
- Deprez, I., Hondeghe, A. & Steen, T. (2019). *Ambtelijke capaciteit en de regierol van lokale besturen. Een casestudy van het lokale integratiebeleid*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- De Rynck, F. (2020). *De Kunst van het twijfelen. Op verkenning tussen wetenschap en praktijk. Reflecties bij een emeritaat*. Brugge: Vanden Broele.
- Opstaele, V., Van der Sypt, M. & Vanassche, S. (2018). *Wetenschappelijk onderzoek naar instrumenten voor de uitvoering van de regierol van lokale besturen op het vlak van (kinder)armoedebestrijding*. Gent: Artevelde Hogeschool. Onderzoek in opdracht van Departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin.
- Temmerman, C., De Rynck, F., Wayenberg, E. & Voets, J. (2015). *Gevalstudie sociaaleconomische streekontwikkeling. Een onderzoek naar de prestaties van regionale netwerken, de rol van de Vlaamse overheid en de impact van lokale dynamiek*. Leuven: SBOV.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley
- Pröpper, I., Litjens, B., & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Partners+Pröpper.
- Ronsse, S., Vanoeteren, V. & Van Herck, B. (2019). *Tussentijdse evaluatie versterkt streekbeleid*. Brussel: IDEA
- Rottiers, T., Thomas, S., Palmaers, B. (2019). *Gemeentelijk economisch beleid*. Brussel: Politeia.

Schraepen, P., De Rynck, F. & Voets, J. (2018). *Stadsregio's in Vlaanderen. De schaalproblematiek ontleed*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Schraepen, P., De Rynck, F. & Voets, J. & Vos, D. (2020). *De streekintercommunales en stadsregionale beleidsvoering in Vlaanderen Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking voor het regionale omgevingsbeleid*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Swianiewicz, P. (2015). *Territorial Consolidation Reforms. European Experiences of 21st century*. Conference Proceeding of the International Scientific Conference GEOBALCANICA 2015.

Temmerman, C., De Rynck, F., Wayenberg, E. & Voets, J. (2015). *Analyserapport: gevalstudie sociaaleconomische streekontwikkeling. Een onderzoek naar de prestaties van regionale netwerken, de rol van de Vlaamse overheid en de impact van lokale dynamiek*. Universiteit Gent & Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Van Haelter, B., Broucker, B., Vos, D., Voets, J. & Steen, T. (2018). *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Vanoeteren, V. & Van Herck, B. (2019). *Evaluatie regierol sociale economie*. Brussel: IDEA. Onderzoek in opdracht van Departement Werk en Sociale Economie.

Van Orshoven, P., De Peuter, B., Bouckaert, G., Van Dooren, W. & Voets, J. (2015). *Lokale bestuurskrachtmonitoring. Integraal benaderen en meten van lokale bestuurskracht in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1 Visie op de VVSG community.....	25
Figuur 2 Evolutie van het aantal Belgische gemeenten (periode 1800-2019)	30
Figuur 3 Percentages dat het (on)eens is met de stelling ‘tevreden met de wijze waarop het bestuur met mijn vragen omspringt’ gerangschikt van kleine naar grote besturen, met trendlijnen	34
Figuur 4 Percentages dat het (on)eens is met de stelling ‘tevreden met de wijze waarop het bestuur met mijn vragen omspringt’ volgens inwonersaantal, met trendlijnen (exc. Gent en Antwerpen).....	35
Figuur 5 Percentages tevreden met fysieke en digitale dienstverlening en verschil tussen beiden, gerangschikt van kleine naar grote gemeentebesturen	35
Figuur 6 Conceptueel raamwerk bestuurskrachtmonitor (Van Orshoven e.a. 2015)	41
Figuur 7 VVSG invulling van bestuurskracht.....	42
Figuur 8 Aantal gemeenten volgens inwonersaantal	45
Figuur 9 Totale grondoppervlakte per gemeente (n = 308).....	47
Figuur 10 Vier theoretische mogelijkheden bij de kruising van inwonersaantal en oppervlakte	48
Figuur 11 Demografische evolutie in de Nederlandse gemeenten tussen 1900 en 2009	57
Figuur 12 Percentuele verdeling van de gemeenten volgens inwonersaantallen in Nederland en Vlaanderen (situatie 2010)	59
Figuur 13: Resultaat van de clusteranalyse (doorsnede 1 van 3)	71
Figuur 14 Opbouw van het stedelijk leefcomplex en belangrijkste criteria voor de indeling (tussen haakjes)	74
Figuur 15 De transitie van het bestuurlijke model volgens Vlieter (2019).....	81
Figuur 16 Structuur van RESOC en SERR (IDEA, 2019)	83
Figuur 17 RESOC gebiedsindeling (Temmerman, e.a.).....	83
Figuur 18 Samenwerkingsverbanden Versterkt Streekbeleid (IDEA, 2019)	84

Tabellen

Tabel 1 Beleidsdoelstellingen voor de periode 2014 -2019 en enkele concrete realisaties	11
Tabel 2 De visie op regiovorming uit de Beleidsnota 2014-2019	20
Tabel 3 Strategische en operationele doelstelling van de Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024	22
Tabel 4 Analyse van de VVSG van de huidige Vlaamse beleidskeuzes m.b.t. fusies en regiovorming	25

Tabel 5 Samenstelling van de nieuwe fusiegemeenten per 1 januari 2019.....	31
Tabel 6 Voordelen en nadelen van fusies volgens Swianiewicz (2010) Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	
Tabel 7 Advies van VLABEST in vier kapstokken (2013).....	38
Tabel 8 Voorbeelden van indicatoren volgens bestuurskrachtbepalende factor.....	42
Tabel 9 Aantal Vlaamse gemeenten volgens categorie (inwoners x oppervlakte).....	49
Tabel 10 De 15 fusiegemeenten voor en na (zie rode pijl) de fusie van 1 januari 2019	49
Tabel 11 Berekening van bestuurskracht en het effect van fusies op bestuurskracht voor zes theoretische situaties.....	51
Tabel 12 Berekening van de bestuurskracht voor en na de fusies van 1 januari 2019.....	52
Tabel 13 Gunstige factoren en randvoorwaarden voor succesvolle fusies volgens Swianiewicz (2015).....	54
Tabel 14 Grote diversiteit tussen landen van de Europese Unie wat de gemeenten betreft.....	56
Tabel 15 Aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemiddeld aantal deelnemende gemeenten volgens type (decreet IGS)	69
Tabel 16 Overzicht van de 11 streekontwikkelingsintercommunales + IGO	78
Tabel 17 Actuele bestuurlijke tendensen uit zich in het Versterkt Streekbeleid (IDEA, 2019)	85
Tabel 18 Vijf provinciale ontwikkelingsmaatschappijen in Vlaanderen	86
Tabel 19 Overzicht van de ingekantelde subsidiestromen, bedrag en aantal gemeenten die ze ontvangt	95
Tabel 20 Meer en meer krijgen lokale besturen een regierol van Vlaanderen in verschillende beleidsdomeinen	96
Tabel 21 Vier typen van regie (Pröpper e.a. 2004)	102
Tabel 22 Drie vormen van regie (gebaseerd op Idea Consult, 2019).....	102

Bijlage: Analyse regeerakkoord 2019-2024

Thema 1 : Versterkte autonomie / subsidiariteit

Binnenlands bestuur	Trefwoorden
- In een commissie decentralisatie, overlegt de Vlaamse regering samen met de lokale besturen op welke terreinen, bovenop de in dit regeerakkoord gemaakte afspraken, en door aanpassing van welke regelgeving en binnen welke termijn, zij de autonomie voor de lokale besturen verhoogt door, o.a. de afschaffing van Vlaamse sturing; minder of soepelere normering of de aanpassing van administratieve praktijken. - Als voogdijoverheid stelt Vlaanderen zich op als kennispartner die vertrouwen schenkt aan zijn lokale besturen. De Vlaamse overheid concentreert zich op het definiëren van strategische beleidsambities en de algemene spelregels. Dit betekent dat de lokale besturen meer autonomie krijgen en bevoegdheden om aan deze beleidsambities invulling te geven, waar mogelijk conform het subsidiariteitsprincipe, worden overgeheveld naar het lokaal niveau. - De Vlaamse overheid focust op de ondersteuning en coaching van de lokale besturen.	Commissie centralisatie Interbestuurlijke verhoudingen Ondersteuning & coaching van lokale besturen
Klimaat Ook de Vlaamse en lokale overheden nemen hun verantwoordelijkheid en geven het goede voorbeeld. Net zoals de Vlaamse Overheid zullen gemeenten, steden, intercommunales, OCMW's, provincies en autonome gemeentebedrijven worden gevraagd dat zij hun broeikasgassen met 40% reduceren in 2030 ten opzichte van 2015 en vanaf 2020 per jaar een energiebesparing van 2,09% realiseren op het energieverbruik van hun gebouwenpark (inclusief technische infrastructuur, exclusief onroerend erfgoed).	Lokaal klimaatbeleid
Energie - We responsabiliseren de verschillende overheden om op hun vastgoed hernieuwbare energie te produceren en deze projecten waar mogelijk open te stellen voor participatie. Op gronden van de Vlaamse Overheid wordt een proefproject opgezet waarbij de steun voor grote windmolens aanbesteed wordt. - Lokale besturen en burgers sensibiliseren we rond aangepast beheer van tuinen en parken. We maken werk van een bodemkoolstofmonitoringnetwerk. - We ondersteunen en faciliteren de actieve rol die burgers, lokale overheden en ondernemingen kunnen spelen in de transitie en maken het mogelijk dat zij de voordelen van de transitie kunnen valoriseren. Daarvoor werken we aan een regelgevend kader voor de uitbouw van lokale energiegemeenschappen.	Hernieuwbare energie Proefproject windmolens Participatie van burgers Lokale energiegemeenschappen
Omgeving - We hebben vertrouwen in bestuurskrachtige gemeenten en blijven verder inzetten op ontvoogding waarbij Vlaanderen zich opstelt als kennispartner. Steden en gemeenten met een voldoende uitgebouwde bestuurskracht en efficiënte administratie, ontheffen we de Vlaamse overheid maximaal van haar taken en we onderzoeken hoe en voor welke elementen we binnen het kader van Europese regels beleidsvrijheid kunnen toekennen aan voldoende bestuurskrachtige steden en gemeenten. - We passen de regelgeving m.b.t. de ruimtelijke impact voor het plaatsen van windmolens aan en leggen de bevoegdheid hieromtrent bij de lokale besturen. - We bouwen verder aan een duidelijke taakafbakening met andere (handavings)actoren en aan een constructieve en structurele ondersteuning van lokale besturen uitgaand van het subsidiariteitsprincipe. Een minimum aan beleidskaders garandeert en faciliteert een planmatige en performante (boven)lokale handhaving.	Bestuurskracht Interbestuurlijke verhoudingen Vlaanderen als kennispartners Ruimtelijke impact plaatsen windmolens Handhaving Financiën

- Omdat de steden en gemeenten steeds meer taken toegewezen krijgen voor de handhaving van decreten, zal de Vlaamse regering de opbrengsten van de door de lokale besturen uitgevoerde handhaving van Vlaamse regels rechtstreeks bij de lokale besturen laten terechtkomen. Welzijn - Lokale besturen zijn, als overheidsniveau dat het dichtst bij de burger staat, hiervoor onze naaste partners. We versterken hun regierol, die moet onderscheiden worden van hun rol als lokale actor. De Vlaamse overheid reikt de middelen aan om waar mogelijk een buurtgericht, inclusief en warm sociaal beleid te voeren. - De CAW's blijven verantwoordelijk voor gespecialiseerde begeleidingsfuncties. Het lokale beleid van deze actoren wordt objectief gemeten en gemonitord. - De lokale besturen nemen ten volle hun regierol op inzake de vermaatschappelijking van de zorg. Dit betekent dat ze voluit ondersteuning geven aan de mantelzorgers, vrijwilligerszorg en buurtzorg. - Vanaf 1 juli 2020 worden de lokale zorgraden van de 60 eerstelijnszones formeel erkend en gaan ze aan de slag met de uitoefening van de opdrachten die hen in het nieuwe decreet en bijhorend uitvoeringsbesluit zijn toegewezen. Vanaf dat moment gaan ook de structuren, personeel en middelen van de huidige SEL's, GDT's en LMN's op in deze zorgraden. - We bekrachtigen de regierol van de lokale besturen voor het realiseren van een lokaal sociaal beleid dat naast de lokale doelstellingen ook de Vlaamse doelstellingen maximaal versterkt op het lokale niveau. - De welzijnsverenigingen krijgen de mogelijkheid om aan de hand van deze nieuwe structuur performanter te worden. De steden en gemeenten blijven de doelstellingen en de activiteiten van deze welzijnsvereniging bepalen door een gegarandeerd meerderheidsaandeel en strategisch zeggenschap. Private partners kunnen toetreden tot deze structuur. Inburgering - De lokale besturen zijn de regisseur van het lokale integratiebeleid. Het Vlaamse integratiebeleid werkt daarbij ondersteunend en op maat van de lokale besturen. Voor de overgang naar het secundaire inburgeringstraject wordt daarbij afstemming gezocht met de lokale besturen. De taken van het Agentschap Integratie en Inburgering in dit kader worden strikter afgebakend. De focus dient te liggen op tweedelijns-ondersteuning van andere overheden. Armoede - We maken van de lokale besturen de regisseur om lokaal armoede aan te pakken. De lokale besturen krijgen hiervoor de regiefunctie. Erfgoed - We blijven lokale overheden stimuleren om een eigen erfgoedbeleid te voeren. Lokale besturen die het engagement op nemen worden aangemoedigd en ondersteund. Financiën - We versterken ook de financiële armslag en investeringsruimte van onze lokale besturen via de overname van de helft van de responsabiliseringsbijdrage voor de pensioenfactuur en via een nieuwe financiële stimulans voor lokale besturen om maximaal open ruimte te vrijwaren. - En we geven specifieke aandacht aan gemeenten in de Vlaamse Rand alsook aan enkele steden en gemeenten die kampen met de impact van grootstedelijke problematieken. Samen met de lokale besturen zet de Vlaamse Regering zo een turbo op het economische groeipotentieel van Vlaanderen.	Regierol versus actorrol Buurtgericht sociaal beleid CAW Monitoring Regierol vermaatschappelijking van de zorg Eerstelijnszones Zorgraden Regierol lokaal sociaal beleid Vertaling van Vlaamse doelstellingen in lokale doelstellingen Regie lokaal armoedebeleid Erfgoedbeleid Investeringsruimte Financiële stimulans open ruimte Grootstedelijke problematiek Economie
---	--

Thema 2: Versterking lokale bestuurlijke capaciteit

Binnenlands bestuur Door het ondersteunen van schaalvergroting, creëren we sterke en bestuurskrachtige lokale besturen. Deze schaalvergroting gebeurt	Trefwoorden Schaalvergroting
---	---

op vrijwillige basis. Lokale besturen kunnen vrij kiezen of en met wie ze wensen te fusioneren. - De Vlaamse regering werkt een financieel ondersteuningspakket uit voor fusieoperaties die een bepaalde minimale schaalgrootte bereiken en ingaan vanaf de nieuwe lokale bestuursperiode in 2024. Economie - De Vlaamse overheid bouwt onze regio verder uit tot een Europese koploper op vlak van Slimme Regio's. Vlaanderen zal lokale besturen maximaal ondersteunen om het beleid en implementaties rond slimme steden efficiënt en breed te verspreiden. Smart Flanders, het samenwerkingsverband van de Vlaamse overheid, vormt daarbij de basis van een gezamenlijke aanpak en kennisdeling. - De Vlaamse overheid brengt daarbij steden en gemeenten met gelijkaardige uitdagingen samen en zorgt ervoor dat slimme toepassingen maximaal gemeenschappelijk kunnen geïmplementeerd worden, aan gelijkwaardige voorwaarden. Dit zal leiden tot meer (kosten)efficiëntie en kennisdeling in de verdere uitrol van slimme stedenbeleid. - Reeds bestaande initiatieven, zoals de "City of Things-oproep" van VLAIO worden waar nodig versterkt en eventueel uitgebreid om verder uit te groeien tot een Europese koploper op vlak van Slimme regio's. We bestendigen Antwerpen als living lab voor het project City of Things, de proeftuin voor de stad van de toekomst. We hebben extra aandacht voor de drempels die men in kleine gemeenten en landelijke gebieden ondervindt om deze technologie te implementeren. Werk - De VDAB zal ook de lokale besturen nog meer ondersteunen bij hun activeringsbeleid voor leefloongerechtigden, door best practices nog beter te ontsluiten en samenwerkingsverbanden tussen kleinere, naburige gemeenten nog beter te faciliteren. - Het gebruik van wijkwerken en tijdelijke werkervaring wordt verder gestimuleerd. We bieden de lokale besturen voldoende ondersteuning om deze opdracht optimaal en efficiënt uit te voeren. We stimuleren lokale besturen ook om meer samenwerkingsverbanden aan te gaan met de private sector in het kader van werkervaringstrajecten. Klimaat - De Vlaamse overheid helpt de lokale besturen in de onderlinge kennisuitwisseling. De eigen Vlaamse doelstelling wordt verscherpt naar 2,5% per jaar. Het Vlaams energie- en klimaatagentschap ontwikkelt hiervoor een monitoringsysteem. De Vlaamse overheid neemt zelf een voorbeeldrol op door haar vastgoedportefeuille via het Vlaams EnergieBedrijf en het Facilitair Bedrijf verder te optimaliseren en energie-efficiënter te maken.	Vrijwillige fusies Ondersteuningspakket Slimme Regio's Slimme steden City of things Living lab VDAB Activeringsbeleid Intergemeentelijke samenwerking Wijkwerken Interbestuurlijke verhoudingen Vlaamse doelstellingen
--	--

Thema 3: Versterkte samenwerking met lokale besturen

Kanselarij en bestuurszaken - We werken van onderuit, “bottom-up”, en in samenwerking met de lokale besturen aan administratieve vereenvoudiging en vragen de input van burgers, bedrijven en verenigingen om administratieve drempels en onnodige wettelijke verplichtingen weg te werken. Mobiliteit - We realiseren samen met de lokale overheden in de vervoerregio's een gezamenlijke programmering, die erop gericht is om het volledige fietsnetwerk veilig, comfortabel en leesbaar te maken. Klimaat - Het lokale beleidsniveau is een belangrijke partner om gewestelijke doelstellingen, acties en maatregelen mee te vertalen naar de dagelijkse leefwereld van burgers. We willen lokale besturen verder ondersteunen in die rol en bij de uitwerking van het lokale energie- en klimaatbeleid betrekken. We doen dat onder andere door samenwerking en kennisuitwisseling te bevorderen.” Werk - We versterken de samenwerking tussen VDAB en lokale besturen met het oog op maximale activering van leefloongerechtigden en werkzoekenden. De bestaande samenwerkingsverbanden tussen VDAB en de lokale besturen worden uitgebreid en waar mogelijk geconcretiseerd. Er worden concrete engagementen in opgenomen. We ontsluiten best practices nog beter en faciliteren samenwerkingsverbanden tussen kleinere, naburige gemeenten. We bieden volle transparantie over de resultaten en zullen dan ook rapporteren aan de federale overheid en aandringen op responsabilisering. Erfgoed - Lokale besturen moeten actiever betrokken worden bij het beschermen van ons onroerend erfgoed.	Trefwoorden Bottom-up Administratieve vereenvoudiging Vervoersregio's Lokaal energie- en klimaatbeleid Kennisuitwisseling Activering Samenwerkingsverbanden VDAB - lokale besturen Responsabilisering Onroerend erfgoed
---	--

Thema 4: Regiovorming

Binnenlands bestuur - We zetten in op regiovorming. Deze regiovorming moet van onderuit worden opgebouwd en gedragen door de lokale besturen. De burgemeesters van de betrokken lokale besturen vormen de spil van deze regiovorming. Om tot een grotere coherentie te komen en deze regiovorming te stimuleren, zal de Vlaamse regering, verder bouwend op de reeds uitgevoerde regioscreening, vaste regio's afbakenen waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking, zowel de bestaande als nieuwe, moeten plaatsvinden (behoudens zij die op een hogere schaal georganiseerd zijn). Dit moet de huidige verrommeling tegengaan en leiden tot minder mandaten. We werken bestaande drempels weg die verhinderen dat samenwerkingsverbanden fuseren. De Vlaamse overheid zal de eigen regionale afbakeningen afstemmen op deze regio's. Er wordt een kader uitgewerkt dat bijkomende instrumenten bevat om de regiovorming te ondersteunen (bv. rond herverdelingsproblematieken tussen de betrokken lokale besturen). - Vernieuwde invulling Vlaams stedenbeleid: Binnen het instrumentarium van het Stedenbeleid wordt meer aandacht ontwikkeld voor de stadsregionale dimensie. Hierbij houden we de focus op de 13 centrumsteden, maar bekijken we ook de rol van de stad in haar ruimere regio. Economie - We ontwikkelen een beleid voor subregionale slimme specialisatie, waarmee we het regionale economisch weefsel Vlaamsbreed helpen	Trefwoorden Burgemeesters Vaste regio's afbakenen Intergemeentelijke samenwerking Kader voor regiovorming Vlaams stedenbeleid Stadsregio subregionale slimme specialisatie
--	---

transformeren. We ondersteunen provincies en streken om met betrokkenheid van regionale sociale partners en stakeholders een strategie uit te werken en op te volgen. • Mobiliteit • De entiteiten organiseren zich functioneel en richten zich op onderlinge samenwerking en kennisdeling (ook met de vervoerregio's). • De vervoerregiowerking, de integrale en multimodale aanpak en het sterker inzetten op brede participatie en betrokkenheid van burgers en andere overheden bij projecten vergt specifieke competentieontwikkeling in het beleidsdomein MOW. • In de vervoersregio's overleggen de diverse mobiliteitsspelers (De Lijn, departement MOW, AWW, De Vlaamse Waterweg, NMBS, Infrabel...) op structurele basis met de lokale besturen, onder regie van het departement MOW. De vervoerregio's hebben beslissingsrecht omtrent het aanvullend net en het vervoer op maat en geven advies inzake het kernnet dat in handen blijft van de Vlaamse overheid. • In de tweede helft van deze regeerperiode zal er in 1 vervoersregio een pilootproject worden opgezet om daar via tendering een operator voor het vraaggestuurde kern- en aanvullend net aan te duiden binnen die vervoersregio. We onderzoeken tevens hoe we de drempels in de regelgeving kunnen wegwerken voor private vervoersinitiatieven. • We realiseren samen met de lokale overheden in de vervoerregio's een gezamenlijke programmering, die erop gericht is om het volledige fietsnetwerk veilig, comfortabel en leesbaar te maken. Werk • De Vlaamse financiering van het versterkt Streekbeleid wordt dan ook niet meer verlengd. Welzijn • Tegen 1 juli 2021 moet er een Besluit van de Vlaamse Regering (BVR) zijn dat de afbakening van de regionale zorgzones definitief vastlegt en de samenstelling, werking en inhoudelijke taakstellingen van de regionale zorgplatformen regelt. De huidige structuren op dit mesoniveau (palliatieve netwerken, LOGO's, Vlaamse netwerken GGZ, expertisecentra dementie) organiseren zich binnen deze nieuw afgebakende werkingsgebieden en schakelen zich in de structuur van het regionale zorgplatform in tegen ten laatste 1 januari 2022. • We bouwen de regionale zorgzones verder uit conform de principes van het eerstelijnsdecreet. • Een verdere structurering van de diverse regio-indelingen en overlegstructuren dringt zich op. Om daar letterlijk vorm aan te geven geldt de indelingsstructuur met eerstelijnszones en regionale zorgzones als leidend principe. We gaan hierbij voor een doorgedreven vereenvoudiging en voor de regionale zorgzones streven we een maximaal overleg na met de ziekenhuisnetwerken. • We aligneren de werking van de CGG's meer op de regionale zorgzones, waarbij we prioritair inzetten op jongeren en ouderen.	provincies en streken regionale stakeholders vervoerregio's participatie van burgers overleg versterkt Streekbeleid regionale zorgzones regionale zorgplatformen eerstelijnsdecreet overlegstructuren
---	---