Kerntaken van de verschillende overheden

Een studie in opdracht van de
Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Uitgevoerd door:

INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Prof. Dr. Geert Bouckaert
Drs. Koen Verhoest
Dra. Ellen Wayenberg
Kris Snijkers

m.m.v. het HOGER INSTITUUT VOOR DE ARBEID

Sien Winters
Benediekt Vandamme
Ludo Struyven
Ingrid Vanhoren
Dr. Luc Van Ootegem
Kris Bachus
Georges Hedebouw
Leen Sannen

hrbb hoge raad voor binnenlands bestuur

COLOFON

Samenstelling:
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Administratie Binnenlandse Aangelegenheden
Secretariaat van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur

Verantwoordelijke uitgever:
Guido Decoster, directeur-generaal
Markiesstraat 1 – 1000 Brussel

Lay-out en drukwerk:
Drukkerij L.Vanmelle, Gent-Mariakerke

Depotnummer:
D/2002/3241/343

Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur
Markiesstraat 1 (lokaal 602), 1000 Brussel
02/553.40.08 - 40.15
http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB

Inhoudstafel

Voorwoord 15

Inleiding 19

HOOFDSTUK 1
Probleemstelling en algemene aanpak van het onderzoek 21

Inleiding 21
Probleemstelling 21
Algemene aanpak van het onderzoek 22

HOOFDSTUK 2
Inventarisatie en terminologische uitklaring van de in het kerntakendebat gehanteerde begrippen 25

Inleiding 25
Begrippen in het kerntakendebat: een inventaris 25
Begrippen in het kerntakendebat: een terminologische uitklaring 26
(De)centralisatie – (de)concentratie 26
Multi-level governance 28
Hiërarchie 29
Drie-kringen-leer 30
Markt, netwerk en hiërarchie 31
Lokale autonomie 31
Homogene bevoegdheidspakketten 33
Open versus gesloten taakstelling 34
Subsidiariteit 35
Bestuurskracht 36
Schaal 38
Gebiedsgerichte of bovenlokale werking 40
Kerntaken 41
Besluit 42

HOOFDSTUK 3
Theoretische uitgangspunten voor een methodologie in een kerntakendebat 45

Inleiding 45
Theoretische achtergronden bij het (her)verdelen van taken en bevoegdheden tussen verschillende overheidsniveaus 45
Economische theorie: 'voting-with-your-feet' (Tiebout) en 'fiscal federalism' (Oates) 45
Bureaucratisch aanbodmodel 52

Politieke vraagtheorie ... 53
Bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven ... 54

Besluit ... 59
Doelmatigheidscriteria ... 59
Democratische criteria ... 60

HOOFDSTUK 4
Evoluties en ontwikkelingen in de Vlaamse bestuurlijke organisatie ... 63

Inleiding ... 63

Bevoegdheidsverdeling en evoluties van de interbestuurlijke verhoudingen in de Vlaamse bestuurlijke organisatie ... 63
Statische analyse ... 63
Dynamische analyse ... 65

Bevoegdheidsverdeling en evoluties van de interbestuurlijke verhoudingen in de bestuurlijke organisatie van een aantal Europese staten ... 82
Trends volgens de OESO ... 82
Nederland ... 83
Frankrijk ... 89
Denemarken ... 93

Besluit ... 96

HOOFDSTUK 5
Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: ruimtelijke ordening ... 99

Inleiding ... 99

Omschrijving van het beleidsdomein ... 99

Statische analyse ... 100
Planning ... 100
Advisering ... 104
Beslissing ... 106
Uitvoering ... 108
Evaluatie ... 114

Overzichtsmatrix ... 114

Dynamische analyse ... 117
Formele en informele ontwikkelingen sedert 1990 ... 117
Factoren die de ontwikkelingen in het beleidsveld hebben beïnvloed ... 122
Debat en actoren ... 124
Besluit ... 129

Internationale voorbeelden ... 130
Het Napoleontische type: Frankrijk ... 130
Het Germaanse type: Duitsland ... 131
Het Scandinavische type: Denemarken ... 132
Het Britse type ... 132

Besluit ... 133
Planning ... 133
Beslissing ... 133
Uitvoering ... 133

HOOFDSTUK 6
Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: huishoudelijke afvalstoffen 135

Inleiding 135
Omschrijving van het analyseonderwerp 135
Statische analyse van de bevoegdheidsverdeling in Vlaanderen 136
Inleiding 136
Bespreking van de matrix 140
Bedenkingen bij de formele bevoegdheidsverdeling en vaststellingen uit de praktijk 147
Dynamische analyse 148
Formele en informele ontwikkelingen sinds 1990 148
Factoren die de bestaande situatie en de recente ontwikkelingen hebben beïnvloed 151
De actoren in het kerntakendebat voor de sector van de huishoudelijke afvalstoffen 152
Het kerntakendebat 152
Besluit 159

HOOFDSTUK 7
Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: woonbeleid 163

Inleiding 163
Statische analyse 165
Europees niveau 173
Het federaal niveau 174
Vlaams niveau 176
Het provinciaal niveau 185
Planning en normering 185
Het gemeentelijk niveau 187
Private actoren 191
Dynamische analyse 193
Ontwikkelingen sinds 1990 193
De stellingnamen in het huidige kerntakendebat 195
Kwaliteitsbewaking 199
Leegstandsheffing 200
Sociale huisvesting 200
Toezicht en erkenning van de sociale huisvestingsactoren 200
De omgevingsfactoren 201
Besluit 203

HOOFDSTUK 8
Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: werkgelegenheid 207

Omschrijving van het onderwerp van analyse binnen de sector werkgelegenheid 207
Statische analyse van de bevoegdheidsverdeling in Vlaanderen 208
Dynamische analyse 220
Formele en informele ontwikkelingen sedert 1990 220
Debat en actoren 221
Factoren die de ontwikkelingen hebben beïnvloed 229
Besluit 230

HOOFDSTUK 9
Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: kinderopvang 235

Omschrijving beleidsveld 235
De rol van Kind en Gezin 235
De rol van gemeenten en provincies 237

Statische analyse van de bevoegdheidsverdeling in Vlaanderen 238
Planning, normering, advisering 238
Beleidsbepaling en beslissing 243
Uitvoering 246
Evaluatie, toezicht, coördinatie 249
Overzichtstabel 250

Dynamische analyse 258
Formele en informele ontwikkelingen sedert 1990 258

Lessen uit het buitenland 267
Nederland 267
Denemarken 268
Finland 269
Sprokkels uit andere landen 270
Besluit 271
Samengevat 272

Relevante criteria 275
Planning 275
Beslissing 277
Uitvoering 277
Evaluatie 277

Besluit met betrekking tot de huidige verdeling van taken 278

HOOFDSTUK 10
Conclusies van de theoretische en empirische analyse 281

Inleiding 281

Algemeen 281

Invloeden en factoren vanuit de omgeving 282

Normatieve argumenten van de actoren 284

HOOFDSTUK 11
Methodologie voor een kerntakendebat 285

Inleiding 285

Criteria en hun structurering 285

Methodologie 286
Niveau 1 286
Niveau 2 297
Niveau 3 299

Toepassen van de methodologie 302
Niveau 1 302
Niveau 2 304
Niveau 3 305

HOOFDSTUK 12
Omgang met de methodologie 307

Inleiding 307

Hoe omgaan met de methodologie? Enkele theoretische achtergronden 307
Ontkoppeling beleidscyclus 307
Organische staatstheorie 308
Beleidsnetwerken 309
Verschillende dimensies van een kertakenmethodologie 310

Praktische omgang met de methodologie 311
Homogene bevoegdheidspakketten? 311
Top-down of bottom-up? 311
Mogelijkheid tot taakdifferentiatie? 312
De 'wat-vraag'? 312
Mechanische methodologie of procesmatige afweging? 314
Niveau waarop de methodologie wordt toegepast 314

Sterktes en zwaktes van de methodologie 315
Sterktes 315
Zwaktes 316

Toepasbaarheid 317

Besluit 318

Besluit 321

Bibliografie 325

Artikels 325

Boeken 327

Overheidspublicaties 329
Verenigd Koninkrijk 329
Denemarken 329
Frankrijk 329
Nederland 329
Vlaanderen 330
Overige documenten 333

BIJLAGE 1
Oorspronkelijke methodologie 337

Niveau 1 337
Bestuurlijke arrangementen 337
Criteria 338
Correctiemechanismen 342

Niveau 2 345
Transparantie en doorzichtigheid 345
Belangenvermenging 345
Coördinatie intra-beleidsdomein 346
Afstemming beleidsvoorbereiding-beleidsuitvoering 346
Functionaliteit 347

Technische haalbaarheid ... 347
Politieke haalbaarheid ... 347
Niveau 3 ... 347
Criteria ... 348
Correctiemechanismen: ... 349
Functionaliteit ... 349
Technische haalbaarheid ... 349
Politieke haalbaarheid ... 349

BIJLAGE 2
Invuloefening ruimtelijke ordening ... 351
Inleiding ... 351
Niveau 1 ... 352
Beleidsvoorbereiding ... 352
Beleidsuitvoering ... 358
Niveau 2 ... 361
Alternatief 1: gedeelde strategische en operationele beleidsvoorbereiding, subcentrale beleidsuitvoering ... 361
Alternatief 2: gedeelde strategische en operationele beleidsvoorbereiding, centrale beleidsuitvoering ... 365

BIJLAGE 3
Invuloefening huishoudelijke afvalstoffen ... 369
Inleiding ... 369
Niveau 1 ... 370
Beleidsvoorbereiding ... 370
Beleidsuitvoering ... 374
Niveau 2 ... 376
Alternatief 1: Centrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding en subcentrale beleidsuitvoering; ... 376
Alternatief 2: Centrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding en subcentrale beleidsuitvoering ... 379

BIJLAGE 4
Invuloefening kinderopvang ... 383
Inleiding ... 383
Niveau 1 ... 384
Beleidsvoorbereiding ... 384
Beleidsuitvoering ... 385
Niveau 2 ... 387
Alternatief 1: Gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoering, centrale en subcentrale beleidsuitvoering ... 388
Alternatief 2: Gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoering, subcentrale beleidsuitvoering ... 390

BIJLAGE 5
Invuloefening werkgelegenheid 393

Inleiding 393

Niveau 1 394
Beleidsvoorbereiding 394
Beleidsuitvoering 397

Niveau 2 400

Conclusie 404

BIJLAGE 6
Invuloefening woonbeleid 407

Inleiding 407

Niveau 1 408
Beleidsvoorbereiding 408
Beleidsuitvoering 412

Niveau 2 415

Alternatief 1:
Gedeelde centrale en operationele beleidsvoorbereiding,
subcentrale beleidsuitvoering 415

Alternatief 2:
Gedeelde centrale en operationele beleidsvoorbereiding,
centrale beleidsuitvoering 417

BIJLAGE 7
De stuurgroep 421

Samenstelling 421

Bijeenkomsten 421

Lijst met figuren

Figuur 1: Schema onderzoek 22

Figuur 2: MAPE-schema 56

Figuur 3: Vierdeling bestuurlijke maatstaven 57

Figuur 4: JEP-driehoek 59

Figuur 5: Overzicht regelgeving 260

Figuur 6: Continuüm beleidsvoorbereiding 287

Figuur 7: Continuüm beleidsuitvoering 288

Figuur 8: Criteria beleidsvoorbereiding 289

Figuur 9: Criteria beleidsuitvoering 293

Figuur 10: Toepassingsgebied methodologie 317

Lijst met tabellen

Tabel 1: Voordelen (de)centralisatie 27

Tabel 2: Nadelen (de)centralisatie 27

Tabel 3: Government vs. governance 29

Tabel 4: Inkomsten gemeenten 88

Tabel 5: Bestuurlijke hervormingen 97

Tabel 6: Overzicht instrumenten ruimtelijke ordening 115

Tabel 7: Overzicht instrumenten huishoudelijke afvalstoffen 137

Tabel 8: Overzicht instrumenten woonbeleid 166

Tabel 9: Overzicht instrumenten werkgelegenheidsbeleid 218

Tabel 10: Verdeling van de aanbieders van kinderopvangvoorzieningen naar beheersinstantie (in aantallen, 1998) 238

Tabel 11: Overzicht instrumenten kinderopvang 251

Tabel 12: Inhoud van het lokaal beleidsplan zoals vastgelegd in het Ministerieel Besluit 261

Tabel 13: Aantal ingeschreven kinderen in buitenschoolse opvang (gesubsidieerd en particulier) 264

Tabel 14: Overzicht van de belangrijkste kenmerken 273

Tabel 15: Criteria beleidsvoorbereiding 302

Tabel 16: Beoordelen van de verschillende bestuurlijke arrangementen 303

Tabel 17: Criteria beleidsuitvoering 303

Tabel 18: Beoordelen van de verschillende bestuurlijke arrangementen 303

Tabel 19: Criteria ter beoordeling van alternatieven 304

Tabel 20: Functionaliteitstoetsing 304

Tabel 21: Haalbaarheidsbeoordeling 305

Tabel 22: Criteria ter beoordeling over meerdere (deel)domeinen heen 305

Tabel 23: Functionaliteitstoetsing 305

Tabel 24: Haalbaarheidstoetsing 306

Voorwoord

ER ZIJN VAN DIE BESTUURLIJKE TOVERWOORDEN. *Kerntaken* staat ongetwijfeld hoog op deze hitparade. Toen in de periode 2000-2001 duidelijk werd dat de Vlaamse regering van plan was ernstig werk te maken van dit debat, schreef de Hoge Raad de opdracht voor een wetenschappelijk rapport uit. De bedoeling was om het politieke debat meer en een betere onderbouw te bieden. De Hoge Raad stelde immers vast dat het kerntakendebat snel in slogans en grote principes bleef steken. Het operationaliseren van de discussie blijkt weerbarstig te zijn. Bovendien sluipen in het debat nogal wat vooronderstellingen binnen die op zich niet bediscussieerd worden maar die wel een sterke richting aan het debat geven. Eén van die veronderstellingen is dat taken in duidelijk gescheiden pakketten kunnen verdeeld worden waarbij elk bestuur relatief autonoom met dat pakket aan de slag kan gaan.

In de opdrachtformulering stelde de Hoge Raad voor om de studie toe te passen op een aantal representatieve beleidsdomeinen waarin gedurende de laatste jaren veel beweging vast te stellen is: de ruimtelijke ordening, het huishoudelijk afvalbeleid, de kinderopvang, het huisvestingsbeleid en het tewerkstellingsbeleid. Deze beleidsdomeinen zijn goed gespreid over de belangrijkste velden van het overheidsbeleid: zowel zogenaamd zachte als harde sectoren komen aan bod.

Het Instituut voor de Overheid ging, samen met het Hoger Instituut voor de Arbeid, aan de slag. De Hoge Raad stelde een stuurgroep samen die in nauw overleg met de onderzoekers het onderzoek opvolgde.

De Hoge Raad besefte van bij het begin dat dit onderzoek geen traditioneel onderzoek kon zijn. Het ging er immers om vanuit wetenschappelijk standpunt het begrip kerntaken in verschillende fasen te ontleden en na te gaan of de wetenschap een nuttige methodologie kon aanreiken om het politieke debat meer houvast te bieden. In de stuurgroep ontwikkelden zich dan ook lastige, constructieve maar ook kritische reflecties over de tussenproducten die de onderzoekers voorlegden. Doorheen de discussies werd duidelijk dat debatten over kerntaken sterk verweven zijn met opvattingen over het functioneren van de overheid en met bepaalde manieren van kijken naar de relaties tussen besturen onderling en tussen deze besturen en hun maatschappelijke omgeving.

Het eindrapport ligt nu voor. Het is een uitgebreid werkstuk geworden. Het rapport bevat zowel interessante achtergrondteksten over bestuurlijke evoluties, beschrijvende analyses van de vijf geciteerde beleidsdomeinen als een voorstel van methodologie met toepassing op de cases. Het is vooral dat laatste deel van het rapport dat de Hoge Raad wil inbrengen in de politieke discussie over de kerntaken van de verschillende besturen.

De Raad dankt alle onderzoekers en in het bijzonder projectleider Koen Verhoest die in de eindfase van zijn eigen doctoraal proefschrift toch nog veel tijd en energie kon opbrengen om dit onderzoek tot een goed einde te brengen en om de dialoog met de stuurgroep van de Hoge Raad aan te gaan.

FILIP DE RYNCK

Inleiding

IN EEN SAMENLEVING die sterk aan verandering onderhevig is wordt vaak de vraag gesteld naar de rol van de overheid. Welke zijn de taken die de overheid moet behartigen? Welke moet ze afstoten of "privatiseren"? Belangrijk is echter ook de vraag naar de manier waarop de overheid deze taken moet behartigen. De overheid is namelijk geen monolitisch blok. Zo bestaat "de overheid" in Vlaanderen uit allerhande verschillende besturen en bestuursniveaus. Hierbij kan gedacht worden aan de drie rechtstreeks verkozen niveaus (het Gewest, de provincies en de gemeenten), maar ook aan allerhande functioneel gedecentraliseerde besturen en samenwerkingsverbanden zoals intercommunales. Dit heeft tot gevolg dat indien een bepaalde taak wordt beschouwd als een overheidstaak de vraag nog openblijft welk niveau binnen deze overheid deze taak nu dient uit te oefenen. Welke is de juiste allocatie van taken en bevoegdheden binnen de Vlaamse bestuurlijke organisatie, of, kort gezegd, welke zijn de kerntaken van de verschillende overheden?

Met dit onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren aan het Vlaamse debat over de kerntaken van de verschillende overheden. De belangrijkste doelstelling in dit onderzoek zal eruit bestaan een methodologie aan te reiken aan de hand waarvan een kerntakendebat kan verlopen. Een belangrijk aspect van zo'n methodologie zijn de criteria die gehanteerd kunnen worden in een kerntakendebat. Deze criteria moeten het mogelijk maken een bepaalde taakverdeling te beoordelen als beter of slechter dan een andere.

Het opstellen van deze methodologie verloopt in een aantal stappen. De concreet gevolgde werkwijze wordt beschreven in het eerste hoofdstuk. In het tweede hoofdstuk gaat de aandacht uit naar de begrippen die in debatten over de bestuurlijke organisatie worden gehanteerd. Welke zijn deze begrippen? Wat is hun relevantie voor het kerntakendebat? In het derde hoofdstuk worden een aantal theoretische benaderingen omtrent allocatie van taken in een bestuurlijke organisatie besproken. Deze theoretische benaderingen komen uit verschillende hoeken: de economie, bestuurskunde, politieke wetenschappen enzovoort. Deze verschillende benaderingen moeten toelaten een zeer brede visie op het kerntakendebat te ontwikkelen. In de hoofdstukken vier tot en met tien wordt nagegaan welke ontwikkelingen zich tijdens de jaren negentig hebben voorgedaan in een aantal beleidsdomeinen.[1] Tevens worden de evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie vanuit een algemeen perspectief weergegeven. De nadruk ligt hierbij op de manier waarop de verschillende sectoren zich aanpassen aan hun omgeving, welke criteria hierbij meespelen en hoe de betrokken actoren deze hanteren om een bepaalde taakverdeling te motiveren. Aan de hand van de theoretische achtergronden uit het derde hoofdstuk en de verschillende sectorale analyses wordt er in hoofdstuk 11 een mogelijke methodologie voorgesteld. Een voorlopige versie van deze

[1] In overleg met de stuurgroep van het project werd er gekozen voor de sectoren ruimtelijke ordening, woonbeleid, kinderopvang, huishoudelijke afvalstoffen en werkgelegenheid.

methodologie werd door de onderzoeksgroep uitgeprobeerd in een aantal sectoren. De hiervoor gebruikte methodologie en de uitgeschreven oefeningen bevinden zich in de bijlagen van dit rapport. Tot slot wordt er in hoofdstuk 12 ingegaan op de manier waarop er met de methodologie moet worden omgegaan. De methodologie vertrekt namelijk van een bepaalde visie op de bestuurlijke organisatie die concrete gevolgen heeft voor het werken met de methodologie.

De methodologie die in dit rapport wordt gepresenteerd wordt niet naar voren geschoven als de éne juiste methodologie. Het is een eerste poging om in een Vlaamse context criteria en een structuur aan te reiken waarbinnen een goed gestoffeerd debat over de allocatie van taken kan gebeuren. Door middel van een verdere toepassing in de praktijk kunnen de methodologie en de verschillende criteria verder worden verfijnd en geoperationaliseerd.

De verschillende hoofstukken uit dit rapport werden geschreven door de onderzoeksgroep van het Instituut voor de Overheid (Kris Snijkers onder begeleiding van Prof. Dr. Geert Bouckaert, Drs. Koen Verhoest, Dra. Ellen Wayenberg) tenzij onder de titel van het hoofdstuk anders staat vermeld.

Probleemstelling en algemene aanpak van het onderzoek

Inleiding

Door de opeenvolgende staatshervormingen kreeg de Vlaamse overheid een groot aantal bevoegdheden. Naast de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten kwam zo al snel de vraag naar een optimale organisatie van de Vlaamse bestuurlijke organisatie. Hierbij kunnen er verschillende vragen worden gesteld. Een van de belangrijke vragen in een debat over de optimale bestuurlijke organisatie is deze naar de kerntaken van de verschillende overheden. Welke zijn de kerntaken die de verschillende overheden dienen te vervullen?

In dit hoofdstuk trachten we in de eerste paragraaf de probleemstelling van dit onderzoek iets scherper te stellen: waarover hebben we het precies wanneer we over het afbakenen van de kerntaken van de verschillende overheden hebben? In de tweede paragraaf wordt de algemene aanpak van het onderzoek weergegeven. Welke zijn de te nemen stappen om de gestelde vraag te kunnen beantwoorden?

Probleemstelling

De vraag naar de kerntaken van de verschillende overheden heeft twee dimensies. De eerste dimensie bestaat uit het onderscheiden van taken die de overheid best kan invullen en taken die best aan de markt worden overgelaten. In deze dimensie dient er dus een debat te ontstaan over de relevante maatschappelijke beleidsproblemen en de rol die de overheid ten opzichte van deze problemen heeft te spelen (Wat moet de overheid doen?). Deze discussie kan leiden tot het afstoten of opnemen van bepaalde taken door de overheid. De tweede dimensie in het kerntakendebat is deze naar de optimale verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende niveaus waaruit een overheid bestaat (vb. gemeenten, provincies en centrale overheid) (Hoe moet de overheid het doen?).

De stuurgroep van dit onderzoek heeft ervoor geopteerd de nadruk te leggen op de tweede dimensie: met name de wijze waarop taken en bevoegdheden optimaal tussen verschillende niveaus kunnen worden verdeeld. De centrale vraag die hierbij gesteld kan worden is wat er onder een 'optimale' verdeling van taken en bevoegdheden kan worden verstaan. Hoe kunnen we, met andere woorden, de ene taakverdeling kwalificeren als 'beter' dan een andere taakverdeling? Om zulke vragen te beantwoorden dient er gezocht te worden naar criteria die gehanteerd kunnen worden om verschillende taakverdelingen te beoordelen. In dit hoofdstuk zal worden aangegeven hoe de zoektocht naar deze criteria zal verlopen.

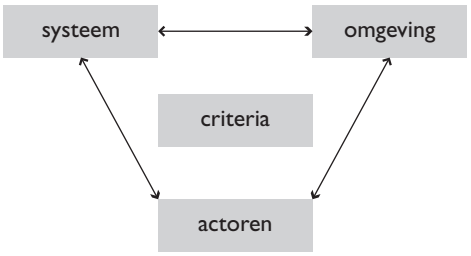
Algemene aanpak van het onderzoek

De criteria die gehanteerd zullen worden ter beoordeling van de verschillende mogelijke taak- en bevoegdheidsverdelingen zullen uit verschillende bronnen worden afgeleid. Een eerste bron zijn de verschillende theoretische achtergronden en visies op de bestuurlijke organisatie. Er bestaan verschillende theoretische benaderingen aan de hand waarvan een bepaalde taakverdeling kan worden beoordeeld. In het derde hoofdstuk van dit onderzoek worden deze bondig behandeld zodat uit deze verschillende theoretische invalshoeken criteria kunnen worden afgeleid.

Naast de theoretische beschouwingen wordt er ook naar de praktijk gekeken. Hierbij wordt er op drie elementen nader ingegaan: het systeem, de actoren en de omgeving. Deze analyse zal gebeuren voor de Vlaamse bestuurlijke organisatie in het algemeen en tevens voor een aantal door de stuurgroep voorgestelde sectoren: ruimtelijke ordening, woonbeleid, kinderopvang, afvalbeleid en werkgelegenheidsbeleid.

De onderzoeksopzet kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Figuur 1: Schema onderzoek



Onder het systeem wordt de bestuurlijke organisatie in het algemeen verstaan, of in een bepaalde sector. Hierbij gaat de aandacht uit naar de huidige formele en feitelijke verdeling van taken en bevoegdheden, maar wordt ook de evolutie in de taakverdeling geschetst.

De bestuurlijke organisatie bevindt zich niet in een vacuüm, maar staat onder invloed van allerhande omgevingsfactoren. Vanuit de omgeving komen er allerhande vragen op de bestuurlijke organisatie af waar ze een antwoord op zal moeten bieden. Er zal dan ook aandacht uitgaan naar de omgeving van de bestuurlijke organisatie. Er zal voor enkele verschillende sectoren getracht worden de evoluties en factoren die vanuit de omgeving het bestuurlijke systeem beïnvloeden in kaart te brengen.

Een derde element waaraan aandacht zal worden gegeven zijn de actoren in de bestuurlijke organisatie. De bestuurlijke organisatie bestaat niet uit een monolitisch blok, maar is samengesteld uit allerhande van elkaar afhankelijke actoren. Deze actoren streven niet steeds dezelfde doelen na. Het is dan ook van belang dat de normatieve opvattingen van deze actoren worden geëxpliciteerd.

Naast de criteria die uit het theoretische gedeelte worden afgeleid vormt de confrontatie van de evoluties in het systeem, de evoluties en factoren die vanuit de omgeving het systeem beïn-

vloeden en de normatieve opvattingen van de actoren die in het systeem actief zijn de tweede bron van criteria.

De neerslag van deze zoektocht naar criteria vindt plaats in deel twee van dit rapport in de hoofdstukken drie tot en met tien. Hierin worden in hoofdstuk drie enkele theoretische benaderingen van een kerntakendebat weergegeven. In hoofdstuk vier komt het systeem, de omgeving en de actoren van de Vlaamse bestuurlijke organisatie vanuit een algemeen perspectief aan bod. In de hoofdstukken vijf tot en met negen ligt de klemtoon op de specifieke sectoren. In hoofdstuk tien worden tenslotte enkele conclusies getrokken vanuit de voorgaande theoretische en empirische analyse.

De criteria die uit de voorgaande analyse naar voren komen zullen worden gehanteerd om in het derde deel van het onderzoek een methodologie op te stellen (hoofdstuk 11) dat in een kerntakendebat gehanteerd kan worden om de claims van de verschillende niveaus kritisch ten opzichte van elkaar af te wegen.

Het opstellen en het toetsen van de methodologie kan op verschillende manieren gebeuren. Een mogelijkheid zou eruit kunnen bestaan de criteria te laten beoordelen door panels samengesteld door verschillende experten uit het veld. Op deze manier kunnen de criteria op hun relevantie voor de praktijk worden beoordeeld en kan er voor de toepassing van de criteria informatie uit het veld worden gehaald. In overleg met de stuurgroep van het project werd echter van deze mogelijkheid afgezien aangezien er op het ogenblik van het onderzoek een kerntakendebat plaatsvond tussen de verschillende rechtstreeks verkozen niveaus in Vlaanderen. Dit debat verliep zowel op een politiek als op een ambtelijk niveau. Door de aanwezigheid van een debat zouden er zich grote vertekeningen kunnen voordoen in de onderzoeksresultaten. De deelnemers aan het onderzoek zouden dan immers gelijktijdig bezig zijn met het politieke debat. Hierdoor zouden hun antwoorden in het onderzoek worden beïnvloed door hun deelname aan het politieke debat. De stuurgroep van dit onderzoek heeft de fundamentele keuze gemaakt het voorliggende onderzoek op een volledig onafhankelijke wijze te laten verlopen. Hierdoor werden invloeden van buitenaf op het onderzoek geminimaliseerd. Een groot nadeel echter is de onmogelijkheid van de onderzoekers om op het werkveld zelf op zoek te gaan naar concrete gegevens. Dit zal vooral nadelig zijn voor de pogingen tot toepassing van de methodologie op de verschillende sectoren.

In plaats van het werken met panels zal er dan ook op een andere manier worden getracht om de bekomen methodologie aan de verschillende sectoren te toetsen. Door de onderzoekers zullen er op basis van de ontworpen methodologie enkele alternatieve bevoegdheidsverdelingen worden weergegeven. In plaats van een bepaalde bevoegdheidsverdeling voor te stellen waarbij alle criteria ten opzichte van elkaar werden afgewogen zullen de onderzoekers per alternatief een bepaald overheersend criterium doortrekken en de consequenties voor de andere criteria aangeven. Het is hierbij van belang op te merken dat door deze manier van werken de bekomen sectorale toepassingen enkel beschouwd kunnen worden als voorbeelden en geenszins als volwaardige alternatieven.

De verschillende alternatieven zullen tot slot ook worden afgewogen ten opzichte van de normatieve opvattingen van de actoren, hun technische haalbaarheid en het antwoord dat ze zullen bieden op de factoren en uitdagingen die de omgeving aan het systeem stellen.

Inventarisatie en terminologische uitklaring van de in het kerntakendebat gehanteerde begrippen

Inleiding

In de eerste fase van het onderzoeksproject zullen vooreerst een aantal begrippen die steeds opduiken in kerntakendebatten worden omschreven en hun complexiteit worden verduidelijkt. Deze begrippen en concepten worden op een aantal verschillende manieren gebruikt, hetgeen het nuttig maakt ze aan een nader onderzoek te onderwerpen. Aan de hand van een analyse van regelgevende teksten, discussieteksten en onderzoeksrapporten wordt getracht een inventaris op te stellen van de vaak voorkomende begrippen, waarna een poging wordt ondernomen deze begrippen te definiren en in een theoretisch kader te plaatsen.

Bij deze terminologische uitklaring van begrippen die in kerntakendebatten opduiken zal niet enkel worden gekeken naar de Vlaamse context. Ook documenten die zijn verschenen in het kader van kerntakendebatten in het buitenland zullen in de analyse worden betrokken. Voor dit onderzoek wordt hierbij meer bepaald gedacht aan Frankrijk, Nederland en Denemarken.

Begrippen in het kerntakendebat: een inventaris

- CENTRALISATIE-DECENTRALISATIE: Wanneer er wordt gesproken over de verticale herverdeling van bevoegdheden wordt in vele landen niet gesproken over 'kerntaken' maar over het al dan niet 'decentraliseren' van beleid. Wat wordt er onder decentralisatie verstaan?
- MULTI-LEVEL GOVERNANCE: De verhouding tussen verschillende bestuursniveaus wordt vaak beschouwd als een 'multi-level governance'. Deze term werd geïnspireerd vanuit een aantal federale staten en de Europese Unie. Wat betekent deze term voor de verhoudingen tussen verschillende bestuursniveaus? Hoe verhoudt deze term zich ten opzichte van de klassieke *hiërarchie en de drie-kringen-leer*?
- LOKALE AUTONOMIE: Wat is lokale autonomie? Welke zijn de mogelijkheden en beperkingen van lokale autonomie?
- HOMOGENE BEVOEGDHEDEN: Wat houdt de term 'homogene bevoegdheidspakketten' in, en wat zijn hiervan de gevolgen voor de toebedeling van taken over verschillende niveaus?
- OPEN VERSUS GESLOTEN TAAKSTELLING: Wat wordt er onder de open en gesloten taakstelling begrepen? Waarin ligt het verschil? Wat is de relevantie van deze tweedeling?
- SUBSIDIARITEIT: Het begrip subsidiariteit is een vrij oud begrip. Sinds het verdrag van Maastricht heeft het echter vrij veel aandacht gekregen. Het subsidiariteitsbeginsel is daar immers aangenomen als grondslag voor de verdeling van bevoegdheden binnen de Europese Unie. Vaak wordt het begrip echter afgedaan als zijnde louter een politieke intentieverklaring. Er wordt dan ook gezocht naar de bruikbaarheid van het begrip in het kerntakendebat.

- BESTUURSKRACHT: Wat wordt er onder bestuurskracht verstaan ? Welke zijn de elementen die de bestuurskracht van een bestuurlijk niveau bepalen?
- SCHAAL: Wanneer er over bevoegdheden van verschillende overheden wordt gesproken wordt er al snel de term schaal bijgehaald. Taken moeten immers worden toegewezen aan het bestuur dat de geëigende 'schaal' heeft om de taak uit te voeren.
- GEBIEDSGERICHTE WERKING: Wat wordt er begrepen onder gebiedsgerichte werking?
- KERNTAAK: Tot slot van deze inventarisatie het begrip 'kerntaak'. Wat wordt onder dit begrip verstaan?

Begrippen in het kerntakendebat: een terminologische uitklaring

(De)centralisatie – (de)concentratie

Volgens Maes komt decentralisatie neer op

"…de gezagssplitsing ten aanzien van de centrale overheid doordat aan andere besturen of overheidsorganen een autonome of zelfstandige bevoegdheid wordt toegekend om in eigen naam publiekrechtelijke handelingen te stellen of beslissingen te nemen, c.q. een beleid te voeren waarbij zij niet onderworpen zijn aan het hiërarchisch gezag doch hoogstens aan het administratief toezicht van de centrale overheid."[2]

Decentralisatie kan dus worden geplaatst tegenover centralisatie, waarbij alle bevoegdheden bij de centrale overheid blijven.

Het begrip decentralisatie kan verder worden opgesplitst in 'territoriale decentralisatie' en 'functionele decentralisatie'. In geval van territoriale decentralisatie wordt er een autonome bevoegdheid toegekend aan een bestuur betreffende een bepaald afgebakend geografisch gebied. (cfr. België: provincies, gemeenten en districten). Bovendien genieten deze besturen een democratische legitimatie door middel van regelmatige rechtstreekse verkiezingen. Het verschil met de functionele decentralisatie ligt hierin dat bij een functionele decentralisatie bevoegdheden worden toegekend aan een overheidsorgaan met betrekking tot een bepaalde functie of dienstverlening. Er is hier dus geen sprake van een specifiek afgebakend territorium. Ook ontbreekt hier de rechtstreekse verkiezing. Tevens verschilt de juridische basis van beide vormen van decentralisatie. De territoriale decentralisatie vindt zijn juridische basis in de grondwet, de functionele decentralisatie daarentegen in de wet (en decreet).

Zoals Maes reeds opmerkt zijn er auteurs die de functionele decentralisatie niet beschouwen als een vorm van decentralisatie aangezien deze de staat niet opdeelt in verschillende niveaus, hetgeen bij de territoriale decentralisatie wel het geval is. Gelet op de gerichtheid van dit advies op het kerntakendebat, waarbij de aandacht uitgaat naar de verdeling van de kerntaken over de drie rechtstreeks verkozen niveaus, zal er dan ook weinig aandacht uitgaan naar de functionele decentralisatie.

Aan centralisatie en decentralisatie zijn telkens een aantal voor- en nadelen verbonden[3]:

[2] Maes R., *De territoriale decentralisatie*, Brussel, Inbel, 1985, p.8.

Tabel 1: Voordelen (de)centralisatie

Centralisatie	Decentralisatie
■ uniformiteit ■ juridische gelijkheid ■ specialisatie ■ grotere financiële draagkracht ■ concentratie van informatie, middelen en macht ■ 'interest-community': welbepaalde belangen van burgers zijn niet gebonden aan de plaats waar zij wonen ■ coördinatie	■ erkenning van identiteit ■ differentiatie in het licht van verschillende beleidsvoorkeuren ■ meer directe verantwoordingsplicht ■ spreiding van macht en verantwoordelijkheid ■ 'place-community': welbepaalde belangen van burgers zijn plaatsgebonden ■ meer inspraak en participatie ■ minder bureau- en technocratisch bestuur ■ meer geïntegreerde beleidsvoering ■ flexibiliteit ■ subsidiariteit ■ erkenning van minderheden ■ beleid kan lokaal worden geëxperimenteerd

Tabel 2: Nadelen (de)centralisatie

Centralisatie	Decentralisatie
■ gebrek aan gevoeligheid voor lokale differentiatie ■ afwezigheid van directe betrokkenheid van burgers ■ afgezwakte verantwoordingsplicht ■ vervreemding ■ indirecte informatie ■ terugdringen van minderheden ■ afwezigheid van 'countervailing' powers ■ centralisatiespiraal	■ ongelijkheid ■ beperktere middelen ■ mogelijke overlappingen en versnippering ■ het ontkrachten van wat centraal van belang wordt geacht ■ minder afstand van de te regelen problemen ■ geringere zelfvoorzieningsgraad

Naast het begrip decentralisatie kan er ook sprake zijn van (de)concentratie. Volgens Maes komt deconcentratie erop neer dat:

"de centrale overheden niet alle bevoegdheden zelf uitoefenen doch deze in hun naam en onder hun hiërarchisch gezag laten uitoefenen door ondergeschikte diensten of ambtenaren, die onderworpen blijven aan de instructiemacht van de centrale overheden."[4]

[3] Maes R., De bestuurlijke organisatie en de spanning centralisatie, deconcentratie en territoriale decentralisatie. In: Maes R. & Jochmans K. (Eds.), *Inleiding tot de bestuurskunde Deel 3*, Brussel, StOHO, 1996, p.99.

In geval van deconcentratie kan er nog een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe deconcentratie. In geval van interne deconcentratie worden de bevoegdheden uitgeoefend door ambtenaren die werken bij de centrale overheid zelf. In geval van externe deconcentratie gaat het om ambtenaren die werken in de buitendiensten.

Er zijn dus een aantal duidelijke verschillen aan te wijzen tussen de begrippen decentralisatie en deconcentratie. In tegenstelling tot gedecentraliseerde overheden kan in het geval van deconcentratie niet worden gesproken van een aparte rechtspersoon die niet meer onderhevig is aan het hiërarchisch toezicht vanwege de centrale overheid. Een gedeconcentreerde dienst blijft nog wel degelijk onderworpen aan de hiërarchische controle. Het gaat in principe louter om een delegatie van bevoegdheden. Aan deze bevoegdheden wordt dan ook geen politieke betekenis toegekend. Daar waar er bij de territoriale decentralisatie sprake is van een democratische legitimatie door middel van rechtstreekse verkiezingen van de gedecentraliseerde overheden is dit bij een gedeconcentreerde dienst, evenals bij de functionele decentralisatie, allerminst het geval.

Multi-level governance

De term 'multi-level governance' is de laatste jaren onder de aandacht gekomen in het kader van de Europese integratie, waarbij er vooral door toedoen van de grotere participatie van de regio's in de besluitvorming aandacht uitging naar een meerlagig bestuur. De term governance wordt ook als zodanig gebruikt. Hier wordt dus eerst even stilgestaan bij de term 'governance' alvorens verder te gaan met 'multi-level governance'.

Volgens Pierre en Peters is het begrip governance een vaag en inclusief begrip dat betrekking heeft op de mogelijkheden van de overheid en de relatie tussen de overheid en de maatschappij.[5] Het begrip governance is volgens deze auteurs te benaderen vanuit een hele reeks theorieën gaande van systeemtheorie tot de rationele-keuze-theorie.

Deschouwer plaatst het begrip naast de term 'government'.[6] Hierbij kan government wel vrij nauwkeurig worden bepaald: het gaat bij dit begrip immers om de formele instellingen en instituties die de 'government' vormen. In het geval van governance daarentegen kan men niet wijzen naar bepaalde afgebakende instellingen. Het begrip omvat tevens de processen die met het voeren van beleid samengaan, alsmede de maatschappelijke actoren die bij het voeren van een beleid worden betrokken.

Leach en Percy-Smith vatten de overgang van 'government' naar 'governance' als volgt samen in een tabel[7]:

[4] Maes R., *De territoriale decentralisatie*, Brussel, Inbel, 1985, p.12.

[5] Pierre J. & Peters B.G., *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press, 2000, p.37.

[6] Deschouwer K., Politieke instituties, strategieën en beleid: de consequenties van multi-level governance. In: *Res Publica*, 2000, nr.1, p.6.

[7] Leach R. & Percy-Smith J., *Local governance in Britain*, New York, Palgrave, 2001, p.5.

Tabel 3: Government vs. governance

Old Government	New governance
■ The state ■ The public sector ■ Institutions ■ Organisational structures ■ 'Rowing', providing ■ commanding, controlling, directing ■ Hierarchy and authority	■ The state and civil society ■ Public, private and voluntary (or 'third') sectors ■ Processes ■ Policies, outputs, outcomes ■ 'Steering', enabling ■ Leading, facilitating, collaborating, bargaining ■ Networks and partnerships

Het begrip governance verschuift de klemtoon dus van de formele, hiërarchische instituties naar de processen van coördinatie en sturing waarbij niet enkel overheidsactoren, maar ook private actoren (vb. burgers, organisaties) zijn betrokken. In deze lijn kan dan verder worden gesteld dat de overheid die aan deze processen deelneemt niet meer uit een enkele overheid bestaat: er is sprake van een meerlagigheid. De overheid bestaat uit meerdere lagen (vb. Europese Unie, federale overheid, gewest, gemeenschap, provincie en gemeente). In deze context wordt dan ook gesproken over multi-level governance.

Deze multi-level governance kan dan worden geplaatst tegenover klassieke sturingsconcepten als hiërarchie en drie-kringen-leer.

Hiërarchie

Een van de klassieke sturingsconcepten, naast de markt en het netwerk, is de hiërarchie. Een hiërarchie wordt gekenmerkt door een gelaagde, piramidale structuur. Hierbij steunt een hiërarchie volgens Mitchell op drie ideeën: organisatie, taakspecialisatie en rationaliteit.[8] De outcome wordt reeds op voorhand bepaald, waarna getracht wordt het doel zo rationeel mogelijk te bereiken, waarbij men de taken verdeelt over de verschillende lagen van de hiërarchie. Hierbij wordt er toezicht uitgeoefend door de hogere niveaus in de hiërarchie op de lagere. Hoe lager men zich in de hiërarchie bevindt, hoe kleiner de autonomie.

Een andere vorm van coördinatie die, naar aanleiding van Nederlandse debatten omtrent de staatsinrichting, door Lagas naar voren wordt geschoven is de heterarchie.[9] Hierbij gaat Lagas ervan uit dat de hiërarchie als ordeningsbeginsel niet meer volstaat om de complexe problemen die zich stellen op te lossen. Voor wat betreft de staatsorganisatie ziet hij de hiërar-

[8] Mitchell J., Hierarchies. In: Thompson G. e.a. (eds.), *Markets, Hierarchies & Networks*, London, SAGE Publications, 1991, p.104.

[9] Lagas P.C., Holistische metamorfosen in het openbaar bestuur (I). In: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, jrg.11, 1985, nr.19, pp.395-401.
Lagas P.C., Holistische metamorfosen in het openbaar bestuur (II). In: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, jrg. 11, 1985, nr.20, pp.417-423.
Lagas P.C., Heterarchy or not to be, that's the question! In: *Bestuurswetenschappen*, 1993, nr.4, pp.267-281.
Lagas P.C., Besturen op niveau…, blaffen tegen de maan? In: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr.4, pp.272-285.

chische organisatie in de verticale verhouding tussen de staat, de provincie en de gemeente. Hierbij wordt het gezag en de macht van een niveau bepaald door de plaats die het betreffende niveau inneemt in de hiërarchie.

Het concept heterarchie houdt een aantal andere ideeën in. Macht is niet meer afhankelijk van de plaats binnen de hiërarchie, maar hangt af van de concrete situatie. Een bepaald overheidsniveau (vb. provincie) kan in een bepaalde situatie macht verkrijgen door bijvoorbeeld zijn kennis en expertise terzake. Er is hier sprake van een cyclisch relatiesysteem. Macht blijft niet onveranderlijk op een plaats liggen, maar verschuift naargelang de situatie. Bovendien moet er een open dialoog mogelijk zijn tussen de verschillende niveaus. Daar waar in een hiërarchie de bevelen van een hoger niveau zonder discussie moeten worden opgevolgd door de lagere niveaus, is er in een heterarchie altijd overleg, interactie en communicatie tussen de verschillende niveaus. Deze zienswijze heeft ook gevolgen voor de taakverdeling. In een hiërarchie is er sprake van specialisatie en een serieel taakverloop. In een heterarchie daarentegen wordt een parallel en complementair taakverloop mogelijk.

Deze visie over gezag, verhoudingen tussen niveaus en taakverloop zou volgens Lagas een betere aanpak moeten mogelijk maken van complexe problemen die de grenzen van klassieke overheidsniveaus overschrijden. Hierbij zouden deze niveaus niet meer moeten proberen hun macht zoveel mogelijk uit te breiden, maar per situatie moet bekijken hoe de samenwerking en het overleg tussen verschillende niveaus het best kan worden opgevat.

Drie-kringen-leer

De drie-kringen-leer van Oppenheim en Buys heeft betrekking op de binnenlandse overheidsorganisatie, meer bepaald op de verhouding tussen de staat, de provincies en de gemeente.[10] De leer stelt dat de staat bestaat uit drie afzonderlijke kringen. Deze kringen kennen allen hun eigen problemen, die zich perfect binnen de kring afspelen en geen interacties vertonen met problemen in andere kringen. Iedere kring kan als dusdanig op eigen kracht al zijn problemen oplossen.

Toonen geeft een verdere omschrijving van de visies van Buys en Oppenheim.[11] Oppenheim zou een verregaande interpretatie van de lokale autonomie aanhouden. Hierbij zou de centrale overheid geen instructies mogen geven aan de lokale overheden omtrent de toepassing van de wet. Ofwel eerbiedigt de centrale overheid de vrijheid van de gemeentelijke verordeningen volledig, ofwel dient ze de gemeente haar bevoegdheid volledig te ontnemen. De drie verschillende bestuursniveaus worden dus daadwerkelijk als volledig gescheiden gezien.

De visie van Buys blijkt enigszins te verschillen van deze van Oppenheim. Volgens Toonen beschrijft Buys een land als een evenwichtig samengesteld stelsel dat bestaat uit relatief zelfstandige organismen die onderling verbonden zijn door een web van afhankelijkheidsrelaties.[12] Zo ziet Buys bijvoorbeeld geen probleem in vormen van zelfbestuur. Hiermee wordt

[10] Derksen W., *Lokaal bestuur*, 's-Gravenhage, VUGA, 1996, p.132.

[11] Toonen T.A.J., *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*., Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1987, (Diss. Doct.), p.86.

[12] Toonen T.A.J., *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*., Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1987, (Diss. Doct.), p.87.

bedoeld dat lagere overheden meewerken aan de uitvoering van regels vastgelegd door hogere overheden. Dit is zelfs een mogelijkheid om het centrale bestuur afhankelijk te maken van de lagere, lokale, overheden.

De concepten hiërarchie en drie-kringen-leer vertonen een aantal duidelijke verschilpunten met de opvattingen van de multi-level governance. Zo is het hiërarchische concept van afhankelijkheid van hogere geledingen afwezig in de multi-level governance. Kovziridze stelt dat in multi-level governance daarentegen sprake is van interdependentie, samenwerking en coördinatie.[13] Ook het afgesloten karakter van de verschillende niveaus, zoals dit in de drie-kringen-leer naar voren komt, wordt niet aanvaard binnen de multi-level governance. Maatschappelijke problemen zijn immers van dergelijke complexe aard dat ze niet binnen een niveau blijven (vb. gemeente of land), maar grensoverschrijdend zijn. Deze problemen vergen dan ook een aanpak die over niveaus heengaat, en waarbij samenwerking tussen actoren van de verschillende niveaus is geboden.

Markt, netwerk en hiërarchie

Toch dient er te worden opgepast om governance niet strikt tegenover het coördinatiebeginsel 'hiërarchie' te plaatsen. Zoals eerder reeds werd gezien houdt het governance-principe een aantal andere assumpties in dan het beginsel van hiërarchie. De recente opvattingen over governance sluiten hiërarchie als coördinatiemechanisme echter niet uit. Er kan worden gesteld dat hiërarchie, in de moderne governance, niet meer als het enige en belangrijkste coördinatiemechanisme wordt beschouwd, maar dat er in het governance-beginsel wel nog elementen uit de hiërarchie worden meegenomen. Echter ook de markt en het netwerk worden als coördinatiemechanisme in governance meegenomen. Uit de drie verschillende coördinatiemechanismen wordt als het ware een mix gehaald van sturingsinstumenten (vb. hiërarchie: wetgeving, netwerk: overlegforum en markt: subsidie) die kunnen worden ingezet om met talrijke actoren tot een gewenste uitkomst te komen.

Lokale autonomie

'Top-down' versus 'bottom-up'-benaderingen

Het begrip 'lokale autonomie' wordt op een aantal verschillende manieren gedefinieerd, waarbij het telkens in een ander theoretisch kader wordt geplaatst.

Lake maakt een onderscheid tussen 'top-down' en 'bottom-up' benaderingen van lokale autonomie.[14] Hierbij wordt er bij de top-down benadering uitgegaan van het al dan niet toekennen van 'macht' aan de lokale overheden door hogere overheden. Een voorbeeld van deze benadering is het plaatsen van lokale autonomie op de schalen 'initiatief' en 'immuniteit'. De schaal initiatief duidt op de mogelijkheden die aan een lokaal bestuur worden geboden door de hogere overheden om eigen acties, bijvoorbeeld in de vorm van wetgeving, te ondernemen. De schaal immuniteit verwijst naar de mate van inmenging die de lokale overheid ondergaat

[13] Kovziridze T., Federalisme, multi-level governance en twee types van hiërarchie. In: *Res Publica*, 2001, nr.1, p.16.
[14] Lake R.W., Negotiating local autonomy. In: *Political Geography*, jrg.13, 1994, nr.5, p.425.

door de hogere overheden bij het uitoefenen van zijn activiteiten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vormen van toezicht.

Een andere definitie in het kader van de top-down benadering is deze van Wolman en Goldsmith.[15] Hierbij wordt lokale autonomie niet enkel bekeken als de mate waarin het lokale bestuur kan optreden zonder door de hogere overheden te worden gehinderd, maar gaat de nadruk uit naar de mate waarin de lokale overheid een impact heeft op de welvaart van zijn burgers. Bij deze definitie verschuift de nadruk van het wetgevend kader waarin de lokale overheid werkt naar de outcome die ze bereikt. Lake meent echter dat ook in deze zienswijze impliciet de gedachte vervat ligt van macht toegekend aan de lokale overheid door de hogere overheid.

Brown meent dat de top-down benaderingen, gelet op de focus op de macht die door de hogere overheden wordt toegekend, te smal zijn.[16] Hij hanteert een relationele benadering van lokale autonomie. In tegenstelling tot de bepalingen in de top-down benaderingen is macht niet iets wat een actor bezit en al dan niet kan doorgeven. Macht is een element dat zich afspeelt in relaties tussen actoren. Van belang in deze visie is dat niet enkel de rol van de hogere overheid wordt benadrukt in het al dan niet toekennen van macht aan lokale overheden. Ook de rol van de lokale overheden zijn van belang in de relatie tussen de lokale en de hogere overheden: zij zijn geen passieve actor die zit te wachten op de toekenning van macht door de hogere overheid, maar ondernemen in deze relatie ook activiteiten zoals het zich verzetten tegen deze hogere overheid. Deze visie beperkt zich dus niet enkel tot top-down aspecten, maar brengt de bottom-up beweging van de lokale overheden ook in rekening.

Belemmeringen voor lokale autonomie

Page en Goldsmith halen een aantal factoren aan die de autonomie van de lokale overheid kan belemmeren.[17] Een aantal van deze elementen kunnen worden geplaatst binnen de top-down benaderingen van lokale autonomie.

Zo kan een eerste belemmering van lokale autonomie bestaan uit het juridische kader dat door de hogere overheden wordt opgelegd aan de lokale overheden. Zo'n juridisch kader kan verschillende vormen aannemen, waarbij er twee extremen zijn. Enerzijds kan een lokale overheid bevoegd zijn voor een ruime waaier van bevoegdheden, die niet als zodanig zijn afgebakend. Het gaat hier dan om een open taakstelling (cfr. België: het 'gemeentelijk belang'. Anderzijds is het mogelijk dat lokale overheden enkel bevoegd zijn voor een aantal specifiek omschreven taken. Hier spreekt men dan van een gesloten taakstelling. Binnen het juridische kader dat aan de lokale overheden wordt opgelegd zijn er uiteraard nog andere beperkingen mogelijk van de lokale autonomie zoals allerhande vormen van toezicht die door de hogere overheden worden uitgeoefend.

[15] Wolman H. & Goldsmith M., Local autonomy as a meaningful analytical concept. In: *Urban Affairs Quarterly*, jrg.26, 1990, nr.1, p.3.

[16] Brown M.P., The possibility of local autonomy. In: *Urban Geography*, jrg.13, 1993, nr.3, p.262.

[17] Page E.C. & Goldsmith M.J., Centre and locality: functions, acces and discretion. In: Page E.C. & Goldsmith M.J. (Eds.), *Central and local government relations*, London, SAGE Publications, 1987, p.7.

Een tweede vaststelling die Page en Goldsmith maken is het feit dat de lokale overheden niet voor elke taak met dezelfde belemmeringen van hun lokale autonomie worden geconfronteerd. (vb. België: onderscheid autonome belangensfeer-medebewind-bevoegdheden van gemengd belang).

Echter ook buiten het strikt juridische kader kunnen er een aantal factoren zijn die de lokale autonomie belemmeren. Hierbij kan dan worden gedacht aan de grote stroom van allerhande rondzendbrieven waarmee de hogere overheden trachten de lokale beleidsvoering naar hun hand te zetten. In deze sfeer kan men zich echter niet beperken tot een afhankelijkheid van de hogere overheden. Vele lokale overheden zijn voor hun werking immers ook afhankelijk van het advies van private actoren (vb. consultants).

De vierde belemmering die Page en Goldsmith zien zit in de financiële afhankelijkheid die een lokale overheid al dan niet heeft ten opzichte van zijn hogere overheden. De vraag kan hier worden gesteld of de lokale overheid enkel werkt met kredieten die haar ter beschikking worden gesteld (en waaraan voorwaarden worden verbonden), of dat ze ook eigen inkomsten (vb. een eigen belastingbevoegdheid) heeft.

Naast de voorgaande elementen die binnen de top-down benadering van lokale autonomie kunnen worden geplaatst wordt door Page en Goldsmith een term aangehaald die ook rekening houdt met de bottom-up benadering. Het gaat hier dan om het begrip 'acces' van de lokale overheden. Onder acces wordt de toegang verstaan die lokale bewindsvoerders hebben tot het centrale niveau. Deze term verwijst naar een aspect dat ook reeds in de visie van Brown naar voren kwam: lokale overheden ondergaan niet enkel de beslissingen van de hogere overheden, maar proberen deze ook te sturen, hetgeen een bottom-up beweging is. (vb. Frankrijk: 'cumul des mandats', België: een aantal burgemeesters zijn tevens parlementslid (merk op dat deze cumul voor provincieraadsleden niet is toegestaan))

Homogene bevoegdheidspakketten

Bij haar bespreking van de notie 'homogene bevoegdheidspakketten' haalt het College van secretarissen-generaal de omschrijving van de Vlaamse regering aan. Hierbij kan worden gesproken van een homogeen bevoegdheidspakket indien de overheid die bevoegd is voor een bepaald domein van regelgeving ook bevoegd is voor alle regelgeving die wegens de maatschappelijke samenhang met dat domein verband houdt.

Bij deze omschrijving kunnen echter een aantal vragen gesteld worden. Is het immers zo dat, om de notie homogene bevoegdheidspakketten te respecteren, een bepaalde overheid zowel de plannings-, uitvoerings- en evaluatiebevoegdheid dient te worden toegekend?

Ook het karakter van vele maatschappelijke problemen kan een probleem stellen voor de homogene bevoegdheidspakketten. Vele maatschappelijke problemen hangen immers met elkaar samen. De vraag dient dan ook te worden gesteld hoe in zulk een context een bepaalde overheid met alle bevoegdheden in een bepaald domein kan worden belast. Het begrip valt dan ook moeilijk in te passen in eerder behandelde termen zoals multi-level governance.

In de context van complexe problemen wordt gesproken over 'integraal beleid'. Dit betekent dat er een integrale afweging plaatsvindt tussen verschillende sectoren. De notie van homo-

gene bevoegdheidspakketten lijkt dan ook moeilijk te kunnen worden geplaatst bij concepten als integraal beleid.

Open versus gesloten taakstelling

In de praktijk is het verschil tussen een open en gesloten taakstelling terug te voeren tot het al dan niet bestaan van een limitatief opgesomde lijst van taken die een bepaald bestuur mag behartigen. Indien zo'n lijst bestaat, wordt gesproken van een gesloten taakstelling: de betreffende overheid kan enkel initiatieven ontwikkelen voor een aantal duidelijk omschreven taken. Bij een open taakstelling zijn de taken en bevoegdheden niet limitatief opgesomd in een lijst. Het bestuur kan, weliswaar binnen bepaalde grenzen, allerhande initiatieven nemen.

In België kennen de drie rechtstreeks verkozen niveaus een open taakstelling. Zo kan de gemeente allerhande initiatieven nemen zolang ze passen in het 'gemeentelijk belang' en de taak niet uitdrukkelijk aan een andere overheid is toegewezen. Het voordeel van zulk een open taakstelling is het feit dat een gemeente snel kan inspelen op nieuwe noden in de maatschappij. Indien een bestuur gebonden is aan een wettelijk vastgelegd lijstje van taken kan dit niet. Het is immers mogelijk dat er zich nieuwe evoluties en noden voordoen waarin de wettelijke bepalingen niet voorzien. Een bepaalde taakverdeling is niet statisch. Vaak lopen wettelijke bepalingen de maatschappelijke evoluties echter achterna, hetgeen niet pleit voor een gesloten taakstelling.

Een probleem van de open taakstelling is echter dat wanneer er zich in een land meerdere overheidsniveaus bevinden met elk een open taakstelling deze besturen wel eens in concurrentie zouden kunnen treden met elkaar. Een voordeel van een gesloten taakstelling is dan ook dat er, in theorie, duidelijkheid bestaat over de taken van de verschillende niveaus.

Belangrijk is op te merken dat de twee categorieën geen perfecte tegenpolen van elkaar zijn. Bij een gesloten taakstelling kan immers de vraag worden gesteld hoe eng de taken worden omschreven, bij een open taakstelling kunnen er verschillen optreden naar het beginsel dat wordt gehanteerd (vb. gemeentelijk belang), hoe dit beginsel wordt geïnterpreteerd en in welke mate taken daadwerkelijk aan een ander niveau werden toegewezen. Een gesloten taakstelling waarbij de taken zeer algemeen worden gedefinieerd kan veel opener zijn dan een open taakstelling waarbij vele taken reeds aan andere overheden zijn toegewezen. Er kan worden gesteld dat beide taakstellingen kunnen worden gevat in een schaal, gaande van een strikt gesloten taakstelling, waarbij aan een bestuur een aantal duidelijk omschreven taken worden toegekend, naar een open taakstelling waarin het bestuur de initiatieven kan nemen die het wil.

Page maakt het onderscheid tussen het principe van 'ultra vires' en het principe van 'omnicompetence'.[18] Het principe van omnicompetence verwijst naar lokale overheden die een algemene set van bevoegdheden hebben om in een dienstverlening te voorzien tenzij de wet dat anders bepaalt. In een bestel beheerst door het principe van ultra vires daarentegen moet een lokale overheid een formele statutaire grondslag hebben om een initiatief te nemen. Page bestudeert in zijn werk zeven Europese landen: Noorwegen, Zweden, Denemarken, het Vere-

[18] Page E.C., *Localism and centralism in Europe. The political and legal bases of local self-government.*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p.22.

nigd Koninkrijk, Italië, Frankrijk en Spanje. Van deze landen is het Verenigd Koninkrijk het enige land waar het ultra vires principe wordt gehanteerd. In de overige landen hebben de lokale overheden een 'omnicompetence', of een open taakstelling. Toch meent Page dat dit onderscheid niet hoeft te betekenen dat de gemeenten in het Verenigd Koninkrijk minder bevoegdheden zouden hebben dan die in andere landen. Indien het lokale bestuur volgens het principe van de omnicompetence werkt kunnen de bevoegdheden toch beperkt worden door het toezicht dat door de hogere overheid wordt georganiseerd, de verplichting om voorafgaande toestemming te krijgen van de hogere overheid, de mate waarin andere overheden bevoegd zijn en de verplichting, opgelegd door de hogere overheid, om in een bepaalde dienstverlening te voorzien. Page vergelijkt zijn zeven onderzoekslanden op de mate waarin de lokale overheden verplicht zijn bepaalde belangrijke dienstverleningen te organiseren. Hieruit blijkt dat in de zeven landen een verplichting geldt vanwege de hogere overheid om een aantal belangrijke dienstverleningen te organiseren, onafhankelijk van het feit of in het land het principe van de 'ultra vires' of dat van de 'omnicompetence' geldt. De lokale overheden hebben in zo'n geval dus niet de bevoegdheid om te kiezen of ze een bepaalde dienstverlening al dan niet zullen organiseren. Page leidt hier dan ook uit af dat het verschil tussen de twee verschillende principes in de praktijk niet echt belangrijke gevolgen blijkt te hebben voor de reële bevoegdheidsverdeling.

Subsidiariteit

Het begrip subsidiariteit heeft recent weer grote aandacht gekregen naar aanleiding van het verdrag van Maastricht. In dit verdrag werd het subsidiariteitsbeginsel ingeschreven als leidend beginsel voor de toewijzing van bevoegdheden aan de verschillende niveaus in de Europese Unie. Het begrip als zodanig is echter heel wat ouder. Zo werd in het calvinisme over 'soevereiniteit in eigen kring' gesproken. Vaak wordt ook verwezen naar de encycliek 'Quadragesimo Anno'. Met deze stelling moet men echter voorzichtig zijn. De encyliek neemt namelijk een houding aan ten opzichte van de taakverdeling tussen de overheid en de maatschappij. Het gaat er niet over de verdeling van bevoegdheden tussen verschillende overheidsniveaus.

Het beginsel kreeg sterke aandacht naar aanleiding van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin een artikel 3b werd goedgekeurd (in de geconsolideerde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap art. 5):

"Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt."[19]

Het begrip wordt in dit artikel nogal vaag omschreven. De vraag blijft wanneer de doelstellingen niet 'voldoende' door een lidstaat kunnen worden verwezenlijkt. 'Voldoende' lijkt erg voor interpretatie vatbaar. Van belang zijn dus een aantal criteria te vinden waarmee bepaald kan worden wanneer een bepaald beleid 'voldoende' door een bepaald overheidsniveau kan worden verzorgd. Alleen wanneer in dergelijke criteria wordt voorzien kan het subsidiariteits-

[19] Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (geconsolideerde versie), art. 5.

beginsel als een nuttig concept inzake bevoegdheidsverdeling tussen verschillende overheidsniveaus worden beschouwd.

Een aanzet om dergelijke criteria te ontwikkelen kan worden gevonden in het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.[20] Dit protocol vindt zijn oorsprong in het Verdrag van Amsterdam. Het stelt dat voor elk wetgevingsbesluit van de Gemeenschap redenen moeten worden aangegeven die aantonen dat het subsidiariteitsbeginsel werd gerespecteerd. Deze redenen moeten met kwalitatieve en, indien dit mogelijk is, tevens met kwantitatieve indicatoren worden gestaafd.

Er worden in het protocol een aantal 'richtsnoeren' vermeld waaraan moet worden voldaan: het voorgenomen beleid moet transnationale aspecten bezitten, het niet optreden van de Europese Unie kan schade berokkenen aan de lidstaten en, ten slotte, de Europese Unie kan optreden wanneer er schaalvoordelen zijn. Toch zijn deze criteria voor een brede interpretatie vatbaar. Kistenkas stelt hieromtrent zelfs:

"Ondanks de mooie woorden van het protocol blijft het subsidiariteitsbeginsel een duaal en uitermate diffuus concept dat voor de allocatie van taken en bevoegdheden tekortschiet."[21]

Volgens Bekkers, van den Hurk en Leenknegt kan het subsidiariteitsbeginsel, door de afwezigheid van concrete maatstaven, zowel een centralisatie als een decentralisatie motiveren.[22] In deze context kan het subsidiariteitsbeginsel dan ook eerder beschouwd worden als een politieke intentieverklaring dan een bestuurskundige maatstaf voor de allocatie van taken.

In tegenstelling tot voorgaande bemerkingen meent Van den Berg dat de vaagheid van een algemeen beginsel niet voldoende kan zijn om een beginsel enkel als een politieke intentie af te doen.[23] Van den Berg maakt de vergelijking met beginselen als billijkheid en redelijkheid, die toch ook als een algemeen rechtsbeginsel worden gehanteerd. Dit neemt echter ook voor Van den Berg niet weg dat het subsidiariteitsbeginsel, zoals het tot op heden in de context van de Europese Unie werd gebruikt, voor interpretatie vatbaar is.

Bestuurskracht

Er zijn verschillende omschrijvingen te vinden van de term 'bestuurskracht'. Zo geeft Delmartino een aantal voorbeelden uit de literatuur[24]:

- "Het vermogen van het gemeentebestuur om de gemeente te besturen."
- "Het vermogen tot het verlenen van bestuurszorg, zowel in zuiver publiekrechtelijke sfeer als materieel en cultureel."

[20] Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel. Oorsprong: Verdrag van Amsterdam. Protocol gehecht aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

[21] Kistenkas F., Subsidiariteit: een modelmatige ontmaskering. In: *Openbaar bestuur*, 2000, 3, pp.2-3.

[22] Bekkers V.J.J.M., van den Hurk H.T.P.M. & Leenknegt G. (Eds.), *Subsidiariteit en Europese integratie*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1995, p.38.

[23] Van den Berg R., *Subsidiariteit rechtseconomisch bekeken*, Arnhem, Gouda Quint bv, 1994, p.40.

[24] Delmartino F., *Schaalvergroting en bestuurskracht. Een beleidsanalytische benadering van de herstrukturering van de lokale besturen*. Volume I, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, 1975, (Diss. Doct.), p.34.

- "Het vermogen om doeltreffend, deskundig ... de problemen in het lokale vlak op te lossen."

Deze definities zijn echter zeer vaag, en lenen zich allerminst om maatstaven te vinden waarmee de bestuurskracht van een bestuur kan worden bepaald. Bij de verdere zoektocht naar maatstaven stelt Delmartino vast dat er zowel doelmatigheids- als democratische maatstaven te vinden zijn. Onder doelmatigheidsmaatstaven worden bijvoorbeeld de effectiviteit en de efficiëntie van het bestuur verstaan. Openheid, inspraak en rechtsgelijkheid vormen democratische maatstaven.

Tussen de doelmatigheidsmaatstaven en de democratische maatstaven bestaat volgens Maes een spanningsveld.[25] Als voorbeeld geeft hij de schaalproblematiek aan. Zo kan, volgens een aantal doelmatigheidsmaatstaven een schaalvergroting van een bepaald overheidsniveau gewenst zijn. Deze schaalvergroting kan echter ten koste gaan van de democratische maatstaven. Deze laatste maatstaven kunnen eerder zijn gediend met een schaalverkleining.

Toch zijn de verschillende maatstaven niet altijd elkaars tegengestelde. Zo stelt Maes dat in het kader van een stadssanering inspraak van de bevolking noodzakelijk is om het project te laten slagen.[26] Delmartino geeft hier als voorbeeld de noodzakelijkheid van openheid (democratische maatstaf) voor een doelmatige werking.[27]

Volgens het rapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie kan het begrip 'bestuurskracht' als volgt worden opgevat:

"…de capaciteit om als bestuur de eigen organisatie zodanig uit te bouwen dat een beleid kan gevoerd worden dat aan verwachtingen van burgers tegemoet kan komen en dat bestuur de mogelijkheid geeft om een zelfstandige politieke rol te spelen ten aanzien van de gemeenschap waardoor het bestuur wordt verkozen."[28]

De commissie haalt uit de democratische en de doelmatigheidsmaatstaven een hele reeks van criteria die bepalend kunnen zijn voor de bestuurskracht van een bepaald overheidsniveau. De commissie stelt dat er zowel externe als interne criteria zijn.

Onder *externe criteria* worden elementen verstaan die buiten de lokale overheid zelf liggen. Het gaat dan meer bepaald om het aantal inwoners, geografische situering, soepelheid van regelgeving, mogelijke beleidsruimte, financiële voorgeschiedenis en dergelijke meer. Daar waar Maes in 1985 nog stelde dat het belangrijkste criterium het aantal inwoners was, gaat deze typering verder.[29] De commissie argumenteert deze uitbreiding van criteria met de stelling dat wanneer twee gemeenten eenzelfde aantal inwoners hebben, er toch verschillen in

[25] Maes R., *De kwaliteit van het openbaar bestuur als kennisobject*. In: Maes R. & Jochmans K (eds.), Inleiding tot de bestuurskunde, Brussel, StOHO, 1996, p.182.

[26] Maes R., *De kwaliteit van het openbaar bestuur als kennisobject*. In: Maes R. & Jochmans K (eds.), Inleiding tot de bestuurskunde, Brussel, StOHO, 1996, p.183.

[27] Delmartino F., *Schaalvergroting en bestuurskracht. Een beleidsanalytische benadering van de herstrukturering van de lokale besturen. Volume I*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, 1975, (Diss. Doct.), p.38.

[28] De Rynck F., *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, p.94.

[29] Maes R., De bestuurskracht van de Belgische gemeente. In: *Res Publica*, 1970, nr.3, pp. 427-456.

bestuurskracht kunnen zijn naargelang bijvoorbeeld de geografische situering van woonkernen of de uitgestrektheid van de gemeente.

Als *interne criteria* worden een aantal elementen beschouwd die intern zijn aan de lokale overheid zoals de kwaliteit van de bestuurders en ambtenaren, het management, de interne politieke verhoudingen en de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

Van belang is tevens de slotopmerking die de commissie over de bestuurskracht van een bestuur maakt. Even essentieel als de technische aspecten die hierboven werden aangegeven zijn volgens de commissie eveneens de opvattingen van de samenleving over het betreffende bestuur.

De Leemans omschrijft het begrip bestuurskracht, in de context van de gemeentelijke overheid, eenvoudiger dan de Commissie Bestuurlijke Organisatie:

"Bestuurskracht kan worden omschreven als het totale vermogen van een gemeente om haar taken tot een goed einde te brengen, om – met andere woorden – effectieve antwoorden te bieden op de vragen die op de gemeente afkomen."[30]

De kern van de definitie van De Leemans komt echter overeen met deze van de Commissie Bestuurlijke Organisatie: bestuurskracht is de kracht die de gemeente heeft om te reageren op vragen en noden die uit de omgeving van de gemeente op haar afkomen.

Daar waar de Commissie Bestuurlijke Organisatie de factoren die de bestuurskracht bepalen opdeelt in twee grote groepen: interne en externe factoren maakt De Leemans een classificatie van vijf groepen.[31] Een eerste groep van factoren zijn de *omgevingsfactoren* van de gemeente. Het gaat hier om factoren die de gemeente niet rechtstreeks kan beïnvloeden zoals het aantal inwoners van de gemeente of de fysieke structuur van de gemeente (vb. een waterloop). De tweede groep van factoren bestaat uit de *financiële (on)mogelijkheden* van de gemeente: de manier waarop de gemeente haar activiteiten financiert. Ten derde is ook het *personeel* belangrijk. Zowel het politieke als het administratieve personeel moet immers voldoende bekwaam zijn om de gemeente te besturen. De *wijze van organisatie* vormt de vierde groep van factoren. Hiermee verwijst De Leemans naar de organisatiestructuur en het management van de gemeente: de manier waarop middelen en taken in de organisatie worden gealloceerd. De laatste groep van factoren zijn de *communicatieve processen* in de gemeentelijke organisatie. Hierbij is zowel de interne (vb. tussen college van burgemeester en schepenen en administratie) als de externe communicatie (vb. tussen de gemeente en de burgers) van belang.

Schaal

Het begrip schaal is een veel voorkomend begrip in discussies over fusies van gemeenten, herverdeling van taken en bevoegdheden en het al dan niet behouden van provincies. Taken moeten immers op een 'optimale schaal' worden uitgevoerd. Voor een bepaalde taak bestaat er dus

[30] De Leemans K., Bestuurskracht en kerntaken. In: *De Gemeente*, nr.10, 2001, p.68.
[31] De Leemans K., Bestuurskracht en kerntaken. In: *De Gemeente*, nr.10, 2001, p.69.

blijkbaar zoiets als een optimale schaal. De vraag kan hier dan ook worden gesteld wat het begrip schaal inhoudt, en hoe de optimale schaal voor een taak dan wel kan worden bepaald.

Derksen spreekt over twee soorten schaal.[32] Enerzijds is er de *ruimtelijke schaal* van een bestuursniveau (vb. het 'territoir' van een gemeente), anderzijds is er de *bedrijfseconomische schaal* van de productie van een bestuursniveau. De ruimtelijke schaal duidt op het grondgebied van een gemeente of provincie. Er kunnen zich met de ruimtelijke schaal problemen voordoen wanneer er bijvoorbeeld onvoldoende bouwgronden aanwezig zijn in een gemeente. De bedrijfseconomische schaal heeft te maken met de efficiëntie van de productie of dienstverlening van een bestuur. Zo kan een gemeente een te klein aantal inwoners hebben om in een bepaalde dienstverlening te voorzien, of zou de dienstverlening efficiënter, dus tegen een kleinere kost, kunnen worden verzorgd wanneer de gemeente uit een groter aantal inwoners zou bestaan.

Hagelstein en Traag werken het begrip schaal verder uit. Zij stellen dat bij het bepalen van een schaal drie argumentaties of maten worden gehanteerd: een kwantitatieve maat, een kwalitatieve maat en een contextuele maat.[33] Voor *de kwantitatieve maat* zijn vooral de ruimtelijk-territoriale en de bedrijfseconomische schaal van belang. Dit zijn dus de twee schalen die Derksen reeds naar voren bracht. Hagelstein en Traag merken echter op dat door een aantal evoluties zoals informatie- en communicatietechnologie de ruimtelijke schaal als zodanig voor een aantal problemen aan belang inboet. Wat betreft de bedrijfseconomische schaal moet die schaal voor een bepaalde taak worden gezocht waarbij de taak aan de laagst mogelijke kostprijs kan worden volbracht. Belangrijk in de visie van Hagelstein en Traag is ook *de kwalitatieve maat*. Daar waar de ruimtelijke en de bedrijfseconomische schaal nog met empirische gegevens kunnen worden benaderd spelen volgens de auteurs ook een hele reeks kwalitatieve maatstaven mee bij het bepalen van de optimale schaal voor een taak zoals bijvoorbeeld de houding tegenover de mogelijke afstand tussen het bestuur en de burgers en de opvattingen over hoe een bepaalde taak moet worden uitgevoerd. Ten slotte is er nog *de contextuele maat*. Hiermee wordt rekening gehouden met de context waarin een debat over schaal zich afspeelt. Verschillende beleidsdomeinen hangen met elkaar samen. Wanneer deze zich allemaal op verschillende schalen afspelen kan dit problemen met zich meebrengen. Bij een debat over schaal spelen ook de machtsverhoudingen mee van de verschillende organisaties die in het debat betrokken worden.

Het onderscheid tussen de verschillende maten van schaal leidt ertoe dat het een moeilijke opgave is voor een taak 'de optimale schaal' te bepalen. Er kunnen zich immers tegengestelde argumenten voordoen. Omwille van bedrijfseconomische redenen kan voor een bepaalde taak immers een schaalvergroting noodzakelijk zijn terwijl voor de burgerbetrokkenheid en responsiviteit van de overheid een schaalverkleining aangewezen is. Hagelstein en Traag spreken hier over een 'tweerichtingsverkeer' van 'opschaling' en 'neerschaling'.

De benadering van Hagelstein en Traag is iets ruimer dan deze van Derksen. Toch is deze van Hagelstein en Traag hier interessanter: zij duidt namelijk op de complexiteit van schaalbegrip en de uiteenlopende elementen die ermee samenhangen.

[32] Derksen W., De schaal en het binnenlands bestuur. In: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 6, p.353.

[33] Hagelstein G.H. & Traag J.M.E., De fantasie van de beste schaal. In: *Bestuurskunde*, jrg. 7, 1998, nr. 1, p.4.

Samenhangend met het begrip 'schaal' is er dikwijls sprake van 'schaaldifferentiatie'. Volgens de Commissie Bestuurlijke Organisatie gaat het hier om een evolutie waarbij er zich allerhande samenwerkingsverbanden en ontwikkelingen rond problemen voordoen die niet samenvallen met de bestaande administratieve grenzen.[34] De commissie stelt dat deze evolutie een aantal gevolgen met zich meebrengt. Zo is er geen band meer tussen de schaal van een probleem, de schaal van het bestuur en de schaal van de betrokkenheid van de burger. Problemen, burgers en taken snijden door de grenzen van bestaande administratieve eenheden heen en begeven zich telkens op verschillende schalen. Vaak worden dan ook allerhande functionele besturen opgericht om een probleem op een specifieke schaal op te kunnen lossen. Deze tendens is echter niet probleemloos. Vaak worden bij functionele besturen immers vragen gesteld naar de democratische legitimiteit. Er is hier dus een tegenstelling waar te nemen tussen de schaal waarop een probleem best kan worden opgelost (waarbij deze schaal dus steeds vaker niet deze is van de provincie of de gemeente) en de democratische legitimiteit van de provincies en gemeenten.

Gebiedsgerichte of bovenlokale werking

In de bestuurlijke organisatie is er vaak sprake van 'gebiedsgerichte/bovenlokale werking', 'gebiedsgerichte/bovenlokale problematiek' en 'gebiedsgerichte/bovenlokale dynamiek'.

De Rynck en Maes stellen dat er zich een groot aantal problemen en vraagstukken op bovenlokaal niveau aanbieden.[35] Dit heeft volgens beide auteurs een aantal redenen. Zo zijn de mensen mobieler geworden, hetgeen hun actieradius en leefwereld veel groter heeft gemaakt dan hun gemeente. Ook de groei van de verzorgingsstaat heeft gezorgd voor een toename van diensten waarvan de schaal zich niet beperkt tot één gemeente.

De problemen en vragen waarmee het beleid wordt geconfronteerd zijn vaak ook niet te herleiden tot de schaal van een gemeente, een provincie of het Vlaamse niveau. Bepaalde gebieden (vb. waterlopen) of vraagstukken (vb. verkeer en mobiliteit) eisen een specifiek beleid dat zich niet beperkt tot een bepaalde administratieve schaal.

De Commissie Bestuurlijke Organisatie stelt dat er in Vlaanderen reeds een beweging op te merken valt waarbij gebiedsgerichte beleidsprogramma's en bestuurlijke organisaties worden opgezet.[36] De commissie stelt in dit verband de vraag naar de verhouding van de verkozen besturen (provincies en gemeenten) ten opzichte van deze gebiedsgerichte beleidsvoering. De commissie ziet wat dit betreft twee mogelijke modellen. Een eerste model is de functionele benadering waarbij het Vlaamse niveau door middel van functionele besturen het gebiedsgerichte beleid vorm kan geven. Het tweede model is de territoriale benadering. Hierbij wordt de gebiedsgerichte beleidsvoering toegewezen aan een rechtstreeks verkozen niveau (vb. provincies). De commissie acht ook een combinatie van beiden mogelijk. Hierbij kunnen een aantal aspecten functioneel worden benaderd terwijl andere een territoriale aanpak krijgen.

[34] Commissie Bestuurlijke Organisatie, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, p.46.

[35] De Rynck F. & Maes R., *Provincies in Vlaanderen. Kwaliteitszorg in het management van het binnenlands bestuur*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, 1996, p.35.

[36] Commissie Bestuurlijke Organisatie, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, p.49.

Kerntaken

De Nederlandse Minister van Binnenlandse Zaken meent dat in het kerntakendebat de volgende vragen centraal staan:

- "Is er sprake van een overheidstaak of niet;
- indien niet, kan de taak beëindigd worden of geprivatiseerd worden;
- indien wel, kan een mede-overheid (territoriale decentralisatie) of kan het Rijk de overheidstaak vervullen;
- indien het Rijk de taak kan vervullen, in hoeverre kan de taak dan intern of extern verzelfstandigd worden (functionele decentralisatie);
- zo niet, dan moet het kerndepartement de taak vervullen."[37]

In deze visie wordt het kerntakendebat zowel vanuit een horizontaal als een verticaal perspectief bekeken. Vanuit horizontaal perspectief wordt gekeken naar het al dan niet privatiseren of afstoten van taken. De vraag wordt hierbij gesteld of deze of gene taak wel door de overheid moet worden behartigd. Het verticale perspectief legt de klemtoon op de verdeling van taken binnen en over de verschillende lagen van de overheid.

In dit verband ziet Bouckaert twee evoluties optreden in de OESO-landen.[38] Ten eerste is er een evolutie van centralisatie naar decentralisatie, devolutie en subsidiariteit. De tweede evolutie is deze van een geconsolideerd beleid naar een ontkoppeld beleid. Deze laatste evolutie houdt in dat de verschillende fases uit de beleidscyclus van elkaar worden losgekoppeld. Het is niet langer meer zo dat een organisatie zowel de voorbereiding, beslissing, implementatie en evaluatie van het beleid verzorgt. Deze verschillende fasen kunnen van elkaar worden gekoppeld en aan verschillende organisaties worden toevertrouwd. Deze laatste fase kan zowel vanuit een verticaal als horizontaal perspectief op het kerntakendebat worden bekeken. Vanuit een horizontaal perspectief kan de ontkoppeling van beleid erin bestaan de implementatie uit te besteden aan een privé-actor. Vanuit een verticaal perspectief kan de ontwikkeling van beleid door de centrale overheid gebeuren, terwijl de implementatie door de lokale overheid gebeurt.

Het voorgaande heeft belangrijke implicaties voor hetgeen onder het begrip 'kerntaak' kan worden verstaan. Er bestaat inderdaad enige verwarring over dit begrip. Vaak wordt onder de kerntaak van een overheid de bevoegdheid van deze overheid verstaan om een bepaalde materie te regelen. In de klassieke, strikte, opvatting van de drie-kringen-leer zou dit dan betekenen dat een bepaald bestuursniveau zowel de bevoegdheid heeft tot normering, beslissing, uitvoering en evaluatie van het betreffende beleid. Met andere woorden: elke fase van de beleidscyclus dient op hetzelfde niveau te liggen.

Uit de bespreking van een aantal begrippen is echter gebleken dat deze visie moeilijk houdbaar blijft. Begrippen zoals multi-level governance, schaaldifferentiatie en gebiedsgerichte werking wijzen op het feit dat vele problemen niet op een bestuursniveau kunnen worden gevangen. Evoluties als decentralisatie en ontkoppeling van beleid zijn hier een belangrijk inzicht in het kerntakendebat: zij duiden namelijk op de mogelijkheid om de beleidscyclus

[37] Kamerstuk 1995-1996, 22236, nr. 34, Tweede Kamer, p.1.

[38] Bouckaert G., Proliferatie van lokale besturen: beleids- en beheersimplicaties. In: *Res Publica*, nr.1, 1997, pp.109-123.

over meerdere bestuurslagen te spreiden. Zo kan de planning en normering van een beleid bij het centrale niveau gebeuren, terwijl de uitvoering van het beleid op het lokale niveau gebeurt. Een kerntaak van een overheid wordt hier dan ook niet beschouwd als de normeringsbevoegdheid of verantwoordelijkheid. De vraag naar de kerntaken van de verschillende overheden wordt hier opgevat als een zoektocht naar de specifieke taken, de specifieke stukjes uit de ontkoppelde beleidscyclus, die in een beleid aan een bepaald niveau, gegeven zijn kenmerken, het 'best' worden toevertrouwd.

In deze context kan ook worden verwezen naar het zogenaamde 'ketenmanagement'. Van Duivenboden e.a. menen dat in een interorganisationele ketenbenadering de keten gevormd wordt door de schakels van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van een tijdelijke of een meer permanente verzameling van afzonderlijke organisaties.[39] Toegepast op de kerntakenproblematiek kan er worden gesproken van een keten van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van de verschillende bestuursniveaus (gewest, provincie en gemeente). Hierbij moet worden getracht de verschillende schakels aan het juiste overheidsniveau toe te wijzen en de keten af te stemmen op de burger of het beleidsprobleem.

Besluit

Uit de inventarisatie en bespreking van de verschillende bovenstaande concepten kan hier een algemeen besluit worden geformuleerd. Door de bespreking van de concepten is immers duidelijk geworden dat niet alle concepten uit eenzelfde visie op de bestuurlijke organisatie voortvloeien. In het algemeen kan worden gesteld dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de visie op de bestuurlijke organisatie. Eerst werd de overheid beschouwd als bestaande uit meerdere, van elkaar gescheiden, niveaus (gemeenten, provincies en rijk). De hiërarchie was het belangrijkste coördinatiemechanisme. De verschillende niveaus konden wel beschikken over een bepaalde mate van autonomie, die echter werd beperkt door allerhande vormen van toezicht door de hogere niveaus.

Meer en meer wordt evenwel van de overheid verwacht dat ze reageert op complexe problemen die in de maatschappij heersen. In deze context treft men bij de overheid inderdaad een evolutie aan van de 'nachtwakersstaat' naar de 'verzorgingsstaat' (en nu naar een 'actieve welvaartsstaat'?). Deze evolutie heeft ook een invloed gehad op de visie op de bestuurlijke organisatie, de wijze waarop de overheid zich dient te organiseren om de complexe problemen aan te pakken. Hierbij wordt het idee van afgesloten niveaus verlaten. Problemen beperken zich niet meer tot een bepaald niveau maar spelen zich op telkens wisselende schalen af. Er is nood aan gebiedsgerichte werking en samenwerking tussen de verschillende niveaus. Aangezien het beleid zich ook niet enkel meer afspeelt tussen officiële actoren, maar allerhande maatschappelijke actoren bij de beleidsvoering worden betrokken komt er meer en meer aandacht voor multi-level governance. Hierbij worden niet enkel sturingsmechanismen uit de hiërarchie gehanteerd maar komen de markt en het netwerk evenzeer als coördinatiemechanismen aan bod.

[39] Van Duivenboden H., van Twist M. & Veldhuizen M., Ketenmanagement in de publieke sector. In: Van Duivenboden H. e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht, Lemma, 2000, p.16.

Deze evolutie in de begrippen heeft ook een aantal belangrijke consequenties voor het kerntakendebat. Een kerntakendebat kan niet langer enkel worden beschouwd als het herverdelen van bevoegdheden tussen strikt van elkaar gescheiden niveaus. De evoluties van subsidiariteit en ontkoppeling van de beleidscyclus die Bouckaert aanhaalt zijn hier van belang. De overheid organiseert zich niet langer in van elkaar gescheiden niveaus, maar de niveaus werken samen in overleg waarbij de beleidscyclus niet meer netjes bij een niveau komt te liggen. De overheid organiseert zichzelf op een vraaggerichte manier waarbij het beleidsprobleem of de burger centraal staat.

Theoretische uitgangspunten voor een methodologie in een kerntakendebat

Inleiding

In deze fase wordt de mogelijkheid van een methodologie voor het kerntakendebat nagegaan. Meer bepaald zal de nadruk liggen op de criteria die kunnen worden gehanteerd om taken aan overheidsniveaus toe te wijzen. De centrale vraag in dit gedeelte is dan ook welke criteria er kunnen worden aangeduid, en hoe deze kunnen worden gehanteerd. Hierbij is het mogelijk dat er criteria naar voren komen die elkaar tegenspreken, of waarvan de hanteerbaarheid zal verschillen naargelang de sector waarin ze worden gehanteerd.

Vooreerst zullen drie theorien worden behandeld die een insteek kunnen bieden voor de verdeling van bevoegdheden tussen verschillende niveaus. Het gaat hier om de economische theorie, de bureaucratische aanbodtheorie en de politieke vraagtheorie. Uit de verschillende theorien kunnen (soms tegengestelde) criteria worden afgeleid om de 'juiste' plaats van een taak in de overheid vast te stellen.

Een tweede insteek bieden de bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven. Hiermee worden de democratische en doelmatigheidsmaatstaven bedoeld die kunnen worden gehanteerd om de kwaliteit van het bestuur na te gaan. Van belang is na te gaan waaruit deze maatstaven nu eigenlijk bestaan en of ze kunnen worden gehanteerd voor de taakverdeling tussen overheden.

Ter afsluiting zal worden getracht uit de verschillende theorieën en perspectieven een lijst van criteria te distilleren die behulpzaam kunnen zijn bij de toewijzing van taken en bevoegdheden aan verschillende overheidsniveaus.

Theoretische achtergronden bij het (her)verdelen van taken en bevoegdheden tussen verschillende overheidsniveaus

Economische theorie: 'voting-with-your-feet' (Tiebout) en 'fiscal federalism' (Oates)

Vanuit de economie is er heel wat literatuur verschenen omtrent de rol en de taak van de overheid binnen een samenleving en de wijze waarop ze deze dient uit te voeren. Het uitgangspunt in de economische vraagstelling is het maximaliseren van de welvaart in een economie. In de theorieën die uit deze vraagstelling zijn ontstaan kunnen een aantal antwoorden worden gevonden voor de verdeling van taken en bevoegdheden tussen verschillende overheidsniveaus binnen een economie. Concreet wordt hier dan ook de vraag gesteld naar de optimale verdeling van bevoegdheden tussen verschillende overheidsniveaus, waarbij onder een opti-

male verdeling dus een verdeling wordt verstaan die de welvaart van een economie maximaliseert.

Het 'Tiebout-model'

Voting with your feet

Bij de discussie over de bijdrage van een eventuele decentralisatie van bevoegdheden en taken aan lagere overheden wordt vaak verwezen naar het model dat Tiebout in 1956 ontwikkelde.[40] In het model gaat Tiebout na hoe een overheid net dat pakket aan goederen kan leveren dat het best overeenkomt met de preferenties van de burger-consument.

In de keuze tussen een centrale of een decentrale voorziening van goederen stelt Tiebout dat er een belangrijk verschil ligt tussen beide. Wanneer een goed door de centrale overheid wordt voorzien kan de overheid wel trachten rekening te houden met de preferenties van de burgers, maar de overheid kan nooit optimaal op de preferenties van alle burgers inspelen. Wanneer het goed op een decentraal niveau wordt voorzien liggen de zaken volgens Tiebout anders. Verschillende gemeenten kunnen immers een ander pakket aan goederen aanbieden. Hierbij krijgen burgers dan de mogelijkheid om te verhuizen naar de gemeente die net dat pakket aan goederen aanbiedt dat het meest met zijn preferenties overeenkomt. Dit principe wordt vaak aangeduid met de uitdrukking 'voting with your feet'. Hoe groter het aantal gemeenten, en tevens hoe groter de variatie in het pakket van goederen dat door deze gemeenten wordt aangeboden, hoe groter de kans is dat een gemeente een pakket van goederen aanbiedt dat in overeenstemming is met de preferenties van een bepaalde burger.

De burger beweegt zich volgens deze theorie in een publieke ruimte die lijkt op de private markt. Op de private markt zullen immers verschillende ondernemingen een bepaald product aanbieden. Deze ondernemingen staan in concurrentie met elkaar. Indien nu een klant niet tevreden is van een onderneming zal hij naar een andere onderneming stappen. Dit mechanisme keert ook terug in het model van Tiebout. Lokale overheden staan in concurrentie met elkaar om burgers aan te trekken. Indien een burger niet meer tevreden is over het aanbod van goederen in een gemeente zal hij verhuizen naar een gemeente die wel een bevredigend aanbod heeft.

De allocatie van goederen kan volgens deze theorie dan ook best gebeuren door lokale overheden. Door de concurrentie die hier zal optreden zullen de preferenties van de burgers het best benaderd worden, hetgeen zal leiden tot een hogere welvaart.

Deze stelling van Tiebout steunt op een aantal assumpties.[41] Zo moeten de burgers perfect mobiel zijn en perfecte informatie bezitten over de goederen die een gemeente aanbiedt. Ook mogen er geen beperkingen zijn gerelateerd aan de werkgelegenheid en wordt abstractie gemaakt van externaliteiten (zowel positieve als negatieve). Er zal tevens een voldoende groot aantal gemeenten moeten zijn, zodanig dat er voldoende variatie is in de pakketten van goederen die worden aangeboden. Voor iedere gemeente die een bepaald pakket van goederen aan-

[40] Tiebout C.M., A pure theorie of local expenditures. In: *Journal of Political Economy*, 1956, nr.5, pp.416-24.
[41] Tiebout C.M., A pure theorie of local expenditures. In: *Journal of Political Economy*, 1956, nr.5, p.419.

biedt is er een optimale grootte qua inwonersaantal. De optimale grootte is de grootte waarbij de gemiddelde kost per aangeboden goed het laagst is. Hierbij sluit de assumptie aan dat er zich in de gemeenten die zich qua inwonersaantal onder of boven het optimum bevinden krachten voordoen waardoor nieuwe inwoners worden aangetrokken, of, inwoners worden afgestoten. Een gemeente die zich in het optimum bevindt zal haar best doen ook in dit punt te blijven.

Kritische bemerkingen

Tegen de hypothese van Tiebout zijn er heel wat argumenten ingebracht. De assumpties zijn in de praktijk immers moeilijk te behouden. Zo gaat Tiebout onder meer uit van een perfecte mobiliteit van burgers. Deze mobiliteit wordt in de praktijk belemmerd door allerhande elementen zoals verbondenheid aan een bepaalde samenleving, kosten verbonden aan verhuis enzovoort. Ook de verwachting dat personen perfecte informatie bezitten over het beleid dat door de verschillende lokale overheden wordt gevoerd is moeilijk vol te houden. Mensen zijn immers vaak niet volledig geïnformeerd, en nemen beslissingen op andere gronden (vb. ideologie).

Rhode en Strumpf hebben getracht de stelling van Tiebout empirisch te testen en zijn tot een aantal conclusies gekomen die tegen de stelling van Tiebout pleiten.[42] Zijn gaan uit van de hypothese dat wanneer de mobiliteitskosten dalen, de heterogeniteit tussen de verschillende lokale besturen toeneemt. Wanneer de beperkingen op verhuis afnemen zullen burgers immers sneller geneigd zijn naar een gemeente te verhuizen die een pakket goederen aanbiedt dat het meest overeenkomt met hun preferenties. Volgens Tiebout neemt de heterogeniteit tussen de lokale besturen in zo'n geval toe.

Rhode en Strumph stellen dat de kosten van mobiliteit gedaald zijn omwille van het feit dat transport, communicatie en verhuis gemakkelijker en goedkoper geworden zijn. Zo is er een sterkere verspreiding van de auto, een groter autowegennet en verbetering van het vervoer via trein of vliegtuig. De kosten van het vervoer van huisraad door verhuisfirma's zijn gedaald, evenals de communicatiekosten.

Gelet op de grotere mobiliteitsmogelijkheden zou volgens Tiebout dan ook te verwachten zijn dat er een grotere heterogeniteit in het lokale beleid is vast te stellen. Deze stelling wordt echter tegengesproken door het empirische materiaal dat Rhode en Strumpf verzameld hebben. Als voorbeeld nemen zij de uitgaven voor onderwijs en de belastingen. In deze twee domeinen stellen de auteurs vast dat er geen toegenomen heterogeniteit is, aar eerder een convergentie tussen de verschillende lokale besturen.

De voorgaande argumentatie kan doen besluiten dat het Tiebout-model toch met enige voorzichtigheid benaderd dient te worden. Tegenover de voordelen die een burger zou kunnen halen uit een eventuele verhuis staan immers een heel aantal elementen die een verhuis minder evident maken.

[42] Rhode P.W. & Strumpf K.S., *A historical test of the Tiebout hypothesis: local heterogenity from 1850 to 1990*, Cambridge (USA), National Bureau of Economic Research, 2000, 43 p.

'Exit', 'voice' en 'loyalty'

Aansluitend op de theorie van Tiebout wordt hier nog verwezen naar het model van Hirschman. Volgens Hirschman hebben burgers verschillende mogelijkheden wanneer een bedrijf of overheid goederen of diensten aanbieden die niet overeenkomen met hun verwachtingen. Een eerste mogelijkheid is 'exit'. De burger verlaat de onderneming waarvan hij het goed afneemt en kiest een andere. Deze exit-optie komt in het model van Tiebout overeen met het 'voting-with-your-feet'. De burger trekt naar een andere gemeente. De tweede mogelijkheid is de 'voice'. Hierbij geeft de burger zijn ontevredenheid te kennen aan de organisatie. Het derde element in het model van Hirschman, 'loyalty', duidt op de mate waarin een burger zal kiezen voor exit of voice. Indien een burger zeer trouw is aan een organisatie zal hij eerder gebruik maken van voice in plaats van dat hij de organisatie verlaat.

Vaak wordt tegen het model van Hirschman gesteld dat de exit-mogelijkheid eigenlijk geen mogelijkheid is binnen de overheid.[43] Het verhuizen naar een andere gemeente of, nog extremer, naar een ander land, zou slechts in enkele gevallen voorkomen. De voice-mogelijkheid wordt hier dan van groter belang geacht: er dienen mechanismen te worden ontwikkeld om de preferenties van de burger te weten zoals verkiezingen, klachtenmanagement en referenda.

Toch kan er met het model van Hirschman gewezen worden naar een ander mechanisme dat in deze context interessant is. Wanneer bijvoorbeeld in een gemeente een bepaalde maatregel wordt ingevoerd die er in een andere niet is, hebben de burgers inderdaad nog een andere mogelijkheid. Hoe groter de loyalty is, hoe kleiner de kans dat de burger verhuist, maar ook hoe groter de kans op 'voice'. De burgers in een bepaalde gemeente kunnen verwijzen naar de initiatieven van een andere gemeente en zo hun eigen gemeentebestuur ertoe aansporen deze maatregelen ook te nemen. Zo ontstaat er geen concurrentie tussen gemeenten door het verhuizen van burgers, maar door de druk die de burgers uitoefenen op hun bestuur wanneer zij in een andere gemeenten interessante maatregelen waarnemen.

'Fiscal federalism' van Oates

Naast het model van Tiebout is de theorievorming rond fiscal federalism van Oates een van de belangrijke modellen waaruit een aantal stellingen vloeien omtrent de, uit economisch oogpunt, optimale mate van (de)centralisatie.[44]

Overheidstaken die centralisatie vereisen

Vanuit de economische theorie wordt de overheid een aantal functies toegekend. Ten eerste moet de overheid zorgen voor een *herverdeling* van het inkomen. Wanneer de markt vrij wordt gelaten ontstaat er volgens economen een verdeling van het inkomen die niet wenselijk is. De taak van de overheid bestaat er hier dan ook in het inkomen op een aanvaardbare en wenselijke manier te herverdelen. De tweede taak van een overheid is te zorgen voor *stabilisatie* van

[43] Bouckaert G., e.a., *Klantentevredenheidsmetingen bij de overheid. Eerste rapport "Burgergericht besturen: kwaliteit en vertrouwen in de overheid"*, Leuven, Instituut voor de Overheid K.U.L., 2001, p.16.

[44] Oates W.E., *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972, 256 p.

de economie. Een economie wordt immers gekenmerkt door periodes waarin er weinig prijsstabiliteit of geen volledige werkgelegenheid is. De overheid moet dit trachten op te vangen door een economische stabilisatiepolitiek te voeren. Tenslotte heeft de overheid een taak te vervullen in de *allocatie* van goederen. Zo zijn er bijvoorbeeld een aantal goederen (zuiver publieke goederen) die niet door de markt kunnen worden voortgebracht. De overheid dient dan een rol te spelen in de allocatie van goederen en middelen. Wanneer de economische theorie de overheid nu deze drie taken heeft toegekend kan, in het kader van het (de)centralisatievraagstuk, worden nagegaan door welk overheidsniveau deze taken best worden uitgevoerd.

Voor wat betreft de stabilisatie en de herverdeling stelt Oates dat deze best door een centrale overheid kunnen worden uitgevoerd. Het voeren van een stabilisatiepolitiek vergt immers een centraal bankorgaan dat over de waarde van het geld kan beslissen. Indien deze beslissingen zouden worden genomen door lokale overheden zou er al snel een 'beggar-thy-neighbour-politiek' op gang kunnen komen. Wanneer een lokale overheid zijn munt zou laten depreciëren betekent dit immers dat de munt van een andere lokale overheid waarmee handel wordt gedreven in waarde zal toenemen. Dit is voor deze naburige gemeente nadelig, aangezien zijn export zal afnemen en import zal toenemen. De enige oplossing die deze overheid heeft bestaat erin ook zijn munt te laten depreciëren. Dit leidt tot een spiraal van waardeverminderingen van de munten van de verschillende overheden, hetgeen een sterke inflatie tot gevolg zal hebben.

Een tweede instrument in handen van een overheid om een stabilisatiepolitiek te voeren is de fiscaliteit. Echter ook dit instrument kan moeilijk worden gehanteerd door lokale overheden. Oates stelt dat lokale economieën een zeer open karakter hebben: vele goederen worden immers bij andere economieën gekocht. Indien een lokale overheid nu zijn belastingen zou laten dalen, zou een deel van de positieve effecten die deze politiek teweeg zou brengen afvloeien naar een andere lokale economie.

Een laatste probleem wat zich volgens Oates voordoet bij stabilisatie door lokale overheden is het probleem van de schuldfinanciering. Wanneer een lokale overheid schulden aangaat om zijn economie te stimuleren, zal deze schuld meestal niet worden aangegaan bij zijn eigen burgers. Dit is echter vaak wel het geval bij een centrale overheid. Het verschil tussen een interne en een externe schuld ligt nu in het feit dat een externe schuld in de toekomst (bij de terugbetalingen van het basisbedrag en de intresten) zal leiden tot een inkomensverlies van de ene economie aan de andere. Dit is niet het geval wanneer het om een schuld van de centrale overheid bij zijn eigen burgers gaat.

Ook voor de herverdeling is er best een optreden van de centrale overheid nodig. Indien immers een lokale overheid zou beslissen tot een meer gelijke verdeling van het inkomen te komen door de belastingen op te trekken, is het mogelijk dat een aantal kapitaalkrachtige personen deze gemeente zouden verlaten om zich te vestigen in een gemeente waar de belastingen veel lager liggen (cfr. Tiebout). Dit probleem is enkel op te lossen door de herverdelingspolitiek te laten voeren door een centraal niveau.

Ook voor de allocatie van een aantal goederen kan volgens Oates best worden geopteerd voor de centrale overheid. Dit is vooral nodig wanneer het gaat om zuiver publieke goederen. Dit zijn goederen die gekenmerkt worden door de onmogelijkheid een extra gebruiker uit te sluiten en waar er geen congestie optreedt. Met andere woorden: een additionele gebruiker zorgt niet voor een verminderd nut van het goed voor de andere gebruikers. Wanneer een lokale

overheid in zulk een publiek goed zou voorzien, zouden omliggende overheden mee kunnen profiteren van dit goed (free-riding).

Overheidstaken die decentralisatie vereisen

Toch stelt een voorziening van goederen door een centrale overheid een aantal problemen. Zo kan een centrale overheid onvoldoende inspelen op de verschillende preferenties van zijn burgers. In deze context stelt Oates dan ook dat het voorzien van een aantal goederen door gedecentraliseerde besturen een economisch efficiëntere allocatie van goederen mogelijk maakt omdat het aanbod van goederen beter aansluit bij de preferenties van de burgers. Oates haalt hier onder meer het model van Tiebout aan, maar geeft ook nog een aantal andere argumenten die pleiten in het voordeel van een gedecentraliseerde voorziening van sommige goederen.

Zo zorgt een gedecentraliseerd aanbod voor meer kans op innovatie omdat het goed door verschillende overheden wordt aangeboden. Er kan dan immers een vorm van competitie ontstaan tussen de verschillende overheden. Deze competitie kan ertoe leiden dat de verschillende overheden gaan zoeken naar nieuwe technologieën om het goed te produceren.

Een ander argument dat pleit voor de gedecentraliseerde voorziening van goederen is het voordeel dat ontstaat wanneer de fiscale verantwoordelijkheid samenvalt met het gebruik van het goed. Indien burgers immers de ware kost van een goed kennen zijn ze meer geneigd om ook volgens hun ware preferenties van het goed gebruik te maken. Indien er geen direct verband is tussen het gebruik van een goed en zijn kostprijs zullen burgers geneigd zijn veel meer van het goed te gebruiken dan economisch efficiënt is.

Voor de drie economische overheidstaken kunnen dus zowel argumenten worden aangehaald die pleiten voor centralisatie (vooral voor de stabilisatie en de herverdeling) als argumenten die pleiten voor decentralisatie (vooral voor de allocatie van goederen). Oates meent nu dat de ideale bevoegdheidsverdeling te vinden is in het federalisme. Het federalisme is een staatsvorm die zowel elementen van centralisatie als van decentralisatie inhoudt. Na deze vaststelling blijft echter nog de vraag aan welk overheidsniveau in de federale staat de allocatie van een bepaald goed moet worden toegekend.

Het principe van 'perfecte overeenstemming'

Om de vraag naar het juiste overheidsniveau te kunnen beantwoorden schuift Oates het '*principe van perfecte overeenstemming*' naar voren. Er wordt aan het principe van perfecte overeenstemming beantwoord indien de jurisdictie die in een bepaald goed voorziet precies die burgers omvat die het goed gebruiken. Alle baten van het goed worden dan geïnternaliseerd.

In de lijn van het principe van perfecte overeenstemming stelt Oates nog het '*decentralisatietheorema*':

"For a public good – the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which the costs of providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same for the central or the respective local government – it will always be more efficient (or at least as efficient)

for local governments to provide the Pareto-efficient levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions."[45]

Het is voor de lokale overheden dus gemakkelijker in het Pareto-optimum te voorzien dan voor de centrale overheid, aangezien de centrale overheid slechts op een uniforme wijze in een bepaald goed voorziet op het gehele grondgebied. De lokale overheden kunnen hun aanbod aanpassen aan de preferenties van de burgers. Oates maakt bij deze stelling echter twee belangrijke opmerkingen. Een eerste opmerking is de kost van het goed. Decentralisatie is economisch efficiënter indien de kostprijs om het goed te voorzien dezelfde is voor de centrale als voor de decentrale overheid. Dit is vaak niet het geval. Voor een aantal goederen kunnen er zich immers schaalvoordelen voordoen. In zo'n geval zal er een afweging moeten plaatsvinden tussen het voordeel van de decentralisatie en het voordeel dat wordt gewonnen door de schaalvoordelen.Toch kan hier volgens Oates een onderscheid worden gemaakt tussen de productie en de voorziening van het goed. Een lokale overheid kan in het geval van goederen met schaalvoordelen immers nog altijd in de optimale hoeveelheid van het goed voorzien, maar de productie laten gebeuren door een hogere overheid, of de privé-sector, om zo toch van de schaalvoordelen te profiteren. De tweede opmerking is dat de nood aan decentralisatie, en de welvaart die erdoor gewonnen wordt, groter wordt naarmate de preferenties in een land verschillen.

Tot slot worden hier nog drie algemene problemen behandeld die Oates aanhaalt in verband met de decentrale allocatie van goederen. Een eerste probleem is dit van de externaliteiten en spill-overs. Het principe van perfecte overeenstemming stelde immers dat bij decentralisatie eigenlijk alle kosten en baten van een goed moeten samenvallen in een bepaald gebied. In de praktijk is dit moeilijk te realiseren en is er vaak sprake van positieve of negatieve externaliteiten. Een van de klassieke voorbeelden die hiervan worden gegeven is een overheid die een waterzuiveringstation installeert aan een rivier. Deze overheid zal de kosten hiervan moeten dragen, maar de baten komen ook bij de overheden die stroomafwaarts aan de rivier liggen. Oates meent dat er niet bij de geringste externaliteit moet worden gecentraliseerd, maar dat eventuele externaliteiten toch mee in rekening moeten worden genomen bij de keuze om de allocatie van een bepaald goed aan een bepaald overheidsniveau toe te kennen.

Een tweede opmerking wijst op de kosten die gepaard gaan met het nemen van gemeenschappelijke beslissingen. Wanneer een overheidsniveau een beslissing moet nemen gaan hier bijvoorbeeld administratiekosten mee gepaard. Ook de burger heeft kosten: indien hij zijn stem wil uitbrengen en de beleidsvoornemens van de verschillende partijen wenst te kennen wordt hij geconfronteerd met informatiekosten. De meest ideale staatsstructuur zou er uit kunnen bestaan voor ieder goed een geëigend bestuursniveau in te richten. De kosten die hiermee gepaard gaan zorgen er echter voor dat er ook hier een afweging dient te gebeuren tussen de voordelen die een nieuw overheidsniveau met zich mee zou brengen en de lasten die een nieuw niveau met zich meebrengt.

De laatste opmerking van Oates is het probleem dat mobiliteit stelt voor goederen waar er congestie bij optreedt. Goederen met congestie verschillen van zuiver publieke goederen in deze zin dat bij een zuiver publiek goed de kost van een bijkomende gebruiker nihil is, en dat niemand van het gebruik van een goed kan worden uitgesloten. Bij een aantal goederen gaan deze echter kenmerken niet op. Als voorbeeld kan hiervan een autosnelweg worden gegeven.

[45] Oates W.E., *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972, p.35.

Wanneer deze slechts door enkele gebruikers wordt gehanteerd stelt zich geen probleem. Toch is er een bepaald moment waar de kost van een bijkomende gebruiker begint op te lopen: er ontstaan bijvoorbeeld files of vertragingen. Hier is dan sprake van congestie: door de bijkomende gebruikers neemt het nut van het goed voor de andere gebruikers af. Voor zulke goederen bestaat er dus een optimale grootte van inwonersaantal, namelijk deze waarbij de marginale kost van een extra inwoner gelijk is aan de marginale baat ervan. Wanneer er nu een goede mobiliteit zou zijn van personen tussen verschillende gemeenten kan dit echter een probleem vormen voor het ontstaan van een gemeente met dit ideale inwonersaantal.

Naast de hier behandelde economische benadering van het decentralisatievraagstuk zijn er volgens Berg nog twee andere benaderingen mogelijk: het bureaucratisch aanbodmodel en de politieke vraagtheorie.[46]

Bureaucratisch aanbodmodel

Het bureaucratisch aanbodmodel vertrekt van een analyse van het beleidsaanbod door de overheid. Dit beleidsaanbod vertoont immers een aantal kenmerken die kunnen leiden tot een aantal uitspraken over de taakverdeling tussen de verschillende overheidsniveaus.

Wanneer de overheid wordt geconfronteerd met een bepaald beleidsprobleem zal zij dit trachten op te lossen door het voeren van een beleid. Deze beleidsvoering zal mede gebeuren door de bureaucratie. Een beleidsprobleem is meestal een complexe zaak waarbij vele elementen meespelen. De bureaucratie tracht deze complexiteit te herleiden door zich te specialiseren: binnen de hiërarchie zullen er zich verschillende departementen, administraties, afdelingen etc... gaan bevinden die telkens een stukje van het complexe probleem trachten op te lossen. Zo bestaat het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bijvoorbeeld uit zeven departementen (waarvan twee horizontale en vijf verticale). Deze vijf verticale departementen, die telkens nog zijn onderverdeeld in administraties en afdelingen, zullen een eigen beleid ten opzichte van de burger gaan voeren. Naast deze departementen zijn er bovendien nog een groot aantal Vlaamse Openbare Instellingen, die ook een eigen beleid voeren.

Het gevaar bestaat er nu in dat er een zogenaamd 'verkokerd beleid' ontstaat. Hiermee wordt verwezen naar de mogelijkheid dat al deze departementen en openbare instellingen enkel rekening zouden houden met hun specifieke sector. Dit is echter niet optimaal voor de beleidsvoering: om het beleidsprobleem adequaat aan te kunnen pakken is het immers noodzakelijk dat er tussen het beleid van de verschillende departementen en openbare instellingen een zekere coördinatie komt.

In een hiërarchisch concept van de bureaucratie kan de coördinatie van het beleid van de verschillende departementen gebeuren door de hiërarchische top. Gelet op de grote complexiteit van de beleidsproblematiek en de bureaucratie en de beperkte rationaliteit van de hiërarchische top kan zich hier echter het probleem stellen dat de coördinatie te wensen over laat en het beleid verkokerd blijft, waardoor het beleidsprobleem niet op een adequate manier wordt aangepakt.

[46] Berg E.L, *Decentralisatie in drievoud*, 's Gravenhage, VNG, 1975, 39 p.

Een oplossing voor dit verkokerde beleid kan erin bestaan de coördinatie niet louter door de hiërarchische top te laten gebeuren, maar ook door de lokale overheid. Hierbij hoeft de centrale overheid geen sterk gecoördineerd beleid te voeren, maar kan het volstaan dat de centrale overheid de algemene beleidslijnen afkondigt. De lokale overheid kan dan een optimale 'policy mix' samenstellen die het best beantwoord aan de noden van het betreffende gebied.

Maes en Plees stellen in deze lijn dat de gemeente een onmisbare schakel is wanneer het beleid op een flexibele en responsieve manier moet worden uitgevoerd.[47] De centrale overheid beschikt immers niet over dezelfde informatie en kennis over de specifieke kenmerken van een bepaald gebied (vb. een gemeente). De gemeente kan dan een belangrijke rol spelen om het beleid aan te passen aan de plaatselijke noden en behoeften. Als concreet voorbeeld voor de Vlaamse context geven zij de bevoegdheden van gemengd belang aan. Volgens Maes en Plees zal de kwaliteit van het beleid toenemen indien de gemeente enige ruimte heeft om, binnen het gegeven kader, het beleid aan te passen aan de plaatselijke omstandigheden.

Politieke vraagtheorie

In de politieke vraagtheorie wordt de vraag naar het overheidsbeleid als uitgangspunt genomen. Het overheidsbeleid komt in deze visie tot stand na onderhandelingsprocessen waarbij de belangen van de verschillende maatschappelijke groeperingen tegen elkaar worden afgewogen. Hierbij wordt dan de vraag gesteld hoe de overheid het best wordt georganiseerd om in te spelen op de vragen van de burger, om de preferenties van de burger het duidelijkst tot uiting te laten komen.

De burger kan zijn mening en voorkeuren voor het overheidsbeleid op verschillende manieren kenbaar maken. In een representatieve democratie kan dit onder meer gebeuren door middel van verkiezingen. Vaak wordt hier echter gesteld dat de afstand tussen de burger en zijn gekozenen (op het centrale niveau) vrij groot is. Deze afstand zou dan op het lokale niveau heel wat minder zijn. De burger leeft in zijn gemeente en ervaart er dagdagelijks de gevolgen van het gevoerde beleid. Hij voelt zich meer betrokken bij de gemeentelijke problemen en kan gemakkelijker de lokale politici benaderen. Volgens Berg is de participatie aan het politieke proces op het lokale niveau dan ook hoger.

Maes en Plees stellen dat de lokale overheden een antennefunctie kunnen vervullen ten aanzien van de hogere overheden.[48] Er zijn immers een aantal beleidsproblemen waar eerst het lokale niveau mee wordt geconfronteerd. Ook kan het lokale niveau dienstdoen als een experimenteerruimte waar nieuwe politieke initiatieven kunnen worden uitgetest. Vooral in een snel evoluerende maatschappij kunnen decentrale overheden sneller op nieuwe trends en problemen inspelen dan een grote gecentraliseerde overheid.

[47] Maes R. & Plees Y., De plaats van de gemeenten in de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie. In: Maes R. & Boes M. (eds.), *Proeve van Vlaams gemeentedecreet*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001, p.73.

[48] Maes R. & Plees Y., De plaats van de gemeenten in de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie. In: Maes R. & Boes M. (eds.), *Proeve van Vlaams gemeentedecreet*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001, p.74.

Bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven

Na de drie voorgaande theorieën wordt hier nog enige aandacht besteed aan de zogenaamde 'bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven'. De bestuurskunde kijkt immers naar de openbare bestuursorganisatie en de processen van beleidsvoering vanuit het oogpunt van de kwaliteit van deze organisatie en processen.[49] Hierbij wordt de kwaliteit op drie niveaus bestudeerd: het niveau van de institutionele vormgeving van het openbaar bestuur (macroniveau), het niveau van de beleidsvoering en dienstverlening (mesoniveau) en het niveau van het management van het openbaar bestuur (microniveau). In deze driedeling situeert een debat over de verdeling van taken en bevoegdheden tussen verschillende bestuursniveaus zich natuurlijk op het macroniveau. Volgens Maes is het op het macroniveau van belang dat het openbaar bestuur vanuit institutioneel oogpunt op een adequate wijze is georganiseerd en ook effectief kan instaan voor het vervullen van de functies die daaraan worden toevertrouwd. Belangrijke vereisten hiervoor zijn rationeel afgebakende taken- en bevoegdheidspaketten, voldoende bestuurskracht en een responsieve besluitvorming.

Tweedeling democratische maatstaven - doelmatigheidsmaatstaven

De bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven kunnen als criteria fungeren voor het toewijzen van taken en bevoegdheden aan de verschillende bestuursniveaus. Er kan aan de hand van de maatstaven immers worden nagegaan welk niveau de beste kwaliteit levert voor een bepaalde taak of bevoegdheid. Er kunnen twee categorieën van maatstaven worden onderscheiden: de democratische maatstaven en de doelmatigheidsmaatstaven. Vanuit bestuurskundig oogpunt wordt een beleid als kwalitatief goed beschouwd indien het op een doelmatige wijze plaatsvindt en op een democratische manier kan worden gelegitimeerd.

Democratische maatstaven

Onder de democratische maatstaven worden de maatstaven omtrent openheid en transparantie, openbaarheid, inspraak, klantgerichtheid, rechts- en belangenbescherming en verantwoordingsplicht verstaan.

De overheid dient een zekere *openheid en transparantie* te vertonen ten opzichte van de burger. Al te vaak wordt een bestuur beschouwd als een ondoorzichtig kluwen waar de burger moeite ondervindt om de juiste dienstverlening te vinden en zijn rechten en plichten niet kent. De ondoorzichtigheid van het bestuur maakt het de burger ook moeilijk het bestuur te controleren.

De *openbaarheid* van een bestuur is een element dat nauw aansluit bij de openheid en transparantie van het bestuur. Daar waar openheid en transparantie eerder betrekking hebben op een mentaliteit van het bestuur is de openbaarheid van bestuur de juridische kant van de zaak. In België en Vlaanderen is er de laatste jaren wetgeving ontstaan omtrent de openbaarheid van bestuur. De openbaarheid van bestuur heeft zowel een actieve als een passieve component. De passieve openbaarheid van bestuur duidt op de mogelijkheid van de burger bepaalde admini-

[49] Maes R., De kwaliteit van het openbaar bestuur als kennisobject. In: Maes R. & Jochmans K., *Inleiding tot de bestuurskunde Deel 1*, Brussel, StOHO, 1996, p.161.

stratieve stukken in te kijken. De overheid neemt hier een passieve houding aan: het initiatief om het stuk in te kijken moet vanwege de burger komen. Bij de actieve openbaarheid van bestuur neemt de overheid zelf het initiatief om de burger te informeren over een bepaald beleid.

Inspraak is een derde maatstaf voor democratische kwaliteit van een beleid. In een representatieve democratie zijn de belangrijkste mogelijkheden voor de burger om het beleid te beïnvloeden de verkiezingen. Vaak blijkt dit middel van inspraak echter niet voldoende om een kwalitatief democratisch beleid te leveren. Er zijn dan ook een aantal andere methoden om de mogelijkheden tot inspraak van de burger te verhogen zoals hoorzittingen en referenda. Bovendien zijn dit mogelijkheden om de burger niet enkel als 'afnemer' van het beleid te beschouwen, maar ook als medeproducent en partner van de overheid. Hier wordt dan verondersteld dat wanneer de burger actief deelneemt aan de totstandkoming van het beleid, door bijvoorbeeld deel te nemen aan een debat over het beleid, dit zal leiden tot een kwalitatief beter beleid. De burger kan immers spreken vanuit zijn ervaring.

De burger kan niet enkel worden beschouwd als partner van de overheid, maar ook als een klant van de overheid. In deze context is de *klantgerichtheid* van de overheid dan ook van belang. Dit betekent ondermeer dat de overheid in haar contacten met de burger niet meer vertrekt van haar eigen noden en behoeften (aanbodgerichte mentaliteit), maar van de noden en behoeften van de burger-klant (vraaggerichte benadering). Als voorbeeld kan hier het opstellen van een formulier worden gegeven door middel waarvan de burger informatie dient te verschaffen om een bepaalde dienstverlening te bekomen. Het is voor de overheid mogelijk dit formulier op te stellen op een manier die voor de administratie logisch is. Vaak leidt deze werkwijze echter tot een voor de burger onverstaanbaar formulier. Een klantgerichte benadering wil nu zeggen dat het formulier op een voor de burger heldere manier wordt opgesteld.

De *rechts- en belangenbescherming* is in een democratie ook een belangrijke maatstaf. De burger kan immers, onrechtmatig, sterk benadeeld worden door de administratie. Het is dan van belang dat hij zich hiertegen kan verdedigen bij een rechterlijke instantie. Toch is het ook mogelijk dat een burger benadeeld werd zonder dat er een wettelijke bepaling werd overschreden. Hiervoor kunnen dan de beginselen van behoorlijk bestuur worden ingeroepen. In deze context kan ook de ombudsfunctie worden geplaatst. Wanneer een burger bijvoorbeeld wordt geconfronteerd met een dossier dat maanden, of jarenlang, blijft aanslepen kan hij beroep doen op een ombudsdienst.

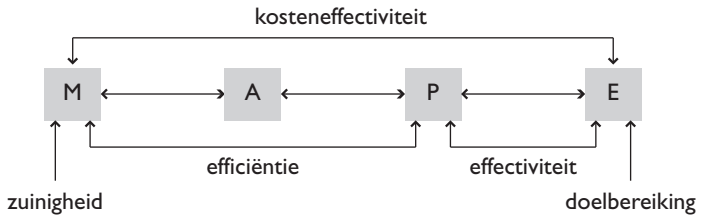
De laatste maatstaf in de reeks van democratische maatstaven is de *verantwoordingsplicht*. De verantwoordingsplicht stelt dat de overheid zich doorheen het gehele beleidsproces dient te verantwoorden, dus niet enkel bij verkiezingen. De verantwoordingsplicht kan worden ingevuld door procedures als de motiveringsplicht waarbij de overheid iedere beslissing die wordt genomen formeel dient te motiveren.

Doelmatigheidsmaatstaven

Naast de democratische maatstaven zijn er ook nog doelmatigheidsmaatstaven. De aandacht gaat hier vooral naar de concrete 'productie' van het beleid.

Eerst worden hier de maatstaven behandeld die betrekking hebben op de verhouding tussen de input, de output en de outcome van een bestuursniveau. Dit kan in onderstaand schema worden weergegeven[50]:

Figuur 2: MAPE-schema



De eerste maatstaf is deze van de *zuinigheid*. Zuinigheid verwijst naar de verhouding tussen de middelen, de inputs, van het beleid en de kostprijs waartegen de organisatie deze heeft bekomen.

Doelgerichtheid of doelbereiking dient hier te worden gescheiden van doeltreffendheid en doelmatigheid. Doelgerichtheid verwijst naar de noodzaak om de juiste doelen, de doelen die in de maatschappij worden gesteld, te expliciteren, en de organisatie naar deze doelen te richten.

Doeltreffendheid of *effectiviteit* duidt op het vermogen van de organisatie de gestelde doelen effectief te bereiken. Het gaat meer bepaald over de verhouding van de outcome (het bereiken van het gestelde doel) ten opzichte van de output (het beleidsproduct van de organisatie). De output van een organisatie kan bijvoorbeeld een affiche met een slogan die waarschuwt tegen de gevaren van het roken zijn. De outcome is dan de stijging of daling die waar te nemen is in het aantal rokers. Wanneer een overheid zich als doel gesteld heeft het aantal rokers te laten dalen verwijst de effectiviteit van het beleid naar de effectieve daling van het aantal rokers die te wijten is aan het beleid van de overheid.

Doelmatigheid of *efficiëntie* houdt de verhouding in tussen de output en de input. Het gaat er hier dus om met zo weinig mogelijk middelen (input) zoveel mogelijk (output) te bereiken. Doelmatigheid dient strikt te worden onderscheiden van doeltreffendheid! Een overheid kan immers zeer efficiënt een bepaalde output realiseren, maar helemaal niet het gestelde doel bereiken.

De maatstaf *kosteneffectiviteit* is de laatste maatstaf die betrekking heeft op de relatie tussen input, output en outcome. Deze maatstaf duidt op de verhouding tussen de outcome en de input.

Naast de voorgaande maatstaven haalt Maes nog de maatstaf '*integratie*' aan.[51] Deze verwijst naar de noodzaak om de werking van de verschillende overheidsorganisaties op elkaar af te

[50] Bouckaert G. & Auwers T., *Prestaties meten in de overheid*, Brugge, Die Keure, 1998, p.17.

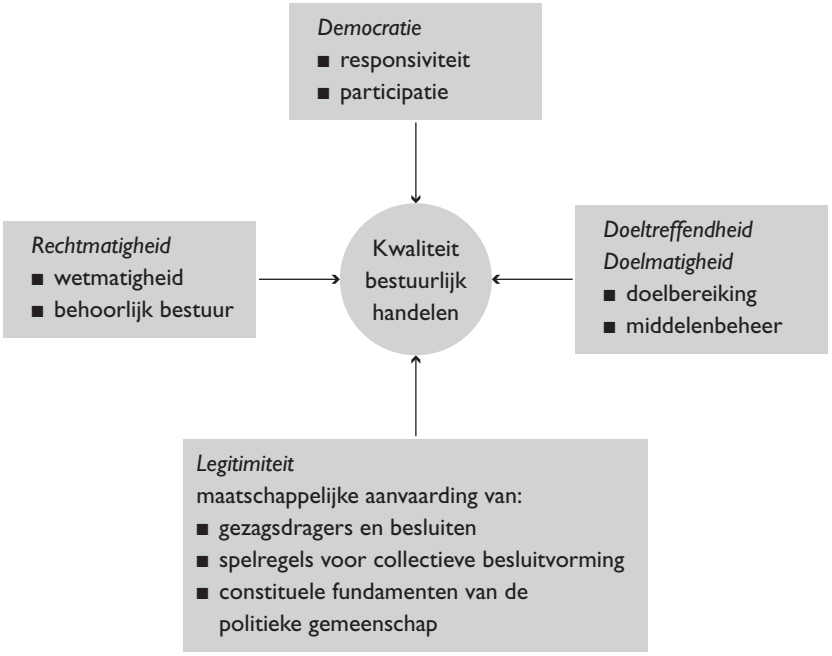
[51] Maes R., De kwaliteit van het openbaar bestuur als kennisobject. In: Maes R. & Jochmans K., *Inleiding tot de bestuurskunde Deel 1*, Brussel, StOHO, 1996, p.181.

stemmen. Het is inderdaad belangrijk dat de acties van de verschillende overheidsorganisaties op elkaar worden afgestemd. Indien deze afstemming, coördinatie en integratie ontbreekt is het mogelijk dat iedere organisatie op zichzelf wel een doelmatig en efficiënt beleid voert maar dat de algemene beleidsproblemen onvoldoende worden opgelost.

Vierdeling democratie – doeltreffendheid – rechtmatigheid – legitimiteit

Naast de eerder uitgewerkte tweedeling democratische en doelmatigheidsmaatstaven zijn er tevens auteurs die een classificatie met een grotere opdeling van de bestuurskundige kwaliteitsmaatstaven voorstellen.[52] Deze wordt samengevat in onderstaande figuur:

Figuur 3: Vierdeling bestuurlijke maatstaven



Naast de maatstaven *democratie* en *doelmatigheid* worden hier ook nog de maatstaven rechtmatigheid en legitimiteit als aparte categorieën beschouwd. De *rechtmatigheid* van het bestuur wijst op een behoorlijk overheidsoptreden. Het optreden van de overheid dient niet enkel op een wettelijke grondslag te berusten maar moet eveneens voldoen aan een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. De *legitimiteit* van de overheid vindt plaats op drie niveaus. Ten eerste is er de legitimiteit van de bestuurders en hun daden. De bestuurders dienen het vertrouwen van de burger te hebben. Het tweede niveau is dat van de spelregels van de collectieve besluitvorming. De besluitvorming op een bepaald bestuursniveau moet op een rechtmatige, democratisch verantwoorde en doelmatige manier kunnen

[52] Rosenthal U., e.a., *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*¸ Alphen a/d Rijn, Samson HD Tjeenk Willink, 1996, pp.22-32.

gebeuren. Dit criterium kan belangrijk zijn bij de afweging van een schaalniveau (vb. het bestaan van de provincie). Kan een bepaald niveau de beslissingen op een rechtmatige, doelmatige en democratische manier nemen? Het derde niveau is dit van de fundamenten van de politieke gemeenschap. Waarden als de rechtsstaat en democratie moeten worden aanvaard door de burgers.

JEP-driehoek

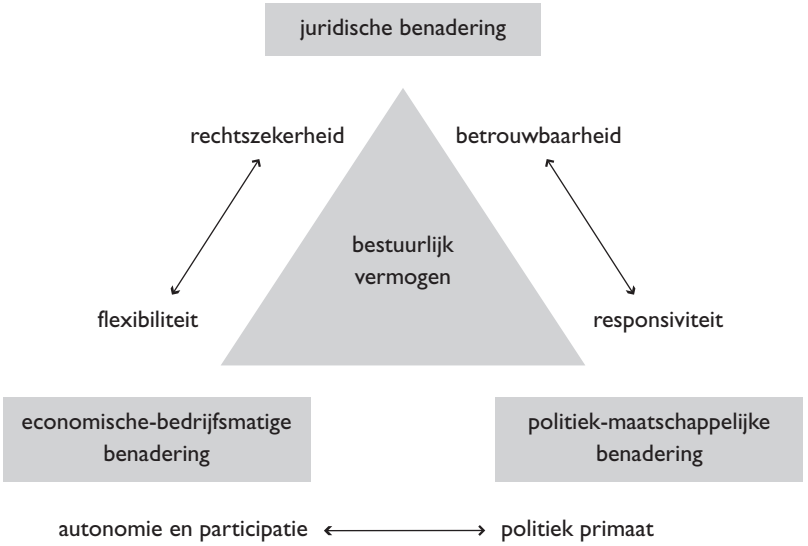
Van Gestel, Goverde en Nelissen menen dat bestuurlijk vermogen kan worden beoordeeld vanuit drie verschillende benaderingen: de juridische benadering, de economisch-bedrijfsmatige benadering en de politiek-maatschappelijke benadering.[53] De juridische benadering heeft vooral aandacht voor de inrichting van de rechtsstaat en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De auteurs verbinden aan deze benadering de drie R's (rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid). De economisch-bedrijfsmatige benadering benadrukt de doelmatigheid van de uitvoering. Aan deze benadering worden de drie E's gekoppeld (efficiëntie, effectiviteit en eenvoud). De politiek-maatschappelijke benadering tenslotte legt de klemtoon op een democratische inrichting. Met deze benadering worden de drie D's in verband gebracht (democratie, draagvlak en duidelijkheid).

Van Gestel, Goverde en Nelissen stellen dat de beoordeling van bestuurlijk vermogen vanuit drie verschillende benaderingen tot dilemma's kan leiden. De verschillende benaderingen leiden immers elk tot een verschillende beoordeling van een bepaalde vorm van bestuur. Een vorm van bestuur kan vanuit een juridisch oogpunt hoog scoren, maar slecht worden beoordeeld vanuit een economisch-bedrijfsmatige benadering. Er bestaan een aantal tegenstellingen tussen de verschillende benaderingen die kunnen worden gevisualiseerd in de JEP-driehoek.[54]

[53] Van Gestel N., Goverde H. & Nelissen N., Nieuwe vormen van besturen en bestuurlijk vermogen. In: Nelissen N., Goverde H. & van Gestel N., *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*., Bussum, Uitgeverij Coutinho, 2000, p.24.

[54] Van Gestel N., Goverde H. & Nelissen N., Nieuwe vormen van besturen en bestuurlijk vermogen. In: Nelissen N., Goverde H. & van Gestel N., *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*., Bussum, Uitgeverij Coutinho, 2000, p.28.

Figuur 4: JEP-driehoek



Besturen en vormen van bestuur kunnen dus vanuit verschillende, vaak tegenover elkaar staande, invalshoeken worden bekeken. Deze invalshoeken steunen op verschillende normatieve assumpties. Het is dan ook van belang de normatieve assumpties te expliciteren, en tegen elkaar af te wegen. In de bovenstaande JEP-driehoek dient er, om een optimaal bestuurlijk vermogen te bereiken, een evenwicht te worden gevonden tussen de verschillende normatieve benaderingen.

Besluit

De criteria hierbeneden werden afgeleid uit de bovenstaande literatuurstudie. Voorlopig werden ze onderverdeeld in twee grote groepen: doelmatigheidscriteria en democratische criteria. In het verdere onderzoek zal getracht worden deze lijst van criteria te structureren tot een bruikbare methodologie voor een kerntakendebat.

Doelmatigheidscriteria

- *Differentiatie van beleid*: Is er een verschil in preferentie of noden waar te nemen voor het beleid in verschillende gebieden (vb. werkgelegenheidsbeleid: de arbeidsmarkt in een stad kan er heel anders uitzien dan deze op het platteland)? Is dit verschil zodanig dat het interessant kan zijn om het beleid toe te kennen aan gemeenten of provincies?
- *Principe van perfecte overeenstemming - equivalentieregel*: wordt het beleid gefinancierd door dezelfde groep burgers dan degene op wie het beleid is gericht? (simplistisch voorbeeld: provincie opent zwembad. Dit zwembad wordt door alle inwoners van de provincie betaald, maar enkel de burgers die in een straal van 10km rond het zwembad wonen komen er zwemmen)
- *Schaalvoordelen*: Op grond van voorgaande argumentatie kan een beleid aan een laag niveau worden toegewezen. Toch dient men een afweging te maken met een aantal andere

elementen: zijn er schaalvoordelen waardoor het beleid aan een ander niveau kan worden toegewezen?
- *Effectiviteit*: De effectiviteit van een beleid duidt op de verhouding van de outputs (vb. aantal verspreide folders) en de outcome (vb. verminderd aantal rokers) van het beleid. Is dit een criterium dat van belang is in uw sector? Kan dit criterium worden vastgesteld? Kan het verbeterd worden door het beleid aan een ander bestuursniveau toe te kennen?
- *Efficiëntie*: Efficiëntie van beleid duidt op de verhouding tussen de outputs (vb. aantal brochures) en de inputs (vb. de middelen die worden vrijgemaakt voor de campagne) van het beleid. Kan dit criterium worden vastgesteld? Is dit criterium van belang voor uw sector en kan het worden verbeterd door het beleid aan een ander bestuursniveau toe te kennen?
- *Externaliteiten*: Externaliteiten komen voor wanneer de prijs van een goed niet zijn ware kostprijs weergeeft. In de sector van het milieu kan het voorbeeld worden gegeven van een gemeente met een bedrijf dat giftige stoffen loost in een rivier. Hier wordt er een negatieve externaliteit gecreëerd voor de gemeente die stroomafwaarts aan de rivier ligt. Zij wordt immers geconfronteerd met de kosten om de rivier schoon te maken. Een oplossing zou kunnen bestaan uit regelgeving op een hoger niveau dan de gemeente zelf (vb. provincie). Zijn er externaliteiten die kunnen worden geïnternaliseerd door het beleid aan een hoger niveau toe te wijzen?
- *Coördinatie*: Kan het beleid beter worden gecoördineerd door het aan een hoger of lager niveau toe te wijzen? Wanneer een te centralistische aanpak bijvoorbeeld tot een slechte coördinatie leidt: kan er geen vorm van coördinatie optreden door de algemene beleidslijnen te laten vaststellen door het centrale niveau, waarna de gemeenten dit gaan aanpassen aan hun specifieke context?

Democratische criteria

De democratische criteria worden hier opgedeeld in drie hoofdgroepen: beleidsmatige criteria, criteria aangaande de dienstverlening en criteria met betrekking tot de rechtsgelijkheid.

- Beleidsmatige criteria:
  - *Inspraak en participatie*: Zij de criteria inspraak en participatie van belang voor uw sector? Kunnen ze worden verbeterd door het beleid aan een ander bestuursniveau toe te wijzen?
  - *Antennefunctie*: Kan het lage niveau fungeren als antenne in het detecteren van nieuwe trends? Kan het beleid worden toegewezen aan lokale overheden omdat ze beter op maatschappelijke evoluties kunnen inspelen?

- Criteria met betrekking tot de dienstverlening:
  - *Openheid en transparantie*: Zijn de criteria openheid en transparantie van belang in uw sector? Kunnen deze worden verbeterd door het beleid toe te kennen aan een lager of hoger niveau?
  - *Klantgerichtheid*: Kan de klantgerichtheid (vb. de afstand die voor een bepaalde dienstverlening moet worden afgelegd) worden verbeterd door het beleid aan een ander niveau toe te kennen?

- Criteria met betrekking tot de rechtsgelijkheid:
  - Welk is het belang van de criteria *rechts- en belangenbescherming*, *verantwoordingsplicht en rechtsgelijkheid* in de sector? Bestaat er een gevaar dat de rechtsgelijkheid wordt

geschonden indien het beleid door een lager niveau wordt uitgeoefend (vb. een verschillende beleid per gemeente)?

Evoluties en ontwikkelingen in de Vlaamse bestuurlijke organisatie

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt vanuit een algemeen perspectief nagegaan welke ontwikkelingen zich in de bestuurlijke organisatie tijdens de jaren negentig hebben voorgedaan.

Eerst gaat de aandacht uit naar de Vlaamse bestuurlijke organisatie en wordt de vraag gesteld hoe de bevoegdheden tussen de verschillende niveaus zijn verdeeld en welke formele en informele ontwikkelingen zich in deze bevoegdheidsverdeling hebben voorgedaan gedurende de jaren negentig.

In een tweede gedeelte wordt een blik geworpen op de ontwikkelingen in de bestuursorganisatie van enkele andere Europese staten. Hierbij wordt gekeken naar enkele algemene trends die door de OESO in de interbestuurlijke verhoudingen worden waargenomen om vervolgens de recente praktijk (jaren '90) in de landen Frankrijk, Denemarken en Nederland na te gaan. Ook hier wordt per land de algemene bevoegdheidsverdeling weergegeven en de evoluties die hier gedurende de jaren negentig hebben plaatsgevonden.

Bevoegdheidsverdeling en evoluties van de interbestuurlijke verhoudingen in de Vlaamse bestuurlijke organisatie

Statische analyse

Eerst wordt er een bondige omschrijving gegeven van de beleidsdomeinen van de provincies en gemeenten. Vervolgens wordt een korte schets gemaakt van de algemene toezichtsverhoudingen en financiële verhoudingen tussen de verschillende bestuursniveaus in de Vlaamse bestuurlijke organisatie.

Beknopte omschrijving van de beleidsdomeinen

In het federale België is er een taakverdeling tussen het federale niveau, de gemeenschappen, gewesten, provincies en gemeenten. Voor wat betreft de territoriaal gedecentraliseerde besturen in Vlaanderen (provincies en gemeenten) wordt de taakverdeling hierbeneden weergegeven.

De ***provincies*** zijn voornamelijk actief in de beleidsdomeinen onderwijs, sociaal beleid, economie, cultuur en recreatie.[55] Wat het *onderwijs* betreft treedt de provincie complementair op. Bepaalde vormen van onderwijs die niet door de andere niveaus worden ingevuld worden door de provincie opgevuld (vb. landbouwonderwijs). Ook onderwijs voor jongeren met allerhande leerproblemen wordt door de provincie verzorgd. In het *sociale beleidsdomein* zijn de provincies vooral actief in de opvang van volwassen gehandicapten. In het domein van de *economie* staat de provincie in voor een aantal nutsvoorzieningen, landbouw en sociaal-economische ontwikkeling. Ook is de provincie bezig met ruimtelijke ordening. Wat betreft *cultuur en recreatie* beheren de provincies een aantal recreatiedomeinen.

De ***gemeenten*** vervullen een groot aantal verschillende taken.[56] Zo staat de gemeente in voor de aanleg en het onderhoud van wegen en rioleringen, het inrichten van nutsvoorzieningen, ruimtelijke ordening, leefmilieu en beleidsplanning, plaatselijke economie, (lager) onderwijs, sociaal-culturele infrastructuur en activiteiten, sociaal beleid (in overleg met OCMW).

Toezichtsverhoudingen

Het toezicht op de gemeenten en provincies vindt zijn grondslag in artikel 162 van de Grondwet. De toezichtsregeling kreeg verder vorm in het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het gewoon administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest en het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaamse Gewest van het administratief toezicht op de gemeenten. Deze decreten werden sindsdien wel herhaaldelijk aangepast (voor de laatste wijzigingen: zie verder).

Het toezicht op de *provincies* bestaat zowel uit een algemeen als een bijzonder toezicht.[57] Het *bijzonder toezicht* houdt in dat besluiten die betrekking hebben op het personeel (personeelsformatie en tuchtregeling) en de financiën (begrotingen en schuldherschikkingen) aan de goedkeuring van de Vlaamse regering zijn onderworpen. Het *algemeen toezicht* bestaat voor de provincie uit de verplichting om de toezichthoudende overheid lijsten te sturen met een beknopte omschrijving van de besluiten van de provincieraad. Wanneer de besluiten betrekking hebben op het administratief statuut, de weddeschalen, de bezoldigingsregeling en de vergoedingen en toelagen van het provinciepersoneel of op belastingen en retributies dient er een voor eensluidend verklaard afschrift naar de Vlaamse regering te worden gestuurd. Naast het algemeen en het bijzonder toezicht kunnen er nog specifieke toezichtsregelingen worden uitgewerkt in het kader van gebonden bevoegdheden van de provincie.

Evenals het toezicht op de provincies bestaat het toezicht op de *gemeenten* uit het bijzonder en het algemeen toezicht. In het kader van het *bijzonder toezicht* sturen de gemeenten alle besluiten ter goedkeuring naar de toezichthoudende overheid die betrekking hebben op het personeel (personeelsformatie, tucht- en ordemaatregelen), financiën (begrotingen, begrotingswijzigingen, rekeningen en schuldherschikking), de binnengemeentelijke territoriale organen en de (autonome) gemeentebedrijven. Het *algemeen toezicht* bestaat uit het zenden van de overzichtslijst met beknopte omschrijving van de besluiten van de gemeenteraad aan de toe-

[55] Maes R., *Administratief recht. Deel IV: Territoriale decentralisatie*, Leuven, Acco, 1999, p.126.

[56] Maes R., *Administratief recht. Deel IV: Territoriale decentralisatie*, Leuven, Acco, 1999, p.127.

[57] *Administratief toezicht provincie – decreet van 22 februari 1995*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, 1995, p.23.

zichthoudende overheid. Van de besluiten die betrekking hebben op de wervings- en bevorderingsvoorwaarden, de weddeschalen, de bezoldigingsregeling en de vergoedingen en toelagen van het statutair gemeentepersoneel, de belastingen en retributies en uitgaven die door dwingende en onvoorziene omstandigheden zijn vereist moet een voor eensluidend verklaard afschrift naar de toezichthoudende overheid worden verstuurd. Naast het bijzonder en het algemeen toezicht is er voor de gemeenten ook een *dwangtoezicht*. Dit dwangtoezicht houdt in dat er regeringscommissarissen naar een gemeente kunnen worden gestuurd indien een gemeente verzuimt een situatie aan de wet of decreet aan te passen. Ook het toezicht op de boekhouding (de gemeente kan worden verplicht bepaalde wettelijk verplichte betalingen te doen) en het ambtshalve optreden van de regering inzake tuchtstraffen kunnen worden geplaatst onder het dwangtoezicht.[58]

Financiële verhoudingen

Wat de *provinciale* financiën betreft kennen de provincies inkomsten uit de eigen fiscaliteit en inkomsten uit bedrijven en het patrimonium. Ook zijn er financiële stromen vanwege de hogere overheid: het provinciefonds[59] en de wedde- en werkingskosten ten laste van de Vlaamse Gemeenschap (vooral voor het provinciaal onderwijs). Voor de buitengewone dienst zijn er inkomsten uit leningen, overdrachten uit de gewone dienst en investeringssubsidies.

De *gemeenten* puren inkomsten voor de gewone dienst uit de eigen fiscaliteit (40% van de inkomsten), het patrimonium, retributies en winsten uit intercommunales[60]. Vanwege de hogere overheid ontvangen de gemeenten inkomsten uit de wedde- en werkingstoelagen van de Vlaamse Gemeenschap voor het gemeentelijk onderwijs, het Vlaams Gemeentefonds[61] en het Sociaal Impulsfonds[62]. Voor de buitengewone dienst komen de inkomsten uit overdrachten uit de gewone dienst, leningen, het Vlaams Investeringsfonds en toelagen voor werken.

Dynamische analyse

Formele en informele ontwikkelingen sedert 1990

In de hiernavolgende paragrafen worden enkele formele en informele ontwikkelingen weergegeven van de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen. Meer bepaald wordt er getracht een overzicht te geven van de bestuurlijke evolutie sinds eind jaren '80, begin jaren '90, en gaat

[58] Maes R., *Administratief recht Deel 2*, Leuven, Acco, 1999, p.214.

[59] Decreet van 29 april 1991 betreffende het Vlaams Provinciefonds

[60] Deze inkomsten zijn echter bedreigd door de vanuit de Europese Unie 'opgelegde' liberalisering. Een aantal gemeenten trachten hierop reeds te anticiperen door in hun begroting voor het jaar 2002 een symbolische Euro in te schrijven als vergoeding voor het gebruik van het openbaar domein door de nutsbedrijven.

[61] Decreet van 7 november 1990 tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds
Decreet van 31 juli 1990 tot instelling van het Vlaams Gemeentefonds en tot regeling van een bijzondere dotatie voor sommige gemeenten van het Vlaamse Gewest

[62] Decreet van 14 mei 1996 tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds
Besluit van de Vlaamse regering van 14 mei 1996 tot uitvoering van het decreet van 14 mei 1996 tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds

een grote aandacht uit naar het ontstaan en de plaats van het kerntakendebat binnen deze bestuurlijke evolutie.

Knelpunten in de relatie tussen de centrale, intermediaire en lokale overheden

Door toedoen van de achtereenvolgende staatshervormingen kreeg de Vlaamse overheid heel wat bevoegdheden met betrekking tot de lokale overheden. Reeds in de jaren '80 kwamen echter geluiden vanwege de lokale overheden waarin zij het probleem van een overdreven centralisatie vanwege de Vlaamse overheid aankaartten. Door de staatshervorming werd er wel gedecentraliseerd naar het Vlaamse niveau, maar dit Vlaamse niveau mocht nu niet zelf centralistisch gaan optreden. In een memorandum van de Vlaamse afdeling van de toen nog unitaire Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten van 1986 aan de Vlaamse Executieve klonk het als volgt:

"De Vlaamse Afdeling is gekant tegen elke vorm van centralisatie op het niveau van het Vlaamse Gewest. Met het oog op een zo goed mogelijke dienstverlening aan de burger moet het beleid zo dicht mogelijk bij de burger staan en dit kan het best op het lokale niveau. Decentralisering houdt dan tevens in dat geen overdreven en strakke regulering wordt opgelegd, maar dat eerder gewerkt wordt met kaderdecreten en dat het beleid van de Vlaamse Gemeenschap in eerste instantie een coördinerende en stimulerende rol vervult."[63]

Twee jaar later, in 1988, formuleerde de Vlaamse afdeling van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten een standpunt in verband met de decentralisatie.[64] In dit standpunt werden reeds een aantal elementen vernoemd die de komende jaren in het debat betreffende de bestuurlijke organisatie zouden blijven opduiken. De Vlaamse Afdeling sprak over complementair bestuur, bestuurscontracten en overleg: de verschillende bestuursniveaus zouden niet langer los van elkaar moeten staan, maar elkaar moeten aanvullen. Zij zouden dan ook bestuurscontracten moeten kunnen sluiten door middel van een overleg waaraan de verschillende niveaus op een gelijke basis deelnemen. In deze context zouden de toezichtsrelaties moeten worden gewijzigd door het opportuniteitstoezicht af te schaffen en het bijzonder toezicht te versoepelen. Ook werd een aanzet voor het kerntakendebat gegeven:

"Er dient een duidelijke taak- en bevoegdheidsafbakening te worden ontwikkeld zodat de verantwoordelijkheid van de verschillende bestuursniveaus wordt aangescherpt."[65]

Decentralisatie kon volgens de Vlaamse afdeling immers pas gebeuren indien er een volledig beeld bestond van de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende niveaus.
In het memorandum van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten van 1992 aan de Vlaamse Executieve werd nogmaals het belang van de decentralisatie en duidelijke taakafbakening voor de verbetering van de bestuursefficiëntie benadrukt.[66] Ook zou er volgens dit memorandum grote aandacht moeten uitgaan naar het respect voor de gemeentelijke autonomie en de lokale beslissingsruimte.

[63] Memorandum aan de Vlaamse Executieve. In: *De Gemeente*, nr.2, 1986, p.54.
[64] Decentralisatie: standpunt van de Vlaamse Afdeling. In: *De Gemeente*, nr.1, 1988, pp.11-20.
[65] Decentralisatie: standpunt van de Vlaamse Afdeling. In: *De Gemeente*, nr.1, 1988, p.11.
[66] Memorandum aan de Vlaamse Executieve. In: *De Gemeente*, nr.2, 1992, pp.61-70.

In de lijn van de voorstellen die vanuit de gemeenten sinds eind jaren tachtig aan de Vlaamse regering werden gedaan (complementair bestuur, overleg, bestuurscontract) werd bij het aantreden van de nieuwe Vlaamse regering in 1995 een voorstel van bestuursakkoord gedaan aan deze regering.[67] Voor de vorm van het bestuursakkoord werd verwezen naar Nederland. In Nederland wordt immers bij de aanvang van elke legislatuur een bestuursakkoord afgesloten tussen de regering en de lokale besturen (vertegenwoordigd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO)).

In dit bestuursakkoord werden een aantal uitgangspunten besproken die het Vlaamse binnenlandse beleid zouden moeten beheersen:

- Subsidiariteit: wanneer er beleid wordt toegewezen aan een niveau hoger dan de gemeente (vb. Vlaamse niveau of de provincies) dient dit uitdrukkelijk gemotiveerd te worden.
- Eenheid in het binnenlands bestuur: er moet meer samenhang komen tussen de regelgeving van de verschillende Vlaamse ministers.
- Differentiatie: niet iedere gemeente is hetzelfde of heeft dezelfde mogelijkheden. Hiermee moet rekening worden gehouden.
- Eenvoudige en behoorlijke regelgeving: in de Vlaamse regelgeving hoeven enkel de basisdoelstellingen te worden geformuleerd. De concrete wijze van beleid moet worden overgelaten aan de gemeenten zelf
- Versoepeling van het administratief toezicht: het toezicht dient beperkt te worden tot het wettelijkheidstoezicht en de toetsing aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

Voor de goede werking van het Vlaamse bestuur vond de VVSG tevens dat een permanent overleg tussen de VVSG en de Vlaamse regering van belang was. Ook zouden de lokale besturen tijdig moeten worden ingelicht over beleidsmaatregelen die de centrale overheid wenst te nemen en die invloed zouden kunnen hebben op de lokale overheden.

Naast voorgaande algemene bepalingen ging het voorstel tot bestuursakkoord ook in op een aantal specifieke aspecten zoals de financiering van gemeenten en OCMW's, de intergemeentelijke samenwerking en de herziening van de OCMW-wet.

Regeerakkoord 1995: een pact met de lokale besturen

In het regeerakkoord van de Vlaamse regering van 1995 werd op een aantal opmerkingen die hierboven werden weergegeven ingegaan.[68] Het regeerakkoord sprak over een samenwerkingsmodel waarin overleg en partnerschap centraal zouden moeten staan. De provincies werden door de Vlaamse regering beschouwd als het intermediaire bestuur tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten, het democratisch gelegitimeerde beleidsniveau voor bovenlokale problemen en zouden een ondersteunende en adviserende functie kunnen hebben naar de gemeenten en OCMW's toe. De gemeenten werden gezien als de bevoorrechte partners van de Vlaamse regering en de regering drukte dan ook de wens uit met deze besturen tot een 'pact' te komen. Dit pact zou moeten leiden tot een duidelijke herverdeling van taken, bevoegdheden en middelen tussen de gemeenten en de Vlaamse regering. Opmerkelijk aan

[67] Voorstel van bestuursakkoord aan de nieuwe Vlaamse regering. In: *De Gemeente*, nr.5, 1995, pp.239-246.

[68] Parl. St., Vlaamse Raad, Stuk 10 (BZ 1995) – Nr.5, *Regeringsverklaring van de Vlaamse regering*, p.21.

het regeerakkoord is dat deze redenering niet werd voortgezet voor de provincies: nergens werd er gewag gemaakt van een 'pact' met de provincies.

Verder werd in het regeerakkoord naast subsidiariteit, partnerschap, vereenvoudigde regelgeving en een goed communicatiebeleid een duidelijke verdeling van taken tussen de verschillende bestuursniveaus in Vlaanderen als een belangrijke factor beschouwd om de kwaliteit van het Vlaamse bestuur te versterken. Evenals uit de teksten van de VVSG uit de jaren '80 bleek ook hier weer de bekommernis om een kerntakendebat.

Het VVSG-congres van 1997

In 1997, twee jaar na de vermelding van een pact met de gemeenten in het regeerakkoord, was er echter nog geen pact met de lokale besturen afgesloten. Op het VVSG-congres van 28 november 1997 werden de pijnpunten in de relatie tussen de lokale besturen en de Vlaamse en federale overheid nog eens blootgelegd. Deze pijnpunten werden ook reeds naar voren geschoven in het VVSG-dossier "Naar een pact met de lokale besturen: een pleidooi voor meer lokale beleidsruimte".[69] De VVSG wees op drie knelpunten in de manier waarop de Vlaamse en federale overheid met de lokale besturen omgingen. Ten eerste was er sprake van een afwenteling van taken. Vaak werden er zonder enig overleg taken toegewezen door de centrale overheden aan de lokale overheden zonder dat deze overdracht gepaard ging met bijkomend personeel of bijkomende financiële middelen. Een tweede probleem was de al te grote regeldrift. De toevloed van wetten en omzendbrieven was te groot om nog door de lokale overheden te kunnen worden verwerkt. De regelgeving was ook veel te gedetailleerd en liet de lokale besturen niet toe ze aan te passen aan de lokale omstandigheden. De begeleiding bij het invoeren van nieuwe regelgeving was te slecht, al te vaak werden de lokale besturen aan hun lot overgelaten. Een oplossing hiervoor zou kunnen worden gevonden in de convenants. Maar ook op dit instrument had de VVSG kritiek. De eerste generatie convenants waren immers niet veel meer dan toetredingscontracten. Het lokale bestuur kon enkel kiezen of het al dan niet zou toetreden tot het contract met de hogere overheid, maar van een echte onderhandeling tussen beide partijen was geen sprake. In de tweede generatie convenants heeft men dit probleem trachten op te lossen door meer onderhandelingsmogelijkheden te voorzien, doch ook deze waren volgens de VVSG te beperkt. Ook de planningsverplichtingen die in veel regelgeving aan bod kwam was voor de VVSG niet houdbaar (vb. jeugdwerkbeleidsplan, SIF). Het derde probleem bestond uit de voogdij en het toezicht. De lokale besturen meenden dat ze nog te veel als 'ondergeschikte besturen' werden beschouwd. Deze term past echter niet in een model van samenwerking en partnerschap. De lokale besturen meenden dat zij een bestuursniveau vormden evenwaardig aan het Vlaamse of federale en dat zij dan ook op die manier behandeld dienden te worden. Het toezicht zou ook op een andere manier moeten plaatsvinden: het toetsen op wettigheid en aan de beginselen van behoorlijk bestuur vormde voor de VVSG geen probleem, maar al te vaak werd er getoetst aan het algemeen belang. Het probleem lag hierin dat dat algemeen belang vaak werd geïnterpreteerd als het Vlaamse of federale belang.

[69] *VVSG-dossier. Naar een pact met de lokale besturen: een pleidooi voor meer lokale beleidsruimte*, Brussel, VVSG, 1997, 72 p. VVSG-congres 1997: Gemeenten en OCMW's op een keerpunt. In: *De Gemeente*, nr.1, 1998, pp.25-43.

De VVSG riep in 1997 nogmaals op tot het sluiten van een bestuursakkoord of 'pact met de lokale besturen' en formuleerde een aantal resoluties die de basisprincipes zouden moeten vormen voor een pact:

- respect voor verscheidenheid
- eenheid van binnenlands bestuur
- intermediair niveau met duidelijke bevoegdheden
- minder regelgeving, eenvoudiger en behoorlijker regelgeving
- naar derde-generatie-convenants
- stop aan de planningschaos
- versterking bestuurskracht gemeenten en OCMW's
- geen afwenteling van taken en opdrachten
- administratief toezicht
- lokale overheid moet ook sturen
- engagement van de lokale overheden
- partnerschap centrale en lokale overheden

De VVSG meende dat het pact met de lokale besturen geconcretiseerd moest worden in een bestuursakkoord.

In mei 1998 bleek er nog steeds geen pact te zijn afgesloten tussen de Vlaamse regering en de lokale besturen. John Taylor, Vlaams volksvertegenwoordiger, stelde dat de redenen om een pact af te sluiten echter nog steeds aanwezig waren:

"De regeldrift en de betutteling van de Vlaame regering en de administratie ten aanzien van de gemeenten is geenszins verminderd. Ook moet worden vastgesteld dat de Vlaamse overheid nog steeds taken aan de gemeenten toewijst die extra kosten voor de gemeenten met zich meebrengen."[70]

Taylor drong er bij de Vlaamse regering op aan dat er snel werk gemaakt zou worden van het pact en dat ook afspraken zouden worden gemaakt met de provinciebesturen, dit in tegenstelling tot het regeerakkoord, dat enkel melding had gemaakt van een pact met de gemeenten en OCMW's.

1999: Pact met de gemeenten en OCMW's

Op 30 juni 1998 werd een krachtlijnennota goedgekeurd door de Vlaamse regering. Deze nota diende als basis voor het afsluiten van het pact met de lokale besturen. Het pact met de lokale besturen vormde in oktober 1998 het voorwerp van een Staten-Generaal, waar de gemeenten en OCMW's hun mening over het pact kenbaar konden maken. Het uiteindelijke pact werd in maart 1999 ondertekend. Hierbeneden wordt eerst ingegaan op de inhoud van het pact om vervolgens een aantal bedenkingen te vermelden die rond het pact werden geformuleerd.

[70] Parl. St., Vlaams Parlement, Nr.340 (1997-1998), *Mondelinge vraag van de heer John Taylor tot de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, over het uitblijven van een pact met de gemeenten.*

Het pact was een politiek akkoord tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's. In die zin ligt het in de lijn van het samenwerkingsmodel waarbij overleg en partnerschap centraal staan:

"de partners engageren zich om gezamenlijk te overleggen en samen te werken om het overheidsbeleid in Vlaanderen doelmatiger en democratischer uit te bouwen ten behoeve van de Vlaamse burger". [71]

Het pact omvatte tien punten:

- focus op de burger
- de lokale besturen: een homogeen Vlaamse bevoegdheid
- gemeenten en OCMW's: een samenhangend lokaal beleidsniveau
- versterking van de lokale bestuurskracht en van de lokale democratie
- financiën: basis voor goede relaties
- toezicht: delicaat evenwicht tussen autonomie en externe controle
- strategisch samenwerken tussen Vlaanderen en zijn lokale besturen
- overleg, communicatie en informatie als voorwaarden voor verstandhouding
- vorming als pijler voor duurzame kwaliteit
- opvolging

Deze tien punten werden geconcretiseerd in 61 praktische actiepunten. Zo is een van de actiepunten voor het tweede punt dat de Vlaamse regering de discussie over de kerntaken van de rechtstreeks verkozen overheidsniveaus zou initiëren. Naast deze punten zou er ook voor elke sector afzonderlijk nog een pact worden gesloten. Als dusdanig kwam het pact als een antwoord op de bezwaren die de lokale besturen reeds enkele jaren formuleerden.

Toch zijn er rond het pact met de lokale besturen ook een aantal bedenkingen geformuleerd. Hier bespreken we deze opmerkingen die het meest relevant zijn voor het kerntakendebat. Bij de bespreking van het pact met de gemeenten in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting van het Vlaams Parlement bleek er bij de volksvertegenwoordigers een drievoudige bekommernis te bestaan: het uitblijven van een kerntakendebat, de afwezigheid van de provincies in het debat en de relatie van het pact met het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie.[72] Vooral de laatste twee punten krijgen nu bijzondere aandacht.

Wat met het kerntakendebat ?

Ten eerste haalden Mark Van der Poorten, John Taylor, Ward Beysen en Vera Dua het belang van het kerntakendebat aan. Er was volgens hen een duidelijke afbakening nodig van de kerntaken van de verschillende niveaus alvorens er afspraken gemaakt konden worden tussen deze niveaus. Volgens Taylor moest het subsidiariteitsvraagstuk ten volle worden gesteld. Zo zou ook moeten worden nagegaan welke taken geen kerntaak van de Vlaamse overheid, maar van

[71] *Pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's*, Brussel, Vlaamse regering, 1999.

[72] Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1178 (1998-1999) – Nr. 1, *Gedachtewisseling over het "Pact met de gemeenten" verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting uitgebracht door de heer Herman De Loor*, 30 p.

de provincies zijn. De bekommernis om een kerntakendebat werd ook gedeeld door de VVSG.[73] De VVSG meende immers dat de lokale besturen het slachtoffer werden van de profileringsdrang van de twee andere rechtstreeks verkozen besturen: het Vlaamse niveau en de provincies. Er moest een duidelijke taakomschrijving komen van de taken en bevoegdheden van deze niveaus.

Wat met de provincies?

Een tweede opmerking betreft de deelname van de provincies aan het debat. Reeds in het regeerakkoord van 1995 werd gesteld dat er enkel een pact met de gemeenten en OCMW's zou worden gesloten, en dus niet met de provincies. Volgens de minister van Binnenlandse Aangelegenheden zou er eerst worden onderhandeld met de gemeenten en OCMW's, en zouden de provincies pas in een later stadium aan bod komen. In de commissie rezen enkele vragen bij deze aanpak aangezien het gemeentelijk bestuur in vele domeinen verweven zit met het provinciale bestuur. Het leek de leden van de commissie dan ook moeilijk om afspraken te maken met twee partners als er ook nog een derde partner is, die echter buiten beschouwing wordt gelaten.

Ook de provincies hebben gereageerd tegen deze manier van werken.[74] Indien de Vlaamse overheid wil uitgaan van een samenwerkingsmodel zou er gestreefd moeten worden naar een globaal pact voor het Vlaams binnenlands bestuur, en niet enkel naar een pact met de gemeenten. Volgens de VVP moest het accent worden gelegd op 'instrumentele vernieuwing' van het openbaar bestuur. Hierbij zouden de verschillende bestuursniveaus op een functionele manier met elkaar moeten samenwerken.

Toen de problematiek in december 1998 door Vlaams volksvertegenwoordiger Vera Dua nogmaals werd aangekaart wist de minister van Binnenlandse Aangelegenheden te melden dat er een overleg zou plaatsvinden met de VVP en dat dit overleg in de eerste maanden van 1999 zou moeten leiden tot een afsprakennota met de provincies.[75]

De afsprakennota tussen de Vlaamse regering en de provincies werd afgesloten in mei 1999.[76] Net zoals het pact met de gemeenten was de afsprakennota een politiek akkoord tussen de Vlaamse regering en de provincies waarbij ze als partners in gezamenlijk overleg samenwerken om een democratischer en doelmatiger bestuur in Vlaanderen uit te bouwen. De afsprakennota werd beschouwd als een groeinota die uiteindelijk zou moeten leiden tot een duidelijke afbakening van de kerntaken van de verschillende overheden. Verder ging er in de afsprakennota aandacht uit naar de basisopdrachten van de provincies, de rol van de bestendige deputatie en de gouverneur, homogene bevoegdheidspakketten, versterking van de provinciale bestuurskracht, financiën en het toezicht.

---

[73] Suykens M., De Vlaamse ministers moeten concreet laten zien dat het anders kan. In: *De Gemeente*, nr.8&9, 1998, pp.44-46.

[74] Pact met de gemeenten. In: *De Provincie*, nr.3, 1998, pp.29-40. En wat na het pact met de gemeenten? In: *De Provincie*, nr.4, 1998, pp.35-36.

[75] Parl.St., Vlaams Parlement, Bulletin van vragen en antwoorden, vraag nr.37 van 10 december 1998 van mevrouw Vera Dua, *Overleg met Vereniging van Vlaamse Provincies – Agenda*, p.1107.

[76] Afsprakennota met de provincies. In: *De Provincie*, nr.2, 1999, pp.4-8.

Na het afsluiten van deze afsprakennota bleef toch de vraag hangen naar de noodzaak van het onderscheid tussen een 'pact' met de lokale besturen en een 'afsprakennota' met de provincies.[77] Dit resulteerde in een met redenen omklede motie van John Taylor waarin de Vlaamse regering[78] werd verzocht de afsprakennota om te zetten in een pact met de provincies, op dezelfde wijze als dit met de lokale besturen reeds was gebeurd. Deze motie werd echter verworpen door het Vlaams Parlement.

Wat met het CBO-rapport?

Het derde probleem dat rond het pact met de gemeenten werd gesignaleerd is de samenhang ervan met het advies uitgebracht door de Commissie Bestuurlijke Organisatie. Bij de bespreking van het pact in de Commissie Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting vestigden enkele volksvertegenwoordigers de aandacht op het werk van de Commissie Bestuurlijke Organisatie.[79] Deze commissie werkte op initiatief van minister van Binnenlandse Aangelegenheden Leo Peeters een advies uit over de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen. Vera Dua meende dat het CBO-rapport een grondige analyse had gemaakt van de bestuurlijke problemen in Vlaanderen en een aantal interessante oplossingen naar voor had geschoven. In de krachtlijnennota die de Vlaamse regering ter voorbereiding van het pact had voorgesteld kwamen de bemerkingen van het CBO-rapport echter niet tot uiting. In het CBO-rapport stonden volgens Dua een aantal duidelijke oplossingen en uitspraken. Dit zou niet meer het geval zijn in de krachtlijnennota. Daarin werden enkel een aantal "plooien met de gemeenten gladgestreken". Ook Ward Beysen meende dat het mogelijk was een aantal krachtlijnen te formuleren aan de hand van het CBO-rapport, maar betreurde dat de Vlaamse regering het CBO-rapport doorkruiste met het pact met de gemeenten en OCMW's. Naar aanleiding van deze vaststellingen diende Dua een resolutie in waarin zij vroeg de krachtlijnennota aan te passen aan het CBO-rapport. Bovendien zou er een grotere aandacht moeten uitgaan naar het ondemocratische karakter van intercommunales, de problematiek van de centrumsteden, de intergemeentelijke samenwerking, de bestuurskracht van de gemeenten en de verhouding tussen de gemeenten en de OCMW's.[80]

---

[77] Parl.St., Vlaams Parlement, 157 (1999-2000), *Interpellatie van de heer John Taylor tot de heer Johan Sauwens, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport, over de rol en functie van de provincies in de bestuurlijke organisatie van Vlaanderen*, 9 p.
Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 334 (1999-2000) – Nr.1, *Met redenen omklede motie van de heer John Taylor c.s. tot het besluit van de op 25 mei 2000 door de heer John Taylor in de commissie gehouden interpellatie tot de heerJohan Sauwens, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport, over de rol en functie van de provincies in de bestuurlijke organisatie van Vlaanderen*, 2 p.

[78] Ondertussen gewijzigd van samenstelling na de verkiezingen van 13 juni 1999: coalitie van VLD, SP, Agalev en Volksunie.

[79] Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1178 (1998-1999) – Nr.1, *Gedachtewisseling over het "Pact met de gemeenten" verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting uitgebracht door de heer Herman De Loor*, pp.17-19.

[80] Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1204 (1998-1999) – Nr.1, *Voorstel van resolutie van mevrouw Vera Dua betreffende het pact met de gemeenten*, pp.1-4.
Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1204 (1998-1999) – Nr.2, *Voorstel van resolutie van mevrouw Vera Dua betreffende het pact met de gemeenten. Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting uitgebracht door de heer Mark Van der Poorten*, pp.1-5.

Invloed van het pact met de gemeenten op de toezichtsverhoudingen

Het administratief toezicht van de Vlaamse overheid op de gemeenten wordt geregeld in het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaamse Gewest van het administratief toezicht op de gemeenten. Sedert 1993 werd dit decreet reeds enkele malen gewijzigd.

In 1999 werd het toezichtsdecreet door middel van het decreet van 13 mei 1999 aangepast aan het pact. Hiermee wilde de Vlaamse regering een evenwicht bereiken tussen lokale autonomie en het bestuurlijk toezicht.[81] Het decreet van 13 mei 1999 wil op drie punten het decreet van 1993 aanpassen aan de ideeën van het pact.[82] Ten eerste is er een wijziging voor wat betreft het toezicht op de begrotingen. Dit bestond uit een goedkeuringstoezicht door de bestendige deputatie. Deze vorm van bijzonder toezicht wordt opgeheven en vervangen door een algemeen toezicht. Enkel gemeenten die leningen hebben afgesloten waarvoor het Gewest borg staat, blijven onderworpen aan het bijzonder toezicht omdat het financieel beleid van deze gemeenten invloed heeft op de financiën van de Vlaamse overheid. Ten tweede hoeven de gemeenten niet langer de besluiten van de gemeenteraad in verband met overheidsopdrachten, vervreemdingen of verwervingen van meer dan tien miljoen frank te zenden naar de toezichthoudende overheid. Deze kunnen nu ook op de overzichtslijst van gemeenteraadsbesluiten met beknopte omschrijving komen te staan die de gemeente reeds sedert 1993 naar de toezichthoudende overheid diende te sturen. Het derde punt betreft de uiterste limietdatum voor de uitoefening van het administratief toezicht. Daar waar de toezichthoudende overheid vroeger op elk moment kon optreden, zijn de beslissingen van het schepencollege in verband met de rekeningen, genomen in het jaar waarop de rekening betrekking heeft, die niet opgevraagd, geschorst of vernietigd worden niet langer vatbaar voor schorsing of vernietiging in het kader van het administratief toezicht.

In 2002 werd het decreet van 1993 nogmaals aangepast.[83] Hierbij werd het decreet van 1993 aangepast aan het Lambermontakkoord en de Politiewet. Echter ook het administratief toezicht werd nogmaals versoepeld. Zo wordt het goedkeuringstoezicht op de personeelsformatie en de schuldherschikkingen vervangen door het algemeen toezicht. Ook het toezicht op de (autonome) gemeentebedrijven wijzigt. Het goedkeuringstoezicht wordt voor autonome gemeentebedrijven beperkt tot de oprichting ervan en de vaststelling en wijziging van de statuten en de vaststelling van de jaarrekening. Voor de gewone gemeentebedrijven blijft het goedkeuringstoezicht beperkt tot het vaststellen van de jaarrekening. Het algemeen toezicht wordt in de praktijk nog enkel uitgeoefend indien de toezichthoudende overheid klachten ontvangt. Om deze manier van werken klantvriendelijk te organiseren werd er in het decreet van 2002 gezorgd voor een procedure waarbij de burger die een klacht indient ook op de hoogte wordt gehouden van de procedure. Het goedgekeurde decreet van 15 juli 2002 houdende wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse

[81] *Het administratief toezicht op de gemeenten*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, 2001, p.65.

[82] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1324 (1998-1999) – Nr.1, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten*, p.2.
Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1324 (1998-1999) – Nr.2, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting uitgebracht door de heer Peter Dufaux*, 4 p.

[83] Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1188 (2001-2002) – Nr.4, *Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten*.

Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten is terug te vinden op de website van de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden (http://aba.ewbl.vlaanderen.be/juridisch.htm).

Wijziging toezicht op de provincies

Ook het toezicht op de provincies onderging in 1999 enkele wijzigingen in het kader van de versoepeling van het administratief toezicht.[84] Evenals de gemeenten hoeven de provincies niet langer de beslissingen van de provincieraad en de bestendige deputatie in verband met overheidsopdrachten, verwervingen en vervreemdingen met een waarde hoger dan tien miljoen frank door te sturen naar de toezichthoudende overheid. Wel komen deze beslissingen op de overzichtslijst met beknopte omschrijving. De termijn om te schorsen of vernietigen wordt teruggebracht op dertig dagen.

Naar aanleiding van de wijzigingen van het administratief toezicht op de gemeenten werd in 2002 ook het administratief toezicht op de provincies versoepeld.[85] Zo wordt het goedkeuringstoezicht op begrotingen, begrotingswijzigingen, personeelsformaties en schuldherschikkingen vervangen door het algemeen toezicht. Voor de provinciebedrijven werd er ook een regeling gelijkaardig aan die van de gemeenten ingevoerd: er is enkel nog een goedkeuringstoezicht op de oprichting van autonome provinciebedrijven en voor de vaststelling en wijziging van de statuten en de vaststelling van de jaarrekening. Voor de gewone provinciebedrijven is er enkel nog een goedkeuringstoezicht voor de vaststelling van de jaarrekening. Het goedgekeurde decreet van 15 juli 2002 houdende wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de provincies is terug te vinden op de website van de Administratie Binnenlandse Aangelegenheden (http://aba.ewbl.vlaanderen.be/juridisch.htm).

Vergelijkbaar met de regeling voor de gemeenten wordt er ook voor het algemeen toezicht bij de provincies een klantvriendelijke procedure ingevoerd: de burger die een klacht indient tegen een beslissing wordt op de hoogte gehouden van de behandeling van zijn klacht.

Het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (1997) en het advies van het College van secretarissen-generaal (1997)

De centrale stelling in het CBO-rapport is dat de hoofdstructuur van het Vlaamse binnenlandse bestuur dient te steunen op drie verkozen niveaus: de gemeenten, de provincies en het Vlaamse niveau.[86] Deze stelling wordt in het advies van het College van secretarissen-

[84] Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1323 (1998-1999) – Nr.1, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest*, 14 p.
Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1323 (1998-1999) – Nr.2, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest, verslag uitgebracht namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting door de heer Peter Dufaux*, 3 p.

[85] Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1187 (2001-2002) – Nr.4, *Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest*.

[86] Commissie Bestuurlijke Organisatie, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, p.55.

generaal bijgetreden. Het college stelt dat het beleid in Vlaanderen moet worden opgebouwd rond de verkozen overheden: de gemeenteraden, de provincieraden en het Vlaams Parlement, elk met hun uitvoerende organen.[87]

Voor wat betreft de kerntakenproblematiek stelt het CBO-rapport dat de afbakening van de kerntaken van belang is voor de verhoudingen van de verschillende bestuursniveaus. Om de taken van de verschillende niveaus af te bakenen is het volgens de commissie echter nodig het profiel van de niveaus na te gaan.[88]

Wat de taken en het profiel van *het gemeentelijke niveau* (lokale niveau) betreft stelt het college dat het lokale bestuur het basisniveau van de bestuurlijke organisatie in Vlaanderen is. Ook het CBO-rapport stelt dat het politieke bestel moet steunen op basiseenheden die burgergerichte taken doelmatig kunnen beheren. De commissie doet in haar rapport een aantal voorstellen omtrent de verantwoordelijkheden en taakstellingen van de verschillende overheidsniveaus. De gemeenten zouden volgens de commissie verantwoordelijk moeten zijn voor alle taken die lokaal van aard zijn. Het is van belang op te merken dat de commissie een taak op een bepaald niveau plaatst door de aard van de taak, en niet de schaal ervan. Zo kan een ziekenhuis worden gebruikt door een veel groter aantal mensen dan de inwoners van de gemeente waarin het ziekenhuis is gelegen. Wanneer men het argument van de schaal zou hanteren zou men de taak van het inrichten van ziekenhuizen dus kunnen toekennen aan een hoger niveau dan de gemeente. De taak heeft echter een direct burgergerichte aard, en als zodanig kan de inrichting van ziekenhuizen volgens de commissie wel aan het gemeentelijke niveau worden toegekend.

Belangrijk in de herverdeling van taken en bevoegdheden in de Vlaamse binnenlandse organisatie is de keuze tussen een open of gesloten taakstelling voor de verschillende bestuursniveaus. Wanneer een niveau een open taakstelling heeft, zoals dit op dit ogenblik het geval is met de provincies en gemeenten in Vlaanderen (cfr. het gemeentelijk en het provinciaal belang), kan een overheid allerhande initiatieven nemen die haar goed dunken (tenzij een bevoegdheid uitdrukkelijk aan een ander overheidsniveau werd toegewezen). In geval van een gesloten taakstelling worden er aan een bepaald overheidsniveau een aantal welomschreven bevoegdheden toegekend. Het bestuur van het betreffende niveau kan dan niet meer naar eigen goeddunken initiatieven ontwikkelen maar is beperkt tot de taken die zijn omschreven.

Wat de gemeenten betreft zijn de Commissie Bestuurlijke Organisatie en het College van secretarissen-generaal voorstander van het behoud van de open taakstelling. De commissie stelt dat het gemeentelijke niveau een aantal waarden mogelijk maakt zoals de democratische opbouw van de staatsorganisatie, een doelmatig en effectief beleid, het scheppen van een experimenteerruimte en het geven van een stem aan lokale gemeenschappen. Deze waarden van het lokale bestuur kunnen volgens de commissie echter enkel worden behouden wanneer de gemeenten ook in de toekomst een open taakstelling behouden. Voor het college is de gemeente het basisniveau, hiertoe dient de gemeente dan ook de meest uiteenlopende

[87] College van secretarissen-generaal, *Krachtlijnen inzake subsidiariteit en organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, juli 1997, p.15.

[88] Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1240 (1998-1999) – Nr.1, *Hoorzittingen over het eindrapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie over de organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting uitgebracht door de heer Mark Van der Poorten*, p.36.

bevoegdheden te hebben die de gemeente toelaten alle taken te ontwikkelen waarvoor een lokaal aanknopingspunt bestaat.

In het advies van het College van secretarissen-generaal wordt, gelet op het profiel van de gemeente als basisniveau, een aanzet tot beschrijving van het gewenste takenpakket van de gemeenten gegeven. Deze taken worden in vijf groepen gevat. Ten eerste zijn er de *algemene lokale bevoegdheden*. Hierbij gaat het over de taken die voortvloeien uit de open taakstelling van de gemeenten: de gemeente kan allerhande activiteiten en taken ontwikkelen die ze van lokaal, gemeentelijk, belang acht. Een tweede groep van taken houdt het *beheer van instellingen en infrastructuur* in. De gemeente dient in te staan voor de instellingen en de infrastructuur die door de lokale gemeenschap worden gebruikt. Belangrijk is hier tevens de opmerking van het college dat de trend om het beheer van zulke instellingen in private rechtspersonen onder te brengen moet worden tegengegaan omwille van het democratisch deficit. De derde groep van taken zijn de taken die in *samenwerkingsovereenkomsten* met het Vlaamse niveau worden opgenomen. Volgens het college is het immers van belang voor het bereiken van bepaalde maatschappelijke doelstellingen dat overheden samenwerken. Dit is in de praktijk mogelijk via bestuursovereenkomsten of convenants. De *taken van algemeen bestuur* vormen een vierde groep van gemeentelijke taken. Bij taken van algemeen bestuur nemen de gemeenten deel aan bevoegdheden die tot het centrale niveau behoren. De medebewindsopdrachten kunnen in deze categorie worden gesitueerd. De laatste taken die bij de gemeente kunnen worden gesitueerd zijn deze behorende tot de *loket-functie*. Gelet op het burgernabije karakter van een gemeente kan ze als loket fungeren voor bevoegdheden van andere overheidsniveaus.

De *provincie* (intermediaire niveau) blijft volgens de commissie een bestuursniveau van belang. Tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid zijn er namelijk een aantal gebiedsgerichte taken die de verdeling van publieke goederen inhouden en die omwille van democratische redenen op een politiek niveau beslist dienen te worden. Dit niveau ziet de commissie in de provincie. Het college ziet de provincie als een tussenniveau dat politieke keuzes kan maken die niet genomen kunnen worden op lokaal of centraal niveau.

In tegenstelling tot de taakstelling van de gemeenten menen echter zowel het college als de commissie dat voor de provincie een open taakstelling in de toekomst niet opportuun is. Een eerste reden hiervoor ziet de commissie in het verschil in schaal van de meeste maatschappelijke problemen en de provinciale schaal. Omwille van deze reden stelt de commissie dat een algemene belangenafweging op provinciaal niveau minder relevant is. Een tweede reden is de politieke concurrentie tussen het provinciale en het Vlaamse niveau. De commissie vreest dat wanneer de provincie en het Vlaamse niveau in concurrentie treden op het gebied van bepaalde bevoegdheden dit een gevaar inhoudt voor de bevoegdheid van de gemeenten. De gemeenten worden beschouwd als het basisniveau, en om dit te beschermen zouden de provincies over een gesloten taakstelling moeten beschikken. De argumenten van het college om de provincie een gesloten taakstelling toe te kennen liggen ook in deze lijn. Het college vertrekt vanuit het belang van het subsidiariteitsbeginsel. Het is voor dit beginsel van belang dat de centrale en intermediaire overheden zich terughoudend opstellen. Wanneer elk niveau een open taakstelling zou hebben vreest het college dat dit dan ook een negatieve invloed zou hebben op het subsidiariteitsbeginsel. Om het subsidiariteitsbeginsel ten volle te kunnen laten spelen stelt het college dat de bestuurlijke organisatie best zou rusten op twee niveaus: het centrale en het lokale. Deze twee niveaus zouden een open taakstelling krijgen terwijl de provincies best met een gesloten taakstelling zouden fungeren.

Wat de concrete taken betreft die toegewezen zouden moeten worden aan de provincies geeft zowel de Commissie Bestuurlijke Organisatie als het advies van het College van secretarissen-generaal een aanzet.[89] Een eerste taak voor de provincie ziet het college in het maken van keuzes die een belangenafweging inhouden die niet tot het centrale en niet tot het lokale niveau behoort. Het gaat hier dus om de *bovenlokale beleidskeuzen*. De commissie spreekt in dit verband van 'kernbevoegdheden met verdelings- en herverdelingstaken van publieke goederen tussen gemeenten'. De tweede groep van taken is deze vervat in de *samenwerkingsovereenkomsten*. Net zoals het lokale niveau kunnen de provincies afspraken maken met andere overheidsniveaus om een bepaalde taak uit te voeren. De commissie spreekt over 'in bestuursovereenkomsten gevatte taken'. De commissie ziet hierin de mogelijkheid om tussen de Vlaamse overheid en de provincies voor een bepaalde periode een takenpakket te onderhandelen waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn en waarvan de taken van gebied tot gebied kunnen verschillen. De derde groep van taken zijn de *taken van algemeen bestuur* (vb. afleveren van vergunningen). De provincie neemt dan deel aan het algemeen bestuur van het land en oefent taken uit die in feite tot het centrale niveau behoren, maar worden uitgeoefend door de provincie. In de lijn hiervan spreekt de commissie over 'gedeconcentreerde taken in medebewind'. Een vierde taak is het *beheer van instellingen en infrastructuur* die van bovenlokaal belang zijn.

Het *Vlaamse (centrale) niveau* heeft volgens het College van secretarissen-generaal een beleidsbepalende opdracht.[90] Het centrale niveau dient een sturend niveau te zijn dat de algemene voorwaarden schept om de maatschappij goed te doen functioneren. Het centrale niveau moet een *kader scheppen* waarbinnen het lokale en provinciale niveau een kwalitatief beleid kunnen ontwikkelen. Ten tweede moet het centrale niveau de samenwerking tussen de verschillende overheden *coördineren*. De derde taak van het centrale niveau ziet het college in de *herverdeling van middelen* tussen gemeenten en provincies. Wat het beheer van instellingen en infrastructuur betreft zou de centrale overheid bevoegd moeten zijn voor de *instellingen en infrastructuur van centraal belang*. De laatste taak die het college aanhaalt voor het centrale niveau is het *toezicht en de inspectie*. Het centrale niveau is verantwoordelijk voor de uitvoering en de naleving van de democratische regelgeving.

Evoluties en factoren die de bestuurlijke organisatie beïnvloeden

Het overheidsapparaat staat niet op zichzelf, maar ligt ingebed in zijn omgeving. Vanuit deze omgeving komen er allerhande vragen naar de overheid toe in de vorm van beleidsproblemen. Wanneer deze omgeving wijzigingen ondergaat, heeft dit ook gevolgen voor het overheidssysteem: het dient immers op een adequate wijze te reageren op zijn omgeving. Hierbeneden worden een aantal algemene evoluties weergegeven die de algemene bestuursorganisatie hebben beïnvloed.

[89] College van secretarissen-generaal, *Krachtlijnen inzake subsidiariteit en organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, juli 1997, p.35.
Commissie Bestuurlijke Organisatie, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, p.59.

[90] College van secretarissen-generaal, *Krachtlijnen inzake subsidiariteit en organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, juli 1997, p.24.

Peters duidt drie grote evoluties aan die de overheid beïnvloeden.[91] Ten eerste werden de Europese en Noord-Amerikaanse overheden tijdens de jaren tachtig geconfronteerd met een economische recessie waardoor hun inkomsten fors daalden, terwijl de uitgaven vaak stegen. Dit leidde tot een groot overheidsdeficit en schulden. Ook de werkloosheidsproblematiek die ontstond is een grote uitdaging voor de overheid. Vaak waren deze financiële problemen de oorzaak van decentralisatiebewegingen.

Een tweede evolutie is deze van de toenemende vraag naar de legitimiteit van de overheid. Vaak is er onder burgers een afnemend vertrouwen in de overheid, en een grotere vraag naar participatie. Savoie meent dat de burgers beter geschoold zijn, en beter worden geïnformeerd door de media.[92] Hierdoor staat de burger kritischer en veeleisender tegenover de overheid.

Een derde evolutie die Peters aanhaalt is de complexiteit van de problemen waarmee de overheid wordt geconfronteerd zoals kansarmoede, criminaliteit en drugs. Ook in het buitenlands beleid merkt men de toenemende complexiteit op. Op economisch vlak ontstaat er een grotere interdependentie van verschillende overheden, en van overheden met private actoren.

Cameron en Simeon halen de globalisatie als een belangrijke evolutie aan.[93] Deze evolutie heeft belangrijke gevolgen voor de interbestuurlijke verhoudingen. Omwille van de globalisatie verliezen de instrumenten van de nationale overheden, bijvoorbeeld het monetair beleid, heel wat kracht. De instrumenten van de lagere bestuursniveaus daarentegen worden hoe langer hoe belangrijker. Zo zijn regio's en lokale overheden vaak bevoegd voor het onderwijs en de ruimtelijke ordening. In de huidige wereld zijn dit belangrijke beleidsdomeinen. In plaats van globalisatie stellen de auteurs voor om over 'glocalisation' te spreken.

De globalisatie heeft nog een aantal andere gevolgen voor de overheid: er ontstaat immers een toenemende concurrentie. Deze concurrentie vindt niet enkel plaats tussen privé-ondernemingen, maar evenzeer tussen overheden. Hierbij kan als voorbeeld de pogingen van overheden om bedrijven aan te trekken worden gegeven. Bedrijven kunnen immers hoe langer hoe gemakkelijker hun activiteiten verplaatsen naar landen die een aantrekkelijk ondernemingsklimaat aanbieden. Ook de kwaliteit van de openbare dienstverlening kan een belangrijk criterium zijn bij de beslissing van een bedrijf over een vestigingsplaats.

Debat en actoren

In het regeerakkoord van de nieuwe Vlaamse regering na de verkiezingen van 1999 worden weer een aantal initiatieven aangekondigd ter verbetering van de bestuurlijke organisatie.[94] Het akkoord stelt dat er snel duidelijkheid moet komen over de kerntaken van de drie rechtstreeks verkozen niveaus. Bij deze herverdeling zal het CBO-rapport als leidraad worden genomen. Het subsidiariteitsbeginsel moet in de herverdeling van taken en bevoegdheden het

[91] Peters B.G., Introducing the topic. In: Peters B.G. & Savoie D.J. (Eds.), *Governance in a changing environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995, pp. 5-11.

[92] Savoie D.J., Introducing the topic. In: Peters B.G. & Savoie D.J. (Eds.), *Governance in the twenty-first century*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2000, p.12.

[93] Cameron D. & Simeon R., Intergovernmental relations ans democratic citizenship. In: Peters B.G. & Savoie D.J. (Eds.), *Governance in the twenty-first century*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2000, p.61.

[94] Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 31 (1999) Nr.1, *Regeringsverklaring van de Vlaamse regering*, p.17.

leidende beginsel zijn: beleidsbeslissingen moeten op het meest functionele niveau zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Echter ook het primaat van de politiek moet worden gerespecteerd: taken en bevoegdheden moeten zoveel mogelijk worden toegewezen aan rechtstreeks verkozen organen.

Wat betreft het door de vorige regering afgesloten pact met de gemeenten en OCMW's en de afsprakennota met de provincies stelt het regeerakkoord dat dit verder moet worden uitgevoerd en uitgediept om te eindigen in een bestuursakkoord tussen de verschillende niveaus. De aandacht zal hierbij voornamelijk uitgaan naar het convenantenbeleid, de intergemeentelijke samenwerking, de samenwerking tussen de gemeenten en de OCMW's en het hervormen van het toezicht.

Op 9 februari 2001 duidt de Vlaamse regering een aantal elementen aan die zij van belang acht voor de vaststelling van de kerntaken van de verschillende bestuursniveaus.[95] Hierbij komen de volgende principes aan bod:

- De principes van behoorlijk bestuur (effectiviteit, efficiëntie, zuinigheid, rechtsgelijkheid, rechtmatigheid en rechtszekerheid).
- Burgerperspectief: de overheid is er voor de burger. De taken en bevoegdheden moeten op een voor de burger herkenbare wijze worden verdeeld (openheid, verantwoording, toegankelijkheid en participatie).
- De overheidsniveaus moeten samenwerken in partnerschap en niet optreden als onderlinge concurrenten.
- Subsidiariteit: zaken die doelmatig door een lager bestuur kunnen worden verricht moeten niet worden toegewezen aan een hoger niveau.
- Doorzichtigheid en aanspreekbaarheid: de overheid steekt voor de burger te complex in elkaar.
- Een zo helder mogelijke regelgeving.

Het kerntakendebat wordt door de Vlaamse regering ingepast in het project "Beter Bestuurlijk Beleid".[96] Dit laatste project moet leiden tot een reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat. Deze reorganisatie gebeurt in negen stappen. De derde stap stelt de subsidiariteitsvraag: "Welk functioneel niveau draagt het best de eindverantwoordelijkheid voor de publieke belangen in het beleidsdomein: de gemeenten, de provincies of de Vlaamse overheid?". Het kerntakendebat kan dus in deze derde stap worden gesitueerd.

Uiteindelijk wenst de Vlaamse regering te komen tot een bestuursakkoord tussen de verschillende bestuursniveaus. Om tot dit bestuursakkoord te komen worden er een aantal stappen gezet.[97] Eerst is er een voorbereidingsfase. In deze fase gaan de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan de hand van een checklist na welke taken zij uitvoeren en trachten ze te motiveren waarom zij dit moeten blijven doen, of waarom de taak naar een ander niveau dient te worden overgeheveld. Dit moet gebeuren volgens de methodiek die in

[95] Sauwens J., *Nota voor de Vlaamse regering betreffende elementen voor het vaststellen van de kerntaken van de Vlaamse bestuursniveaus*, Brussel, Vlaamse regering, 9 februari 2001, 14 p.

[96] Dewael P. & Sauwens J., *Nota aan de Vlaamse regering betreffende kerntaken van de bestuursniveaus in Vlaanderen – samenhang met Beter Bestuurlijk Beleid, reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat*, Brussel, Vlaamse regering, 23 maart 2001, 4 p.

[97] Van Grembergen P., *Nota aan de leden van de Vlaamse regering betreffende het kerntaken- en subsidiariteitsdebat – stand van zaken en voorstel van verdere aanpak*, Brussel, Vlaamse regering, 5 oktober 2001, 8 p.

de volgende paragraaf wordt besproken. Ook de gemeenten en provincies bereiden zich voor op het kerntakendebat en de wijze waarop zij het kerntakendebat zien. Welke elementen en criteria voor hen belangrijk zijn wordt in de volgende paragrafen besproken.[98] Na de voorbereidingsfase volgt er een debatfase waarin de verschillende bestuursniveaus zullen onderhandelen over de taken en bevoegdheden. Deze debatfase zal worden gestuurd door een politiek en een ambtelijk coördinatieteam. Deze onderhandelingen zullen moeten leiden tot een bestuursakkoord waarin de drie niveaus de wijze van samenwerking en de herverdeling van taken en bevoegdheden zullen vatten. In de volgende alinea's zullen de uitgangspunten van de verschillende actoren worden besproken.

Het kerntakendebat volgens de Vlaamse regering

De Vlaamse regering heeft in november 2001 een methodiek uitgewerkt voor het voeren van een kerntakendebat. Hierbij worden een aantal begrippen gehanteerd die door de Vlaamse regering worden uitgeklaard: proces, activiteit, rol en taak. Een proces is een aaneenschakeling van aan elkaar verbonden activiteiten met een duidelijk start- en eindpunt. Een activiteit is een werkzaamheid die een onderdeel van een proces vormt. De rol is de invalshoek van waaruit een proces wordt benaderd. De Vlaamse regering ziet drie mogelijke rollen: normeren, uitvoeren en controleren/toezien. Een taak is een opdracht die een overheidsniveau realiseert binnen een proces of activiteit. Een taak kan worden omschreven door de combinatie van een rol met een activiteit.

De methodologie bestaat uit vijf stappen. Eerst dient er een *oplijsting* te gebeuren van de processen en rollen van de drie overheidsniveaus in Vlaanderen. In de tweede stap wordt de vraag gesteld naar *de kerntaken van de overheid*. Voor alle processen wordt nagegaan of het wel om een overheidstaak gaat, met andere woorden, of de overheid de taak in de toekomst nog wel dient uit te voeren. Indien een taak nog door de overheid behartigd dient te worden komt de derde stap. Deze derde stap behelst de vraag aan *welk van de drie overheidsniveaus* de taak moet worden toegewezen. De elementen die de Vlaamse regering in februari 2001 aanwees vormen hiervoor een leidraad. In de concrete methodiek spreekt de Vlaamse regering van twee groepen criteria: de drie R's (rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) en de drie E's (effectiviteit, efficiëntie en economy of zuinigheid). Deze moeten worden toegepast in functie van de rol waarover wordt geoordeeld. Processen waarbij de overheid een controlerende of normerende rol speelt moeten worden beoordeeld door de drie R's, hierbij ligt het zwaartepunt bij de Vlaamse overheid. Processen waarbij de overheid een uitvoerende rol heeft worden beoordeeld aan de hand van de drie E's. Het zwaartepunt voor deze laatste processen ligt bij het gemeentelijke niveau. In de vierde stap dienen de keuzes uit stap drie te worden gemotiveerd: *is het voorstel homogeen en coherent?* Aan de hand van een aantal vragen zal worden nagegaan of het voorstel voldoet aan de elementen die voor het kerntakendebat werden voorgesteld. De nieuwe bevoegdheidsverdeling zal moeten bijdragen tot een doorzichtige overheid, homogene bevoegdheden, het democratisch gehalte van de overheid, de burgernabijheid en de vereenvoudiging van de regelgeving. De vijfde en laatste stap bestaat

[98] VVP, *Naar zelfbewuste en bestuurskrachtige provinciale streekbesturen. Provinciale kerntaken. Congrestekst 1 december 2001,* Brussel, Vereniging van Vlaamse Provincies, 2001, 68 p.
VVSG, *Er is geen krachtiger bestuur dan het lokale bestuur. Het kerntakendebat vanuit het perspectief van de gemeenten en OCMW's*, Brussel, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2001, 58 p.

uit de *invoeringstrajecten*. Hierbij wordt er nagegaan wat er dient te worden gewijzigd om tot de in de derde stap voorgestelde verdeling te komen.

Het kerntakendebat volgens de gemeenten (VVSG) en provincies (VVP)

De VVSG en de VVP formuleren een aantal uitgangspunten die het kerntakendebat zullen moeten beheersen: behoorlijk bestuur en burgerperspectief, subsidiariteit, samenhangende en samenwerkende overheid en de ware maatschappelijke kost van een taak.[99] Deze elementen komen overeen met de elementen die de Vlaamse regering voorstelde.

Voor de herverdeling van de taken en bevoegdheden over de verschillende bestuursniveaus menen de twee verenigingen dat centralisatie van belang zal zijn wanneer er noodzaak is aan eenheid in beleid, er grotere schaalvoordelen of efficiëntie kan worden bereikt of er een grotere afstand nodig is voor het voeren van een objectief beleid. Decentralisatie is dan weer aangewezen wanneer er noodzaak is aan een grotere betrokkenheid en responsabilisering, of wanneer er rekening moet worden gehouden met lokale en bovenlokale omstandigheden. De verschillende taken en bevoegdheden moeten worden verdeeld tussen de gemeenten, die het eerstelijnsbestuur zijn, de provincie, die zorgt voor de bovenlokale beleidskeuzen en gebiedsgerichte werking, en het Vlaamse niveau, dat als sturingsniveau dient op te treden, de algemene regelgeving moet vaststellen en zorgt voor de aanleg en beheer van infrastructuur met een grote reikwijdte. Bij deze herverdeling zal er mogelijkheid moeten blijven voor een specifieke invulling van de kerntaken per streek. Er moet met andere woorden differentiatie mogelijk blijven.

De VVSG en de VVP menen echter dat ook een aantal andere elementen niet mogen worden vergeten om een doelmatige en democratische bestuurlijke organisatie te kunnen ontwikkelen. Naast het kerntakendebat zijn ook de financiering, het toezicht, de interbestuurlijke samenwerking en de bestuurskracht van de besturen belangrijke aandachtspunten.

De algemene uitgangspunten die hierboven werden geformuleerd worden zowel door de VVSG als door de VVP verder uitgewerkt.[100] Toch blijven de criteria zeer algemeen geformuleerd, hetgeen het gevaar inhoudt dat de voorgestelde herverdeling van taken en bevoegdheden vrij arbitrair is.

Financiële verhoudingen: het gemeentefonds

Het herverdelen van taken en bevoegdheden heeft uiteraard implicaties voor de financiële verhoudingen tussen de bestuursniveaus. Naar aanleiding van de recente hervorming van het Vlaams Gemeentefonds door de Vlaamse regering waren er in deze richting al een aantal geluiden te horen.

[99] *Nota voor de Vlaamse regering vanwege de VVSG en de VVP. Elementen voor het vaststellen van een gemeenschappelijk referentiekader voor het kerntakendebat tussen de verschillende Vlaamse Bestuursniveaus*, Brussel, 2000, 8 p.

[100] VVP, *Naar zelfbewuste en bestuurskrachtige provinciale streekbesturen. Provinciale kerntaken. Congrestekst 1 december 2001*, Brussel, Vereniging van Vlaamse Provincies, 2001, 68 p.
VVSG, *Er is geen krachtiger bestuur dan het lokale bestuur. Het kerntakendebat vanuit het perspectief van de gemeenten en OCMW's*, Brussel, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2001, 58 p.

In het advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake dotatie en de verdeling van het Vlaams gemeentefonds stelt de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen dat de Vlaamse regering beter eerst het debat omtrent de herverdeling van taken kan voeren, om vervolgens de middelen te verdelen.[101] Door eerst het Gemeentefonds te hervormen en het decreet op de intergemeentelijke samenwerking te stemmen maakt de Vlaamse regering bovendien reeds fragmentair een aantal keuzes in het kerntakendebat.

Ook de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur heeft een en ander aan te merken op de band tussen de financiële verhoudingen en het kerntakendebat.[102] Zo kan de huidige hervorming van het Gemeentefonds slechts een voorlopige hervorming zijn. Wanneer er, volgens de planning van de Vlaamse regering, binnen een jaar een herverdeling van de taken en bevoegdheden heeft plaatsgevonden zal het Gemeentefonds noodzakelijkerwijze weer hervormd moeten worden. Evenals de SERV waarschuwt de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur dat de huidige hervorming impliciet een aantal keuzes heeft gemaakt in het kerntakendebat. Voor een aantal sectoren lijkt de Vlaamse regering immers reeds een beslissing te hebben genomen over het bevoegde niveau (vb. gemeentelijk basisonderwijs).

Bevoegdheidsverdeling en evoluties van de interbestuurlijke verhoudingen in de bestuurlijke organisatie van een aantal Europese staten

Trends volgens de OESO

De OESO ziet in een aantal landen een aantal trends waaraan de verschillende niveaus van de overheid onderhevig zijn.[103]

Ten eerste doen er zich in heel wat landen *structurele veranderingen* voor. Deze structurele veranderingen kunnen de vorm aannemen van 'regionalisering' en 'rationalisatie'. Onder regionalisering wordt een territoriale reorganisatie verstaan waarbij er in een land een nieuw overheidsniveau wordt gecreëerd (vb. België: gemeenschappen en gewesten). Naast het creëren van een nieuwe bestuurslaag kan er echter ook worden gesproken van een rationalisatie van reeds bestaande bestuursniveaus. Hierbij wordt er getracht om de lokale besturen te hervormen om een betere dienstverlening mogelijk te maken. Als voorbeeld kan hier de fusie van gemeenten worden gegeven. De gefusioneerde gemeenten worden dan geacht beter in staat te zijn om in een bepaalde dienstverlening te voorzien

Een tweede trend is het ontstaan van *meer complexe patronen van verantwoordelijkheden*. In een aantal beleidsdomeinen heeft er in vele landen een herverdeling van de bevoegdheden plaatsgevonden. Hierbij werden er vaak bevoegdheden overgedragen naar lagere niveaus, waardoor er een grotere interdependentie tussen de niveaus tot stand kwam.

[101] *Advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake dotatie en verdeling van het Vlaams Gemeentefonds*, Brussel, Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, 2001, 23 p.

[102] Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, *Advies 1-2001: het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001

[103] *Managing across levels of government*, Parijs, OECD, 1997, 418 p.

Ten derde is er volgens de OESO een verandering merkbaar in *de representatie van de centrale overheid bij lagere overheden*. Deze representatie kan twee mogelijke vormen aannemen: gedeconcentreerde administraties en de aanwezigheid van een 'prefect' (vb. in België: de gouverneur vertegenwoordigt de centrale overheid (zowel de federale als de Vlaamse, naargelang de materie, bij de provincie). Bij beide vormen zijn er een aantal veranderingen waar te nemen. Zowel de gedeconcentreerde overheden als de 'prefects' zijn meer de nadruk gaan leggen op coördinatie, coöperatie en partnerschap.

Een vierde trend betreft de *financiële beperkingen, fiscale interdependentie en bevoegdheid*. Er ontstaat een financiële druk op de lokale overheden door een toenemende vraag naar dienstverlening, en de dalende transfers vanuit de centrale overheid wegens budgettaire problemen.

Tenslotte is er een trend waarneembaar naar de *hervorming van wetgeving*. Het gaat dan om een streven naar een grotere coördinatie van de wetgeving van de verschillende overheidsniveaus. Deze coördinatie moet overlappingen van wetgeving van verschillende niveaus vermijden en zorgen voor de totstandkoming van een meer effectieve en kostenefficiënte wetgeving.

In de hiernavolgende tekst wordt er een overzicht gegeven van verschillende initiatieven betreffende bestuurlijke hervormingen die in een aantal Europese landen (Nederland, Frankrijk en Denemarken) zijn genomen. Het is hierbij niet de bedoeling per land een volledig historisch overzicht te bieden, maar enkele recente hervormingen te belichten die een interessante invalshoek kunnen bieden voor het Vlaamse kerntakendebat.

Nederland

Bestaande taakverdeling in Nederland

De taken van de *gemeenten* liggen in Nederland op uiteenlopende domeinen: openbare orde, onderwijs, woonbeleid, gezondheidszorg, sociale zekerheid en welvaart.[104]

De *provincies* behartigen de volgende taken: openbare orde (coördinatie van politie en brandweer), vervoer en transport (niet het openbaar vervoer), waterhuishouding, milieu (vergunningen, inspectie), economische ontwikkeling, welvaart en ruimtelijke ordening (wat ruimtelijke ordening betreft is de provincie verantwoordelijk voor de opmaak van het streekplan).[105]

De *centrale overheid* is verantwoordelijk voor de taken die de Nederlandse samenleving in haar geheel aanbelangen.[106] Het gaat hier dan om de domeinen van de justitie, defensie, buitenlandse zaken, belastinginning en infrastructuur. De centrale overheid moet de algemene lijnen voor de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving uittekenen.

[104] *Managing across levels of government*, OECD, 1997, p.286.

[105] Nomden K., *The intermediate level of government in the Netherlands*, In: Larsson T., Nomden K. & Petiteville F., The intermediate level of government in European states, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999, pp. 250-252.

[106] *Managing across levels of government*, OECD, 1997, p.286.

De Nederlandse uitgangspunten inzake bestuurlijke vernieuwing

De recente initiatieven met betrekking tot bestuurlijke hervormingen in Nederland zijn gestart met de notitie 'Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie' van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, van de Vondervoort, en de Minister van Binnenlandse Zaken, Dijkstal, die in maart 1995 aan de Tweede Kamer werd voorgelegd.[107] In de nota worden een aantal uitgangspunten gehanteerd voor de bestuurlijke reorganisatie.

In de nota worden zes algemene uitgangspunten naar voren geschoven:

- Er wordt uitgegaan van drie volwaardige bestuurslagen, deze lagen zijn autonoom, direct democratisch gelegitimeerd en integraal.
- De interbestuurlijke hulpstructuren, met name WGR's en functionele regio's mogen geen aantasting vormen van de hoofdstructuur en dienen dan ook zoveel mogelijk te worden vermeden.
- Intergemeentelijke en interprovinciale samenwerking kan enkel nog voor vrijwillige samenwerking en ten behoeve van een efficiënte taakuitoefening.
- Elke bestuurstaak wordt over het hele land uniform aan de juiste bestuurslaag toebedeeld (rijk, provincie of gemeente). Dit moet gebeuren door middel van een overleg over een herverdeling van taken.
- Voor de besturen moeten de juiste schaal en grenzen vastgelegd worden, rekening houdend met de aard van hun taken.
- Binnen de uniforme taaktoebedeling aan de verschillende bestuurslagen moet er een zekere mate van differentiatie mogelijk blijven (vb. een doordecentralisatie van de provincie naar de gemeente).

Het centrale probleem in de Nederlandse hervorming zit in het ontstaan van de zogenaamde 'vierde bestuurslaag'. Deze bestuurslaag bevindt zich tussen de gemeenten en de provincies en wordt gevormd door intergemeentelijke samenwerking en de zogenaamde 'functionele regio's' bij deze vormen kan er nog een verder onderscheid gemaakt worden naargelang publiekrecht/privaatrecht, aantal deelnemers, organisatievorm en wijze van samenwerking.[108]

De intergemeentelijke samenwerking wordt gebaseerd op de 'Wet gemeenschappelijke regelingen'.[109] Deze wet laat gemeenten, provincies en waterschappen toe allerhande vormen van samenwerking te organiseren. Deze wet ontstond in 1950 en werd volledig vernieuwd in 1984 omdat de wet van 1950 een ondoorzichtig kluwen van intergemeentelijke samenwerkingen op de been had gebracht. Deze laatste wet werd in 1993 nog aangepast.

De 'functionele regio's' kunnen worden beschouwd als hulpstructuren, een vorm van functionele decentralisatie waarbij de overheid aan een bepaald orgaan een specifieke taak opdraagt. Het gaat hier dan om organen die, in tegenstelling tot territoriaal gedecentraliseerde instellingen, geen directe democratische legitimiteit genieten of tot een integrale afweging van verschillende, sectorale belangen kunnen overgaan.

[107] Kamerstuk 1994-1995, 21427, nr. 107, Tweede Kamer

[108] Elzinga D.J. (Ed.), *Regionaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1995, p.79.

[109] Wet van 20 december 1984, Stb. 667, gewijzigd bij wet van 23 december 1993, Stb. 690.

Volgens het kabinet houdt een uitbreiding van deze organisaties, het ontstaan van een vierde bestuurslaag tussen de gemeente en de provincie, een gevaar in voor de klassieke hoofdstructuur van het Nederlandse staatsbestel. De hoofdstructuur, het 'huis van Thorbecke', houdt drie niveaus in: rijk, provincie en gemeente. Deze structuur is onder impuls van Thorbecke ontstaan na de grondwetsherziening van 1848.[110] De provinciewet van 1850 en de gemeentewet van 1851 steunen op deze grondwetsherziening. Het gebrek aan democratische legitimering en integrale bestuurlijke afweging door de 'vierde bestuurslaag' wordt door het kabinet als een negatieve evolutie beschouwd. Het kabinet meent dan ook dat bij de bestuurlijke vernieuwing:

"het primaat van de hoofdstructuur van drie bestuurslagen uitgangspunt en doel (is). Dat betekent dat een herverdeling van sturende, plannende en verdelende regionale taken die nu in diverse hulpstructuren zijn ondergebracht, over provincies en gemeenten noodzakelijk is. Anders gezegd: een herwaardering van provincies en gemeenten, ten koste van de bestaande hulpstructuren, is noodzakelijk."[111]

De hoofdstructuur als zodanig wordt dus behouden. In het kabinetsstandpunt inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 stelt het kabinet dat de Nederlandse bestuursstructuur in essentie geen aanpassingen behoeft.[112] Wel zijn er aanpassingen in de taakverdeling noodzakelijk. Deze herverdeling van taken zou moeten leiden tot een uniforme taaktoebedeling voor het gehele rijk. Toch meent het kabinet dat er in de taakuitvoering een zekere differentiatie mogelijk blijft. Deze differentiatie zal kunnen ontstaan door verschillen in de lokale situatie of in de beleidskeuzen van de lokale besturen. Ook is het voor een provincie mogelijke taken door te decentraliseren naar gemeenten (vb. gemeenten die centrumfuncties vervullen). Ten slotte is ook de Wet gemeenschappelijke regelingen een mogelijkheid tot differentiatie. Alhoewel het uitgangspunt van het kabinet was de 'vierde bestuurslaag' zoveel mogelijk te beperken wordt de intergemeentelijke samenwerking toch nog als een nuttig instrument beschouwd om tot een coördinatie van het gemeentelijk beleid te komen en indien er zich efficiency-voordelen voordoen. Toch blijft het kabinet benadrukken dat, indien wordt gekozen voor intergemeentelijke samenwerking, er nog voldoende greep vanuit de gemeenten blijft op de uitvoering van de betreffende taak.

Om het primaat van de drie democratisch gelegitimeerde bestuurslagen te herstellen is er dus een herverdeling van de taken van de 'vierde bestuurslaag' nodig, evenals een decentralisatie van een aantal taken die zich bij het rijk bevinden. Hierbij wordt er rekening gehouden met het profiel van de gemeenten en provincies.

Profiel van de bestuurslagen

De *gemeenten* dienen volgens het kabinet een volwaardig takenprofiel te bezitten. Het gaat dan om taken die een rechtstreekse invloed hebben op het leven van burgers en de directe dienstverlening naar de burgers toe. Ook dient er op het gemeentelijk niveau een integrale afweging te gebeuren van alle lokale belangen. Dit betekent dat de belangen van verschillende sectoren (economie, milieu, etc…) op een democratisch niveau tegen elkaar worden afgewogen.

[110] Derksen W., *Lokaal bestuur*, 's-Gravenhage, VUGA, 1996, p.130
[111] Kamerstuk 1994-1995, 21427, nr. 107, Tweede Kamer, p.4.
[112] Kamerstuk 1994-1995, 21427, nr. 111, Tweede Kamer, p.4.

De VNG stelt dat de gemeente een bepalende, regisserende en uitvoerende taak bezit omwille van een aantal bijzondere capaciteiten.[113] De gemeenten zijn fysiek dicht bij de burger, en hebben derhalve een grote herkenbaarheid. Deze aanwezigheid laat de gemeente toe te fungeren als een antenne, ze hebben een groot signaleringsvermogen voor wijzigende omstandigheden. Omwille van de omvang kunnen gemeenten bovendien flexibel reageren op deze wijzigende omstandigheden.

Om zijn takenpakket te kunnen vervullen is een open huishouding gewenst voor de gemeenten.

Het profiel van de *provincie* wordt gezien als bovenlokale sturende, plannende en verdelende verantwoordelijkheden. Ook de integrale afweging van belangen staat hier centraal. In tegenstelling tot de gemeenten gaat het dan om ruimtelijke ordeningsvraagstukken, ecologische vraagstukken, infrastructurele zaken en sociaal-economische vraagstukken.

Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is de functie van de provincie coördinerend, plannend en ordenend en dus niet uitvoerend.[114] De provincie vervult een scharnierfunctie tussen de gemeente en het rijk, en treedt conflictoplossend op. Net om deze functies goed te waarnemen is het essentieel dat de provincie geen uitvoerende taken op zich neemt.

Over de vraag of de provincie een open of gesloten huishouding dient te hebben is enige discussie. Het kabinet en de VNG menen beiden dat de provincie een open huishouding dient te hebben, om haar taak als volwaardig bestuur uit te kunnen voeren. Deze mening wordt niet gedeeld in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR). De raad meent dat de provincies op termijn niet hoeven behouden te blijven als volwaardig bestuur. Deze visie gaat in tegen het voornemen van het kabinet om de bestaande drieledige staatsstructuur te behouden. Volgens de WRR heeft de provincie een zuiver coördinerende rol, en dient ze daarom een gesloten huishouding te hebben. Het kabinet volgt deze redenering niet.[115] Coördinatie vergt volgens het kabinet een gelijkwaardige plaats in het bestuurlijk krachtenveld, vergt instrumenten tot sturing en er komt vaak beleidsafweging bij te pas. Omwille van deze argumenten wenst het kabinet de open huishouding te behouden voor de provincies.

Het profiel van het *rijk* wordt door de VNG omschreven als 'structurerend'.[116] Het rijk staat in voor de vaststelling van de samenstelling, inrichting en bevoegdheden van de gemeenten en provincies. Het rijk schept dus de algemene voorwaarden, en dient bijgevolg zoveel mogelijk taken moeten decentraliseren naar andere overheden.

Bij de herverdeling van taken wordt tevens gekeken naar de aard van de taken. Taken die lokaal van aard zijn worden toebedeeld aan de gemeenten, terwijl taken van een bovenlokale aard aan de provincies worden toegekend. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten heeft over dit onderscheid een opmerking gemaakt.[117] Volgens de vereniging is er nog een verder onderscheid te maken tussen bovenlokale en intergemeentelijke taken. Intergemeentelijke

[113] *Toekomstige positie van de gemeenten*, Den Haag, VNG-Uitgeverij, 1996, p.23.
[114] *Toekomstige positie van de gemeenten*, Den Haag, VNG-Uitgeverij, 1996, p.20.
[115] Kamerstuk 1995-1996, 21427, nr. 148, Tweede Kamer, p.5.
[116] *Toekomstige positie van de gemeenten*, Den Haag, VNG-Uitgeverij, 1996, p.21.
[117] Kamerstuk 1994-1995, 21427, nr. 111, Tweede Kamer, p.14.

taken zijn taken die van aard lokaal zijn, maar voor hun uitvoering intergemeentelijke samenwerking vereisen.

Decentralisatie in Nederland

Relevant voor het kerntakendebat in Vlaanderen zijn ook de decentralisatiepogingen, en vooral de recente visie op de decentralisatie. Reeds in de jaren zeventig zijn er in Nederland stappen ondernomen tot decentralisatie van het beleid. Volgens de Raad voor het openbaar bestuur werd de decentralisatie midden jaren zeventig geïnitieerd door enkele vakdepartementen.[118] Er werd uitgegaan van de sectorale noden, om voor enkele sectoren, te komen tot een decentralisatie. In 1981, met de Decentralisatienota en het Decentralisatieplan, werd er van een sectorale decentralisatie overgestapt naar een algemene, generieke decentralisatie. Niet enkel in enkele specifieke sectoren was er nood aan decentralisatie, maar de kwaliteit van het globale binnenlands bestuur zou kunnen worden verbeterd door middel van decentralisatie. Door toedoen van financiële problemen in de overheidssector wordt decentralisatie echter niet louter als een op zichzelf staand initiatief gezien, maar wordt het gekoppeld aan besparingen. Het doel van decentralisatie lag niet enkel meer in een verbeterde kwaliteit van de bestuurlijke organisatie, maar in de mogelijkheid besparingen te realiseren. Dit kwam volgens de Raad voor het openbaar bestuur duidelijk tot uiting in de Decentralisatie-Impuls. Vaak werd hierbij het burgerperspectief over het hoofd gezien.

Eind jaren negentig ontstaat er een Nederland een nieuwe visie op decentralisatie.[119] Het perspectief verschuift weer van een generieke naar een specifieke decentralisatie. Volgens het kabinet houdt decentralisatie niet enkel een overdracht van bevoegdheden van het ene niveau naar het andere in, maar is de aandacht verschoven naar de kwaliteit van het bestuurlijke systeem, of, de mate waarin de bestuurlijke organisatie kan antwoorden op maatschappelijke problemen. Deze visie op decentralisatie houdt in dat er een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tot stand dient te worden gebracht voor wat betreft de beleidsontwikkeling en het toezicht. Wanneer de verantwoordelijkheden op een duidelijke manier zijn verdeeld is het tevens noodzakelijk dat er een goede samenwerking is tussen de bestuursniveaus. De samenwerking kan op drie manieren gebeuren: rond inhoudelijke thema's, op basis van programmaafspraken waarbij de output wordt vastgelegd of rond een project. Een belangrijk instrument in de samenwerking ziet het kabinet in de ketenregie. Een keten omvat het totaal aan activiteiten dat kan worden ondernomen ten opzichte van een burger of beleidsprobleem. Hierbij werken de verschillende overheden op een vraaggerichte manier samen om een kwalitatief beleid voor de burger te creëren.

Financiële verhoudingen

De gemeenten puren hun financiële middelen uit verschillende bronnen: eigen inkomsten, de algemene uitkering en de specifieke uitkering.[120] De *algemene uitkering* bestaat uit een uitkering van het Gemeentefonds. Er gelden voor de gemeente geen verplichtingen in verband

[118] De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie, Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur/Raad voor de financiële verhoudingen, 2000, p.13.

[119] Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 22 236, nr.57, *Decentralisatie*, p.5.

[120] Derksen W., *Lokaal bestuur*, 's-Gravenhage, VUGA, 1996, p.144.

met de algemene uitkeringen. Deze worden dus niet gekoppeld aan de uitvoering van een bepaalde taak. Dit is het grote verschil met de *specifieke uitkeringen*. Deze uitkeringen worden gekoppeld aan een bepaalde taak die de gemeente dient uit te voeren. In dit verband wordt er ook wel gesproken over 'gouden koorden' die de gemeente met het rijk verbinden. De gemeente krijgt wel een bepaalde som van de overheid, maar is ook gebonden aan de uitoefening van een bepaalde taak. De specifieke uitkeringen hebben volgens Derksen een aantal nadelen: ze worden als knellend ervaren door de gemeenten, er komt een grote bureaucratie aan te pas en er dient telkens onderhandeld te worden met de overheid.[121] Omwille van deze knelpunten nemen de specifieke uitkeringen een steeds kleiner aandeel in. De *eigen inkomsten* vormen het kleinste deel van de financiële bronnen van de gemeente. Het gaat dan om belastingen, heffingen en rechten. De verhouding tussen de verschillende financiële bronnen zijn terug te vinden in onderstaande tabel.[122]

Tabel 4: Inkomsten gemeenten

	1987		1990		1995	
	Mrd.	%	Mrd.	%	Mrd.	%
Eigen belastingen	2.8	5	3.1	5	4.4	8
Heffingen, rechten	1.6	3	2.0	4	4.2	8
Algemene uitkering	12.1	23	13.9	28	17.8	32
Specifieke uitkering	36.1	69	31.6	63	28.3	52
Totaal	52.7	100	50.5	100	54.7	100

Voor wat betreft het Gemeentefonds bestaat het grote probleem uit de verdeling van het geld over de verschillende gemeenten. Vaak is deze niet meer aangepast aan de maatschappelijke context. De verdeling van het Gemeentefonds wordt geregeld door de Financile-verhoudingswet. In 1995 werd deze wet grondig aangepast aangezien de vorige aanpassing, die dateerde van 1985 niet meer voorzag in een adequate verdeling. Na de hervorming van 1984 werden als belangrijkste criteria het aantal woonruimten, aantal inwoners, grondoppervlakte bebouwing, gemiddelde hoogte bebouwing, oppervlakte en aantal hectare buitenwater beschouwd. Deze maatstaven bleken in 1995 niet meer afdoende om in een adequate verdeling van de middelen te voorzien. In de nieuwe Financile-verhoudingswet van 1995 worden een hele reeks nieuwe maatstaven gehanteerd die moeten toelaten rekening te houden met de specifieke situatie van een gemeente. De nieuwe wet zou meer rekening houden met de concrete bestedingsbehoeften van een gemeente (waarbij bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met de sociale structuur), met de belastingscapaciteit (in welke mate kan de gemeente in eigen inkomsten voorzien), en, ten slotte, het nieuwe systeem zou zich flexibel moeten kunnen aanpassen aan veranderingen in de omgeving.[123]

Vooral het laatste punt is in het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie een belangrijke zaak. Immers, de behoeften van gemeenten wijzigen wanneer hun takenpakket wordt gewijzigd. Voor zover deze taken niet werden gefinancierd met een specifieke uitkering

[121] Derksen W., *Lokaal bestuur*, 's-Gravenhage, VUGA, 1996, p.147.
[122] Kamerstuk 1995-1996, 24552, nr. 3, Tweede Kamer, p.12.
[123] Kamerstuk 1995-1996, 24552, nr. 3, Tweede Kamer, p.6.

is het dan ook belangrijk dat bij dergelijke wijzigingen ook mogelijkheden aanwezig zijn om de financile verhoudingen tussen overheden te wijzigen.

In de memorie van toelichting bij de nieuwe Financile-verhoudingswet wordt met dit probleem rekening gehouden.[124] Het kabinet stelt dat het inderdaad mogelijk is dat de kostenstructuur van de gemeenten wijzigt indien er zich wijzigingen voordoen in de taken- en bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende niveaus. De nieuwe Financile-verhoudingswet volgt echter een 'expliciete kostenoriëntatie' bij de verdeling van middelen. Er wordt dus rekening gehouden met de effectieve kosten die een gemeente heeft. Hierbij wordt dus het principe 'geld volgt taak' gevolgd.

Frankrijk

In Frankrijk vond in 1982 een grote decentralisatieoperatie plaats waarbij een aantal bevoegdheden en taken vanuit de centrale overheid naar de lagere overheidsniveaus werden overgeheveld. In de volgende paragrafen wordt dan ook eerst ingegaan op de taakverdeling tussen de verschillende overheidsniveaus die na de decentralisatie is ontstaan. Vervolgens wordt de recente discussie belicht die eind jaren negentig door premier Lionel Jospin in gang is gezet. Jospin wil een nieuwe stap in de decentralisatie zetten. Hierbij wordt de decentralisatie van 1982 geëvalueerd en worden er een aantal punten voor hervorming naar voren geschoven.[125] Naast de evaluatie en uitgangspunten van de verdeling van taken tussen de centrale overheid (l'état), de departementen (départements), de regio's (régions) en de gemeenten (communes) wordt ook aandacht besteed aan de financiële evoluties die gepaard gaan met een herverdeling van taken en bevoegdheden.

De verdeling van de taken na de decentralisatie van 1982

De eerste grootscheepse decentralisatie in Frankrijk was deze van 1982.[126] De regio werd als nieuwe territoriale entiteit gecreëerd, en aan de regio's, departementen en gemeenten werden nieuwe bevoegdheden toegekend. Dit was een behoorlijk grote evolutie gelet op de traditie van de 'jacobijnse eenheidsstaat', waar differentiatie werd geschuwd. De decentralisatie wordt nu echter beschouwd als een middel om tot een performante en klantvriendelijke overheid te komen. Hierbij komt het erop aan de juiste bevoegdheden naar het juiste niveau over te hevelen.

De taken van de *gemeenten* liggen op verschillende domeinen. Ruimtelijke ordening, lokale publieke voorzieningen, bouw en onderhoud van kleuter- en lagere scholen, politie en werkgelegenheid behoren tot de bevoegdheid van de gemeenten.[127]

De *departementen* behartigen zowel sociale als technische aangelegenheden.[128] Wat het sociaal beleid betreft situeren de bevoegdheden zich in het veld van de welvaartssteun voor gezinnen, kinderen en ouderen, de gezondheidszorg, woningbeleid en het beleid tegen de

[124] Kamerstuk 1995-1996, 24552, nr. 3, Tweede Kamer, p.57.
[125] *Structure and operation of local and regional democracy: France*, Strasbourg, Council of Europe, 1998, p.5.
[126] Zie: *Managing across levels of government*, OECD, 1997, p.19.
[127] *Managing across levels of government*, OECD, 1997, p.170.

sociale uitsluiting. De tweede groep van bevoegdheden houdt de bouw en het onderhoud van scholen voor het lager secundair onderwijs in, onderhoud van de autobanen, ontwikkeling van zeehavens, milieubescherming en steun aan bedrijven in moeilijkheden.

De taken van de *regio's* liggen in de domeinen van de *economische ontwikkeling*.[129] De regio's nemen deel aan de nationale planning van de regionale ontwikkeling. Dit gebeurt door middel van '*contrats de plan*', in deze contracten wordt een vierjarenplan onderhandeld tussen de centrale overheid en de regio's. De regio's staan mee in voor de financiering van publieke voorzieningen van regionaal belang en de regionale investeringsmaatschappijen. Wat betreft onderwijs is de regio verantwoordelijk voor de beroepsopleiding op regionaal niveau en de bouw en het onderhoud van scholen voor het hoger secundair onderwijs.

Ten slotte heeft ook *de centrale overheid* een aantal taken te vervullen zoals defensie en justitie.[130] Ook in het *onderwijs* heeft de centrale overheid een rol: de taak van de departementen, regio's en gemeenten beperkte zich hier immers tot de bouw en het onderhoud van infrastructuur. Het is de centrale overheid die voor het personeel zorgt. Bovendien staat de centrale overheid in voor de bouw en onderhoud van universiteiten. De centrale overheid heeft verder nog bevoegdheden in domeinen waar andere overheden tevens bevoegdheden hebben.

De Franse uitgangspunten inzake bestuurlijke vernieuwing.

De start van het nieuwe debat met betrekking tot de decentralisatie in Frankrijk is de 'déclaration du gouvernement sur la décentralisation'.[131] Hierin verklaart Jospin de intentie van de regering een nieuwe étappe in de decentralisatie, na deze van 1982, te realiseren. De regering wil hierbij rond zes actiepunten werken:

- hervorming van de lokale instellingen
- verbetering van de lokale democratie
- een betere verdeling van de bevoegdheden
- modernisering van de lokale financiën
- hervorming van het openbaar bestuur
- voortzetting van de deconcentratie

Het uitgangspunt van de decentralisatie in 1982 was het toekennen van homogene bevoegdheden aan de verschillende niveaus, zodanig dat er geen verwarring kon ontstaan. Dit uitgangspunt is in de praktijk echter niet haalbaar gebleken, waardoor het voor de burger niet meer duidelijk is wie wat doet. Een nieuwe herverdeling van bevoegdheden is dus noodzakelijk, hierbij staan de principes van subsidiariteit en gelijkheid voorop. Bij een herverdeling van bevoegdheden zijn natuurlijk de financiële implicaties hiervan belangrijk. Het vierde punt van

[128] Petiteville F., *The French-style intermediate government network*. In: Larsson T., Nomden K. & Petiteville F., The intermediate level of government in European states. Complexity versus democracy?, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999, p.182.

[129] Petiteville F., *The French-style intermediate government network*. In: Larsson T., Nomden K. & Petiteville F., The intermediate level of government in European states. Complexity versus democracy?, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999, p.183.

[130] *Structure and operation of local and regional democracy: France*, Strasbourg, Council of Europe, 1998, p.23.

[131] Assemblée Nationale, 17 janvier 2001, nr. 2869, *Déclaration du gouvernement sur la décentralisation*.

de regering handelt dan ook over een modernisering van de lokale financiën, en vooral, over de herverdeling vanwege de centrale overheid.

De 'blocs des compétences'

De oorspronkelijke decentralisatie ging uit van de 'blocs des compétences'. Hierbij zou elke overheid een 'compétence globale' uitoefenen. Concreet zou bij een verdeling:

"la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectées en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions."[132]

Hierbij mag er bij de overdracht van bevoegdheden geen sprake zijn van een of andere vorm van toezicht van de ene op de andere overheid.

Het profiel van de overheden, oftewel 'les vocations dominantes de chaque niveaus'

De 'blocs des compétences' moeten aan het juiste overheidsniveau worden toegekend. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat concepten zoals 'lokale zaken' of 'lokaal belang' onvoldoende criteria bieden om bevoegdheden aan een bepaald niveau toe te wijzen.[133] Wat telt is de 'vocation dominante' van een niveau.

Voor de gemeente bestaat deze uit het beheer van de grond, meer bepaald de stedenbouwkunde en de directe dienstverlening voor de burger.

De departementen dienen in te staan voor de solidariteit en de gelijkheid, dit dient te gebeuren door middel van het beheer van de sociale instellingen en de herverdeling tussen de gemeenten.

De regio's dienen een rol te spelen in de ruimtelijke ordening, de economie en ontwikkeling. Hiertoe dient ze bijvoorbeeld de volledige bevoegdheid over beroepsopleiding en professionele vorming te krijgen.

De 'vocation dominante' van de centrale overheid tenslotte ligt in de domeinen van de buitenlandse zaken, defensie en economisch evenwicht en stabilisatie.

Problemen met de vooropgestelde bevoegdheidsverdeling

De vooropgestelde werkwijze van de decentralisatie van 1982 met de 'blocs des compétences' heeft in de praktijk een aantal problemen veroorzaakt. In tegenstelling tot een heldere taak-

[132] Sénat, 1999-2000, nr. 447, *Rapport d'information*, p.169.
[133] Sénat, 1999-2000, nr. 447, *Rapport d'information*, p.168.

verdeling tussen de verschillende niveaus is er verwarring ontstaan over de bevoegdheden van verschillende overheden, en is er zelfs sprake van een 'recentralisatie'.

De heldere bevoegdheidsverdeling bleek in de praktijk niet mogelijk te zijn. Vaak waren er nog verschillende niveaus die over bepaalde bevoegdheden met betrekking tot eenzelfde beleidsdomein beschikten. Ook de praktijk van de 'partnerschappen' heeft in verschillende beleidsdomeinen ervoor gezorgd dat niet één enkel niveau de volledige bevoegdheid droeg over een domein. Ook de vormen van 'cogestion' hebben ervoor gezorgd dat de lokale overheden door middel van contracten vaak worden beknot in hun autonomie.

Financiële verhoudingen

Bij een herverdeling van bevoegdheden stellen zich uiteraard een aantal financiële problemen. De algemene stelling bij de Franse decentralisatie hieromtrent was dat bij iedere overheveling van bevoegdheden naar een overheid er ook een overheveling van de middelen moet plaatsvinden. In de wetgeving op de territorale overheden wordt dit als volgt verwoord:

"tout accroissement net des charges résultant des transferts de compétences (...) est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences"[134]

De middelen die dienen te worden overgedragen aan de lokale overheden bestaan uit de overdracht van belastingen en de toekenning van een bepaalde dotatie. Van al de middelen die naar de verschillende overheden worden overgedragen moeten er minstens de helft bestaan uit een belastingbevoegdheid.

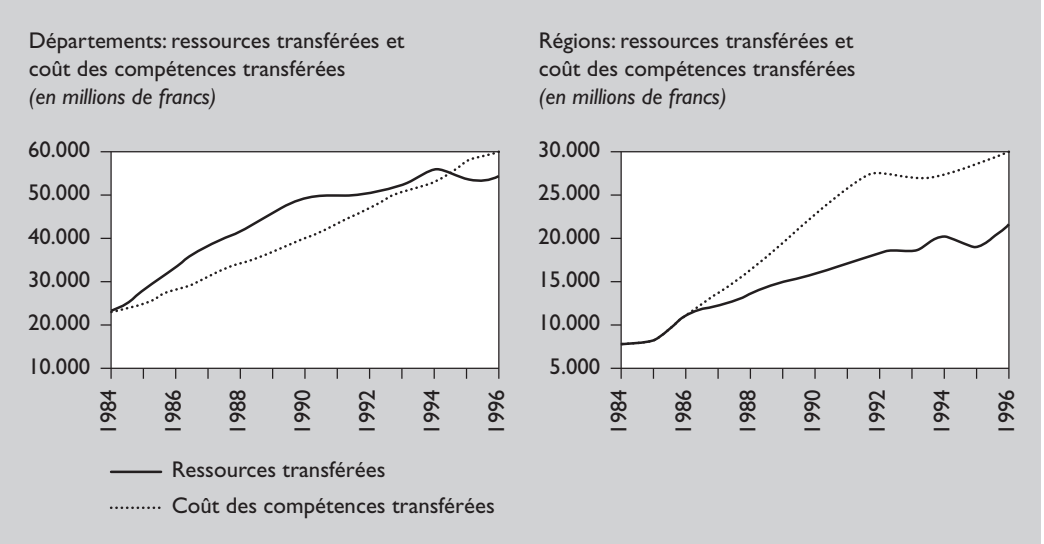
Toch stellen zich een aantal problemen in verband met de lokale financiën. Volgens de senaatscommissie die zich over de problematiek van de decentralisatie heeft gebogen laat de wijze waarop de compensatie voor de overgehevelde bevoegdheden wordt berekend geen volledige financiering toe.

Wat de verhouding betreft tussen de kosten van de overgedragen bevoegdheden en de overgedragen middelen stelt zich zowel voor de regio's als voor de departementen een probleem.

In de grafiek wordt verduidelijkt dat voor wat betreft de departementen er zich vooral sinds 1994 een probleem stelt.[135] Voor 1994 bevonden de departementen zich nog in een gunstige situatie. Vanaf 1995 zijn de kosten van de overgedragen bevoegdheden echter groter dan de middelen die aan de departementen zijn toegewezen. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de situatie verschilt van departement tot departement. Zo waren er in 1996 een aantal departementen waar de verhouding tussen de kosten en de middelen van de overgedragen bevoegdheden tussen 1.02 en 1.81 lag, hetgeen op een positieve verhouding duidt, terwijl er anderzijds een aantal departementen waren waar deze verhouding tussen 0.57 en 0.82 lag.

[134] Sénat, 1999-2000, nr. 447, *Rapport d'information*, p.239.
[135] Sénat, 1999-2000, nr. 447, *Rapport d'information*, p.244.

De financiële situatie van de regio's ziet er al geruime tijd minder rooskleurig uit.[136] Daar waar de departementen pas sinds 1995 met grotere kosten dan middelen te kampen hebben stelt dit probleem zich bij de regio's reeds sinds 1986. Hierbij valt ook nog op te merken dat, in tegenstelling tot de departementen, alle regio's een tekort hebben.



Denemarken

Als Scandinavisch voorbeeld wordt hier Denemarken behandeld. Sedert het eind van de jaren zestig werd ook in Denemarken een debat op gang gebracht in verband met de herverdeling van de openbare taken tussen de centrale overheid, het regionale niveau (amtskommuner, counties) en het lokale niveau (kommuner, municipalities).[137] Wegens de sterk verschillende bevoegdheden van het lokale niveau, in vergelijking met België, Nederland of Frankrijk, kan dit een aantal interessante gezichtspunten opleveren omtrent de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende overheidsniveaus.

Vanaf 1970 vond er in Denemarken een uitgebreide hervorming plaats van de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden. Hierbij werden een aantal stappen gevolgd.[138] De eerste stap bestond uit de herstructurering van de besturen. Deze stap hield onder meer een fusie van gemeenten in. Zo daalde het aantal gemeenten van 1387 in 1950 naar 275 in 1996.[139] De tweede stap bestond uit de herverdeling van taken tussen de verschillende, geherstructureerde, overheidsniveaus. Ten slotte werden ook de financiële relaties hervormd. De hervorming zou moeten leiden tot een grotere decentralisatie van taken naar de lokale overheden, waarbij deze zowel inhoudelijk als financieel een grotere zelfstandigheid kre-

[136] Sénat, 1999-2000, nr. 447, *Rapport d'information*, p.246.
[137] *Structure and operation af local and regional democracy: Denmark*, Strasbourg, Council of Europe, 1998, p.31.
[138] *Managing across levels of government*, Parijs, OECD, 1997, p.149.
[139] *Structure and operation of local and regional demcoracy: Denmark*, Straatsburg, Council of Europe, 1998, p.5.

gen.[140] Bruun en Skovsgaard voegen aan deze drie stappen nog een vierde stap van hervormingen toe: de hervorming van de regelgeving met betrekking tot gezag en controle.[141]

Bestaande taakverdeling in Denemarken

Volgens het Deense ministerie van binnenlandse zaken zijn de taken in Denemarken verdeeld op zo'n manier dat ze op het niveau geplaatst zijn waar ze het best kunnen worden uitgeoefend en er zo weinig mogelijk overlappingen zijn tussen sectoren.[142]

De gemeenten en regio's hebben elk een eigen takenpakket. Voor de ***gemeenten*** is het sociaal beleid de grootste uitgavenpost, onder deze uitgaven wordt bijvoorbeeld het uitbetalen van een huursubsidie begrepen. De grootste uitgavenpost in het *sociaal beleid* is echter de opvang van kinderen en bejaarden. De gemeenten dienen hiervoor in instellingen te voorzien die deze dienstverlening kunnen bieden. Het uitbetalen van pensioenen en kinderbijslagen is een taak die de gemeenten voor de centrale overheid uitvoeren, en die volledig door de centrale overheid wordt vergoed. Wat betreft het *onderwijs* zijn zowel het centrale, het regionale als het gemeentelijke niveau bevoegd. Er is echter wel een bepaalde verdeling van de taken. De gemeenten moeten de 'folkeskole' organiseren. Dit is het basisonderwijs en het lager secundair onderwijs (in totaal 9 studiejaren). In het domein van het *cultuurbeleid* zijn de gemeenten verplicht een bibliotheek te organiseren. Tevens kunnen ze allerhande culturele activiteiten organiseren. Wat *milieu en infrastructuur* betreft staan de gemeenten in voor de afvalophaling, nutsvoorzieningen, wegen en openbaar vervoer.

De taken van *de regionale overheid* zijn taken die een groter aantal mensen vereisen, die zich, met andere woorden, op een grotere schaal afspelen. Hierbij is de belangrijkste taak van de regionale overheden de *gezondheidszorg*. Wat het *sociaal beleid* betreft staat het regionale niveau in voor de opvang van fysiek en mentaal gehandicapte mensen. In het *onderwijs* dient de regio het hoger secundair onderwijs te organiseren. In de sector *milieu en infrastructuur* bevinden de taken van de regio zich op de terreinen van de wegen, openbaar vervoer, milieu-inspectie en ruimtelijke ordening.

De taken van de *centrale overheid*:
- politie, defensie en justitie
  Wat betreft de politie valt hier op te merken dat er een verschuiving is opgetreden van de bevoegdheid over politie sinds 1930 van het lokale naar het centrale niveau.
- buitenlandse zaken en ontwikkelingshulp
- hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
- ziekteverzekering, kinderbijslag en pensioenen
  Sommige van deze taken worden wel uitgevoerd door de lokale overheden, zij worden hiervoor gecompenseerd door de centrale overheid.
- werkloosheidsverzekering en arbeidsinspectie
- bepaalde culturele activiteiten

[140] Albaek E., e.a., *Nordic local government*, Helsinki, The association of Finnish local authorities, 1996, p. 45.
[141] Bruun F. & Skovsgaard C.J., *Local determinants and central control of municipal finance: the affluent local authorities of Denmark*. In: Sharpe L.J. (ed.), The local fiscal crisis in western Europe, London, SAGE-Publications, 1981, p.31.
[142] *Municipalities and counties in Denmark. Tasks and finance*, Kopenhagen, Danish Ministry of the Interior, 1999, p.19.

- subsidies aan handel en industrie
- opvang asielzoekers

De Deense uitgangspunten inzake bestuurlijke vernieuwing.

De verdeling van de taken tussen de verschillende overheden blijft echter ook in Denemarken ter discussie staan. Zo werd er in 1996 een commissie belast met de taak de bestaande verdeling van de taken en bevoegdheden na te gaan. Het rapport van deze commissie verscheen in 1998.[143] In dit rapport worden een aantal principes voor de verdeling van taken tussen verschillende overheidsniveaus weergegeven. Hierbij stelt de commissie dat deze kunnen worden gevat in drie grote groepen van principes: nabijheid en levensvatbaarheid, besluitvormingsbevoegdheid en taakfinanciering.

De eerste groep van principes stelt dat de uitvoering van taken zo dicht mogelijk bij de burger dient te gebeuren (*nabijheid*). Bovendien dienen de taken, indien ze op een optimale manier moeten worden uitgevoerd, op dat niveau te worden uitgevoerd dat een levensvatbare grootte heeft om de betreffende taak uit te voeren (*levensvatbaarheid*). Deze eerste twee principes zouden kunnen worden samengevat onder de noemer 'subsidiariteit' zoals dit begrip in de eerste fase werd benaderd. Als bijkomend principe stelt de commissie vervolgens dat er wel altijd rekening dient te worden gehouden met het principe van de rechtszekerheid: burgers in een gelijke toestand moeten op een gelijke manier worden behandeld. Wanneer deze drie principes samen worden bekeken kunnen zich echter wel een aantal problemen stellen. Zij staan in een bepaalde verhouding tot elkaar. Wanneer men een taak zeer dicht bij de burger uitvoert zou dit bijvoorbeeld problemen kunnen stellen voor de levensvatbaarheid van het niveau waarop de taak wordt uitgevoerd. Een zeer kleine gemeente bijvoorbeeld staat zeer kort bij de burger, maar heeft voor een aantal taken geen goede schaal. Ook het principe van *rechtsgelijkheid* kan hier problemen stellen. Indien een taak dicht bij de burger wordt uitgevoerd kan dit betekenen dat er een groot aantal besturen (vb. de gemeenten) met de taakbehartiging bezig zijn. Indien burgers in verschillende gemeenten een verschillende dienstverlening krijgen kan dit een probleem betekenen voor het principe van de rechtsgelijkheid. De commissie stelt dat de verschillende principes tegen elkaar dienen te worden afgewogen, en dat er zich bij de toepassing van de principes doorheen de tijd wijzigingen kunnen voordoen.

De tweede groep van principes handelt over de besluitvormingsbevoegdheid. Hier wordt door de commissie gesteld dat de overheid van een bepaald niveau de volledige bevoegdheid over de respectieve taakdomeinen dient te bezitten (*besluitvormingsbevoegdheid*). Verder blijft echter ook de mogelijkheid om door middel van *coördinatie* een overzicht te behouden van de verschillende overheidstaken van belang. Een laatste principe voor wat betreft de besluitvormingsmogelijkheden is de *democratische controle*. Hierbij wordt het van belang geacht dat wanneer taken de beslissing inhouden over de grootte, aard, kwaliteit en verdeling van publieke goederen, deze beslissing dient te worden genomen door een rechtstreeks verkozen politiek orgaan.

De derde groep met principes staat in verband met de financiering van de taken van een bepaald niveau. Als eerste principe wordt gesteld dat de overheid die bevoegdheden over een

[143] *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor.* Betænkning I Betænkning nr. 1366, Kopenhagen, Indenrigsministeriet, 1998.

bepaald gebeid heeft, deze overheid in staat moet zijn de uitgaven die bij de taken te pas komen ook zelf te financieren. Bevoegdheden hangen volgens de commissie samen met financiële verantwoordelijkheden. Bovendien zou een overheid een zodanig deel van de uitgaven zelf moeten kunnen dragen dat ze de mogelijkheid behoudt om zelf nog prioriteiten te stellen (*neutraliteitsprincipe)*.

Financiële verhoudingen

De belangrijkste evolutie in de financiële verhoudingen tussen de niveaus heeft zich sedert 1970 afgespeeld. Sedert de Tweede Wereldoorlog kregen de lokale overheden steeds meer taken op het gebied van het sociaal beleid, de gezondheidszorg en het onderwijs. Deze werden gefinancierd door middel van 'refunds'. Dit systeem kwam erop neer dat de centrale overheid een bepaald, op voorhand vastgelegd, percentage van de uitgaven die voor een specifieke taak werden gedaan terugbetaalde. Door dit systeem werd de beslissingsbevoegdheid losgekoppeld van de financiële verantwoordelijkheid, hetgeen tot een aantal problemen leidde. Een eerste probleem bestond volgens Albæk uit de neiging om tot een overvoorziening van bepaalde publieke goederen te komen die door de 'refunds' werden gefinancierd.[144] Er is hier met andere woorden sprake van een budgetmaximalisatie door de lokale overheden. Een tweede gevolg van deze wijze van financieren is de neiging die bij de lokale overheden bestaat om vooral activiteiten te organiseren waarvan een hoog percentage werd terugbetaald, en dit dus ten nadele van activiteiten waarvan een lager percentage van de kosten werd terugbetaald of die dienen te worden gefinancierd uit eigen fiscaliteit.

Om de beslissingsbevoegdheid en de financiële verantwoordelijkheid terug bij elkaar te brengen werd de financiering via de percentsgewijze terugbetalingen sedert 1970 hoe langer hoe meer afgebouwd en vervangen door zogenaamde 'block grants' en eigen fiscaliteit.[145] Een financiering via een block grant houdt een bepaalde som geld in voor de lokale overheid. Hierbij wordt er, in tegenstelling met de refunds geen rekening gehouden met de werkelijk gedane kosten van de taak. De eigen fiscaliteit blijkt voor de gemeenten en regionale overheden de belangrijkste vorm van inkomsten te zijn geworden. In 1994 maakte de eigen fiscaliteit 54% van de inkomsten uit van de gemeenten en 62% van de inkomsten van de regionale overheden.[146] De vervanging van de refunds door block grants en eigen fiscaliteit zou de band tussen de beslissingsbevoegdheid en de financiële verantwoordelijkheid moeten versterken.

Besluit

Door de opeenvolgende staatshervormingen kreeg de Vlaamse overheid een aantal bevoegdheden met betrekking tot de lokale besturen. Vrij snel meenden de gemeenten dat de Vlaamse overheid te centralistisch optrad en dat er een andere visie op de bestuurlijke organisatie diende te komen. De Vlaamse regering moest afstappen van de overdreven en strakke regulering en streven naar complementair bestuur, overleg, een versoepeling van het toezicht en een duidelijke taak- en bevoegdheidsafbakening tussen de verschillende bestuursniveaus.

[144] Albæk E., e.a., *Nordic local government*, Helsinki, The association of Finnish local authorities, 1996, p.49.

[145] Larsson T., Nomden K. & Petiteville F. (eds.), *The intermediate level of government in European states. Complexity versus democracy?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999, p.52.

[146] *Structure and operation of local and regional demcoracy: Denmark*, Straatsburg, Council of Europe, 1998, p.20.

De gemeenten en provincies blijven echter met hun vragen zitten tot in 1999, wanneer er een pact met de gemeenten en OCMW's wordt afgesproken, en een afsprakennota met de provincies. Met het pact wil de Vlaamse regering een antwoord formuleren op de klachten van de lokale besturen. De Vlaamse overheid geeft te kennen de andere overheden als partners te willen beschouwen, in overleg te besturen, het toezicht af te zwakken en de financiën te hervormen. Toch blijft ook na dit pact de bekommernis voor een kerntakendebat bestaan.

Na de verkiezingen van 1999 geeft de nieuwe regering in haar regeerakkoord aan duidelijkheid te willen over de kerntaken van de verschillende overheden. Het kerntakendebat wordt hiermee opgestart en zou nog voor het zomerreces moeten leiden tot een bestuursakkoord tussen de verschillende bestuursniveaus. Uit deze evolutie komt de intentie naar voren om af te stappen van een hiërarchische manier van sturing tussen afgesloten bestuursniveaus waarbij de Vlaamse overheid de ondergeschikte besturen dicteert wat te doen, naar een samenwerkende overheid waarbij de verschillende niveaus elkaar als partners beschouwen en in overleg hun verschillende taken afspreken met het oog op een goed bestuur voor de burger. Deze evolutie is echter nog in volle gang, en de praktijk zal moeten uitwijzen of deze manier van werken inderdaad de beoogde doelstellingen zal bereiken.

Ook in het buitenland zijn er evoluties in de bestuurlijke organisatie merkbaar. Telkens werden enkele recente hervormingen belicht, deze hervormingen zijn vaak een bijsturing of correctie van een oude bestuurlijke herorganisatie. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van enkele elementen:

Tabel 5: Bestuurlijke hervormingen

	uitgangspunt	bestuursorganisatie	criteria
Nederland	■ te grote vierde bestuurslaag ■ verderzetten decentralisatiebeleid	■ Rijk (kabinet) ■ Provincie ■ Gemeente	■ respect voor de drieledige bestuursopbouw met eigen profiel ■ kijken naar aard van de taken
Frankrijk	Evaluatie en voortzetting van de decentralisatie van '82	■ Rijk ■ Regio's ■ Departement ■ Gemeente	■ homogene bevoegdheidspakketten ■ profiel per bestuursniveau
Denemarken	Reorganisatie vanaf jaren '70 voortzetten	■ Centrale overheid ■ Regio's ■ Gemeenten	■ nabijheid ■ levensvatbaarheid ■ rechtsgelijkheid ■ besluitvormingsbevoegdheid ■ coördinatie ■ democratische controle ■ eigen financiering

In de verschillende landen wordt er dus een verschillend uitgangspunt gehanteerd voor de herverdeling van taken en bevoegdheden. In Nederland blijkt er een bezorgdheid te bestaan over het groeiend aantal taken in de functionele regio's en wordt het decentralisatiebeleid uit

de jaren zeventig, zij het met een andere invalshoek, verdergezet. Hierbij gaat men uit van de bestuurlijke hoofdstructuur van de gemeenten, de provincies en het rijk. Deze hebben elk een eigen profiel en taken worden naargelang hun aard toebedeeld aan een niveau.

In Frankrijk wordt er eind jaren negentig een evaluatie gemaakt van de grote decentralisatie-operaties uit de jaren '80. Bij deze decentralisatie werd er getracht homogene bevoegdheids-pakketten toe te wijzen aan de niveaus aan de hand van het profiel van het niveau (de vocation dominante). In het rapport Mauroy wordt vastgesteld dat het echter heel moeilijk gebleken is om duidelijk afgebakende homogene bevoegdheidspakketten toe te wijzen. Desalniettemin wordt in het rapport gesteld dat dit een noodzakelijke voorwaarde is voor de transparantie van het bestuur en dat er in de toekomst terug werk dient te worden gemaakt van homogene bevoegdheidspakketten.

De Deense overheid begon reeds in de jaren '70 met een grote bestuurlijke reorganisatie. Eerst werden gemeenten samengevoegd om de bestuurskracht te verhogen. Daarna vond er een herverdeling van de taken en bevoegdheden plaats. Ter afsluiting werden de financiële verhoudingen en de toezichtsrelaties hervormd. Midden jaren negentig is er nood om de verdeling van de taken in de openbare sector te herbekijken. Een commissie werd belast met de studie van de verdeling van taken en bevoegdheden. Door deze commissie worden een aantal criteria uitgewerkt die de verdeling van taken en bevoegdheden zou moeten beheersen. De criteria worden gegroepeerd in drie groepen: nabijheid en levensvatbaarheid, besluitvormingsbevoegdheid en de taakfinanciering.

Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: ruimtelijke ordening

Inleiding

In deze fase wordt getracht een overzicht te geven van de ontwikkelingen die zich in de Vlaamse bestuurlijke organisatie in de sector van de ruimtelijke ordening hebben voorgedaan tijdens de jaren negentig.

Eerst zal het beleidsdomein worden omschreven. Wat wordt verstaan onder ruimtelijke ordening? Welke overheidsactiviteiten zullen worden meegenomen?

De tweede stap bestaat uit een statische analyse van de bevoegdheidsverdeling. Hier wordt als het ware een foto gemaakt van de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende bestuursniveaus in Vlaanderen. Bij de bespreking van de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende bestuursniveaus zoals deze in het decreet wordt voorgesteld staan er een aantal vragen centraal:

- Welk niveau is verantwoordelijk voor de planning en normering?
- Welk niveau is verantwoordelijk voor de beslissing?
- Welk niveau is verantwoordelijk voor de uitvoering?
- Op welke manier gebeurt deze uitvoering? (eigen dienstverlening, sturing van burgers/ private actoren, sturing van andere overheden) Bij deze vraag is vooral de manier waarop de coördinatie van de handelingen van de verschillende bestuursniveaus plaatsvindt van belang.
- Welk niveau is verantwoordelijk voor de evaluatie van het beleid? Deze vraag slaat niet op de evaluatie door een hogere overheid van het beleid van een lagere overheid, aangezien dit reeds vervat zit in de vorige vraag. Het gaat hier louter om de evaluatie van een bestuursniveau van zijn eigen beleid.

In de derde stap wordt er een dynamische analyse gemaakt van de sector. Hierbij staan de ontwikkelingen en evoluties centraal die zich gedurende de jaren negentig hebben voorgedaan. Hierbij wordt nagegaan welke formele en informele evoluties zich hebben voorgedaan, welke actoren bij deze evoluties betrokken waren en welke factoren de ontwikkelingen hebben beïnvloed.

Omschrijving van het beleidsdomein

Het voorwerp van deze analyse is de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de verschillende bestuursniveaus in Vlaanderen voor wat betreft de ruimtelijke ordening. Hierbij wordt

er uitgegaan van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999.

Het doel van de ruimtelijke ordening ligt volgens dit decreet in:

"een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit."[147]

De ruimtelijke ordening spitst zich dus niet toe op een bepaalde sector in de maatschappij, maar streeft een integrale afweging na van de belangen van de verschillende sectoren voor zover die een impact hebben op het gebruik van de ruimte. Volgens Cabus is deze visie verschillend van het oude facet-sector-model.[148] In dit model werd er een tweedeling gemaakt tussen facet-materies en sector-materies. Als voorbeeld van facet-materies haalt Cabus het economische, het culturele en het ruimtelijke aan. Onderwijs, landbouw en vervoer kunnen dan weer als voorbeeld van sector-materies worden gegeven. Binnen deze visie op ruimtelijke ordening zouden alle ruimtelijk relevante sectoren zich moeten verantwoorden aan de ruimtelijke ordening, dit door middel van een machtsconcentratie in de ruimtelijke ordening.

De vraag blijft echter hoe de afweging van de verschillende belangen dient te gebeuren: door de overheid (een verkozen raad) of moet dit overgelaten worden aan de markt. Vaak wordt hier de theorie van de marktfaling aangehaald: indien de ruimtelijke ordening wordt overgelaten aan de markt zou er een onwenselijke ruimtelijke situatie ontstaan. Echter ook het optreden van de overheid wordt in vraag gesteld: naast de marktfaling kan er immers ook sprake zijn van overheidsfaling.[149] Hierbij staat de public choice-benadering centraal. Een voorbeeld: politici kunnen niet tot een degelijke afweging van belangen komen omdat ze te veel gericht zijn op voordelen op korte termijn (gerichtheid op de volgende verkiezingen). De hiernavolgende tekst gaat echter niet op deze problematiek in en vertrekt vanuit de assumptie dat de integrale afweging van de ruimtelijke belangen van verschillende sectoren dient te gebeuren door de overheid.

Statische analyse

Planning

Een belangrijk aspect van de ruimtelijke ordening ligt, vrij letterlijk, in de planning van het beleid. Het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bevat een uitgewerkt

[147] Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, art.4

[148] Cabus P., Subsidiariteit in het nieuwe Vlaamse planningssysteem: plaatsbepaling en eerste evaluatie. In: *Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 2000, bijzonder nummer subsidiariteit en ruimtelijke planning, p.34.

[149] Zie hiervoor onder andere: Pennington M., *Planning and the political market: public choice and the politics of government failure*, London, The Athlone Press, 2000, 217 p.

planningssysteem. Enerzijds zijn er de structuurplannen, anderzijds de uitvoeringsplannen. Beide soorten plannen bevinden zich op de drie rechtstreeks verkozen bestuursniveaus.

Ruimtelijke structuurplannen

Volgens het decreet wordt onder een structuurplan een beleidsdocument verstaan dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Elk bestuursniveau maakt een structuurplan waarin de 'structuurbepalende elementen' van het niveau worden opgenomen evenals taakstellingen met betrekking tot de uitvoering van het plan. Onder structuurbepalende elementen worden elementen verstaan die de hoofdlijnen van de ruimtelijke structuur van het niveau beschrijven. Het decreet geeft er geen gedetailleerde opsomming van. In de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet houdende de ruimtelijke planning van 1996 is er wel een poging ondernomen de structuurbepalende elementen van de verschillende niveaus te omschrijven. Let wel dat het om een niet exhaustieve opsomming gaat, het zijn slechts voorbeelden:[150]

Zo worden de structuurbepalende elementen van gewestelijk belang omschreven als:
- de stedelijke gebieden, de stedelijke netwerken op internationaal en gewestelijk niveau en de grensoverschrijdende stedelijke netwerken
- het buitengebied op gewestelijk niveau: de natuurlijke structuur, de agrarische structuur, de bosstructuur, de landschappelijke structuur en de nederzettingsstructuur
- de ruimtelijk-economische structuur op gewestelijk niveau: economische knooppunten, bedrijventerreinen, luchthavens, zeehavens, treinstations voor het internationale treinverkeer en de internationaal georiënteerde logistieke parken.
- de lijninfrastructuren op gewestelijk niveau: wegen, waterwegen, spoorwegen, pijpleidingen en hoogspanningsleidingen van gewestelijk belang.

De structuurbepalende elementen van provinciaal belang:
- stedelijke netwerken op provinciaal niveau
- ecologische infrastructuur: zones die van ecologisch belang zijn, maar niet tot het gewestelijk belang behoren
- de nederzettingsstructuur
- elementen van provinciaal belang van de landschappelijke structuur
- de kleinhandel van provinciaal belang
- de economische activiteiten van provinciaal belang
- de toeristische en recreatieve infrastructuur van provinciaal belang
- de lijninfrastructuren van provinciaal belang: wegen, waterwegen, spoorwegen, pijpleidingen en hoogspanningsleidingen

Structuurbepalende elementen van gemeentelijk belang:
- bebouwde ruimte op gemeentelijk niveau
- gemeentelijke economie
- de natuur in de bebouwde omgeving
- de elementen van gemeentelijk belang van de landschappelijke structuur
- toeristische en recreatieve infrastructuur van gemeentelijk belang
- wegeninfrastructuur van gemeentelijk belang

[150] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 360 (1995-1996) – Nr. 1, *Ontwerp van decreet houdende de ruimtelijke planning*, p.6.

De taakstellingen kunnen opdrachten inhouden voor de andere (lagere) overheden (vb. het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen kan een taakstelling inhouden voor de provincies en gemeenten).

Een structuurplan bestaat uit drie delen: een bindend gedeelte, een richtinggevend gedeelte en een informatief gedeelte. Het bindend gedeelte is een gedeelte waarvan niet mag worden afgeweken door het niveau zelf, noch door de lagere niveaus. Van het richtinggevende gedeelte van een structuurplan mag niet worden afgeweken door de overheid of de lagere overheden tenzij hiervoor dringende redenen zijn. Het informatief gedeelte heeft als dusdanig geen bindende gevolgen voor het niveau zelf of voor andere overheden.

De structuurplannen van de verschillende niveaus staan niet los van elkaar: er is een zekere planhiërarchie. Zo dient het provinciaal structuurplan zich te richten naar het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, en dient het gemeentelijk structuurplan zich te richten naar het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en het provinciaal structuurplan van de provincie waarin de gemeente ligt. Belangrijk is de vaststelling dat de burger nooit rechtstreeks kan worden gebonden door de structuurplannen. Het zijn enkel overheden die kunnen worden gebonden door de structuurplannen.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen

Evenals bij de structuurplannen dienen er ook op de drie bestuursniveaus uitvoeringsplannen te worden gemaakt, ter uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen. In tegenstelling tot de structuurplannen hoeven deze echter niet het volledige grondgebied van het niveau te beslaan. Een uitvoeringsplan bevat: een grafisch plan met de weergaven van het gebied waarop het betrekking heeft, stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de bestemming, inrichting en beheer van het gebied, een weergave van de feitelijke en juridische toestand, de relatie met de ruimtelijke structuurplannen waarvan ze de uitvoering is en een lijst van voorschriften die strijdig zijn met het uitvoeringsplan dat wordt opgeheven.

Evenals bij de structuurplannen is er bij de uitvoeringsplannen sprake van een planhiërarchie. De planhiërarchie bij de uitvoeringsplannen is echter van een andere aard dan deze van de structuurplannen. In tegenstelling tot structuurplannen kunnen uitvoeringsplannen immers wel bindende bepalingen voor burgers bevatten: uitvoeringsplannen hebben verordenende kracht voor wat betreft het grafische plan en de stedenbouwkundige voorschriften. Op de uitvoeringsplannen is dan ook de klassieke hiërarchie van de normen van toepassing. Toch wordt er ook nog eens in het decreet vermeld dat de provinciale uitvoeringsplannen niet mogen afwijken van de gewestelijke uitvoeringsplannen, en dat de gemeentelijke uitvoeringsplannen niet mogen afwijken van de gewestelijke en de provinciale uitvoeringsplannen. Theoretisch gezien kan dit echter geen probleem scheppen aangezien de lagere structuurplannen steeds in overeenstemming dienen te zijn met de hogere structuurplannen, en een uitvoeringsplan als uitvoering van een structuurplan wordt opgesteld. Er is dus sprake van een 'doorwerking' van de hogere structuurplannen in de lagere uitvoeringsplannen.

Toch moet de planningshiërarchie worden genuanceerd. Het opmaken van plannen op de drie bestuursniveaus zou volgens het decreet immers moeten steunen op het subsidiariteitsbeginsel. De toepassing van dit beginsel in de ruimtelijke ordening wordt in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen als volgt omschreven:

"Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat elke inzake ruimtelijke ordening bevoegde overheid zich bezighoudt met die materies die geëigend zijn om op het bewuste niveau geregeld te worden. Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau. Een beslissing op een hoger niveau is te verantwoorden als het belang en/of de reikwijdte ervan het lagere niveau duidelijk overstijgt. Een hoger niveau treedt slechts op voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door het lager niveau kunnen worden verwezenlijkt."[151]

Bij deze begripsomschrijving stelt zich nu natuurlijk de vraag welke de materies zijn die "geëigend zijn om op het bewuste niveau te worden geregeld". Welke zijn, met andere woorden, de kerntaken van de verschillende niveaus op vlak van de ruimtelijke planning? Reeds bij de structuurplanning werd gesteld dat elke niveau in zijn structuurplan de structuurbepalende elementen van het betreffende niveau diende op te nemen, maar wat deze structuurbepalende elementen precies waren werd er niet verduidelijkt. Wel werd er in de memorie van toelichting een niet limitatieve opsomming gegeven van hetgeen hieronder kon worden verstaan. De verschillende niveaus hebben, wat ruimtelijke ordening betreft, een 'open taakstelling'. Vandevyvere meent dat het een goede zaak is geweest van de decreetgever om "geen lijstjes van onderwerpen" in het decreet weer te geven.[152] Volgens Vandevyvere is de taakverdeling immers een dynamisch gegeven en is het nodig dat daar wat speling op kan zitten.

Verder meent Vandevyvere dat het omwille van drie redenen mogelijk is om tot een goede toepassing van het subsidiariteitsbeginsel te komen.[153] Ten eerste zijn de uitvoeringsplannen, in tegenstelling tot de structuurplannen, niet gebiedsdekkend. Ten tweede kan elke niveau selectief optreden wat de onderwerpen van zijn planning betreft. Zaken die beter op een ander niveau worden geregeld kunnen overgelaten worden aan dat niveau. Ten slotte kan een niveau variëren in de mate van detail. Hoe minder gedetailleerd een niveau optreedt, hoe meer beleidsruimte er blijft voor de lagere niveaus.

Grondbeleidsplan

Het grondbeleidsplan wordt opgesteld op het Vlaamse niveau en heeft een coördinerende en ondersteunende rol ten aanzien van diverse sectoren die een invloed hebben op het grondbeleid of sterk afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van gronden.[154] Het grondbeleidsplan is een strategisch plan dat vertrekt van het bestaande beleid en zo tracht een visie te ontwikkelen op korte, middellange en lange termijn. Het grondbeleidsplan bevat geen rechtstreeks bindende bepalingen voor de provincies of gemeenten. Wel houden de gemeenten een register bij van alle onbebouwde percelen in het woongebied.

[151] Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

[152] Vandevyvere W., De werking van het planningssysteem van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening. In: *Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 2000, bijzonder nummer subsidiariteit in de ruimtelijke planning, p.17.

[153] Vandevyvere W., De werking van het planningssysteem van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening. In: *Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 2000, bijzonder nummer subsidiariteit in de ruimtelijke planning, p.18.

[154] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.1, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, p.40.

Jaarprogramma

Er worden jaarprogramma's gemaakt door het gewest, de provincie en de gemeente. In deze programma's wordt het voorgenomen beleid voor wat betreft ruimtelijke ordening voor het komende jaar te kennen gegeven.

Advisering

De verschillende bestuursniveaus kunnen bij hun plannings- en normeringstaken advies inwinnen. Enerzijds zijn er in het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening specifieke adviesorganen ingericht, anderzijds zijn er de ambtenaren van ruimtelijke ordening die onder meer een aantal adviserende taken opnemen.

De Vlaamse, provinciale en gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening

In het kader van de ruimtelijke ordening bestaan er een aantal adviesorganen op de drie niveaus: met name de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening, de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening en de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening. De belangrijkste taak van deze adviescommissies ligt in de advisering bij het opstellen van de ruimtelijke structuurplannen en de uitvoeringsplannen. De leden van deze adviescommissies zijn deskundigen op het gebied van ruimtelijke ordening, desalniettemin worden zij voorgedragen door organisaties die een belang hebben in de ruimtelijke ordening.[155]

Naast de advisering van de commissies voor ruimtelijke ordening stelt het decreet dat er tevens advies dient te worden ingewonnen van een aantal andere (advies)raden en instellingen. Voor het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen dient er bijvoorbeeld advies te worden ingewonnen bij de Milieu- en Natuurraad, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de provincieraden, de gemeenteraden en de door de Vlaamse regering aan te duiden administraties en instellingen. Deze adviezen kunnen zorgen voor een afstemming van de structuurplannen van de verschillende niveaus.

Een belangrijk aspect voor de coördinatie van verschillende ruimtelijke structuurplannen van hetzelfde niveau (vb. van twee naburige gemeenten) is de mogelijkheid van een provincie of gemeente om advies uit te brengen tijdens de opmaak van het structuurplan van een naburige gemeente of provincie.

De ambtenaren van ruimtelijke ordening

Naast de adviescommissies spreekt het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening tevens over een aantal ambtenaren: de planologische ambtenaar (gewest), de steden-

[155] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.1, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, p.11.

bouwkundige inspecteur (gewest) en de stedenbouwkundige ambtenaar (gewest, provincie en gemeente).[156] Deze ambtenaren hebben ook bepaalde adviserende taken.

De gewestelijke planologische ambtenaar

De adviserende taken van de gewestelijke planologische ambtenaar zijn[157]:

- Het bijwonen van de Vlaamse commissie voor ruimtelijke ordening met raadgevende stem.
- Advies uitbrengen aan het college van burgemeester en schepenen over het voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.
- Advies uitbrengen aan het college van burgemeester en schepenen over het planologisch attest.
- Advies uitbrengen aan de Vlaamse regering over het voorstel van de gemeenteraad tot behoud van de oude BPA's en APA's van voor de vaststelling van het gewestplan.
- Voorstel formuleren aan de Vlaamse regering inzake de vaststelling dat een gemeente niet langer voldoet aan de vereisten om zelf vergunningen te verlenen.

De gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur

De adviserende taken van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur zijn[158]:

- Advies uitbrengen bij de Vlaamse regering met betrekking tot de aanstelling van een deeltijdse stedenbouwkundige ambtenaar in gemeenten met minder dan 7500 inwoners.
- Advies uitbrengen aan de provincie voor de vaststelling van provinciale stedenbouwkundige verordeningen door de provincieraad met betrekking tot de verenigbaarheid van de provinciale stedenbouwkundige verordeningen met de gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen.
- Advies uitbrengen aan de gemeente voor de vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen en verkavelingsverordeningen door de gemeenteraad met betrekking tot de verenigbaarheid van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen met de gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen.
- Verslag uitbrengen aan het college van burgemeester en schepenen met betrekking tot het vergunningenregister.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt advies uit aan het college van burgemeester en schepenen over de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning indien hij hierom wordt verzocht.[159]

[156] Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, Hoofdstuk IV

[157] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.1, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, p.17.

[158] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.1, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, p.17.

[159] Hubeau B. (Ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, Die Keure, 1999, p.67.

De gemeentelijke en provinciale stedenbouwkundige ambtenaar

De gemeentelijke en provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wint de wettelijk bepaalde adviezen in.[160]

Beslissing

De beslissingsfase in de beleidscyclus duidt het moment van de officiële beslissing aan. Welke overheid, en welke instelling van deze overheid, neemt de formele beslissingen. In het kader van de ruimtelijke ordening kan dit belangrijke consequenties hebben aangezien niet altijd dezelfde overheid de formele beslissing neemt dan degene die de planning maakt, hetgeen tot mogelijke conflicten kan leiden tussen de verschillende overheidsniveaus.

Ruimtelijke structuurplannen

De Vlaamse regering neemt de beslissing tot opmaak van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en stelt het structuurplan definitief vast. Het bindende gedeelte dient bekrachtigt te worden door het Vlaams Parlement.

De provincieraad beslist tot het opmaken van het provinciaal ruimtelijk structuurplan waarna de bestendige deputatie de nodige maatregelen tot opmaak van het structuurplan neemt. De provincieraad stelt het structuurplan voorlopig vast, en na de bepaalde adviesprocedure wordt het structuurplan door de provincieraad definitief vastgesteld. De uiteindelijke formele beslissing over het structuurplan dient echter door de Vlaamse regering te worden genomen. De Vlaamse regering beschikt over een termijn van zestig dagen om het plan al dan niet goed te keuren. Indien de Vlaamse regering binnen deze termijn geen beslissing neemt kan de bestendige deputatie van de betrokken regering de Vlaamse regering rappelleren. Indien de Vlaamse regering na twintig dagen volgend op het versturen van deze brief nog geen beslissing heeft genomen wordt het structuurplan geacht te zijn goedgekeurd.

De beslissing tot opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt genomen door de gemeenteraad. Na deze beslissing is het college van burgemeester en schepenen gelast de nodige maatregelen tot opmaak van het structuurplan te nemen. Na de voorgeschreven adviesprocedure stelt de gemeenteraad het structuurplan vast en stuurt het, bij het bestaan van een provinciaal ruimtelijk structuurplan, ter goedkeuring naar de bestendige deputatie. Indien deze na zestig dagen geen beslissing heeft genomen kan de gemeente de bestendige deputatie rappelleren. Wanneer de bestendige deputatie na twintig dagen nog geen beslissing heeft genomen wordt het gemeentelijk structuurplan ter goedkeuring verzonden naar de Vlaamse regering. Hier geldt weer dezelfde redenering: de Vlaamse regering heeft zestig dagen de tijd om het structuurplan al dan niet goed te keuren. Na deze termijn kan ze eventueel wordt gerappelleerd. Wanneer ze twintig dagen na het versturen van de rappelbrief nog geen beslissing heeft genomen wordt het gemeentelijk structuurplan geacht te zijn goedgekeurd.

[160] Hubeau B. (Ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, Die Keure, 1999, pp.67-68.

Indien de provincie waartoe de gemeente behoort nog geen provinciaal ruimtelijk structuurplan heeft opgesteld wordt het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan onmiddellijk naar de Vlaamse regering gezonden.

Zowel bij de formele beslissing over het provinciaal ruimtelijk structuurplan als bij de beslissing over het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan wordt gebruik gemaakt van de rechtsfiguur van de 'stilzwijgende goedkeuring'. Indien de overheid die de formele beslissing dient te nemen, in casu de Vlaamse regering of de bestendige deputatie, niet binnen de gestelde termijn het betreffende ruimtelijk structuurplan goed- of afkeurt (het zogenaamde 'stilzitten van het bestuur') wordt het geacht te zijn goedgekeurd. De Raad van State merkt op dat deze rechtsfiguur gehanteerd kan worden om de autonomie van territoriaal gedecentraliseerde besturen veilig te stellen bij verzuim, onzorgvuldigheid en traagheid van de toezichthoudende overheid.[161] Volgens de Raad van State is dit beginsel verenigbaar met het autonomiebeginsel zoals het in artikel 162 van de Grondwet staat, op voorwaarde dat er een positief gevolg uit voortvloeit voor de onder toezicht staande overheid. Met andere woorden: bij het verstrijken van de termijn kan er enkel in een stilzwijgende goedkeuring worden voorzien, niet in een stilzwijgende afkeuring.

Alhoewel het beginsel van de stilzwijgende goedkeuring waarborgen inhoudt voor de territoriaal gedecentraliseerde besturen meent de Raad van State toch dat er ook enkele nadelen aan het gebruik van het beginsel zijn verbonden. Zo stelt de Raad van State dat een veelvuldige toepassing van het beginsel kan leiden tot rechtsonzekerheid, en bovendien wordt een stilzwijgende goedkeuring, omdat ze stilzwijgend is, niet gemotiveerd. Aangezien de plannen bindende bepalingen kunnen bevatten heeft de figuur van de stilzwijgende goedkeuring op voorgaande beginselen een negatieve invloed.

Een andere opmerking van de Raad van State betreft het onderwerp van de goedkeuringsbevoegdheid. In het decreet komt niet duidelijk naar voren of de goedkeuringsbevoegdheid enkel betrekking heeft op de overeenstemming van een structuurplan met hogere structuurplannen, of dat er ook getoetst mag worden aan de overeenstemming van de structuurplannen met deze van naburige gemeenten of provincies. Eerder werd in deze tekst reeds opgemerkt dat een belangrijke rol in deze problematiek is weggelegd in de advisering van de naburige gemeenten en provincies in de opmaak van het ruimtelijk structuurplan.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen

Voor de formele beslissing over de ruimtelijke uitvoeringsplannen wordt een gelijkaardige redenering gevolgd als bij de ruimtelijke structuurplannen: ook hier wordt gebruik gemaakt van de figuur van de stilzwijgende goedkeuring. Het belangrijkste verschil met de procedure voor de structuurplannen ligt in de termijn. De Vlaamse regering beslist over het opmaken van de Vlaamse ruimtelijke uitvoeringsplannen en legt deze vast. De provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt door de bestendige deputatie en vastgelegd door de provincieraad. De provinciale uitvoeringsplannen dienen te worden goedgekeurd binnen de gestelde termijnen door de Vlaamse regering. Indien de termijnen worden overschreden worden de uitvoeringsplannen geacht stilzwijgend te zijn goedgekeurd. De gemeentelijke ruimte-

[161] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr. 1, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, p. 90.

lijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt door het college van burgemeester en schepenen en worden vastgesteld door de gemeenteraad. Het gemeentelijk uitvoeringsplan dient te worden goedgekeurd door de bestendige deputatie binnen de gestelde termijnen. Indien er sprake is van stilzitten door de bestendige deputatie worden de uitvoeringsplannen doorgezonden naar de Vlaamse regering. Ook deze laatste is gebonden door termijnen. Indien deze zich niet binnen de gestelde termijnen uitspreekt over de uitvoeringsplannen worden ze geacht stilzwijgend te zijn goedgekeurd. Voor de uitvoeringsplannen zijn de opmerkingen van de Raad van State over de figuur van de stilzwijgende goedkeuring nog belangrijker: deze binden immers rechtstreeks de burger en vormen de basis voor de toekenning van stedenbouwkundige vergunningen en onteigeningen.

Uitvoering

Voor de uitvoering van het ruimtelijk ordeningsbeleid worden een aantal instrumenten gehanteerd. Enerzijds kan het gaan om instrumenten die gericht zijn op het aansturen van, anderzijds worden er door de bestuursniveaus instrumenten gehanteerd om andere bestuursniveaus aan te sturen.

Instrumenten ter sturing van burgers

Er komen in het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening drie soorten instrumenten ter sturing van burgers voor: juridische, economische en communicatieve.

Juridische:
- stedenbouwkundige verordeningen
- verkavelingsverordeningen
- recht van voorkoop
- onteigening
- rooilijnplannen
- ruil- en herverkavelingsplannen
- stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen
- handhavingsmaatregelen

Economische:
- Betalen van planschade
- Heffen van planbaten
- Fiscale maatregelen

Communicatieve:
- Algemene informatieverstrekking
- Het stedenbouwkundig attest en uittreksel
- Het planologisch attest

In de volgende paragrafen worden deze instrumenten bondig besproken.

Stedenbouwkundige verordeningen

Stedenbouwkundige verordeningen kunnen allerhande voorschriften bevatten van stedenbouwkundige aard. Ze kunnen worden vastgesteld door het gewest, de provincie of door de gemeente, elk voor zijn eigen gebied. Op deze verordeningen is de hiërarchie van de normen van toepassing: de verordeningen van de provincie mogen niet strijdig zijn met deze van het gewest, de verordeningen van de gemeente mogen niet strijdig zijn met deze van de provincie en het gewest. De verordeningen van een lager niveau in de hiërarchie kunnen de hogere verordeningen wel aanvullen, verfijnen of verstrengen. Indien een hoger niveau nieuwe stedenbouwkundige verordeningen vaststelt dient het lagere niveau zijn eigen verordeningen aan te passen aan deze hogere verordeningen.

Er is echter niet enkel een hiërarchische verhouding tussen de stedenbouwkundige verordeningen van de verschillende niveaus, maar ook tussen de stedenbouwkundige verordeningen en de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Hier gaat het dan voornamelijk om verordeningen en uitvoeringsplannen op hetzelfde niveau: zo dienen gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen in overeenstemming te zijn met de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening zijn er slechts weinig voorbeelden te vinden van conflicten tussen hogere ruimtelijke uitvoeringsplannen en lagere stedenbouwkundige verordeningen.[162]

Verkavelingsverordeningen

Verkavelingsverordeningen kunnen de aanvrager van een verkaveling technische en financiële lasten opleggen. Onder deze lasten worden bijvoorbeeld werken verstaan die de aanvrager dient uit te voeren (vb. het aanleggen van riolering) of de financiering van deze werken indien de gemeente deze moet uitvoeren.[163] Ze kunnen worden vastgesteld door het gewest of de gemeente, elk voor hun grondgebied, maar niet door de provincie.

Recht van voorkoop

Wanneer een ruimtelijk uitvoeringsplan definitief is vastgelegd kunnen de bestuursniveaus een recht van voorkoop doen gelden, hetzij bij een aantal door het decreet bepaalde uitzonderingen, bij de verkoop van een onroerend goed dat gelegen is in de zone die als dusdanig in het ruimtelijk uitvoeringsplan werd aangeduid. Het recht van voorkoop moet binnen de vijf jaar na de inwerkingtreding van het uitvoeringsplan worden uitgeoefend. Deze termijn van vijf jaar zou ervoor moeten zorgen dat de overheden snel werk maken van de uitvoering van de uitvoeringsplannen.[164]

[162] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr. 1, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, p. 39.

[163] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr. 1, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, p. 39.

[164] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr. 1, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, p. 41.

Onteigening

De overheid heeft de mogelijkheid ter uitvoering van de ruimtelijke uitvoeringsplannen onroerende goederen te verwerven door middel van onteigeningen. In het kader van onteigeningen kunnen ook ter uitvoering van de ruimtelijke uitvoeringsplannen onteigeningsplannen worden opgesteld. Deze onteigeningsplannen moeten uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van de uitvoeringsplannen worden opgesteld.

Rooilijnplannen

Ter uitvoering van ruimtelijke uitvoeringsplannen worden er rooilijnplannen opgesteld door het gewest, de provincie of de gemeente. Met een rooilijn wordt de scheidingslijn of de grens bedoeld tussen de openbare weg en de aangrenzende private eigendommen. Het juist afbakenen van de rooilijnen voorkomt de inname van de openbare weg door particulieren en laat de overheid toe rechttrekkingen en verbeteringen aan de openbare weg uit te voeren.[165]

Ruil- en herverkavelingsplannen

Een ruil- of herverkavelingsplan wordt opgesteld ter uitvoering van een ruimtelijk uitvoeringsplan en heeft als doel percelen zodanig te herschikken dat een optimaler en evenwichtiger grondgebruik mogelijk is. Ze kunnen worden opgemaakt door het gewest, de provincie en de gemeente.

Stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen

Het decreet somt een aantal activiteiten op waarvoor een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning is vereist. De aanvraag tot een vergunning moet worden ingediend bij het college van burgemeester en schepenen. Enkel indien het aanvragen betreft ingediend door een publiekrechtelijk rechtspersoon, of aanvragen die betrekking hebben op werken of handelingen in het openbaar belang beslist de Vlaamse regering. Op deze regeling is een uitzondering die zal worden besproken in het gedeelte rond sturing van andere overheden. De vergunningverlenende overheid kan nog bepaalde lasten opleggen aan de aanvrager die in verhouding zijn tot het project. Er staat tevens een bepaalde termijn op de geldigheidsduur van de vergunningen: indien de aanvrager bepaalde activiteiten niet binnen de gestelde termijnen aanvat komt de vergunning te vervallen.

Handhavingsmaatregelen

In het decreet worden een aantal stedenbouwmisdrijven en hun straf opgesomd. De misdrijven kunnen door een aantal ambtenaren worden opgespoord en vastgesteld. De strafrechtelijke handhaving als zodanig is een zaak voor de rechterlijke macht.

[165] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.1, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, p.45.

Naast de straf is er ook sprake van herstelmaatregelen. De rechtbank kan bevelen:
- de plaats in zijn oorspronkelijke staat te herstellen of het strijdige gebruik te staken;
- en/of bouw- of aanpassingswerken uit te voeren;
- en/of een geldsom te betalen gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen.

Ook kan er een onmiddellijke staking van de in overtreding verrichtte werken of handelingen worden geëist indien bepaalde handelingen als misdrijf in het decreet worden omschreven.

Een laatste juridische instrument is de mogelijkheid tot transactie/regularisatie.

Vergoeden van planschade/heffen van planbaten

Een planschadevergoeding wordt betaald indien er sprake is van een perceel dat, op basis van het inwerkingtreden van een ruimtelijk uitvoeringsplan, niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen terwijl het de dag voor het inwerkingtreden van het ruimtelijk uitvoeringsplan hiervoor wel in aanmerking kwam. De planschade is eigenlijk een vergoeding voor het verlies dat de eigenaar van het perceel heeft geleden.[166] Planschade kan als instrument worden gehanteerd door de drie bestuursniveaus.

Echter ook de tegengestelde redenering wordt in het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening gevolgd: er kan immers niet enkel planschade optreden bij het in werking treden van een uitvoeringsplan, maar ook planbaten zijn mogelijk. De overheid kan dan ook, indien een perceel een aanzienlijke waardeverhoging heeft gekregen door het in werking treden van een uitvoeringsplan, planbaten heffen.[167] De planbaten worden echter niet, zoals de planschade, door ieder bestuursniveau gehanteerd. Zij worden geïnd door het Vlaamse niveau, en vervolgens volgens een bepaalde verdeelsleutel over de verschillende niveaus verdeeld.

Fiscale maatregelen

Op het gebied van de ruimtelijke ordening hebben de gemeenten mogelijkheden om in inkomsten uit de eigen fiscaliteit te voorzien. De gemeenten kunnen immers een jaarlijkse belasting heffen op niet-bebouwde percelen gelegen in een niet-vervallen verkaveling en op niet-bebouwde gronden gelegen in gebieden bestemd voor wonen en industrie volgens het plannenregister en palend aan de openbare weg.

Algemene informatieverstrekking

Naast enkele specifieke regelingen die in de volgende paragrafen worden besproken geldt in de context van de ruimtelijke ordening natuurlijk ook de wetgeving op de openbaarheid van

[166] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr. 1, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, p. 45.

[167] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr. 1, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening*, p. 48.

bestuur. Deze heeft als gevolg dat het voor de burger mogelijk is inzage te bekomen in, of een uittreksel te bekomen van, de ruimtelijke structuurplannen, de ruimtelijke uitvoeringsplannen, de rooilijnplannen, de verordeningen, het plannen- en vergunningenregister en de stedenbouwkundige- en verkavelingsvergunningen.

Stedenbouwkundig uittreksel en attest

Het stedenbouwkundig uittreksel is een document met een louter informatieve waarde. Het bevat informatie uit het plannen- en vergunningenregister.

Het stedenbouwkundig attest heeft niet enkel informatieve waarde. Het wordt afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen op basis van een plan en geeft aan of het overwogen project in aanmerking komt voor een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning. Het stedenbouwkundig attest is zes maanden geldig, behoudens wijzigingen in het ruimtelijk uitvoeringsplan of regelgeving. Wanneer een stedenbouwkundig attest gunstig oordeelt over de toekenning van een vergunning kan deze in de periode van zes maanden niet worden geweigerd.

Planologisch attest

Het planologisch attest kan aangevraagd worden door bedrijven die milieuvergunningsplichtig en zonevreemd zijn. Het wordt verleend door het college van burgemeester en schepenen en is een informatief document. Het geeft aan of de overheid van zin is om wijzigingen aan te brengen in de bestaande uitvoeringsplannen. Zodoende kan het betreffende zonevreemde bedrijf oordelen over al dan niet uit te voeren investeringen.

Instrumenten ter sturing van andere bestuursniveaus

In het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening zijn er niet enkel instrumenten ter sturing van burgers of private actoren van belang. Aangezien er meerder bestuursniveaus actief zijn in het beleid is het tevens van belang dat deze op een gecoördineerde manier te werk gaan. Coördinatiemogelijkheden kunnen worden gevat in drie verschillende metaforen: de hiërarchie, de markt en het netwerk. In de praktijk zullen niet enkel instrumenten uit een mogelijke metafoor worden gehanteerd, maar wordt er een instrumentenmix gehanteerd van instrumenten uit de drie verschillende metaforen. Bovendien zijn er een aantal coördinatie-instrumenten die niet gemakkelijk tot een van de drie coördinatiemechanismen kunnen worden gerekend. Een voorbeeld hiervan is het convenant.

Toezicht

Eerder werden in deze tekst reeds een aantal vormen van toezicht vermeld: onder meer bij de ruimtelijke structuurplannen, de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de verordeningen werd de beslissing niet genomen door het bestuursniveau dat het plan of de verordening heeft voorbereid. Zo zijn bijvoorbeeld de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen onderworpen aan de goedkeuring van de bestendige deputatie (indien er een provinciaal ruimtelijk structuurplan

is). De provinciale ruimtelijke structuurplannen, op hun beurt, zijn onderworpen aan de goedkeuring van de Vlaamse regering.

Beroep

Mogelijkheden tot beroep tegen de beslissing van een bestuursniveau bij een ander bestuursniveau kan ook worden gezien als een manier om tot coördinatie van de handelingen van de verschillende bestuursniveaus te komen. Het wellicht belangrijkste gebruik van de mogelijkheid tot beroep is deze tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen over de aanvraag tot een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning, of een stilzwijgende weigering hiervan.

Het beroep kan worden ingediend door de aanvrager van de vergunning, maar ook door derden, stedenbouwkundig inspecteurs en instellingen die advies hebben uitgebracht, en dient te worden ingediend bij de bestendige deputatie. De beslissing van de bestendige deputatie kan worden geschorst door de stedenbouwkundig inspecteur. Deze schorsing bestaat echter enkel uit een wettigheidstoezicht, niet uit een opportuniteitstoezicht. De Vlaamse regering kan de geschorste beslissing vernietigen, bevestigen of wijzigen.

Een belangrijk element voor de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen is het zogenaamde terugvalscenario. Reeds meermaals is in deze tekst gesteld dat, behalve voor enkele uitzonderingen, het college van burgemeester en schepenen bevoegd is voor de toekenning van de stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen. Om deze bevoegdheid te krijgen, en te behouden, dient de betreffende gemeente echter te voldoen aan een aantal vereisten: de gemeente moet beschikken over een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan, gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren, een vastgesteld vergunningenregister, een vastgesteld plannenregister en een register van onbebouwde percelen. Gemeenten hebben tot vijf jaar na de inwerkingtreding van het decreet de tijd om aan deze vereisten te voldoen. Indien dit niet het geval is worden de vergunningen niet uitgereikt door de gemeente, maar door de bestendige deputatie. Indien gemeenten binnen de vijf jaar aan deze voorwaarden voldoen, maar op een bepaald ogenblik niet meer in regel zijn met deze bepalingen verliest de gemeente alsnog haar bevoegdheid zelfstandig vergunningen uit te reiken.

Regulatie en omzendbrieven

Een derde vorm van coördinatie bestaat uit regulatie door de hogere bestuursniveaus. Deze laatste kunnen immers in allerhande regelgeving voorzien waaraan bij het stellen van bepaalde handelingen door de lagere bestuursniveaus moet worden voldaan. Zo is er bijvoorbeeld een uitgebreide reglementering rond de opstelling van de plannen- en vergunningenregisters door de gemeenten.[168]

De wetgeving rond de ruimtelijke ordening wordt tevens door de Vlaamse regering verduidelijkt door een hele reeks omzendbrieven.

[168] Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 houdende de bepaling van nadere regels voor de opmaak en de actualisering van het plannenregister.

Subsidiëring

Door middel van het uitkeren van subsidies tracht de Vlaamse regering de andere bestuursniveaus op eenzelfde lijn te krijgen voor wat betreft de uitvoering van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Zo zijn er specifieke subsidies die worden uitgekeerd wanneer de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren deelnemen aan het opleidingsprogramma voor stedenbouwkundige ambtenaren of de reguliere opleiding voor ruimtelijke ordening. Kleine gemeenten (< 10000 inwoners) kunnen een subsidie ontvangen om de loonkosten van de stedenbouwkundig ambtenaar op te vangen.[169] Ook kunnen gemeenten subsidies ontvangen voor de opmaak van het eerste plannen- en vergunningenregister.[170]

Informatievoorziening

Het voorzien van informatie kan ook een manier zijn om verschillende overheidsniveaus aan te sturen. Gemeenten kunnen wat ruimtelijke ordening betreft informatie verkrijgen op een website van de Administratie Ruimtelijke Ordening en Huisvesting. Ook de verschillende omzendbrieven kunnen in deze categorie worden geplaatst.

Opleiding en vorming

Eerder werd reeds gesteld dat er een specifieke subsidie werd uitgekeerd voor de opleiding van gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren. De gemeentelijke ambtenaren kunnen deze opleiding volgen bij onderwijsinstellingen, maar er wordt ook een opleiding georganiseerd door de Administratie Ruimtelijke Ordening en Huisvesting. Deze laatste opleiding staat niet enkel open voor gemeentelijke ambtenaren. Ook provinciale ambtenaren en ambtenaren die nog niet beschikken over het diploma ruimtelijke ordening kunnen aan deze opleiding deelnemen.

Evaluatie

Ter evaluatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid kan elk jaar een jaarverslag worden opgesteld. Dit jaarverslag vermeld alle initiatieven die werden genomen ter uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen.

Overzichtsmatrix

[169] Besluit van de Vlaamse regering van 16 november 2001 tot bepaling van de voorwaarden voor toekenning van subsidies aan gemeenten voor de opleiding van gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren en voor de betaling van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren in kleine gemeenten.

[170] Besluit van de Vlaamse regering van 22 juni 2001 tot bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van subsidies aan gemeenten voor de opmaak van het eerste vergunningenregister en het eerste plannenregister.

Tabel 6: Overzicht instrumenten ruimtelijke ordening

	Planning Normering Advisering	Bepaling Beslissing	Uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienst-verlening	Sturing van burgers of private actoren	Sturing van andere overheden	
EU						
Rijk						
Vlaanderen	■ decretale bevoegdheden ■ ruimtelijke structuurplan vlaanderen ■ ruimtelijke uitvoeringsplannen ■ jaarprogramma ■ grondbeleidsplan ■ VLACORO ■ ambtenaren van ruimtelijke ordening	■ RSV ■ Vlaamse ruimtelijke uitvoeringsplannen ■ provinciale structuurplannen ■ provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen ■ (-gemeentelijke structuurplannen) ■ (-gemeentelijke uitvoeringsplannen)		■ stedenb. verg. ■ verkavelingsverg. ■ planschade ■ planbaten ■ voorkoop ■ onteigening ■ rooilijnplan ■ ruilverkav.plan	■ wettigheidstoezicht van de gew. sted. inspecteur op de beslissing van de bestendige deputatie ■ regulatie ■ omzendbrieven ■ subsidiëring ■ informatievoorz. ■ opleiding ■ vorming ■ overleg	jaarverslag

	Planning Normering Advisering	Bepaling Beslissing	Uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienst-verlening	Sturing van burgers of private actoren	Sturing van andere overheden	
Provincies	■ provinciaal ruimtelijk structuurplan ■ provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen ■ jaarplan ■ PROCORO	■ gemeentelijke structuurplannen ■ gemeentelijke uitvoeringsplannen		■ stedenb. ver. ■ planschade ■ voorkoop ■ onteigening ■ rooilijnplan ■ ruilverkav.plan	■ beroep bij de bestendige deputatie ■ overleg	jaarverslag
Gemeenten	■ gemeentelijk structuurplan ■ gemeentelijke uitvoeringsplannen ■ jaarplan ■ GECORO			■ stedenbouwk. verordeningen ■ verkavelingsverg. ■ planschade ■ voorkoop ■ onteigening ■ rooilijnplan ■ ruilverkav.plan ■ stedenb.verg. ■ verkav.verg. ■ fiscale maatregel. ■ alge. Info ■ sted. uittreksel ■ sted. attest ■ plan. Attest		jaarverslag

Dynamische analyse

In de analyse die nu volgt wordt getracht een beeld te geven van de formele en, eventuele, informele evoluties die zich gedurende de jaren negentig hebben voorgedaan. Voor wat betreft de formele evoluties zijn natuurlijke de decreten van 1996 en 1999 van belang. Tevens wordt getracht eventuele factoren naar voren te kunnen halen die van invloed zijn geweest op deze evoluties.

Formele en informele ontwikkelingen sedert 1990

In de ruimtelijke ordening hebben zich gedurende de jaren negentig drie grote formele stappen voorgedaan:

- Het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning (het 'planningsdecreet').
- Het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (het 'coördinatiedecreet').
- Het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (het 'maxidecreet').

In de hiernavolgende tekst wordt telkens op de decreten en de wijzigingen die ermee samenhangen ingegaan.

Het planningsdecreet

Het doel van het planningsdecreet bestond erin de structuurplannen die reeds sedert enkele jaren werden opgemaakt een decretale grondslag te verschaffen, het instrument van structuurplanning zat immers niet vervat in de tot dan toe geldende wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw.[171] Het idee van ruimtelijke structuurplannen kwam niet uit het niets. Reeds in de jaren zeventig werd er op verschillende bestuursniveaus gesproken over structuurplannen, onder andere in de Vlaamse Executieve en enkele gemeenten.[172] In het begin van de jaren negentig begonnen de provincies met de opmaak van structuurplannen, al dan niet voor het gehele grondgebied (West-Vlaanderen 1991, Oost-Vlaanderen 1993, Antwerpen 1993, Limburg 1993 en Vlaams-Brabant 1995).[173] De provincies startten volgens Bauwens met de ruimtelijke planning vanwege de ervaringen met de gewestplannen: deze waren achterhaald en te weinig flexibel. De initiatieven bleven echter niet beperkt tot de provincies: Bauwens haalt ook enkele bovenlokale voorbeelden aan. Zo werd er in 1993 een gemeenschappelijk plan van aanleg voor de verschillende gemeenten van het arrondissement Kortrijk opgesteld door de intercommunale Leiedal. In 1991 begon het arrondissement Halle-Vilvoorde aan de opmaak van een ontwikkelingsplan en in 1994 werd gestart met de opmaak van een ruimtelijk beleidsplan voor de vallei van de Bovenschelde.[174] Uiteindelijk werd het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in het regeerakkoord van 1995 opgenomen als een belangrijk instrument in de ruimtelijke ordening.

[171] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 360 (1995-1996) – Nr. 1, *Ontwerp van decreet houdende de ruimtelijke planning*, p. 1.

[172] Heeren G., Ruimtelijke ordening en stedebouw in het Gewest Vlaanderen. In: *De Gemeente*, 1992, nr. 2, p. 73.

[173] Bauwens M., Is er leven tussen Structuurplan Vlaanderen en gemeentelijke planning? In: *De Gemeente*, 1997, nr. 1, pp. 10-11.

Een structuurplan wordt volgens het planningsdecreet beschouwd als:

"een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ontwikkeling van het betrokken gebied. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen."[175]

De structuurplannen verschillen dus sterk van de tot dan toe geldende plannen van aanleg die in de wet van 29 maart 1962 waren voorzien. Volgens deze laatste wet dienden er verschillende plannen van aanleg te worden opgesteld: het nationaal plan, de streekplannen, de gewestplannen en gemeentelijke plannen van aanleg. Er is altijd een groot verschil geweest tussen de plannen die in deze wetgeving waren voorzien en de plannen die in de praktijk belangrijk zijn geweest voor de ruimtelijke ordening.[176] Zo zijn er nooit nationale of streekplannen opgesteld. Aan een nationaal plan werd nooit gedacht, zeker niet na de overheveling van bevoegdheden naar het Vlaamse Gewest. Het probleem met de streekplannen lag in de afbakening van de streken: deze werden pas in de jaren zeventig afgebakend. Volgens Heeren niet met de bedoeling streekplannen op te stellen, maar om de regionale commissies te kunnen samenstellen die nodig waren voor het opstellen van de gewestplannen.

De belangrijkste plannen in de ruimtelijke ordening waren gedurende jaren de gewestplannen en gemeentelijke plannen van aanleg. In de gemeentelijke plannen van aanleg kan bovendien nog het onderscheid worden gemaakt tussen algemene plannen van aanleg (A.P.A.) en bijzondere plannen van aanleg (B.P.A.). Algemene plannen van aanleg beslaan het gehele grondgebied van de gemeente, terwijl bijzondere plannen van aanleg betrekking hebben op een specifiek gedeelte van het grondgebied van een gemeente. Tussen de gemeentelijke plannen van aanleg en de gewestplannen bestaat er een hiërarchie, waarbij het gemeentelijke plan van aanleg lager in rang staat dan de gewestplannen. Slechts onder bepaalde voorwaarde heeft de jurisprudentie toegelaten dat een gemeentelijk plan van aanleg zou afwijken van een gewestplan: (1) de bestemming van het hogere plan moet achterhaald zijn, (2) de in het lagere plan voorgestelde bestemming moet beantwoorden aan een dwingende behoefte aan een nieuwe ruimtelijke ordening en (3) de planologische redenen voor deze nieuwe ruimtelijke ordening moeten goed gelokaliseerd kunnen worden.

Na verloop van tijd zijn zich met deze gewestplannen en de gemeentelijke plannen van aanleg een aantal problemen gaan stellen.[177] Zo waren de gewestplannen dermate gedetailleerd dat er voor de gemeente nog weinig ruimte overbleef in de opmaak van de algemene plannen van aanleg. Ook zijn de plannen van aanleg geen goed instrument gebleken voor wat betreft het voeren van een grondbeleid. De plannen van aanleg zijn te statisch. In de jaren negentig bleken ze niet meer aangepast te zijn aan de maatschappelijke evolutie. Deze laatste opmerking verwijst nu naar het verschil tussen de plannen van aanleg en de structuurplannen: de plannen van aanleg zijn vooral een statisch, juridisch, plan, maar laten niet toe een op de toekomst gericht beleid te voeren. Dit euvel moest nu worden verholpen door de structuurplanning in het planningsdecreet.

[174] Bauwens M., Is er leven tussen Structuurplan Vlaanderen en gemeentelijke planning? In: *De Gemeente*, 1997, nr.1, pp.11-12.

[175] Decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning, art.3

[176] Heeren G., Ruimtelijke ordening en stedebouw in het Gewest Vlaanderen. In: *De Gemeente*, 1992, nr.2, pp.72-84.

[177] Heeren G., Ruimtelijke ordening en stedebouw in het Gewest Vlaanderen. In: *De Gemeente*, 1992, nr.2, p.84.

In het planningsdecreet worden ruimtelijke structuurplannen voorzien op de drie rechtstreeks verkozen niveaus: de gemeenten, de provincies en het Vlaamse Gewest. Het is een opmerkelijke stap dat ook de provincies in de planning worden betrokken: voor het decreet van 1996 waren immers enkel het Vlaamse Gewest (de gewestplannen) en de gemeenten (de algemene en bijzondere plannen van aanleg) betrokken in de ruimtelijke planning.

Bij de opmaak van de structuurplannen geldt het subsidiariteitsbeginsel: elk niveau staat in voor de structuurbepalende elementen van het betreffende niveau. Het invullen van de concrete inhoud van deze structuurbepalende elementen werd eerder in deze tekst reeds besproken.

De uitvoering van de structuurplannen gebeurt aan de hand van twee instrumenten: de instrumenten uit wet van 1962 en de verordeningen.[178] Het is hier belangrijk op te merken dat door het planningsdecreet de wet van 1962 niet werd vervangen. De gewestplannen en gemeentelijke plannen van aanleg blijven dus bestaan ter uitvoering van de structuurplannen. Het vreemde hieraan is dat de provincies dus niet beschikken over een 'uitvoerend' plan. De drie niveaus beschikken wel allen over het instrument van de verordening. Wat betreft het gebrek aan uitvoerende bestemmingsplannen meent Bauwens in 1997 dat het niet noodzakelijk zo hoeft te zijn dat er op de drie niveaus gebruik wordt gemaakt van uitvoerende plannen.[179] Volgens Bauwens is er maar op twee niveaus plaats voor uitvoerende plannen, en zolang het gewest hierin optreedt is er geen plaats voor de provincies.

Het coördinatiedecreet

Tot 1996 was de ruimtelijke ordening gebaseerd op de wet van 1962. Deze was ondertussen echter een aantal keer gewijzigd: zeven keer bij wet vóór 1980, en na 1980 nog eens zeven keer bij decreet, hetgeen tot de nodige bis en ter-artikelen leidde.[180] Dit heeft geleid tot een moeilijke leesbaarheid van de wet van 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en stedebouw. Een andere reden voor de coördinatie was de staatshervorming: de terminologie in de wet van 1962 kwam niet meer overeen met de wetgeving tot hervorming van de instellingen.

Het coördinatiedecreet leidde niet tot wijzigingen in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Het coördineren van wetteksten is immers enkel een middel om de leesbaarheid van de wetteksten te bevorderen, en mag geen inhoudelijke wijzigingen aanbrengen aan de wetgeving. Dit komt ook tot uiting in de bevoegde organen die wetgeving kunnen coördineren: het is immers niet het Vlaams Parlement maar de Vlaamse regering die tot coördinatie van een wettekst kan overgaan. Omwille van een aantal redenen, onder meer omdat er een aantal zaken worden

[178] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 360 (1995-1996) – Nr.3, *Ontwerp van decreet houdende de ruimtelijke planning, verslag namens de Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer uitgebracht door de heer Leonard Quintelier*, p.4.

[179] Bauwens M., Is er leven tussen Structuurplan Vlaanderen en gemeentelijke planning? In: *De Gemeente*, 1997, nr.1, p.12.

[180] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 489 (1996-1997) – Nr.2, *Ontwerp van decreet houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering van 22 oktober 1996 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, verslag namens de Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer uitgebracht door de heer Patrick Lachaert*, p.3.

geregeld die eigenlijk tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren, werd de coördinatie van de wet van 1962 toch bekrachtigd door het Vlaams Parlement.

Het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening

Het decreet van 18 mei 1999 is de laatste formele stap in de evolutie van het ruimtelijke ordeningsbeleid gedurende de jaren negentig. Het decreet vervangt zowel het planningsdecreet als het cordinatiedecreet en is als dusdanig een volledig nieuwe wetgeving. In dit nieuwe decreet zijn er nog enkele opmerkelijke wijzigingen in het ruimtelijke ordeningsbeleid.

Een eerste belangrijk aspect is de grotere bevoegdheid van de gemeenten voor wat betreft het uitreiken van vergunningen. De aanvraag voor een vergunning dient te gebeuren bij het college van burgemeester en schepenen. De nieuwigheid hier ligt in het feit dat er geen voorafgaand advies meer is vereist van de gemachtigde ambtenaar, maar dat het college gebruik kan maken van het advies van de eigen stedenbouwkundige ambtenaar.[181] Bij deze bevoegdheidsuitbreiding van de gemeenten zijn enkele bedenkingen gerezen. Deze benadrukken vooral het belang van de gelijkberechtiging van alle burgers in het Vlaamse Gewest. Herman Lauwers, Vlaams Volksvertegenwoordiger, meent dat het geen goede zaak is de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen te leggen bij het college van burgemeester en schepenen.[182] De lokale politici staan volgens Lauwers te dicht bij de burger, en kiezen daardoor sneller partij voor de burger in plaats van voor de rechtsorde. Dit is een gevaar dat ook reeds in de public-choice-theorie wordt aangehaald: politici trachten bij het nemen van beslissingen hun winst te maximaliseren. Deze winst kan voor een politicus bestaan uit het herverkozen worden bij de volgende verkiezingen. De minister van Ruimtelijke Ordening meent dat er voldoende mechanismen in het decreet zijn ingebouwd om voor een gelijkberechtiging van alle vergunningsaanvragen te komen.[183] Zo dienen de gemeenten ten eerste aan een aantal, hier reeds eerder opgesomde, kwaliteitsvereisten te voldoen, zoals het opstellen van een structuurplan en het aanwerven van voldoende gekwalificeerde ambtenaren.[184] Ten tweede is er in het nieuwe decreet de mogelijkheid ingeschreven van het beroep door derden tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen. Hierdoor moet de beslissing ook rekening houden met de belangen van de omwonenden. Een derde mechanisme bestaat uit het verslag van de gemeentelijke en stedenbouwkundige ambtenaar, op basis waarvan de beslissing wordt genomen. In dit verslag wordt de aanvraag getoetst aan de geldende regelgeving en aan de 'goede ruimtelijke ordening'. Ten vierde is er nog het wettigheidstoezicht van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur op de beslissingen van de bestendige deputatie. Als laatste mechanisme haalt de minister het belang aan van overleg en begeleiding. Onder meer het

[181] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.8, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, verslag namens de Commissie Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer uitgebracht door mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche en de heer Jacques Timmermans*, p.7.

[182] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.8, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, verslag namens de Commissie Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer uitgebracht door mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche en de heer Jacques Timmermans*, p.23.

[183] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.8, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, verslag namens de Commissie Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer uitgebracht door mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche en de heer Jacques Timmermans*, p.31.

[184] De gemeente moet beschikken over: een stedenbouwkundig ambtenaar, een plannenregister, een vergunningenregister, een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan en een register van de onbebouwde percelen.

overleg van de gemeenten met de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar is hier belangrijk.

De mogelijkheid om door de gemeenten vergunningen uit te laten reiken is een verschilpunt met de planningsbevoegdheden die aan de verschillende niveaus worden toegekend. Indien de lijn die werd gevolgd bij het toekennen van de planningsbevoegdheden volledig zou worden gevolgd bij de verdeling van de instrumenten tussen de verschillende bestuursniveaus zou, ter uitvoering van de structuur- en uitvoeringsplannen, elk niveau bevoegd moeten worden voor het uitreiken van vergunningen die betrekking hebben op materies die in de structuur- en uitvoeringsplannen van het betreffende niveau worden geregeld. Omwille van mogelijke overlappingen tussen verschillende niveaus, en de duidelijkheid voor de burger (vergunningen kunnen nu worden uitgereikt via een één-loket-systeem) werd er echter voor geopteerd enkel de gemeenten vergunningen te laten uitreiken.

In het nieuwe decreet van 1999 is er niet enkel een uitbreiding van de bevoegdheden van de gemeenten, ook voor de provincies is er een aanzienlijk grotere rol weggelegd in het ruimtelijke ordeningsbeleid. In het planningsdecreet kregen ze wel de mogelijkheid om structuurplannen op te maken, maar de uitvoering van deze structuurplannen diende nog te gebeuren aan de hand van de klassieke plannen van aanleg. En over deze plannen beschikte de provincie niet: er werden immers enkel gewestplannen en gemeentelijke plannen van aanleg opgemaakt. In het nieuwe decreet van 1999 worden de structuurplannen uit het planningsdecreet overgenomen voor de drie bestuursniveaus, en worden ze aangevuld met uitvoeringsplannen. Naast de gemeenten en het gewest dient nu ook de provincie deze uitvoeringsplannen op te stellen. Deze uitvoeringsplannen komen in de plaats van de plannen van aanleg. Omwille van de rechtszekerheid blijven de plannen van aanleg geldig, totdat ze worden vervangen door een uitvoeringsplan.

In het planningsdecreet was er naast de plannen van aanleg als instrument ter uitvoering van de structuurplannen ook sprake van de planningsverordeningen. Hierover beschikte de provincie wel. Deze verordeningen worden in het nieuwe decreet niet meer gehanteerd aangezien er een te grote onduidelijkheid zou kunnen ontstaan door het systeem van planningsverordeningen, stedenbouwkundige verordeningen en verkavelingsverordeningen. In het nieuwe decreet komen er stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen op het niveau van het gewest, de provincies en de gemeenten. Herman Lauwers ziet de noodzaak van de verordeningen op het provinciaal niveau niet in.[185] Ze kunnen een bedreiging vormen voor de autonomie van de gemeenten: het gevaar bestaat dat provincies verordeningen uitvaardigen voor zaken die net zo goed op het gemeentelijk niveau kunnen worden geregeld. Bovendien, zou er volgens Lauwers helemaal geen nood bestaan aan verordeningen op provinciaal niveau. Er zijn volgens hem niet veel materies die echt specifiek voor een provincie zouden moeten worden geregeld. En moesten die er al zijn zouden deze ook door de gewestelijke verordeningen kunnen worden geregeld.

Een derde belangrijk element voor wat betreft de provincies is de beroepsmogelijkheid bij de bestendige deputatie tegen beslissingen van het college van burgemeester en schepenen. Ook hier meent Herman Lauwers dat de bestendige deputatie niet het geëigende orgaan is om het

[185] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.8, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, verslag namens de Commissie Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer uitgebracht door mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche en de heer Jacques Timmermans*, p.23.

beroep af te handelen aangezien dan de mogelijkheid bestaat dat het partijpolitieke karakter van de beslissing wordt bevorderd.[186] In plaats van de bestendige deputatie stelt Lauwers voor om een beroepsmogelijkheid in te stellen bij een administratief rechtscollege. De minister van Ruimtelijke Ordening deelt deze mening niet.[187] Hij meent dat de beslissing over de vergunningen wordt gelegd in de handen van politieke organen en dat deze zullen worden gecontroleerd door hun raden. Zo zal de bestendige deputatie worden gecontroleerd door de provincieraad. Bovendien meent de minister dat er een zekere diversiteit tussen de provincies mogelijk is in de kwesties die aan de orde zullen worden gesteld. De minister is dan ook geen voorstander voor de oprichting van een administratief rechtscollege.

Wat betreft de hiërarchie en de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in de relatie tussen de verschillende plannen in het nieuwe decreet is er een belangrijke wijziging opgetreden. Vroeger kon een gemeentelijk plan van aanleg onder bepaalde voorwaarden afwijken van een gewestplan. Deze afwijkingsmogelijkheid bestaat in het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening niet meer: van het richtinggevende gedeelte van het structuurplan kan nog onder bepaalde voorwaarden worden afgeweken, van het bindende gedeelte kan niet meer worden afgeweken. Wat betreft de uitvoeringsplannen geldt de klassieke hiërarchie van de normen: hiervan kan dus niet worden afgeweken. Indien het uitvoeringsplan van een lager niveau (vb. provincie) afwijkt van het uitvoeringsplan van een hoger niveau (vb. gewest) is het lagere uitvoeringsplan van rechtswege opgeheven. Volgens de minister van Ruimtelijke Ordening zou dit ook niet meer noodzakelijk hoeven zijn aangezien de planning op basis van het subsidiariteitsbeginsel gebeurt: elke niveau neemt in de plannen de elementen op die voor zijn niveau belangrijk zijn, en laat de rest over aan een ander niveau. Hierdoor zou er in de praktijk nog voldoende beleidsvrijheid over moeten zijn voor de verschillende niveaus.

Factoren die de ontwikkelingen in het beleidsveld hebben beïnvloed

De overheid bevindt zich niet in een vacuüm, maar wordt omgeven door allerhande elementen die invloed kunnen hebben op het beleidsveld. Zo zijn er bijvoorbeeld de beleidsproblemen waarop de overheid dient te reageren. Een beleidsprobleem kan worden omschreven als de verhouding van een feitelijke toestand ten opzichte van een bepaalde norm, een opvatting van burgers over die toestand. Beleidsproblemen kunnen wijzigen wanneer de feitelijke toestand in de omgeving wijzigt, of wanneer de opvattingen van burgers wijzigen. Wijzigingen in de feitelijke toestand van de omgeving kunnen ook invloed hebben op het overheidssysteem. Bovendien mogen ook de opvattingen van de burgers over het overheidssysteem hier niet worden vergeten: de legitimiteit van een overheid hangt immers af van de opvattingen die de burgers hebben over de werking van deze overheid. Ten slotte kunnen nog de factoren intern aan het overheidssysteem worden vermeld: de overheid is geen homogene organisatie, maar bestaat uit allerhande geledingen en organisaties die op een complexe manier met elkaar in interactie staan.

[186] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.8, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, verslag namens de Commissie Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer uitgebracht door mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche en de heer Jacques Timmermans*, p.23.

[187] Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.8, *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, verslag namens de Commissie Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer uitgebracht door mevrouw Maria Tyberghien-Vandenbussche en de heer Jacques Timmermans*, p.30.

Het exhaustief opsommen van alle factoren en elementen die invloed kunnen hebben op het domein van de ruimtelijke ordening is haast een onmogelijke opdracht aangezien in de ruimtelijke ordening net de afweging van de aanspraak op ruimte wordt gemaakt van verschillende sectoren (vb. landbouw, industrie,…). Aangezien al deze sectoren voortdurend evolueren bevindt de ruimtelijke ordening zich in een complex web van factoren en evoluties. Wel kunnen er enkele beleidsproblemen weergegeven worden die zich tijdens de afgelopen jaren hebben gemanifesteerd. Een belangrijk element is hier de groeiende aandacht voor de milieuproblematiek. Een aantal problemen zoals de toenemende vervuiling, ontbossing en het broeikaseffect hebben voor een groter milieubewustzijn bij de burgers gezorgd. In deze context wordt er ook gesproken over duurzame ontwikkeling.[188] Ruimtelijke ordening wordt als een zeer belangrijk element beschouwd in de duurzame ontwikkeling. Een tweede knelpunt is het mobiliteitsprobleem. Door het wijdverspreide bezit van wagens, en de afstand tussen woon- en werkplaats, zijn er de afgelopen jaren grote mobiliteitsproblemen ontstaan in de vorm van dagelijkse files, met de nodige vervuiling en economische verliezen tot gevolg. Een ander probleem, dat invloed heeft op alle sectoren, is het gebrek aan ruimte. De toenemende schaarste zorgt voor een grotere complexiteit in de ruimtelijke ordening, en heeft de aandacht voor dit beleidsveld doen toenemen.

Naast bovenstaande factoren zijn er een aantal factoren die niet enkel optreden in het beleidsveld van de ruimtelijke ordening, maar de overheid als zodanig beïnvloeden. Zo is bijvoorbeeld de toenemende concurrentie tussen overheden om bedrijven op hun grondgebied te laten vestigen ook van belang voor het beleidsveld van de ruimtelijke ordening: een goede ruimtelijke ordening kan leiden tot een betere mobiliteit en infrastructuur, hetgeen de concurrentiepositie van een land verbeterd. Ook de snelheid voor het afleveren van vergunningen is in deze context van belang.

De toenemende globalisatie heeft naast de groeiende concurrentie nog een aantal andere gevolgen. Zo dient de schaal waarop aan planning wordt gedaan te wijzigen. Zoals er wordt gesproken over structuurbepalende elementen van gewestelijk of provinciaal belang kan er ook worden gesproken over structuurbepalende elementen van internationaal belang. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de transeuropese netwerken. In deze context zullen internationale initiatieven in de ruimtelijke ordening wellicht aan belang winnen. Op het niveau van de Benelux en de Europese Unie wordt deze problematiek onderkend en worden er initiatieven genomen. De Tweede Benelux Structuurschets biedt een afstemmingskader voor het ruimtelijke ordeningsbeleid van de verschillende Benelux-landen. Op Europees niveau zijn de initiatieven Europa 2000+ en het Europees Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief voorbeelden van een internationale aanpak van de ruimtelijke ordeningsproblematiek door respectievelijk de Europese Commissie en de Raad van Ministers.

Ook de perceptie van de burger van het optreden van de overheid in het beleidsveld van de ruimtelijke ordening kan in Vlaanderen hebben meegespeeld in de evolutie van de ruimtelijke ordening. Zo is er in de jaren negentig een groot debat ontstaan over het handhavingsbeleid van de overheid en de problematiek van de zonevreemde woningen. Voor wat het handhavingsbeleid betreft is er kritiek gerezen op het vaak lakse optreden van de overheid tegen allerhande bouwmisdrijven. De problematiek van de zonevreemde woningen heeft invloed gehad op de publieke opinie aangezien door nieuwe plannen eerder, met een vergunning,

[188] Pennington M., *Planning and the political market*, London, The Athlone Press, 2000, p.31.

gebouwde woningen in een gebied kwamen te liggen dat niet langer als bouwzone in aanmerking kwam.

Ook een aantal evoluties intern aan de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse overheid hebben invloed uitgeoefend op de evolutie doorheen de verschillende wetgevende initiatieven voor het ruimtelijke ordeningsbeleid. Van groot belang zijn hier de problemen die met de gewestplannen zijn ontstaan. Deze problemen ontstonden omwille van allerhande redenen. Zo zijn de overige plannen die in de wetgeving van 1962 waren voorzien nooit gebruikt. Ook waren de gewestplannen te statisch: ze gaven enkel aan wat op een bepaald stuk grond mocht en niet mocht. De gewestplannen waren totaal ontoereikend om een toekomstig beleid uit te stippelen.[189] Dit heeft ertoe geleid dat verschillende bestuursniveaus reeds startten met de opmaak van structuurplannen nog lang voordat deze door het decreet verplicht waren. Een andere kritiek op de gewestplannen is de te grote mate van detail die in de gewestplannen wordt gehanteerd. Heeren meent dat het nooit de bedoeling van de wetgever is geweest dat de gewestplannen zo gedetailleerde bepalingen zouden bevatten.[190] Deze grote mate van detail heeft ervoor gezorgd dat de gemeenten niet meer geneigd waren algemene plannen van aanleg op te stellen. De gewestplannen getuigen dus van een zeer centralistische aanpak. Eerder werd reeds gesteld dat er niet enkel in het domein van de ruimtelijke ordening protest was van de lokale overheden tegen de centralistische aanpak van de Vlaamse overheid. Deze algemene tendens van decentralisatie en het leggen van meer verantwoordelijkheden bij de lokale overheden kan dan ook worden aangeduid als een belangrijke evolutie in de ruimtelijke ordening.

Debat en actoren

Onder actoren worden hier de drie rechtstreeks verkozen bestuursniveaus verstaan. In de onderstaande alinea's wordt nagegaan welke argumenten het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten aandragen om een bepaalde bevoegdheidsverdeling voor te stellen. Hierbij kan worden vastgesteld dat de drie bestuursniveaus geen fundamentele kritiek hebben op de formele bevoegdheidsverdeling zoals die in het decreet van 1999 is vastgelegd. De problemen met het huidige decreet stellen zich voornamelijk in de praktische samenwerking tussen de drie niveaus. Wat de formele verdeling van bevoegdheden betreft zijn er wel een aantal kleine bemerkingen van de niveaus die hier beneden per fase van de beleidscyclus worden besproken.

Planning

In de verdeling van de planningstaken tussen de drie bestuursniveaus is er, zoals eerder uitvoering werd beschreven, een hele evolutie geweest. Sinds het planningsdecreet van 1996 dienen de drie bestuursniveaus structuurplannen op te maken. Hierbij wordt het subsidiariteitsprincipe gehanteerd. Door het decreet van 1999 kunnen deze structuurplannen door de drie niveaus worden uitgevoerd met uitvoeringsplannen.

[189] Cobus P. & Saey P., Subsidiariteit in het nieuwe Vlaamse planningssysteem: plaatsbepaling en eerste evaluatie. In: *Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 2000, bijzonder nummer: subsidiariteit in de ruimtelijke planning, p.33.

[190] Heeren G., Ruimtelijke ordening en stedebouw in het Gewest Vlaanderen. In: *De Gemeente*, 1992, nr.2, p.83.

De VVSG meent dat het subsidiariteitsprincipe onvoldoende concreet werd ingevuld: de gemeenten zouden bevoegd moeten zijn voor hun volledige grondgebied, en de provincies of het Vlaamse niveau zou slechts moeten kunnen optreden voor materies waarvan zij objectief kunnen aantonen dat ze tot hun belangensfeer horen.[191]

Voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel kan de concrete verdeling van de planningsbevoegdheden een probleem stellen. Eerder werd reeds aangehaald dat in het decreet enkel wordt gesteld dat elke niveau bevoegd is om structuurplannen op te maken die de structuurbepalende elementen van dat niveau bevatten. Onder structuurbepalende elementen worden volgens het decreet die elementen verstaan die de hoofdlijnen van de ruimtelijke structuur van het betrokken niveau omschrijven. Deze verduidelijking doet echter nog steeds geen uitspraken over de concrete elementen die tot de planningsbevoegdheid van een bepaald niveau behoren. Enkel in de memorie van toelichting worden enkele voorbeelden gegeven van de structuurbepalende elementen van de verschillende niveaus. De concrete aflijning van de bevoegdheden van de verschillende niveaus dient dus in de praktijk te gebeuren.

Bauwens meent echter dat in de praktijk de Vlaamse overheid te centralistisch optreedt.[192] Bij het afbakenen van de structuurbepalende elementen van gewestelijk belang, en het doen van uitspraken die bindend of richtinggevend zijn voor de andere niveaus zou het Vlaamse Gewest volgens Bauwens te weinig overleg hebben gepleegd met de andere bestuursniveaus. Deze werkwijze is eerder te karakteriseren als een klassieke vorm van hiërarchie en top-down-benadering in plaats van een doorgedreven vorm van subsidiariteit.

Het probleem bestaat volgens Bauwens uit de keuze die gemaakt wordt tussen een volledig gesloten bevoegdheidssfeer en een open bevoegdheidssfeer. Wanneer er wordt geopteerd voor een open bevoegdheidssfeer, zoals dat in de ruimtelijke ordening het geval was, bestaat het gevaar te verzanden in oeverloze debatten over de verdeling van de bevoegdheden. Aan de andere kant echter heeft een gesloten taakstelling, zoals in het eerste deel reeds werd besproken, naast de zekerheid van de verdeling van bevoegdheden ook een aantal nadelen: zo kan er moeilijk worden ingespeeld op complexe problemen die meerdere niveaus doorkruisen. Volgens Bauwens is het noodzakelijk een evenwicht tussen de twee te vinden, en om met alle niveaus als gelijke partners afspraken te maken.

Wat de planning betreft meent de VVSG nog dat de gemeenten erop moeten kunnen vertrouwen dat er niet meer wordt teruggekomen op goedgekeurde plannen en dat er een beter, gestructureerd, overleg tussen de bestuursniveaus nodig is om de planningsprocessen op elkaar af te stemmen.

Beslissing

Wat betreft de beslissingsfase wenst de VVSG dat het goedkeuringstoezicht op gemeentelijke plannen en verordeningen wordt afgeslankt tot het toetsen aan de regelgeving en andere bindende uitspraken.[193] De beslissing over een structuurplan of een uitvoeringsplan wordt

[191] *Er is geen krachtiger bestuur dan het lokale bestuur. Het kerntakendebat vanuit het perspectief van de gemeenten en OCMW's*, Brussel, VVSG, oktober 2001, p.22.

[192] Bauwens M., Leiden afbakeningsprocessen ook tot afbakening van kerntaken? In: *Ruimte & Planning*, jrg.20, 2000, nr.2, p.247.

immers, voor de gemeenten en de provincies, niet door het bestuur zelf genomen, maar deze plannen dienen te worden goedgekeurd door de hogere overheid. Bauwens meent dat zich in dit verband een aantal problemen stellen.[194] Zo wordt elk gemeentelijk plan tot in detail ontleed en gaat er een te grote aandacht uit naar de formele structuur van de documenten, hetgeen wijst op een gebrek aan vertrouwen ten opzichte van de lokale besturen. Ook zou het centrale niveau over onvoldoende terreinkennis beschikken om over de lokale plannen te oordelen. Dit gebrek aan kennis wordt dan gecompenseerd door het eisen van allerhande aanvullende studies en nota's. Volgens Bauwens verwijzen deze zaken naar een grote drang om het ruimtelijke ordeningsbeleid te centralistisch te houden.

Implementatie

Bij de implementatie van het beleid gaat in het ruimtelijke ordeningsbeleid de grootste aandacht uit naar het sturen van burgers en het aansturen van andere overheden.

Wat de aansturing van burgers betreft komt de belangrijkste eis van de VVP: zij wenst dat ook de provincies het instrument van de verkavelingsverordening kunnen hanteren.[195] Dit is volgens de VVP belangrijk aangezien de provincies zo rekening kunnen houden met de eigenheid en het statuut van een bepaalde streek (differentiatie).

De VVSG meent dat er een beter overleg nodig is tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid wanneer er afspraken worden gemaakt met de parketten over het vervolgingsbeleid inzake stedenbouwmisdrijven.[196]

Voor de sturing van andere overheden zijn er een aantal opmerkingen van de verschillende bestuursniveaus. Zo wil de VVP dat de goedkeuringsprocedure van de Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening verschuift van de Vlaamse regering naar de bestendige deputatie, en dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de beslissingen die de deputatie als beroepsorgaan neemt niet meer kan schorsen.[197]

Een punt dat zowel door de VVP als de VVSG wordt aangehaald heeft te maken met de aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning door een publiekrechtelijk rechtspersoon en voor werken van algemeen belang. Hiervoor ligt de beslissingsmacht bij de Vlaamse regering. Door deze regeling is er echter geen beroep meer mogelijk tegen deze beslissing. De VVP en de VVSG vragen dan ook een regeling waarbij de provincies in eerste aanleg bevoegd zou worden, en waardoor er dus een beroepsmogelijkheid bij de Vlaamse regering is.[198]

De provincies zien voor zichzelf een grotere rol weggelegd in de begeleiding van de gemeenten.[199] Zij willen de gemeenten actief gaan ondersteunen, adviseren en stimuleren. Zij wen-

[193] *Kerntaken ruimtelijke ordening en huisvesting. Eerste standpuntennota*., Brussel, VVSG, 4 maart 2002, p.2.

[194] Bauwens M., Weg van de betutteling. Naar betere interbestuurlijke verhoudingen inzake ruimtelijke ordening. In : *De Gemeente*, 2000, nr.12, p.24.

[195] *Naar zelfbewuste en bestuurskrachtige provinciale streekbesturen. Provinciale kerntaken. Congrestekst*, Brussel, VVP, 1 december 2001, p.49.

[196] *Kerntaken ruimtelijke ordening en huisvesting. Eerste standpuntennota*., Brussel, VVSG, 4 maart 2002, p.2.

[197] *Naar zelfbewuste en bestuurskrachtige provinciale streekbesturen. Provinciale kerntaken. Congrestekst*, Brussel, VVP, 1 december 2001, p.50

[198] *Kerntaken ruimtelijke ordening en huisvesting. Eerste standpuntennota*., Brussel, VVSG, 4 maart 2002, p.2.

sen dat deze begeleidingsrol in een convenant met de Vlaamse overheid wordt overeengekomen. Het belang van begeleiding wordt ook door de VVSG erkend. Volgens Bauwens is het een absolute noodzaak om de gemeenten grondig te informeren, te begeleiden en te ondersteunen en een goede communicatie met de gemeenten te organiseren.[200] Informatie is immers een belangrijke bron van bestuurskracht.

Samenwerking van de verschillende overheden: de afbakening van de stedelijke gebieden

De toepassing van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening doet ook heel wat vragen rijzen over de samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus. In deze paragraaf wordt als voorbeeld de afbakening van de stedelijke gebieden aangehaald. Tot nog toe zijn er slechts enkele processen van stedelijke afbakening opgestart, waardoor er dus ook nog geen eindconclusies kunnen worden getrokken. Toch worden hier enkele voorbeelden aangehaald om de problematiek te schetsen en eventuele knel- of aandachtspunten aan te geven.

Het afbakenen van stedelijke gebieden is in de Vlaamse ruimtelijke ordening een belangrijk element. Een van de kernpunten van het ruimtelijke ordeningsbeleid is namelijk het vrijwaren van het open gebied, en de verdichting in de steden. Om dit doel te bereiken wordt er gewerkt met een afbakeningslijn: er wordt een strikt onderscheid gemaakt tussen het stedelijk gebied en het buitengebied. Zo kan ten aanzien van deze twee verschillende gebieden een verschillend beleid worden gevoerd. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen selecteert de stedelijke gebieden. De concrete afbakening van de grootstedelijke en regionaalstedelijke gebieden dient te gebeuren door het Vlaamse Gewest, de afbakening van de structuurondersteunende en de kleinstedelijke gebieden door de provincie. Aangezien deze afbakening tot op perceelsniveau gebeurt dient ze in nauwe samenspraak met de lokale overheden te gebeuren. Aangezien tot hiertoe enkel afbakeningsprocessen door het Vlaamse Gewest werden opgestart beperken we de commentaar tot deze afbakeningen, en worden de afbakeningsprocessen waarbij de provincie aanstuurt buiten beschouwing gelaten.

De afbakening gebeurt in een aantal stappen die in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen zijn aangeduid. Een eerste stap bestaat uit het aanduiden van de structuurbepalende elementen van Vlaams belang en de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. In de tweede stap worden de grenzen die door natuurlijke, agrarische en landschappelijke elementen aan de stedelijke ontwikkeling worden gesteld, bekeken. Ook wordt er een kwantitatieve taakstelling gegeven voor wat betreft woon- en bedrijventerreinen. Bij deze eerste twee stappen wordt er vanuit het Vlaamse standpunt te werk gegaan. De derde stap, die gelijktijdig met de tweede plaatsvindt, gaat daarentegen uit van het standpunt van het stedelijke schaalniveau. Er wordt een hypothese opgesteld omtrent de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het stedelijke gebied. De vierde stap tenslotte bestaat uit het voorstel van afbakening. In dit voorstel dienen er reeds een aantal concrete acties te worden opgenomen die zullen worden ondernomen om tot de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te komen. De uiteindelijke afbakening vormt een aftoet-

[199] *Naar zelfbewuste en bestuurskrachtige provinciale streekbesturen. Provinciale kerntaken. Congrestekst*, Brussel, VVP, 1 december 2001, p.50

[200] Bauwens M., Weg van de betutteling. Naar betere interbestuurlijke verhoudingen inzake ruimtelijke ordening. In : *De Gemeente*, 2000, nr.12, p.26.

sing van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling aan de grenzen die in de eerste twee stappen vanuit het Vlaamse niveau werden gesteld.

Voor de ontwikkeling van de hypothese omtrent de gewenste ruimtelijke ontwikkeling is de samenwerking van de verschillende overheidsniveaus van groot belang. Er dient een voldoende groot draagvlak voor de hypothese te bestaan bij de verschillende besturen die bepaalde acties tot ontwikkeling van het stedelijk gebied moeten nemen. Omwille van deze samenwerking is er voor de stedelijke afbakening een overlegstructuur uitgetekend.[201] Een eerste orgaan is het projectteam. Dit team stuurt het planningsproces aan: het bestaat uit deskundigen van de drie niveaus, eventueel uitgebreid met andere deskundigen, en is verantwoordelijk voor inhoudelijke opmaak van plannen en werknota's. Deze werknota's worden besproken in de ambtelijke werkgroep. Deze werkgroep is samengesteld uit ambtenaren van verschillende sectoren van de drie niveaus. De stuurgroep tenslotte is samengesteld uit beleidsvertegenwoordigers van de drie niveaus, maar ook vertegenwoordigers van allerhande maatschappelijke instellingen maken er deel van uit. Deze verschillende overlegmogelijkheden moeten het mogelijk maken dat de bestuursniveaus naar een consensus toegroeien voor wat betreft de visie op de gewenste ruimtelijke ordening.

In het afbakeningsproces van het stedelijk gebied Kortrijk kwam volgens Houthaeve het grootste belang al snel te liggen op het projectteam. Het projectteam bestond er oorspronkelijk wel uit deskundigen, maar al vlug namen ook de gemeentelijke politieke besluitvormers deel aan de onderhandelingen. Deze deelname zou gezorgd hebben voor een grotere dynamiek in de onderhandelingen. Houthaeve verklaart deze wending door de ervaring en de vertrouwdheid die er in de streek rond Kortrijk bestaat met het overleg tussen meerdere gemeenten in de intercommunale Leiedal en het Gemeenschappelijk Algemeen Plan van Aanleg van de gemeenten van het arrondissement Kortrijk (GAPAK). Door het reeds gevoerde overleg tussen de gemeenten kenden ze elkaars problemen en visie. Hierdoor konden de verschillende gemeenten beter met elkaar opschieten in het overleg. Vertrouwen tussen de verschillende besturen wordt door Houthaeve als een belangrijk element gezien. Ook dient er bij de besturen een voldoende engagement en betrokkenheid bij het project te zijn om de afbakening te doen slagen. Dit engagement en vertrouwen dient er niet enkel te zijn tussen de verschillende gemeenten onderling, maar ook tussen de gemeenten, provincie en het Vlaamse Gewest. Houthaeve meent dat er bij de lokale besturen toch nog een zeker scepticisme bestaat ten opzicht van het Vlaams Gewest, aangezien dit bestuursniveau nog sterke formele bevoegdheden heeft.

Volgens Stylemans en Rousseau kent de afbakening van het stedelijk gebied Aalst een aantal andere kenmerken.[202] Tijdens de voorstudie voor het afbakeningsproces is er een intens overleg in het projectteam. In dit team groeide er doorheen de vele vergaderingen een consensus over de ruimtelijke opvatting. Hier ontstonden echter problemen in de relatie tussen het projectteam en de stuurgroep. In de stuurgroep zetelen namelijk ook maatschappelijk actoren. Deze actoren groeiden niet mee in het denkproces van het projectteam en bleken het dan ook moeilijk te hebben met de voorstellen vanuit het projectteam. De maatschappelijke

[201] Houthaeve R., Afbakening van stedelijke gebieden. In: De Rynck F. (Ed.), *Overheid in beweging*, Brussel, Kluwer Documenta, pp.1-46.

[202] Stylemans J. & Rousseau R., *De afbakening van het regionaalstedelijk gebied Aalst*. Paper gepresenteerd op de "Plandag: de steden begrensd", georganiseerd door de Nederlandse Beroepsvereniging voor Stedenbouwkundigen en Planologen en de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, Dordrecht, 6 juni 2002, pp.1-6.

actoren bekeken de voorstellen enkel vanuit hun enge sectorale visie. Ook de relatie met de andere besturen (gemeenten, provincie en Vlaamse overheid) bleken problematisch. Zo bleken de provinciale politieke besluitvormers zich niet te kunnen vinden in de consensus die in het projectteam werd bereikt. Dit was volgens Stylemans en Rousseau een louter politieke beslissing. Ook de relatie met omliggende gemeenten bleek moeilijk. Zo werden de gemeenten Liederkerke en Erpe-Mere slechts op het einde van het proces bij de afbakening betrokken. Ook deze gemeenten groeiden niet mee in de consensus en gaven een negatief advies over de afbakening. De samenwerking met de Vlaamse overheid, tenslotte, blijkt voor de stad Aalst bij de voorstudie goed te verlopen. Bij de concrete opmaak van de plannen echter worden de lokale overheden niet meer geconsulteerd. Hierdoor is er bij de verschillende gemeenten enig wantrouwen ontstaan ten opzichte van het plan.

De stedelijke afbakening van Aalst verschilt dus op een aantal belangrijke punten met die van Kortrijk. In Aalst blijkt de afbakening goed te verlopen op de niveaus waarop er een intens overleg is. De verschillende actoren leren er elkaars standpunten kennen, en doorheen de tijd groeit er een goede consensus, een gemeenschappelijke visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het stedelijke gebied Aalst. Er ontstaan echter problemen wanneer de plannen voorgelegd worden aan actoren die niet zijn meegegroeid in het denkproces (vb. de gemeenten Liedekerke en Erpe-Mere die pas later bij de afbakening worden betrokken, de provinciale politieke besluitvormers in de stuurgroep...). De afbakening in Kortrijk kende enkele andere uitgangspunten. In het Kortrijkse was er reeds langer een cultuur van overleg en samenwerking tussen de verschillende gemeenten (vb. intercommunale Leiedal). Door deze samenwerking kende de verschillende actoren elkaar, en elkaars standpunten, al. Dit kan leiden tot een groter vertrouwen van de verschillende besturen ten opzichte van elkaar. Vertrouwen en engagement blijken belangrijke elementen te zijn in de samenwerking tussen verschillende besturen.

Besluit

Op dit ogenblik is er geen debat over de formele bevoegdheidsverdeling. In de plaats van de sterk centralistische aanpak van 1962 is er, na een aantal tussenstappen, het decreet van 1999 gekomen. De formele bevoegdheidsverdeling in dit laatste decreet steunt op het principe van subsidiariteit. Dit decreet wordt door de verschillende bestuursniveaus beschouwd als een goed decreet.

Toch kunnen er zich in de praktijk een aantal problemen voordoen. Het decreet van 1999 is immers nog volop in de fase van de implementatie, de verschillende bestuursniveaus zijn bezig met de opmaak van hun structuur- of uitvoeringsplannen. Aangezien de planningsbevoegdheden niet strikt zijn afgebakend in het decreet bestaat het gevaar dat de Vlaamse overheid zijn eigen bevoegdheden veel te ver zal uitbreiden. Over de wijze waarop de Vlaamse overheid hierbij te werk gaat zijn al kritische geluiden te horen. Het zal dan ook belangrijk zijn om de planningsbevoegdheden aan de hand van criteria zo goed mogelijk aan het geëigende niveau toe te wijzen.

Verder zijn er ook nog een aantal randvoorwaarden van belang. Het nieuwe decreet brengt een hele ommeslag mee. De ambtenaren van de verschillende niveaus zullen hieraan moeten wennen. Gemeenten klagen erover dat de gewestelijke ambtenaren nog teveel denken in termen van de centralistische gewestplannen, en nog niet mee zijn met het nieuwe decentrale

gegeven. Anderzijds zijn er ook gemeenten die aan het instrument van de structuurplanning moeten wennen.

Een belangrijk element om tot de nieuwe ruimtelijke ordening te kunnen komen zullen de omgangsvormen tussen de bestuursniveaus zijn: er zal voldoende overleg moeten zijn tussen de verschillende niveaus. Vaak is het de lokale overheden immers niet te doen om 'een taak meer of minder', maar om de manier waarop taken worden verdeeld. Het pact met de gemeenten dat werd afgesloten tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten en OCMW's gaf hieromtrent belangrijke richtlijnen.

Internationale voorbeelden

Er zijn verschillende vormen van ruimtelijke ordeningsbeleid terug te vinden in de ons omringende landen. Deze verschillen zijn volgens de Europese Commissie ontstaan omwille van de volgende factoren: [203]

- de geschiedenis, geografie en de culturele tradities, bijvoorbeeld de ontwikkeling van plattelandsgebieden
- het ontwikkelingsstadium van de economie en het stedelijk systeem, bijvoorbeeld de omvang van de deïndustrialisatie
- de politieke en ideologische oriëntatie, bijvoorbeeld over decentralisatie, deregulering en de keuze tussen staatsinmenging of economisch liberalisme
- het stelsel van eigendomsrechten en van het grondgebruik
- de staatsstructuur, bijvoorbeeld een eenheidsstaat of een federale staat

Pennington onderscheid, eind jaren negentig, in Europese landen vier vormen van planning: het Britse, het Napoleontische, het Germaanse en het Scandinavische type van planning.[204] Voor elk van de vier vormen van planning wordt in de onderstaande tekst beknopt een voorbeeldland uitgewerkt. In verschillende landen zijn op dit ogenblik hervormingen in het ruimtelijke ordeningsbeleid bezig. Deze worden hier niet opgenomen: enkel de feitelijke toestand eind jaren negentig wordt weergegeven.

Het Napoleontische type: Frankrijk

Het Napoleontische type van planning kan worden teruggevonden in Spanje, Italië, Frankrijk en de Benelux-landen. Het systeem wordt gekenmerkt door een nationale regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening en een hiërarchie van plannen van de verschillende bestuursniveaus.

In Frankrijk zijn er vier overheidsniveaus: de staat, de regio's, de departementen en de gemeenten. De departementen hebben geen specifieke bevoegdheden wat betreft de ruimtelijke planning, in tegenstelling tot de andere drie niveaus. De staat bepaalt de algemene richt-

[203] Europese Commissie, *Europa 2000+ Samenwerken voor de ruimtelijke ordening van Europa*, Luxemburg, Bureau voor officile publikaties der Europese Gemeenschappen, 1995, p.141.

[204] Pennington M., *Planning and the political market. Public choice and the politics of government failur*, London, The Athlone Press, 2000, p.37.

lijnen voor de ruimtelijke ordening.[205] De regio's werken een plan uit als een raamwerk voor het regionaal ontwikkelingsbeleid. In een samenwerkingsverband van gemeenten worden structuurplannen (schéma directeur) ontwikkeld, op basis van een gemeenschappelijk belang in economische ontwikkeling.[206] De gemeenten stellen voor (een deel van) hun grondgebied een bodembestemmingsplan (plan d'occupation des sols) op. Deze bodembestemmingsplannen vormen de basis voor het uitreiken van bouwvergunningen. Sedert 1995 worden er echter ook lange termijn strategische plannen op het niveau van de regio's en de staat uitgewerkt.

Het Germaanse type: Duitsland

Het Germaanse type van planning gebeurt vooral in Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland. Er is een sterk wettelijk kader voorzien voor de bestemming van de gronden. De besluitvorming wordt enigszins gedecentraliseerd. Zo kunnen er verschillen in planning ontstaan tussen de verschillende deelstaten of kantons.

In Duitsland wordt door de 'Bund', het centrale niveau, enkel algemene beleidslijnen uitgezet voor wat betreft ruimtelijke ordening.[207] De verschillende 'Länder' of deelstaten ontwikkelen twee vormen van planning: ten eerste het 'Landesentwicklungsprogramm' of staatsontwikkelingsprogramma en 'Landesentwicklungsplan' of staatsontwikkelingsplan voor de gehele deelstaat. Ten tweede zijn er de 'Regionalpläne' of regionale plannen. Deze laatste plannen worden opgemaakt voor een bepaalde regio binnen de deelstaat en zijn bindend voor overheidsinstellingen. De gemeenten nemen deel aan de opmaak van de regionale plannen. Zelf hebben de gemeenten twee soorten plannen, die de feitelijke bodembestemming weergeven: het 'Flächennutzungsplan' is een adviesplan voor het gebruik van de grond. Het 'Bebauungsplan' is een bindend plan voor het gebruik van de ruimte. Op basis van het 'Bebauungsplan' worden bouwvergunningen uitgekeerd.

Kenmerkend voor het Duitse systeem van planning is de combinatie van het top-down en het bottom-up proces.[208] Enerzijds bestaat er een top-down vorm van planning door de algemene richtlijnen van het centrale niveau en de landsontwikkeling- en regionale plannen van de deelstaten, anderzijds een bottom-up vorm van planning door de 'Flächennutzungspläne' en de 'Bebauungspläne' van de gemeenten. Deze twee vormen van planning worden gecombineerd door middel van het 'Gegenstromprinzip'. Volgens dit principe kunnen de plannen van het bovenlokale niveau niet tot stand komen zonder deelname van de gemeenten hieraan enerzijds, en moeten, anderzijds, de gemeentelijke plannen in overeenstemming zijn met deze bovenlokale plannen.

[205] Pennington M., *Planning and the political market. Public choice and the politics of government failur*, London, The Athlone Press, 2000, p.37.

[206] Europese Commissie, *The EU compendium of spatial planning systems and policies – France*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2000, p.20.

[207] Europese Commissie, *The EU compendium of spatial planning systems and policies* – Germany, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1999, p.19.

[208] Europese Commissie, *The EU compendium of spatial planning systems and policies* – Germany, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1999, p.21.

Het Scandinavische type: Denemarken

In de Scandinavische vormen van plannen is er de grootste controle vanwege de overheid op het gebruik van de gronden. Er is evenwel sprake van een hoge mate van decentralisatie. De centrale overheid heeft slechts een minimum aan taken, het zwaartepunt van de besluitvorming ligt bij de gemeenten. Deze maken enerzijds een algemeen plan op met een aantal richtlijnen, en anderzijds een gedetailleerd plan dat juridisch bindend is.

In Denemarken vallen de planningsbevoegdheden samen met de drie bestuursniveaus: het centrale niveau, de districten en de gemeenten.[209] Op het centrale niveau wordt er voor elke legislatuur een rapport opgesteld aangaande het ruimtelijke ordeningsbeleid. In dit rapport worden de algemene beleidslijnen uitgezet. Op het niveau van de districten worden er streekplannen opgemaakt met een aantal richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling van de regio. Op het gemeentelijke niveau zijn er twee soorten plannen: de 'kommuneplaner' en de 'lokalplaner'. De 'kommuneplaner' zijn een vorm van structuurplanning waarbij het huidige en toekomstige gebruik van de grond wordt geëvalueerd en er een kader wordt voorzien voor de 'lokalplaner'. Deze laatste plannen zijn de bindende bestemmingsplannen. Belangrijk in dit systeem van planning is de planhiërarchie: de plannen van de lagere bestuursniveaus moeten in overeenstemming zijn met de plannen van hogere niveaus. Wel is het zo dat het zwaartepunt van de besluitvorming en de bestuursbevoegdheden bij de gemeente ligt.

Het Britse type

Het Britse systeem tenslotte is ook een zeer uitgebreid systeem van regulatie, maar is, in tegenstelling tot de Scandinavische systemen, veel centralistischer.

In het Verenigd Koninkrijk is er een opmerkelijk verschil vast te stellen met de andere Europese landen die hier werden besproken: hier is er namelijk geen uitgebreide vorm van planning op het bovenlokale niveau.[210] Er is een uitgebreid systeem van stads- en plattelandsplanning. De centrale overheid zet de algemene beleidslijnen uit en controleert. De lokale overheden ontwerpen ontwikkelingsplannen (development plans). Deze ontwikkelingsplannen bestaan uit twee soorten plannen. Ten eerste zijn er de structuurplannen ('structure plans', opgemaakt door de 'counties'), ten tweede de lokale plannen ('local plans', opgemaakt door de 'districts'). In de lokale plannen wordt de weerslag van het beleid op het grondgebruik weergegeven.[211] De structuurplannen bevatten een aantal strategische elementen.[212] De lokale overheden hebben wel bevoegdheden voor wat betreft de opmaak van de plannen, maar deze worden echter zorgvuldig onderzocht door de centrale overheid voor wat betreft hun overeenstemming met het centrale beleid. Er is ook een zeer sterk raamwerk van centrale wetgeving die de opmaak van de plannen beheerst.

[209] Europese Commissie, *The EU compendium of spatial planning systems and policies* – Denmark, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1999, p.17.

[210] Europese Commissie, *The EU compendium of spatial planning systems and policies* – United Kingdom, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2000, p.21.

[211] Byers S., *Planning green paper: planning, deliverig a fundamental change*, London, Department for Transport, Local Government and Regions, 2001, p.13.

[212] Byers S., *Planning green paper: planning, deliverig a fundamental change*, London, Department for Transport, Local Government and Regions, 2001, p.21.

De beslissingen omtrent bouwvergunningen worden genomen op het moment van de aanvraag. De verschillende plannen zijn hiervoor niet bindend, maar vormen wel de belangrijkste richtlijn.

Besluit

Er spelen een aantal criteria mee in de hervorming van de ruimtelijke ordening die al dan niet expliciet in het debat naar voren komen:

Planning

In de fase van de planning heeft vooral de mogelijkheid tot *differentiatie* en de grotere *effectiviteit door decentralisatie* meegespeeld. Er is reeds snel kritiek gekomen op de zeer gecentraliseerde gewestplannen. Het centrale niveau bleek niet in staat te zijn om op veranderingen en nieuwe noden in te spelen. In het nieuwe planningsdecreet kregen de drie niveaus het instrument van de structuurplanning, waardoor er een effectievere ruimtelijke ordening mogelijk zou zijn. De lokale overheden doen dan dienst als *antenne*, voor de snelle waarneming van lokale wijzigingen.

Ook de *inspraak en participatie* vormen hier belangrijke criteria. Bij de opmaak van de structuurplannen zijn er immers mogelijkheden tot inspraak en participatie bij decreet vastgelegd.

Beslissing

In de beslissingsfase werd duidelijk dat de plannen van een niveau door het hogere niveau worden goedgekeurd. Hier is er aandacht uitgegaan naar de *cordinatie* van de verschillende plannen. Zo kan een bestuursniveau immers nagaan of het plan van het betreffende niveau in overeenstemming is met dat van bijvoorbeeld buurgemeenten of buurprovincies, en in overeenstemming is met het plan van het controlerende niveau zelf.

Uitvoering

In de uitvoering is er veel aandacht gegaan naar de *gelijkberechtiging* van burgers en de *klantgerichtheid* voor de burgers. Enerzijds werd er immers, omwille van de klantgerichtheid, geopteerd voor een één-loket-systeem bij de gemeenten. De bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen werd immers niet aan de drie verschillende bestuursniveaus gegeven, maar enkel aan de gemeenten. Anderzijds stelde dit problemen met de gelijkberechtiging. De bekommernis bestond immers dat het college van burgemeester en schepenen te dicht bij de burgers staat en dat hierdoor misbruiken mogelijk worden. Om de gelijkberechtiging te kunnen waarborgen werden er een aantal mechanismen ingebouwd in het decreet. Ook in de handhaving van het ruimtelijke ordeningsbeleid vormt de gelijkberechtiging een belangrijk principe.

Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: huishoudelijke afvalstoffen

Kris Bachus
Luc Van Ootegem[213]

Inleiding

In dit sectorale hoofdstuk zullen we een analyse maken van het beleid voor huishoudelijke afvalstoffen in Vlaanderen. Na een korte beschrijving van het beleidsveld zullen we, net zoals voor de andere sectoren, een statische en een dynamische analyse voorstellen.

Voor de statische analyse hebben we ons voornamelijk gebaseerd op de analyse van de bestaande wetgevende en andere documenten. Voor de dynamische analyse hadden we een aantal standpuntteksten van de verschillende overheidsniveaus ter beschikking; deze bron vulden we nog aan met twee interviews, met stafleden van de OVAM en van de VVSG. De VVP verkoos om geen interview toe te staan, maar gaf wel opmerkingen door op de eerste versie van dit rapport.

De interviews hebben we louter informatief opgevat: het is niet de bedoeling van deze tekst om de standpunten in het (politieke) kerntakendebat op te sommen, maar uit de interviews onthielden we vooral de objectieve criteria die volgens onze inschatting een bepaalde bevoegdheidsverdeling konden verantwoorden.

Omschrijving van het analyseonderwerp

Het begrip "afvalstof" wordt gedefinieerd in de basistekst voor het Vlaamse afvalbeleid, namelijk het Afvalstoffendecreet[214]. Een definitie voor de huishoudelijke afvalstoffen vinden we dan weer terug in het Afvalstoffendecreet (beperkte definitie) in het VLAREA[215] (gedetailleerde definitie). De uitgebreide definitie luidt als volgt:

"Onder huishoudelijke afvalstoffen worden verstaan: […] 1. De afvalstoffen die ontstaan door de normale werking van een particuliere huishouding; 2. De volgende soorten afvalstoffen die aan huishoudelijke afvalstoffen worden gelijkgesteld:

- straat- en veegvuil dat voortkomt uit het onderhoud door gemeentelijke diensten;
- marktafvalstoffen;

[213] Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven

[214] Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, gewijzigd door het decreet van 20 april 1994.

[215] Besluit van de Vlaamse regering van 7 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer.

- strandafvalstoffen;
- papierafval."

Andere categorieën van afvalstoffen (bedrijfsafvalstoffen, bijzondere afvalstoffen, gevaarlijke afvalstoffen) zullen we niet behandelen.

Statische analyse van de bevoegdheidsverdeling in Vlaanderen

Inleiding

Afval is een domein waarmee beleidsmakers zich al honderden jaren bezighouden. De motieven om dit te doen, waren uiteenlopend: van hygiënische redenen (het vermijden of indijken van epidemieën), het vermijden van stankhinder en het algemeen verlangen naar properheid, tot de modernere opvattingen over milieuproblemen en duurzame ontwikkeling.

De huidige bevoegdheidsverdeling is uiteraard het product van de evolutie van de laatste decennia, en zelfs eeuwen. Vanouds werd het probleem van de huishoudelijke afvalstoffen beschouwd als een gemeentelijke bevoegdheid; het is immers lokaal dat men het eerst de gevolgen ziet van het ontbreken van een afvalbeleid.

Sinds het begin van de jaren '90 wordt het afvalbeleid een domein waarvan de complexiteit zeer snel toeneemt. Dit gaat eveneens op voor de bevoegdheidsverdeling op dit terrein.

In wat volgt zullen we een summier overzicht geven van de huidige bevoegdheidsverdeling van de sector huishoudelijke afvalstoffen. We maken hierbij, net als voor de andere sectoren, gebruik van een matrix die gestoeld is op de beleidscyclus.

In deze matrix zullen we zowel formele als informele bevoegdheden invullen. In een volgende paragraaf zullen we dieper ingaan op de verschillende velden van de matrix, en zullen we ook het onderscheid maken tussen de formele en de informele bevoegdheden.

Tabel 7: Overzicht instrumenten huishoudelijke afvalstoffen

	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burgers, private actoren	Sturing van andere overheden	
EU	Geen specifiek toegekende bevoegdheden					
Rijk	■ Doorvoeren van afval ■ Algemeen strategisch beleid duurzame ontwikkeling,			■ Milieutaksen ■ Product-normering		
Vlaanderen	■ in- en uitvoer afvalstoffen ■ Algemeen strategisch afvalbeleid ■ Milieubeleidsplan ■ Beroep milieu-vergunningen klasse 1.	■ afvalstoffendecreet, VLAREA, sectorale uitvoerings-plannen		■ Bepaalt welke huishoudelijke afvalstoffen afzonderlijk moeten worden ingezameld ■ Milieubeleidsover-eenkomsten afsluiten in het kader van de aanvaardingsplicht	■ Als de gemeente haar taken mbt ophaling of inzameling niet goed uitvoert, kan het gewest (regering) in haar plaats treden. ■ Kan met de gemeenten en verenigingen van gemeenten overeenkomsten sluiten om de organisatie van de selectieve ophaling of inzameling van huishoudelijke afvalstoffen te bevorderen of te begeleiden (milieuconvenant)	Milieu-jaarpro-gramma MIRA Jaarlijkse inventari-satie huis-houdelijke afval-stoffen

	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burgers, private actoren	Sturing van andere overheden	
Vlaanderen				■ Milieuheffingen op storten en verbranden ■ Stort- en verbrandingsverboden (inclusief uitzonderingen toestaan) ■ Heffing op storten en verbranden ■ Moratorium op huisvuilverbrandingsinstallaties ■ Controle op de naleving van de afvalstoffenwetgeving en de milieuvergunningen	■ Kan regels vastleggen mbt de nuttige toepassing van de door de gemeenten ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen ■ Doelstellingen per gemeente opleggen ■ Sensibilisering, ondersteuning, ■ Advies verlenen bij milieuvergunningsaanvragen voor het uitbaten van afvalverwerkingsinrichtingen ■ Toekennen van erkenningen voor het ophalen van afvalstoffen	
Provincie	■ Provinciaal milieubeleidsplan			■ Toekennen milieuvergunningen klasse 1 ■ sensibilisering	■ coördinatie van de uitvoering, door de gemeenten en verenigingen van gemeenten op hun grondgebied, van de sectorale uitvoeringsplannen	

	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burgers, private actoren	Sturing van andere overheden	
Gemeente	■ gemeentelijk milieubeleidsplan; ■ voor afval: preventiebeleid: opmaak afvalpreventieplan		■ Inzameling en/of ophaling; te regelen via gemeentelijk reglement ■ In praktijk: ganse uitvoering beleid huishoudelijke afvalstoffen: van ophaling tot en met verwerking.		■ opleggen van de retributies en belastingen voor afval ■ sensibilisering en informatie	

Bespreking van de matrix

In deze paragraaf bespreken we de taken iets gedetailleerder per overheidsniveau.

Europese Unie

De Europese Unie heeft geen expliciet toegekende bevoegdheden voor huishoudelijke afvalstoffen. Onrechtstreeks heeft de Unie natuurlijk wel een belangrijke wetgevende rol: ze schetst het kader waarbinnen de lidstaten hun eigen beleid moeten ontwikkelen. Zo bestaat er een algemene richtlijn uit 1975 over afvalstoffen[216], aangevuld met richtlijnen over o.a. gevaarlijke afvalstoffen, oud papier, normen voor afvalverbrandingsinstallaties, verpakkingsafval, etc. Deze wetgeving heeft, na omzetting in nationale rechtsregels, in meerdere of mindere mate ook betrekking op huishoudelijke afvalstoffen. Het ligt echter niet in de bedoeling van deze tekst om een exhaustieve opsomming te geven van alle bestaande Europese wetgeving ter zake.

Het is duidelijk dat de wetgevende vrijheid van het Vlaamse Gewest (cf. infra) in sterke mate gestuurd wordt door het Europese kader, en dat deze sturing de laatste jaren enkel is toegenomen.

Het rijk

Het milieubeleid in België is na de drie fasen van de staatshervorming in 1980, 1988 en 1993 grotendeels in de handen van de drie gewesten overgegeven. Alle onderdelen van het milieubeleid zijn nu gewestelijke materie, met uitzondering van de volgende drie bevoegdheden:

- Het vaststellen van de productnormen;
- De bescherming tegen ioniserende straling, met inbegrip van het radioactief afval;
- De doorvoer van afvalstoffen.

Deze federale bevoegdheden hebben slechts in beperkte mate betrekking op huishoudelijke afvalstoffen. Enkele andere bevoegdheden, die een onrechtstreekse invloed hebben op het milieubeleid, zijn wel een vermelding waard: ten eerste het fiscaal beleid, met inbegrip van het opleggen van milieutaksen en -boni, en ten tweede het algemeen strategisch beleid inzake duurzame ontwikkeling. Zo vinden we in het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling 2000-2004 het volgende voornemen: "*de federale regering zal bijdragen aan de afvalpreventie, onder meer door de uitvoering van de wet op de productnormen en dankzij fiscale instrumenten*[217]." Met deze ene zin worden drie federale bevoegdheden vernoemd: het beleid inzake duurzame ontwikkeling, de productnormering en het fiscaal beleid.

Toch blijft de conclusie dat de federale overheid slechts zeer beperkte bevoegdheden geniet in het domein van de huishoudelijke afvalstoffen.

[216] Gewijzigd in 1990.
[217] Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling, p. 19.

Hieraan dienen we nog toe te voegen dat, wat betreft het toezicht op de afvalwetgeving[218], de gerechtelijke politie in het algemeen bevoegd is voor het vaststellen van misdrijven en het opstellen van processen-verbaal.

Het Vlaamse gewest

Het afvalstoffenbeleid heeft - als onderdeel van het milieubeleid - een sterke invloed ondervonden van de drie fasen van de staatshervorming. De eerste fase van de staatshervorming (1980) gaf aanleiding tot de eerste Vlaamse milieuwetgeving, namelijk het Afvalstoffendecreet uit 1981; voor de uitvoering van haar taken richtte het gewest bij dit decreet ook de OVAM op.

Sinds 1993 (laatste fase van de staatshervorming) heeft het Vlaamse gewest veel meer milieubevoegdheden dan de federale overheid. Om het overzicht te bewaren, geven we voor dit niveau wel de bevoegdheden per fase in de beleidscyclus.

We gaan niet in het bijzonder in op de bevoegdheidsverdeling binnen het Vlaamse niveau, maar toch kunnen we de volgende eenvoudige stelregel hanteren: als we het hebben over een "Vlaamse bevoegdheid", dan bedoelen we automatisch de OVAM, omdat dit de VOI is die in Vlaanderen het gros van de bevoegdheden uitoefent. Als een bepaalde bevoegdheid door een andere actor wordt uitgeoefend (regering, administratie) zullen we dit expliciet vermelden.

Planning, normering, advisering

Het Vlaamse gewest heeft het algemeen strategisch afvalbeleid als kerntaak. In meer algemene zin staat het in voor het opstellen van het Vlaamse Milieubeleidsplan.[219] In dit plan legt het gewest de doelstellingen vast voor het milieubeleid voor de komende vijf jaar. Deze doelstellingen worden ook onmiddellijk vertaald in acties en projecten, waarin de prioriteiten worden vastgelegd.

Het plan bepaalt niet alleen de hoofdlijnen van het milieubeleid dat door het Vlaamse Gewest moet gevoerd worden, maar ook het beleid dat de provincies en de gemeenten dienen te voeren, maar enkel in aangelegenheden van gewestelijk belang.

De planningsbevoegdheid van het gewest wordt uitgewerkt in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid uit 1995[220]. Naast het vijfjaarlijks opstellen van het milieubeleidsplan omvat het verder nog het tweejaarlijks opstellen van een milieurapport, en het jaarlijks opstellen van een milieujaarprogramma.

In het MINA-plan is de strategische planning inzake toekomstig milieu- en afvalstoffenbeheer opgenomen. De strategische voorstellen uit dit plan worden verder geconcretiseerd in het Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen[221], dat wordt opgesteld door OVAM[222], en

[218] Naast de bepalingen die voorzien zijn in de specifieke wetgeving (vb. afvalstoffendecreet).

[219] Het voorontwerp van het nieuwe Vlaamse Milieubeleidsplan 2003-2007 (MINA-plan 3) werd eind 2001 voorgesteld. Tegen eind 2002 zou het definitief moeten worden vastgesteld.

[220] Decreet van 5 april 1995, B.S. 3 juni 1995.

goedgekeurd door de Vlaamse regering. Hierin wordt de "ladder van Lansink" als basis voor het afvalbeleid gehanteerd.

Het Vlaamse gewest (OVAM) geeft advies[223] bij de aanvragen voor een milieuvergunning voor een inrichting van klasse 1.[224] De OVAM kan ook in beroep gaan tegen een beslissing van de Bestendige Deputatie (cf. infra) met betrekking tot het al of niet toekennen van een milieuvergunning voor een klasse 1-inrichting[225]. In dit geval is het de minister van leefmilieu die de definitieve beslissing neemt.

Bij het adviseren of in beroep beslissen over een milieuvergunning voor een afvalverwerkingsinstallatie houdt het gewest rekening met de algemene planning van het afvalverwijderingsbeleid, m.a.w. er wordt gecontroleerd of het voor het gewest op lange termijn zinvol is dat een afvalverwerkingsinstallatie op dat ogenblik en op deze plaats zou opgericht worden, rekening houdend met het vermijden van - eventueel regionale - overcapaciteit.

Het gewest is bevoegd voor de planning van de stort- en verbrandingscapaciteit in Vlaanderen. Het kan hiertoe een moratorium op afvalverbrandingsinstallaties uitvaardigen. Met name de verbrandingscapaciteit wordt bewust krap gepland, om te vermijden dat overcapaciteit zou leiden tot een verminderde stimulans voor preventie, hergebruik en recyclage.

Beleidsbepaling en -beslissing

Het Vlaamse gewest is bevoegd voor de beslissing in beroep omtrent het al of niet toekennen van een milieuvergunning voor een klasse 1-inrichting. Dit is vooral relevant omdat afvalverwerkingsinstallaties onder deze klasse ressorteren.

Het gewest zal hierbij rekening houden met haar planningsbevoegdheid i.v.m. de stort- en verbrandingscapaciteit in Vlaanderen (zie vorige paragraaf).

Eén belangrijke gewestelijke beslissingbevoegdheid die we niet over het hoofd mogen zien is… het verdelen van de bevoegdheden! Voor de sector huishoudelijke afvalstoffen is dit hoofdzakelijk gebeurd via het afvalstoffendecreet; de Vlaamse wetgeving komt weliswaar tot stand na consultatie en inspraak van verschillende stakeholders, via adviesraden en overleg, maar toch is het het Vlaamse Parlement dat de formele bevoegdheid heeft de beslissingen te nemen.

[221] Momenteel geldt het Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 1997-2001; het plan bouwt voort op het Afvalstoffenplan 1991-1995. OVAM werkt momenteel aan een opvolger.

[222] Bevoegdheid toegekend aan OVAM, via het Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981, gewijzigd bij decreet van 20 april 1994.

[223] Enkel over de onderdelen die relevant zijn voor afval.

[224] Klasse 1-inrichtingen zijn de meest hinderlijke inrichtingen; hieronder vallen ook de afvalverbrandings- en andere afvalverwerkingsinstallaties.

[225] Enkel indien het bezwaar betrekking heeft op afval.

Uitvoering: eigen dienstverlening

Het Vlaamse gewest heeft als bevoegdheid "het onderbouwen en uitwerken van het preventie- en recyclagebeleid, met inbegrip van de sensibilisering en de informatieverstrekking".[226] Sensibilisering is een bevoegdheid die zal terugkomen bij de provincies en de gemeenten.

Uitvoering: sturing van burgers, private actoren

Sturing van private actoren:

Het gewest (met name de OVAM) treedt op als toezichthoudende overheid voor alle aangelegenheden die betrekking hebben op afvalstoffen.[227] De Vlaamse regering wijst hiertoe ambtenaren aan.

Het gewest heeft de bevoegdheid om - in het kader van de in het afvalstoffendecreet geponeerde doelstellingen - milieubeleidsovereenkomsten te sluiten met bedrijfssectoren. De milieubeleidsovereenkomsten die OVAM de laatste jaren heeft afgesloten, brachten de aanvaardingsplicht in uitvoering.[228]

De Vlaamse overheid is bevoegd om de voorwaarden te bepalen waaraan de ophalers van afval moeten voldoen, alsook voor het toekennen van de erkenningen.

In het kader van "de ladder van Lansink" (cf. supra) bouwt de Vlaamse regering het luik "hergebruik" uit; ze voorziet dat voor de uitvoering van de aanvaardingsplicht met betrekking tot bruin- en witgoed, een beroep kan worden gedaan op de door de OVAM erkende kringloopcentra[229]. Het gewest staat dus ook in voor de toekenning van de erkenningen aan de kringloopcentra, alsook voor het opstellen van de voorwaarden hiervan. Aan de erkenning is tevens een subsidieprogramma gekoppeld.

Aangezien de burgers ook een belangrijke doelgroep vormen van het beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen, en aangezien het zeer belangrijk wordt geacht dat er een voldoende groot draagvlak bestaat bij deze burgers ten aanzien van het beleid, is het belangrijk dat er een goede communicatiestroom mogelijk is tussen de burgers en het beleid. Op dit ogenblik is het voor de burger niet echt duidelijk tot wie of welke instantie de burger zich moet richten met vragen. Meestal klopt hij aan bij de gemeente (of intercommunale), maar ook OVAM vervult deze loketfunctie.

[226] Afvalstoffendecreet, art. 39, §1, 5°.

[227] Afvalstoffendecreet, art. 39, §1, 16°; OVAM is de toezichthoudende instantie, met uitzondering van het toezicht op de vergunningsplichtige activiteit van het verwijderen van afvalstoffen; hier is het de afdeling milieu-inspectie die optreedt als toezichthouder.

[228] VLAREA (Besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van het Vlaams Reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer, 1997) legt een aanvaardingsplicht op voor papierafval, accu's en batterijen, voertuigwrakken, afvalbanden en bruin- en witgoed.

[229] VLAREA, art. 3.5.2.

Sturing van private actoren en andere overheden:

Volgende bevoegdheden passen zowel onder sturing van private actoren als onder sturing van andere overheden. Daarom worden ze hier in een aparte paragraaf besproken.

Het gewest is bevoegd voor het heffen en innen van milieuheffingen op de verwijdering van afvalstoffen.[230] Het legt zelf de hoogte van de bedragen vast, en is de toezichthoudende overheid op dit gebied. Met deze bevoegdheid kan de Vlaamse overheid iedere persoon of organisatie sturen die huishoudelijke afvalstoffen wil verwijderen; deze bevoegdheid kunnen we dus evengoed bij "sturing van andere overheden" plaatsen.

Het Vlaamse gewest heeft de bevoegdheid om stort- en verbrandingsverboden op te leggen voor bepaalde categorieën van afvalstoffen. Zo rust er momenteel een stort- en verbrandingsverbod op het huishoudelijk afval, inclusief de selectief opgehaalde fracties.[231] Het gewest (de minister) kan tegelijkertijd zelf uitzonderingen toestaan op deze verboden.

Uitvoering: sturing van andere overheden

Het Vlaamse gewest is niet bevoegd voor de ophaling van huishoudelijke afvalstoffen (zie "gemeenten"), maar het bepaalt wel welke huishoudelijke afvalstoffen afzonderlijk moeten worden ingezameld.[232]

Het gewest kan overeenkomsten afsluiten met gemeenten en verenigingen van gemeenten om de organisatie van de selectieve inzameling van huishoudelijke afvalstoffen te bevorderen of te begeleiden.[233]

Het afvalstoffendecreet voorziet dat "de Vlaamse regering algemene regels kan vaststellen met betrekking tot de wijze waarop de door de gemeenten opgehaalde of ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen nuttig moeten worden toegepast of verwijderd"[234].

De Vlaamse regering kan ook een financiële tussenkomst toekennen aan de gemeenten en verenigingen van gemeenten als bijdrage in de kosten van de selectieve ophaling of inzameling.[235] Ze bepaalt zelf de voorwaarden voor de toekenning van deze financiële tussenkomst.

De Vlaamse overheid bepaalt de door de gemeente te halen milieudoelstellingen.[236]

[230] Afvalstoffendecreet, art. 39, §1, 6°. art. 47, §2, 10° legt de bedragen op voor het storten van huishoudelijke afvalstoffen en art. 47, §2,30°-34° stelt de hoogte vast voor het verbranden van huishoudelijke afvalstoffen.

[231] VLAREA, art. 5.2.4-5.

[232] Afvalstoffendecreet, art. 16, §3.

[233] Afvalstoffendecreet, art. 16, §3; in de praktijk wordt dit sinds 1992 ingevuld door het gemeentelijk milieuconvenant.

[234] Afvalstoffendecreet, art. 16, §2.

[235] Afvalstoffendecreet, art. 16, §4.

[236] In het Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen.

Evaluatie

Het Vlaamse gewest staat in voor de evaluatie van haar eigen beleid. Dit gebeurt o.a. via de tweejaarlijkse milieurapporten, waarvan eerder sprake was.[237] In het decreet wordt expliciet voorzien dat deze rapporten een evaluatie dienen te bevatten van zowel de toestand van het leefmilieu als van het milieubeleid.

Het Vlaamse gewest heeft de bevoegdheid om, als de gemeente haar verplichtingen inzake ophaling of inzameling niet (voldoende) nakomt, zelf in de plaats te treden van de gemeente.

De Vlaamse provincies

Planning

Het decreet van 1995 voorziet dat de provincies een provinciaal milieubeleidsplan kunnen opstellen[238]. Dit mag echter geen bepalingen bevatten die afwijken van bindende bepalingen van het gewestelijk plan, en moet verdere uitvoering geven aan het gewestelijk plan. Momenteel is een uitvoeringsbesluit in de maak voor het decreet algemene bepalingen dat het facultatief karakter van het provinciaal milieubeleidsplan zal opheffen, en elke provincie zal verplichten om een provinciaal milieubeleidsplan vast te stellen.

Uitvoering

Het afvalstoffendecreet voorziet dat de provincies "belast zijn met de coördinatie van de uitvoering, door de gemeenten en verenigingen van gemeenten op hun grondgebied, van de sectorale uitvoeringplannen, wat de huishoudelijke afvalstoffen betreft". Het voor dit thema meest relevante sectorale uitvoeringsplan is het "Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 1997-2001", dat we al eerder vermeldden.

De bevoegdheden van de Vlaamse provincies zijn dus coördinerend. Hoe dit precies moet worden geïnterpreteerd, wordt niet verder uitgewerkt, zodat we met een vage formulering blijven zitten, die op verschillende manieren kan ingekleurd worden.

De gouverneur van een provincie waar afvalstoffen worden achtergelaten of worden aangetroffen in overtreding van de bepalingen van het Afvalstoffendecreet of de uitvoeringsbesluiten ervan, kunnen de verwijdering ervan bevelen en alle nodige maatregelen hiertoe nemen.[239]

De belangrijkste bevoegdheid die de provincies hebben in het kader van de uitvoering, is niet specifiek aan het afvalbeleid, maar wel aan het meer algemene milieubeleid.

[237] Zo is ook voorzien dat er een MIRA-BE-rapport moet verschijnen (BE=beleidsevaluatie), een rapport dat enkel een evaluatie van het gevoerde beleid bevat.

[238] In tegenstelling tot het gewest, is de provincie hiertoe dus niet verplicht.

[239] Afvalstoffendecreet, art. 54; dit is tevens een gemeentelijke bevoegdheid.

Het gaat om de beslissing omtrent het al of niet toekennen van een milieuvergunning voor een inrichting klasse 1.[240] Dit is relevant omdat afvalverbrandings- en andere afvalverwerkingsinstallaties tot de klasse 1-inrichtingen behoren. De Vlaamse regering behoudt wel het recht van de beslissing in beroep, dus de provincies kunnen in elk dossier worden teruggefloten door het gewest.

De Vlaamse gemeenten

Planning

Naar analogie van de provincies kunnen de gemeenten een gemeentelijk milieubeleidsplan opstellen.[241] Het mag niet afwijken van de bindende bepalingen van de gewestelijke en provinciale plannen, en het dient verdere uitvoering te geven aan de twee eerder genoemde plannen.[242]. Ook het gemeentelijk milieubeleidsplan zal in de toekomst verplicht worden voor alle Vlaamse gemeenten.

Beslissing

De gemeenten leggen bij gemeentelijk reglement de modaliteiten vast van het ophalen en inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen in de gemeente.[243]

Uitvoering

Het afvalstoffendecreet geeft de volgende bevoegdheid aan de gemeenten:

"§1. elke gemeente draagt er, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten, zorg voor dat de huishoudelijke afvalstoffen op regelmatige tijdstippen worden opgehaald of op andere wijze worden ingezameld. §2. Onverminderd […] worden de ophaling en inzameling van huishoudelijk afvalstoffen bij gemeentelijk reglement geregeld."
Een belangrijke bevoegdheid die de gemeenten toekomt, is het heffen van een afval- en milieubelasting en van retributies voor afvalophaling. Deze bevoegdheid vloeit niet voort uit het afvalstoffendecreet of uit andere afvalwetgeving, maar wel uit de Grondwet, waar in art. 41 gesteld wordt: "*De uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen worden door de gemeenteraden of de provincieraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld.*" Onze indruk[244] is dat er wel consensus bestaat bij de verschillende overheidsniveaus omtrent het feit dat het opleggen van deze retributies "uitsluitend van gemeentelijk belang is".[245]

[240] Deze bevoegdheid werd aan de provincies toegekend in VLAREM I. Klasse 1-bedrijven zijn de zogenaamde "meest hinderlijke inrichtingen".

[241] Decreet algemene bepalingen van het milieubeleid, art. 2.1.15; de provincie kan ook een milieujaarprogramma vaststellen (art. 2.1.19).

[242] Decreet algemene bepalingen van het milieubeleid, art. 2.1.21; de gemeente kan ook een gemeentelijk milieujaarprogramma vaststellen (art. 2.1.25).

[243] Art. 16, §1 afvalstoffendecreet.

[244] Gebaseerd op de interviews en de documentenanalyse.

[245] De VVP meldt dat zij hier niet mee akkoord gaat.

Het gevolg van deze gemeentelijke bevoegdheid is dat de verschillende gemeenten andere regels kunnen opleggen; zo bestaat in sommige gemeenten een aparte afvalbelasting, terwijl in andere de kosten van het afvalbeleid verhaald worden als onderdeel van een algemene milieutaks. In de meeste gemeenten bestaat bovendien nog een retributiesysteem voor de huis-aan-huisophaling, en een tariferingssysteem voor het brengen naar het containerpark.

Bedenkingen bij de formele bevoegdheidsverdeling en vaststellingen uit de praktijk

Ondanks het feit dat we heel wat wetgeving kunnen vinden waarin de formele bevoegdheidsverdeling voor huishoudelijke afvalstoffen wordt voorgesteld, blijkt dit in de praktijk toch niet altijd even duidelijk te zijn. Wat de fasen van de planning en de beleidsbeslissingen betreft, is er geen twijfel mogelijk: hier zijn de bevoegdheden duidelijk verdeeld op de manier zoals we hierboven beschreven hebben. Wat de beleidsuitvoering betreft is er wel wat discussie ontstaan, waar we hier kort op zullen ingaan.

Deze bedenking valt vooral op als we de bevoegdheden eens niet per overheidsniveau bekijken, zoals we totnogtoe hebben gedaan, maar wel volgens het basismodel dat in Vlaanderen gehanteerd wordt inzake afvalstoffen, namelijk de ladder van Lansink (cf. supra). In dit model worden de volgende stappen onderscheiden, met een hiërarchie naar "dalende wenselijkheid".

- Preventie;
- Hergebruik;
- Recyclage en recuperatie;
- Verbranding met energieterugwinning;
- Verbranding zonder energieterugwinning;
- Storten.

Het afvalbeleid in Vlaanderen kiest dus resoluut voor preventie als prioritaire doelstelling.

Als we op basis van deze hiërarchie de geschetste bevoegdheidsverdeling proberen toe te passen, dan stoten we op een aantal moeilijkheden. Om de analyse niet te complex te maken, kunnen we de zes stappen bundelen tot twee: de eerste drie bundelen we onder de noemer "preventie en nuttige toepassing", en de laatste drie onder "verwijdering".

Wat het eerste luik betreft, vinden we hierboven dat het gewest instaat voor het onderbouwen van het preventie- en recyclagebeleid.

Het tweede luik omvat de chronologische stappen "inzameling" enerzijds, en "verwerking" anderzijds. Wat het eerste betreft, lijkt er weinig discussie te bestaan: zoals we beschreven is dit expliciet toegewezen aan de gemeenten door het afvalstoffendecreet.[246] Maar waar vinden we verwijzingen in de wetteksten naar de bevoegdheden rond de activiteit "verwerking van huishoudelijke afvalstoffen"? Deze blijken niet te bestaan. En hoe moeten we bijvoorbeeld de

[246] De VVP betwist echter ook deze verdeling: de provincies wensen een bindende bovenlokale planningsbevoegdheid door coördinatie, ondersteuning en sturing van de gemeenten en intercommunales en dit voor de hele afvalketen (inclusief ophaling en inzameling).

bevoegdheid van de provincies interpreteren als het gaat over de "coördinatie van de uitvoering van de uitvoeringsplannen"?

Er is dan ook discussie ontstaan over de precieze bevoegdheidsverdeling van de verschillende deelaspecten van het beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen. Vaak wordt voor de definitieve interpretatie van de bestaande regelgeving verwezen naar een arrest van de Raad Van State van 4 oktober 1994[247], waar de Raad geoordeeld heeft dat de bevoegdheid inzake het verwijderen van afval aan de gemeente verleend werd bij de gemeentewet en dat dit bevestigd werd door het afvalstoffendecreet.

Dynamische analyse

Formele en informele ontwikkelingen sinds 1990

Wetgeving

De bevoegdheidsverdeling in de milieusector heeft grote veranderingen gekend bij de drie fasen van de staatshervorming, in 1980, 1988 en 1993. Het grootste deel van de federale bevoegdheden werd overgedragen aan de gewesten. Slechts drie duidelijk omschreven bevoegdheden bleven in handen van het rijk.

Eerder vermeldden we al dat het afvalstoffendecreet (1981) het eerste Vlaamse decreet uit de milieusector was.

In 1990 werd de Vlaamse administratie grondig hervormd. Met de oprichting van AMINAL bleven de bestaande gewestelijke bevoegdheden wel op Vlaams niveau, maar een aantal bevoegdheden gingen over van OVAM naar de nieuwe milieuadministratie.

In 1994, vlak na de derde en laatste fase van de staatshervorming dus, werd het Afvalstoffendecreet gewijzigd door het decreet van 20 april 1994. De meeste veranderingen waren inhoudelijk[248], en hadden geen gevolgen voor de bestaande bevoegdheidsverdeling. Wel voorziet het nieuwe decreet (in art. 36, §1) hetvolgende: "*de OVAM betrekt de meest belanghebbende overheidsorganen, instellingen en privaatrechtelijke organisaties bij het ontwerpen van de sectorale uitvoeringsplannen*". Op deze manier kregen de verschillende stakeholders, voor zover dit nog niet het geval was, een rol in het afvalbeleid.

In 1997 verscheen het grote uitvoeringsbesluit VLAREA bij het vernieuwde afvalstoffendecreet. Het VLAREA voerde een aantal zaken in die geen echte veranderingen van de bevoegdheden met zich meebrachten, maar die soms wel nieuwe actoren introduceerden in het Vlaamse afvalbeleid. Zo werd de producentenverantwoordelijkheid verhoogd via de aanvaardingsplichten[249] en kregen de kringloopcentra voor het eerst een formele rol toebedeeld in het afvalstoffenbeleid.

[247] Arrest nr. 49.427

[248] Bijvoorbeeld de verschuiving van de nadruk van afval*beheer* naar afval*preventie*.

[249] Meestal via de zogenaamde "beheerscomités", waarvan er één werd opgericht per aanvaardingsplicht, en die voornamelijk bestond uit de betreffende bedrijfsfederaties.

In datzelfde jaar verscheen ook het Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 1997-2001. Dit plan is de opvolger van het Afvalstoffenplan 1991-1995, met voor het eerst een apart plan dat gewijd wordt aan de huishoudelijke afvalstoffen.

Andere evoluties

Uiteraard hebben de veranderingen in de wetgeving belangrijke consequenties voor de kerntaken van de verschillende bevoegdheidsniveaus. Toch zeggen ze zeker niet alles. De gewijzigde regelgeving kan aanleiding geven tot een aantal voorziene of minder voorziene verschuivingen op het terrein. Bovendien is een veranderende wetgeving maar één van de factoren die de uitvoering op het terrein kunnen beïnvloeden. De wetgeving vormt het kader van het beleid, maar binnen dit kader is er op een aantal domeinen nog heel wat manoeuvreerruimte. In dit deel zullen we enkele elementen van deze veranderingen op het terrein belichten.

De rol van de intercommunales

De zogenaamde afvalintercommunales krijgen in het afvalbeleid nauwelijks een vermelding. Enkel in art. 15 van het Afvalstoffendecreet, waarin de gemeente de bevoegdheid krijgt toebedeeld over de inzameling en de ophaling, wordt bijna onopvallend vermeld dat dit kan gebeuren "eventueel in samenwerking met andere gemeenten". Ondanks de beperkte vermelding in de afvalwetgeving speelt deze actor in de praktijk een zeer belangrijke rol in de uitvoering van het afvalbeleid.

Eigenlijk vormen de afvalintercommunales geen aparte actor in het Vlaamse afvalbeleid, want alle taken die de intercommunales uitvoeren, zijn opgelegd aan de gemeenten en blijven ook hun bevoegdheid en verantwoordelijkheid. De intercommunales maken - volgens de andere actoren - duidelijk deel uit van het "lokale beleid". De raad van beheer van deze organisaties wordt dan ook bemand door gemeentelijke mandatarissen.

Toch mogen we de intercommunales zeker niet over het hoofd zien. De meerderheid van de Vlaamse gemeenten heeft zich verenigd in 27 verschillende Vlaamse afvalintercommunales. Vijf hiervan worden gekenmerkt door de aanwezigheid van privé-kapitaal (publiek-private samenwerking), een punt waar we in de volgende paragraaf nog dieper op in zullen gaan.

Het belangrijkste argument voor de gemeenten om zich te verenigen in intercommunales vinden we in de schaalvoordelen die kunnen gerealiseerd worden. Het is duidelijk dat de investeringen[250] in het afvalbeleid zo omvangrijk geworden zijn dat ze moeilijk of onmogelijk gedragen kunnen worden door de individuele gemeenten; vooral voor de kleine gemeenten is dit een evidentie.

De laatste jaren stellen we dan ook een evolutie vast waarbij steeds meer gemeenten hun afvalbevoegdheden in meer of mindere mate overdragen aan de intercommunale waarvan ze lid zijn. Deze overdracht kan met beheersoverdracht zijn of zonder. In het eerste geval staat de

[250] Vooral de investeringen in afvalverwerkingsinstallaties, zoals (voornamelijk) afvalverbrandingsinstallaties, maar ook bijvoorbeeld scheidings- en vergistingsinstallaties.

gemeente al haar afvalbevoegdheden af aan de intercommunale, terwijl in het tweede geval één of meerdere onderdelen naar keuze worden overgedragen.

Het is belangrijk om te vermelden dat, hoe de constructie tussen de intercommunale en de gemeente ook in elkaar zit, de gemeente altijd de eindverantwoordelijkheid behoudt, ook in het geval van een volledige beheersoverdracht.

De rol van de privé-sector

De privé-sector komt in contact met de bestaande bevoegdheidsverdeling inzake huishoudelijk afval op twee manieren. De eerste manier is via de aanvaardingsplichten, die worden ingevoerd door het VLAREA. De producenten van bepaalde afvalstoffen, zoals afvalbanden, auto's, papier, batterijen en accu's en bruin- en witgoed (elektrische en elektronische apparaten) worden verplicht om de productiecyclus te verlengen en zich ook over hun producten te gaan ontfermen als deze in de afvalfase komen. De producenten moeten deze afgedankte producten aanvaarden en staan in voor een milieuverantwoorde verwerking ervan.

Deze bijkomende verantwoordelijkheid van deze (vooral industrie)sectoren brengt ook in zekere zin bevoegdheden met zich mee, niet in het minst omdat voor de meeste aanvaardingsplichten de betreffende sectoren milieubeleidsovereenkomsten afsluiten met de OVAM. Deze overeenkomsten monden uit in bijkomende verplichtingen van de sectoren, maar deze kunnen ook voordelen verkrijgen van het gewest, zoals subsidies.

Bovendien komen de sectoren in dit verband rechtstreeks in aanraking met de bestaande bevoegdheidsverdeling omdat ze in de meeste gevallen hun verplichtingen niet kunnen nakomen zonder beroep te doen op de bestaande (gemeentelijke) afvalinzamelsystemen, zoals het containerpark of de huis-aan-huisophaling. In de praktijk betekent dit dat de gemeenten de kosten voor de inzameling van de betreffende fracties (vb. oud papier) kunnen verhalen op de privé-sector.

De tweede rol die de privé-sector speelt, situeert zich in de afvalketen zelf. Bepaalde onderdelen van hun bevoegdheden voeren de gemeenten en intercommunales zelf uit, zoals (meestal) preventiebeleid, hergebruikbeleid[251], (in sommige gevallen) afvalophaling en (ook in sommige gevallen) verwerking van afvalstoffen[252]. Vele andere onderdelen echter, zoals (soms) inzameling, recyclage, (soms) verwerking besteden de lokale besturen uit aan privé-bedrijven. Meestal gaat het om een loutere uitbesteding, waarbij de lokale autoriteiten het beleid volledig zelf uitstippelen, en het privé-bedrijf in het kader van een dienstverlening enkel mag uitvoeren wat contractueel is afgesproken. De gemeente of de intercommunale behoudt de volledige bevoegdheid zelf.

Maar de privé-bedrijven kunnen echt bevoegdheden naar zich toehalen, bijvoorbeeld door te participeren in een afvalintercommunale. Momenteel bestaat in vijf van de zevenentwintig afvalintercommunales in Vlaanderen een inbreng van privé-kapitaal. Meestal zijn dit dan grote afvalbedrijven. In dit geval zetelen in de raad van beheer van de intercommunale, naast de gemeentelijke mandatarissen, ook vertegenwoordigers van deze privé-partner; in deze con-

[251] Samenwerking met kringloopcentra.

[252] Intercommunales die zelf afvalverbrandings- of andere afvalverwerkingsinstallaties exploiteren.

structie delen de gemeenten hun bevoegdheden met het privé-bedrijf. Het weze opgemerkt dat ook hier de gemeenten wel de eindverantwoordelijkheid blijven dragen.

We dienen hier toe te voegen dat het nieuwe Decreet Intergemeentelijke Samenwerking oplegt dat met ingang van het jaar 2019 het privé-kapitaal volledig moet verdwenen zijn uit alle intercommunales, en dit voor alle sectoren.[253]

Een laatste variant waarbij een privé-bedrijf bevoegdheden kan overnemen van de gemeente, is een zogenaamde concessie. Dit is een handelscontract waarbij een gemeente, meestal voor een periode van vijftien jaar, al haar afvalbevoegdheden afstaat aan één privé-afvalbedrijf. Dit bedrijf kan dan zelf kiezen welke ophaalmethodes ze toepast en waar en op welke manier het huishoudelijk afval verwerkt zal worden. Uiteraard blijft ook bij deze vorm van publiek-private samenwerking de gemeente de eindverantwoordelijkheid dragen.

De concessie is een overeenkomst waar - voor de gemeente - wel wat risico's aan verbonden zijn. Zo wordt dit contract meestal afgesloten voor vijftien jaar, en dit terwijl in het afvalbeleid bijna jaarlijks nieuwe regels komen. Nieuwe regels betekenen meestal meer werk en nieuwe onderhandelingen over de geldende tarieven. Bij deze bespreking staat de gemeente dan in een bijzonder zwakke positie, omdat ze contractueel gebonden is aan het bedrijf in kwestie.
In Vlaanderen zijn er totnogtoe dan ook nog maar drie gemeenten die hun afvalbeleid in concessie hebben gegeven. Het Vlaamse gewest waarschuwt de gemeenten ook regelmatig voor deze contractvorm en voor de risico's die hiermee gepaard gaan.

Factoren die de bestaande situatie en de recente ontwikkelingen hebben beïnvloed

De bevoegdheidsverdeling die nu nog bestaat, is eigenlijk nog grotendeels dezelfde als pakweg honderd jaar geleden. De centrale overheid legt een beleid op aan de gemeenten, en die moeten instaan voor de inzameling en voor de verwerking, voornamelijk omdat niemand anders dit wilde doen.

Deze situatie werd natuurlijk wel bijgestuurd en - vooral sinds de jaren '80 (en nog meer sinds de jaren '90) - is het beleid steeds complexer geworden. Technologische vooruitgang leverde niet alleen meer afval op, maar ook meer knowhow over hoe het in te zamelen en te verwerken, over de milieueffecten van de verschillende afvalstoffen, e.d.m. Het is pas met deze sterke uitbouw van het afvalbeleid in de jaren '90 dat de markt voor afvalstoffen en de bestrijding ervan belangrijker is geworden. Met deze evolutie kwam ook de interesse van de privé-sector om hierin een grotere rol te gaan spelen. Voordien werd afval door iedereen beschouwd als een last, en was niemand geïnteresseerd om zich hiermee in te laten. Toen de privé-afvalsector uiteindelijk toch ontstond en belangrijk werd, hadden de gemeenten (en intercommunales) al zoveel knowhow verworven en zoveel investeringen zelf gedaan, dat ze de privé-sector ook niet echt nodig hadden om de evolutie naar een complexer beleid aan te kunnen.

Deze historische achtergrond verklaart vermoedelijk waarom het privé-kapitaal in andere sectoren van nutsvoorzieningen, zoals elektriciteit, wel een grotere penetratie in de beleidsuitvoering (lees: in de intercommunales) heeft verwezenlijkt. Het lijkt er een beetje op dat, qua

[253] Dus ook voor bvb. energievoorziening.

huishoudelijke afvalstoffen, de privé-sector "de boot gemist" heeft. Om een volledig beeld te krijgen van het precieze belang en de complexe rol van het privé-kapitaal in het afvalbeleid, is echter een uitgebreider onderzoek vereist.

Een ander element dat als een rode draad doorheen de laatste tien jaar van het afvalbeleid in Vlaanderen loopt, is de steeds toenemende afvalberg. Tussen 1991 en 2000 nam deze indicator (per inwoner) toe met 38%. Hiervoor kunnen we verschillende oorzaken aanwijzen: de economische groei, de toename van het aantal gezinnen, consumptiepatronen die in de richting gaan van meer wegwerpconsumptie,… Deze evolutie heeft natuurlijk een belangrijke rol gespeeld bij de snelle uitbreiding van het afvalbeleid sinds de jaren '90.

De actoren in het kerntakendebat voor de sector van de huishoudelijke afvalstoffen

Wie de actoren zijn in het kerntakendebat zal al duidelijk gebleken zijn uit de statische analyse en uit het eerste deel van de dynamische analyse. We zetten ze hier nog eventjes op een rij.

- Het Vlaamse gewest oefent belangrijke, vooral planmatige, wetgevende, sturende en controlerende taken uit in de sector van de huishoudelijke afvalstoffen. De OVAM verdient hier een vermelding als belangrijke actor, naast de klassieke actoren zoals regering, parlement, adviesraden, enzovoort.
- De vijf provincies hebben als intermediaire overheid voornamelijk coördinerende en bovenlokale of streekgebonden bevoegdheden.
- De gemeenten en intercommunales hebben belangrijke verantwoordelijkheden inzake het uitvoeren van het Vlaamse afvalstoffenbeleid; daarnaast voeren ze nog een eigen beleid naar de burgers toe.

Het kerntakendebat

De standpunten van de drie actoren

Samengevat zijn dit de standpunten van de drie actoren: de gemeenten en het gewest vinden dat de huidige bevoegdheidsverdeling moet behouden blijven, terwijl de provincies van mening zijn dat zij zelf heel wat meer bevoegdheden moeten krijgen ten koste van de gemeenten.

De provincies zouden graag de volgende bevoegdheden toegewezen krijgen:

- Het omzetten van de algemene gewestelijke beleidslijnen in bindende bovenlokale planning; op dit ogenblik hebben de provincies enkel een bindende planningsbevoegdheid via het provinciaal milieubeleidsplan, waarin zij voor de gemeentes bindende bepalingen kunnen opnemen.[254]

[254] Zie decreet algemene beginselen van het milieubeleid, art. 2.1.15 §2.

- Sturing van de gemeenten en de intercommunales, en dit m.b.t. de ganse afvalketen (van preventie t.e.m. verwerking), en inclusief de financieringsaspecten (tariefbepaling en inning van de belastingen en retributies).
- Het instrument hiervoor moet het provinciale overlegplatform huishoudelijke afvalstoffen worden, waar ook de gemeenten in zetelen, maar waarin de provincies de verantwoordelijkheid over de beslissingen dragen.

Het verschil in mening tussen de actoren situeert zich hoofdzakelijk in één bepaalde fase van de beleidsketen: over planning en beslissing is men het eens[255], over ophaling en inzameling ook[256]; het discussiepunt is echter de verwerking van de huishoudelijke afvalstoffen. Dit punt zal in onze analyse van de argumenten dan ook de meeste aandacht krijgen.

De argumenten en de criteria van de drie actoren

In deze paragraaf zullen we de argumenten en de criteria aanhalen die de actoren naar voor brengen, en ze onderwerpen aan een kritische analyse. Voor deze analyse volgen we als hoofdindeling de beleidscyclus (planning, beslissing, uitvoering, evaluatie); in de uitvoeringsfase voegen we hier als indeling nog de hiërarchie van de ladder van Lansink aan toe.

Planning

Over deze onderdelen van de beleidscyclus bestaat weinig discussie. De planning van het afvalbeleid voor Vlaanderen moet gebeuren op gewestelijk niveau.[257] Hierdoor ontstaat er **uniformiteit** in Vlaanderen, waardoor dan weer **ontwijkings- en ontduikingsgedrag kan vermeden worden** en waardoor het **gelijkheidsbeginsel**[258] gerespecteerd wordt (althans voor Vlaanderen).

Het gewest plant ook de globale capaciteitsbehoefte voor de verwerking van afval in Vlaanderen. Deze bevoegdheid staat niet ter discussie, en kan best om dezelfde redenen bij het gewest blijven.

Bovendien moet Vlaanderen als gewest voldoen aan een heel aantal internationale en supranationale verplichtingen en doelstellingen; deze worden opgelegd aan het gewest, zodat het logisch is dat het gewest deze afspraken opvolgt, en niet de vijf provincies of de 308 gemeenten.

[255] Behalve de provincies, die meer bindende bovenlokale planningsbevoegdheden vragen.

[256] Behalve met het feit dat de provincies de bevoegdheid van het opleggen en innen van de heffingen en retributies opeisen.

[257] De provincies zijn het met deze stellingen niet eens: zij stellen dat het gewest momenteel een planning op hoofdlijnen formuleert, en dat de provincies (op basis van deze hoofdlijnen) instaan voor het omzetten hiervan in bindende bovenlokale planning.

[258] Art. 10 van de Grondwet: alle Belgen zijn gelijk voor de wet.

Beslissing

De meeste relevante onderdelen van het beslissingsniveau zijn gewestelijke bevoegdheden, waarover iedereen het eens is dat ze best gewestelijk blijven.

Het enige knelpunt zien we in het beheren en exploiteren van afvalverwerkingsinstallaties.[259] Hoewel dit onderwerp eigenlijk onder de titel "uitvoering" thuishoort, hoort het toekennen van een milieuvergunning voor deze activiteit bij het beslissingsniveau. Wat de afvalverwerkingsinstallaties betreft, is het de provincie (bestendige deputatie) die deze bevoegdheid heeft.

Zoals we in de volgende paragraaf zullen zien, is elke overheid en private actor eigenlijk "bevoegd" om een verwerkingsinstallatie te bouwen en te exploiteren. Dit wordt immers beschouwd als een bedrijfsactiviteit als een andere. De overheid houdt hierover natuurlijk wel in belangrijke mate de controle, door het instrument van de vergunning.

De huidige situatie houdt een zeker risico op belangenvermenging in. Niet op het niveau van het gewest[260], want OVAM neemt sinds 1994 geen initiatieven meer op het gebied van het beheer van afvalverwerkingsinstallaties. De provincies doen dit echter wel nog[261], zodat een situatie ontstaat waarbij de provincies de vergunningsaanvraag moeten beoordelen van hun eigen project.[262]

Uitvoering

De basis van het Vlaamse afvalbeleid is de zogenaamde ladder van Lansink, een hiërarchie die is ingevoerd door het gewest. In dit deel bespreken we op welk niveau de onderdelen van deze hiërarchie het best kunnen worden uitgevoerd.

Algemeen:

Het gewest (OVAM) juicht de evolutie toe dat steeds meer gemeenten hun afvalbeleid (gedeeltelijk) overdragen aan intercommunales: de reden die het hiervoor aanhaalt, is een soort schaalvoordeel van de doelgroep: het is qua administratie, sensibilisering en communicatie nu eenmaal eenvoudiger om een doelgroep te hebben van 27 intercommunales, dan om je telkens te moeten richten naar 308 gemeenten. Bovendien zijn de ambtenaren van de intercommunales vaak (meer) exclusief bezig met afval, hetgeen een grotere knowhow tot gevolg heeft.

Eén van de aanleidingen tot het kerntakendebat is het feit dat de burger niet altijd weet welk overheidsniveau zijn aanspreekpunt is voor een bepaald beleidsdomein. Daarom is het nuttig dat deze loketfunctie op één niveau wordt gesitueerd. Door de **nabijheid bij de burger** lijken de lokale besturen het meest aangewezen niveau om dit aanspreekpunt aan toe te wijzen.

[259] De VVP wenst dit te nuanceren: de provincies pleiten voor een "drietrapsmodel", waarbij de provincies een volwaardige partner worden van de gemeenten en het gewest inzake het afvalbeleid. Zij zien het probleem dus breder dan in deze analyse wordt voorgesteld.

[260] Dit is een potentieel probleem, omdat het gewest de beslissing in beroep kan nemen.

[261] Meestal in samenwerking met private ondernemingen en/of intercommunales.

[262] Uiteraard is er nadien nog wel een zeker vangnet door de beroepsmogelijkheid van het gewest.

Een algemeen argument van de gemeenten om de bevoegdheden inzake huishoudelijke afvalstoffen bij de lokale besturen te laten, is de nood aan **differentiatie van het beleid**.[263] De 308 Vlaamse gemeenten hebben elk andere kenmerken (bevolkingsdichtheid, landelijk, grootstedelijk,…) waardoor een gedifferentieerd beleid verantwoord is. De voorwaarde van gedifferentieerd beleid is automatisch vervuld voor de bevoegdheden die in handen zijn van de gemeenten. Toch beweren ook de provincies dat zij de lokale actoren zonder probleem op maat kunnen benaderen.

Preventie:

Op dit ogenblik houden de drie overheidsniveau zich bezig met preventie-initiatieven. Dit kan ook wel behouden blijven in de toekomst, maar het gewest deelt alvast de mening van de gemeenten dat het lokale niveau het beste niveau is om de burger te bereiken. Dit betekent niet dat acties op provinciaal en Vlaams niveau nutteloos zijn; campagnes via regionale of Vlaamse televiestations zijn een voorbeeld van initiatieven die op deze niveaus kunnen blijven gevoerd worden.

Hergebruik en recyclage:

Het Vlaamse beleid voor hergebruik bestaat voornamelijk uit het beleid dat wordt gevoerd ten aanzien van de 39 door de OVAM erkende kringloopcentra. Dit beleid is geen prioriteit in de kerntakendiscussie. Momenteel is het zo dat het Vlaams gewest het coördinerende en kaderende beleid voert; de provincies stimuleren via sensibilisering en subsidiëring, en de gemeenten werken samen met de kringloopcentra voor de inzameling en bieden ook verdere ondersteuning aan de centra.

Het recyclagebeleid wordt voor een groot deel opgelegd door Vlaamse wetgeving; de uitvoering ervan is een technische aangelegenheid die ook niet bovenaan staat op het lijstje der discussiepunten.

Verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen :

Wat niet ter discussie staat, is het operationeel beleid inzake de ophaling en de inzameling van huishoudelijk afval. Deze gemeentelijke bevoegdheid wordt blijkbaar door alle partijen aangevoeld als zijnde een strikt lokale aangelegenheid. Inzamelsystemen moeten kunnen aangepast worden aan de lokale noden, en het beste niveau waarop dit kan gebeuren is dat van de lokale besturen (of hun samenwerkingsverbanden).[264]

De discussie draait veeleer rond het tweede luik van de verwijdering van afval, namelijk verwerking. Nu is het grootste deel van de verwerkingsinstallaties in handen van de intercommunales; daarnaast bestaan er participaties van de privé-sector en van de provincies.

De verwerking van huishoudelijke afvalstoffen is een activiteit die gekenmerkt wordt door een grote investeringskost. De laatste jaren is deze trend nog versterkt, omdat de emissienormen voor afvalverbrandingsovens veel strenger geworden zijn; een aantal fracties (PMD, metaal,…) moet gerecycleerd worden, waarbij hoge kwaliteitsvereisten gelden. Deze grote

[263] De provincies merken op dat dit enkel geldt voor sommige aspecten van het beleid; indien er bovenlokale aspecten in het spel zijn, pleiten zij voor een provinciale bevoegdheid.

[264] Behalve – recentelijk – de privé-sector sinds hij hier een winstgevende markt in heeft ontdekt.

investeringsbedragen vereisen de nodige financiële draagkracht van de inrichtende overheden of bedrijven. De provincies zijn van oordeel dat het complexer worden van het afvalbeleid pleit voor een schaalverschuiving naar de provincies toe. De gemeenten zijn het hier niet mee eens en trekken dan weer de financiële draagkracht van de provincies in twijfel.[265]

Het is moeilijk om te beoordelen welke van de twee partijen een punt hebben. Feit is dat de gemeenten (intercommunales) al zeer lang het overgrote deel van de verwerkingscapaciteit beheren, hetgeen toch wel aantoont dat hier geen onoverkomelijke (financierings)problemen mee gepaard gaan.

Een argument dat ons inziens alleszins wel geldig is, is dat, indien de provincies de volledige verwerkingsbevoegdheid zouden krijgen, het **risico van belangenvermenging** sterk zou toenemen.

Aangezien afvalverwerking een beleidsdomein is geworden met hoge investeringsbedragen, en bijkomend hoge winstmogelijkheden, is het een bevoegdheid die elk niveau (inclusief de privé-sector) wel zou willen beheren. Als we het domein als een economische markt gaan beschouwen, is het criterium **efficiëntie** uiteraard het belangrijkste, of nog: wie kan de door het gewestelijke niveau opgelegde milieudoelstellingen bereiken tegen de laagste kost? Deze vraag mag dan al voor de hand liggend zijn, maar het antwoord is dit alvast niet. Volgens de provincies zorgen schaaleffecten ervoor dat een schaalvergroting t.o.v. het huidige systeem, waarbij de intercommunales het grootste deel van deze markt in handen hebben, in elk geval een kostenbesparing zou betekenen. Maar of we deze stelling zonder meer voor waar kunnen aannemen, is zeer de vraag. Zo stelt Verhulst[266] na analyse van de huisvuilkosten van de Vlaamse intercommunales, dat "*de intrede van een private partner niet meteen kostenbesparend werkt*".

Hetgeen het criterium efficiëntie ook in de weg kan staan, is het NIMBY[267]-syndroom, waardoor de keuze van de locatie van een afvalverwerkingsinstallatie vaak mede afhangt van subjectieve (en niet altijd rationele) argumenten. Volgens de provincies zijn zij beter geplaatst dan de gemeenten en intercommunales om afstand te nemen van plaatselijke gevoeligheden.

Voor de stelling van de provincies dat zij dit goedkoper zouden kunnen organiseren, hebben we ook geen valabele argumenten kunnen vinden.[268] De eerste vraag is: kan een schaalvergroting van de verwerking van huishoudelijke afvalstoffen een kostenbesparing opleveren? Deze vraag blijkt al zeer moeilijk te beantwoorden.[269] Indien ze wel kan beantwoord worden, en het antwoord zou "ja" blijken te zijn, dan komt de tweede vraag: "is de provinciale schaal de meest optimale, of kan dit bvb. beter gebeuren door fusies of samenwerking tussen

[265] Hierop geven de provincies dan weer als antwoord dat de overheid die de bevoegdheid krijgt toegewezen hierin zal investeren; omdat de provincies momenteel de bevoegdheid van de afvalverwerking niet hebben, hebben ze er ook nog niet het geld voor klaarstaan.

[266] Verhulst Marc, De kosten voor ontsmetting, reiniging en huisvuil in Vlaanderen. In: *Binnenband*, nr. 22, april 2001, p.25.

[267] Not In My Back Yard.

[268] De VVP reageert hierop door te zeggen dat de provincies nergens expliciet beweren dat zij de afvalverwerking goedkoper zouden kunnen organiseren. Toch verwachten ze dat er bij een eventuele opschaling een kostenbesparing zou ontstaan.

[269] Verhulst (2001) stelt zelfs (empirisch) vast dat "de schaalgrootte van het werkingsgebied (van de intercommunale) niet echt invloed schijnt te hebben op de uitgaven".

bestaande intercommunales?" Of nog: "waar bevindt zich de grens van de schaalvoordelen?" Ook deze vraag is zeer moeilijk te beantwoorden.

Ten slotte, indien de provincie uit deze analyses zou komen als het niveau van de optimale schaal, dient men nog de andere criteria in overweging te nemen, zoals draagvlak bij de burger, milieueffectiviteit, draagkracht, e.d.m.

We kunnen dus besluiten dat de provincies nog heel wat vragen zullen moeten kunnen beantwoorden alvorens ze hun betrachtingen in verband met de bevoegdheidsverdeling voor huishoudelijke afvalstoffen met objectieve argumenten kracht zullen kunnen bijzetten.

Een ander argument van de provincies is de stelling dat een beleid dat is geconcentreerd in vijf provincies, transparanter zou verlopen dan het huidige beleid dat verspreid is over 27 afvalintercommunales.

Aangezien huishoudelijke afvalstoffen een onderdeel vormen van het Vlaamse milieubeleid is het evident dat men bij de toewijzing van de bevoegdheden ook rekening houdt met de **milieueffectiviteit**. We zoeken dus naar het antwoord op de vraag aan welk niveau een bepaalde bevoegdheid, in dit geval verwerking, moet toegekend worden opdat de milieuresultaten zouden geoptimaliseerd worden.

Ook deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Een bedenking die we alleszins kunnen maken, is dat de milieueffectiviteit van de afvalverwerkingsinstallaties in grote mate bepaald zal worden door de normen die het Vlaamse gewest aan deze installaties oplegt via het instrument van de milieuvergunningen. Daarnaast is de "markt van de afvalverwerkingsinstallaties" een economische markt, waar het streven naar een concurrentieel voordeel goed samengaat met het streven naar de best beschikbare techniek; en dit zal dan weer in veel gevallen de techniek zijn die de beste milieuresultaten geeft.[270]

Op deze manier worden de criteria efficiëntie en milieueffectiviteit automatisch nagestreefd door de werking van de vrije markt. Dit zorgt ervoor dat, ongeacht welk niveau de installaties precies beheert, de beheerders waarschijnlijk toch gebruik zullen maken van dezelfde of vergelijkbare installaties.

Het enige vlak waar dan nog verschil kan opgetekend worden, is uiteraard het *beheer* van deze installaties. Dit kan ook een belangrijk effect hebben op de milieueffectiviteit, onder andere door de motivatie van de beheerder van een afvalverwerkingsinstallatie om aan preventie mee te werken.

Preventie bekleedt de hoogste trap in de afvalbeleidshiërarchie. Deze werd opgelegd door het gewest. De vraag is nu: is de beheerder van een afvalverwerkingsinstallatie genoeg gemotiveerd om zijn activiteiten ook in het teken van preventie te stellen? Het risico bestaat dat het voor een verwerkingsinstallatie economisch optimaal is dat er zoveel mogelijk afval wordt geproduceerd, zodat men zoveel mogelijk beroep zou doen op de verwerkingscapaciteit. Volgens deze redenering kan het riskant zijn dat de beheerder van de afvalverwerkingsinstallatie dezelfde is als de actor die het preventiebeleid moet verzorgen (intercommunale en de

[270] Uiteraard liefst tegen de laagst mogelijk kost.

gemeenten behorende tot de intercommunale) wegens de tegenstrijdige doelstellingen. Dit zou de **milieueffectiviteit** van deze constructie kunnen verlagen.

De geldigheid van deze redenering wordt echter betwist door zowel de gemeenten als het gewest. Zij stellen dat het Vlaamse gewest de globale verbrandingscapaciteit voor gans Vlaanderen altijd zeer krap plant, om te voorkomen dat overcapaciteit inderdaad voor een negatieve stimulans tot preventie zou zorgen. Door de **structurele ondercapaciteit**[271] is het voor een intercommunale die zelf een afvalverbrandingsinstallatie beheert optimaal om de afvalvracht uit het eigen werkingsgebied zoveel mogelijk te reduceren, zodat de vrijkomende capaciteit dan extern kan aangeboden worden, aan hogere tarieven. Op deze manier zou de intercommunale een **economische incentive hebben tot preventie**.

Dit argument is aannemelijk onder de voorwaarde van ondercapaciteit, maar het lijkt ons niet evident dat deze altijd vervuld is: globaal voor Vlaanderen is er wel ondercapaciteit, maar of dit lokaal op elk ogenblik voor elke oven ook het geval is, kunnen we moeilijk beoordelen.
Financiering van het verwijderingsbeleid

In het MINA-plan 2 was een initiatief[272] opgenomen dat voorzag in de uniformisering van de tarieven voor de inzameling en verwerking van huishoudelijke afvalstoffen, en dit voor de 308 gemeenten in Vlaanderen. Een argument dat hier regelmatig wordt gehoord ter promotie van dergelijke uniformisering, is het **gelijkheidsbeginsel**, volgens hetwelk iedere burger evenveel zou moeten betalen voor dezelfde dienst.

Het probleem van initiatief 43 uit het MINA-plan 2 was dat het gewest dit wel als actie kan voorzien, maar niet de bevoegdheid heeft om belastingen en retributies te heffen voor zaken van lokaal belang. Bovendien houdt het gewest ook niet strikt vast aan deze uniformisering: de Vlaamse overheid ziet in dat er altijd regionale verschillen zullen zijn tussen verschillende gemeenten; ze zou dan ook al tevreden zijn indien de gemeenten ongeacht de lokale situatie, het principe “de vervuiler betaalt” zouden toepassen, één van de belangrijkste principes in het Vlaamse afvalbeleid[273]. Aangezien de gemeenten steeds meer navolging geven aan deze oproep, vindt het gewest het ook niet nodig om deze bevoegdheid voor zichzelf op te eisen.

Aan welk niveau de bevoegdheid van de tariefbepaling ook wordt toegekend, het is belangrijk dat deze bevoegdheid gekoppeld blijft met de (financiële) verantwoordelijkheid van het beleid.

Algemene beschouwingen en criteria

Iedereen lijkt het erover eens te zijn dat een beter bestuur de doelstelling is van het kerntakendebat. Tevens gaan alle partijen ervan uit dat subsidiariteit het uitgangspunt is bij de ver-

[271] Waardoor het gewest jaarlijks nog heel wat uitzonderingen moet toestaan op het bestaande stortverbod.

[272] Initiatief 43.

[273] De gemeente kan dit doen door een variabele retributie op bepaalde afvalfracties te heffen (bvb. hogere prijs voor de “restafvalzak” dan voor de “PMD-zak”) i.p.v. enkel een vaste afvalbelasting te heffen of het afvalbeleid financieren uit algemene (belasting)middelen. Belangrijk is dat de volledige kost van het afvalbeleid naar de burger wordt doorgerekend, en niet slechts een gedeelte, zoals dit lang bij veel gemeenten het geval was.

deling van de bevoegdheden. Over hoe deze subsidiariteit in de praktijk wordt ingekleurd, zijn de overheidspartners het veel minder eens.

Nochtans bestaat er tot op zeker niveau wel eensgezindheid tussen de drie overheidsniveaus. In een nota stelt de Vlaamse regering dat "*de gemeente het basisniveau is, het eerstelijnsbestuur in onze democratie. Zonder versterking van de rol van de gemeenten, kan het subsidiariteitsbeginsel niet tot zijn recht komen.*" Deze teneur vinden we eveneens terug in een gemeenschappelijke nota van de VVSG en de VVP, waarin wordt gezegd dat "*bevoegdheden maximaal moeten worden toegewezen aan het lokale bestuursniveau tenzij afdoend en overtuigend wordt aangetoond dat de taak echt niet lokaal (eventueel via interlokale samenwerking) kan worden uitgeoefend. Echte subsidiariteit komt pas tot haar recht als het centrale Vlaamse en de intermediaire (provinciale) niveaus zich terughoudend opstellen en een maximale beleidsruimte geven aan de lokale besturen (gemeenten en OCMW's)*".

Deze standpunten zijn niet mis te verstaan en geven weinig ruimte tot interpretatie. Het optreden van de Vlaamse overheid is consequent met haar eigen standpunt, terwijl de provincies, zonder "afdoend en overtuigend aan te tonen dat de taak echt niet lokaal kan uitgeoefend worden" toch heel wat van de huidige gemeentelijke bevoegdheden opeisen.

Besluit

In dit sectoraal deel over het beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen hebben we in de statische analyse een beknopt overzicht gegeven van de huidige bevoegdheidsverdeling. Hieruit onthouden we dat het Vlaamse gewest voornamelijk de bevoegdheid heeft van de beleidsplanning en van het beleidstoezicht. De gemeenten (intercommunales) zijn op een relatief autonome manier bevoegd over de uitvoering van dit beleid, waarbij we de hele keten bedoelen, van preventie tot en met verwerking, maar ze moeten hiervoor wel binnen het kader blijven dat het gewest heeft gecreëerd, en ze staan wel blijvend onder toezicht van het gewest ingeval ze hun bevoegdheden niet kunnen of willen uitoefenen. De provincies hebben als intermediaire overheid een brugfunctie tussen deze twee overheidsniveaus die het gros van de bevoegdheden uitoefenen: de provincies hebben een coördinerende taak.

In de dynamische analyse bleek dat het kerntakendebat in de sector van de huishoudelijke afvalstoffen wordt aangewakkerd door de provincies: zij willen - als enige overheidsniveau - de bevoegdheidsverdeling veranderen; zij zouden graag een aantal belangrijke bevoegdheden van de beleidsuitvoering overnemen van de gemeenten.

In dit debat en in het vraagstuk van de optimale bevoegdheidsverdeling, spelen een aantal criteria een rol; sommige van deze criteria bevestigen de huidige verdeling, andere stellen ze in vraag. De criteria die relevant zijn en die in dit deel aan bod gekomen zijn, zijn de volgende:

- SUBSIDIARITEIT: dit is een criterium dat zeker gemeenschappelijk is aan alle sectoren: de drie overheidspartners gewest, provincies en gemeenten zijn het er namelijk over eens dat dit het uitgangspunt moet zijn van de bevoegdheidsverdeling. Bij gebrek aan overtuigende objectieve doelmatigheids- en andere criteria om anders te doen, moet een bevoegdheid worden toegewezen aan het laagst mogelijke niveau.
- EFFICIËNTIE, DRAAGKRACHT EN SCHAALVOORDELEN: de complexiteit van de uitvoering van het beleid voor huishoudelijke afvalstoffen is de laatste jaren sterk toegenomen. Hierbij rijst de vraag of de gemeenten voldoende **draagkracht** hebben[274]

om al deze taken te blijven uitvoeren. Maar ook over de draagkracht van de provincies kan diezelfde vraag gesteld worden.

- Het in vraag stellen van de draagkracht gaat gepaard met het inroepen van **schaalvoordelen**: als een activiteit complexer wordt en de investeringsvereisten nemen almaar toe, dan kan het misschien voordelig zijn om deze kerntaak aan een hoger niveau toe te wijzen? In dit geval kunnen een aantal productiefactoren[275] gedeeld worden, en kunnen daardoor sommige kosten gespreid worden, waardoor de **efficiëntie** van de activiteit dan weer kan toenemen (kostencriterium).
- DRAAGVLAK EN NABIJHEID BIJ DE BURGER: de burgers zijn een belangrijke doelgroep van het beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen; de medewerking van deze omvangrijke groep is daarom een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het beleid. Geen medewerking zonder **draagvlak**, en daarom zou de **nabijheid tot de burger** een belangrijk criterium zijn waaraan het beleid moet voldoen. Algemeen wordt aangenomen dat het lokale beleidsniveau bij uitstek het niveau is dat de burger het best weet te bereiken en te overtuigen. De andere niveaus zouden niet in staat zijn om de lokale verankering van het beleid te verwezenlijken, en om het beleid af te stemmen op de lokale eigenheid; de burger zou in het beleid van deze niveaus te weinig herkenningspunten vinden.
- Een criterium dat sterk gerelateerd is aan de nabijheid tot de burger is de **aanspreekbaarheid** van de bevoegde overheid (milieuloket).
- MILIEUEFFECTIVITEIT: in de milieusector is het natuurlijk ook belangrijk om rekening te houden met het belang van het milieu als men de bevoegdheden toewijst. In Vlaanderen wordt de ladder van Lansink gehanteerd als leidraad voor dit criterium: preventie scoort het hoogst voor milieueffectiviteit, storten het laagst. Als men erover denkt om een bepaalde bevoegdheid toe te wijzen aan een bepaald niveau, dan moet men zich de vraag stellen in hoever dit niveau het ideaal van preventie kan (competentie) en wil (incentive) bereiken.
- DIFFERENTIATIE VAN BELEID: het feit dat tussen de 308 Vlaamse gemeenten onderling grote verschillen bestaan op een aantal relevante terreinen (bvb. bevolkingsdichtheid, oppervlakte, kustgemeente, grootstad,…) maakt een gedifferentieerd beleid per gemeente verantwoord, of zelfs noodzakelijk.
- UNIFORMITEIT EN GELIJKHEIDSBEGINSEL: over een aantal bevoegdheden, bijvoorbeeld met betrekking tot het doorrekenen van de kosten van het beleid naar de burger, zou men kunnen zeggen dat er nood is aan **uniformiteit** in Vlaanderen; bij gebrek hieraan is ontwijkings- en ontduikingsgedrag niet denkbeeldig. Bovendien zondigt men dan tegen het grondwettelijke **gelijkheidsbeginsel**.
- VERMINDEREN VAN HET RISICO VAN BELANGENVERMENGING: dit risico ontstaat wanneer een bepaald beleidsniveau de beslissingsbevoegdheid heeft over een materie waar het haar eigen voorstellen moet gaan beoordelen. Deze situatie bestaat nu omdat de provincies de milieuvergunningen voor afvalverwerkingsinstallaties uitreiken terwijl ze er tevens ook het initiatief toe kunnen nemen.
- DIENSTVERLENING NAAR DE BURGER: de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen is een nutsvoorziening die (momenteel) de gemeente aanbiedt aan haar klanten, de burgers. Deze burgers betalen daar een zekere prijs voor. Het is normaal dat ze voor deze prijs een zekere **kwaliteit van de dienstverlening** mogen verwachten, en een zekere **service**. De overweging welk overheidsniveau dit het best kan verzekeren, mag dus ook zeker meespelen bij de bevoegdheidstoewijzing.

[274] Zowel financieel als personeel als qua competentie en knowhow.

[275] Personeel (met voldoende relevante knowhow) en infrastructuur (verwerkingsinstallaties, vrachtwagens,…).

- Ten slotte mogen we niet vergeten omwille van welke argumenten enkele bevoegdheden (planning, toezicht) als vanzelfsprekend door alle partijen op het niveau van het Vlaams gewest worden gesitueerd. De belangrijkste criteria zijn hier de nood aan **uniformiteit**, het vervullen van **internationale doelstellingen** en het respecteren van het **gelijkheidsbeginsel**.

Als globaal besluit van deze sectorale analyse kunnen we stellen dat het subsidiariteitsbeginsel en de doelstellingen van het kerntakendebat de uitgebreide gemeentelijke bevoegdheid verantwoorden.

Het efficiëntiecriterium kan misschien een schaalvergroting van de verwerkingsbevoegdheid verantwoorden, maar ten eerste bestaat hierover geen zekerheid, en bovendien kan niet worden aangetoond hoever deze schaalvergroting moet gaan en welke verandering van de bevoegdheidsverdeling hierdoor kan worden verantwoord.

Ook indien we de huidige bevoegdheidsverdeling toetsen aan de andere criteria kan niet worden hard gemaakt dat sommige bevoegdheden beter kunnen uitgevoerd worden op het provinciale dan op het gemeentelijke niveau. De voorwaarde dat “het toekennen van bevoegdheden op een hoger niveau moet steunen op afdoende en overtuigende motieven”, is bijgevolg niet vervuld, zodat wij geen grond zien voor een verandering van de huidige bevoegdheidsverdeling.

Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: woonbeleid

Benediekt Van Damme
Sien Winters[276]

Inleiding

Het Vlaams woonbeleid vindt zijn wettelijke basis in de Vlaamse Wooncode (VWC) (decreet 15 juli 1997). Het centrale uitgangspunt van de VWC (artikel 3) is het recht op een behoorlijke huisvesting voor iedere burger. Het uiteindelijke doel is de verwezenlijking van dit recht door het bevorderen van de beschikbaarheid van aangepaste woningen, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid.

De bijzondere doelstellingen van het woonbeleid worden in de VWC als volgt omschreven (artikel 4).

"Het Vlaamse woonbeleid schept de voorwaarden voor de verwezenlijking van dit recht op menswaardig wonen:
- huur- en koopwoningen beschikbaar stellen tegen sociale voorwaarden;
- de renovatie, verbetering of aanpassing van het woningbestand bevorderen en zo nodig overgaan tot vervanging ervan;
- huisvestingsondersteuning bieden aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden;
- initiatieven ontwikkelen om:
  - de prijzen te beheersen van gronden, bestemd voor woningbouw, en van panden, bestemd voor bewoning;
  - groepen van woningen functioneel in te richten.

Hierbij heeft het Vlaamse woonbeleid bijzondere aandacht voor de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden.
- Het woonbeleid streeft naar sociale vermenging, bij voorkeur door middel van kleinschalige woonprojecten die geïntegreerd zijn in de lokale woonstructuur en door gemengde projecten.
- De woonprojecten worden zoveel mogelijk gerealiseerd in of onmiddellijk aansluitend op de bestaande bebouwing. De woning wordt ingeplant in een omgeving die de mobiliteit en de sociale contacten tussen de bewoners voldoende kansen biedt, met het oog op de verhoging van de leefbaarheid van de woonomgeving.
- Het Vlaams woonbeleid moedigt bij de bouw, aanpassing, verbetering of renovatie van woningen, waarvoor krachtens de VWC subsidies of tegemoetkomingen worden verleend, het prijsbewuste gebruik van ecologisch verantwoorde bouwmaterialen en bouwwijzen aan."

[276] Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven

Uit deze omschrijving van de doelstellingen is het reeds duidelijk dat de VWC ten opzichte van het traditionele huisvestingsbeleid duidelijk nieuwe accenten legde. De inclusieve aanpak die het woonbeleid dient te beogen, is één van de uitgangspunten. De raakpunten tussen het huisvestingsbeleid en andere beleidsdomeinen, als ruimtelijke ordening, welzijnsbeleid, armoedebeleid, stedelijk beleid,… kregen veel meer aandacht.

Met de invoering van de VWC werden ook nieuwe beleidsinstrumenten gecreëerd, zoals de veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen, het conformiteitsattest, het wederinkooprecht, het recht van voorkoop, het sociaal beheersrecht. De sociale huisvestingsmaatschappijen en de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij die traditioneel de voornaamste spelers op het veld waren, behielden in de VWC hun bevoorrechte positie (artikel 29). De gemeente kreeg in de VWC de rol toebedeeld om naast belangrijke taken inzake kwaliteitsbeheersing op lokaal niveau een breed overleg over het woonbeleid te organiseren en initiatieven op elkaar af te stemmen. Daarnaast kregen andere actoren een grotere betekenis, waaronder de lokaal of regionaal georganiseerde sociale verhuurkantoren en de huurdersbonden die een formele erkenning verkregen. Bovendien werd vanuit de noodzaak aan een inclusieve benadering de samenwerking met welzijnsorganisaties en private woonactoren belangrijker. Tenslotte was het de ambitie om ook de bewoners nauwer bij het beleid te betrekken.

In de hiernavolgende tekst gaan we in op de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus. We hebben de analyse niet kunnen beperken tot de rechtstreeks verkozen besturen. Immers, een groot deel van de bevoegdheden zijn op Vlaams en op lokaal niveau gedelegeerd naar verzelfstandigde besturen, met name de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM), een VOI, en de lokale sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM). De aandeelhouders van de VHM zijn het Vlaams Gewest en de provinciebesturen. De voorzitter, vice-voorzitter en de overige leden van de Raad van Bestuur van de VHM worden benoemd door de Vlaamse regering. De VHM staat onder de controle van 2 voogdijministers. In praktijk wordt de controle uitgevoerd door 2 commissarissen die aangeduid worden door de voogdijministers.

De VHM kan vennootschappen met een maatschappelijk doel dat beantwoordt aan de bijzondere doelstellingen van het Vlaams Woonbeleid, onder voorwaarden die worden vastgesteld door de Vlaamse regering, erkennen als sociale huisvestingsmaatschappij. De SHM's zijn NV's of CV's met een sociaal oogmerk. Ze nemen de door de VHM voorgestelde modelstatuten aan. De gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen zijn op hen van toepassing voor zover daarvan niet wordt afgeweken in de VWC of in de statuten. Het Vlaamse Gewest heeft het recht om bij de erkenning in te tekenen op ten hoogste één vierde van het maatschappelijk kapitaal van de sociale huisvestingsmaatschappij. Wanneer het Vlaamse Gewest, de provincie, de gemeenten en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn gezamenlijk de meerderheid van het maatschappelijk kapitaal bezitten, moeten hun afgevaardigden gezamenlijk de meerderheid bezitten in de raad van bestuur. De aandelenstructuur van de SHM's blijkt zeer divers te zijn. In zowat de helft van de sociale huisvestingsmaatschappijen in Vlaanderen is meer dan 80% van de aandelen in handen van overheidsinstellingen (zijnde gemeenten, OCMW's, provincies of Vlaamse overheid). De gemeente is de belangrijkste participerende overheid. Er is slechts één SHM actief waar geen enkele overheidsinstelling in participeert.

De VHM ziet toe op de uitvoering van de opdrachten van de SHM's, meer in het bijzonder op sociaal, administratief, technisch en boekhoudkundig gebied. Afhankelijk van de aard van de beslissing dient ze haar machtiging of goedkeuring te geven. Anderzijds hebben de SHM's

voor een aantal zaken een meldingsplicht aan de VHM. De VWC bepaalt dat de Vlaamse regering opdrachtgevers van de sociale huisvesting benoemt die, elk op hun ambtsgebied, toezicht uitoefenen over de SHM's en hiervoor rechtstreeks verslag uitbrengen aan de leidend ambtenaar van de VHM. De opdrachthouder voor de sociale huisvesting ziet erop toe dat het beleid van de sociale huisvestingsmaatschappij wordt gecoördineerd met en geïntegreerd in het Vlaamse en gemeentelijke woonbeleid en houdt ook toezicht op de toewijzing van sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en sociale kavels, en inzonderheid op de naleving van de bepalingen inzake de sociale huurwoningen van de sociale huisvestingsmaatschappijen. Tot op heden zijn er echter nog geen opdrachthouders aangesteld. De toezichtfunctie wordt nog steeds waargenomen door de VHM-commissarissen, die aangesteld worden door de Vlaamse regering. In de VWC werd vastgesteld dat de VHM een type-beheersovereenkomst voor de sociale huisvestingsmaatschappijen moet opstellen. Deze type-beheersovereenkomst wordt ter goedkeuring aan de Vlaamse regering voorgelegd. De type-beheersovereenkomst bevat de minimale resultaatsverbintenissen van de sociale huisvestingsmaatschappij en van de VHM, de evaluatiecriteria en de maatregelen en sancties bij niet-naleving van de overeengekomen verplichtingen en verbintenissen. In de praktijk wordt echter (nog) niet met deze beheersovereenkomsten gewerkt.

Naast de VHM en de SHM's zijn in het woonbeleid nog andere actoren van belang. Op Vlaams niveau is dit het Vlaams Woningfonds (VWF). Het VWF is een coöperatieve vennootschap die onder het toezicht staat van twee commissarissen die door de Vlaamse regering worden benoemd. De erkende sociale kredietvennootschappen (SKV's) zijn ontstaan vanuit de ASLK en werden oorspronkelijk door de ASLK erkend. Naar aanleiding van de privatisering van de ASLK moest de erkenningsbevoegdheid worden herbekeken. In 1997-1998 werden 16 vennootschappen (na fusie nog 11) erkend door de VHM. De 46 overige bleven samenwerken met FORTIS Bank. Eind december 2000 kregen deze SKV's van de Vlaamse regering een voorlopige erkenning van 6 maanden. Op lokaal vlak zijn er verder de sociale verhuurkantoren (SVK's), de huurdersbonden, de woonwinkels en de woonwijzers. Dit zijn private, soms gesubsidieerde initiatieven. Het grootste deel van de SVK's is ingebouwd in een OCMW of VZW's. Het Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB) is een door de Vlaamse Gemeenschap erkend gesubsidieerd overlegplatform voor sociale verhuurkantoren, huurdersbonden, woonwinkels en woonwijzers en opbouw- en welzijnswerkprojecten rond huisvesting. Het VOB staat onder controle van de Vlaamse administratie.

Statische analyse

In de hiernavolgende analyse beschrijven we de bevoegdheidsverdeling van het beleidsdomein woonbeleid voor de verschillende fasen van de beleidscyclus. De analyse is samengevat in onderstaande matrix. In deze matrix zijn zowel de formele als informele bevoegdheden terug te vinden.

Tabel 8: Overzicht instrumenten woonbeleid

	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	Uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van private actoren, burgers	Sturing van andere overheden	
EU	■ NAPincl ■ onderzoek				■ NAPincl ■ EFRO-steun	Evaluatie EFRO-steun
Rijk	■ Adviezen van de Hoge Raad voor Fin.	■ Huurwetgeving ■ Kwaliteitsnormen van huurwoningen ■ Opeisingsrecht ■ Bepaling, herziening KI ■ Fiscale voordelen personenbelasting ■ BTWvermindering		■ Brochures rond fiscaal beleid en huurwetgeving ■ Huisvestingsfiscaliteit ■ Juridisch kader voor huurovereenkomsten ■ Sancties ten nadele van de verhuurder in geval van niet nakoming van de kwaliteitsnormen	■ Bepaling belastbare basis (KI) voor Vlaamse en gemeentelijke belastingen	Hoge Raad voor Financiën

	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	Uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van private actoren, burgers	Sturing van andere overheden	
Vlaanderen (1) Vlaams gewest	■ Planning van investeringen ■ Afbakening woningbouwgebieden en woonvernieuwings-gebieden ■ Opstelling lijst leegstand en verkrotting via provinciale afdeling ROHM ■ Advisering door de Vlaamse Woonraad ■ Onderzoekscel op afdeling Woonbeleid van het ministerie ■ Beleidsvoorbereidend onderzoek	■ VWC en de regelgeving die ermee gepaard gaat* ■ Onroerende voorheffing (OV) ■ Registratierechten (RR)	■ Bouwrijp maken van gronden in woonvernieuwingsgebied ■ Infrastructuur-werken voor sociale woningen ■ Aanpassingswerken aan woonomgeving	■ Campagnes ■ Tegemoetkomingen aan particulieren ■ Sanctionering van verhuurders van niet conforme woningen ■ Heffing op leegstand ■ Subsidies VWF ■ Toezicht VWF door commissarissen ■ Financil en budgettair toezicht SHM's ■ Toezicht SHM's via opdrachthouders voor sociale huisvesting ■ Leningsmachtiging en gewestwaarborg SKV's ■ Subsidies aan SHM's ■ Erkenning en werkingssubsidies sociale verhuurkantoren en huurdersorganisaties ■ Heffen van OV en RR	■ Subsidies VHM ■ Subsidies aan provincies, gemeenten, intercommunales, OCMW's ■ Beheersovereenkomst VHM ■ Regeringscommissarissen in de RvB VHM ■ Subsidies aan gemeenten of verenigingen van gemeenten ■ Convenant met gemeenten ifv. de inventaris ■ Subsidies aan OCMW ■ Advies door een gewestelijk ambtenaar betreffende de inventaris ■ Vorming huisvestingsconsulenten ■ Overleg georganiseerd door opdrachthouder ifv. lokaal woonbeleid	■ Beleids-evaluerend onderzoek

*Voor een uitgebreide lijst: zie beschrijving

	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	Uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van private actoren, burgers	Sturing van andere overheden	
(2) VHM	■ Planning van investeringen ■ Prijs- en kwaliteitsnormen voor sociale woningen	■ Erkenning SHM's en SKV's ■ Leningsreglement sociale leningen	Vernieuwende of experimentele sociale huisvestingsprojecten	■ Toekenning van sociale leningen aan particulieren ■ Subsidies aan SHM's ■ Beheersovereen-komsten met SHM's ■ Machtiging, bekrachtiging of goedkeuring beslissingen SHM's ■ Sociale en financiële inspecties SHM's ■ Toekennen van leningen aan SHM's ■ Sociaal beheersrecht ■ Leningen aan SHM's met eigen middelen ■ Machtiging SHM's tot onroerende transacties		

	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	Uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van private actoren, burgers	Sturing van andere overheden	
Provincie		■ Opcentiemen OV ■ Eigen premiestelsels	■ Aankoop bouwgronden/ gebouwen voor soc. huisvesting	■ Premies en aanvullende leningen ■ Verhuur sociale woningen tegen sociaal tarief ■ Gebiedsgerichte projecten ■ Initiatieven voor specifieke doelgroepen ■ Financiering van pilootprojecten ■ Beroep conformiteitsattesten ■ Onroerende voorheffing	■ Subsidies aan (verenigingen) van gemeenten, OCMW's ■ Sturen van gemeenten v. loketfunctie ■ Gemeentelijke woondossiers ■ Provinciale woonraad ■ Vorming van huisvestingsambtenaren ■ Overlegfora	

	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	Uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van private actoren, burgers	Sturing van andere overheden	
Gemeente	■ Opstelling lijst leegstand en verkrotting (80 gemeenten) ■ Gemeentelijk woonplan (vooral grote gemeenten)	■ Opcentiemen OV ■ Eigen reglementen binnen de decretaal opgelegde marges	■ Sociale woningen ■ Grond en pandenbeleid ■ Aanleg van straten, parken en pleinen ■ OCMW's: bouw sociale huurwoningen, bejaardenwoningen, serviceflats	■ Loketfunctie, woonwinkel ■ Premies en heffingen ■ Uitreiken conformiteitsattesten ■ Ongeschikt, onbewoonbaar of overbewoonbaar verklaren ■ Opeisingsrecht ■ Sociaal beheersrecht ■ Verhuur sociale woningen tegen sociaal tarief ■ OCMW: hulp bij het zoeken naar een woonplaats ■ Bijkomende subsidies aan SHM's ■ Opcent. leegstandheffing ■ Onroerende voorheffing	■ Coördineren woonbeleid	
Private actoren (1) VWF			Bouw sociale huurwoningen	■ Toekennen van sociale leningen aan particulieren ■ Verhuur sociale woningen tegen sociaal tarief		

	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	Uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van private actoren, burgers	Sturing van andere overheden	
(2) SHM's	Planning investeringen		Bouw sociale huurwoningen	■ Verhuur sociale woningen tegen sociaal tarief ■ Verkoop sociale woningen ■ Sociaal beheersrecht		
(3) SKV's				Verlenen van sociale leningen		
(4) huurder-diensten				Info, advies en juridische bijstand aan huurders		
(5) SVK's				■ Eigenaars overtuigen kwaliteitsvolle woningen te verhuren aan zwakkere groepen, door in te staan voor de betaling van huurgelden ■ Ongeschikt of onbewoonbaar verklaarde woningen huren, renoveren en onderverhuren aan de doelgroep ■ Sociaal beheersrecht ■ Woonbegeleiding		

	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	Uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van private actoren, burgers	Sturing van andere overheden	
(6) VOB				■ Samenwerkings en overlegstructuur voor de erkende woondiensten ■ Info en ondersteuning v. erkende huurdiensten ■ Klachten behandelen ■ Signaalfunctie naar de Vl. Regering		

Europees niveau

Europa is zeer terughoudend in haar optreden op het vlak van huisvesting. Naar aanleiding van de Europese Raad in Lissabon werd besloten om de politiek van de lidstaten betreffende de strijd tegen sociale uitsluiting op mekaar af te stemmen via Nationale Actieplannen. Ook huisvesting werd in deze plannen opgenomen, maar eerder beperkt.

Planning, normering, advisering

Europa formuleert richtsnoeren voor de Nationale Actieplannen tegen sociale uitsluiting (NAPincl.) waarvan huisvesting deel uitmaakt en duidt na analyse van deze NAP's de 'good practises' aan.

Via financiering van onderzoek gericht op huisvesting creëert Europa een mogelijkheid tot kennisuitwisseling tussen landen. Het blijft echter een zeer beperkt aantal projecten dat op deze wijze gefinancierd wordt.

Bepaling, beslissing

Europa neemt geen beleidsbeslissingen, met uitzondering van goedkeuring van vermelde programma's.

Uitvoering

Europa beschouwt huisvestingsbeleid als een nationale bevoegdheid, en komt niet tussen in de financiering van huisvestingsprogramma's of -projecten. Wel is er in het kader van regionaal beleid (doelstelling 2) en stedelijk beleid (o.a. Urban programma) aandacht voor achtergestelde regio's en buurten en wordt aan lokale overheden en private organisaties EFRO-steun gegeven voor aanpassing van de infrastructuur van wijken, voor het opzetten van ontwikkelingsprogramma's, maar niet voor huisvesting zelf. Zo konden de Limburgse mijncités in het verleden genieten van EFRO-financiering voor het heraanleggen van wegen, riolering, openbaar groen, en was er een budget voor wijkontwikkeling binnen het RECHAR-programma. Ook de doelstelling 2-programma's voor regio's gekenmerkt door stedelijk verval bevatten dit soort acties.

De nationale actieplannen vormen een aanzet tot sturing van het beleid. Deze zijn momenteel echter zo breed geformuleerd (zeker wat betreft huisvesting) dat niet echt van sturing kan worden gesproken.

Evaluatie

Omdat de taak die Europa zich stelt op vlak van woonbeleid zeer beperkt is, gaat ook weinig aandacht naar evaluatie. De enige vorm van evaluatie betreft evaluatie van projecten en programma's die met Europese middelen gefinancierd werden.

Het federaal niveau

De twee voornaamste manieren waarop het Rijk ingrijpt op het wonen in Vlaanderen is via de huurwetgeving (juridisch) en via de huisvestingsfiscaliteit (economisch). In beide gevallen gaat het over sturing van burgers en private actoren (met inbegrip van SHM's wat fiscaliteit betreft). Andere federale bevoegdheidsdomeinen die ook met het huisvestingsbeleid verband houden, maar die we hier niet verder bespreken zijn het aannemingsrecht, het hypotheekrecht, het vennootschapsrecht en de organieke wetgeving inzake gemeenten (Bloemen, 1998). Ook de regelgeving rond domiciliëring heeft indirect een invloed op de woonproblematiek, vb. in het kader van het permanent wonen op campings en weekendverblijven.

Planning en normering

De Hoge Raad voor Financiën formuleert adviezen betreffende fiscaliteit. Zo bracht de Raad in februari 1998 een advies uit betreffende de belasting van de huren en de hervorming van de onroerende fiscaliteit.

Bepaling, beslissing

Alle beslissingen betreffende de huurwetgeving worden getroffen op federaal niveau.

Ondanks art. 6, §1, IV van de Bijzondere Wet, waarin de bevoegdheid inzake kwaliteitsnormen expliciet werd toegekend aan de Gewesten, oordeelde de Raad van State dat ook de federale overheid bevoegd is om daarrond normen uit te vaardigen, namelijk in het kader van de conctractuele bepaling tussen huurder en verhuurder. In de huurwetgeving worden dan ook elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid opgelegd aan een woning die verhuurd wordt als hoofdverblijfplaats.

In de nieuwe gemeentewet wordt in artikel 134bis het opeisingsrecht geregeld. Dit geeft de burgemeester de bevoegdheid om leegstaande woningen op te eisen om onderdak te bieden aan daklozen.

De grondslag van een groot deel van de vastgoedfiscaliteit - zowel federale als Vlaamse - is het kadastraal inkomen. Het kadastraal inkomen wordt bepaald door de federale administratie. In functie van de vastgoedfiscaliteit worden de kadastrale inkomens normaal gezien om de tien jaar herschat door ambtenaren van het Ministerie van Financiën. Sinds 1976 is dit echter niet meer gebeurd. In afwachting van deze perekwatie worden de KI's jaarlijks geïndexeerd.

Het KI wordt onder andere belast via de personenbelasting. Daaraan zijn echter een aantal vrijstellingen en aftrekken verbonden. De beslissingsbevoegdheid over deze vrijstellingen en aftrekken ligt bij de federale overheid.

Daarnaast heeft de federale overheid ook bevoegdheid over de aanslagvoeten van de BTW. Op de bouw of verbouwing van een woning wordt in principe een aanslagvoet van 21% toegepast. Voor de verbouwing van woningen ouder dan 20 jaar en voor sociale woningen wordt een vermindering toegekend. Momenteel geldt er ook een tijdelijke vermindering voor woningen ouder dan 5 jaar.

Uitvoering

Sturing van burgers, private actoren

- Fiscaliteit:
  - Communicatief: het ministerie van Financiën verspreidt brochures met informatie over de mogelijke belastingsvrijstellingen of -verminderingen.
  - Economisch: via de huisvestingsfiscaliteit, namelijk door voor bepaalde verrichtingen een BTW-vermindering toe te kennen of aftrekmogelijkheden te creëren. Hier dient echter wel opgemerkt te worden dat de federale overheid daaromtrent tegengestelde incentives geeft: via het BTW-regime stimuleert ze hoofdzakelijk koop met renovatie, terwijl ze via de verminderingen op de personenbelasting vooral de nieuwbouw stimuleert. Bovendien komen de stimulansen die de federale overheid geeft ook niet altijd overeen met de doelstellingen van het Vlaams huisvestingsbeleid.
- Huurwetgeving:
  - Communicatief: het ministerie van Justitie verspreidt een folder met daarin de huurwetgeving
  - Juridisch via de huurwetgeving door het opleggen van een juridisch kader. Deze sturing heeft vooral de bescherming van de huurder tot doel.

Sturing van andere overheden

- Fiscaliteit: doordat de federale overheid de aanslagbasis bepaalt van de Vlaamse of gemeentelijke belastingen (registratierechten en onroerende voorheffing) zouden we hier kunnen spreken over sturing van andere overheden. Het gaat hier echter niet om bewuste sturing. Indien de federale overheid nu zou beslissen dat de kadastrale inkomens in de kernsteden worden verlaagd (wat ooit eens is overwogen), dan zou er wel van sturing kunnen worden gesproken.
- Huurwetgeving: zowel de Vlaamse als de federale overheid hebben een bevoegdheid betreffende kwaliteitsnormen. De federale bevoegdheid beperkt zich echter tot de context van een huurovereenkomst en het gaat slechts om minimum-eisen. De Vlaamse minimumeisen vallen binnen de federale, maar zijn strikter. Men zou dus kunnen stellen dat de federale overheid de Vlaamse overheid op dit domein stuurt. Volgens Bloemen (1998) heeft deze dubbele bevoegdheid echter eerder rechtsonzekerheid tot gevolg, aangezien dat wat door de federale huurwet (schijnbaar) wordt toegestaan, door de gewestelijke reglementering strafrechtelijk wordt verboden. Uiteindelijk krijgt het Arbitragehof het laatste woord.

Evaluatie

De Hoge Raad van Financiën evalueert het fiscaal beleid. Bijv. in januari 2000 gaf de Hoge Raad van Financiën een advies betreffende de evaluatie van de weerslag van een vermindering van de BTW op de bouw van privé-woningen.

Vlaams niveau

Planning en normering

Algemene beleidsplanning

De Afdeling Woonbeleid van de Vlaamse Administratie voert beleidsvoorbereidend en -evaluerend onderzoek uit naar verschillende aspecten van het wonen. Overeenkomstig art. 24 van de VWC regelt de Vlaamse regering het beheer van een databank met informatie over wonen en woonbeleid en de verzameling, verwerking en verspreiding van de gegevens die noodzakelijk of gewenst zijn voor het Vlaamse woonbeleid. Daarnaast richt de Vlaamse regering een onderzoekscel in die verantwoordelijk is voor wetenschappelijk onderzoek inzake wonen en woonbeleid. Op de begrotingen voor huisvesting worden hiervoor jaarlijks kredieten ingeschreven.

In de fase van de beleidsvoorbereiding valt ook de Vlaamse Woonraad te vermelden. De opdracht van deze Woonraad bestaat er volgens art. 21 van de VWC in op eigen initiatief of op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse regering, advies te verstrekken over alle aangelegenheden inzake wonen en woonbeleid. Het is voorzien dat enkele actoren uit het woonbeleid (de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM), het Vlaams Woningfonds (VWF) en de sociale huisvestingsmaatschappijen) betrokken worden bij de werkzaamheden van de Woonraad. De administratie zou instaan voor het secretariaat. De Woonraad kan zich laten bijstaan door experts. Tot op heden is er echter nog geen Vlaamse Woonraad samengesteld.

Planning op specifieke beleidsdomeinen

Planning van de investeringen:

Art. 22 van de VWC bepaalt dat de Vlaamse regering de investeringen voor de sociale huisvesting plant op basis van de woonbehoeften en daarbij zorg draagt voor een evenwichtige regionale spreiding. Momenteel gebeurt deze planning en programmering via twee kanalen. De programmabeheerder van het gewone investeringsprogramma is de VHM. Bij de procedures voor projectsubsidies zijn verschillende administraties betrokken in de loop van de erkenning en opvolging, namelijk de VHM en de Vlaamse administratie afdelingen Woonbeleid en Gesubsidieerde Infrastructuur. Voor de projectfinanciering verstrekt de minister voor Huisvesting zowel een erkenning voor het globaal programma als de erkenningen voor concrete projecten. Voor het investeringsprogramma verstrekt de minister enkel de goedkeuring voor het globaal programma en intervenieert dus niet in individuele dossiers. Door het naast elkaar bestaan van deze twee verschillende subsidiestromen wordt er momenteel niet veel gepland.

De territoriale planning:

Volgens art. 23 van de VWC bakent de Vlaamse regering 'woonvernieuwingsgebieden' af waarbinnen grote inspanningen noodzakelijk zijn om de woonbehoeften te verbeteren en 'woningbouwgebieden', waarin het Vlaams Gewest de bouw van nieuwe woningen stimuleert. Bij de vaststelling van subsidies en tegemoetkomingen die krachtens de VWC worden toegekend, wordt rekening gehouden met de lokalisatie van de projecten hetzij binnen, hetzij bui-

ten deze gebieden. Per besluit van 7 april 1998 bakende de Vlaamse regering de woonvernieuwings- en woningbouwgebieden af.

Inventaris van leegstaande, verwaarloosde of ongeschikte en onbewoonbare woningen:

Een belangrijk beleidsinstrument voor de kwaliteitsbewaking is de inventaris van leegstaande en verwaarloosde woningen. In principe is het de bevoegdheid van de gemeente om deze lijst te beheren. De gemeenten kunnen echter kiezen of ze dit zelf doen of dit overlaten aan het gewest. Voor 45% van de gemeenten treedt het gewest volledig zelf op.

Normering

De veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen:

De Vlaamse regering stelt in art. 5 van de VWC normen aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten van woningen. De normen betreffen:

- de oppervlakte van de woongedeelten;
- de sanitaire voorzieningen;
- de verwarmingsmogelijkheden;
- de verlichtings- en verluchtingsmogelijkheden;
- de elektrische installaties;
- de gasinstallaties;
- de stabiliteit en bouwfysica;
- de toegankelijkheid;
- de brandveiligheid.

Daarnaast is er een bezettingsnorm, die aangeeft hoeveel personen maximaal in een woning mogen wonen. De normen zijn van toepassing op alle woningen, verhuurd of in eigendom.

In het Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, "heffingsdecreet leegstand en verkrotting van gebouwen en of woningen", worden de vereisten van stabiliteit, bouwfysica, veiligheid en minimaal comfort opgenomen.

Prijs- en kwaliteitsnormen voor sociale woningen:

Voor de sociale woningen die gebouwd en verbouwd worden met financiële middelen uit het investeringsprogramma van de VHM legt de VHM prijs- en kwaliteitsnormen op.

Bepaling, beslissing

Het belangrijkste beleidsniveau voor de VWC is het Vlaams Parlement. Het Vlaams Parlement heeft via de VWC op vele aspecten van het woonbeleid de bevoegdheid gedelegeerd aan de Vlaamse regering om verder reglementerend op te treden. Deze delegatie is beperkter voor de bepalingen die rechtstreeks raken aan het grondrecht op wonen en meer uitgebreid wat de organisatie van het woonbeleid betreft. Zo creëert de VWC een rechtsbasis voor het toekennen van subsidies en tegemoetkomingen, maar laat ze het aan de Vlaamse regering over om van deze mogelijkheid gebruik te maken. De Vlaamse regering kan binnen de

beschikbare ruimte zelf bepalen welke subsidie of tegemoetkoming ze effectief wil uitkeren (Bloemen, 1998).

Binnen het wettelijk kader van de VWC beslist de Vlaamse regering o.a. over:

- de Vlaamse begroting voor huisvesting;
- de afbakening van de woningbouw- en woningvernieuwingsgebieden;
- specifieke voorschriften voor de veiligheids-, gezondheids- en kwaliteitsnormen voor woningen en de daarmee verbonden instrumenten, zijnde het conformiteitsattest, de ongeschikt-, onbewoonbaar- of overbewoondverklaring en het sociaal beheersrecht;
- de voorwaarden waaronder subsidies en tegemoetkomingen worden toegewezen;
- de goedkeuring van de beheersovereenkomst met de VHM (nog niet gebeurd, cfr. supra);
- de goedkeuring van de type-beheersovereenkomst tussen de VHM en de SHM's;
- de voorwaarden waaronder SHM's erkend worden;
- de erkenning van de sociale kredietvennootschappen die niet onder de VHM ressorteren;
- de erkenning van huurdersorganisaties en sociale verhuurkantoren en van één representatieve samenwerkings- en overlegstructuur (met inbegrip van de voorwaarden voor erkenning);
- de benoeming van de opdrachthouders voor de sociale huisvesting;
- het statuut, de samenstelling en de werkwijze van de Vlaamse Woonraad (nog niet operationeel);
- de uitvoeringsprogramma's voor de sociale huisvesting;
- de voorwaarden waaronder de VHM leningen kan opnemen;
- de voorwaarden waaronder de VHM met de eigen middelen leningen verstrekt aan de SHM's;
- de voorwaarden waaronder sociale woningen verhuurd worden door de SHM's en de type-overeenkomst die gehanteerd wordt voor deze verhuringen;
- de voorwaarden waaronder hypothecaire leningen verstrekt worden door de VHM en het VWF;
- de waarborg van het Vlaams Gewest die gehecht wordt aan leningen die de VHM opneemt;
- (bekrachtiging van) de betaling van de bijdragen van de SHM's aan de VHM en de dienstverlening die de VHM in ruil hiervoor verleent aan de SHM's;
- de berekeningswijze en de bijdragen die de SHM's dienen te betalen voor het solidariteitsfonds voor de sociale huisvesting (op voorstel van de VHM);
- de benoeming van de commissarissen bij de SHM's, opdrachthouders van de sociale huisvesting (nog niet aangesteld), de benoeming van de leden van de Raad van Bestuur van de VHM.

De VHM heeft volgende beslissingsbevoegdheden:

- (binnen de wettelijke voorwaarden) de modaliteiten waaronder hypothecaire leningen aan particulieren worden toegestaan;
- de erkenning van SHM's en SKV's;
- het opnemen van projecten op het investeringsprogramma
- de prijs- en kwaliteitsnormen waaraan sociale woningen moeten voldoen die gebouwd of verbouwd worden met middelen uit het investeringsprogramma;
- het toestaan van het gebruik van eigen middelen van de SHM's voor (aanvullende) financiering van sociale huisvestingsprojecten;

- het toestaan van leningen uit de eigen middelen van de VHM voor (aanvullende) financiering van sociale huisvestingsprojecten;
- het machtigen van SHM's tot onroerende transacties;

Uitvoering

De uitvoering van het beleid op Vlaams niveau gebeurt door verschillende instanties.

De Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM), afdeling Woonbeleid is bevoegd voor de uitvoering van het Vlaamse woonbeleid zoals vastgelegd in de VWC en geconcretiseerd door de Vlaamse regering. Naast de afdeling Woonbeleid hebben de Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid en de Afdeling Gesubsidieerde Infrastructuur een opdracht in de uitvoering. AROHM heeft afdelingen in iedere provincie.

Daarnaast liggen op Vlaams niveau belangrijke bevoegdheden bij de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM).

Eigen dienstverlening

Het Vlaams Gewest kan zelf optreden als uitvoerder van volgende verrichtingen, of opdracht geven tot uitvoer van deze verrichtingen (art. 64 en art. 67 van de VWC):

- het bouwrijp maken van gronden die gelegen zijn in een woonvernieuwingsgebied;
- in voorkomend geval sloping van de aanwezige gebouwen;
- de uitvoering van infrastructuurwerken: wegenuitrusting, nutsvoorzieningen, de inrichting voor afvoer en zuivering van afvalwater voor de woningen in kwestie;
- de oprichting van gemeenschapsvoorzieningen;
- aanpassingswerkzaamheden aan de woonomgeving.

In het geval het Vlaams Gewest zelf opdrachtgever is van deze verrichtingen, kan de subsidie tot 100% bedragen van het subsidiabel bedrag (art. 68). In dat geval worden de kosten rechtstreeks ten laste genomen door het Vlaams Gewest. Indien het uitvoeren van deze verrichtingen gebeurt door een andere initiatiefnemer dan het Vlaams gewest, beloopt de subsidie maximaal 85% of 95% (art. 61) in het geval van een gemengd project met koopwoningen.

De VHM kan in aanvullende orde zelf zorgen voor de taken die volgens de VWC toegewezen zijn aan de SHM's, m.n. te zorgen voor een aanbod aan sociale huurwoningen en koopwoningen, eventueel met inbegrip van gemeenschappelijke voorzieningen, herwaardering van het woningbestand, grond- en pandenbeleid. In voorkomend geval moeten de sociale woonprojecten vernieuwend of experimenteel zijn (art. 33). Deze taak wordt momenteel niet opgenomen.

Sturing van burgers, private actoren

Communicatief

Het Vlaams Gewest en de VHM voeren regelmatig campagnes om de diverse vormen van overheidssteun bekend te maken bij een breed publiek, dit door middel van krantenadvertenties, folders, deelname aan beurzen (bv. Batibouw). Daarnaast zijn er sensibiliseringsacties die gericht zijn op het promoten van ideëen, zoals bijvoorbeeld levenslang wonen of duurzaam bouwen.

Economisch

Stimulerende maatregelen

AROHM kent – via de provinciale cellen - aan particulieren tegemoetkomingen toe die moeten bijdragen tot de verwezenlijking van het recht op menswaardig wonen, in het bijzonder voor de meest woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden. Deze tegemoetkomingen zijn stimulerend van aard. Het gaat over volgende tegemoetkomingen:

- de tegemoetkoming in de installatiekosten en de huurprijs (art. 82);
- de tegemoetkoming voor de renovatie van woningen en gebouwen (art. 83, eerste lid 1°);
- de tegemoetkoming voor de koop of bouw van woningen (art. 83, eerste lid, 2°);
- de tegemoetkoming voor de verbetering of aanpassing van een woning (art. 83, 3°);
- de tegemoetkoming voor de aanpassing van de woning aan de fysieke mogelijkheden van sommige bewoners (art. 83, 4°).

De aanvragen voor deze tegemoetkomingen worden behandeld door de Vlaamse Administratie, AROHM.

De minister (plaatst zijn handtekening), AROHM en de VHM sturen de SHM's (private actor) door het toekennen van subsidies aan projecten van sociale huisvesting.

De VHM kent aan particulieren hypothecaire leningen aan lage rente toe.

Repressieve maatregelen

Indien een woning op de lijst van leegstand en verkrotting staat, wordt de eigenaar van deze woning gesanctionneerd met een heffing. Dit is een gewestelijke heffing. De gemeenten kunnen ervoor opteren om zelf de heffing te innen. Momenteel is er echter geen enkele gemeente die dit doet (Goossens, 2002).

Juridisch

Verhuurders die een niet-conforme woning verhuren kunnen gesanctioneerd worden. De strafrechtelijke controlebevoegdheid daartoe ligt bij de gewestelijke ambtenaren die worden aangewezen om de woonkwaliteit te bewaken door hen te laten optreden in de hoedanigheid van officier van de gerechtelijke politie.

De VHM kan gebruik maken van het sociaal beheersrecht. D.w.z. dat de VHM woningen die werden geïnventariseerd als leegstaand, die ongeschikt of onbewoonbaar werden verklaard of huurwoningen waarvoor een conformiteitsattest werd geweigerd en waarvoor de eigenaar de nodige aanpassingswerken niet heeft uitgevoerd gedurende een periode van minimum negen

jaar mag opeisen om te verhuren als sociale huurwoning. Ze moet dan wel de werken uitvoeren die tijdens het conformiteitsonderzoek noodzakelijk werden geacht.

Sturing van andere overheden

Toezicht op lagere besturen en sociale woonorganisaties

In de VWC is niet expliciet een toezicht van het Vlaams Gewest op de gemeentelijke overheden voorzien. Wel is hierin uitdrukkelijk het toezicht op de sociale woonorganisaties opgenomen. Dit gebeurt onder verschillende vormen.
Het toezicht van het Vlaams Gewest op de VHM is geregeld via een beheersovereenkomst (cfr. inleiding, werd tot op heden nog niet afgesloten) en via de aanwezigheid van twee commissarissen van de Vlaamse regering in de Raad van Bestuur van de VHM.
Het VWF staat onder toezicht van het Vlaams Gewest via twee commissarissen die door de Vlaamse regering benoemd worden en die hun bevoegdheid uitoefenen overeenkomstig de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De commissarissen toetsen de activiteiten van het VWF en de beslissingen van de Raad van Bestuur in verband met de aanwending van de leningen of kredieten. Daarnaast zien zij erop toe dat het beleid van het VWF gecoördineerd met en geïntegreerd wordt in het Vlaams woonbeleid (art. 55).
Het toezicht van de VHM op de SHM's is overeenkomstig de VWC eveneens mede geregeld via beheersovereenkomsten (cfr. inleiding, werd tot op heden nog niet afgesloten). Daarnaast kan toezicht van de VHM op de SHM's gebeuren via machtiging vooraf, goedkeuring of bekrachtiging van een genomen beslissing of eventueel indeplaatsstelling. De VHM kan ook aangelegenheden bepalen waarover het beheersorgaan van de SHM moet beraadslagen binnen een vastgelegde termijn (art. 43). De ambtenaren van de VHM verrichten sociale en financiële inspecties. De sociale inspecties hebben tot doel de naleving van het sociale huurbesluit te controleren. De financiële inspectie controleert het financieel beheer van de SHM's.

Daarnaast behoort het toezicht op de SHM's mede tot de taak van de opdrachthouders voor de sociale huisvesting (art. 44). Deze hebben in hun takenpakket het toezicht op de toewijzing van sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en kavels, en op de naleving van de bepalingen inzake de sociale huurwoningen. De opdrachthouder kan de uitvoering opschorten van elke beslissing die hij in strijd acht met de wetten, de decreten, de statuten en het algemeen belang en daarover bezwaar aantekenen bij de VHM, alsmede een afschrift hiervan aan de overheid die belast is met het toezicht op de VHM. De Raad van Bestuur van de VHM kan de nietigverklaring uitspreken. Tot op heden zijn nog geen opdrachthouders voor de sociale huisvesting aangesteld. Momenteel wordt het toezicht op de SHM's nog uitgeoefend door de VHM-commissaris. Het was de bedoeling van de VWC deze functie te professionaliseren en daarbij tevens de nadruk te leggen op ondersteuning en coördinatie van het beleid op alle niveaus. Inmiddels gaan er stemmen op om de toezichtsfunctie en de ondersteuningsfunctie van mekaar te scheiden, en voor de toezichtsfunctie een 'toezichthouder' aan te stellen.

Bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zijn ambtenaren door de Vlaamse regering belast met bijzondere financiële en budgettaire controlebevoegdheden over de SHM's. Deze kunnen de opdrachthouders verzoeken de uitvoering van de beslissing van de SHM op te schorten.

Het toezicht van de Vlaamse regering op de samenwerkings- en overlegstructuur voor de erkende huurdiensten verloopt via een commissaris die zijn bevoegdheid uitoefent overeen-

komstig de wet van 16 maart 1954 (cfr. VWF) en toezicht houdt op het gebruik van de subsidies die worden toegekend aan huurdersorganisaties en sociale verhuurkantoren (art. 57).

Beroepsmogelijkheden bij hogere besturen

In het kader van ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring kan tegen het stilzitten van een burgemeester of tegen een beslissing beroep worden ingesteld bij de Vlaamse regering.

Regulatie

De VWC is het belangrijkste regulerend kader voor de gemeenten. De regulatie in het kader van de kwaliteitsbevordering en de voorwaarden waaronder subsidies voor woonprojecten worden toegewezen aan uitvoerders, alsmede de te volgen procedures zijn duidelijk uitgewerkt. Wat betreft de taken die de gemeenten hebben in de coördinatie van het gemeentelijk woonbeleid zijn er weinig of geen regels (zie verder). Daartegenover staat dat het optreden van een aantal sociale woonactoren, vooral de VHM en de SHM's, vergaand gereglementeerd is. Hierna worden de voornaamste opnieuw samengebracht:

- de voorwaarden van samenwerking, overleg en toezicht zoals opgenomen in de beheersovereenkomst van het Vlaams Gewest met de VHM;
- de voorwaarden van samenwerking, overleg en toezicht zoals opgenomen in de beheersovereenkomsten tussen de VHM en de SHM's;
- de voorwaarden waaronder SHM's erkend worden;
- de voorwaarden voor erkenning van de sociale kredietvennootschappen die niet onder de VHM ressorteren;
- de voorwaarden voor erkenning van huurdersorganisaties en sociale verhuurkantoren en van één representatieve samenwerkings- en overlegstructuur (met inbegrip van de voorwaarden voor erkenning);
- de voorwaarden waaronder de VHM leningen kan opnemen;
- de voorwaarden waaronder de VHM met de eigen middelen leningen verstrekt aan de SHM's;
- de voorwaarden waaronder sociale woningen verhuurd worden door de SHM's en de typeovereenkomst die gehanteerd wordt voor deze verhuringen (sociaal huurbesluit);
- de voorwaarden waaronder hypothecaire leningen verstrekt worden door de VHM en het VWF;
- de bijdragen van de SHM's aan de VHM en de dienstverlening die de VHM in ruil hiervoor verleent aan de SHM's;
- de berekeningswijze en de bijdragen die de SHM's dienen te betalen voor het solidariteitsfonds voor de sociale huisvesting (op voorstel van de VHM).

Daarnaast is er een brede waaier van regels die de VHM oplegt aan de SHM's. Deze hebben te maken met o.a. het financieel beheer, de verloning van personeel, de doorstorting van financiële middelen van de SHM's op rekening-courant van de VHM, het registreren van gegevens, de te volgen procedures bij de planning en uitwerking van projecten,... Deze zijn vastgelegd in reglementen of opgenomen in Telexen en Omzendbrieven van de VHM aan de SHM's.

Tenslotte vermelden we dat alle actoren onderworpen zijn aan de bepalingen van het decreet inzake de openbaarheid van bestuur.

Convenant

Art. 35 van de VWC bepaalt dat de Vlaamse regering en de VHM een beheersovereenkomst afsluiten waarin de werking, de uitvoering van de opdrachten, de terbeschikkingstelling en de aanwending van de financiële middelen nader worden omschreven met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid. De beheersovereenkomst bepaalt de regels voor het onderlinge overleg tussen de VHM en de SHM's, de te bereiken resultaten, de evaluatiecriteria, en de maatregelen en sancties bij niet-naleving van de overeengekomen verplichtingen en verbintenissen.
De VHM stelt, rekening houdend met haar eigen beheersovereenkomst met de Vlaamse regering, een type-beheersovereenkomst op voor de SHM's en legt deze ter goedkeuring voor aan de Vlaamse regering. Deze type-beheersovereenkomst bevat de minimale resultaatsverbintenissen van de SHM's en van de VHM, de evaluatiecriteria en de maatregelen en sancties bij niet-naleving van de overeengekomen verplichtingen en verbintenissen. De SHM's sluiten met de VHM een beheersovereenkomst af waarin de werking, de uitvoering van de opdrachten, de terbeschikkingstelling en aanwending van de middelen worden geregeld, en die naast de algemene bepalingen uit de type-overeenkomst ook specifieke bepalingen voor de SHM kan bevatten.
Sedert de goedkeuring van de VWC is reeds heel wat tijd geïnvesteerd in de voorbereiding van de beheersovereenkomsten. Tot op heden is er echter nog steeds geen beheersovereenkomst goedgekeurd of ondertekend.
Indien de gemeenten het beheer van de inventaris van leegstaande en verwaarloosde woningen op zich nemen wordt een convenant afgesloten tussen gewest en gemeenten.

Boete

Zoals hierboven aangegeven blijven de regels die de Vlaamse overheid oplegt aan lokale besturen beperkt tot het kwaliteitsbeleid. Aan het niet of verkeerd opnemen van deze taak zijn sancties verbonden in de zin dat hiertegen beroep kan worden aangetekend bij de Vlaams regering. Als het college van burgemeester en schepenen weigert een conformiteitsattest af te leveren, kan de verhuurder van de woning hiertegen beroep aantekenen bij de bestendige deputatie. De Vlaamse regering kan ingrijpen als ze het oneens is met de beslissing van de burgemeester over ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring of als de burgemeester blijft stilzitten. In dit geval kan zij de burgemeester gelasten het gebouw te doen ontruimen en de toegang ertoe te verbieden. Als de burgemeester hieraan verzaakt, dan zijn de regelingen inzake het administratief toezicht op de gemeenten van toepassing. De kosten van het optreden van de commissarissen komen ten laste van de burgemeester en de kosten voor de uitvoering ten laste van de gemeente. Dezelfde regeling geldt voor overbewoning.

Subsidie

De Vlaamse regering kan subsidies verlenen aan volgende initiatiefnemers:

- de VHM en de SHM's;
- het VWF;
- de gemeenten, behalve voor verrichtingen die betrekking hebben op sociale koopwoningen;
- de verenigingen van gemeenten, evenwel beperkt tot subsidies voor wooninfrastructuur;
- de OCMW's, behalve voor verrichtingen die betrekking hebben op sociale koopwoningen en sociale verkavelingen.

Het gaat hierbij over volgende subsidies:

- subsidies voor het sociale grond- en pandenbeleid (art. 63);
- subsidies voor wooninfrastructuur (art. 64 t.e.m. 68);
- subsidies voor nieuwbouw en renovatie (art. 69 t.e.m. 71);
- subsidies voor verhuring, verbetering en aanpassing van woningen (art. 72 en 73).
- subsidies voor woonprojecten van sociale verhuurkantoren in de privé-sector (art. 74);

Ondersteuning

Zoals verder uitgebreid aan bod zal komen, heeft de gemeente met de VWC een belangrijke coördinerende rol gekregen in het woonbeleid. Vanuit het Vlaams gewest zijn er een aantal instrumenten om de gemeenten te ondersteunen in deze taak.
Het 'Draaiboek lokaal woonbeleid' kwam tot stand op initiatief van de VHM, in samenwerking met de Afdeling Woonbeleid van de Vlaamse Gemeenschap, de 5 provincies en de VVSG. Het wil de burgemeester en schepenen, de gemeenteraadsleden, de voorzitter van het OCMW en de OCMW-raadsleden een instrument in handen geven om op gemeentelijk niveau een lokaal woonbeleid uit te stippelen. Er wordt in dit draaiboek stapsgewijze uitgetekend hoe een strategisch planningsproces kan worden opgezet. De VHM zette via haar website een nieuwsgroep op om de ervaringen tussen gemeenten te delen.
Het beschikken over lokale gegevens is belangrijk voor een gemeente om een goed beleidsplan op te maken. In het Draaiboek worden de bruikbare bronnen terzake vermeld en de Afdeling Woonbeleid legt diverse gegevensbestanden aan. Indien de inventaris van de leegstand en verkrotting centraal op Vlaams niveau wordt beheerd, worden wel uittreksels geleverd aan de gemeenten. Tenslotte zijn er de basisgegevens van de Administratie Planning en Statistiek van de Vlaamse Gemeenschap, die toegankelijk zijn via de website.
De burgemeester is verantwoordelijk voor het ongeschikt en onbewoonbaar verklaren van een woning. Hij kan daar echter pas een beslissing rond nemen nadat hij het advies van de gewestelijk ambtenaar heeft ingewonnen. Hij kan in zijn beslissing van het advies afwijken indien hij over voldoende draagkrachtige, pertinente en afdoende motieven beschikt (Bloemen, 1998).
De opdrachthouder voor sociale huisvesting moet de gemeenten ondersteunen in hun coördinerende rol. De opdrachthouder kan desnoods in de plaats treden van de gemeente en zelf het lokaal woonoverleg organiseren.

Informatievoorziening

Op de website wonen van de Vlaamse gemeenschap wordt een uitgebreid overzicht gegeven van alle regelgeving die gepaard gaat met het Vlaams huisvestingsbeleid. Op deze website worden tevens een aantal brochures aangeboden, zoals bijvoorbeeld het Draaiboek Lokaal Woonbeleid.

Vorming

De afdeling Woonbeleid staat in voor de vorming van provinciale en gemeentelijke huisvestingsambtenaren en andere lokale woonactoren. De cursus "huisvestingsconsulent" bestaat uit een 8-tal modules en wie de cursus volledig volgt, krijgt nadien het getuigschrift 'huisvestingsconsulent'. De cursussen werden reeds twee maal georganiseerd samen met de provinciebesturen.

Overlegfora

Aangezien in de Vlaamse Woonraad zowel de VHM, het VWF, de SHM's en de gemeenten zouden zetelen, zou dit ook kunnen functioneren als overlegforum.

Evaluatie

Ingevolge art. 24 van de VWC publiceert de onderzoekscel (zie boven) tweejaarlijks een woonrapport waarin de Vlaamse woonsituatie wordt geëvalueerd. Tot op heden is er nog geen dergelijk systematisch evaluatierapport. Wel werd in 1999 het rapport 'Wonen Onderzocht 1995-1999' gepubliceerd dat een samenvatting bevat van recent onderzoek over wonen en woonbeleid in Vlaanderen. Hierin werd o.a. gerapporteerd over onderzoeken die liepen in het kader van het Programma Beleidsgericht Onderzoek (PBO). Momenteel lopen binnen dit programma de laatste onderzoeken. Vanaf 2001 werd op de Vlaamse begroting een krediet van 34,2 mio BEF (ongeveer 850.000 euro) ingeschreven voor wetenschappelijk onderzoek.

Het provinciaal niveau

De VWC kent geen expliciete bevoegdheden toe (met uitzondering van een beroepsbevoegheid bij de conformiteitsattesten) aan de provincies. Ze nemen wel een aantal taken op zich, geschraagd op 3 peilers:

- Gebiedsgericht werken en intergemeentelijke intitiatieven (vb. initiatieven Vlaamse rand);
- Ondersteuning van het gemeentelijk woonbeleid en versterking van het Vlaams beleid, sommigen noemen dit de "smeeroliefunctie". Deze smeeroliefunctie houdt in dat ze als tussenschakel fungeren tussen de gemeenten en het Vlaams Gewest en de gemeenten begeleiden in de taken die ze door het gewest krijgen opgelegd.
- Daarnaast voeren een aantal provincies een eigen beleid met eigen specifieke klemtonen. Hiermee vullen ze hiaten op in de bestaande stelsels enerzijds of ontwikkelen concrete initiatieven inspelend op de behoeften op het terrein anderzijds. De provincies speelden de voorbije jaren ook een rol in het nemen van vernieuwende initiatieven of het ondersteunen hiervan, vb. problematiek van wonen voor ouderen, i.s.m. Het platform Wonen van Ouderen, wonen boven winkels, het toegankelijkheidsbeleid,...

Planning en normering

De planning van het provinciale huisvestingsbeleid gebeurt in de provinciale administratie voor huisvesting.

Bepaling, beslissing

De provincies voeren een eigen huisvestingsbeleid. Zo hebben alle provincies eigen premies voor particulieren en soms voor openbare besturen. Deze worden vastgelegd in reglementen, uitgevaardigd door de provincieraad.

Uitvoering

Eigen dienstverlening

Sommige provincies, zoals bijv. de provincie Antwerpen, kopen zelf bouwgronden en/of gebouwen aan met het doel woongelegenheden te creëren voor zwakkere doelgroepen.

Sturing van burgers, private actoren

Communicatief

Op de website van alle provincies, met uitzondering van West-Vlaanderen, is een apart onderdeel huisvesting opgenomen. Bovendien hebben de meeste provincies hun eigen beleidsprioriteiten, waarrond ze campagnes voeren.

De provincies werken samen met het Platform Wonen van Ouderen aan sensibilisering rond initiatieven voor kwaliteitsvol wonen van ouderen.

Economisch

Alle provincies kennen zelf premies en/of aanvullende leningen toe. Ze bepalen zelf de beleidsprioriteiten waaraan deze premies voldoen. Naast deze eigen klemtonen vullen ze ook via subsidies hiaten op in de Vlaamse subsidiëring en in de subsidiëring van vernieuwende initiatieven, vb. van het Platform Wonen van Ouderen.

Juridisch

De verhuurder kan tegen een weigering tot afgifte van een conformiteitsattest beroep aantekenen bij de bestendige deputatie.

Sturing van andere overheden

Hoewel deze taak hen formeel door de VWC niet is opgedragen , nemen de provincies een aantal intermediaire taken op die ondersteunend zijn voor de gemeenten en die bijdragen tot de realisatie van de VWC. Sommigen benoemen dit als de 'smeeroliefunctie'. Concreet gaat het om:

- provinciale woonraden waar de verschillende actoren, zijnde gemeente, OCMW, sociale huisvestingsactoren, welzijnssector, huurdersbonden, worden samengebracht.
- intergemeentelijk overleg indien ze vaststellen dat in bepaalde gebieden te weinig initiatieven worden genomen. In dit kader nemen de provincies vaak de rol van onafhankelijke organiserende instantie op, veelal op vraag van de betrokken lokale besturen zelf;
- de vorming van huisvestingsconsulenten, die zowel inhoudelijk, organisatorisch en financieel gedragen wordt door de 5 provincies. De afstemming en planning gebeurt in gezamelijk overleg met de afdeling woonbeleid;
- in het verzamelen van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens nemen de provincies een belangrijke taak op. Het gemeentelijk woondossier opgesteld door de 5 provincies i.s.m.

UFSIA biedt als databank informatie voor het vormgeven van een lokaal woonbeleid. De provincie Vlaams-Brabant vervult daarnaast ook een voortrekkersrol door de inventaris onbebouwde percelen die provinciale ambtenaren van de Vlaams-Brabant hebben opgesteld;

– in de praktijk stellen we vast dat de provincies ook taken overnemen van de Vlaamse overheid, indien het instrumentarium van de Vlaamse overheid niet voldoet om de gewenste resultaten te behalen. Voorbeeld is de regelgeving rond SVK's: op het moment dat bijvoorbeeld de provincie Vlaams-Brabant op haar grondgebied vaststelde dat het aantal erkende SVK's beperkt bleef, heeft de provincie een regulering ontwikkeld die initiatiefnemers moest leiden naar een Vlaamse erkenning. Sedert deze regeling is het aantal erkenningen in Vlaams-Brabant sterk gestegen.

Toezicht op lagere besturen en sociale woonorganisaties

Provincies houden in bepaalde gevallen toezicht over lagere besturen. In het kader van de problematiek van de campingbewoners bijvoorbeeld keurde de Vlaamse regering gemeentelijke begeleidingsplannen goed. De provincies kregen op dit vlak van de Vlaamse regering een belangrijke rol toegewezen ter ondersteuning, opvolging, coördinatie en advies. Ze koppelen dit terug naar het Vlaamse beleidsniveau in het ITWC (interdisciplinaire technische werkgroep campingwonen) o.l.v. Toerisme Vlaanderen. Een gelijkaardige opdracht kregen de provincies rond woonwagen- en doortrekkersterreinen.

Waar de provincies vaststellen dat de Vlaamse overheid in gebreke blijft of onvoldoende doet in de realisatie van het doelgroepenbeleid zoals ingeschreven in de VWC nemen ze soms zelf initiatieven. Zo kent Antwerpen premies toe aan erkende SHM's, VWF, gemeenten, OCMW's en aan verenigingen van gemeenten en OCMW's voor het aangepast bouwen voor gehandicapten en bejaarden.

Het gemeentelijk niveau

In de VWC wordt er voor de gemeenten een belangrijke rol voorbehouden voor kwaliteitsbewaking en vooral voor de afstemming van het beleid van de verschillende plaatselijke actoren. Het biedt heel wat mogelijkheden aan de gemeenten voor sturing van het beleid, maar geen enkele van deze mogelijkheden is bindend. De gemeenten zijn m.a.w. vrij om de voor hen voorbehouden coördinerende rol in de VWC al dan niet op te nemen. In de VWC zijn wel een aantal instrumenten opgenomen die moeten bijdragen tot de activering van de gemeenten, maar deze zijn nog steeds niet operationeel. Dit heeft als gevolg dat we hierronder wel kunnen omschrijven wat de rol zou moeten zijn van de gemeenten zoals omschreven in de VWC, maar dat dit niet noodzakelijk een weerspiegeling is van hetgeen de gemeenten werkelijk doen. We proberen wel aan te geven in welke mate de gemeenten hun rol effectief opnemen. Terzake merken we nu reeds op dat er tussen gemeenten grote verschillen bestaan. Over het algemeen nemen grotere gemeenten deze rol meer op dan kleinere gemeenten, hoewel ook wel kleinere gemeenten hun rol vervullen, zoals bijvoorbeeld Izegem. Veel blijkt af te hangen van de huisvestingsambtenaar van de gemeente.

Planning en normering

De gemeenten

Eén van de hoekstenen van het gemeentelijk woonbeleid in de VWC is kwaliteitsbewaking. De gemeenten krijgen daartoe een hele reeks instrumenten ter beschikking. Een belangrijk instrument is de lijst van leegstaande, verkrotte, verwaarloosde of onbewoonbaar verklaarde woningen. Gemeenten kunnen deze lijsten zelf beheren of ze kunnen dit overlaten aan het gewest. Wat gemeenten wel zowiezo moeten doen is een vermoedenslijst doorgeven aan het gewest.

Via de ruimtelijke structuurplanning en de SIF-plannen geven de gemeenten aanwijzingen voor de planning van het woonbeleid.

De hoedanigheid van de gemeente als coördinator van het lokaal woonbeleid impliceert ook planning. Oorspronkelijk werden in het ontwerp van de VWC dan ook gemeentelijke woonplannen opgenomen. Dit werd uiteindelijk geschrapt. Sommige gemeenten nemen wel zelf het initiatief tot het opmaken van woonplannen of beleidsplannen voor woonbeleid. De gemeenten beschikken ook over geen enkel drukkingselement om de andere partners te doen meewerken aan hun lokaal woonoverleg. Nochtans was er in de VWC voorzien dat de beheersovereenkomsten tussen de VHM en de SHM's pas tot stand zouden komen na overleg met de gemeenten, de OCMW's en de andere SHM's die in het werkgebied actief zijn. Deze beheersovereenkomsten hadden het lokaal woonoverleg een fundament kunnen geven. Door het ontbreken van drukkingselementen is het welslagen van het lokaal woonoverleg afhankelijk van de dynamiek van de gemeenten en van de goodwill van de andere lokale actoren. De realisatie varieert als gevolg daarvan nogal van gemeente tot gemeente.

Voor de planning van het huisvestingsbeleid doen veel gemeenten beroep op een huisvestingsbeambte of een huisvestingscel. Voor de specifiek beleidsgerichte taken wordt meestal een beleidsmedewerker aangeworven. Hij/zij houdt zich onder meer bezig met de ondersteuning van de werking van de gemeentelijke woonraad, de coördinatie van buurtontwikkelingsplannen,… (Bauwens e.a., 2000)

Bepaling, beslissing

De regulering van het gemeentelijk huisvestingsbeleid gebeurt hoofdzakelijk in de VWC. Binnen de decretaal vastgelegde marges beschikt de gemeente over de vrijheid om een eigen huisvestingsbeleid te ontwikkelen. Ze kan eigen accenten leggen, strengere normen hanteren, versterkende maatregelen uitschrijven in functie van de eigen specificiteit, de eigen gemeentelijke realiteit (Bloemen, 1998).

Uitvoering

Eigen dienstverlening

- gemeenten:
  - eigen aanbod van sociale woningen, sociale kavels
  - aanleg van straten, parken, pleinen, gemeenschapsinfrastructuur
- OCMW:
  - bouw van bejaardenwoningen en serviceflats
  - via de projectsubsidies kunnen OCMW's ook sociale woningen bouwen
- Intercommunales:
  - Het initiëren of stimuleren van huisvestingprojecten voor gezinnen die boven de inkomensgrenzen vallen van de sociale huisvesting (voor de bouw van sociale woningen kunnen de intercommunales geen subsidies meer krijgen)
  - Aanleg of aanpassing van wooninfrastructuur voor deze doelgroep (kunnen ze nog subsidies voor krijgen).

Sturing van burgers, private actoren

Communicatief

Stimulerende maatregelen

De gemeenten verspreiden de informatie over hun beleid en dit van de hogere beleidsniveaus via folders van gemeenten, info in het gemeenteblaadje, de website, het loket.

Hoewel dit niet in de VWC staat vermeld, nemen een aantal gemeenten een soort van éénloketfunctie op zich. Idealiter zou dat betekenen dat men op één plaats alle gewenste informatie kan bekomen en administratieve daden kan stellen met betrekking tot huisvesting en wonen, of het nu gaat om activiteiten of reglementen die behoren tot de verantwoordelijkheid van het Gewest, de provincie, de SHM of van de gemeente zelf. Er zijn slechts een beperkt aantal gemeenten die daarin zo ver trachten te gaan. Voorbeelden zijn Leuven en Roeselare. Een aantal gemeenten, zoals Antwerpen en Tienen, trachten de inwoners breder te informeren over alle bestaande reglementeringen en tegemoetkomingen via een woonwinkel.

Economisch

Stimulerende maatregelen

- De meeste gemeenten geven premies aan particulieren. Deze premies zijn vaak complementair met het Vlaams beleid, maar dit is niet altijd het geval.
- De gemeente kan een bijkomende subsidie verlenen aan SHM's

Repressieve maatregelen

30% van de gemeenten heft opcentiemen op de gewestelijke leegstandsheffing (Goossens, 2002).

Juridisch

Het opeisingsrecht van artikel 134bis geeft de burgemeester de bevoegdheid om leegstaande woningen op te eisen om onderdak te bieden aan daklozen.

Het sociaal beheersrecht (zie hiervoor) wordt aan meerdere partners toegekend, namelijk de gemeente, het OCMW, de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (Vlaams), een sociale huisvestingmaatschappij (private actor) of een sociaal verhuurkantoor (private actor). Hetzelfde geldt voor het recht op voorkoop.

De VWC geeft bovendien volgende bevoegdheden aan de gemeenten:

- Het college van burgemeester en schepenen wordt belast met het uitreiken van conformiteitsattesten voor huurwoningen.
- De burgemeester wordt bevoegd gesteld inzake de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring van woningen op basis van gewestelijke veiligheids-, gezondheids- en kwaliteitsnormen.
- De burgemeester wordt bevoegd gesteld inzake de overbewoondverklaring van woningen.

Begeleiding:

OCMW's hebben de plicht inwoners van de gemeente te helpen zoeken naar geschikte huisvesting (RvST, 8 mei 1981).

Sturing van andere overheden

Lokaal woonoverleg

Als coördinator van het lokaal woonbeleid dienen de gemeenten er voor zorgen dat de taakverdeling op een duidelijke en consistente manier wordt vastgelegd zodat de verschillende initiatiefnemers op een harmonieuze manier kunnen samenwerken. De gemeenten krijgen daartoe de bevoegdheid om de sociale huisvestingsmaatschappijen die actief zijn op haar grondgebied, alsook andere actoren (Vlaams Woningfonds, erkende huurdiensten, OCMW's,…) voor overleg samen te roepen om deze integratie te realiseren en de woonprojecten op haar grondgebied, ongeacht de uitvoerder, te coördineren en op elkaar af te stemmen. De actoren zijn verplicht om op dit verzoek in te gaan (art. 28). Tijdens dit overleg wordt uitgemaakt wie welke opdracht zal uitvoeren op het gemeentelijk grondgebied. De sociale huisvestingsmaatschappijen blijven daarbij wel de bevoorrechte partners. (Bloemen, 1998)

In de meeste gemeenten staat het OCMW in voor noodhuisvesting van inwoners van de gemeente en van asielzoekers, daklozen,… Om deze woonbehoeften op te vangen is overleg tussen de verschillende instanties van de huursector noodzakelijk en moet het nodige patrimonium worden gereserveerd. Daarvoor is structurele samenwerking met SVK's en SHM's noodzakelijk. (Bauwens e.a., 2000)

Toezicht op sociale woonorganisaties

In de praktijk blijkt er slechts één SHM te zijn in Vlaanderen zonder overheidsparticipatie. Gemeenten en/of OCMW's zijn meestal de belangrijkste overheidsaandeelhouders. Dit aandeelhouderschap zou voor de lokale besturen een middel kunnen zijn voor de sturing van het

lokaal woonbeleid. Uit de interviews blijkt echter dat dit in de praktijk niet altijd op die manier wordt gebruikt.

Overlegfora

De gemeentelijke woonraad werd oorspronkelijk voorzien in de VWC, maar werd er uiteindelijk uit geschrapt. Toch zijn er een aantal gemeenten die gemeentelijke woonraden organiseren.

Private actoren

Bij de uitvoering van het Vlaams woonbeleid worden ook een aantal private actoren betrokken. We maken een onderscheid tussen Vlaamse en lokale actoren.

Vlaamse private actoren: het Vlaams Woningfonds

In de VWC wordt het Vlaams Woningfonds voor de Grote Gezinnen (VWF) erkend als sociale woonorganisatie voor de uitvoering van het woonbeleid met betrekking tot de doelgroep van de woonbehoeftige grote gezinnen. Het VWF is een coöperatieve vennootschap die wat betreft de aanwending van de leningen of kredieten waarvoor de instelling overheidsmiddelen ontvangt onder het toezicht staat van twee commissarissen die door de Vlaamse regering worden benoemd. Het is dus geen overheidsinstelling.

Het VWF kan sociale leningen toestaan aan een goedkoop tarief, woningen aankopen, renoveren en verhuren aan woonbehoeftige grote gezinnen.

Het VWF kan ook gebruik maken van het sociaal beheersrecht.

Private lokale actoren

Sociale huisvestingsmaatschappijen

De SHM's zijn naast de VHM de bevoorrechte uitvoerders van het sociale woonbeleid. Zij moeten zorgen voor de realisatie van de sociale woonprojecten. Hun opdrachten staan beschreven in art. 33, §1: aanbieden van sociale woningen, herwaarderen van het woningbestand en voeren van een sociaal grond- en pandenbeleid. Hoewel de VWC het onderscheid niet maakt, bestaan er in de praktijk huurmaatschappijen en koopmaatschappijen. De SHM's beschikken over volgende financieringsmogelijkheden:

- eigen middelen, mits toestemming van de VHM;
- projectsubsidies van het Vlaams Gewest;
- leningen bij de VHM, die daartoe leningen opneemt op de kapitaalmarkt en een investeringssubsidie ontvangt van het Gewest;
- leningen bij derden, mits machtiging en goedkeuring door de VHM (Bloemen, 1998).

Sociale verhuurkantoren en huurdersorganisaties

Ook deze instellingen zijn institutionele partners volgens de VWC. Ze moeten bijdragen tot het realiseren van het recht op wonen en de belangen behartigen van de meest woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden op de privé huurmarkt (art. 56). Verwerving en bouw van woningen behoren niet tot hun opdrachten. Ze krijgen dan ook enkel werkings- en personeelssubsidies. Voorwaarde voor subsidie is een erkenning door de Vlaamse regering.

De huurdersorganisaties verstrekken op individuele of collectieve basis informatie, advies en juridische bijstand aan huurders over alle aangelegenheden inzake wonen en huurwoningen. Ze staan ten dienste van huurders uit zowel de private markt als de sociale huisvestingsmarkt.

Door het inschakelen van sociale verhuurkantoren wordt het enerzijds mogelijk eigenaars te overtuigen kwaliteitsvolle woningen (via verhuring aan en onderverhuring door het sociaal verhuurkantoor) ter beschikking te stellen aan zwakkere en kwetsbare groepen. Het sociaal verhuurkantoor staat namelijk in voor het betalen van de huurgelden. Anderzijds kunnen SVK's ongeschikt of onbewoonbaar verklaarde woningen huren en ze na renovatie onderverhuren aan de doelgroep. Voor de renovatie kunnen ze beroep doen op projectsubsidie voor renovatie. Tenslotte kunnen SVK's leegstaande of niet tijdig gerenoveerde woningen in sociaal beheer nemen en, desnoods na (gesubsidieerde) renovatie, verhuren aan hun doelgroep.

De sociale verhuurkantoren bieden hun huurders ook woonbegeleiding aan. (Bloemen, 1998)

De VWC voorziet ook in één samenwerkings- en overlegstructuur onder VZW-statuut (art. 57). Voor de huurdersorganisatie werd het Vlaams Overleg Bewonersbelangen als koepel erkend bij besluit van 30 november 1994. De koepel heeft voornamelijk een informatieve en ondersteunende functie, maar ook een signaalfunctie naar de Vlaamse regering. (Bloemen, 1998) Aangezien het VOB ook de Vlaamse overheid adviseert overstijgen de taken het louter uitvoerende.

De erkende sociale kredietvennootschappen

Hoewel de SKV's niet worden erkend als sociale woonorganisatie en ze ook niet in aanmerking komen voor projectsubsidiëring, zijn ze toch vaste uitvoerende partners in het Vlaams woonbeleid. Een deel van de SKV's bevinden zich onder de koepel van de VHM.

Hun activiteiten zijn beperkt tot het verlenen van gewone (niet-gesubsidieerde) sociale leningen. Ze kunnen hypothecaire leningen toestaan met gewestwaarborg (art. 78). Naast de gewestwaarborg krijgen ze daartoe een gunstregime in de vennootschapsbelasting (zonder overheidstegemoetkoming dus). In de VWC staat bepaald dat het geleende bedrag niet hoger mag zijn dan de verkoopwaarde van de woning. De overige voorwaarden, zo stelt de VWC, worden vastgesteld door de Vlaamse regering, o.a. de minimum- en maximumnormen voor de woningen en de verhouding van de maximumintrestvoet voor sociale leningen ten opzichte van de intrestvoeten voor gewone hypothecaire leningen.

Dynamische analyse

Ontwikkelingen sinds 1990

Formele ontwikkelingen: de VWC

In gevolge de staatshervorming kreeg het Vlaams Gewest de verantwoordelijkheid over het huisvestingsbeleid. Bij artikel 6, §1, IV van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd 'huisvesting' in haar geheel overgeheveld naar de gewesten. De bevoegheidsoverdracht van 1980 werd echter niet onmiddellijk zichtbaar in de wetgeving: het KB van 10/12/1970 houdende de Huisvestingscode, een coördinatie van wetteksten, bleef de rechtsbron die de meeste fundamentele bepalingen inzake het huisvestingsbeleid bevatte. Nog voor de staatshervorming werden er regionale titels ingevoerd in de unitaire Huisvestingscode. Na de staatshervorming brachten de Gewesten bij decreet aanpassingen aan aan deze regionale titels van de huisvestingscode. Bepaalde federale wetten bleven echter bestaan of konden niet worden gewijzigd. Dit alles had tot gevolg dat de Huisvestingscode een juridisch lappendeken werd. Het werd steeds moeilijker om een goed overzicht te krijgen over de bepalingen die nog van toepassing waren in Vlaanderen. Bovendien werd op 31 januari 1994 het recht op een behoorlijke huisvesting opgenomen in de grondwet. De waarborging en de voorwaarden voor de uitoefening werden door de grondwet opgedragen aan de decreetgever. Dit was de aanleiding voor de VWC. (Bloemen, 1998)

In 1993 werd door minister De Batselier een groep van deskundigen aan het werk gezet in een 'wooncodecommissie' o.l.v. Professor Luc Goossens. Deze kreeg de opdracht de VWC uit te werken, een soort Vlaamse huisvestingsgrondwet, dé juridische basis voor het huisvestingsbeleid. Het duurde uiteindelijk nog tot 15 juli 1997 tot de VWC uiteindelijk een feit was.

Tijdens de voorbereiding van de VWC bestond discussie of het een kaderdecreet moest zijn, die een ruime bevoegdheid over zou laten aan de Vlaamse regering, of gedetailleerde regels. Het is uiteindelijk iets tussenin geworden.Wanneer het gaat om de uitvoering van het recht op wonen wordt de beoordelingsmarge van de Vlaamse regering beperkt gehouden, wanneer het gaat om de organisatie van het woonbeleid wordt er een grotere marge gelaten voor de Vlaamse regering.

De coördinatie van de regels was een belangrijke doelstelling van de VWC maar het bleef daar niet toe beperkt. Verschillende huisvestingsaspecten die tot dan bij besluit waren geregeld, worden in de VWC op decretaal niveau getild. Bovendien is slechts een beperkt aantal artikels of slechts delen van artikels een overname van een bestaande tekst. Het is een ingrijpende codificatie geworden op basis van nieuwe inzichten en nieuwe beleidsdoelstellingen (Bloemen, 1998). Deze kregen vorm in de vier themawerkgroepen die werden opgericht in het kader van de wooncodecommissie: "recht op Wonen en Geïntegreerd woonbeleid", "gemeentelijk woonbeleid en kwaliteit van de woningen", "huisvestingsinstellingen en -instanties" en "financiering van overheidstussenkomsten". De VWC moest van het recht op volwaardig wonen duidelijk de hoofddoelstelling maken van het Vlaamse huisvestingsbeleid. De aandacht ging naar het vaststellen van de prioriteiten inzake doelgroepen, naar een duidelijk verband tussen het beleid tegen maatschappelijke achterstelling en sociaal woonbeleid, naar duidelijk begripsomschrijvingen m.b.t. middelen en actoren, naar transparante structuren en procedures, naar inspraak en responsabilisering van lokale instanties en tenslotte naar garanties voor een brede maatschappelijke discussie (De Batselier, 1994).

Bedoeling was dat alle toekomstige regels uiteindelijk hun plaats zouden krijgen in de VWC. De wetgever heeft met de VWC de grenzen van zijn bevoegdheden inzake huisvesting afgetast (Bloemen, 1998). Zoals uit de statische analyse blijkt, blijven er echter nog steeds een aantal aspecten in handen van de federale wetgever.

De VWC behandelt de meest verschillende onderwerpen met betrekking tot het woonbeleid. Het onderscheid tussen de beleidsopdrachten en de uitvoerende taken op regionaal en lokaal (gemeentelijk) niveau maken daar een belangrijk deel van uit. In deze VWC kregen de gemeenten een spilrol toebedeeld in de uitvoering van het woonbeleid, meer bepaald in de coördinatie van het lokaal woonbeleid en de kwaliteitsbewaking. Dit was nieuw. In het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen over het voorontwerp van decreet houdende de VWC wordt dit verantwoord vanuit de vaststelling dat de gemeente de dichtste schakel is bij de inwoners en daardoor de behoeften die op Vlaams niveau werden ingeschat het best kunnen toetsen aan de lokale specificiteit. Hier wordt dus het subsidiariteitsprincipe ingeroepen. De VWC vraagt de gemeente haar verantwoordelijkheden op te nemen en legt hiertoe een aantal verplichtingen op, vooral in het kader van kwaliteitsbewaking. Bij het stilzitten van de lokale besturen kan de Vlaamse regering ingrijpen en de extra kosten die daarmee gepaard gaan komen ten laste van de gemeente. Anderzijds wordt de autonomie van de gemeente benadrukt. De gemeente beschikt binnen de decretale grenzen over de vrijheid om zelf een eigen huisvestingsbeleid uit te werken. De maatregelen uitgewerkt door de Vlaamse overheid zijn een weerspiegeling van wat voor het hele Vlaamse grondgebied wenselijk wordt geacht. De inzet van de gemeenten wordt geacht complementair te gebeuren aan de maatregelen van de hogere overheden. De functie van de gemeente als coördinator van lokale huisvestingsprojecten op het grondgebied en toezicht op de uitvoering van sociale projecten wordt duidelijk gesteld. De gemeenten worden echter niet verplicht de taak op te nemen. Indien ze dit niet doen kan de opdrachthouder voor sociale huisvesting ingrijpen.

Tijdens de parlementaire besprekingen werden vaak vragen gesteld bij het zware takenpakket van de gemeenten. Men vroeg zich af of (vooral kleinere) gemeenten deze rol wel aankonden. Anderzijds werd ook geopperd dat de VWC niet zou overeenkomen met het subsidiariteitsbeginsel: de taak van de gemeenten zou teveel beperkt worden tot uitvoering.

Een opvallend verschil met de Huisvestingscode is het bijna volledig weglaten van de intercommunales. Terwijl intercommunales in het kader van de Huisvestingscode subsidies konden krijgen voor de realisatie van sociale woonprojecten, kunnen ze nu enkel nog subsidies krijgen voor infrastructuur. Dit betekent dus dat ze niet meer als partner worden erkend in het woonbeleid. Aangezien aan de gemeenten een spilrol werd toebedeeld leek het voor de opstellers van de VWC contradictorisch als de intercommunales nog een rol zouden toebedeeld krijgen. Dezelfde redenering werd aangehouden voor de provincies.

Ook de erkende huurdiensten (huurdersorganisaties en sociale verhuurkantoren) worden als institutionele partner erkend omdat een groot deel van de doelgroep van het Vlaams woonbeleid niet terecht kan in de sociale huisvesting vanwege het te kleine aanbod.

De toename van het aantal actoren op het lokaal niveau maakt de nood aan coördinatie groter dan daarvoor.

Binnen de VWC werd eveneens een kader gecreëerd voor occasioneel privé-initiatief.

Een andere ontwikkeling die een invloed heeft gehad op het woonbeleid is het SIF-beleid en de SIF-planning. De gemeenten zijn in functie van het SIF gaan plannen, hebben actoren samengebracht, zijn gaan evalueren. Het lokaal woonbeleid is hier vaak ook aan de orde geweest, o.a. in het kader van de leefbaarheidsproblematiek. Dit heeft geresulteerd in meer overleg tussen actoren, meer sturing en coördinatie tussen gemeenten, grotere inbreng van…, meer analyse van behoeften, meer planmatige aanpak en dit buiten het reglementaire kader van woonbeleid.

Ook in het kader van de nieuwe ruimtelijke structuurplanning (of uitvoeringsplannen…) is woonbehoeftenplanning een vereiste.

Informele ontwikkelingen

In de VWC worden dus duidelijk standpunten ingenomen betreffende de bevoegdheidsverdeling. Bovendien werden een aantal instrumenten voorzien die die verdeling moesten ondersteunen, met als de belangrijktste de beheersovereenkomsten en de opdrachthouders voor sociale huisvesting die onder andere de optimale afstemming van het gemeentelijk en het gewestelijk woonbeleid in de voorbereidende, beslissende en de uitvoerende fase als opdracht zouden hebben. Vijf jaar na de goedkeuring van de VWC stellen we vast dat voor deze ondersteunende instrumenten echter nog steeds geen uitvoeringsbesluiten zijn goedgekeurd, met als gevolg dat bepaalde bevoegdheidsniveau's (meer bepaald de gemeenten) hun rol zoals ze is voorgesteld in de VWC niet altijd opnemen. Een belangrijke reden voor het uitblijven van de opdrachthouders sociale huisvesting is de manier waarop ze zijn opgenomen in de VWC, waar ze zowel een toezichtsfunctie als een ondersteunende functie kregen toebedeeld, wat conflicterende functies zouden kunnen zijn. De discussie die momenteel gevoerd wordt in het kader van het kerntakendebat gaat als gevolg daarvan niet enkel over de bevoegdheidsverdeling, maar wel over de manier waarop die in de praktijk kan wordt gebracht.

Anderzijds werden een aantal ondersteunende instrumenten, zoals het gemeentelijk woonplan, aanvankelijk wel voorzien in de VWC, maar later geschrapt. Naast het feit dat het op dat moment politiek onhaalbaar bleek te zijn om het gemeentelijk woonplan op te nemen, leefde het idee dat het in het proces te vroeg was om de woonplannen op te nemen, en dat dit later bij een evaluatie van de VWC wel zou worden opgenomen. Dit is echter nog steeds niet gebeurd.

Een aantal provincies hebben op het gebrek aan kader voor de gemeenten ingespeeld door zelf een aantal taken op zich te nemen (cfr. de smeeroliefunctie), waardoor ze in de praktijk partners zijn geworden in de uitvoering van de VWC. Dit was niet voorzien in de VWC waarin de provincie helemaal geen rol krijgt toebedeeld.

De stellingnamen in het huidige kerntakendebat

De standpunten van de drie actoren

Het is opvallend dat zowel de VVSG als het gewest verder willen werken op het spoor dat is uitgetekend door de VWC. De grondwet legt de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het recht op wonen bij de gewesten, met als gevolg dat de verantwoordelijkheid voor de globale planning en beslissingen bij het gewest liggen. De gemeenten hebben echter ook een

belangrijke taak bij de invulling van het beleid. Nochtans blijkt dat vooral de gemeenten de rol die ze daar toebedeeld kregen tot nog toe slechts beperkt en met grote variaties tussen gemeenten hebben waargemaakt, dit niet alleen omdat ze niet willen, maar vaak omdat ze niet kunnen, als gevolg van het ontbreken van de ondersteunende instrumenten. De provincies spelen hierop in en formuleren voor zichzelf een aantal taken om hiertoe bij te dragen.

Zowel de VVSG als het Gewest zijn het er over eens dat de rol van de provincie in het huisvestingsbeleid louter ondersteunend moet zijn. Men is het er niet over eens of deze bevoegdheid decretaal moet worden vastgelegd. De VVSG zou geen bezwaar hebben tegen de expliciete toekenning van deze bevoegdheid aan de provincies, zolang de bevoegdheden van de provincies geen dwang t.o.v. de gemeenten inhouden. De provincies vragen een structurele plaats in het huisvestingsbeleid. We stelden een verschil vast tussen het officieel standpunt van de VVP en dat van provinciale ambtenaren: terwijl de VVP zich enkel wenst te profileren wanneer het gaat om gebiedsgerichte taken, vinden sommige provinciale ambtenaren dit niet verregaand genoeg. Zij zien voor de provincies vooral een 'smeeroliefunctie' (zie hierboven) weggelegd.

De argumenten en de criteria van de drie actoren

Planning

Alle partijen zijn het erover eens dat de verantwoordelijkheid van de globale planning bij de Vlaamse overheid ligt. Argumenten die daarvoor worden aangehaald zijn het principe van rechtsgelijkheid, uniforme gegevensverzameling, centraal communicatieplan en efficiëntievoordeel in de zin van gespecialiseerd personeel, informatica en infrastructuur. Een belangrijk onderdeel van de Vlaamse planning is de planning van de investeringen in sociale huisvesting. Dit werd reeds in artikel 22 van de VWC gesteld: 'de Vlaamse regering plant de investeringen voor de sociale huisvesting op basis van woonbehoeften en draagt daarbij zorg voor een evenwichtige regionale spreiding'. In de praktijk wordt deze planning echter bemoeilijkt door de dubbele financieringsstroom van de sociale huisvesting: enerzijds via financiering uit het investeringsprogramma die bij de VHM wordt aangevraagd en anderzijds via de projectfinanciering die bij de Vlaamse administratie wordt aangevraagd. Daarom wenst het gewest de financiering in functie van een efficiëntere planning volledig te hervormen.

Anderzijds zijn ook de gemeentelijke woonplannen vanuit het principe van nabijheid en differentiatie (huisvestingsproblematiek verschilt sterk van gemeente tot gemeente) zeer belangrijk. Hoewel gemeentelijke woonplannen aanvankelijk in de VWC werden opgenomen, werden die achteraf terug geschrapt. In de praktijk zien we dat gemeenten die een actief woonbeleid voeren ook een woonplan opstellen, maar dat er ook gemeenten zijn die dit niet doen, vaak omdat ze niet kunnen, soms omdat ze niet willen. Vanuit de Vlaamse administratie wordt ervoor gepleit om de gemeentelijke woonplannen expliciet op te nemen in de VWC. Deze plannen zouden meer moeten zijn dan louter een opsomming van projecten. Wezenlijke onderdelen zijn volgens de administratie: woonbehoeftenstudie, woonfiches, overzicht van de kwaliteitsproblematiek in de gemeente. De VVSG volgt dit in de zin dat ze het vanuit het principe van nabijheid belangrijk vindt dat de gemeenten zelf een invulling geven aan het woonbeleid. De VVSG ziet het belang van de gemeentelijke woonplannen wel in, maar wijst er toch op dat dit een vrijwillige keuze moet zijn van de gemeenten. Het beleid heeft volgens de VVSG het meeste kans op slagen indien het overleg en de samenwerking van onderuit groeit. Opleggen van zeer strikte plannen zal volgens de VVSG een contraproductief effect

hebben, omdat dit soort planning vaak zo weinig beleidsrelevantie heeft, waardoor de gemeenten de zin van planning niet gaan inzien. Dit is volgens de VVSG reeds het geval met de woonbehoeftestudies die in het kader van de ruimtelijke ordeningsplannen moeten worden opgesteld. Bovendien wijst de VVSG erop dat het beleid moet geënt worden op de woonmarkt en dat die woonmarkt meestal niet samenvalt met de gemeente, maar eerder op intermediair niveau gesitueerd is. Hier wordt dus een criterium aangehaald voor intergemeentelijke samenwerking. Ook het gewest ziet de nood van de intergemeentelijke samenwerking en intergemeentelijke woonplannen in. Niet enkel omwille van bovenstaand criterium, maar ook omwille van gebrek aan draagvlak bij kleinere gemeenten om individueel een woonbeleid te voeren. Het gewest gebruikt het belang van het intermediaire niveau ook als een argument tegen een bevoegdheidstoewijzing aan de provincies, aangezien dit niveau niet samenvalt met de schaal van de provincies (het grootstedelijk gebied Antwerpen bijvoorbeeld ligt gedeeltelijk in de provincie Antwerpen en gedeeltelijk in de provincie Oost-Vlaanderen). Terwijl de VVSG hier opnieuw benadrukt dat intergemeentelijke samenwerking een spontaan proces moet zijn dat van onderuit groeit, zoekt de administratie naar mechanismen om die intergemeentelijke samenwerking te stimuleren. Ter ondersteuning van de gemeenten in de woonplanning en de intergemeentelijke samenwerking pleit de Vlaamse administratie daarom voor mandaathouders, die in tegenstelling tot de opdrachthouders enkel een ondersteunende en geen toezichthoudende rol zouden krijgen toebedeeld. Deze mandaathouders zouden elk een relevant werkgebied krijgen waarbinnen ze een zeer belangrijke rol zouden hebben in de activering van gemeenten en het stimuleren van intergemeentelijke samenwerking. Door hen ook te betrekken in de planning van de financiering van huisvestingsprojecten kunnen ze ook extra druk uitoefenen op de SHM's. De VVSG betwijfelt echter of het de goede werkwijze is om vanuit Brussel hiervoor iemand op de gemeenten af te sturen. Teveel hangt af van de persoon van de mandaathouder. Ze zijn ervan overtuigd dat gemeenten die een beleid willen voeren dat ook wel zullen doen en desnoods intergemeentelijke samenwerking zullen organiseren. Er is wel nood aan een duidelijk kader (betreffende financiële middelen, afstemming) voor intergemeentelijke samenwerking. Gemeenten die geen huisvestingsbeleid willen voeren, kun je volgens de VVSG niet dwingen. Ook de VVP ziet weinig heil in de figuur van de mandaathouder omdat die als vertegenwoordiger van het Vlaams gewest te veraf staat van de lokale realiteit. De VVP ziet hier opnieuw een rol voor de provincies weggelegd, zeker wanneer het gaat om de gebiedsgerichte planning met betrekking tot sociale huisvesting en de regulering van de huisvestingsmarkt (sommige provinciale ambtenaren zien de taken van de provincies nog breder dan louter het gebiedsgerichte, zie hiervoor). In de praktijk stellen we vast dat dit een taak is die provincies momenteel (de ene meer dan de andere) reeds op zich nemen.

Hoewel de VVSG en het gewest het eens zijn over de principes van de bevoegdheidsverdeling, verschillen ze sterk van ideeën wanneer het gaat om het in de praktijk brengen van deze verdeling. Dit heeft ook relevantie voor de bevoegdheidsverdeling omdat hier de derde partner, namelijk de provincies, mogelijk een rol zouden kunnen opnemen. De drie partners nemen drie verschillende standpunten in over de manier waarop de gemeenten geactiveerd kunnen worden:

1. Het gewest wenst duidelijkere sturingsmechanismen in te bouwen via het opleggen van gemeentelijke woonplannen en de mandaathouders.
2. De provincies zien hier een rol voor zichzelf weggelegd in de sturing van het lokaal beleid en de intergemeentelijke samenwerking.
3. De gemeenten denken dat de bevoegdheidsverdeling pas kan werken wanneer gemeenten zelf beslissen om een huisvestingsbeleid te voeren. Stimulansen moeten er wel zijn en

daarin zien ze een mogelijke rol voor de provincies, zolang op de gemeenten geen dwang wordt uitgeoefend.

Wat betreft de inventarissen die worden opgesteld in het kader van de kwaliteitsbewaking zijn alle partijen het eens met de bevoegdheidsverdeling: de gemeenten zijn het best gesitueerd om deze bij te houden, maar aangezien in de kwaliteitsbewaking algemeen geldende normen worden geformuleerd is het belangrijk dat het gewest in subsidiariteit kan optreden indien de gemeenten in gebreke blijven. Een bijkomend argument om het gewest hier ook een rol in te geven is het feit dat kwaliteitsbewaking, in tegenstelling tot sociale huisvesting veel minder kan gestuurd worden via de toekenning van de subsidies. Wel pleit de VVSG hier voor subsidies via speciale convenanten voor gemeenten die in dit kader intergemeentelijke samenwerking organiseren.

Beslissing

Hier geldt opnieuw dat de verschillende partijen de bevoegdheden betreffende de beslissingen over het globaal kader toewijzen aan de gewesten mits complementaire beslissingsbevoegdheden voor provincies en gemeenten. Vlaanderen vraagt zich wel of het nut heeft dat de provincies zich hierop gaan profileren, m.a.w. wat daarvan de meerwaarde is. Ze stellen de efficiëntie in vraag. De motivering van de provincies om toch eigen beslissingen te nemen is het feit dat Vlaanderen vaak in gebreke blijft in de realisatie van de VWC.

Andere argumenten van de provincies:
- De provincies zijn een democratisch verkozen niveau dat verantwoording aan de burger heeft af te leggen.
- De provincie kan door het heffen van belastingen een herverdeeleffect organiseren op provinciaal niveau.
- De provincie kan instaan voor een gebiedsgerichte aanpak.
- Het woonbeleid als instrument ter realisatie van het provinciaal ruimtelijke structuurplan en het eigen provinciaal beleid.

Met een complementaire bevoegdheid voor de gemeenten gaat Vlaanderen wel akkoord vanuit het principe van differentiatie van het beleid. De lokale context verschilt zo sterk van gemeente tot gemeente dat een differentiatie van het beleid onontbeerlijk is. Voorwaarden zijn volgens het gewest wel dat de lokale beslissingen passen binnen de VWC en onderbouwd zijn door een lokaal woonplan. Dit is opnieuw een argument om de lokale woonplannen een plaats te geven in de VWC. Eens de lokale woonplannen bestaan kan volgens de gewestelijke administratie zeer ver worden gegaan in de delegatie van bevoegdheden naar de gemeenten. Een voorstel dat tijdens één van de interviews met een gewestelijke ambtenaar werd geopperd was om de beslissingsbevoegheid over sociale huisvesting en de particuliere tegemoetkomingen volledig over te laten aan het lokaal niveau (op lokaal niveau ziet men best waarvoor premies noodzakelijk zijn). Daarvoor zouden ze dan een enveloppe krijgen, op voorwaarde dat dit geruggesteund is door een convenant waarin de toewijzing van de enveloppe gelinkt wordt aan lokale woonplannen en duidelijke resultaatsverbintenissen zijn opgenomen. Momenteel zijn er volgens het gewest nog veel gemeentelijke tegemoetkomingen die helemaal niet te rijmen zijn met de VWC en waarvan de finaliteit dus niet erg duidelijk is. De lokale woonplannen, convenanten tussen gemeenten en gewest en de ondersteuning van de mandaathouder zouden dit in de toekomst moeten vermijden. Wanneer met convenanten wordt gewerkt wijst de VVSG op het belang van de gelijkwaardigheid van partners in de opstelling ervan. Ander-

zijds werden eveneens vanuit het gewest criteria aangehaald om de premies toch bij de bevoegheid van het gewest te rekenen, namelijk het gelijkheidsbeginsel, ze beschikken over de centrale informatie, nastreven van bovenlokale doelen betreffende specifieke doelgroepen, schaalvoordeel, meer middelen om te communiceren (vb. via TV…) en de aanwezigheid van deskundigheid.

De reglementering betreffende kwaliteitsbewaking moet zowel volgens het gewest als volgens de VVSG een gewestbevoegheid blijven omwille van het belang van de éénheid in beleid. Nochtans zijn er stemmen vanuit het gewest – niet vanuit de administratie woonbeleid, maar eerder vanuit het kabinet van minister-president Dewael – om de leegstandsheffing terug volledig over te hevelen naar de gemeenten. De VVSG verzet zich daar uitdrukkelijk tegen. Minister-president Dewael opperde het voorstel om de heffing op Vlaams niveau volledig af te schaffen en alles toe te vertrouwen aan de gemeenten. Dan kom je volgens de VVSG echter in de situatie terecht zoals die vroeger was waarbij de helft van de gemeenten iets doet en de andere helft niets met een verminderd beleidseffect, rechtsonzekerheid en ongelijkheid tot gevolg. Bovendien wijst de VVSG erop dat de leegstandsheffing gekoppeld is aan een aantal andere instrumenten uit de VWC. Door de leegstandsheffing eruit weg te halen ondermijn je dus eigenlijk de mechanismen voor kwaliteitsbewaking zoals ze oorspronkelijk in de VWC was opgenomen.

Uivoering

Zowel de Vlaamse overheid als de VVSG gaan akkoord met de huidige verdeling van de taken. D.w.z dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering in principe grotendeels ligt bij de gemeenten in samenwerking met een aantal lokale partners en eventueel via intergemeentelijke samenwerking. Criterium daarvoor is de nood aan differentiatie van het beleid. Ook de loketfunctie zou vanuit het argument van nabijheid van de burger op het lokaal niveau moeten komen te liggen.

Kwaliteitsbewaking

Zowel de gemeenten als de Vlaamse overheid zijn het er over eens dat de uitvoering van de reglementering van kwaliteitsbewaking, opnieuw vanuit het criterium van nabijheid, een kerntaak is van de gemeenten.

In de praktijk stellen we vast dat heel wat gemeenten die verantwoordelijkheid niet opnemen: een deel wil niet, anderen kunnen niet… Voor diegenen die niet optreden achten zowel de VVSG als het gewest het belangrijk dat de Vlaamse overheid (of voor de VVSG mag het ook de provincies zijn) steeds in subsidiaire orde kan optreden wanneer de gemeente dat nalaat. Hoewel dit niet het officiële standpunt is van de VVP zijn er toch stemmen binnen de provincies die hier een mogelijke extra opdracht zien voor de provincies, opnieuw vanuit het idee van de ‘smeeroliefunctie’. Ze gaan akkoord met het risico dat bestaat wanneer het aan het lokale niveau wordt toegewezen, maar argumenteren anderzijds dat het gewest te veraf is en zien zichzelf bijgevolg als een ideaal tussenniveau.

Momenteel kan volgens de VWC beroep aangetekend worden over de beslissing betreffende conformiteitsattesten bij de bestendige deputatie. Deze bevoegdheid wil het Vlaams Gewest zelf krijgen, aangezien het gaat om de uitvoering van het Vlaams beleid.

Leegstandsheffing

Momenteel zijn er een aantal ministers die pleiten voor de overheveling van de leegstandsheffing naar het lokaal niveau, omdat er vanalles fout loopt met de inning. De problemen situeren zich echter zowel volgens de administratie woonbeleid als volgens de VVSG niet op het niveau van de inning, maar op het niveau van de bezwaarschriften die niet kunnen worden opgevolgd en dit probleem los je niet op door de inning door te schuiven naar het gemeentelijk niveau, aangezien de bezwaarschriften nog altijd bij het gewest moeten worden ingediend. Enkel een efficiëntere organisatie van de gewestelijke administratie kan hier dus een oplossing bieden.

Sociale huisvesting

Zowel de Vlaamse overheid als de VVSG zien voor de gemeenten een coördinerende rol waarbij de taak van de partners beperkt blijft tot de uitvoering van de gemeentelijke woonplannen. Welke partners dit zijn is niet belangrijk. Voor het bouwen en beheren van sociale woningen kunnen dit de SHM's zijn, maar het kan ook een andere partner zijn. Wel worden vragen gesteld bij de bevoegdheid van gemeenten en OCMW's om zelf ook sociale woningen te bouwen. De gemeenten beschikken niet over de know-how om dit te doen. Het enige argument om de gemeenten deze bevoegdheid te geven is het in gebreke blijven van de SHM's. Over de intercommunales als partners bestaat wat onenigheid: hoewel ze niet zijn opgenomen als partner in de VWC zien de gemeenten voor hen ook een taak weggelegd in de uitvoering van het huisvestingsbeleid. Bij de bepaling van de partners van het huisvestingsbeleid moet volgens de VVSG echter eerst een belangrijke inhoudelijke discussie op verschillende vlakken worden gevoerd betreffende het huisvestingsbeleid, bijvoorbeeld betreffende de werkingsgebieden van de sociale huisvestingsmaatschappijen (reorganisatie en fusies zijn hier misschien noodzakelijk) of betreffende de doelgroepen van het huisvestingsbeleid (namelijk beperk je je beleid tot de doelgroep van de sociale huisvesting of wordt de doelgroep verbreed tot de middengroepen die net niet in aanmerking komen voor sociale huisvesting, maar misschien ook wel huisvestingsproblemen hebben). Deze discussies zijn belangrijk voor de uitvoering van het huisvestingsbeleid. Ook de vraag rond noodhuisvesting heeft een invloed op de partners die worden betrokken in de uitvoering van het huisvestingsbeleid.

Wat betreft de coördinerende rol van de gemeenten benadrukt de VVSG het feit dat het initiatief moet komen van de sociale huisvestingsmaatschappijen en dat de gemeenten hen daar niet toe kunnen dwingen. Hier ziet het gewest dan weer een belangrijke rol weggelegd voor de mandaathouders.

Toezicht en erkenning van de sociale huisvestingsactoren

Het gewest wenst deze bevoegdheid te behouden en dit niet toe te wijzen aan de gemeenten omwille van volgende criteria: de meeste SHM's werken bovenlokaal, het gelijkheidsbeginsel, efficiëntie door creëren van afstand, overleg en info-uitwisseling, risico tot belangenvermenging en onverenigbaarheden vermijden (gemeenten kunnen zelf ook als actor optreden), organisatorisch effeciënter, maatschappelijke kostprijs, expertise. Men wil dit toezicht echter loskoppelen van de ondersteuning door naast de mandaathouders toezichthouders aan te stellen.

De omgevingsfactoren

De kenmerken van de woningmarkt

Het is bekend dat het niet goed gesteld is met de woningkwaliteit in Vlaanderen. Ongeveer 300 000 woningen (dit is 12% van de totale woningvoorraad) vertonen uitwendig meerdere zware gebreken zodat ze een grondige renovatie verdienen of moeten worden afgebroken (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1996). Daarnaast zijn er nog eens een 400 000 woningen van middelmatige kwaliteit. Ook internationaal gezien valt de relatief lage woonkwaliteit in Vlaanderen op. De evolutie is daarenboven niet echt gunstig. In de periode tussen de laatste twee kwaliteitsonderzoeken (resp. 1982-83 en 1994-95) nam het aantal woningen van slechte en middelmatige kwaliteit in absolute cijfers toe. In het volgende decennium wordt verwacht dat het aandeel slechte woningen nog zal toenemen. Het is dan ook één van de grootste uitdagingen van het woonbeleid om deze ontwikkeling tot stilstand te brengen of om te keren. Dat met de VWC de gemeenten de beschikking kregen over een aantal juridische instrumenten voor een kwaliteitsbeleid is een logisch gevolg van deze evolutie. Belangrijk in deze discussie over de kerntaken is wel dat er in de kwaliteit van het woningpatrimonium grote regionale verschillen bestaan. Zo bleek in het laatste kwaliteitsonderzoek (1994-95) dat in het arrondissement Tielt het aandeel slechte woningen meer dan één derde van het totale woningbestand bedraagt, terwijl dit in de arrondissementen Hasselt, Maaseik, Sint-Niklaas en Antwerpen iets meer dan één vierde is. Maar ook binnen de arrondissementen zijn er verschillen en dit naargelang de verstedelijkingsgraad. Het hoogst aandeel slechte woningen vond men in 1994 in de forenzenwoonzones en de landelijke gemeenten, gevolgd door de kleine regionale steden. In de agglomeraties en de banlieugemeenten situeerde het aandeel slechte woningen zich onder het Vlaams gemiddelde (Meulemans & Willemé, 1999). Tenslotte zijn er binnen de gemeenten grote verschillen op wijkniveau. De behoefte aan kwaliteitsverbetering is dus erg gedifferentieerd. Hetzelfde kan gesteld worden van de behoefte aan nieuwbouw. Deze vaststellingen over regionale verschillen zijn in de VWC vertaald in een territoriale selectiviteit, en in de afbakening van woningbouw- en woningvernieuwingsgebieden.

Een evolutie die de laatste jaren erg in de kijker staat, is de uitzonderlijke prijsevolutie op de woningmarkt, en dit zowel van verkochte woningen als (en in belangrijkere mate) van bouwgronden. De reële prijs van de verkochte woningen steeg vanaf de tweede helft van de jaren tachtig met meer dan 60%. Sedert de jaren '70 zien we een verschuiving van de primaire markt (nieuwbouw) naar de secundaire markt (verkoop). Dit is niet zozeer het gevolg van het stijgen van de bouwkost, maar eerder van de stijging van de grondprijzen. Sommigen zoeken een verklaring in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat een trendbreuk inhield in het ruimtelijk beleid, in de zin dat de schaarste van de ruimte vertaald werd in een beleidskader en in kwantitatieve opties, wat zich zou kunnen vertalen in een prijs. Net zoals wat betreft de kwaliteit van het woningbestand zien we ook voor dit kenmerk van de woningmarkt grote regionale verschillen. De sterkste prijsstijgingen tekenden zich de afgelopen vijf jaar af in de arrondissementen Eeklo, Maaseik en Tongeren. In de regio's waar de prijzen reeds hoog waren voorheen, zijn de recente prijsstijgingen minder opvallend (Fortis Bank, 2000).

De doelgroepen van het woonbeleid

De doelgroepen die het woonbeleid beoogde te bereiken, werden in het verleden vrij breed omschreven. De mate waarin inkomensgrenzen werden gehanteerd voor het toekennen van voordelen, varieert doorheen de geschiedenis. Goossens (1997) spreekt over 'de slinger van de selectiviteit': waar in de eerste fase van de geschiedenis van de volkshuisvesting de doelgroep erg selectief omschreven werd (enkel industrie-arbeiders), komen geleidelijk aan meer doelgroepen in aanmerking. In de na-oorlogse periode is selectiviteit niet zo belangrijk, eerst omwille van het belang van het woningtekort, later omdat vanuit een Keynesiaans beleid heel wat overheidsgeld voor huisvesting ter beschikking werd gesteld. Met de economische crisis en het drastisch inkrimpen van de overheidsuitgaven voor huisvesting krijgt vanaf de jaren '80 de doelgroepbenadering meer en meer aandacht. Mede op basis van de vaststelling van het 'Mattheus-effect' komt er een vraag naar grotere selectiviteit. In de VWC is er dan ook een duidelijke categoriale selectiviteit ingeschreven. De doelgroepen van het woonbeleid worden omschreven als 'iedereen die het op de woonmarkt moeilijk heeft, in het bijzonder de meest behoeftigen, kansarmen, kwetsbaren'. In de toelichting bij het decreet worden volgende groepen vermeld: een deel van de bejaarden, van éénoudergezinnen, van grote gezinnen, van alleenstaanden, van migranten, van gehandicapte personen en van thuislozen. Een belangrijke vaststelling is dat huurders op de woningmarkt in Vlaanderen zich in een moeilijkere situatie bevinden dan eigenaars. Samen met het gegeven dat het aandeel sociale huurwoningen in Vlaanderen internationaal gezien uiterst laag is (6% t.o.v. een Europees gemiddelde van 17%), is dit de reden waarom in de jaren '90 in het woonbeleid het geweer van schouder werd veranderd, met name van een beleid dat sterk gericht was op ondersteuning van eigendomsverwerving naar een beleid ter ondersteuning van huurders. Toch zijn ook wat betreft de behoefte aan ondersteuning van resp. eigenaars en huurders weer regionale verschillen vast te stellen.

Een andere ontwikkeling in verband met de doelgroepen van het woonbeleid is dat men in de loop van de jaren '80 en '90 een steeds beter zicht kreeg op de multidimensionaliteit van de problemen waarmee een aantal van de bijzondere doelgroepen te kampen hebben. Zo werd duidelijk dat een armoedeprobleem geen louter financieel probleem is, maar mede geworteld is in de situatie van het gezin op vlak van tewerkstelling, onderwijs, welzijn, de woning en de omgeving waarin men woont. Een oplossing bieden voor het huisvestingsprobleem vraagt bijgevolg dat men tevens rekening houdt met andere aspecten. Beleidsmatig betekent dit dat de initiatieven van deze beleidsdomeinen op elkaar moeten afgestemd worden en dat er samenwerking tussen actoren nodig is.

Eén van de belangrijke doelgroepen van het woonbeleid voor de toekomstige jaren is de steeds groter wordende groep ouderen. Deze groep is in vele opzichten verschillend van de groepen waarvoor de huidige voorzieningen voor ouderen gebouwd werden. De toekomstige ouderen zijn beter geschoold, hebben meer verwachtingen, zijn kritischer dan de vorige generaties. Ze zullen zich niet meer herkennen in de standaardoplossingen die er in het verleden voor ouderen beschikbaar waren (rusthuizen, verzorgingstehuizen). In de eerste plaats vragen de toekomstige ouderen dat ze zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Indien de verhuis naar een meer aangepaste voorziening zich omwille van een toenemende zorgbehoefte opdringt, vragen deze ouderen geen standaardoplossing meer, maar maatwerk, waarbij zij juist deze zorg of ondersteuning krijgen die zij nodig hebben, en een maximum aan zelfstandigheid en privacy behouden blijft. Om hierop een antwoord te kunnen bieden is er behoefte aan initiatieven en projecten die een soepele combinatie tussen wonen en zorg mogelijk maken. Dit vraagt samenwerking tussen actoren uit de huisvestingssector en de welzijnssector. En

opnieuw zal de invulling hiervan erg bepaald zijn door de lokale realiteit, waarbij dan bepalende factoren bijvoorbeeld zijn: de huidige woonsituatie van ouderen, het lokaal beschikbare aanbod van diensten en voorzieningen, de specifieke wensen van de ouderen (die bijvoorbeeld verschillen tussen landelijk gebied en stedelijk gebied).

Tenslotte willen we nog kort ingaan op de problematiek van de leefbaarheid van wijken. Ook deze problematiek kreeg in de jaren '90 grote aandacht, dit vanuit de vaststelling dat in bepaalde wijken meerdere negatieve factoren voor de ontwikkeling aanwezig zijn, o.a. wat betreft de woningkwaliteit, de woonomgeving, infrastructuur, vervoer, veiligheid. Het SIF-beleid tracht opnieuw in samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen hiervoor oplossingen te bieden. Maar ook in het woonbeleid heeft dit tot een andere aanpak geleid, met meer aandacht voor kleinschaligheid en inbreidingsgericht werken, de nadruk op renovatie en sloop, bijkomende subsidiemogelijkheden voor projecten in kansarme wijken, vermenging van projecten van koopwoningen met huurwoningen, bewonersbetrokkenheid, samenwerking met de welzijnssector. En ook hier zien we dat deze ontwikkeling vraagt naar maatwerk, integrale aanpak, en samenwerking tussen meerdere actoren.

De gevolgen van deze ontwikkelingen voor de beleidsvoering

De vaststellingen over de erg verschillende situaties tussen regio's, gemeenten en zelfs wijken hebben in de loop van de jaren '80 en '90 duidelijk gemaakt dat een gedifferentieerd beleid nodig is, waarbij men op lokaal vlak kan inspelen op de specifieke behoeften. Essentieel daarbij is dat dit lokaal beleid mee inspeelt op ontwikkelingen op aangrenzende beleidsdomeinen, waaronder de ruimtelijke ordening, het stedelijk beleid, het welzijnsbeleid, het armoedebeleid. Dit vraagt dat een veelheid van actoren betrokken worden bij het beleid, en dit zowel bij de beleidsvoorbereiding als bij de uitvoering.

Anderzijds zijn als gevolg van de recente ontwikkelingen een aantal absolute beleidsprioriteiten geformuleerd door het Vlaams gewest. De eindverantwoordelijkheid betreffende deze prioriteiten ligt dan ook bij het gewest.

Besluit

Op 31 januari 1994 werd in de Belgische grondwet het recht op behoorlijke huisvesting opgenomen. Concreet wordt daarin aangegeven dat de overheid effectieve financiële en materiële steun moet verlenen aan diegenen die geen onderdak meer kunnen vinden en daarenboven dat ieder gehuisvest moet zijn in een woning die in verband met veiligheid, kwaliteit en omvang aangepast is aan de sociaal en economische toestand van de maatschappij. De grondwet legt de verantwoordelijkheid om het woonbeleid effectief te realiseren bij de Vlaamse overheid. De VWC, die op 9 juli 1997 werd goedgekeurd door het Vlaams Parlement, is een uitdieping van dit grondwettelijk recht. In de VWC worden de bevoegdheden duidelijk afgelijnd tussen zowel de beleidsactoren (gewest en gemeenten) als de institutionele uitvoerders (VHM, SHM's, VWF, SVK's en SKV's) en de occassionele uitvoerders (gemeenten, OCMW's en intercommunales) van het beleid. De bevoegdheidsverdeling is tot stand gekomen door een afweging van twee criteria: grondwettelijke eindverantwoordelijkheid van het gewest voor de realisatie van het recht op wonen en rechtsgelijkheid enerzijds en het subsidiairiteitsbeginsel en differentiatie anderzijds. Voor de planning vertaalt zich dit in een algemene planningsbevoegheid voor het gewest en een concrete invulling van de planning door de gemeenten:

algemeenheid versus differentiatie. De beslissingen gebeuren hoofdzakelijk op het niveau van het gewest. Criterium hiervoor is het principe van rechtsgelijkheid. De gemeenten kunnen eigen beleidsbeslissingen nemen mits die complementair zijn met het Vlaams beleid, vanuit het criterium van differentiatie. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering situeert zich hoofdzakelijk op lokaal niveau, geargumenteerd vanuit het criterium van nabijheid. Anderzijds behoudt het gewest daarin ook zelf een rol vanuit het principe van rechtsgelijkheid en de grondwettelijke verantwoordelijkheid.

De verschillende actoren, met uitzondering van de provincies, zijn het grotendeels eens met de huidige bevoegdheidsverdeling. De discussie speelt zich af over de instrumenten voor de realisatie van deze verdeling. De argumenten van de provincie om hen een rol toe te bedelen in het huisvestingsbeleid kan ook teruggebracht wordt tot deze discussie. Want hoewel in de VWC een belangrijke rol is voorbehouden voor de gemeenten als coördinator van het lokaal woonbeleid en in de kwaliteitsbewaking, nemen niet alle gemeenten deze rol in dezelfde mate op. De provincie neemt terzake een stimulerende en ondersteunende taak op. De belangrijke rol van het lokale niveau als coördinator van het lokaal woonbeleid wordt bevestigd door de analyse van externe factoren: het groeiend besef van de multidimensionaliteit van de problemen van een aantal doelgroepen en de grote regionale en lokale verschillen pleiten voor een gedifferentieerd beleid, waarbij op lokaal vlak wordt ingespeeld op de specifieke behoeften in samenwerking met aangrenzende beleidsdomeinen. Het aantal actoren neemt dus nog toe, wat de coördinatiebehoefte op lokaal niveau nog versterkt. Anderzijds moet het Vlaams beleidskader dergelijke samenwerking wel mogelijk maken.

In de VWC werden een aantal ondersteunende instrumenten voorzien ter realisatie van de bevoegdheidsverdeling, maar deze zijn er niet gekomen. De vraag stelt zich dus opnieuw hoe de gemeenten kunen geactiveerd worden in het huisvestingsbeleid. Wanneer de gemeenten hun rol niet opnemen wegens een gebrek aan draagvlak zou intergemeentelijke samenwerking een oplossing kunnen bieden. Andere argumenten, zoals de bovenlokale schaal van de woonmarkt (soms aangeduid als woonregio's), pleiten ook voor intergemeentelijke samenwerking. Vraag is echter opnieuw hoe dit moet worden georganiseerd. Alle actoren zijn het eens over het belang van de rol van de gemeente en de intergemeentelijke samenwerking, maar de visie over de manier waarop dit moet gerealiseerd worden verschilt:

1. Het gewest ziet hierin een duidelijke taak voor zichzelf en niet voor de provincies, aangezien het gaat om de realisatie van het Vlaams beleid. Het wenst duidelijkere sturingselementen in te bouwen via het opleggen van (inter)gemeentelijke woonplannen, convenanten tussen gewest en gemeenten en mandaathouders;
2. De provincies zien hier een rol voor zichzelf weggelegd in de sturing van het lokaal beleid en de intergemeentelijke samenwerking. Dit is een rol die sommige provincies nu al op zich nemen. Opmerking hierbij is dat het grondgebied van de provincies niet altijd overeenkomt met de omschrijving van de "woonregio" om deze rol op te nemen. Anderzijds merken de provincies dan weer op dat de gewestelijke ambtenaren te ver af staan van de gemeenten, hetgeen ook door de VVSG werd bevestigd;
3. De gemeenten denken dat de bevoegdheidsverdeling pas kan werken wanneer het een resultaat is van een spontaan proces. Ook intergemeentelijke samenwerking moet spontaan tot stand komen. Ze erkennen hier een mogelijke rol voor de provincies, zolang op de gemeenten geen dwang wordt uitgeoefend. Argument tegen deze absolute vrijwilligheid van de gemeenten is het feit dat het gewest eindverantwoordelijke is en het in die zin logisch is dat ze garanties wil dat haar beleid wordt gerealiseerd. Indien er toch met convenanten tussen gemeenten en gewest gewerkt wordt, wijst de VVSG op het belang van

de gelijkwaardigheid van partners. De VVSG pleit voor een financiële tegemoetkoming via een speciale convenant voor gemeenten die in een samenwerkingsverband stappen.

Een ander punt van discussie is de leegstandsheffing. Hoewel op het terrein de verschillende niveaus tevreden zijn over de huidige bevoegdheidsverdeling, suggereerden de minister-president Dewael en de minister van ruimtelijke ordening Van Mechelen hier een aanpassing te willen doorvoeren door de heffing over te hevelen naar de gemeenten. Hun argumentatie is echter volledig gebaseerd op het feit dat de inning van de heffing momenteel niet vlot verloopt, wat eerder een efficiëntieprobleem is van de betrokken diensten dan van bevoegdheidsverdeling. Daar tegenover zijn wel heel wat argumenten aan te halen om de bevoegdheidsverdeling te laten zoals ze is. De VVSG verwijst naar de vroegere situatie toen de inning een lokale bevoegheid was: de helft van de gemeenten deed iets en de andere helft niets, met een verminderd beleidseffect, rechtsonzekerheid en ongelijkheid tot gevolg. Bovendien wijst de VVSG erop dat de leegstandsheffing gekoppeld is aan een aantal andere instrumenten uit de VWC. Door de leegstandsheffing eruit weg te halen ondermijn je de mechanismen voor kwaliteitsbewaking zoals ze oorspronkelijk in de VWC waren opgenomen.

Samenvattend komen we tot volgende relevante criteria voor de bevoegdheidsverdeling:

- Planning
  - Algemeenheid versus differentiatie in subsidiaire orde

- Beslissing
  - Algemeenheid en rechtsgelijkheid versus differentiatie in subsidiaire orde

- Uitvoering
  - Klantgerichtheid en nabijheid versus algemeenheid, rechtsgelijkheid en risico belangenvermenging in subsidiaire orde.

Tot slot merken we op dat er momenteel discussie is over de bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse administratie en de VHM. Op deze discussie zijn we niet ingegaan, omdat de VHM als VOI als een onderdeel van het Vlaams niveau wordt beschouwd en het in deze context gaat om de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende niveaus.

Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: werkgelegenheid

Ingrid Vanhoren
Ludo Struyven[277]

Omschrijving van het onderwerp van analyse binnen de sector werkgelegenheid

De sectorale analyse vormt een onderdeel van analyse in het kader van het kerntakenonderzoek, uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid en het HIVA. De sectorale analyse vindt plaats in vijf sectoren: huisvesting, ruimtelijke ordening, afval, kinderopvang en werkgelegenheid. In deze nota wordt de *sector werkgelegenheid* geanalyseerd.

Binnen het project 'Beter Bestuurlijk Beleid' (BBB) - waarvan het kerntakendebat een onderdeel is - worden zes beleidsvelden onderscheiden in het beleidsdomein 'Economie, Werkgelegenheid en Toerisme' (EWT): economie, meerwaardeneconomie, werkgelegenheid, energie, toerisme en professionele vorming.

Voor de sectorale analyse wordt een selectie gemaakt van samenhangende items binnen twee beleidsvelden, met name *werkgelegenheid en professionele vorming*. De sectorale analyse richt zich m.a.w. op het arbeidsmarktbeleid in strikte zin. Het gaat in concreto om *twee types van dienstverlening*:

- basisdienstverlening voor alle burgers inzake werkgelegenheid;
- dienstverlening in functie van de reïntegratie van kansengroepen op de arbeidsmarkt, met het accent op begeleiding, opleiding, bemiddeling en gesubsidieerde tewerkstelling.

De sectorale analyse is als volgt opgebouwd. In een eerste deel wordt een statische analyse gegeven van de bevoegdheidsverdeling in Vlaanderen. Het opzet is een overzicht te geven van de verschillende taken en bevoegdheden, opgedeeld naar fasen van de beleidscyclus en naar beleidsniveau en actor. Deze statische analyse is gebaseerd op documentenanalyse: wetgeving, beleidsdocumenten, websites van de belangrijkste actoren in het arbeidsmarktbeleid in strikte zin.

De *dynamische analyse* gaat in een tweede deel in op de ontwikkelingen inzake taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de beleidsniveaus en op het kerntakendebat dat momenteel gevoerd wordt. De dynamische analyse is gebaseerd op documentenanalyse (beleidsdocumenten, documenten m.b.t. kerntakendebat) en op gesprekken met vertegenwoordigers van de belangrijkste actoren in het kerntakendebat.

[277] Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven

Tenslotte wordt ingegaan op de criteria die gehanteerd worden voor de selectie van het meest geschikte beleidsniveau, gerelateerd aan de verschillende fasen van de beleidscyclus. Deze criteria worden geplaatst tegenover de geschetste ontwikkelingen inzake taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de diverse beleidsniveaus; de factoren die deze ontwikkelingen bepalen en de argumenten die in het debat aan bod komen.

Statische analyse van de bevoegdheidsverdeling in Vlaanderen

Het arbeidsmarktbeleid in strikte zin is gesitueerd binnen een complex federaal-regionaal (i.c. Vlaams) institutioneel kader. Op Vlaams niveau zijn de belangrijkste actoren de Administratie Werkgelegenheid en de VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding), op federaal niveau het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid en de RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening). Ook het Europese niveau is belangrijk voor de vormgeving van het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid. Het provinciaal en lokaal niveau nemen als beleidsbepalende instanties een marginale positie in in het arbeidsmarktbeleid (op enkele centrumsteden na in het kader van een geïntegreerd horizontaal beleid 'van onderop' (cf. Vandenbrande en Struyven, 2001)).

In de statische analyse worden de bevoegdheden van de verschillende beleidsniveaus m.b.t. werkgelegenheid ontleed naar de verschillende fasen van een beleidscyclus. Deze fasen zijn:

- fase 1: planning, normering, advisering
- fase 2: bepaling, beslissing
- fase 3: uitvoering
  - eigen dienstverlening
  - sturing van burgers, private actoren
  - sturing van andere overheden
- fase 4: evaluatie.

In de gehanteerde bronnen voor de analyse van bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende beleidsniveaus wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen regelgevende bevoegdheid enerzijds en bevoegdheid m.b.t. de organisatie van de maatregelen anderzijds. De betekenis van het begrip '*organisatie*' is echter niet steeds dezelfde. De ene keer heeft de organisatie louter betrekking op de uitvoering van maatregelen, de andere keer houdt de organisatie nog heel veel beleidsruimte in via de bepaling van toepassingsmodaliteiten. In de tekst geven we steeds aan of het om organisatie in strikte zin of organisatie in ruime zin gaat: in het eerste geval plaatsen we organisatie onder de categorie 'uitvoering', in het tweede geval hoort de organisatie onder de categorie 'bepaling, beslissing'.

Europees niveau

De Europese werkgelegenheidsstrategie heeft vanaf de tweede helft van de jaren negentig een sterke impact op het Vlaamse beleid. Europa heeft een *normerende bevoegdheid* t.a.v. het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid (eerste fase van de beleidscyclus).

In november 1997 werd op de buitengewone top van Luxemburg de basis gelegd voor de *Europese werkgelegenheidsstrategie*. Dit 'proces van Luxemburg' werkt niet via een uitgebreid

regelgevend kader van Europese richtlijnen, maar via de methode van 'open coördinatie'. (Administratie Werkgelegenheid, 2001) De werkwijze is als volgt:

- jaarlijks wordt een nieuwe versie opgemaakt van de Europese beleidsdoelstellingen of 'richtsnoeren' voor het werkgelegenheidsbeleid;
- op basis van deze richtsnoeren maken de verschillende lidstaten een Nationaal Actieplan op;
- de Europese Commissie en Raad keuren op basis van een analyse van de actieplannen een gezamenlijk verslag goed over het gevoerde beleid in de diverse lidstaten, met o.m. de aanduiding van goede praktijkvoorbeelden. Dit gezamenlijk verslag wordt aangevuld met een aantal aanbevelingen aan het adres van de individuele lidstaten;
- in overleg met de lidstaten wordt een nieuwe versie van de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen of richtsnoeren goedgekeurd.

Drie elementen vormen samen het jaarlijks terugkerende Europese 'werkgelegenheidspakket': gezamenlijk verslag, individuele aanbevelingen, gemeenschappelijke richtsnoeren.

Zowel de federale als de regionale overheden hebben *planningsbevoegdheid* voor de invulling van het 'Europese werkgelegenheidspakket' via het *Nationale Actieplan* (eerste fase van de beleidscyclus).

De Vlaamse bijdrage aan het Belgisch Nationaal Actieplan wordt voorbereid in een Vlaamse interkabinettaire werkgroep. De beleidstekst die hieruit voortkomt, wordt goedgekeurd door de Vlaamse regering. Op basis van deze tekst wordt in VESOC (Vlaams Economisch en Sociaal Overleg Comité) een eigen bijdrage aan het Vlaams Actieplan opgemaakt.

Beide teksten vormen de basis voor de Vlaamse bijdrage aan het Belgisch Nationaal Actieplan. Dit Nationaal Actieplan wordt na goedkeurig door de diverse betrokken overheden (federaal, Gemeenschappen en Gewesten) door de federale overheid overgemaakt aan de Europese Commissie.

Vlaams-federale bevoegdheidsverdeling

Het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid heeft pas vorm gekregen, na de tweede fase van de staatshervorming in 1988, waarin de exclusieve gewestbevoegdheid voor arbeidsbemiddeling werd vastgelegd[278]. Institutioneel hield deze hervorming de opsplitsing van de RVA[279] en de oprichting en organisatie van de VDAB[280] in, vanaf 1 maart 1989.

[278] De gewestbevoegdheden worden vernoemd in artikel 6, §1, IX van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988 (BWHI); de gemeenschapsbevoegdheden worden opgesomd in artikel 4 van dezelfde wet.

[279] Wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut (I.W. 1 maart 1989).

[280] Decreet van 20 maart 1984 houdende de oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling, aangevuld bij decreet van 20 maart 1984 houdende de uitbreiding van de bevoegdheden van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en gewijzigd bij decreet van 30 mei 1985 (I.W. 1 maart 1989).
Besluit van 21 december 1988 van de Vlaamse Executieve houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding (I.W. 1 maart 1989).

Sinds 1989 is er m.a.w. een *institutionele ontkoppeling van de bevoegdheden* m.b.t. de sociale zekerheid en deze m.b.t. reïntegratie, waaronder begeleiding, opleiding en bemiddeling. De bevoegdheden m.b.t. de werkloosheidsverzekering (controle t.a.v. werkzoekenden en organisatie van uitkeringen) ressorteren onder de federale SZ-instelling RVA. De volledige organisatie van de sociale zekerheid is tot op vandaag een exclusief federale bevoegdheid. Vanuit die bevoegdheid ontwikkelt de federale overheid eigen arbeidsmarktinstrumenten.

De bevoegdheden m.b.t. de reïntegratie van werkzoekenden ligt grotendeels in handen van de Vlaamse administratie, inclusief VDAB. VDAB is de publieke intermediaire actor op de arbeidsmarkt in Vlaanderen.

Doorheen de verschillende fasen van de staatshervorming zijn steeds grotere pakketten met exclusieve bevoegdheden geregionaliseerd. Deze *exclusiviteit in bevoegdheid* is echter niet volledig; denken we aan de federale bevoegdheden inzake inschakeling in het arbeidsproces en het betaald educatief verlof (cf. kader federaal niveau). De Vlaamse overheid heeft reeds geruime tijd de overheveling van deze bevoegdheden op de politieke agenda staan - dit is tot op heden nog niet gebeurd.

Voor bepaalde aspecten van het arbeidsmarktbeleid is er een *gedeelde bevoegdheid* tussen het federale en het regionale niveau. Dit is het geval voor de meeste *tewerkstellingsprogramma's* (cf. kader federaal niveau): het federale niveau staat in voor het wettelijk en financieel kader (eerste en tweede fase van de beleidscyclus), terwijl de organisatie van de programma's ressorteert onder de regionale bevoegdheid. Het gaat hier om de organisatie in de ruime zin van het woord: Vlaanderen heeft beleidsbepalende bevoegdheid inzake toepassingsmodaliteiten (bv. doelgroepafbakening, duur van programma's, instapvoorwaarden) (tweede en derde fase van de beleidscyclus).

Federaal niveau

Op federaal niveau is de Administratie van de Werkgelegenheid van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid bevoegd voor de voorbereiding en interpretatie van de wettelijke en reglementaire teksten i.v.m. werkgelegenheid (Meta-gids, website Administratie Werkgelegenheid, Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid).

Bevoegdheden federale Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid – Administratie Werkgelegenheid (website Administratie Werkgelegenheid)
Bevoegdheden m.b.t. werkloosheid

- *voorbereiding en interpretatie van de reglementaire teksten betreffende werkloosheid, conventioneel brugpensioen, halftijds brugpensioen, loopbaanonderbreking en uitkeringen voor grensarbeiders;*
- *afleveren van attesten inzake sociale inschakelingsprogramma's.*
- *Bevoegdheden m.b.t. werkgelegenheid*
- *inschakeling in het arbeidsproces: maatregelen naar begeleiding, opleiding en bemiddeling:*
  - *voorbereiding en interpretatie van de wettelijke en reglementaire teksten betreffende de startbanen, de stage en inschakeling van jongeren, het leerlingstelsel voor werknemersberoepen, de overeenkomst werkopleiding en het begeleidingsplan voor werklozen;*
  - *promotie en dagelijks beheer van deze stelsels.*
- *arbeidsmarkt: maatregelen m.b.t. loonkostvermindering (sociale zekerheidsbijdragen): voorbereiding en interpretatie van wettelijke en reglementaire teksten betreffende het voordeelbanenplan, het plus-één-*

plan, het plus-twee-plan, het plus-drie-plan, de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, de startlening voor werklozen, de gesubsidieerde contractuelen, het interdepartementaal begrotingsfonds, de dienstenbanen, de dienstencheques, de bevordering van de tewerkstelling van risicogroepen in de gehandicaptensector.

- *het betaald educatief verlof: voorbereiding en interpretatie van de wettelijke en reglementaire teksten betreffende het betaald educatief verlof en behandeling van de terugbetalingsdossiers.*

Het belangrijkste federale instrument zijn de tewerkstellingsprogramma's met loonkostvermindering door vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen. De *'klassieke' tewerkstellingsprogramma's* zijn ten eerste de programma's met loonkostvermindering bij aanwerving (bv. plus-één-plan) en ten tweede de creatie van structurele tewerkstelling via de zogenaamde 'nep-statuten' die dateren uit de periode van hoge werkloosheid, waarin de overheid prioriteit gaf aan quasi-permanente tewerkstellingscreatie (bv. gesco's).

Naast de 'klassieke' tewerkstellingsprogramma's zijn er specifieke *activeringsmaatregelen vanuit de sociale zekerheid en de bijstand*. We beperken ons tot de activeringsmaatregelen die relevant zijn in het kader van het kerntakenonderzoek.

De federale activeringsmaatregel bij uitstek is deze van de PWA's of de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen. Het *Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid* heeft hieromtrent de beslissingsbevoegdheid (tweede fase van de beleidscyclus), terwijl de uitvoering in handen ligt van RVA en de lokale overheden (derde fase van de beleidscyclus).

PWA's bestaan in België sinds 1987. In de oorspronkelijke formule boden ze werklozen de mogelijkheid om op vrijwillige basis bij te verdienen met kleine werkzaamheden met behoud van de uitkering. De programmawet van 30 maart 1994 voorzag in een verplichting voor elke gemeente (ev. groep gemeenten) om een PWA op te richten, dit onder de vorm van een VZW met een paritaire samenstelling van sociale partners en gemeenteraadsleden. De lokale overheden zijn m.a.w. bevoegd voor de oprichting van een PWA-vzw.

Voor de uitvoering van de maatregel zijn PWA en RVA betrokken: PWA op lokaal niveau staat in voor de organisatie van de dienstverlening, RVA komt tussen in de kosten van de oprichting en werking van de PWA's en detacheert personeelsleden.

Werklozen behorende tot de afgebakende doelgroep dienen zich ambtshalve in te schrijven en kunnen - via een specifieke procedure - toegelaten activiteiten in het kader van het PWA uitoefenen. Bestaansminimumgerechtigden zijn volledig vrij om zich bij het PWA te laten inschrijven.

Een andere federale activeringsmaatregel is deze van de activering vanuit de bijstand, waarvoor het *Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu* bevoegd is. De maatschappelijke integratie behelst maatregelen van sociale bijstand ter bestrijding van de armoede en de bevordering van de sociale integratie.

Bevoegdheden federale Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu - Bestuur voor de Maatschappelijke integratie (website Ministerie van Sociale Zaken)
Maatschappelijke integratie:
- *de uitkeringen aan gehandicapten;*
- *het bestaansminimum;*
- *de tussenkomst in de uitgaven van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;*
- *de opvang van de kandidaat-vluchtelingen.*

De federale overheid (Bestuursdirectie van het Maatschappelijk Welzijn van het Bestuur voor de Maatschappelijke Integratie) heeft als taak de wettelijke beschikkingen in verband met het bestaansminimum, de maatschappelijke dienstverlening en de voorschotten op onderhoudsgelden, verleend door de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, uit te werken en toe te passen. Zij keert de toelagen uit die de federale overheid aan de OCMW's verschuldigd is in het kader van deze wetgevingen. Zij beoordeelt de maatregelen die genomen worden om de armoede en de sociale uitsluiting te bannen. Zij staat ook in voor het onthaal van de vluchtelingen en werkt op dit terrein samen met de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (tweede en derde fase van de beleidscyclus).

De uitvoering van de maatregelen in het kader van de sociale integratie van OCMW-cliënten gebeurt op lokaal niveau. Dit betekent concreet dat OCMW's initiatieven nemen naar begeleiding, opleiding en bemiddeling van hun cliënten (derde fase van de beleidscyclus).

De bevoegdheden van een OCMW inzake uitvoering zijn echter veel groter dan deze van een PWA. OCMW's beslissen zelf over de deelname aan federale maatregelen op lokaal niveau. Bovendien is er heel wat discretionaire ruimte m.b.t. de uitvoering van de maatregelen. In die zin kan men de bevoegdheden van OCMW's ruimer situeren in de tweede en derde fase van de beleidscyclus, terwijl die van PWA's beperkt zijn tot de derde fase van de beleidscyclus.

Vlaams niveau

Op Vlaams niveau heeft de administratie Werkgelegenheid binnen het departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw bevoegdheden m.b.t. de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid (eerste, derde en vierde fase van de beleidscyclus).

Bevoegdheden Vlaamse Gemeenschap – Administratie Werkgelegenheid (website departement EWBL)
In de eerste plaats bestaat haar opdracht uit een waaier van dossiergebonden taken:
- *het beheer van de Vlaamse tewerkstellings- en werkervaringsprogramma's;*
- *de toekenning van arbeidsvergunningen en -kaarten aan werknemers van vreemde nationaliteit;*
- *de toekenning van aanmoedigingspremies voor deeltijdse arbeid en loopbaanonderbreking;*
- *de erkenning van uitzendbureaus, outplacement-, wervings- en selectiebureaus en bureaus voor arbeidsbemiddeling tegen betaling;*
- *de financiering en het beheer van Europese programma's voor tewerkstelling en beroepsopleiding;*
- *de inspectie van al die materies.*

Daarenboven speelt de administratie een rol in de ondersteuning en de coördinatie van het beleid:
- *als secretariaat van de stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek;*
- *als coördinator van de STC-vzw's voor het subregionaal arbeidsmarktbeleid;*
- *als coördinator van de Edufora voor de onderlinge afstemming van het opleidingsaanbod.*

De *Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen* (SERV) is het advies- en overlegorgaan van de Vlaamse sociale partners inzake sociaal-economische beleid in Vlaanderen (eerste fase van de beleidscyclus). VESOC of het *Vlaams Economisch en Sociaal Overleg Comité* is een tripartiet formeel overlegorgaan, waarin zowel de Vlaamse regering als de Vlaamse sociale partners zetelen. In VESOC wordt via meerjarenakkoorden het socio-economisch beleid in Vlaanderen bepaald (tweede fase van de beleidscyclus).

Tussen de Vlaamse regering en de publieke intermediaire actor, de *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* (VDAB), wordt een beheersovereenkomst afgesloten voor vier jaar. Deze beheersovereenkomst doet geen afbreuk aan de decretale opdrachten van VDAB, maar specifieert de parameters en de wederzijdse verbintenissen van VDAB en de Vlaamse regering.

De VDAB wordt paritair beheerd door de interprofessionele partners en heeft het statuut van VOI (Vlaamse Openbare Instelling, parastatale B). De VDAB heeft uitvoerende bevoegdheid en beleidsbepalende bevoegdheid, binnen de marges van de beheersovereenkomst (tweede en derde fase van de beleidscyclus).

Bevoegdheden VDAB m.b.t. volgende aspecten (website VDAB)
- *arbeidsbemiddeling;*
- *uitzendarbeid;*
- *training & opleiding;*
- *rekrutering & selectie;*
- *loopbaanbegeleiding;*
- *outplacement.*

Sinds 2000 heeft de VDAB een nieuwe bevoegdheid, met name de regie en de mede-uitvoering van de geïntegreerde (basis)dienstverlening in het kader van de lokale werkwinkels. De geïntegreerde (basis)dienstverlening bestaat uit de universele basisdienstverlening en de gespecialiseerde dienstverlening, met name de trajectwerking.

In de dynamische analyse wordt verder ingegaan op de inhoud van de regie-rol van de VDAB en de geïntegreerde (basis)dienstverlening in het kader van de lokale werkwinkels.

Geïntegreerde (basis)dienstverlening in het kader van de lokale werkwinkel (Kaderovereenkomst tussen de Federale en de Vlaamse overheid en de VVSG omtrent lokaal werkgelegenheidsbeleid en de lokale werkwinkel, 6 april 2000):

- *universele basisdienstverlening als 'overal geldende' basisdienstverlening voor werkzoekenden:*
  - *inschrijving en herinschrijving als werkzoekende (als voorwaarde voor dienstverlening);*
  - *info en advies;*
  - *kosteloze arbeidsbemiddeling;*
  - *zelf-test-mogelijkheden.*
- *gespecialiseerde dienstverlening of trajectwerking:*
  - *intakegesprek;*
  - *screening en oriëntatie;*
  - *trajectvoorstel en advies;*
  - *trajecttoewijzing;*
  - *trajectbegeleiding;*
  - *trajectevaluatie.*

Provinciaal/subregionaal niveau

De provincie heeft geen formele bevoegdheid voor het beleidsdomein werkgelegenheid, wel voor dat van economie. Dit betekent dat de provincie zich in eerste instantie richt op het bedrijfsleven, als ondersteuner en streekgericht regisseur. Toch kunnen provincies initiatieven nemen m.b.t. tewerkstelling, onder de vorm van het bovenlokaal faciliteren en ondersteunen van initiatieven, vanuit de gebiedsgerichte werking van provincies. Zo is vooral de provincie Vlaams-Brabant actief op het vlak van tewerkstelling voor kansengroepen via sensibiliseringscampagnes, financiële ondersteuning van projecten en het Territoriaal Werkgelegenheidspact Vlaams-Brabant.

De gebiedsgerichte aanpak is er niet alleen op het niveau van de provincie. De werkingsgebieden van de VDAB zijn gebiedsgericht gestructureerd volgens administratieve grenzen van provincies en arrondissementen. De gebiedsgerichte organen zijn de subregionale bureaus van VDAB (LKC's of Lokale Klantencentra) en de STC's of Subregionale Tewerkstellingscomités als paritair overleg- en adviesorgaan.

In België functioneren sinds het begin van de jaren 70 *Subregionale Tewerkstellingscomités* als adviescomités van de RVA. Bij de staatshervorming in de jaren 80 werden de STC's de subregionale adviescomités van de pas geregionaliseerde VDAB. Sindsdien zijn de opdrachten van de STC's steeds toegenomen (oprichting van de Permanente Werkgroep Risicogroepen of PWR, verruiming van het werkingsdomein en bevoegdheden en versterkte ondersteuning van de STC-werking, …). Algemeen gesteld kunnen drie type bevoegdheden afgebakend worden: adviesbevoegdheid, beslissingsbevoegdheid en eigen initiatiefbevoegdheid.

Bevoegdheden STC (besluit van de Vlaamse regering 7/7/98)
In het Besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 1998 wordt de taak van het STC als volgt omschreven worden: "Het STC coördineert en stimuleert het arbeidsmarktbeleid binnen de betrokken subregio, met bijzondere aandacht voor het doelgroepenbeleid". Het STC beschikt hiertoe over:

- *een autonome studie-, advies- en aanbevelingsbevoegdheid betreffende het arbeidsmarktbeleid, in het bijzonder inzake tewerkstelling, begeleiding en opleiding;*
- *beslissingsrecht in materies inzake werkgelegenheid (bevoegdheden gedelegeerd door de Vlaamse minister of het Beheerscomité);*
- *eigen initiatiefrecht m.b.t. volgende materies:*
  - *stimuleren van de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt;*
  - *stimuleren van sociale economie (binnen en buiten het normaal economisch circuit);*
  - *stimuleren van positieve actieprojecten.*

Het STC verstrekt adviezen aan de Minister van Werkgelegenheid over aangelegenheden betreffende het arbeidsmarktbeleid. De adviezen hebben zowel betrekking op globale beleidsmaatregelen als op individuele dossiers. De grote domeinen van advisering zijn de volgende (krachtlijnennota van het kabinet Werkgelegenheid aan de VESOC werkgroep i.v.m. de STC-hervorming van 29/6/2001):

- *het businessplan van de betrokken VDAB-centra;*
- *de meerwaardeneconomie (regionale incubatiecentra, invoegbedrijven, sociale werkplaatsen en dienstenwerkgelegenheid);*
- *de werkervaringsmaatregelen (WEP+, BKO, startbanen,…);*
- *de trajectbegeleiding (ESF 3, gesco/dac, outplacement,...);*
- *IBO en afwijking stageverplichting.*

Samengevat heeft het STC zowel bevoegdheden op het vlak van overleg, advisering en evaluatie van globale beleidsmaatregelen (eerste en vierde fase van de beleidscyclus), als op het vlak van beslissing over concrete dossiers (tweede fase van de beleidscyclus) en uitvoering van eigen projecten (derde fase van de beleidscyclus). De STC-werking en bevoegdheden worden momenteel in een nieuw STC-decreet herschreven: in de dynamische analyse wordt hier verder op ingegaan.

Lokaal niveau

De lokale overheden hebben slechts een beperkte beleidsbepalende rol in het arbeidsmarktbeleid. De gemeenten hebben in de eerste plaats een uitvoerende bevoegdheid (derde fase van de beleidscyclus), maar hebben daarnaast ook beperkte beleidsbepalende bevoegdheid (tweede fase van de beleidscyclus):

- de lokale overheid als werkgever, in het kader van de 'klassieke' federale tewerkstellingsprogramma's;
- de organisatie van de PWA, samen met de RVA (organisatie in enge zin: uitvoering);
- de organisatie van en activering vanuit de bijstand, via de aan de gemeenten gelieerde OCMW's of Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (organisatie in brede zin: beleidsbepaling en uitvoering);
- de opmaak van een SIF-beleidsplan en de besteding van de middelen vanuit SIF of het Sociaal Impulsfonds voor ondermeer werkgelegenheid en arbeidsmarktactivering;
- de regie van de lokale dienstenwerkgelegenheid in het kader van de lokale werkwinkel.

In de dynamische analyse wordt verder ingegaan op de rol van de gemeenten in de lokale werkwinkels, in het bijzonder de betekenis van de regie-rol van de gemeenten.

Private actoren

Naast de verschillende overheidsniveaus met formele bevoegdheden inzake werkgelegenheid, worden twee types private actoren onderscheiden:

- de sociale partners;
- de non-profit en profit organisaties.

De *sociale partners* zijn sterk betrokken in het werkgelegenheidsbeleid, en dit op het federale, Vlaamse, subregionale niveau en in beperkte mate op het lokale niveau. De sociale partners zijn in de eerste plaats vertegenwoordigd in overleg en adviesorganen (eerste fase van de beleidscyclus) (bv. NAR op federaal niveau, SERV op Vlaams niveau, STC's op subregionaal niveau, lokaal werkgelegenheidsforum op lokaal niveau).

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) is het advies- en overlegorgaan van de Vlaamse sociale partners: het ABVV, ACLVB en ACV als vertegenwoordigers van de werknemers, en de BB, het UNIZO, de VCSPO en het VEV als vertegenwoordigers van de werkgevers.

Opgericht in 1985 adviseert de SERV het Vlaams Parlement, de Vlaamse regering of een lid van de Vlaamse regering over alle belangrijke sociale en economische aangelegenheden. De SERV formuleert eveneens op eigen initiatief aanbevelingen en standpunten. Daarnaast verricht de SERV ook studiewerk.

In de tweede plaats zijn de sociale partners betrokken in beleidsbeslissingen (tweede fase van de beleidscyclus). Op Vlaams niveau gebeurt dit binnen VESOC en binnen de belangrijkste VOI, met name de VDAB. Op subregionaal niveau gebeurt dit binnen de STC's.

VESOC of het Vlaams Economisch en Sociaal Overleg Comité is een tripartiet formeel overlegorgaan, waarin zowel de Vlaamse regering als de Vlaamse sociale partners zetelen. De SERV staat in voor het secretariaat van het VESOC. In VESOC wordt via meerjarenakkoorden het socio-economisch beleid in Vlaanderen bepaald.

De beslissingsbevoegdheid van VESOC is ontstaan n.a.v. de Vlaamse Werkgelegenheidsconferentie in 1993. In het kader van deze conferentie werd een tripartiet meerjarenakkoord (drie jaar) afgesloten. Deze traditie is sindsdien verdergezet: op deze manier wordt een Vlaams socio-economisch beleid op middellange termijn vastgelegd.

De VDAB als centrale actor op de arbeidsmarkt wordt paritair beheerd (zoals ook alle federale SZ-instellingen). Het beheerscomité van de VDAB sluit samen met de Vlaamse regering een beheersovereenkomst af waarin de prioriteiten, parameters en middelen worden vastgelegd. De VDAB weegt in de onderhandelingen over de beheersovereenkomst sterk door en druk zo haar stempel op het werkgelegenheidsbeleid in Vlaanderen.

De STC's of de Subregionale Tewerkstellingscomités worden net zoals de VDAB paritair beheerd. Het STC heeft dossiergebonden beslissingsbevoegdheid op verschillende domeinen (cf. subregionale niveau).

Tot slot zijn de sociale partners ook betrokken in de uitvoering van het beleid met eigen projecten (derde fase van de beleidscyclus).

Een tweede type private actoren zijn de *non-profit en profit actoren* op de arbeidsmarkt. Deze actoren situeren zich in de eerste plaats op het niveau van uitvoering, meer bepaald op het domein van de arbeidsbemiddeling (derde fase van de beleidscyclus).

In 1999 is de private bemiddeling bij decreet geregeld (decreet van 13 april 1999), waardoor de private sector als gelijkwaardige actor op het niveau van uitvoering erkend wordt. Dit heeft geleid tot een afsprakenprotocol tussen de publieke actor VDAB en de private actor UPEDI en een Overlegplatform voor publiek-private samenwerking op het niveau van uitvoering.

De non-profit of de ngo-sector is, net zoals de private sector, betrokken op het niveau van uitvoering van beleidsmaatregelen, meer bepaald van maatregelen rond de reïntegratie van kansengroepen op de arbeidsmarkt via begeleiding, opleiding en bemiddeling. Bovendien wordt de ngo-sector betrokken in overlegorganen zoals het STC: zij hebben echter geen beslissingsbevoegdheid (eerste fase van de beleidscyclus).

Schematische voorstelling

In het onderstaande schema wordt een formeel institutionele foto geschetst van de verschillende taken en bevoegdheden m.b.t. werkgelegenheid. Twee dimensies worden hierbij onderscheiden: de fasen van de beleidscyclus en de beleidsniveaus en actoren.

Beleidscyclus:

- fase 1: planning, normering, advisering
- fase 2: bepaling, beslissing
- fase 3: uitvoering
  - eigen dienstverlening
  - sturing van burgers, private actoren
  - sturing van andere overheden
- fase 4: evaluatie

Beleidsniveaus en actoren:

- Europees niveau
- Federaal niveau: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, Ministerie van Sociale Zaken en RVA
- Vlaams niveau: Administratie Werkgelegenheid, VESOC, VOI's zoals VDAB, adviesorganen zoals SERV
- provinciaal/subregionaal niveau: provincie, STC
- lokaal niveau: gemeente, PWA, OCMW, LWW
- private actoren: sociale partners, profit en non-profit actoren

In het schema worden enkel deze items opgenomen die relevant zijn voor het kerntakenonderzoek.

Tabel 9: Overzicht instrumenten werkgelegenheidsbeleid

Beleidsniveaus	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	Uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burers, private actoren	Sturing van andere overheden	
Europees niveau	Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren				verslag en aanbevelingen t.a.v. lidstaten	aanbevelingen t.a.v. lidstaten
Federaal niveau	■ Ministerie van Sociale Zaken voor OCMW-instrumentarium ■ NAP	■ Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid voor tewerkstellingsprogramma's en activering sociale zekerheid ■ Ministerie van Sociale Zaken voor activering bijstand	RVA voor: ■ controle t.a.v. werkzoekenden ■ organisatie van uitkeringen		■ Gemeente voor PWA: oprichting en organisatie van PWA-vzw ■ Gemeente voor RVA: stempelcontrole ■ Gemeente voor OCMW	■ monitoring RVA (boordtabellen) ■ monitoring Bestuur Maatschappelijke Integratie (partiële werkveld)
Vlaams niveau	■ SERV voor sociaal-economisch beleid ■ NAP	■ VESOC-akkoorden Vlaamse regering - sociale partners ■ Beheersovereenkomst Vlaamse regering - VDAB ■ ESF-programma	VDAB voor: ■ arbeidsbemiddeling ■ uitzendarbeid ■ training & opleiding ■ rekrutering & selectie ■ loopbaanbegeleiding ■ outplacement ■ universele basisdienstverlening	■ juridisch instrument: erkenning van private bemiddelingsbureaus ■ economisch instrument: budget voor reguliere en niet-reguliere opleidingsinstanties	Gemeente voor LWW: maatregelen inzake diensten-werkgelegenheid	■ monitoring Administratie Werkgelegenheid voor richtsnoeren en ESF-programma ■ monitoring VDAB i.f.v. beheersovereenkomst

Beleidsniveaus	Planning, normering, advisering	Bepaling, beslissing	Uitvoering			Evaluatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burgers, private actoren	Sturing van andere overheden	
Provinciaal/ subregionaal niveau	Provinciaal beleidsplan STC's voor subregionaal arbeidsmarktbeleid	Provincie met faciliterende rol voor streekgerichte initiatieven STC's voor ■ lokale programmatie VDAB ■ subregionale prioriteiten ESF-programma	STC's voor projectontwikkeling	Provincie voor subsidies aan derden, Kamers	Jaarlijks overleg tussen STC en lokale overheden	Provincie: begrotingsbijsturing op basis van evaluatie van beleidsplan STC-opvolging
Lokaal niveau	Gemeente voor ■ SIF-beleidsplan ■ budget OCMW ■ regie diensten-werkgelegenheid	OCMW's voor initiatieven inzake socio-professionele integratie van cliënten	■ PWA's voor organisatie van PWA-activiteiten voor werklozen en bestaansminimum-trekkers ■ participatie gemeente in LWW: loketfunctie	Gemeente voor ■ bepaling SIF-projecten ■ bepaling tewerk-stellingsplaatsen art. 60 OCMW		
Private actoren	Belangenorganisaties		Profit en non-profit organisaties			

Dynamische analyse

Formele en informele ontwikkelingen sedert 1990

De voorbije 10 jaar zijn een aantal verschuivingen vast te stellen in de verhoudingen van het Vlaamse niveau t.o.v. de andere beleidsniveaus.

Ontwikkelingen Vlaams-Europees niveau

Het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid wordt gemaakt binnen een Europees beleidskader. De Europeanisering van het werkgelegenheidsbeleid is ingezet vanaf de tweede helft van de jaren 90 via de Europese richtsnoeren. Europa heeft niet alleen een normerende bevoegdheid naar algemene werkgelegenheidsstrategie, ook op het vlak van nieuwe concepten en instrumenten (bv. trajectbenadering, partnerschap) heeft Europa invloed op het werkgelegenheidsbeleid in de verschillende lidstaten.

Vlaanderen heeft vanaf de tweede helft van de jaren 90 het Europese beleidskader aangegrepen om zich autonomer te kunnen profileren inzake werkgelegenheidsbeleid: Vlaanderen heeft via het Europese beleidskader gaandeweg meer planningsbevoegdheid verworven via een autonome bijdrage in het Nationaal actieplan (NAP). Anderzijds worden via het NAP de verschillende overheden gedwongen tot afstemming inzake planning en monitoring.

Ontwikkelingen Vlaams-federaal niveau

De institutionele ontkoppeling van de uitkeringsbevoegdheid (sociale zekerheid) en de bevoegdheid inzake arbeidsmarktactivering in 1989 is cruciaal voor de Vlaams-federale verhoudingen in het werkgelegenheidsbeleid. De spanningen tussen het Vlaams en federale niveau inzake bevoegdheidspakketten hebben geleid tot gedeelde bevoegdheden i.p.v. gescheiden bevoegdheden, waarbij Vlaanderen eigen accenten wenst te leggen in federale maatregelen en de federale overheid arbeidsmarktactiverende maatregelen neemt vanuit haar bevoegdheid voor sociale zekerheid en bijstand. De belangrijkste ontwikkelingen die zich tussen deze twee beleidsniveau voordoen zijn:

- de evolutie van federale 'nepstatuten' naar reguliere tewerkstelling via Vlaamse werkervaringsprojecten;
- de uitbreiding van 'klassieke' federale tewerkstellingsprogramma's naar nieuwe initiatieven: sociale economie (federale en Vlaamse materie);
- de activering van de sociale zekerheid en bijstand: deze maatregelen (bv. PWA, invoeginterim bestaansminiumtrekkers, invoeginterim werkzoekenden) houden federale initiatieven naar bemiddeling in, weliswaar uit te voeren op lokaal niveau, samen met de lokale overheden.

In Vlaanderen wordt het coöperatief federalistisch werkgelegenheidsbeleid geformuleerd als antwoord op de spanningen in de bevoegdheidsverdeling tussen de federale en Vlaamse overheid, onder de vorm van overleg bij het nemen van 'aangrenzende' beleidsbeslissingen en het afsluiten van samenwerkingsakkoorden (cf. Beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004). Fun-

damenteel verandert hiermee echter niets aan de bestaande anomalieën in bevoegdheidsverdeling.

Ontwikkelingen Vlaams niveau - lagere beleidsniveaus

Een belangrijke ontwikkeling inzake taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de beleidsniveaus is de - weliswaar partiële - decentralisering (en sectoralisering) van bevoegdheden, gekoppeld aan geïntegreerde beleidsconcepten. Deze ontwikkeling wordt doorkruist door twee andere ontwikkelingen, met name de verankering van het bipartiet en tripartiet overlegmodel in de fasen van overleg en beleidsbeslissing enerzijds en de evolutie naar een multipartiet veld van actoren (met publieke, profit en non-profit actoren en met toenemende netwerking en marktwerking) in de fase van uitvoering anderzijds.

Op het Vlaamse niveau is de belangrijkste ontwikkeling deze van de oprichting (in 1989) van de VDAB als publieke intermediaire actor op de arbeidsmarkt. Vanuit deze bevoegdheid heeft de VDAB een eigen dynamiek ontwikkeld. De publieke actor wordt in beleidskringen gepercipieerd als een organisatie met een toegenomen slagkracht, ondermeer door de sterke digitalisering van arbeidsmarktinformatie (cf. WIS en KISS).

De centrale actorrol van de VDAB is bovendien bepalend geweest voor de relatie met de andere beleidsniveaus. Bij de regionalisering van bevoegdheden inzake werkgelegenheid is de werking van de VDAB geënt geweest op het federale model, met name een sterk centralistisch model met paritair beheer.

Op subregionaal niveau werden de STC's juridisch gekoppeld aan de STD's van de VDAB (Subregionale Tewerkstellings Diensten). De STC's als paritaire advies- en overlegorganen hadden hun werking volledig afgestemd op de werking van de publieke VDAB. In de jaren 90 hebben de STC's zich sterker geprofileerd, maar elementen als rolvermenging, de nauwe relatie tussen STC en VDAB en de sterke dossiergebondenheid in beslissingen hebben een brede legitimering van STC's als overleg- en adviesorgaan verhinderd. Op lokaal niveau werd de dienstverlening van VDAB ontwikkeld in PK's (Plaatsingskantoren): de plaatsingskantoren werkten louter uitvoerend volgens de directieven van de centrale VDAB.

De demonopolisering van de VDAB, de nieuwe methodische inzichten en organisatorische concepten hebben in de tweede helft van de jaren 90 geleid tot een pluriform aanbiedersveld, zowel naar type actoren als naar niveau van beleidsbepaling en uitvoering. Zowel de profit als de non-profit actoren hebben op het vlak van uitvoering een plaats ingenomen in het werkveld. Bovendien eisen vooral de non-profit actoren een rol op het vlak van advies maar ook op het vlak van beleidsbepaling. Wat betreft de niveaus van beleidsvoering wensen vooral de lokale overheden, in de eerste plaats de grote steden Antwerpen en Gent, maar ook de andere centrumsteden, een sterkere rol op te nemen in het werkgelegenheidsbeleid. De oprichting van de lokale werkwinkels in 2000 betekenen een doorbraak – althans in opzet - voor het lokale werkgelegenheidsbeleid.

Debat en actoren

Het kerntakendebat inzake werkgelegenheid is niet alleen een debat over bevoegdheden tussen beleidsniveaus, maar ook een debat over de rol van de private actoren, in het bijzonder

deze van de sociale partners, in de beleidscyclus. Dit is alvast sterk tot uiting gekomen in de gesprekken met de diverse actoren betrokken in het kerntakendebat.

Het kerntakendebat in de sector werkgelegenheid is bovendien erg fundamenteel. Het debat is in deze sector geen kwestie van verdere afstemming of verfijning van taakverdeling binnen de uitgetekende contouren. Sterker nog: er is *geen consensus* over de huidige en toekomstige taakverdeling tussen de verschillende actoren i.v.m. werkgelegenheid. Het kerntakendebat valt daarenboven samen met de evaluatie en/of hervorming van een aantal structuren in de sector, met name de Vlaamse administratie, VDAB, de STC's en de LWW (+ OCMW's en PWA's).

Het debat over taken en bevoegdheden is door deze ontwikkelingen verschoven van een Vlaams-federaal debat in het begin van de jaren 90 naar een debat over de ordening van het Vlaamse werkgelegenheidslandschap: de relatie tussen administratie en verzelfstandigde instellingen, tussen politiek en sociale partners, tussen centraal en decentraal, …).

In het kader van het kerntakendebat is het dan ook relevant deze ontwikkelingen te schetsen: de hertekening van de rol van de STC's en de herformulering van subregionale socio-economische fora; de ontwikkeling van de LWW, met hierin de (gewijzigde) rol van VDAB. De herstructurering van VDAB en de verzelfstandigde agentschappen komen enkel aan bod, daar waar ze relevant zijn voor het kerntakendebat tussen de diverse overheden.

Case Subregionale Tewerkstellingscomités (STC)

Op subregionaal niveau hebben de STC's als strategisch socio-economisch platform ruime bevoegdheden opgebouwd doorheen de jaren 90 (cf. statische analyse):

- advies en overleg inzake het subregionaal arbeidsmarktbeleid;
- beslissingsrecht over dossiergebonden gegevens;
- initiatiefrecht voor projectontwikkeling.

Ondanks de ruime bevoegdheden, ervoeren de STC's een gebrek aan slagkracht in hun functioneren als strategisch platform. In 1999 heeft men de STC-werking versterkt via twee instrumenten:

- de oprichting van STC-teams in STC-vzw's: personeel met kennis van de problematiek van de subregio;
- de oprichting van een STC-stuurgroep en STC-coördinatie voor horizontale en verticale linken in het arbeidsmarktbeleid.

Deze voorzieningen hebben ertoe geleid dat de werking professioneel ondersteund werd en dat concrete initiatieven voor meer interne dynamiek gezorgd hebben. Toch is met deze voorzieningen geen oplossing geboden voor een aantal *fundamentele problemen*:

- de sterke dossiergebonden werking van het STC, waardoor de aandacht voor algemene prioriteiten in het subregionaal arbeidsmarktbeleid verslapt;
- de juridische koppeling tussen STC en VDAB: het STC is rechter en partij bij het nemen van beslissingen en het geven van adviezen;
- de paritaire samenstelling van het STC als advies- en overlegorgaan in een pluriform aanbiedersveld: andere partners hebben geen stem in de STC's;

- het STC als een van de vele organen die op het subregionale niveau een rol spelen in het socio-economisch beleid: er is geen link met andere organen zoals streekplatforms of met democratische instellingen op dit niveau, met name de provincies en gemeenten.

In 2001 is een *krachtlijnennota* opgemaakt voor de *hervorming van de STC's* en de opmaak van een nieuwe STC-decreet (krachtlijnennota van het kabinet Werkgelegenheid aan de VESOC werkgroep i.v.m. de STC-hervorming, 29/6/2001). In de krachtlijnennota is de algemene teneur deze van continuïteit van de werking van STC's, maar met correcties naar de problemen die hierboven geformuleerd zijn:

- de juridische ontkoppeling STC-VDAB, omwille van de rolvermenging;
- de sterkere betrokkenheid van lokale en subregionale actoren en derden;
- het STC als advies- en overlegorgaan, in de eerste plaats via het opstellen, opvolgen en evalueren van het beleidsplan, geen uitvoeringsbevoegdheid;
- de geleidelijke integratie met streekplatforms en mogelijke regiefunctie van provincies (regie gedefinieerd als het faciliteren van overleg en ondersteunen van initiatieven);
- de losse coördinatie op Vlaams niveau, waarin vooral de verticale coördinatie (Vlaams-subregionaal niveau) wordt beoogd en niet meer de horizontale linken tussen de verschillende subregionale actoren (zoals dit nu wel het geval is bij de STC's).

Het *debat* over de hervorming van de STC's wordt gevoerd binnen VESOC en wordt bovendien gekoppeld aan het kerntakendebat. De voorstellen i.v.m. de hervorming van de STC's worden gemengd onthaald door de sociale partners: zij pleiten voor continuïteit en versterking van de werking. Uit de *SERV*-aanbeveling (SERV, 2001) en uit de gevoerde gesprekken kunnen volgende elementen van debat worden aangegeven:

- de samenstelling van STC's:
  - de SERV beschouwt de sociale partners en de lokale overheden als kernactoren van het strategisch sociaal-economisch streekoverleg, eventueel uitgebreid met het streekplatform; voor bepaalde thema's wordt gepleit voor aparte ruimte voor overleg en advies met alleen de betrokken sociale partners;
  - lokale besturen hebben volgens de sociale partners beperkte bestuurskracht: de inbreng van de lokale overheden moet in functie staan van de aansluiting met lokale behoeften en het lokale werkgelegenheidsbeleid;
  - inzake stemrecht pleiten de sociale partners voor het behoud van de bestaande situatie, namelijk beperkt tot de sociale partners;
- het voorstel om de werking van STC's te beperken tot een overleg- en adviesorgaan wordt negatief onthaald: er is volgens de sociale partners ook nood aan ruimte voor projectontwikkeling (projectinitiatie) en dossiergebonden materies om een STC als strategisch platform meer slagkracht en dynamiek te geven;
- de relatie met lokale, subregionale en provinciale actoren:
  - de integratie met streekplatforms wordt door de sociale partners positief onthaald: er wordt gepleit voor een sterk socio-economisch platform van sociale partners;
  - de regiefunctie van de provincies wordt door de sociale partners gemengd onthaald: de rol van de provincie mag louter faciliterend zijn en beperkt tot de graduele integratie van streekplatform en STC - de provincie mag geen extra tussenniveau inzake overleg worden;
  - de geografische afbakening van de STC's moet flexibel zijn: er moeten mogelijkheden zijn tot afwijking, indien nodig, om een minimaal draagvlak te creëren;

  - de SERV volgt het idee van de Vlaamse regering om dubbelwerk tussen STC en lokale werkgelegenheidsfora te vermijden: in het STC-beleidsplan moet aandacht besteed worden aan afstemming tussen beide niveaus;
- de losse coördinatie van de STC's: de sociale partners pleiten voor de SERV als instantie voor coördinatie en sturing van de STC's, niet voor de Vlaamse administratie.

Het is duidelijk dat het debat over de hervorming van de STC's sterk gedomineerd wordt door de sociale partners. Het sociaal overlegmodel, eventueel uitgebreid naar tripartiete samenstelling, is voor de sociale partners de legitieme basis voor de werkgelegenheidsbeleid en een globaal socio-economisch beleid. Democratisch samengestelde beleidsniveaus, i.c. gemeenten en provincies, worden door de sociale partners dan ook een beperkte beleidsbepalende rol toegemeten.

In de voorstellen over de hervorming van de STC's worden de provincies aangehaald als mogelijke regisseur op subregionaal niveau (regie gedefinieerd als het faciliteren van overleg en ondersteunen van initiatieven). De *VVP* ziet de provincies op bovenlokaal niveau faciliterend en ondersteunend werken als gebiedsgericht forum (VVP, 2002):

- de streekgerichte integratie van streekplatforms en STC's versterkt de link tussen economie en tewerkstelling op bovenlokaal niveau;
- een overlegplatform op provinciaal niveau doet geen afbreuk aan de eigenheid van andere bovenlokale actoren, maar kan een meerwaarde bieden door het bijeenbrengen van alle relevante actoren;
- de provincie als democratisch verkozen bestuursorgaan heeft een rol te vervullen in beleidsvoering op bovenlokaal niveau; de provincies versterken bovendien de bestuurskracht van de gemeenten;
- de provincie wenst faciliterend en ondersteunend te werken via projecten en is op deze manier indirect betrokken in het bovenlokaal arbeidsmarktbeleid.

De *VVSG* ziet op het bovenlokale niveau geen rol weggelegd voor de provincies. Wel wordt een alternatief geformuleerd voor de bestaande subregionale fora voor het voeren van een gedifferentieerd subregionaal en lokaal werkgelegenheidsbeleid (VVSG, 2002):

- conform met de SERV en VESOC op Vlaams niveau kan een SERR (Sociaal Economische Raad van de Regio) en een RESOC (Regionaal Economisch Sociaal OverlegComité) worden opgericht op subregionaal niveau: SERR als subregionaal advies- en overlegorgaan van sociale partners en RESOC als formeel overlegorgaan waarin sociale partners, lokale overheden en provincies vertegenwoordigd zijn als gelijkwaardige partners;
- de gemeenten kunnen zich laten vertegenwoordigen via een 'getrapte' afvaardiging, met een mix tussen grotere en kleinere steden en gemeenten;
- een subregionaal forum biedt een antwoord voor bovenlokale beleidsvoering en de variërende bestuurskracht van de lokale overheden;
- afhankelijk van de grootte van de gemeente en de lokale behoeften kan het oprichten van een lokaal forum een toegevoegde waarde hebben naar effectiviteit, efficiëntie en draagvlak. VVSG stapt hiermee af van het model waarbij lokale fora het lokaal werkgelegenheidsbeleid gaan bepalen en de subregionale fora subregionaal aansturen.

Case Lokale Werkwinkels (LWW)

Op 25 februari 2000 gaf de Vlaamse regering haar goedkeuring aan het concept van de lokale werkwinkels en het plan om jaarlijks 35 LWW's op te richten en zo tegen 2004 gans Vlaanderen te voorzien van LWW's. Op 6 april 2000 werd een kaderovereenkomst afgesloten tussen de federale en de Vlaamse overheid en de VVSG omtrent het lokaal werkgelegenheidsbeleid en de lokale werkwinkel: de drie bestuursniveaus (federaal, Vlaams en lokaal) werden erkend als volwaardige partners in een lokaal werkgelegenheidsbeleid. Het Forum Lokale Werkgelegenheid en de lokale werkwinkel werden erkend als instrumenten om dit lokaal werkgelegenheidsbeleid vorm te geven.

Op lokaal niveau betekent de oprichting van de lokale werkwinkels een doorbraak – althans in opzet - voor het lokale werkgelegenheidsbeleid. Het initiële uitgangspunt is dat van een gedeelde verantwoordelijkheid van VDAB en lokale overheden om te komen tot een *geïntegreerde (basis)dienstverlening voor werkzoekenden*.

De *lokale werkwinkel* heeft twee belangrijke evenwaardige en complementaire doelstellingen of *functies* (Kaderovereenkomst tussen de Federale en de Vlaamse overheid en de VVSG omtrent lokaal werkgelegenheidsbeleid en de lokale werkwinkel, 6 april 2000):

- het aanbieden en garanderen van een geïntegreerde (basis)dienstverlening als recht voor alle werkzoekenden en dicht bij de klant, waardoor de lokale werkwinkel een echt 'één-loket' wordt. De geïntegreerde (basis)dienstverlening bestaat uit de universele basisdienstverlening en de gespecialiseerde dienstverlening (trajectwerking). De geïntegreerde (basis)dienstverlening wordt uitgeoefend door VDAB en door gecertificeerde organisaties (actoren);
- het uitbouwen van de nieuwe dienstenwerkgelegenheid op lokaal niveau om enerzijds een passend en kwalitatief antwoord te bieden op maatschappelijke behoeften, anderzijds om een omvangrijk pakket aan nieuwe duurzame banen te creëren, prioritair, maar niet uitsluitend, voor laaggeschoolden.

De lokale werkwinkels zijn op lokaal of intergemeentelijk niveau opgericht. De verantwoordelijkheden worden verdeeld tussen VDAB en lokale overheden; hiervoor wordt het *begrip 'regie'* gebruikt. De VDAB heeft de regie over de geïntegreerde (basis)dienstverlening, de lokale overheden zijn regisseur voor de nieuwe dienstenwerkgelegenheid op lokaal niveau. De regie van de nieuwe dienstenwerkgelegenheid op Vlaams niveau wordt opgenomen door de Vlaamse Administratie Werkgelegenheid.

In het concept van de lokale werkwinkel houdt regie volgende aspecten in (Kaderovereenkomst tussen de Federale en de Vlaamse overheid en de VVSG omtrent lokaal werkgelegenheidsbeleid en de lokale werkwinkel, 6 april 2000):

- regie van geïntegreerde (basis)dienstverlening door VDAB:
  - het integreren van het dienstenaanbod van de verschillende partners om samen met deze partners een geïntegreerde (basis)dienstverlening te garanderen;
  - de samenwerking bevorderen, stimuleren en coördineren tussen de bij de geïntegreerde (basis)dienstverlening en bij trajectwerking betrokken actoren;
  - de toeleiding naar het aanbod van de lokale diensteneconomie in nauw overleg met de verantwoordelijken en het stimuleren van kwalificatietrajecten;

  - de ontwikkeling van nieuwe producten en services voor de werkwinkels, lerend vanuit de ervaring en de samenwerking met de partners.

- regie van nieuwe dienstenwerkgelegenheid op lokaal niveau door lokale overheden (niet-exhaustieve lijst):
  - het coördineren en afstemmen van verschillende actoren en het stimuleren van partnerships tussen actoren;
  - het inventariseren en centraliseren van de aangeboden diensten (één-loket over diensteneconomie);
  - het zoeken van de meest geschikte uitvoerder voor de dienstverlening;
  - het ontwikkelen van een visie inzake lokaal werkgelegenheidsbeleid;
  - het stimuleren van vraag en aanbod door lokale marktniches en behoeften op te sporen en nieuwe toepassingsgebieden te ontwikkelen;
  - het opsporen en promoten van nieuwe dienstverlening;
  - …

De ondersteuning van de lokale werkwinkels gebeurt door lokale werkgelegenheidsfora. Deze fora, onder voorzitterschap van de lokale overheid, bestaan uit vertegenwoordigers van de sociale partners, VDAB, RVA en lokale derdenorganisaties (eerste fase van de beleidscyclus).

De gemeenten hebben beleidsbepalende bevoegdheid inzake werkgelegenheid in het kader van de lokale werkwinkel, meer bepaald bevoegdheden m.b.t. de creatie van de lokale dienstenwerkgelegenheid (tweede van de beleidscyclus).

Belangrijk te vermelden is dat niet alleen VDAB en lokale overheden actief zijn in de LWW; ook de federale instantie RVA, de PWA en het OCMW zijn (kunnen) betrokken in de werking van de lokale werkwinkel.

De werking van de lokale werkwinkels in nog vrij jong. Een aantal *problemen* zijn nu reeds duidelijk en zijn aangehaald tijdens de gevoerde gesprekken:

- de geïntegreerde dienstverlening is moeizaam te realiseren, omdat elke partner in de lokale werkwinkel vertrekt vanuit de producten die men aanbiedt en niet vanuit het dienstverleningsproces: het gaat nog te veel om de integratie van producten op één locatie (één-loket) en niet van processen (één dossier);
- er is de spanning tussen VDAB en de lokale overheden inzake het management van de lokale werkwinkel;
- de regie van de geïntegreerde dienstverlening wordt centraal ingevuld door de VDAB en niet lokaal: dit heeft gevolgen voor het laagdrempelige en klantvriendelijke opzet van de LWW en voor de inhoudelijke inbreng en eigenheid van de andere partners van de LWW;
- er is te weinig differentiatie in het concept voor de heterogeniteit die kenmerkend is voor het geheel aan steden en gemeenten.

In het *debat* rond lokale werkgelegenheid, met inbegrip van de lokale werkwinkel, zijn twee elementen belangrijk: het regieconcept en de financieringsstromen.

Het begrip *regie* is een relatief nieuw begrip: in de geconsulteerde beleidsdocumenten wordt echter geen sluitende definitie van regie gegeven. Uit de documenten kan worden afgeleid dat regie een dubbele betekenis heeft. Regie staat allereerst voor beleidsplanning en overleg en

dus voor beleidsvoering op operationeel niveau. Regie staat daarnaast voor de coördinatie, afstemming en organisatie van de uitvoering op operationeel niveau.

In functie van het kerntakendebat is het belangrijk te weten hoe ruim het begrip regie wordt ingevuld in verhouding tot de strategische beleidsbepaling. De strategische beleidsbepaling heeft betrekking op het algemene beleidskader en de grote beleidsprioriteiten, de operationele beleidsbepaling of regie heeft betrekking op de vertaling van de grote beleidslijnen ('beleidsvorming') en de coördinatie en afstemming van initiatieven ('beleidscoördinatie'). (Sannen L., Janssens G. & Struyven L., 1999). In het kader van het kerntakendebat zijn er drie problemen met het begrip regie:

- de regie op lokaal niveau wordt vaak beperkt tot afstemming en coördinatie. Door Vlaamse partners (i.c. VDAB) wordt geen lokale beleidsruimte geaccepteerd: op deze manier is een inhoudelijke invulling van de lokale regie of de ruimte voor 'beleidsvorming' erg beperkt;
- de grotere steden zoals Antwerpen en Gent en andere centrumsteden eisen ruimte voor strategische beleidsbepaling en niet alleen voor operationele beleidsbepaling of regie: het is duidelijk dat dit kan leiden tot conflicterend beleid vanuit een streven naar een geïntegreerd horizontaal beleid op socio-economisch vlak;
- de sociale partners situeren de ruimte voor operationele beleidsbepaling of regie op het niveau van de subregio en niet op het lokale niveau (met uitzondering van de steden Antwerpen en Gent) (SERV, 2001).

Het tweede element in het debat heeft betrekking op de *financieringsstromen*. De bestuurskracht van lokale overheden voor het voeren van een lokaal werkgelegenheidsbeleid wordt bepaald door top-down financieringsstromen (beheer in handen van de Vlaamse overheid, waaronder VDAB). Het sterk gedetailleerd toepassingskader dat samenhangt met deze financieringsstromen geeft bovendien weinig regelruimte aan de lokale overheden. Een ontwikkeling die de slagkracht van het lokale niveau kan bevorderen is de hervorming van het SIF-fonds en de overheveling van de middelen naar het gemeentefonds vanaf 2003. In het kader van vereenvoudiging van regelgeving en responsabilisering van de lokale besturen kunnen de gemeenten autonoom deze middelen besteden. Naast de mogelijkheden van het gemeentefonds is differentiatie in het beleid mogelijk via het stedenfonds op basis van een beleidsovereenkomst tussen de Vlaamse regering en de steden. Differentiatie naar grootte van steden is relevant omwille van de variatie in draagkracht, complexiteit in taken en functies en omwille van externaliteiten in beleidsvoering.

Kerntakendebat

De discussie in het kerntakendebat concentreert zich op de eerste fase (planning, normering en advisering) en vooral de tweede fase (bepaling en beslissing) van de beleidscyclus in de decentraliseringsbeweging. Het debat wordt fundamenteel gevoerd, maar blijft toch binnen zekere contouren. Het Vlaamse niveau wordt door alle actoren aanvaard als sturingsniveau via algemene beleidskaders.

In het debat over de eerste fase van de beleidscyclus zijn de lokale overheden, de provincies en de sociale partners betrokken: in feite gaat het debat over de relatie tussen het sociaal overlegmodel en het democratische beleidsmodel en over de geografische afbakening van socio-economische regio's.

In de tweede fase van de beleidscyclus verloopt het debat tussen het Vlaamse en het lokale niveau: dit debat concentreert zich op de beleidsruimte van de lokale overheden inzake werkgelegenheid, niet alleen beleidsruimte in de zin van operationele beleidsbepaling, maar voor de grote steden Antwerpen en Gent (en de andere centrumsteden) ook beleidsruimte onder de vorm van strategische beleidsbepaling.

Fase 1 van de beleidscyclus: planning, normering en advisering

De verschillende bestuursniveaus erkennen het belang van de sociale partners in het werkgelegenheidsbeleid. Op Vlaams niveau wordt het werkgelegenheidsbeleid in dialoog met de sociale partners uitgebouwd: op deze manier wordt een maatschappelijk draagvlak gecreëerd voor de uitwerking en uitvoering van beleidsmaatregelen. Zowel de Vlaamse overheid als de sociale partners zien het bipartiete en tripartiete overlegmodel op Vlaams niveau als een legitieme basis voor de betrokkenheid van de sociale partners in de beleidscyclus en gelijkwaardigheid in overleg.

Op de 'lagere' beleidsniveaus, i.c. het provinciaal/subregionaal en het lokaal niveau, liggen de verhoudingen anders. De sociale partners zien de subregio als socio-economische entiteit en dus als meest geschikte geografische afbakening voor overleg. Het provinciaal niveau biedt voor de sociale partners geen meerwaarde en het lokaal niveau wordt volgens de sociale partners gekenmerkt door een gebrek aan bestuurskracht (met uitzondering van de grote steden Antwerpen en Gent).

De Vlaamse overheid ziet wel een rol weggelegd voor de lagere beleidsniveaus in de fase van overleg: de provincie als facilitator voor overleg en de lokale overheden als volwaardige partners in overleg m.b.t. het lokaal werkgelegenheidsbeleid.

De provincies en lokale overheden zien het democratisch bestuursniveau als legitimatie voor een sterkere betrokkenheid van provincies in subregionaal/provinciaal overleg en van de lokale overheden in het overleg over het lokaal werkgelegenheidsbeleid. De provincie ziet zichzelf als streekgericht regisseur - in de betekenis van stimuleren van overleg en ondersteunen van initiatieven - vanuit het principe van gebiedsgerichte werking van een democratisch verkozen beleidsniveau. Het provinciale niveau ziet voor zichzelf vanuit de gebiedsgerichte werking een dubbele rol weggelegd (in fasen van overleg en uitvoering):

- het bovenlokaal faciliteren en ondersteunen van initiatieven inzake tewerkstelling;
- het versterken van de bestuurskracht van gemeenten via belangenbehartiging en ondersteuning.

Fase 2 van de beleidscyclus: bepaling en beslissing

Inzake beleidsbepalende bevoegdheden wordt in het kerntakendebat uitgegaan van volgende bevoegdheidsverdeling tussen de drie beleidsniveaus (website kerntakendebat):

- de gemeente als basisniveau en eerstelijnsbestuur;
- de provincie als intermediair bestuur met specifieke bovenlokale opdrachten;
- het Vlaamse centrale niveau als sturingsniveau met een beleidsbepalende en een beleidsuitvoerende opdracht.

De Vlaamse overheid vertaalt in de visietekst m.b.t. het kerntakendebat deze bevoegdheidsverdeling in het domein van werkgelegenheid en professionele vorming als volgt (Vlaamse overheid, 2001):

- het Vlaamse niveau is verantwoordelijk voor het algemene beleidskader en de grote beleidsprioriteiten;
- de regie van de geïntegreerde (basis)dienstverlening hoort thuis op het Vlaamse niveau vanuit het rechtsgelijkheidsbeginsel;
- de uitvoering van de geïntegreerde (basis)dienstverlening hoort thuis op het lokale niveau;
- het lokale niveau is verantwoordelijk voor de regie (met ruimte voor beleidsbepaling) van het lokale werkgelegenheidsbeleid;

het provinciale niveau heeft een faciliterende rol inzake werkgelegenheid (in de fase van overleg en uitvoering).

Het lokale niveau eist in het debat een sterkere betrokkenheid in het werkgelegenheidsbeleid in alle fasen van de beleidscyclus, maar in het bijzonder in beleidsbepalende bevoegdheden:

- het lokale niveau is het aanspreekpunt voor de burger (loketfunctie) en de regisseur van de lokale gemeenschap, vanuit de visie van het leveren van maatwerk, differentiatie van beleid en democratische opbouw van onderen uit: de lokale overheid wordt volgens de VVSG daarom best verantwoordelijk voor de uitbouw van de LWW en voor de regie van de lokale dienstenwerkgelegenheid;
- partnerschap en gelijkwaardigheid tussen beleidsniveaus zijn voor VVSG noodzakelijke voorwaarden voor de coördinatie en afstemming van initiatieven inzake lokale werkgelegenheid;
- het lokale niveau heeft volgens de VVSG een beleidsbepalende bevoegdheid voor differentiatie van het beleid (nood aan versterking van de bestuurskracht van de lokale besturen).

Factoren die de ontwikkelingen hebben beïnvloed

De ontwikkelingen die hierboven zijn geschetst zijn beïnvloed door een aantal factoren. We maken hier een onderscheid tussen factoren die specifiek betrekking hebben op de sector werkgelegenheid en bestuurlijk-institutionele factoren. Tot slot zijn er nog een aantal restfactoren. We sommen de factoren puntsgewijs op.

Factoren specifiek aan de sector:

- het concept van het arbeidsmarktbeleid in zijn geheel is gewijzigd: de verkokering van de arbeidsmarkt in deeldomeinen (economie, opleiding, reïntegratie, …) is niet langer houdbaar: een meer gebiedsgerichte benadering van beleidsvoering dringt zich bijgevolg op;
- nieuwe inzichten en methodieken: uitbreiding van methodieken en instrumenten van 'arbeidsbemiddeling' naar 'universele basisdienstverlening' en 'trajectbegeleiding' op lokaal niveau en 'regie' op verschillende niveaus;
- nieuwe noden en behoeften:

  - de evolutie naar een diensteneconomie en een toegenomen diversiteit aan arbeidsregimes en -relaties – sommigen zien al een transitionele arbeidsmarkt in wording - leidt tot flexibilisering en differentiatie van vraag en aanbod;
  - de evolutie van beroepsopleiding naar levenslang en levensbreed leren leidt tot flexibilisering van leren en leeromgevingen, wat een permanente behoefte creëert aan informatie, oriëntatie en begeleiding over beroepen, jobs, verwerven van nieuwe skills, bijscholing, tijdelijke uitstapmogelijkheden;
- federaal-Vlaamse spanningsveld tussen sociale zekerheid (uitkering) en arbeidsmarktactivering (plaatsing);
- sterke betrokkenheid van sociale partners in socio-economisch beleid en toenemend belang van bedrijfssectoren;
- rol van VDAB als publieke intermediaire actor: spanningsveld marktconform versus doelgroepgericht werken;
- actoren op het veld:
  - evolutie van 'monopolie van publieke actor' naar netwerking met non-profit actoren en marktwerking met private actoren;
  - evolutie van aanbodgerichte naar vraaggerichte dienstverlening en beroepsopleiding;
  - naast top-down beleid ook bottom-up initiatieven van lokale overheden en ngo's.

Bestuurlijk-institutionele factoren

- het bestuurlijk concept is gewijzigd: de rationele benadering van een beleidscyclus op verschillende bestuursniveaus wordt onder druk gezet door nieuwe benaderingen zoals het regie-concept;
- het (neo)corporatistische model, dat in het verleden de planning stuurde, komt nu onder druk van overheidsinstanties die de 'regie' gaan voeren;
- nieuwe inzichten: één-loket-gedachte, regie-concept;
- schaalproblematiek voor lokale bevoegdheden;
- scheiding regie - uitvoering;
- prestatiegericht management en resultaatgerichte financiering.

Andere factoren

Invloed van Europees werkgelegenheidsbeleid (bv. ESF in trajectbenadering, Europese richtsnoeren voor doelgroepen)

Besluit

In deze paragraaf geven we aan op basis van welke criteria het aangegeven beleidsniveau als het meest geschikte wordt beschouwd. Deze criteria worden geplaatst tegenover de geschetste ontwikkelingen inzake taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de diverse beleidsniveaus, de factoren die deze ontwikkelingen bepalen en de argumenten die in het debat aan bod komen. De argumenten van de diverse actoren in het debat zijn drieërlei: argumenten gebaseerd op de ontwikkelingen en factoren; argumenten op basis van een bepaalde visie of principe; argumenten ter verdediging van de eigen (organisatie)belangen. In de mate van het mogelijke geven we aan welk type argumenten gehanteerd worden.

De sector werkgelegenheid is slechts een beperkt onderdeel van het ruimere beleidsdomein 'Economie, werkgelegenheid en toerisme'. Toch is het deeldomein '*werkgelegenheid*' op zich al een erg complex domein inzake taak- en bevoegdheidsverdelingen met andere beleidsniveaus en andere actoren. Deze *complexiteit* heeft voor een belangrijk deel te maken met de gevolgen van de staatshervorming van 1988 voor de bevoegdheidsverdeling inzake werkgelegenheid en met de rol van de private actoren in de hele beleidscyclus, in het bijzonder deze van de sociale partners.

In de bevoegdheidsverdeling van het werkgelegenheidsbeleid hebben zich heel wat *ontwikkelingen* voorgedaan. Op het Europese niveau is er de toegenomen impact wat betreft planning en normering van het werkgelegenheidsbeleid. Tegelijk is er een sterkere inbreng van de regio's (i.c. Vlaanderen) in de Europese werkgelegenheidsstrategie, met het accent op de eigenheid en autonomie van de regio's.

Op het Vlaams-federale niveau is er een evolutie naar gedeelde bevoegdheden tussen de Vlaamse en federale overheid in de beleidsbepalende en uitvoerende fasen. De institutionele ontkoppeling tussen de federale bevoegdheden inzake sociale zekerheid en bijstand en de Vlaamse bevoegdheden inzake arbeidsmarktactivering hebben niet geleid tot homogene bevoegdheidspakketten. Het Vlaamse niveau eist vanuit het autonome bevoegdheidspakket werkgelegenheid de mogelijkheid op tot het hanteren van financiële instrumenten. Het federale niveau gaat uit van het recht op initiatieven vanuit de financieringsstromen van de sociale zekerheid en de bijstand. Het is een principiële discussie die buiten het bestek van het kerntakendebat in Vlaanderen valt, maar die wel het debat complexer maakt, gezien de betrokkenheid van het federale niveau bij de lagere beleidsniveaus voor de uitvoering van federale maatregelen (bv. loketfunctie, beheer van instrumenten).

Een belangrijke ontwikkeling inzake taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de beleidsniveaus is de - weliswaar partiële - 'decentralisering' van bevoegdheden, gekoppeld aan geïntegreerde beleidsconcepten. Deze ontwikkeling wordt doorkruist door twee andere ontwikkelingen, met name de verankering van het bipartiet en tripartiet overlegmodel in de fasen van overleg en beleidsbeslissing enerzijds en de evolutie naar een multipartiet veld van actoren in de fase van uitvoering anderzijds.

Het *kerntakendebat* inzake werkgelegenheid is door deze laatste ontwikkelingen niet alleen een debat over bevoegdheden tussen *beleidsniveaus*, maar ook een debat over de rol van de private actoren, in het bijzonder deze van de *sociale partners*, in de beleidscyclus.

Het kerntakendebat in de sector werkgelegenheid is bovendien erg fundamenteel. Het debat is in deze sector geen kwestie van verdere afstemming of verfijning van taakverdeling binnen de uitgetekende contouren. Sterker nog: er is *geen consensus* over de huidige en toekomstige taakverdeling tussen de verschillende actoren i.v.m. werkgelegenheid. Het kerntakendebat valt daarenboven samen met de evaluatie en/of hervorming van een aantal structuren in de sector, met name de Vlaamse administratie, VDAB, de STC's en de LWW (+ OCMW's en PWA's).

De discussie in het kerntakendebat concentreert zich op *de eerste fase en vooral de tweede fase van de beleidscyclus* in de decentraliseringsbeweging. Het debat wordt fundamenteel gevoerd, maar blijft toch binnen zekere contouren. Het Vlaamse niveau wordt door alle actoren aanvaard als sturingsniveau via algemene beleidskaders.

In het debat over de *eerste fase* van de beleidscyclus zijn de lokale overheden, de provincies en de sociale partners betrokken: in feite gaat het debat over de relatie tussen het sociaal overlegmodel en het democratische beleidsmodel en over de afbakening van socio-economische regio's.

M.b.t. de eerste fase van de beleidscyclus, de planning, normering en advisering, worden doelmatigheidscriteria en democratische criteria gehanteerd door de gemeenten en provincies. Door de sociale partners worden argumenten gehanteerd die niet meteen in de lijst van criteria (cf. onderstaand kader) zijn terug te vinden. De verschillende actoren wijzen in het debat het eigen niveau aan als meest wenselijke niveau:

- lokale niveau:
  - doelmatigheidscriteria van differentiatie van beleid en coördinatie
  - democratische criteria van beleidsmatige aard (inspraak en participatie)
- provinciale niveau:
  - doelmatigheidscriteria van gebiedsgerichte werking en coördinatie
  - democratische criteria van beleidsmatige aard (inspraak en participatie) en rechtsgelijkheid (belangenbescherming gemeenten)
- sociale partners:
  - subregio als socio-economische entiteit
  - sociaal overlegmodel als legitimatie

In de *tweede fase* van de beleidscyclus verloopt het debat tussen het Vlaamse en het lokale niveau: dit debat concentreert zich op de beleidsruimte van de lokale overheden inzake werkgelegenheid, niet alleen beleidsruimte in de zin van operationele beleidsbepaling, maar voor de grote steden Antwerpen en Gent (en de andere centrumsteden) ook beleidsruimte onder de vorm van strategische beleidsbepaling.

M.b.t. de tweede fase van de beleidscyclus worden zowel doelmatigheidscriteria als democratische criteria gehanteerd. De aangewende criteria verschillen echter naar beleidsniveau:

- Vlaams niveau:
  - doelmatigheidscriteria van schaalvoordelen, efficiëntie en coördinatie
  - democratische criteria van rechtsgelijkheid

- lokale niveau:
  - doelmatigheidscriteria van differentiatie van beleid en effectiviteit
  - democratische criteria van beleidsmatige aard (antennefunctie) en m.b.t. dienstverlening

Wat betreft de derde fase van de beleidscyclus, de uitvoering, is er een algemene consensus over het aangewezen beleidsniveau, met name het lokale niveau. Deze lokale uitvoering betekent niet meteen dat alleen lokale overheden volledige verantwoordelijkheid zouden dragen voor de uitvoering. Lokale uitvoering is ook mogelijk via vormen van deconcentratie. Criteria die gehanteerd worden voor het lokale niveau zijn democratische criteria inzake dienstverlening. Nieuwe concepten als maatwerk en de één-loket-functie worden hiervoor als belangrijke factoren aangegeven. Naast het lokale niveau wordt ook het Vlaamse niveau aangehaald als niveau van uitvoering vanuit democratische criteria van rechtsgelijkheid voor aspecten van universele basisdienstverlening, erkenning en labeling van kwaliteit van dienstverlening.

Overzicht van mogelijke criteria

Doelmatigheidscriteria:

- *differentiatie van beleid*
- *principe van perfecte overeenstemming – equivalentieregel*
- *schaalvoordelen*
- *effectiviteit*
- *efficiëntie*
- *externaliteiten*
- *coördinatie*

Democratische criteria:

- *beleidsmatige criteria: inspraak en participatie, antennefunctie*
- *criteria m.b.t. dienstverlening: openheid en transparantie, klantgerichtheid*
- *criteria m.b.t. rechtsgelijkheid: rechts- en belangenbescherming, verantwoordingsplicht, rechtsgelijkheid*

Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: kinderopvang

Leen Sannen
Georges Hedebouw[281]

Omschrijving beleidsveld

Kinderopvang is de opvang van jonge kinderen tot 12 jaar door derden. Er wordt door de ouders meestal (doch niet uitsluitend) gebruik van gemaakt tijdens de werkuren. In Vlaanderen wordt ongeveer 60 % van de voorschoolse kinderen 'regelmatig' opgevangen (d.w.z. minstens één wekelijkse opvangbeurt van 5 uur) (Van Pée e.a., 2000). Voor de kleuterschoolkinderen is dit ongeveer 50% en voor de kinderen in de lagere school ongeveer 30%: 'regelmatig' opgevangen betekent hier iedere schoolweek minstens één opvangbeurt voor of na de school of de woensdagnamiddag.

De voorschoolse kinderen komen meestal in formele opvangvoorzieningen terecht (opvanggezinnen en kinderdagverblijven) doch een niet onaanzienlijk deel (ongeveer 30% van de opgevangen kinderen) bij informele opvangvormen zoals de grootouders of andere familieleden en kennissen. De schoolgaande kinderen worden vooral opgevangen door de grootouders en in de tweede plaats door de school, door 'initiatieven voor buitenschoolse opvang' (of IBO's d.w.z. voorzieningen buiten de school speciaal voor dit doel opgericht) en in beperkte mate door opvanggezinnen.

De rol van Kind en Gezin

De kinderopvang in Vlaanderen is wat de bestuurlijke organisatie betreft in grote mate een zaak van Kind en Gezin, van private aanbieders met een ruime betrokkenheid van het middenveld in al zijn geledingen (scholen, verenigingen, koepels). en van gemeentelijke aanbieders (gemeenten zelf, OCMW's). In dit opzicht verschilt de sector niet van andere Vlaamse welzijnssectoren.

Het toezicht op de opvang van kinderen werd bij Decreet van 29 mei 1984 aan Kind en Gezin toevertrouwd na de staatshervorming van 1983, waarbij het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn (NWK) werd afgeschaft. Kind en Gezin is een Vlaamse openbare instelling (VOI) met een eigen juridisch statuut en maakt als dusdanig geen deel uit van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Het heeft als opdracht 'de zorg voor en het welzijn van het jonge kind in Vlaanderen te behartigen'. Door de oprichting van de instelling wenste de overheid de diverse plaatselijke initiatieven die op het vlak van de kinderopvang (en de preventieve gezondheidszorg) waren ontstaan en nog ontstaan in een wettelijk kader te plaatsen. De schroom van overheidswege om binnen te dringen in het gezinsleven en de grote betrokkenheid van particuliere organisaties bij de kinderzorg waren redenen om de zorgverstrekking

[281] Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven

voor kinderen toe te wijzen aan een autonome openbare instelling los van en toch verbonden met de politieke overheid (Mostinckx e.a., 2001).

De taak van de instelling behelst in principe alle aangelegenheden m.b.t. het jonge kind.

Een van de belangrijke taken die ons hier aanbelangt is 'de opvang van het jonge kind bij het gaan werken van de ouders of bij problemen of crisissituaties in het gezin'. Kind en Gezin organiseert zelf geen opvang doch besteedt die volledig uit. De verantwoordelijkheid van Kind en Gezin ligt op beleidsvoorbereidend vlak, op programmatie, erkenning en subsidiëring en op kwaliteitsbevordering en -bewaking. Het toezicht op de buitenschoolse opvang werd sinds 1997 bij haar opdracht bijgevoegd.

Elke initiatiefnemer die op regelmatige basis aan kinderopvang doet van kinderen jonger dan 12 jaar, moet dit aan Kind en Gezin melden met uitzondering van kinderopvang die door de naaste familieleden wordt opgenomen (of mensen die enkel occasioneel op kinderen passen, degenen die thuis komen oppassen zoals babysits of au pairs, sport- en taalkampen, jeugdkampen en speelpleinwerking). Iedereen die meldt, verklaart zich ermee akkoord dat de inspectieambtenaren van Kind en Gezin een kijkje komen nemen in de plaatsen die voor de opvang bestemd zijn.

Daarnaast (buiten de kinderopvang) is de instelling zelf actief in de zorgverlening (vooral in de preventieve kinderzorg), erkent en subsidieert ze de vertrouwenscentra kindermishandeling en is ze de centrale autoriteit inzake adoptie.

Wat de relatie van de aanbieders van kinderopvang tot Kind en Gezin betreft kan men drie categorieën onderscheiden: de (erkende en) gesubsidieerde opvangvoorzieningen, de (niet-erkende en) niet-gesubsidieerde opvangvoorzieningen onder toezicht van Kind en Gezin, en de niet-gesubsidieerde opvangvoorzieningen die alleen aan de meldingsplicht voldaan hebben. Al deze voorzieningen (met uitzondering van de Initiatieven voor Buitenschoolse Opvang) kunnen dagopvang (voor de kinderen onder de 3 jaar) en buitenschoolse opvang aanbieden.

Tot de eerste categorie behoren kinderdagverblijven (crèches of peutertuinen), diensten voor opvanggezinnen en IBO's. Kinderdagverblijven ontvangen subsidies voor personeel en werkingskosten, diensten voor opvanggezinnen krijgen subsidies voor werkingskosten en aanvullende subsidies voor betaling van de opvanggezinnen. De kinderdagverblijven zijn goed voor 13 000 opvangplaatsen (2000), de opvanggezinnen (aangesloten bij diensten voor opvanggezinnen) voor 29 000. Initiatieven voor buitenschoolse opvang (IBO's) bekleden een speciale plaats binnen de gesubsidieerde instellingen omdat ze voorlopig niet rechtstreeks gesubsidieerd worden door Kind en Gezin doch door de federale overheid via het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten (FCUD) en door het Vlaamse Ministerie van Werkgelegenheid via het inzetten van Weerwerk-gesco's. IBO's richten zich exclusief tot kinderen uit het basisonderwijs. Een IBO kan georganiseerd worden door een gemeentebestuur, OCMW of een vzw.

Tot de tweede categorie van opvangvoorzieningen behoren de zogenaamde 'particuliere' opvanggezinnen en opvanginstellingen met attest van toezicht. Beide voorzieningen kunnen opvang bieden aan nog niet schoolgaande en schoolgaande kinderen. Zij onderscheiden zich van de vorige vormen doordat zij op particuliere of zelfstandige basis georganiseerd zijn. Het attest van toezicht van Kind en Gezin garandeert dat het gezin of de instelling aan bepaalde

minimale voorwaarden voldoet. Het toezicht op deze basisvoorwaarden gebeurt door medewerkers van Kind en Gezin. Particuliere opvanggezinnen vertegenwoordigen in Vlaanderen 7 500 plaatsen en particuliere opvanginstellingen 11 500.

De derde categorie van opvang omvat de particuliere opvanggezinnen en -instellingen (zelfstandige onthaalouders, minicrèches, zelfstandige kinderdagverblijven en opvang door scholen) die zich enkel bij Kind en Gezin melden en geen attest van toezicht vragen. Kind en Gezin heeft echter, met het oog op de veiligheid van de kinderen, toegang tot deze voorzieningen.

Bij *probleem- of crisissituaties met jonge kinderen* of bij behoefte aan dag- en nachtopvang wegens leef-, arbeids-, woon-, gezondheids- of financiële situaties kunnen (kansarme evenals andere) ouders tevens een beroep doen op een aantal specifieke voorzieningen die door Kind en Gezin erkend en gesubsidieerd worden. Het betreft hier de 'Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning'. De hulp kan residentieel zijn (gedurende een korte periode de kinderen overdag of 's nachts opnemen en begeleiden) of ambulant (de ouders ambulant begeleiden bij hun opvoedingstaak).

Naast de opvang door deze centra is er ook nog opvangmogelijkheid voor dezelfde doelgroep in opvanggezinnen verbonden aan diensten voor privé-gezinsplaatsing.

De rol van gemeenten en provincies

Lokale besturen kunnen verschillende taken vervullen inzake kinderopvang. Vooreerst kunnen ze zelf in eigen beheer van voorzieningen aanbieden. Het kan hier naast de gesubsidieerde en erkende kinderopvang ook gaan om de zogenaamde particuliere en dus niet-gesubsidieerde vorm van kinderopvang. Omwille van het gebrek aan subsidiemogelijkheden organiseren verschillende lokale besturen kinderopvang op die manier. Ten tweede kan men opvangvoorzieningen door andere instanties ingericht subsidiëren of ondersteunen. Tenslotte treedt het gemeentebestuur op als organisator en coördinator van lokaal overleg, vandaag nog beperkt tot buitenschoolse opvang maar in de toekomst mogelijk uitgebreid tot de gehele sector van de kinderopvang. Aan dit lokaal overleg zijn verschillende functies toegewezen: samenbrengen van lokale actoren, communicatie over kinderopvang naar de bevolking toe ..(zie ook verder).

In onderstaande tabel geven we de verdeling van de aanbieders op het niveau van de voorzieningen: lokale besturen hebben een aandeel van ongeveer 40% voor de kinderdagverblijven en de diensten opvanggezinnen en ongeveer 80% van de buitenschoolse opvang.

Tabel 10: Verdeling van de aanbieders van kinderopvangvoorzieningen naar beheersinstantie (in aantallen, 1998)[282]

	Gemeente	OCMW	Totaal lokale besturen	Volledige sector	Aandeel lokale besturen (in %)
Kinderdagverblijven	96	24	120	311	38,6
Diensten opvanggezinnen	28	51	79	209	37,8
Buitenschoolse kinderopvang	91	22	113	142	79,6

Bij de financiering van de kinderopvang bovenop de bijdrage van de ouders zijn diverse instanties betrokken: het Vlaamse niveau (met Kind en Gezin en het V.I.P.A.), daarbuiten ook nog het federale niveau (via het FCUD, allerlei banenplannen zoals PWA, Smet-banen, voordeelbanenplan, Sociale Maribel ...), de provincies (eerder beperkt), de gemeenten hetzij via subsidies of eigen middelen en particuliere organisaties (Vogels, 2000; Bijlage 2).

Andere overheidsinstanties met bevoegdheden voor deelaspecten met betrekking tot kinderopvang zijn: V.D.A.B. (i.v.m. de tewerkstellingsmaatregelen), het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, het Ministerie van Middenstand en, specifiek voor Brussel, de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Organiserende besturen uit het middenveld kunnen zijn: Kinderopvang KAV, SVV, de Landelijke Kinderopvang (KVLV), Solidariteit voor het Gezin …

Statische analyse van de bevoegdheidsverdeling in Vlaanderen

Het doel van deze statische analyse bestaat uit het in kaart brengen van de taak- en bevoegdheidsverdeling inzake kinderopvang op dit ogenblik. Hierbij wordt de beleidscyclus gehanteerd als analysemethode om de verschillende taken en bevoegdheden op het gebied van planning, normering, bepaling, uitvoering en evaluatie in kaart te brengen.

Planning, normering, advisering

In de eerste plaats gaan we na welk niveau belast is met planning, normering en advisering.

[282] Bron: Erkende initiatieven in 1998, Ministerie Vlaamse Gemeenschap, geciteerd in: Vandenbussche A., 2000

Planning

Vlaams niveau

Het Vlaams regeerakkoord geeft de globale lijnen aan van wat onder meer op het vlak van kinderopvang dient gerealiseerd te worden.

Het op dit regeerakkoord gebaseerde beleidsplan kinderopvang van minister Vogels (Vogels, 2000), dat op 3 maart 2000 werd goedgekeurd door de Vlaamse regering, vormt de blauwdruk voor de verdere uitbouw van het kinderopvanglandschap in Vlaanderen. Het bevat 45 beleidsaccenten en aandachtspunten en moet leiden tot een structurele hertekening van het opvanglandschap. Het plan behandelt zowel een kwantitatief groeikader als de kwaliteit van de kinderopvang (Mostinckx e.a., 2001: 214; Vogels, 2000: 18). Volgende aspecten staan in de blauwdruk centraal:

- de uitbouw van kinderopvang als basisvoorziening;
- de multifunctionele uitbouw van het aanbod in een gedereguleerd kader;
- reguliere tewerkstelling;
- het betrekken van het lokale bestuursniveau als rechtstreekse beleidspartner;
- het loskoppelen van erkenning en subsidiëring;
- een vraaggestuurde aanpak;
- het installeren van kwalitatief toezicht als kerncompetentie van de overheid;
- het realiseren van transparante subsidiestromen;
- het op elkaar afstemmen van het aanbod;
- het bevorderen van de toegankelijkheid van kinderopvang;
- gerichte aandacht voor de informele sector.

Specifiek m.b.t. de lokale besturen is de uiteindelijke politieke doelstelling van het bevestigen en versterken van de lokale betrokkenheid bij het kinderopvanggebeuren dat het lokale niveau in deze legislatuur *beslissingsmacht* moet krijgen met betrekking tot het erkenbaar verklaren van voorzieningen (Vogels, 2000: 61).

Het *strategisch plan kinderopvang* van Kind en Gezin vertaalt de opties van de Vlaamse regering in concrete doelstellingen, zowel op korte, middellange als op lange termijn. Dit betekent dat een meerjarenprogramma is ontwikkeld dat stapsgewijs uitvoering zal geven aan de bepalingen van het beleidsplan kinderopvang (Verniest, 2001).

Kind en Gezin heeft een zekere traditie in strategische planningen:

- Strategisch plan preventieve kinderzorg (1994-1995, geïmplementeerd op 1 januari 1996)
- Strategisch plan kinderopvang (1997)
- Strategisch plan maatschappelijke positie van het kind (1998-1999)
- Nieuw strategisch plan kinderopvang (na regeringswissel; goedgekeurd door Raad van Bestuur op 12 juli 2000)
- Vernieuwd strategisch plan preventieve kinderzorg (aanzet gegeven)

Na de regeringswissel stond de kinderopvang zeer hoog op de politieke agenda. Hierdoor werd binnen Kind en Gezin voorrang gegeven aan het uitwerken van een *nieuw strategisch plan*

kinderopvang waarbij het beleidsplan dat ondertussen door de minister was uitgewerkt als leidraad diende.

Sinds 13 december 2000 (goedkeuring door de Raad van Bestuur) beschikt Kind en Gezin over een *overkoepelend strategisch plan* voor de komende 4 jaar (2001-2004) waarin de strategische denkoefeningen op de drie domeinen (preventieve kinderzorg, kinderopvang en maatschappelijke positie van het kind) worden geïntegreerd. Dit strategisch kader schetst de krijtlijnen waarbinnen en de prioriteiten waaraan de organisatie de komende jaren zal werken en geeft ook de voornaamste inhoudelijke uitdagingen weer.

Specifiek m.b.t. de bevoegdheidsverdeling op het vlak van kinderopvang wordt het belang van het *lokale overleg kinderopvang* onderstreept. Dit zal verder veralgemeend en geoptimaliseerd worden om in zoveel mogelijk gemeenten een aanbod van kinderopvang op maat van de lokale behoeften te verkrijgen (Strategisch kader Kind en Gezin 2001-2004: 4, 18, 24).

Lokaal niveau

Sinds de zomer van 1997 wordt buitenschoolse opvang gevat door een nieuwe Vlaamse regelgeving die onder meer uitgaat van een lokale beleidsplanning (Mostinckx e.a., 2001: 207). Eén van de voorwaarden voor de erkenning van een initiatief voor buitenschoolse opvang (IBO) bestaat er namelijk in dat er op gemeentelijk niveau een lokaal beleidsplan voor buitenschoolse opvang is uitgewerkt. Onder lokaal beleidsplan wordt verstaan: 'een plan dat voor een welbepaalde gemeente, voor een periode van drie jaar, een analyse maakt van het bestaande kwantitatieve en kwalitatieve aanbod, een inschatting doet van de totale behoeften aan buitenschoolse opvang en de visie, voorstellen en maatregelen formuleert om op korte en langere termijn kwantitatief en kwalitatief in de totale behoeften te voorzien.' (Besluit 24 juni 1997 bis, Art. 4).

Het lokale beleidsplan komt tot stand binnen een lokaal overleg waarbij alle in een bepaalde gemeente bij de buitenschoolse opvang betrokkenen en actoren actief worden ingeschakeld. Een lokaal overleg probeert het realiseren van bijkomende buitenschoolse opvangplaatsen organisatorisch en kwalitatief te sturen.

Het overleg heeft dan ook als opdracht de mogelijkheden van buitenschoolse kinderopvang in kaart te brengen en oplossingen voor tekorten te zoeken. Het op elkaar afstemmen van het aanbod van de verschillende partners (opvangvoorzieningen, onderwijs, jeugdwerk) is in deze context een belangrijk punt. Op het terrein van de buitenschoolse kinderopvang zijn immers verschillende actoren actief, met name: particuliere opvanggezinnen en instellingen, door Kind en Gezin erkende en gesubsidieerde kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen, specifieke initiatieven voor buitenschoolse opvang, scholen, jeugdwerk, sportclubs en het meer occasionele aanbod van vrijetijdsactiviteiten.

Ook de kwaliteit van het aanbod wordt besproken. Concreet heeft dit lokale overleg volgende opdrachten:

- de ontwikkeling van een lokaal beleidsplan;
- advies verlenen over de oprichting van initiatieven in de gemeente;
- een jaarlijkse verslaggeving over en evaluatie van de lokale opvangsituatie en van het beleidsplan ten behoeve van de gemeenteraad en Kind en Gezin;

- het toekennen van een kwaliteitslabel aan voorzieningen voor buitenschoolse opvang;
- het informeren van ouders over het kwantitatieve en kwalitatieve opvangaanbod in de gemeente (Besluit 24 juni 1997 bis, Art. 4, 29, 31; Vogels, 2000: 49; Verniest, 2001).

Het IBO (Initiatief voor Buitenschoolse Opvang) ent zijn aanbod en zijn beleid op de plaatselijke behoeften en de opties die geformuleerd zijn in het bovenvernoemde lokale beleidsplan (Besluit 23 februari 2002, Art. 5 § 3). Het beleidsplan wordt, na goedkeuring door het lokale overleg, voorgelegd aan de gemeenteraad en aan Kind en Gezin (Verniest, 2001).

Normering

Internationaal niveau

De waarden zoals die opgenomen zijn in het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind vormen – samen met de principes inzake toegankelijkheid en gelijke kansen voor alle gezinnen met jonge kinderen - het uitgangspunt van de overkoepelende organisatiewaarden van Kind en Gezin (Strategisch Plan Kind en Gezin 2001-2004: 7).

Vlaams niveau

Binnen het kader van de taak van Kind en Gezin zoals bepaald in artikel 3§1 van het Decreet van 29 mei 1984, kan de Vlaamse regering te allen tijde specifieke opdrachten aan de instelling toewijzen (Decreet 29 mei 1984 Art. 4§2). Het oprichtingsdecreet van Kind en Gezin machtigt de Vlaamse regering immers nadere regels te bepalen m.b.t. de organisatie, de erkenningsvoorwaarden en de subsidievoorwaarden inzake de dagopvang en de buitenschoolse opvang. Het vigerend wettelijk kader bestaat dan ook uit een aantal ministeriële besluiten en besluiten van de Vlaamse regering die, per deelsector, de werkingsmodaliteiten van de voorzieningen vastleggen (Vogels, 2000: 16).

Vooraleer te starten of uit te breiden heeft een kinderdagverblijf of een dienst voor opvanggezinnen een principieel akkoord van Kind en Gezin nodig. De procedure tot het verlenen, het verlengen, het weigeren, of het intrekken van een principieel akkoord en een erkenning van deze voorzieningen wordt door de minister vastgelegd (Besluit 23 februari 2001 § 3; Mostinckx e.a., 2001: 204). Hetzelfde geldt voor een IBO.

Eén van de algemene erkenningsvoorwaarden bestaat er in dat de opvangvoorzieningen beantwoorden aan een *minimale kwaliteitsnorm* in de dienstverlening. Deze minimale kwaliteitsnorm wordt, op voorstel van Kind en Gezin, door de Vlaamse minister bevoegd voor bijstand aan personen vastgelegd[283] (Besluit 23 februari 2001 Art. 3). Hetzelfde geldt voor de IBO's: om erkend te kunnen worden moeten ze voldoen aan de algemene bepalingen, opgenomen in het *kwaliteitscharter buitenschoolse opvang* (Besluit 24 juni 1997 bis, Art. 3, 5).

[283] De opvangvoorzieningen voeren een kwaliteitsbeleid zoals vastgelegd in artikel 4 van het Decreet van 29 april 1997 inzake de kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen en conform de door de minister vastgelegde bepalingen.

Opvanggezinnen dienen te voldoen aan de voorwaarden voorgesteld door Kind en Gezin (Besluit 24 juni 1997, Art. 18).

Kind en Gezin formuleert tevens de richtlijnen met betrekking tot de verplichte registratie van activiteiten en cliënteel van een IBO (Besluit 23 februari 2001 Art. 14).

De Vlaamse minister bevoegd voor bijstand aan personen legt ook de bepalingen vast omtrent de *financiële bijdrage* van de ouders, de (vergoeding van) *opvang van zieke kinderen* thuis door een kinderdagverblijf, opvanggezin of IBO, de opvang van kinderen met een *specifieke zorgbehoefte*, *buitenschoolse opvang*, de voorwaarden waaraan een *opvanggezin* moet voldoen (op voorstel van Kind en Gezin), de boekhouding zoals die door de opvangvoorzieningen dient gevoerd te worden, etc. (Besluit 23 februari 2001 Art. 5, 15, 24).

Voor de zogenaamde 'bijzondere opvangnoden' bestaat momenteel in Vlaanderen geen regelgeving (dit is één van de beleidsacties van de huidige legislatuur). Het gaat hier meer bepaald om flexibele opvang (d.w.z. voor 7 uur, na 18 uur, 's nachts, in het weekend), urgentieopvang, occasionele opvang, opvang die een onmiddellijke instap vereist en opvang van zieke kinderen (Vogels, 2000: 65).

Advisering

Europees niveau

Een bezoek van een OESO-delegatie in het najaar van 1999, die de kinderopvang en het onderwijs van onze jongste kinderen in kaart bracht, maakte de Minister van welzijn attent op een aantal knelpunten en bracht hieromtrent advies uit, zoals betere samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs, vereenvoudiging onderwijs en kinderopvangsysteem, betere betrokkenheid van ouders bij kinderopvang, deregulering van de wetgeving (Vogels, 2000: 30; OECD, 2001).

Vlaams niveau: Kind en Gezin

Kind en Gezin kan op eigen initiatief of op vraag van de Regering advies uitbrengen inzake de in artikel 3,§1 en artikel 4 (van het Decreet van 29 mei 1984) bepaalde opdrachten. Ze kan op dit vlak tevens alle voorstellen doen die ze nuttig acht (Decreet 29 mei 1984, Art.5§2).

De raad van bestuur van Kind en Gezin kan tevens adviescommissies oprichten met een opdracht inzake problemen die rechtstreeks verband houden met de activiteiten van de instelling. De raad van bestuur laat zich in elk geval bijstaan door een interdisciplinaire adviescommissie die op wetenschappelijk niveau de taken en de activiteiten van de instelling ondersteunt (Decreet 29 mei 1984, Art.16).

Als een eenvoudige meerderheid van leden dat wenst, kan het lokale overleg een beroep doen op de inspectie van Kind en Gezin om een advies te formuleren met betrekking tot het toekennen of intrekken van een kwaliteitslabel voor een voorziening die buitenschoolse opvang vervult en die niet door Kind en Gezin erkend is en niet onder toezicht staat van Kind en Gezin. Het door Kind en Gezin geformuleerde advies is bindend (Ministerieel Besluit 30 juli 1997 Art. 8).

Provinciaal niveau

Een eigenlijk provinciaal niveau dat uitgaat van het provinciebestuur bestaat niet i.v.m. de advisering doch om een goed inzicht te hebben in ontwikkelingen en problemen in alle Vlaamse provincies werden door Kind en Gezin vijf provinciale comités opgericht. Deze comités maken evenwel deel uit van Kind en Gezin en hebben als zodanig met de provinciebesturen niets te maken. Zij moeten de voelhoorn zijn van de werking van Kind en Gezin in de provincies. De comités verstrekken op eigen initiatief of op vraag van de raad van bestuur advies over de taken en de werking van de instelling en nemen beslissingen welke die hen door de raad van bestuur werden gedelegeerd. Ze kunnen op dit vlak tevens alle voorstellen doen welke ze nuttig achten (Decreet 29 mei 1984, Art.17, 18; Mostinckx, 2001: 197).

Kind en Gezin is zodanig georganiseerd dat de *operationele taken* zoveel mogelijk in de provinciale afdelingen gesitueerd zijn, terwijl de *beleidsontwikkeling en –voorbereiding* in het centraal bestuur plaatsvindt (Mostinckx, 2001: 197).

Lokaal niveau

De erkenning van een initiatief voor buitenschoolse opvang (IBO) kan slechts op basis van een gunstig advies van het lokale overleg binnen de gemeente waar het initiatief tot stand komt. Dit advies moet passen in het lokale beleidsplan voor buitenschoolse opvang (Besluit 23 februari 2001 bis, Art. 5 § 1, 2). Kiezen voor een lokaal overleg dat resulteert in het formuleren van een advies m.b.t. het kinderopvangaanbod positioneert de lokale overheid als rechtstreekse beleidspartner van de Vlaamse regering (Vogels, 2000: 59).

De afgevaardigde van Kind en Gezin in het lokale overleg buitenschoolse opvang brengt een formeel *advies* uit aan Kind en Gezin over het goedgekeurde lokale beleidsplan (Besluit 24 juni 1997 bis, Art. 35).

Beleidsbepaling en beslissing

Vlaams niveau

Kinderopvang is sedert de staatshervorming van 1983 gemeenschapsmaterie. Een aantal decreten en besluiten vormen het kader waardoor de kinderopvang in Vlaanderen gereguleerd wordt[284]. Zo moeten alle opvangvoorzieningen die erkend zijn door Kind en Gezin volgens het *kwaliteitsdecreet* aan de kwaliteit van hun dienstverlening werken, via het uitwerken van een kwaliteitssysteem en een kwaliteitsplanning, schriftelijk vastgelegd in een kwaliteitshandboek (Verniest, 2001).

De '*voorwaardenscheppende actoren*' en '*beleidsbepalende autoriteiten*' zijn in het geval van Kind en Gezin (en bijgevolg voor wat betreft de kinderopvang) dan ook vooral de Vlaamse overheid en in het bijzonder de voogdijminister. Bepaalde keuzes op Vlaams niveau kunnen een directe

[284] Voor een beschrijvend overzicht van de belangrijkste besluiten: zie Vogels M. (2000), *Blauwdruk voor een toekomstgerichte uitbouw van het kinderopvanglandschap in Vlaanderen*, bijlage 1.

invloed hebben op de toekomstige uitbouw van de dienstverlening door Kind en Gezin (Strategisch Kader Kind en Gezin 2001-2004: 7-8).

Vlaamse regering

De Vlaamse regering bepaalt onder meer de vestigingsplaats van de zetel van Kind en Gezin binnen het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. De Vlaamse regering bepaalt tevens de vergoedingen en toelagen die de instelling kan toekennen aan de voorzitter, ondervoorzitters en leden van de raad van bestuur, de voorzitter en de leden van de provinciale comités en aan de leden van de adviescommissies (Decreet 29 mei 1984 Art. 25, 26).

Vlaamse minister voor bijstand aan personen

De Vlaamse minister voor bijstand aan personen bepaalt onder meer:

- de manier waarop de *boekhouding* van opvanginitiatieven moet gebeuren (Besluit 23 februari 2001 Art. 19);
- welke *onderwijsdiploma's* of opleidingen toegang geven tot de functie van kinderverzorg(st)er (Besluit 24 juni 1997, Art. 9);
- de *hoogte van de subsidie* voor de werkingskosten van kinderdagverblijven, die verrekend wordt met de *ouderbijdrage* waarvan de schaal tevens vastgesteld wordt door de minister op grond van het inkomen van het gezin (ouderbijdrage is vastgelegd bij Ministerieel Besluit). Deze schaal stelt ook de financiële bijdrage vast van de lagere openbare besturen die eventueel de plaatsingskosten dragen van de kinderen in opvangvoorzieningen. Ook het bedrag en de voorwaarden voor het verlenen van de subsidie voor het organiseren van het *medisch-sociaal toezicht* en de *preventieve medisch-sociale consulten* worden door de Vlaamse minister bepaald, evenals de vergoeding voor de administratiekosten voor *diensten voor opvanggezinnen* (Besluit 24 juni 1997, Art. 13, 14, 24, 27; Mostinckx e.a., 2001: 206).
- de *inhoud van het lokale beleidsplan buitenschoolse opvang* en de wijze waarop het moet worden opgemaakt en de wijze waarop het *kwaliteitslabel* wordt toegekend (Besluit 24 juni 1997 bis, Art. 6);
- de modaliteiten en de procedure voor de toekenning en de intrekking van het *attest van toezicht* (Besluit 24 juni 1997 (3), Art. 17§2).

Kind en Gezin

Kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen kunnen extra subsidies ontvangen voor de dagopvang van kinderen met een handicap in zoverre ze bijzondere zorgen vereisen. Het kinderdagverblijf richt daartoe een individuele aanvraag aan Kind en Gezin dat een beslissing neemt (Besluit 24 juni 1997, Art. 15, 23).

Ook de erkenning van kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen geschiedt door Kind en Gezin volgens normen die door de Vlaamse minister bevoegd voor bijstand aan personen worden bepaald. We gaven in dit verband reeds aan dat de erkenning van een IBO slechts mogelijk is als het beschikt over een principieel akkoord [285], *toegekend* door Kind en Gezin (Besluit 23 februari 2001 Art. 8). Hetzelfde geldt voor kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen.

Kind en Gezin verleent tevens zijn goedkeuring aan of keurt het ingediende *lokale beleidsplan voor buitenschoolse opvang* af (binnen een termijn van 90 dagen). Kind en Gezin kan bij de goedkeuring opmerkingen en aanbevelingen formuleren (Besluit 24 juni 1997 bis, Art. 37).

Ook het vereiste aantal leidinggevende prestaties voor een initiatief voor buitenschoolse opvang wordt in de erkenningsbeslissing door Kind en Gezin bepaald, rekening houdend met onder meer de capaciteit en het aantal vestigingsplaatsen van het initiatief (Besluit 23 februari 2001 Art. 12).

Tot slot gebeurt ook de *subsidiëring* van deze voorzieningen door Kind en Gezin, binnen de perken van de begroting en volgens een aantal bepalingen (Besluit 24 juni 1997, Art. 3) (cf. infra).

Lokaal niveau

Het organiserend bestuur van een IBO (kan ook een privaat initiatief zijn) bepaalt zelf wanneer een sociaal tarief gehanteerd wordt. In uitzonderlijke gevallen, wanneer de situatie van het gezin daartoe aanleiding geeft, kan het organiserend bestuur gratis opvang toestaan. Dit gebeurt op basis van een administratief dossier dat alle relevante aspecten voor een gemotiveerde beslissing bevat. De dossiers in kwestie moeten kunnen worden ingekeken en beoordeeld worden door Kind en Gezin (Besluit 23 februari 2001 Art. 13).

Ook een (niet gesubsidieerd) kinderdagverblijf kan zelf een aantal bepalingen vastleggen, zoals opvangprijs, openingsdagen en –uren) en is zelf verantwoordelijk voor het bepalen wanneer een sociaal tarief gehanteerd wordt. De met de plaatselijke ouders afgesproken opvangmodaliteiten worden vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst (Besluit 24 juni 1997, Art. 7).

Het lokale overleg buitenschoolse opvang beslist bij eenvoudige meerderheid over het lokale beleidsplan buitenschoolse opvang en legt het ter goedkeuring voor aan de gemeenteraad en aan Kind en Gezin. Het lokale overleg kan tevens, onder voorbehoud van goedkeuring van het lokale beleidsplan door Kind en Gezin, bij instemming van de meerderheid van de leden, het kwaliteitslabel toekennen aan elke voorziening die de buitenschoolse opvangfunctie vervult en die niet door Kind en Gezin erkend is en niet onder toezicht staat van Kind en Gezin. Een verlenging van de toekenning van het kwaliteitslabel kan bij eenvoudig schriftelijk verzoek bij het lokale overleg worden aangevraagd. De geldigheidsduur van een kwaliteitslabel wordt bepaald door het lokale overleg, maar bestrijkt een periode van minimaal 1 jaar en maximaal 3 jaar (Ministerieel Besluit, 30 juli 1997 Art. 6, Art. 10, Art. 12).

[285] Een principieel akkoord houdt een bevestiging in van de opportuniteit tot oprichting of uitbreiding van het initiatief en opent het recht een erkenningsdossier op te starten.

Uitvoering

Eigen dienstverlening

Kind en Gezin

De hoofdopdracht van Kind en Gezin is het behartigen van de levenskansen, het welzijn en de gezondheid van het kind. De klemtoon ligt op kinderen beneden de drie jaar. Kind en Gezin dient actief te zijn op volgende domeinen:

- het voorkomen van perinatale sterfte en prematuriteit;
- de ontwikkeling van het kind, in alle opzichten, in het gezin en in de samenleving, met een bijzondere aandacht voor zieke, gehandicapte, migranten-, kansarme en geplaatste kinderen;
- de psychosociale ondersteuning en de gezondheidsbegeleiding aan ouders, en in het bijzonder van de jonge moeder bij zwangerschap, geboorte en na de bevalling. Eénoudergezinnen betekenen daarin een specifiek aandachtspunt; ondersteuning van zelfhulpgroepen wordt vooruitgeschoven;
- de opvang van het jonge kind bij het gaan werken van de ouders of bij problemen of crisissituaties in het gezin;
- een aantal specifieke aangelegenheden zoals het voorkomen van, en de hulpverlening bij kindermishandeling, en het voorkomen van ongevallen bij kinderen;
- een centrale rol inzake adoptie (vooral buitenlandse adopties);
- ondersteuning van ouders met meerlingen (Decreet 29 mei 1984; Mostinckx e.a., 2001: 195-197, 202).

In het kader van voorliggend onderzoek focussen we op het aspect *kinderopvang*. Deze opdracht bevat vele aspecten, van dagopvang over buitenschoolse opvang naar crisisopvang. Zoals reeds vermeld wordt de opdracht evenwel volledig *uitbesteed*. De verantwoordelijkheid van Kind en Gezin ligt in dit kader vooral op beleidsvoorbereidend vlak, op programmatie, erkenning en subsidiëring en op kwaliteitsbevordering en –bewaking (Mostinckx e.a., 2001: 203).

Provincies

'De raad van bestuur (van Kind en Gezin) kan aan de provinciale comités opdrachten toevertrouwen op de volgende domeinen:

- de stimulering en ondersteuning van de lokale en regionale werking van de instelling en van de verenigingen, diensten en instellingen die op het vlak van de taken van de instelling in de provincie werkzaam zijn;
- de planning en de spreiding van voorzieningen in hun provincie op basis van behoefteonderzoek;
- de bevordering op lokaal, regionaal en/of provinciaal niveau van overleg en samenwerking in hun provincie tussen voorzieningen met betrekking tot de kinder- en gezinszorg ongeacht of zij onder de instelling ressorteren. Daaronder valt mede te verstaan het overleg en de samenwerking met gedecentraliseerde diensten van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap op het vlak van welzijns- en gezondheidszorg;

- het bevorderen van de contacten tussen instellingen en gebruikers en het functioneren als ombudsdienst voor gebruikers in verband met verenigingen, diensten of instellingen die op het vlak van de taken van de instelling werkzaam zijn;
- de behartiging van de taken van de instelling bij en de samenwerking met lokale en provinciale overheden.' (Decreet 29 mei 1984, Art.18)

Gemeenten / lokale besturen

We gaven reeds eerder aan dat lokale besturen - gemeenten en OCMW's - (evenals private instanties) kinderdagverblijven, diensten voor opvanggezinnen en IBO's kunnen aanbieden. Zoals gezegd gaat het hier niet alleen om gesubsidieerde en erkende voorzieningen doch ook om particuliere en dus niet-gesubsidieerde.

Ook kunnen lokale besturen in het kader van de tweede pijler van de Lokale Werkwinkel (de lokale nabijheidsdiensten) occasionele kinderopvang aanbieden, in het bijzonder gericht naar ouders die een opleiding volgen, gaan solliciteren, etc. (VVSG-week, nr. 5, februari 2002).

Op basis van vragen van ouders of gezinnen of van hun vertegenwoordigers, van voorzieningen of van sociale partners, van de gemeentelijke gezins- of jeugdraad of van belanghebbende maatschappelijke groepen, kan het gemeentebestuur op eigen initiatief of op verzoek van Kind en Gezin, tevens overgaan tot het *opstarten* van een *lokaal overleg voor buitenschoolse opvang* (cf. supra).

Sturing van burgers, private actoren en andere overheden

Federale overheid

Erkende IBO's worden voorlopig niet rechtstreeks gesubsidieerd door Kind en Gezin, maar wel door de federale regering (Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten, FCUD) en het Vlaamse Ministerie van Werkgelegenheid (Weerwerkgesco's). Het FCUD subsidieert binnen bepaalde voorwaarden ook opvang van zieke kinderen, flexibele opvang (voor 7 uur en na 18 uur, tijdens weekends, 's nachts), urgente opvang (bv. voor kinderen van werklozen die solliciteren, een opleiding volgen of herintreden in het beroepsleven). Het FCUD is momenteel de enige subsidiërende instantie van flexibele opvang. Deze subsidies vallen buiten de bevoegdheid van Kind en Gezin (Mostinckx e.a., 2001: 207-208; Vogels, 2000: 64; Verniest, 2001) [286].

Kind en Gezin

'De instelling (Kind en Gezin) kan binnen het kader van door de Regering uitgevaardigde reglementen alle mogelijke activiteiten van welke aard ook ontwikkelen, opzetten en realiseren, met inbegrip van erkenning, subsidiëring en controle van verenigingen, diensten of instellingen.' (Decreet 29 mei 1984, Art.5§2)

[286] Het FCUD kan sinds midden 2000 evenwel geen nieuwe projecten meer betoelagen. Daarom wordt werk gemaakt van een Vlaamse subsidiëring waarbij Kind en Gezin voor de subsidiëring zal instaan (Verniest, 2001).

Uit bovenstaand citaat uit het decreet ter oprichting van Kind en Gezin kunnen we opmaken dat de instelling een belangrijke voorwaardenscheppende rol heeft inzake kinderopvang. Zo kunnen lagere openbare besturen, verenigingen van die besturen, instellingen van openbaar nut, gesubsidieerde universitaire instellingen en verenigingen zonder winstoogmerk voor voorzieningen (d.w.z. kinderdagverblijven, diensten voor opvanggezinnen en initiatieven voor buitenschoolse opvang) die zij organiseren door Kind en Gezin worden erkend en gesubsidieerd, volgens de bepalingen van het Besluit van 23 februari 2001 [287] (Besluit 23 februari 2001, Art. 1 § 2). Subsidiëring is evenwel enkel mogelijk bij erkende voorzieningen.

In het kader van de *buitenschoolse opvang* heeft Kind en Gezin een dubbele rol:

- Enerzijds is er de taak om iedereen te *informeren* over de regelgeving en het lokale overleg te *stimuleren*, te *begeleiden* en te *ondersteunen*. Kind en Gezin stelt een afgevaardigde aan die het overleg buitenschoolse opvang opvolgt en begeleidt. Deze persoon maakt deel uit van een team van provinciale verantwoordelijken lokaal overleg kinderopvang. Het is hun expliciete opdracht het lokale overleg te stimuleren, te begeleiden en te ondersteunen (Verniest, 2001). Kind en Gezin *stimuleert* tevens de totstandkoming van het lokale beleidsplan buitenschoolse opvang (Besluit 24 juni 1997: bis, Art. 6). Indien binnen een termijn van negentig dagen volgend op het verzoek van Kind en Gezin het gemeentebestuur geen lokaal overleg opstart, kan Kind en Gezin *zelf* het initiatief daartoe nemen (Besluit 24 juni 1997: bis, Art. 29). Kind en Gezin maakt tevens een *handleiding* [288] op die binnen het lokale overleg buitenschoolse opvang kan worden gebruikt om de werkzaamheden te stroomlijnen (Besluit 24 juni 1997 bis, Art. 38). Tevens werd als denkinstrument een *kwaliteitscharter* geformuleerd. Dit charter beschrijft algemene kwaliteitsnormen op het vlak van de pedagogische aanpak, de begeleiding, de infrastructuur, veiligheid en gezondheid en de ouderparticipatie (Vogels, 2000: 49).
- Daarnaast is Kind en Gezin bevoegd voor het *erkennen* van specifieke initiatieven voor buitenschoolse opvang (Mostinckx e.a., 2001: 207).

Ook in het kader van de *toepassing van kwaliteitsdecreet* heeft Kind en Gezin een *ondersteunende rol*: via infobrochures, infomomenten, nieuwsbrieven en een kwaliteitshelpdesk (Tel: 02/ 533 12 14) geeft Kind en Gezin aan de erkende opvangvoorzieningen de nodige ondersteuning om hun kwaliteitszorgsysteem uit te bouwen (Verniest, 2001).

Specifiek ten aanzien van de *particuliere opvangsector* biedt Kind en Gezin de laatste jaren steeds meer *administratieve*, *logistieke en kwalitatieve ondersteuning*. Zo werden een aantal administratieve modeldocumenten uitgewerkt en aan alle voorzieningen ter beschikking gesteld (bijvoorbeeld modelcontract tussen voorzieningen en ouders, aanwezigheidsregister, …). In overleg met het Vlaams Instituut voor Zelfstandig Ondernemen (VIZO) heeft Kind en Gezin een specifiek op de sector toegespitste brochure 'Projectevaluatie' gerealiseerd die kandidaat-starters wegwijs maakt in het plannen. Alle particuliere opvangvoorzieningen kregen ook een *omzendbrief* toegestuurd waarin een aantal aandachtspunten worden opgesomd waarop gelet moet worden bij het afsluiten van een *verzekeringspolis*. Ook kunnen particuliere voorzieningen de folders en brochures die Kind en Gezin uitgeeft gratis ontvangen. Belangrijk is bovendien de samenwerkingsovereenkomst die tussen Kind en Gezin en het VVPK is afgesloten en

[287] Dit besluit trad in werking op 1 januari 2001.

[288] Verniest W. (2001), *Handleiding: Het lokale overleg kinderopvang*, Kind en Gezin.

die beoogt de particuliere sector *structureel* te benaderen en te ondersteunen. Tot slot *subsidieert* Kind en Gezin de VIZO-opleiding 'Beheerder van een particulier kinderdagverblijf' en een VSPW-opleiding (Vormingsleergang voor Sociaal Pedagogisch Werk) (Vogels, 2000: 39).

Vlaamse overheid

Ook de Vlaamse overheid treedt stimulerend op inzake de uitbouw van het lokale overleg buitenschoolse opvang. Zo reikte Vlaams minister Vogels vorig jaar voor de eerste keer de prijs 'geïntegreerd lokaal project kinderopvang' uit aan drie lokale overlegstructuren. Deze drie projecten ontvingen 18.592 euro omwille van het geïntegreerd werken. De bedoeling van de prijs is elk jaar opnieuw een plaatselijke dynamiek te belonen die echt werk maakt van een grensoverschrijdende samenwerking tussen verschillende voorzieningen betrokken bij kinderopvang (VVSG – week nr. 5, februari 2002).

Gemeenten

Lokale besturen schrijven soms een eigen lokaal reglement uit voor eventuele ondersteuning van lokale kinderopvanginitiatieven: ze kunnen daarbij alvorens te beslissen om eigen subsidies te geven aan bepaalde opvangvoorzieningen een eigen norm bepalen of bepaalde verplichtingen of kwaliteitsgaranties opleggen.

Evaluatie, toezicht, coördinatie

Evaluatie

Het is de bedoeling dat de projecten in het kader van het eerder vermelde 'Strategisch plan Kind en Gezin 2001 – 2004' (zie paragraaf 'Planning') jaarlijks worden opgevolgd. Nieuw in de huidige manier van werken is dat de strategische doelstellingen, opgenomen in het strategisch plan, onmiddellijk geoperationaliseerd worden in strategische projecten met een directe en duidelijke link naar de jaarprojecten, die jaarlijks door Kind en Gezin worden vooropgesteld. De jaarprojecten worden vanaf 2001 bijgehouden in een geautomatiseerde databank die een efficiëntere opvolging mogelijk zal maken (Strategisch plan Kind en Gezin 2001-2004: 6).

Toezicht

Kind en Gezin wordt als autonome instelling zelf bestuurd door een raad van bestuur. De voorzitter en de leden van de raad van bestuur worden benoemd door de Vlaamse regering voor een periode van 6 jaar. (Het mandaat is hernieuwbaar.) De Vlaamse regering duidt onder de leden van de raad van bestuur en op voorstel van deze, twee leden aan die samen met de voorzitter en de ondervoorzitters het bureau uitmaken. Het bureau bereidt de vergaderingen van de raad van bestuur voor en voert zijn beslissingen en de hem toevertrouwde opdrachten uit (Decreet 29 mei 1984, Art. 8, 9, 12, 13).

Het toezicht over de kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen wordt uitgeoefend door ambtenaren van Kind en Gezin. Zij hebben, overeenkomstig artikel 7 § 2 van het Decreet van 29 mei 1984 vrije toegang tot de lokalen van de voorzieningen. Zij hebben tevens

het recht er, zonder verplaatsing, alle administratieve stukken te raadplegen (Besluit 23 februari 2001 Art.27). De kwaliteit van de opvang in kinderdagverblijven wordt vooral gemeten aan de hand van pedagogische kwaliteitsschalen, een instrument dat door Kind en Gezin werd ontwikkeld (Mostinckx e.a., 2001: 205).

Hetzelfde geldt voor initiatieven voor buitenschoolse opvang, zowel wat betreft het pedagogisch functioneren, als de besteding van subsidies (Besluit 23 februari 2001 bis, Art. 23). Kind en Gezin ziet toe op de correcte toepassing van het *kwaliteitscharter* en meer in het bijzonder op de toekenning van het kwaliteitslabel aan voorzieningen voor buitenschoolse opvang (Besluit 24 juni 1997 bis, Art. 6).

Toezicht op de *opvanggezinnen* gebeurt door de *diensten voor opvanggezinnen*. De diensten voor opvanggezinnen moeten volgende taken vervullen:

- toezicht houden op de opvanggezinnen en ze vergoeden;
- in de continuïteit van de opvang voorzien bij tijdelijke onbeschikbaarheid van het gezin of de persoon die de opvang verzekert;
- de voortdurende begeleiding van de opvanggezinnen en van de opgevangen kinderen organiseren op het vlak van ontplooiing, opvoeding en gezondheid;
- toezien op de vorming van opvanggezinnen;
- zorgen voor de toewijzing van de kinderen aan de opvanggezinnen;
- erop toezien dat het opvanggezin enkel kinderen opvangt die via de dienst geplaatst zijn;
- erop toezien dat bij het opvanggezin veilige uitrusting aanwezig is om kinderen op te vangen. (Besluit 24 juni 1997, Art. 19).

Coördinatie

Vlaams niveau

Kind en Gezin heeft tevens een belangrijke coördinerende taak: 'De instelling brengt, zowel op het vlak van de Vlaamse Gemeenschap, als op provinciaal en regionaal-lokaal vlak gestructureerde samenwerkingsverbanden tot stand met instellingen, diensten of verenigingen die op het vlak van de toegewezen taak actief zijn.' (Decreet 29 mei 1984 Art.4§3).

Lokaal niveau

Het lokale overleg buitenschoolse opvang op gemeentelijk niveau krijgt ondermeer de opdracht om het geheel van buitenschoolse opvang te coördineren (Mostinckx, 2001: 207). In de nabije toekomst zal dit overleg opengetrokken worden naar alle opvangvoorzieningen (zie ook verder).

Overzichtstabel

Tabel 11: Overzicht instrumenten kinderopvang

	Planning Normering Advisering	Bepaling Beslissing	Uitvoering			Evaluatie Toezicht Cordinatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burgers, private actoren	Sturing van andere overheden	
Internationaal	*Normering:* Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind	/	/	/	/	/
EU	*Advisering:* adviezen OESO-delegatie (1999)	/	/	/	/	/
Rijk	/	(kinderopvang is sedert staatshervorming van 1983 gemeenschaps-materie)	/	FCUD: subsidiëring erkende IBO's, financiering opvang zieke kinderen en opvang buiten normale werkuren	FCUD: subsidiëring erkende IBO's en financiering opvang zieke kinderen en opvang buiten normale werkuren	/
Vlaanderen	*Planning:* ■ Vlaams regeerakkoord ■ Vlaams beleidsplan kinderopvang	Algemeen kader kinderopvang bepaald door decreten en besluiten	/	Vlaams Ministerie van Werkgelegenheid: ■ subsidiëring erkende IBO's via Weerwerkgesco's	*Vlaams Ministerie van Werkgelegenheid:* ■ subsidiëring erkende IBO's via Weer-werkgesco's	/

	Planning Normering Advisering	Bepaling Beslissing	Uitvoering			Evaluatie Toezicht Cordinatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burgers, private actoren	Sturing van andere overheden	
	Normering: *a) Vlaamse regering:* ■ kan te allen tijde specifieke opdrachten aan Kind en Gezin toewijzen ■ benoemt voorzitter en leden raad van bestuur Kind en Gezin	*Vlaamse regering:* ■ bepaling vestigingsplaats Kind en Gezin ■ bepaling voorzitter en leden raad van bestuur Kind en Gezin ■ bepaling vergoeding voorzitters en leden raad van bestuur Kind en Gezin en provinciale comités ■ goedkeuring beleidsplan kinderopvang		*Vlaams minister van bijstand aan personen:* ■ uitreiking prijs ‘geïntegreerd lokaal project kinderopvang’	*Vlaams minister van bijstand aan personen:* ■ uitreiking prijs ‘geïntegreerd lokaal project kinderopvang’	

	Planning Normering Advisering	Bepaling Beslissing	Uitvoering			Evaluatie Toezicht Cordinatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burgers, private actoren	Sturing van andere overheden	
	b) minister voor bijstand aan personen: ■ vastleggen procedure toepassing principieel akkoord Kind en Gezin en erkenning opvangvoorziening ■ vastleggen minimale kwaliteitsnorm dienstverlening opvangvoorzien-ingen en IBO's ■ vastleggen bepalingen financiële bijdrage ouders, opvang zieke kinderen, boekhouding, vergoeding medisch-sociaal toezicht, etc.	*Vlaams minister van bijstand aan personen:* bepaling ■ regels boekhouding opvanginitiatieven ■ diploma's die toegang geven tot functie kinderverzorg(st)er ■ hoogte subsidie werkingskosten kinderdagverblijven ■ schaal ouderbijdrage ■ vergoeding administratiekosten diensten voor opvanggezinnen ■ bedrag en voorwaarden subsidie medisch-sociaal toezicht en preventieve medisch-sociale consulten ■ inhoud lokale beleidsplan buitenschoolse opvang ■ wijze waarop kwaliteitslabel wordt toegekend ■ modaliteiten en procedure toekenning en intrekking attest van toezicht				

	Planning Normering Advisering	Bepaling Beslissing	Uitvoering			Evaluatie Toezicht Cordinatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burgers, private actoren	Sturing van andere overheden	
➔ Kind & Gezin (VOI)	*Planning:* ■ opstellen beleidsplan kinderopvang ■ opstellen strategisch plan Kind en Gezin 2001-2004 *Normering:* ■ uitbrengen principieel akkoord inzake oprichting of uitbreiding opvangvoorziening ■ formulering richtlijnen tot registratie van activiteiten en cliënteel IBO	■ toekenning principieel akkoord noodzakelijk voor erkenning van kinderdagverblijf, dienst voor opvanggezinnen of IBO ■ bepaling vereiste aantal leidinggevende prestaties voor initiatief voor buitenschoolse opvang ■ goedkeuring lokaal beleidsplan buitenschoolse opvang ■ beslissing al dan niet toekennen extra subsidies dagopvang kinderen met handicap	■ zelf actief in preventieve kinderzorg ■ Kind en Gezin verricht zelf GEEN opvangactiviteit ■ opstarten lokaal overleg voor buitenschoolse opvang indien gemeentebestuur geen initiatief neemt	*Voorwaarden-scheppende rol:* ■ erkenning, subsidiëring en controle van verenigingen, diensten of instellingen voor kinderopvang ■ erkenning specifieke initiatieven voor buitenschoolse opvang ■ stimuleren, begeleiden en ondersteunen lokaal overleg voor buitenschoolse opvang ■ opstellen handleiding lokaal overleg buitenschoolse opvang ■ ondersteuning uitbouw kwaliteitssysteem ■ administratieve, logistieke en kwalitatieve ondersteuning particuliere opvangsector	(idem)	*Evaluatie:* ■ opvolging jaarprojecten strategisch plan kinderopgang 2001-2004 via geautomatiseerde databank *Toezicht* Kind en Gezin zelf onder toezicht van Raad van Bestuur (kwaliteitsbewaking en promotie): ■ toezicht over de kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen ■ toezicht op toekenning kwaliteitslabel IBO *Cordinatie*: ■ samenwerkingsverbanden tot stand brengen op Vlaams, provinciaal en regionaal/lokaal vlak

	Planning Normering Advisering	Bepaling Beslissing	Uitvoering			Evaluatie Toezicht Cordinatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burgers, private actoren	Sturing van andere overheden	
	Advisering: ■ inzake eigen opdrachten ■ raad van bestuur kan adviescommissies oprichten ■ formuleren richtlijnen m.b.t. voorwaarden opvanggezinnen; medisch-sociaal toezicht in kinderdagverblijven; verplichte registratie van activiteiten en cliënteel van een initiatief voor buitenschoolse opvang ■ voorstel minimale kwaliteitsnorm dienstverlening opvangvoorzieningen ■ bindend advies inzake toekennen of intrekken kwaliteitslabel initiatief voor buitenschoolse opvang					

	Planning Normering Advisering	Bepaling Beslissing	Uitvoering			Evaluatie Toezicht Cordinatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burgers, private actoren	Sturing van andere overheden	
Provincie						
Provinciale Comités van Kind en Gezin	*Advisering:* ■ inzake taken en de werking Kind en Gezin		uitvoeren opdrachten toegewezen door raad van bestuur Kind en Gezin			
Gemeente		■ IBO bepaalt zelf wanneer sociaal tarief wordt toegepast of gratis opvang wordt verstrekt (opmerking: kan ook privaat initiatief zijn) ■ gemeenteraad keurt lokaal beleidsplan buitenschoolse opvang goed (i.s.m. Kind en Gezin)	*Gemeentebestuur* ■ opstarten van en participatie aan lokaal overleg voor buitenschoolse opvang ■ organisatie consultatiebureaus en preventieve zorgcentra ■ organisatie occasionele kinderopvang in Lokale Werkwinkel			

	Planning Normering Advisering	Bepaling Beslissing	Uitvoering			Evaluatie Toezicht Cordinatie
			Eigen dienstverlening	Sturing van burgers, private actoren	Sturing van andere overheden	
Lokaal overleg buitenschoolse opvang	Planning: ■ opstellen lokaal beleidsplan buitenschoolse opvang op maat van plaatselijke situatie *Advisering:* ■ advies omtrent erkenning van een initiatief voor buitenschoolse opvang (IBO) ■ informeren ouders over kwantitatieve en kwalitatieve opvangaanbod in de gemeente	■ beslissen over lokale beleidsplan buitenschoolse opvang (alvorens het ter goedkeuring wordt voorgelegd aan gemeenteraad en Kind en Gezin) ■ toekennen en verlengen kwaliteitslabel aan voorziening voor buitenschoolse opvang ■ bepalen geldigheidsduur kwaliteitslabel				*Coördinatie:* ■ van de buitenschoolse opvang binnen de gemeente *Evaluatie:* ■ jaarlijkse verslaggeving en evaluatie lokale opvangsituatie en beleidsplan t.b.v. gemeenteraad en Kind en Gezin
Diensten voor opvanggezinnen						*Toezicht:* ■ op de opvanggezinnen en ze vergoeden

Dynamische analyse

Formele en informele ontwikkelingen sedert 1990

Er deden zich grosso modo in de sector twee bevoegdheidverschuivingen voor die relevant zijn voor het kerntakendebat.

Midden de jaren '90 kwam er, onder druk vanuit de vraag naar meer kinderopvangvoorzieningen voor buitenschoolse opvang en de problemen van de sector om plaatselijk een passend antwoord te bieden, een betrekken van het lokale niveau bij de planning en de kwaliteitsevaluatie van de buitenschoolse opvang. Daarmee kreeg het gemeentelijke niveau meer inbreng in de besluitvorming in een sector die tot dan toe sterk gedomineerd werd door de Vlaamse overheid via Kind en Gezin.
Vervolgens werd het benadrukken van de rol van het lokale niveau een basiselement van de recente beleidsnota van Minister M. Vogels 'Blauwdruk voor een toekomstgerichte uitbouw van het kinderopvanglandschap in Vlaanderen' (Vogels, 2000). In eerste instantie wordt daarbij de lijn van het lokale overleg verder doorgetrokken voor de dagopvang voor niet-schoolgaanden waar zich ook het probleem stelde van de specifieke opvang (buiten de gewone uren, bij ziekte, diversiteit …). Daarnaast werd de intentie uitgedrukt om alle erkende opvangvormen in het overleg op te nemen.

We bespreken die twee ontwikkelingen achtereenvolgens.

Ontwikkelingen in de bevoegdheidsverdeling sinds '90: nieuwe regelgeving rond buitenschoolse kinderopvang

Historiek

Nadat het debat rond de buitenschoolse opvang lange tijd in een impasse zat tengevolge van de sterke versnippering in de sector werden van in het begin van de jaren '90 de grondslagen gelegd voor een nieuwe regelgeving met een grotere betrokkenheid van het lokale niveau. Twee initiatieven dienen in deze context vermeld te worden.

Voor het eerste initiatief keren we terug naar 1992. Toen organiseerde de toenmalige minister van Welzijn, Jan Lenssens, een rondetafelconferentie, waarbij alle betrokkenen bij de buitenschoolse opvang werden uitgenodigd. De buitenschoolse opvang kenmerkte zich door een brede waaier aan mogelijkheden (scholen, opvangvoorzieningen, plaatselijk jeugdwerk …) waarbij elke sector vanuit zijn specifieke invalshoek aanvullend bijdraagt tot het globale aanbod. Voor het eerst werd op een structurele manier nagedacht over het thema buitenschoolse kinderopvang. Dit resulteerde in een pleidooi voor een tweesporenbeleid: naast het bestendigen van de bestaande vormen moest er een kader komen voor specifieke centra voor buitenschoolse opvang. Deze laatste werden in hetzelfde jaar opgericht binnen het kader van een tewerkstellingsproject van de Gemeenschapsminister van Tewerkstelling en Sociale Zaken. Gemeenten kregen weerwerk-gesco's (laaggeschoolde langdurig werklozen) ter beschikking om in deze centra in te schakelen.

Het tweede initiatief dateert uit 1994. In dat jaar verscheen een beleidsnota van de Vlaamse regering waarin werd voortgebouwd op het besluit van de rondetafelconferentie van 1992 en

waarin de kwaliteit het prioritaire aandachtspunt was. Om deze beleidsnota concreet uit te werken werd een Vlaamse Kwaliteitscommissie opgericht. Haar opdracht was een regelgeving uit te werken voor de IBO's (Initiatieven voor Buitenschoolse Opvang).

Eind juni 1997 kwam er dan een nieuwe regelgeving van de Vlaamse regering i.v.m. de buitenschoolse kinderopvang (Besluit van de Vlaamse regering van 24 juni 1997 houdende de algemene voorwaarden inzake het organiseren van de buitenschoolse opvang). Nieuw in de regelgeving was het responsabiliseren van de plaatselijke actoren om de buitenschoolse kinderopvang in haar totaliteit en op lokaal niveau te onderzoeken en te organiseren. Hiertoe dienden de gemeenten een lokaal overleg op te starten waarin alle betrokkenen bij de buitenschoolse opvang van de gemeente verzameld waren. Voor Kind en Gezin werd de rol weggelegd het lokale overlegproces te stimuleren en te ondersteunen.

Dit Besluit vormt de kern van de nieuwe regelgeving. Er werd een kader ontworpen dat alle voorzieningen met buitenschoolse opvang erkent en bevestigt in hun rol en dat tezelfdertijd ook onderlinge relaties creëert op maat van de lokale situatie. Zowel procedureel als inhoudelijk werden de algemene voorwaarden uitgetekend om de sector in haar totaliteit te organiseren. Het nieuwe beleid centreerde zich rond drie pijlers: het 'lokale' overleg, het meersporenbeleid en het kwaliteitscharter.

In de marge van deze nieuwe aanpak, beoogde de regelgeving ook *meer stabiliteit in en toezicht op* de sector. Hiertoe werden volgende besluiten afgekondigd:

- het Besluit van de Vlaamse regering houdende regeling van de melding aan de instelling Kind en Gezin van de opvang op bestendige wijze van kinderen
- het Besluit van de Vlaamse regering houdende erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden van IBO's
- het Besluit van de Vlaamse regering houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen.
- Aansluitend is er het Besluit van de Vlaamse regering m.b.t. de inwerkingtreding van het decreet.

Om tenslotte Kind en Gezin toe te laten in dit alles een rol te spelen werd het oprichtingsdecreet van deze Vlaamse openbare instelling aangepast. Vanuit de nieuwe regelgeving krijgt Kind en Gezin immers een *sturende verantwoordelijkheid* in de sector van de buitenschoolse opvang.

In de onderstaande figuur geven we een overzicht van het totaalpakket van deze besluiten.

Figuur 5: Overzicht regelgeving

DECREET TOT WIJZIGING VAN HET OPRICHTINGSDECREET VAN KIND EN GEZIN

EEN NIEUWE AANPAK

Besluit van de Vlaamse regering houdende de algemene voorwaarden inzake het organiseren van buitenschoolse opvang

⇒ MB: Inhoud van het lokale beleidsplan buitenschoolse kinderopvang en de wijze waarop het kwaliteitslabel door het lokale overleg wordt toegekend.

BKO VERANKERD IN HET OPVANGLANDSCHAP

Besluit van de Vlaamse regering houdende regeling van de melding aan de instelling Kind en Gezin van de opvang op bestendige wijze van kinderen
Besluit van de Vlaamse regering houdende erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden van Initiatieven Buitenschoolse Opvang
Besluit van de Vlaamse regering houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen.

Besluit van de Vlaamse regering met betrekking tot de inwerkingtreding van het decreet

Nieuwe rol van de gemeenten

De kern van de nieuwe regelgeving is de gedecentraliseerde aanpak: lokaal worden alle betrokkenen bij de buitenschoolse opvang (alle mogelijke initiatiefnemers, scholen, gemeentelijke overheid en ouders) in een overleg verzameld om mee te denken en te werken aan een beleidsplanning die gefundeerd is vanuit de plaatselijke situatie. Het zijn de gemeentebesturen die het initiatief moeten nemen om dit overleg te organiseren.

De regelgeving beoogt met het lokale overleg een beleidsinstrument te creëren waarvan de taak zich op drie vlakken situeert.

Ten eerste is er de lokale *beleidsplanning*. Het lokale overleg dient een lokaal beleidsplan te ontwikkelen en moet binnen deze context advies verlenen over de oprichting van IBO's in de gemeente. Verder is er een jaarlijkse verslaggeving over en evaluatie van de lokale opvangsituatie en van het beleidsplan ten behoeve van de gemeenteraad en Kind en Gezin.
De inhoud van het lokale beleidsplan ligt vast in een Ministerieel Besluit en omvat 11 elementen, die terug te vinden zijn in onderstaande tabel. In feite geeft het beleidsplan de logica van de inhoudelijke groei van het lokale overleg weer. Informatie met betrekking tot de opstartfase, de formele structuur, de deelnemers en het inhoudelijke verloop kunnen we in de respectievelijke beleidsplannen terugvinden.

Tabel 12: Inhoud van het lokaal beleidsplan zoals vastgelegd in het Ministerieel Besluit

1. De respectievelijke namen van de genodigden en de deelnemers aan het lokale overleg met vermelding van de instantie die ze vertegenwoordigen
2. Een toelichting met betrekking tot wie afwezig bleef in het lokale overleg
3. De naam en situering van de voorzitter en de graad van consensus over zijn aanstelling
4. Een beschrijving van de concrete invulling van de secretariaatsfunctie
5. In voorkomend geval, een beschrijving van hoe het lokale overleg werd opgesplitst per deelgemeente of per functioneel deel van de gemeente
6. Een beschrijving van het kwantitatieve aanbod van voorzieningen die de buitenschoolse opvangfunctie vervullen, met vermelding van : a) aard van de voorziening b) capaciteit van de voorziening c) aantal regelmatige gebruikers d) openingsuren e) openingsperiodes f) personeelsbezetting g) infrastructuur h) leeftijd van het doelpubliek
7. Een beschrijving van de kwalitatieve appreciatie van het totale aanbod rekening houdend met de criteria opgenomen in het kwaliteitscharter
8. Een beschrijving van de gehanteerde methode van behoefteanalyse
9. De besluitvorming met betrekking tot de vastgestelde noden
10. Een beschrijving van de opties om op korte en langere termijn kwantitatief en kwalitatief in de totale behoeften te voorzien, met inbegrip van: a) een geargumenteerd advies met betrekking tot de (verdere) uitbouw van een of meer voorzieningen b) voorstellen ter bevordering van de kwaliteit van het buitenschoolse opvangaanbod c) een planning van de verdere werking van het lokale overleg, met inbegrip van de afspraken die een jaarlijkse evaluatie en verslaggeving mogelijk maken
11. Een beschrijving rond de graad van consensus rond de in het beleidsplan opgenomen opties en adviezen

Na het opstellen van het beleidsplan is de taak van het lokale overleg geenszins voorbij. De bedoeling van de structuur is een adviesorgaan te zijn dat toeziet op de continuïteit in de buitenschoolse opvang. In die zin is niet alleen het resultaat van de eerste fase van het overleg belangrijk, maar ook de mate waarin men erin geslaagd is met het lokale overleg een werkelijk beleidsinstrument te creëren dat binnen de gemeente een bijdrage kan leveren aan de organisatie van een kwalitatief hoogstaande buitenschoolse opvang. Dit vraagt een blijvend engagement van de betrokken partners.

Aan deze eerste programmatietaak werd een tweede toegevoegd i.v.m. het *kwaliteitsbeleid*. Zo krijgt het lokale overleg de taak om kwaliteitslabels toe te kennen aan voorzieningen. Elke

vorm van opvang dient aan dezelfde standaard te beantwoorden. De normen zijn vastgelegd in het kwaliteitscharter en liggen op het vlak van de pedagogische aanpak, de begeleiding, de ouderparticipatie, de infrastructuur en de veiligheid en gezondheid. Met het oog op de grote diversiteit in de organisatie van de buitenschoolse opvang zijn de normen algemeen geformuleerd. Deze kwaliteitslabels werden tot op vandaag nog niet uitgereikt en Kind en Gezin heeft momenteel een onderzoek lopen om inhoud te geven aan het kwaliteitslabel en om criteria te bepalen.

Ten derde heeft het lokale overleg ook een *informatieve taak*. Het lokale overleg dient de ouders op de hoogte te houden van het kwantitatieve en kwalitatieve opvang aanbod in de gemeente.

De regelgeving legt enkel de procedurele zaken omtrent het lokale overleg vast: de deelnemers aan het lokale overleg, de invulling van voorzitters- en secretariaatsfunctie, de minimale inhoud van het lokale beleidsplan ... De bedoeling hiervan is niet zozeer regels op te leggen, als wel de lokale dynamiek te sturen en richting te geven. Het prioritair uitgangspunt is niet de regelgeving, wel de bestaande plaatselijke situatie. De bevoegdheden en taken van de gemeenten zijn volgens deze regelgeving:

- Opstarten van het lokale overleg (zelfstandig of op vraag van plaatselijke betrokkene)
- Een zitje opnemen in het lokale overleg
- Het voordragen van een voorzitter (onder voorwaarde dat die geen binding heeft met eender welke voorziening in de gemeenten). De bekrachtiging van de voorzitter gebeurt bij eenvoudige meerderheid
- Het gemeentebestuur zorgt voor een secretaris (niet stemgerechtigd)
- De gemeenteraad keurt het beleidsplan goed

Nieuwe rol van Kind en Gezin

De nieuwe regelgeving kent Kind en Gezin een sturende verantwoordelijkheid in de sector van de buitenschoolse opvang toe. Haar taak situeert zich op drie vlakken.

Ten eerste is er de *informatie over de regelgeving*. De nieuwe regelgeving heeft serieuze implicaties voor de betrokkenen bij de buitenschoolse kinderopvang. Het is de taak van Kind en Gezin hen hierover grondig in te lichten.

Ten tweede heeft Kind en Gezin een taak inzake de *lokale beleidsplanning*. Hoewel de gemeenten, die gemandateerd zijn het lokale overleg op te starten, vanuit de regelgeving enkele kapstokken aangereikt krijgen, is de praktische realisatie van het globale concept van de regelgeving niet eenvoudig. Het behoort tot de taak van Kind en Gezin dit proces te stimuleren. Hiervoor werd een team van provinciale ambtenaren aangeworven dat het overleg actief begeleidt en ondersteunt. De provinciale ambtenaren staan raadgevend ter beschikking en zijn permanent aanspreekpunt voor de lokale overheid, voor de opvanginitiatieven en de leden van het lokale overleg. Zij stellen modellen van aanpak voor die het lokale overleg helpen bij het uitvoeren van haar taken. De directe aanwezigheid van de ambtenaren op het terrein laat Kind en Gezin ook toe de implementatie van de nieuwe regelgeving van dichtbij op te volgen, te evalueren en eventueel bij te sturen. In die zin is Kind en Gezin binnen deze rol niet alleen ondersteunend, maar ziet zij ook toe op een correcte implementatie. Het lokale beleidsplan dient immers ook door Kind en Gezin goedgekeurd te worden.

Ten derde behoort het tot de taak van Kind en Gezin de stabiliteit van de sector te versterken door de continuïteit van wat bestaat zoveel mogelijk te verzekeren. Hiervoor verwijzen we naar de uitbreiding van de meldingsplicht aan Kind en Gezin, die nu ook voor de initiatieven voor kinderen tot 12 jaar geldt. Minstens even belangrijk is echter ook de uitbreiding van de kaders van erkenning en subsidiëring van Kind en Gezin die voorheen voor de formele voorschoolse opvang golden en nu ook voor deze initiatieven geldig zijn.

Erkenning van de IBO's

Een bijzondere plaats in dit lokale overleg kreeg het advies omtrent de erkenning van de IBO's in het kader van de nieuwe regelgeving.

IBO's zijn voorzieningen die specifiek en uitsluitend instaan voor buitenschoolse opvang. Ze staan los van een kinderdagverblijf, een dienst voor onthaalgezinnen of een school.

Voor de nieuwe regelgeving werkten deze initiatieven met de inbreng van FCUD-gelden en/of weerwerk-begeleiders, maar een wettelijk kader ontbrak. Alleen de gemeenten konden deze oprichten. Met de nieuwe regelgeving werden IBO's onderworpen aan een strengere controle en werden hierdoor ook bevestigd in hun rol. In de eerste plaats werden zij opgenomen in de meldingsplicht die met het Decreet tot wijziging van het Decreet van 29 mei 1984 houdende de oprichting van de instelling Kind en Gezin (11 juni 1997) tot de leeftijd van 12 jaar is uitgebreid. Dit ligt vast in het Besluit van de Vlaamse regering houdende regeling van de melding aan de instelling Kind en Gezin van de opvang op bestendige wijze van kinderen. Deze officialisering van de initiatieven betekent een erkenning van hun plaats binnen het landschap van de buitenschoolse opvang. Basisvoorwaarden tot erkenning zijn: voldoen aan het kwaliteitscharter, voldoen aan de geldende vereisten inzake infrastructuur, veiligheid en gezondheid, begeleiding en ouderparticipatie en kunnen voortbouwen op een positief advies van het lokale overleg.

Factoren die de ontwikkeling hebben beïnvloed

Nieuwe noden en behoeften bij de doelgroepen van het beleid (ouders met schoolgaande kinderen op zoek naar buitenschoolse kinderopvang), de versnippering van het aanbod alsook overwegingen i.v.m. bestuursrationaliteit dwongen de regionale overheid om het overleg tussen de lokale aanbieders te organiseren en daarvoor de gemeenten in te schakelen.

Aan de vraagzijde ontstonden er ten gevolge van een hogere arbeidsparticipatie en werkzaamheidsgraad van vrouwen en de flexibeler werktijden nieuwe noden aan buitenschoolse kinderopvang bij de ouders met schoolgaande kinderen. Tevens waren er toenemende kwaliteitsverwachtingen van de gebruikers en aanbieders. Vervolgens verliep de informatiedoorstroming niet vlot mede doordat er geen centrale instantie op plaatselijk niveau deze verzekerde.

Aan de aanbodszijde was er de versnippering van het aanbod. Zo voorzien sommige kinderdagverblijven en onthaalmoeders (zowel van de gesubsidieerde als particuliere sector) opvang buiten de schooluren (voor cijfers: zie tabel), maar zijn er ook scholen (van verschillende netten) die zelf voor deze opvang instaan. Sinds enkele jaren bestaan ook de gespecialiseerde (IBO's). In onderstaande tabel geven we een overzicht van the aantal ingeschreven kindren

voor de verschillende voorzieningen. Daarnaast voorziet ook het jeugdwerk, weliswaar vanuit een ander kader, in buitenschoolse opvang.

Tabel 13: Aantal ingeschreven kinderen in buitenschoolse opvang (gesubsidieerd en particulier)

	1997	1998
Kinderdagverblijven*	1852	2388
Diensten voor opvanggezinnen**	14430	18786
Initiatieven voor buitenschoolse opvang	-	70937
Totaal erkende en/of gesubsidieerde buitenschoolse opvang	16282	92111
Particuliere opvanginstellingen onder toezicht	1646	1810
Particuliere opvanggezinnen onder toezicht	873	880
Totaal buitenschoolse opvang onder toezicht	2519	2690
Totaal buitenschoolse opvang	18801	94801

* Ingeschreven kinderen in eigen en aparte lokalen

** Alleen ingeschreven kinderen in voorzieningen die gedurende het volledige jaar geopend zijn

Bron: Studiedienst Kind en Gezin

Enerzijds is er dus een veelheid aan initiatiefnemers, en bijgevolg aan organisatorische vormen en invalshoeken. Anderzijds kunnen er ook verschillende overheden betrokken zijn (gemeenten, provincies, verschillende departementen en ministers …), waardoor er een versnippering in financiering is. De aanbieders zijn soms enkel lokaal georganiseerd gemeenten, particuliere initiatieven al of niet gegroepeerd in koepels) of hebben lokaal een ruime autonomie (scholen …), er kunnen tegenstrijdige belangen en verwachtingen zijn, er was soms weinig afstemming tussen de verschillende vormen van opvang (globaal, m.b.t. de prijs, de uren, de kwaliteit/methodiek en de spreiding), er was nood aan concrete samenwerking m.b.t. praktische zaken (algemeen, op het vlak van infrastructuur, materiaal, transport, personeel), er moest meer informatie-uitwisseling komen tussen de verschillende vormen van opvang en er moest meer samenwerking komen voor specifieke doelgroepen zoals gehandicapten, allochtonen, kansarmen, alleenstaande ouders, werkloze ouders …

Voor een centrale organisatie is het bijna ondoenbaar om alle betrokkenen rond de tafel te krijgen en is het onmogelijk om van op afstand de lokale synergie van de verschillende voorzieningen te beoordelen laat staan te sturen. M.a.w. vooral omwille van het meersporenbeleid koos men voor overleg in de lokale gemeenschap waarbij de gemeenten de natuurlijk partners waren. Daarenboven moest er een regeling komen voor de IBO's.

Debat en actoren

We bespreken hier alleen het niveau van het gewest (en de overheidsinstelling Kind en Gezin) en van de gemeenten: de provincies werden bij deze operatie niet betrokken.

In de loop der jaren hadden zich, mede dankzij de rondetafelconferentie en de Kwaliteitscommissie, met betrekking tot de buitenschoolse opvang twee conclusies opgedrongen die de inhoudelijke motieven vormden voor de nieuwe bevoegdheidsverdeling.

De diversiteit, met tegenstrijdige belangen en verwachtingen van de verschillende actoren tot gevolg, stond een consistente regelgeving i.v.m. de buitenschoolse opvang jarenlang in de weg. Het kwam er op aan van de nood een deugd te maken en de verschillende initiatieven in hun eigenheid te erkennen en aanvullend te laten opereren wat ook de kracht van de sector zou kunnen uitmaken. Het meersporenbeleid gaat ervan uit dat het quasi onmogelijk, en nog minder gewenst is dat verschillende vormen van buitenschoolse opvang met elkaar in concurrentie treden om het monopolie te verwerven. Het streeft daarentegen naar een beleid waarin de verschillende vormen van buitenschoolse opvang naast elkaar kunnen bestaan, erkend worden in hun specifieke bijdrage en op die manier binnen het opvangmilieu een eigen plaats krijgen.

Ten tweede was kwaliteit prioritair en diende er een kwaliteitsstandaard voor alle vormen van opvang te worden ontwikkeld.

Om deze doelstellingen in de praktijk te realiseren werd resoluut de kaart getrokken van het lokale overleg waarbij een belangrijke rol werd weggelegd voor het gemeentelijke niveau. Deze aanpak moest om twee redenen een doorbraak betekenen voor de sector van de buitenschoolse opvang. In de eerste plaats betekent het een erkenning van de specificiteit van de plaatselijke situatie: een optimale organisatie van de buitenschoolse opvang houdt in dat zij op maat van de gemeente gesneden is. In de tweede plaats vergroot, door alle betrokkenen inspraak te geven, de draagwijdte van de conclusies in tweeërlei zin: er is een optimale input voor een voorstel op maat en er is een verhoogd engagement met betrekking tot de genomen beleidsopties. Het is dan ook duidelijk dat deze aanpak slechts kan slagen wanneer alle actoren rond de tafel zitten en zij tot een werkelijke samenspraak komen.

Het lokale overleg kwam er onder impuls van de regionale overheid. De gemeente als neutrale instantie werd belast met de coördinatie. Als 'stok achter de deur' voor de gemeenten werd de goedkeuring van de IBO afhankelijk gemaakt van het indienen van het beleidsplan. Uit het HIVA-onderzoek (Ruelens, 1999) kort na het opstarten van het overleg bleek dat zowel de lokale besturen als de partners (aanbieders, gebruikersverenigingen) zich achter de twee inhoudelijke doelstellingen van de nieuwe regelgeving schaarden. Een ruime meerderheid oordeelde dat het zinvol was dat verschillende vormen van opvang blijven bestaan en vindt het tevens noodzakelijk dat de verschillende vormen van opvang tot samenwerking komen. Men wil bijvoorbeeld meer afstemming tussen de verschillende vormen van opvang (globaal, m.b.t. de prijs, de uren, de kwaliteit/methodiek en de spreiding), concrete samenwerking m.b.t. praktische zaken (algemeen, op het vlak van infrastructuur, materiaal, transport, personeel), meer informatie-uitwisseling tussen de verschillende vormen van opvang en met de ouders en meer samenwerking voor specifieke doelgroepen zoals gehandicapten. Wat het aspect van de kwaliteit betreft vindt eveneens bijna iedereen dat dit in het lokale overleg aan bod moet komen. Het kwaliteitscharter was hierbij volgens de meeste respondenten een goede leidraad.

Verdere ontwikkeling van het lokale overleg

De ervaring die in het lokale overleg buitenschoolse opvang tot stand kwam werd de basis voor het verder ontwikkelen van processen van plaatselijk overleg. De Beleidsnota van Minister M. Vogels 'Blauwdruk voor een toekomstgerichte uitbouw van het kinderopvanglandschap in Vlaanderen' (Vogels, 2000) stelt het als volgt:

"Inhoudelijk, organisatorisch-structureel, kwalitatief, naar beheersefficiëntie toe en zelfs programmatorisch is het cruciaal het kinderopvangbeleid vorm te geven vanuit de specifieke kenmerken vanuit de lokale gemeenschap. Daarvoor kiezen sluit aan bij het subsidiariteitsprincipe dat de Vlaamse regering voorstaat. Het geeft bovendien vorm aan het pact dat tussen de Vlaamse regering en de lokale besturen is gesloten. Kiezen voor een lokaal overleg dat resulteert in het formuleren van een advies m.b.t. het kinderopvangaanbod positioneert de lokale overheid immers als rechtstreekse beleidspartner van de Vlaamse regering".
"Er zal een kader worden gecreëerd waarbinnen wisselende groepen van partners voor diverse opvangknelpunten komen tot een geargumenteerd advies. In de schoot van een ruim overlegkader kunnen tijdelijk coalities gevormd worden rond een specifiek thema. Op die manier zal heel flexibel worden ingespeeld op plaatselijke evoluties en kunnen zij adviserend worden gestuurd. Een degelijke aanpak is zeker niet gemakkelijk maar het is wellicht op termijn, ook programmatorisch het enig mogelijke en zinvolle."

Zodoende zal het lokale overleg zich niet alleen beraden over de buitenschoolse opvang doch over de totale kinderopvangproblematiek. Ook wordt er vooropgesteld dat er best een grotere coördinatie komt tussen het beleidsplan kinderopvang en de andere beleidsplannen die de gemeente opmaakt bijvoorbeeld het jeugdwerkbeleidsplan, SIF-plan, sportbeleidsplan, cultuurbeleidsplan, veiligheidsplan … (Verniest, 2001). Er wordt een nieuw decreet op het jeugdwerkbeleidsplan in het vooruitzicht gesteld waarin duidelijk de link wordt gelegd naar het beleidsplan kinderopvang.

Het geheel zou moeten uitmonden in een 'verruimd beleidsplan kinderopvang' (Verniest, 2001) dat niet alleen het basisaanbod aan voorschoolse dagopvang en buitenschoolse opvang bekijkt maar tevens het aanbod voor bijzondere noden. Een proefproject is lopend waarbij 15 gemeenten een dergelijk beleidsplan uitwerken. Op grond van deze ervaringen wordt dan een nieuwe regelgeving uitgewerkt.

Ook het VVSG zit in grote mate op dezelfde golflengte doch claimt ruimere bevoegdheden voor de gemeenten. In haar nota van oktober 2001 'Geen krachtiger bestuur …' ziet zij taken voor de gemeenten weggelegd op het vlak van:

- programmatie en planning: toewijzing nieuwe opvangplaatsen moet gebeuren in overleg met de gemeente, toewijzing van erkenningen/subsidiëringen moet rekening houden met het advies van het lokale overleg,
- het centraliseren van informatie over kinderopvangvoorzieningen naar de bevolking (ondersteuning),
- het zelf organiseren van kinderopvang, ruimte bieden voor experimenteren met nieuwe vormen (tijdelijke projectsubsidies).

De centrale overheid behoudt de taak om een kader te scheppen voor het beheer van de voorzieningen (regelgeving, subsidiëring, toezicht …).

Men wenst ook een rol voor te behouden voor een intermediair niveau dat zou instaan voor de regionale coördinatie voor de buitenschoolse opvang en de uitbouw van regionale steunpunten voor de dagopvang. Het gaat hier om de voortzetting van de werking van de vroegere organisaties voor streekontwikkeling die in het kader van hun tewerkstellingsprojecten vanaf 1992 weerwerk-gesco's ter beschikking stelden voor de IBO's.

Tenslotte wordt nog gewezen op de verschillende behandeling door Kind en Gezin van openbare besturen en vzw's inzake toegekende subsidie-enveloppe voor de organisatie van de kinderopvang. Men wijst er op dat het gelijkheidsprincipe hier geschonden wordt aangezien de loonkosten vergelijkbaar zijn. De vraag stelt zich hoe lang de openbare besturen nog bereid zijn de kosten te dragen voor de kinderopvang. Ook dit wordt gezien als een belangrijk aspect van het kerntakendebat.

Lessen uit het buitenland

In wat volgt worden summier een aantal buitenlandse voorbeelden behandeld, in de mate dat ze interessante standpunten naar voren brengen die een inspiratiebron kunnen bieden voor de Vlaamse context (bijvoorbeeld afwijkende bevoegdheidsverdeling). We focussen hierbij op Nederland, Denemarken en Finland. Tevens werden een aantal interessante initiatieven uit andere landen bijeengebracht. De vraag die centraal stond was: welke lessen kunnen getrokken worden uit de buitenlandse ervaringen voor Vlaanderen? We baseren ons hier op een recent OESO-rapport dat de onderwijs- en opvangvoorzieningen voor jonge kinderen in een aantal OESO-landen waaronder België doorlichtte (OECD, 2001). We vatten vooreerst kort de belangrijkste kenmerken van het Vlaamse opvanglandschap samen, die als uitgangspunt dienen voor de internationale vergelijking.

Nederland

In Nederland wordt de verantwoordelijkheid voor kinderopvang verdeeld tussen de nationale, provinciale en lokale overheden. De nationale overheid staat in voor die taken die meer efficiënt op nationaal niveau kunnen georganiseerd worden, met name: wetgeving en regulering, ontwikkeling van beleidskaders, formulering nationale normen en bereik, promotie van vernieuwingen, nationale monitoring, evaluatie van de kwaliteit en subsidiëring. De lokale (en provinciale) overheden staan op hun beurt in voor het nemen van beslissingen en de implementatie van het beleid. Hierbij worden ook diverse andere actoren betrokken, met name: professionele organisaties van ouders, jongeren, verenigingen, werknemers, etc.

In *Vlaanderen* gebeurt dit momenteel uitsluitend m.b.t. de organisatie en afstemming van initiatieven voor buitenschoolse opvang. In de toekomst zou dit opengetrokken (moeten) worden naar andere kinderopvangvoorzieningen.

Er bestaan in Nederland drie zogenaamde '*cirkels van voorzieningen*': (1) algemene voorzieningen voor kinderen tot 6 jaar, (2) interventies naar families en kinderen die speciale aandacht nodig hebben en (3) gespecialiseerde of intensieve vormen van hulp voor kinderen met specifieke opvoedingsnoden. Kinderopvang situeert zich in de eerste cirkel.
De opvangvoorzieningen zijn vergelijkbaar met deze in Vlaanderen (met name kinderdagverblijven, opvanggezinnen en buitenschoolse opvang), hoewel het in Nederland louter *private voorzieningen* betreft (zowel profit als non-profit). Zij worden wel publiek mee gefinancierd.

Opvallend is dat kinderopvang *mede gefinancierd* wordt door *werkgevers*. Zij zijn een belangrijke 'stakeholder', door het opzetten van eigen kinderopvangvoorzieningen (bedrijfscrèches), maar vooral via het huren van 'company places' in bestaande kinderopvangvoorzieningen. Deze plaatsen vertegenwoordigden in 1998 niet minder dan 50% van de opvangplaatsen voor kinderen tot 4 jaar. In tegenstelling tot Vlaanderen is ook de *ouderlijke bijdrage* in de totale kost van de organisatie van kinderopvang zeer hoog (meer dan 40%). Slechts een beperkt deel kan afgetrokken worden van de belastingen. De overheid wenst de kost van kinderopvang gelijk te verdelen tussen de (lokale) overheid, werkgevers en ouderbijdragen.

Voor kinderen tussen 2 en 4 jaar zijn er tevens de zogenaamde '*speelgroepen*' die zich onderscheiden van de 'pre-primary education' voor kinderen van 4 tot 6 jaar. Deze laatste vindt plaats in de lagere school. De speelgroepen zijn de populairste voorziening voor kinderen tussen 2 en 4 jaar (meer dan 50% van de kinderen uit deze leeftijdsgroep maakt er gebruik van). Het gaat voornamelijk om private voorzieningen waar kinderen doorgaans 2 keer per week gedurende 2 à 3 uur samenkomen om met leeftijdsgenootjes te spelen of om deel te nemen aan een interventieprogramma. Het initiatief wordt meestal *gesubsidieerd door de lokale overheid*. Ouders betalen een bijdrage overeenkomstig hun inkomen.

Op beleidsvlak kunnen we aangeven dat, op het moment dat in Vlaanderen op het domein van kinderopvang het proces van decentralisering pas goed en wel is ingezet waarbij de lokale overheden als volwaardige partner worden aanzien, men in Nederland deze piste stilaan verlaat. Men wenst te evolueren naar een geïntegreerd kader van diensten voor kinderen beneden de 6 jaar. Hierbij gaat het meer bepaald om een integratie van het traditioneel onderwijs, welzijn, preventieve gezondheidszorg en kinderopvang. Diverse initiatieven werden reeds genomen met het oog op het afstemmen van regelgevende kaders, trainingsprogramma's en kwaliteitscontrole. Men vertrekt hierbij van nationaal geformuleerde normen en doelstellingen, wat een (opnieuw) meer gecentraliseerde beweging illustreert. Speciale aandacht gaat naar kinderen uit zogenaamde 'risicogroepen', inclusief etnische of tweetalige kinderen. Zowel de nationale overheden als de gemeenten zullen in de (nabije) toekomst extra middelen investeren in deze 'children at risk'.

Een ander interessant initiatief is het voorzien in een *experimentele fase* waarbij innovatieve programma's inzake kinderopvang (en onderwijs t.a.v. jonge kinderen) werden uitgeprobeerd. Momenteel worden diverse van deze programma's veralgemeend.

Denemarken

In Denemarken worden opvangvoorzieningen voor kinderen tot 6 jaar traditioneel beschouwd als een integraal onderdeel van het systeem voor maatschappelijk welzijn. Het Ministerie van Sociale Zaken is verantwoordelijk voor het nationaal beleid inzake kinderopvang, maar diverse beleidsaspecten en aspecten i.v.m. de uitvoering van het beleid zijn sinds lange tijd gedecentraliseerd naar de 275 lokale overheden. Zij bepalen zelf de doelstellingen en het kader voor opvangvoorzieningen en scholen en zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van subsidies en toezicht. Dit geeft aanleiding tot een diversiteit in beleidsimplementatie, benadering, voorzieningen en kwaliteit tussen gemeenten.

Het opvangsysteem in Denemarken bestaat overwegend (70%) uit publieke diensten, onder toezicht van lokale overheden en gesubsidieerd door lokale belastingen en subsidies van de

centrale overheid. Ouders dragen tussen 30 en 33% van de lopende kosten bij; minder begoede families krijgen vermindering of worden vrijgesteld van bijdragen.

De voornaamste *opvangvormen* ('dagtilbud') voor kinderen van 6 maanden[289] tot 6 jaar zijn opvanggezinnen ('kommunal dagplaje'), 'center-based day-care' (crèche, age-integrated centres en kindergartens) en onafhankelijke opvangvoorzieningen. Om subsidies te ontvangen moeten onafhankelijke voorzieningen hun werkzaamheden uitvoeren in overeenkomst met de lokale overheden en zich aan de regels en uitvoeringsbesluiten van de lokale overheden houden.

Voor kinderen tussen 5 en 7 jaar (de leerplicht start in Denemarken pas op 7 jaar) zijn er de '*kindergarten classes*' ('bornehaveklasse') als voorbereiding op de lagere school. Ontwikkeling door spel staat hier centraal. De 'kindergarten classes' worden georganiseerd in de lagere school en deelname is gratis. Ongeveer de helft van de publieke scholen heeft een 'integrated school start'-programma.

Bovendien voorziet de wet in Denemarken dat een opvangplaats in de 'kindergartens' ter beschikking moet zijn binnen de drie maanden na indienen van een verzoek. Door de toenemende vraag naar opvang bestaan in een aantal gemeenten evenwel wachtlijsten. *Bijkomende investeringen* door lokale overheden dienen hieraan tegemoet te komen. Hierbij gaat opnieuw speciale aandacht naar kinderen uit risicogroepen (met name kansarmen, immigranten, kinderen uit gebroken gezinnen), waarvoor specifieke programma's worden opgezet.

Een andere uitdaging voor de toekomst bestaat in het op elkaar afstemmen van het systeem van dagopvang, het schoolsysteem en vrijetijdsinitiatieven. Vooral meer educatief werken in de 'kindergartens' staat centraal, onder het motto 'learning experiences in a caring environment'. Ook hervormingen in de opleiding van het personeel staan op het programma.

Daarnaast spoort de OECD aan tot een *meer sturende rol van de centrale overheid*, wat betreft de nationale doelstellingen voor 'early childhood and education', hoe deze doelstellingen moeten bereikt worden en op een gesystematiseerde manier moeten opgevolgd worden (OECD, 2001: 160-162).

Finland

Net zoals in Denemarken is het Ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid verantwoordelijk voor het nationaal beleid inzake kinderopvang. Het Ministerie wordt bijgestaan door een onderzoeksinstituut ('STAKES'). De meeste verantwoordelijkheid voor kinderopvang ligt sedert 1994 evenwel bij de gemeenten.

Het opvangsysteem in Finland is goed ontwikkeld en stabiel. Elk kind tussen 1 en 6 jaar (d.w.z. van het einde van het zwangerschapsverlof tot het begin van de lagere school) heeft onvoorwaardelijk recht op opvang [290]. De gemeenten hebben m.a.w. de *plicht* kinderopvang te voorzien voor

[289] Het is van belang er op te wijzen dat moeders in Denemarken bij de geboorte van een kind gedurende *28 weken* (7 maanden!) thuis kunnen blijven, waarbij hun loon voor 100% wordt doorbetaald. Voor mannen geldt hetzelfde gedurende 2 weken. Nadien kan men nog 26 weken bijnemen, waarbij men 60% van een werkloosheidsuitkering krijgt.

ieder kind tot 6 jaar dat hier nood aan heeft. (Buitenschoolse opvang valt niet onder deze verplichting, waardoor het aanbod inzake buitenschoolse opvang zeer beperkt is.)

Ouders kunnen evenwel een keuze maken tussen enerzijds een uitkering van de gemeente om zelf voor de kinderen te zorgen ('*home care allowance*' [291]) of om een (private) opvang naar keuze te betalen of anderzijds kinderopvang voorzien door de gemeente (slechts 5% van het aanbod zijn private voorzieningen).

Naast de gemeentelijke opvangvoorzieningen, de opvanggezinnen en de (beperkte) private initiatieven, zijn tevens *vrijwilligersorganisaties* betrokken bij kinderopvang (bv. de 'Lutheran Church'), in het bijzonder wat de buitenschoolse opvang betreft.

De bijdrage van ouders tot kinderopvang is beperkt en geplafonneerd (15% van de kosten; voor lagere inkomensgroepen is opvang gratis). De rest wordt gesubsidieerd door de staat of door lokale belastingen. Voor kinderen van 6 jaar is er gratis '*pre-school education*'.
Opvallend is tevens dat het opvangpersoneel in opvanggezinnen in Finland dezelfde *sociale rechten* heeft als het personeel in de gemeentelijke opvanginitiatieven.

Bovendien stimuleren en subsidiëren gemeenten onderzoek waarbij universitaire onderzoekers en opvangpersoneel in gezamenlijke *projecten* stappen.

Voor (de beperkt aanwezige) etnische minderheden worden – vooral in de hoofdstad - experimentele programma's opgezet.

Aandachtspunten voor de toekomst zijn: (1) rekening houden met mogelijke negatieve effecten van de verlengde uitkering voor ouders die zelf voor opvang instaan (moeilijkere herintreding moeders in arbeidscircuit, versterking stereotypen man-vrouw verhouding); (2) beperkte opvangvoorzieningen buiten de schooluren; (3) meer stabiele basis voor 'in-service training' (momenteel hangt dit sterk af van de interesse van de gemeenten); (4) continuering van de afstemming tussen Ministerie van Welzijn en Ministerie van Onderwijs; (5) centrale aandacht voor monitoring en kwaliteitsbewaking (OECD, 2001: 163-164).

Sprokkels uit andere landen

Ter afsluiting formuleren we nog een aantal interessante initiatieven, maatregelen of vormen van alternatieve bevoegdheidsverdelingen uit andere landen en regio's waaruit Vlaanderen inspiratie kan putten.

- Zo hebben in Noorwegen ook de *provincies of districten* een belangrijke rol in het kinderopvangbeleid. De bevoegdheid m.b.t. kinderopvang is verdeeld tussen drie beleidsniveaus: de *nationale overheid* (Ministerie van Kind- en Familieaangelegenheden, Departement Familieaangelegenheden, Kinderopvang en Gelijke Kansen) *coördineert* onder meer alle materies betreffende het jonge kind. Buitenschoolse opvang valt onder de bevoegdheid van het Ministerie van Onderwijs, Onderzoek en Kerkaangelegenheden. De *provinciale of districtsoverheid* [292] beheert en kent de nationale *subsidies* toe aan

[290] Kinderen beneden 1 jaar worden doorgaans opgevangen door hun ouders of informele opvang in de familie.
[291] De uitkering wordt gedurende 3 jaar voltijds verstrekt of gedurende 6 jaar deeltijds.

opvangvoorzieningen. Zij heeft tevens een *informerende* en *ondersteunende* rol naar de *gemeenten* uit de regio wat betreft het opvangbeleid en vragen die daar rond bestaan. Er bestaat een nationaal kader voor de 'kindergarten' met richtlijnen wat betreft waarden en objectieven, vereiste curricula en pedagogische benaderingen. De *gemeenten* op hun beurt vervullen voornamelijk een uitvoerende rol: zij bieden 47% van de 'kindergartens' aan en bereiken hiermee 58% van de kinderen die naar een kindergarten gaan. Zij – evenals de private voorzieningen - ontvangen hiervoor subsidies van de staat. Daarnaast hebben gemeenten evenwel de plicht om zelf *fondsen* te *creëren*, zowel voor gemeentelijke als voor private voorzieningen (OECD, 2001: 171-173).

- Ook in Portugal wordt het belang van het *intermediaire niveau* onderstreept. Een recentelijk ingezette decentralisatiebeweging maakt dat diverse beleids- en organisationele aspecten toevertrouwd zijn aan enerzijds de *gemeenten* en anderzijds de '*Regional Directorates of Education*' en de '*Regional Social Security Centres*'. Deze regionale instanties zijn verantwoordelijk voor het mogelijk maken van de implementatie van het nationaal opvangbeleid in de regio's. Om coördinatie te verzekeren werd in 1996 een 'Bureau for the Expansion and Development of Pre-school Eucation' opgericht dat de belangrijkste actoren inzake opvang samenbrengt, waaronder de 'National Association of Municipalities' (OECD, 2001: 174-175).
- In Zweden vervullen daarentegen de *gemeenten* een centrale rol. Het *Zweedse Ministerie voor Onderwijs en Wetenschap* is verantwoordelijk voor de doelstellingen, richtlijnen en het financieel kader van kinderopvang. De *gemeenten* op hun beurt hebben de plicht om voldoende opvangplaatsen te voorzien (voornamelijk kinderdagverblijven), de kwaliteit van de opvangvoorzieningen te bewaken en voldoende middelen te voorzien. Omwille van de verregaande decentralisatie hebben gemeenten echter de volledige controle over hoeveel zij spenderen aan kinderopvang, wat tot een diverse aanpak kan leiden. Het '*National Agency for Education*' is verantwoordelijk voor de algemene evaluatie, het verzamelen van data en het toezicht over de opvang op centraal en regionaal niveau (OECD, 2001: 176-178).
- In Italië tot slot wordt de nood onderkend van een *nationaal systeem* om te verzekeren dat iedere persoon die professioneel betrokken is bij de opvoeding van jonge kinderen op de hoogte wordt gebracht van *nieuwe opvattingen* en *innovaties* die binnen lokale programma's worden ontwikkeld. Dit impliceert m.a.w. dat op centraal niveau de informerende rol meer dient te worden opgenomen (OECD, 2001: 165-167).

Besluit

Deze buitenlandse voorbeelden illustreren verschillende beleidskeuzes. Daar waar onder meer in Denemarken een sterke decentralisering van het beleid inzake kinderopvang voorop staat (met een gedifferentieerde lokale aanpak tot gevolg), komt men in Nederland een beetje terug van deze idee en worden bepaalde aspecten van de opvang – in het bijzonder wat de afstemming met andere domeinen betreft – opnieuw meer gecentraliseerd. Vlaanderen bevindt zich momenteel tussen de twee: na jaren van sterk gecentraliseerd beleid op het niveau van de Gemeenschappen (met in Vlaanderen een centrale rol voor Kind en Gezin) komen momenteel de lokale besturen meer op de voorgrond met een coördinerende rol inzake de buitenschoolse opvang, welke in de toekomst verruimd zal worden naar kinderopvang in het algemeen.

[292] Noorwegen heeft 19 'counties' (districten of provincies) en 435 kommuner (gemeenten).

Aanbevelingen door de OESO-experten voor de verschillende landen betroffen de aandacht voor opvang van kinderen uit risicogroepen en het diversiteitsbeleid binnen de kinderopvang, de afstemming tussen opvanginitiatieven enerzijds en de kleuter- en lagere school en de monitoring en kwaliteitsbewaking.

De aandacht voor de opvang van kinderen uit risicogroepen en het diversiteitsbeleid binnen de kinderopvang vormt duidelijk een rode draad bij verschillende buitenlandse voorbeelden en verdient in de toekomst – ook in Vlaanderen - alle aandacht, rekening houdend met het toenemend aantal migrantenkinderen dat (in de nabije toekomst) een beroep doet of zal doen op opvangvoorzieningen.

De afstemming tussen opvanginitiatieven enerzijds en de kleuter- en lagere school anderzijds is een tweede belangrijk aandachtspunt, zowel op lokaal als op centraal niveau. De vraag die hierbij evenwel centraal staat is in welke mate de focus bij kinderopvang moet liggen op het 'zorgaspect' dan wel het 'educatieve aspect' of beiden, mede afhankelijk van de leeftijd van het kind.

Een derde aandachtspunt is monitoring en kwaliteitsbewaking van de kinderopvang, een aspect waar Vlaanderen een voorbeeldrol t.a.v. vele andere Europese landen kan spelen.

Samengevat

Tabel 14: Overzicht van de belangrijkste kenmerken

	Vlaanderen	Nederland	Denemarken	Finland
Centrale actor	Kind en Gezin (Vlaamse openbare instelling)	Gedeelde verantwoordelijkheid tussen: ■ nationale ■ provinciale ■ lokale overheden ■ diverse bijkomende actoren	■ Ministerie van Sociale Zaken ■ Lokale overheden (sterke decentralisatie)	■ Ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid, bijgestaan door onderzoeksinstelling ■ Lokale overheden
Toezicht op kinderopvang	Kind en Gezin	Nationale overheid	Lokale overheden	Lokale overheden
Subsidieverstrekker	■ Kind en Gezin ■ FCUD	■ nationale overheid ■ lokale overheid ('speelgroepen') ■ werkgevers (bedrijfscrèches, huren van 'company places')	■ lokale belastingen ■ subsidies centrale overheid	■ lokale belastingen ■ subsidies centrale overheid
Aanbieder kinderopvang	■ lokale overheden ■ non-profit organisaties ■ => mix publiek / privaat	■ private voorzieningen (profit en non-profit), publiek mee gefinancierd	■ publieke dienst, onder toezicht van lokale overheden	■ voornamelijk publieke voorzieningen (gemeente) ■ 5% privaat ■ daarnaast vrijwilligersinitiatieven (o.a. van de kerk)
Vormen	■ (gesubsidieerd versus privaat) ■ kinderdagverblijf ■ opvanggezin ■ buitenschoolse opvang	■ (gesubsidieerd) ■ kinderdagverblijf ■ opvanggezin ■ buitenschoolse opvang ■ speelgroepen	■ family day-care' (kommunal dagplaje) ■ center-based day-care (crèche, age-integrated centres and kindergartens) ■ onafhankelijke opvangvoorzieningen ■ kindergarten classes	■ kinderdagverblijven voorzien door de gemeente ■ opvanggezinnen ■ daarnaast 'play groups'

	Vlaanderen	Nederland	Denemarken	Finland
Bijkomende kenmerken	■ kostprijs kinderopvang grotendeels aftrekbaar van belastingen	■ kostprijs kinderopvang slechts gedeeltelijk aftrekbaar van belastingen	■ wet voorziet in beschikbaarheid opvangplaats binnen 3 maanden na verzoek ■ 'Danish language stumulation programme'	■ bijdrage van ouders tot kinderopvang is beperkt en geplafonneerd ■ opvangpersoneel opvanggezinnen dezelfde sociale rechten als personeel in gemeentelijke opvanginitiatieven
Aandachtspunten voor de toekomst	■ kinderopvang toegankelijk maken voor iedereen (i.h.b. kansarmen en migranten) ■ uitbreiding opvangaanbod ■ verbetering kwaliteit opvangaanbod ■ betere afstemming kinderopvang en onderwijs ■ verhoging status en opleidingsniveau opvangpersoneel ■ tewerkstelling migranten in opvangsector ■ multiculturele training op diverse niveaus	■ geïntegreerd kader van diensten ■ veralgemening experimentele projecten ■ loonsverhoging personeel ■ verbetering arbeidsvoorwaarden	■ investering in bijkomende opvangplaatsen ■ speciale aandacht voor kansarmen, migranten en kinderen uit gebroken gezinnen ■ afstemmen systeem van dagopvang, schoolsysteem en vrijetijdsinitiatieven ■ hervorming opleiding personeel ■ meer sturende rol van centrale overheid?	■ experimentele programma's voor etnische minderheden in hoofdstad ■ negatieve effecten van de verlengde uitkering voor ouders die zelf voor opvang instaan ■ opvangvoorzieningen buiten de schooluren ■ in-service training ■ continuering afstemming tussen Ministerie van Welzijn en Ministerie van Onderwijs ■ centrale aandacht voor monitoring en kwaliteitsbewaking
Zwangerschapsverlof etc.	■ moeder: 15 weken met loonbehoud, nadien mogelijkheid tot opnemen tijdskrediet (1 jaar op ganse loopbaan) ■ vader: ?	■ moeder: 16 weken met loonbehoud, nadien mogelijkheid tot onbetaald verlof, deeltijds, gedurende 6 maanden ■ vader: ?	■ moeder: 28 weken met loonbehoud, nadien mogelijkheid tot 26 weken met 60% van werkloosheidsuitkering ■ vader: 2 weken met loonbehoud	■ moeder: 18 weken, nadien mogelijkheid tot bijkomend 26 weken ouderschapsverlof met behoud van 60 à 70% van het loon + nadien geplafonneerd bedrag tot 3 jaar (voltijds) of 6 jaar (deeltijds) ■ vader: 3 weken, gedurende zwangerschapsverlof ouderschapsverlof

Relevante criteria

Zowel een grotere doelmatigheid die kon bereikt worden door de beleidsvoering te decentraliseren als het verhogen van het democratisch draagvlak waren belangrijke criteria voor de recente ontwikkelingen en het debat. We overlopen de verschillende criteria in volgorde van de stappen in de beleidscyclus: planning, beslissing uitvoering en evaluatie. We bespreken vooral de ontwikkelingen binnen de buitenschoolse opvang. De meer recente ontwikkelingen om deze principes uit te breiden over de ruime kinderopvang volgen dezelfde denkpiste namelijk het verder uitbouwen van de gemeentelijke rol waarvoor bovenstaande criteria gelden en het streven naar meer bestuurscoherentie door de coördinatie met andere beleidsplannen van de gemeente.

Planning

Coördinatie

Een betere coördinatie bij de planning vormde het hoofdargument om de gemeenten te betrekken bij de programmatie. Vooral i.v.m. de optie van een meersporenbeleid was coördinatie nodig en was een plaatselijke en neutrale instantie vereist.

Differentiatie

De grote verschillen voor wat betreft de opvang van gemeente tot gemeente, de autonomie van de plaatselijke aanbieders (scholen, particuliere opvangvoorzieningen …), de verscheidenheid van de vraag (bijvoorbeeld i.v.m. de aanwezigheid van scholen, bedrijven met ploegenarbeid …) droegen ertoe bij dat het inhoudelijk en organisatorisch onmogelijk was voor een hogere overheid een programmatie uit te werken. Wanneer men de kaart trok van het lokaal overleg was het evident de gemeenten als neutrale partij in te schakelen bij de organisatie ervan.

Effectiviteit

Effectiviteit of komen tot een oplossing op maat van de gemeente was een belangrijk criterium bij de uitwerking van het lokale overleg. Wat bracht men er van terecht? We bekijken enerzijds het uitgestippelde beleid en anderzijds ook de waarde van het lokale overleg als beleidsinstrument. We baseren ons op het oordeel van de provinciale ambtenaren.

Met betrekking tot het uitgestippelde beleid heeft ongeveer drie vierde van de gemeenten die een lokaal beleidsplan voltooiden, in mindere of meerdere mate een meersporenbeleid gerealiseerd (Ruelens, 1999). In een vierde van de gemeenten is eerder geen sprake van een meersporenbeleid. In alle gemeenten werden volgens de provinciale ambtenaren wel pogingen ondernomen om de verschillende vormen van buitenschoolse opvang te erkennen en bevestigen.

Met betrekking tot het lokale overleg zelf zien de provinciale ambtenaren dit in ruim drie vierde van de gemeenten als beleidsinstrument verder evolueren en in de andere niet.

Een zuiver administratief criterium om het resultaat van het lokale overleg te beoordelen, alhoewel ook gebaseerd op het oordeel van de provinciale ambtenaren, is de goedkeuring van het beleidsplan door de administrateur-generaal van Kind en Gezin. Een lokaal beleidsplan dient immers naast de goedkeuring van de gemeenteraad, ook de goedkeuring van Kind en Gezin te krijgen. Deze is gebaseerd op een advies van de betrokken provinciale ambtenaar. Het advies kan positief, negatief of voorwaardelijk zijn. Een goedkeuring van een lokaal beleidsplan houdt enerzijds een positieve appreciatie van het beleidsplan als document in, anderzijds ook een positieve inschatting van het lokale overleg als volwaardig orgaan binnen de gemeente. Binnen de steekproef werden twee derde van de voltooide beleidsplannen positief geadviseerd en in hun totaliteit goedgekeurd en werden aan de goedkeuring van de andere een derde een of meerdere voorwaarden gekoppeld.

Een ander meer formeel criterium om de kwaliteit van het lokale overleg in te schatten, is de graad van consensus waarmee het beleidsplan werd goedgekeurd. Zij is illustratief voor de representativiteit en de draagkracht van het uitgestippelde beleid. In negen op tien van de gemeenten werd het beleidsplan met eenparigheid van stemmen goedgekeurd.

Efficiëntie

Dit was niet een expliciet criterium doch het is evident dat het doorschuiven van de taak van de lokale beleidsplanning globaal genomen kostenefficiënter is dan alles vanuit een centraal niveau proberen te regelen.

Rechtsongelijkheid

Een lokale overheid kan gerichter en met een beter resultaat inspelen op plaatselijke problemen (bijvoorbeeld i.v.m. flexibele opvang …) dan een centrale overheid. Dit voordeel moet evenwel steeds afgewogen worden tegenover het nadeel van een kleinere schaal. In de regelgeving werd daarop geanticipeerd door aan Kind en Gezin een ondersteunende rol toe te bedelen. In bijna drie vierde van de gemeenten werd het ontwerp van het beleidsplan door Kind en Gezin begeleid (Ruelens, 1999). In twee derde van de gemeenten werden zelfs de vergaderingen mee voorbereid door de provinciale ambtenaar en in telkens bijna een derde van de gemeenten werd de behoefteanalyse en de kwaliteitsbeoordeling begeleid. In één op vijf gemeenten ging het ook om het concreet bijsturen van de vergaderingen. Motiveren van de partners was in 16% van de gemeenten noodzakelijk en controle op neutraal en democratisch verloop in 10%. Ook het begeleiden van het IBO-dossier werd in 7% van de gemeenten door de provinciale ambtenaar ondersteund.

De ondersteuning varieerde ook naar grootte van de gemeente. Een eerste vaststelling is dat in grote gemeenten meer ondersteuning werd gegeven op vergadertechnisch/groepsdynamisch vlak: controle op neutraal en democratisch verloop, bijsturen van de vergaderingen, motiveren van de partners, voorbereiding van de vergaderingen. Vervolgens was er ook een sterke begeleiding van het ontwerp van het beleidsplan. In kleinere gemeenten was de tussentijdse evaluatie van het beleidsplan dan weer belangrijker. Opmerkelijk doch logisch is dat de voorstudies rond de behoefte-inschatting in sterkere mate begeleid werden in kleinere gemeenten, mogelijk omdat die minder deskundigheid in huis hebben om dit te doen (Ruelens, 1999).

Studies van Kind en Gezin wijzen ook uit dat er witte vlekken zijn in het opvanglandschap. Kind en Gezin corrigeert deze door bij beslissingen over erkenningen en subsidiering van nieuwe plaatsen rekening te houden met de regionale spreiding.

Beslissing

Inspraak en participatie

Inspraak en participatie is belangrijk i.v.m. het meersporenbeleid. De betrokkenheid en het engagement van deze actoren en gebruikers in het overleg verhogen de slaagkans van de genomen beleidsopties. Het zijn immers deze actoren die ze later tot uitvoering zullen moeten brengen. Daardoor is er ook meer openheid en transparantie.
Via het lokale overleg wilde men alle lokale betrokkenen (aanbieders van kinderopvang zowel als gebruikers) rond de tafel krijgen. Het democratisch draagvlak is m.a.w. breder dan het gemeentelijk niveau en omvat ook scholen, het brede middenveld en particuliere aanbieders en gebruikers. In de regelgeving worden de genodigden bij naam genoemd: elke dienst voor opvanggezinnen en elk kinderdagverblijf werkzaam in de gemeente, particuliere opvanggezinnen en opvanginstellingen, gemeentebestuur, OCMW-bestuur, plaatselijk jeugdwerk, elk initiatief voor buitenschoolse opvang, gemeentelijke jeugddienst, elke basisschool in de gemeente, ouders via de BGJG, de gemeentelijke gezinsraad, de oudervereniging van de scholen, voorzitter (niet stemgerechtigd), Kind en Gezin (niet stemgerechtigd), secretaris (niet stemgerechtigd).

Niet steeds slaagt men er blijkbaar in deze groep samen te brengen. Vooral actoren uit de particuliere sector ontbreken soms (Ruelens, 1999). De grootte van de gemeente speelt hierbij een doorslaggevende rol in die zin dat grotere gemeenten het moeilijker hebben alle partners rond de tafel te krijgen. Een of meerdere partners zijn 'structureel' afwezig in meer dan de helft van de grote gemeenten, in bijna 1 op 10 van de middelgrote gemeenten en in geen van de kleine gemeenten.

Inspraak en participatie waren ook belangrijke motieven voor de partners, waaronder de gemeenten, om deel te nemen aan het lokale overleg (Ruelens, 1999).

Uitvoering

Eén loketfunctie: het toewijzen van de informatieopdracht die door het lokale overleg moet opgenomen worden.

Evaluatie

Het toewijzen van de evaluatie van de kwaliteit van de voorzieningen aan het lokale overleg bevordert de klantgerichtheid.

Besluit met betrekking tot de huidige verdeling van taken

Hoe kunnen we deze nieuwe taakverdeling beoordelen? Werkt het systeem? Zijn er betere verdelingen mogelijk? Waar moet er gesleuteld worden aan de regeling? Doordat men bij de uitbouw van de buitenschoolse opvang in een impasse was terechtgekomen is men het erover eens dat hogere overheden toch eigenlijk geen goed zicht kunnen hebben op de plaatselijke situatie en wordt het decentraliseren zelf van het beleid en de taak daarbinnen van de gemeenten niet echt meer in vraag gesteld. Wel wordt er gediscussieerd over het hoe van de regelgeving.

We baseren ons hier grotendeels op het evaluatierapport van het lokale overleg na enkele maanden werking opgemaakt door het HIVA (Ruelens L., 1999). Daarin werd het verloop van het lokale overleg zowel naar letter als naar geest van de regelgeving en werden de determinanten van het welslagen geïnventariseerd. We evalueren hier het overleg in eerste instantie t.a.v. de buitenschoolse opvang en in tweede instantie t.a.v. de mogelijkheid om het lokale overleg uit te breiden tot de bredere sector van de kinderopvang.

De gemeenten namen hun rol in het lokale overleg au sérieux (Ruelens, 1999). Dit blijkt in de eerste plaats uit de ruime vertegenwoordiging die zij binnen het lokale overleg kennen en gemiddeld 1 van de 5 deelnemers leveren. In twee derde van de gemeenten wordt ook een eigen ambtenaar vrijgesteld voor het secretariaat van het overleg. Enkele gemeenten waren tevens bereid hiervoor geld te investeren: een derde deed tegen betaling beroep op een externe organisatie om het lokale overleg logistiek te ondersteunen.

Ook met betrekking tot het resultaat waren de vertegenwoordigers van de gemeente positief: een ruime meerderheid oordeelde dat er een constructief gesprek over kwaliteit tot stand kwam en dat er stappen werden ondernomen om de kwaliteit van de buitenschoolse opvang te verbeteren.

Ook zien de gemeenten het lokale overleg verder evolueren en ziet twee derde het overleg rond de buitenschoolse opvang uitgroeien tot een overlegplatform waarin ook de dagopvang bekeken wordt. Zeer opmerkelijk is dat de aanbieders van voorschoolse opvang zelf hier allerminst vragende partij voor is.

Toch waren er ook een aantal wrijvingspunten bij de uitvoering:

- Gemeenten krijgen geen financiële compensatie voor de organisatie van het overleg (en de inzet van gemeentepersoneel, het inhuren van externe experten,…), alleen hulp in natura (onder de vorm van begeleiding van door de provinciale ambtenaren).
- De begeleidende rol van Kind en Gezin wordt soms ook op de korrel genomen aangezien er rolvermenging is met de rol als 'inspecteur' (via de erkenning van de IBO's). Uit enkele commentaren bij de enquête blijkt dat er een grote discrepantie is tussen het optreden van de provinciale ambtenaren als coach en het optreden van de inspectie van Kind en Gezin die nog een streng bureaucratisch inspectiemodel handhaaft. Provinciale ambtenaren op het terrein belichamen die dubbele rol en zitten hier enigszins tussen hamer en aambeeld. Een oplossing voor dit probleem kan gevonden worden in het verder afstemmen van het klassieke inspectiemodel op deze nieuwe rol die de Vlaamse overheid zich (overigens ook voor andere sectoren en voornamelijk i.v.m. het kwaliteitsdecreet) toemeet. Daarin staat de responsabilisering van de instellingen voorop en is de rol van de administratie eerder deze

van begeleider. Daartoe moet de inspecties een nieuw houvast geboden worden evenals een instrumentarium dat hen toelaat een meer constructieve evaluatie te maken.

- De organisatie van het lokale overleg in een grote gemeente, waar het aantal actoren heel hoog kan zijn, ligt niet voor de hand. In de eerste plaats blijkt het in grote gemeenten moeilijker om iedereen rond de tafel te krijgen en ook de praktische organisatie ligt er moeilijker. In grote gemeenten zien de provinciale ambtenaren het lokale overleg in mindere mate verder tot een beleidsinstrument evolueren dan in middelgrote en kleine gemeenten (Ruelens, 1999). Met betrekking tot het meersporenbeleid geven de provinciale ambtenaren aan dat een werkelijk meersporenbeleid enkel in middelgrote gemeenten gerealiseerd is en niet in grote en kleine gemeenten.

Door Kind en Gezin werd in 2000 een bevraging en een forum opgezet specifiek over de situatie in de grote gemeenten en de problemen i.v.m. het overlegproces (Verniest, 2001). De hierboven vermelde knelpunten kwamen hier terug: knelpunten m.b.t. de organisatie van het lokale overleg, m.b.t. het opmaken van het lokale beleidsplan (het behoefteonderzoek, een inventaris van het aanbod,…), m.b.t. het bepalen van de te nemen opties in het beleidsplan en m.b.t. de ondersteuning van het lokale overleg. I.v.m. dit laatste knelpunt wordt gesteld dat bij vele gemeenten een sterke vraag leeft zowel naar inhoudelijke ondersteuning als naar financiële omkadering.

Conclusies van de theoretische en empirische analyse

Inleiding

In de volgende paragrafen worden de conclusies van de theoretische en empirische analyse uit de hoofdstukken drie tot en met vier gepresenteerd. Er zal hierbij eerst worden ingegaan op een aantal algemene bestuurlijke aspecten en evoluties die belangrijke wijzigingen hebben teweeggebracht aan het bestuurlijke systeem. Vervolgens komen enkele factoren aan bod die de bestuurlijke organisatie vanuit de omgeving beïnvloeden. Een bestuurlijke organisatie bevindt zich immers in een omgeving en dient antwoorden te bieden op vragen en uitdagingen die vanuit de omgeving op de bestuurlijke organisatie afkomen. Tot slot komen de normatieve argumenten van de verschillende actoren in de bestuurlijke organisatie aan bod. Omwille van welke redenen menen zij dat bepaalde taken en bevoegdheden het best op een bepaald niveau worden uitgevoerd?

Algemeen

In het algemeen is er een trend naar een groter partnerschap zichtbaar in de bestuurlijke organisatie. Door toedoen van de opeenvolgende staatshervormingen kreeg de Vlaamse overheid een groot aantal bevoegdheden toegewezen. Al vlug ontstond er heel wat kritiek bij de lokale besturen op het centralistische optreden van de Vlaamse overheid. Naar aanleiding van deze kritiek werden er een aantal initiatieven genomen die zouden moeten leiden tot een bestuur waarbij de verschillende niveaus in partnerschap met elkaar zouden kunnen samenwerken. De oprichting van de Commissie Bestuurlijke Organisatie, het afsluiten van een pact met de gemeenten en OCMW's en een afsprakennota met de provincies zijn hier voorbeelden van. De vertaling van de algemene principes van het "besturen in partnerschap" naar de verschillende sectoren verliep echter problematischer. Zo zouden er bij het pact met de gemeenten en OCMW's een aantal sectorale addenda worden bijgevoegd waarin er voor elke sector specifiek zou worden nagegaan hoe het partnerschap in de praktijk moest worden omgezet. Deze sectorale bijlagen zijn echter nooit gefinaliseerd.

Alhoewel er geen sectorale initiatieven werden genomen naar aanleiding van het pact werden de lokale besturen wel als bestuursniveau "ontdekt". Het is hierbij van belang op te merken dat de gemeenten niet enkel als een niveau werden beschouwd dat het op het centrale niveau tot stand gebrachte beleid diende uit te voeren. Er is echter eerder sprake van een ontkoppeling van de beleidscyclus waarbij de gemeenten in de verschillende beleidssectoren bevoegdheden krijgen voor verschillende stukjes uit de beleidscyclus. Zo krijgen de gemeenten planningsbevoegdheden in het domein van de ruimtelijke ordening, staan zij in voor de coördinatie van het lokale woonbeleid en organiseren zij het lokale overleg in de kinderopvang. In de verschillende sectoren ontwikkelt zich dus een dynamiek die los staat van de initiatieven in de algemene Vlaamse bestuurlijke organisatie.

Toch blijft deze decentralisatie partieel: de gemeenten krijgen geen homogene bevoegdheidspaketten toegewezen. Er blijft controle vanwege de hogere overheid. Zo dienen bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening de gemeentelijke plannen in overeenstemming te zijn met de plannen van het Vlaamse niveau. De Vlaamse overheid krijgt door de decentralisatie als het ware een aantal nieuwe rollen: controlerend en ondersteunend optreden.

De planningsbevoegdheden van het lokale niveau kunnen echter ook worden beschouwd als een vorm van controle door de centrale overheid. Daar waar er vroeger gebruik werd gemaakt van regelgeving ter sturing van lokale overheden laat de centrale overheid de lokale besturen plannen opmaken. Deze plannen kunnen worden opgevat als een vorm van ex ante informatie voor het centrale niveau van het beleid dat de lokale besturen voor ogen hebben.

Een ander aspect dat verbonden is aan de toekenning van rollen aan de lokale besturen is de differentiatie tussen deze besturen. In Vlaanderen bestaan er immers grote verschillen tussen de gemeenten: niet elke gemeente heeft dezelfde bestuurskracht, kan hetzelfde pakket van taken aan. Toch is met dit feit weinig rekening gehouden met het toekennen (opleggen) van taken en bevoegdheden aan de gemeenten.

In tegenstelling tot de gemeenten krijgen de provincies in de verschillende geanalyseerde sectoren, op het beleidsveld van de ruimtelijke ordening na, geen nieuwe rollen toebedeeld. Enkel in het nieuwe decreet van 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening krijgen de provincies een duidelijke planningsbevoegdheid (provinciale structuur- en uitvoeringsplannen). Wel trachten de provincies zich op te werpen als ondersteuner, coördinator, regisseur en nemen zij taken op die door andere overheden niet worden opgenomen of claimen zij taken die wel reeds door andere overheden worden uitgeoefend.

Een laatste ontwikkeling die hier wordt vermeld is de zoektocht naar de “juiste” schaalniveaus. Zo is er vanuit de gemeenten een trend om een aantal beleidsproblemen aan te pakken via intergemeentelijke samenwerking, en ontstaat er in een aantal beleidsdomeinen (bijvoorbeeld huisvesting en werkgelegenheid) een debat over de juiste schaal om een bepaald probleem aan te pakken.

Invloeden en factoren vanuit de omgeving

Beleidsproblemen kunnen doorheen de tijd veranderen. Een beleidsprobleem kan worden beschouwd als de verhouding tussen een feitelijke situatie ten opzichte van de verwachtingen en de normen die de burgers over die situatie hebben. Indien de normen van de burgers niet gelijklopen met de feitelijke situatie is er sprake van een probleem. Deze opvatting brengt met zich mee dat beleidsproblemen kunnen wijzigen: er kunnen zich immers wijzigingen voordoen in de feitelijke situatie in de omgeving van de overheid. In het domein van de afvalstoffen kan men bijvoorbeeld worden geconfronteerd met een groeiende afvalberg. Echter ook de opvattingen en normen van burgers kunnen wijzigen. Wanneer burgers meer belang gaan hechten aan de milieuproblematiek heeft dit invloed op de beleidsproblemen in de ruimtelijke ordening en de afvalstoffen.

De overheid wordt niet enkel geconfronteerd met wijzigende problemen. Er is ook sprake van een toename van problemen waarbij er een optreden van de overheid wordt verwacht. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de overheid bijvoorbeeld met de opkomst van de verzorgingsstaat een groter pakket aan beleid en diensten op zich genomen. Hierdoor is er een zeer grote

en complexe bureaucratie ontstaan hetgeen allerhande problemen van beheersbaarheid met zich meebrengt.

Echter ook de vragen van burgers blijven toenemen. Er zijn groeiende noden en behoeften bij de burgers waarop de overheid moet trachten in te spelen. Een voorbeeld hiervan is de vergrijzing. De levensverwachting is in West-Europa enorm toegenomen hetgeen nieuwe noden en behoeften bij de burgers doet ontstaan.

Naast deze groeiende vraag vanwege de burgers is er tevens sprake van een particularisering van de vraag. De burger wenst geen uniforme oplossingen meer, maar een beleid dat is gesneden op maat van zijn specifieke situatie. Een voorbeeld hiervan is de bejaardenopvang: de bejaarde wil een op maat gesneden hulp, gaande van poetshulp thuis over de service-flats tot een opname in een verzorgingstehuis.

In de vraag vanwege de burger is er niet enkel sprake van een groeiende en geparticulariseerde vraag, maar ook van een geografische differentiatie. Voor het beleid betekent dit de nood aan gebiedsgerichte werking: het zoeken naar en inspelen op bepaalde gebieden waar vraag en aanbod een eigen dynamiek hebben.

Naast een groeiende vraag in de verschillende beleidsdomeinen wordt ook de integratie van verschillende beleidsdomeinen hoe langer hoe belangrijker. Een beleidsdomein kan niet langer worden beschouwd als volledig afgesloten van andere beleidsdomeinen. Om goede beleidseffecten te verkrijgen dient het beleid dat in de verschillende sectoren wordt gevoerd goed op elkaar te worden afgestemd.

Er doen zich ook wijzigingen voor bij de burgers zelf. De burger beschikt over toegenomen opleidingsmogelijkheden. Hierdoor is hij veel mondiger en kritischer geworden ten opzichte van de overheid. Door de toenemende massamedia wordt hij bovendien zeer snel geïnformeerd over het overheidsbeleid. De burger gaat hierdoor steeds hogere eisen stellen aan het overheidsoptreden.

De technologische vooruitgang is ook een factor die in heel wat terreinen voor wijzigingen in het overheidsbeleid zorgt. De overheid krijgt meer mogelijkheden. Een voorbeeld hiervan is het afvalstoffenbeleid: er is niet enkel sprake van een groeiende afvalberg, de overheid beschikt ook over een toegenomen kennis over het verwerken van afval. Ook in andere sectoren zijn er voorbeelden te vinden van technologische vernieuwingen. Zo gaat er de laatste jaren veel aandacht uit naar informatie- en communicatietechnologie (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening: plannen kunnen digitaal worden uitgewisseld tussen meerdere niveaus). Er ontstaan tevens nieuwe inzichten en methodieken in het voeren van beleid (nieuwe beleids- en beheersmethodieken, managementtechnieken enzovoort).

Niet enkel de overheid voorziet in allerhande diensten voor de burger. Ook allerhande (not-for-)profit-organisaties bieden allerhande diensten aan. Deze staan vaak in concurrentie met de overheid en eisen hun plaats op in de verschillende sectoren. De overheid ervaart een reële druk vanuit de markt. De overheid verkrijgt hierdoor ook een ander positie in de maatschappij. In bepaalde gevallen zal ze de andere, private, actoren moeten aansturen. De vraag blijft echter welke de rol van de overheid in de samenleving is, en hoe zij de andere actoren eventueel kan aansturen.

Naast de profit- en not-for-profit-organisaties kunnen er in elk beleidsveld nog een groot aantal organisaties aanwezig zijn die het beleid trachten te beïnvloeden. Voorbeelden hiervan zijn: werknemers- en werkgeversorganisaties, milieuorganisaties en andere belangenverenigingen. Deze kunnen invloed uitoefenen op het al dan niet decentraliseren van het beleid. Zo kan een vakbond voorstander zijn van centralisatie omwille van zijn eigen organisatiemogelijkheden of ter wille van transactiekosten: indien een beleid op centraal niveau kan worden afgedwongen geldt dit voor het hele grondgebied. Deze werkwijze is voor een vakbond veel interessanter dan wanneer er met iedere gemeente afzonderlijk onderhandeld dient te worden.

Normatieve argumenten van de actoren

Het is moeilijk om hier een alomvattende uiteenzetting te geven van de normatieve argumenten van de verschillende beleidsniveaus in alle sectoren. Hieronder worden dan ook slechts de algemene lijnen weergegeven.

Het Vlaamse niveau hecht in de beleidsvoorbereiding een groot belang aan het gelijkheidsbeginsel. Het Vlaamse niveau zou algemeen sturend moeten optreden, een kader moeten scheppen waarbinnen de decentrale besturen hun beleid kunnen voeren. Het lokale niveau is van belang om te voorzien in een gedifferentieerd beleid en het coördineren van alle actoren op het lokale niveau. Binnen het centraal bepaalde kader zouden de gemeenten een beleid moeten voeren aangepast aan de concrete lokale situatie. In het werkgelegenheidsbeleid wordt in deze context een onderscheid gemaakt tussen de conceptuele en operationele regie. Conceptuele regie houdt het scheppen van het kader in, het uitzetten van de strategische lijnen door de centrale, Vlaamse overheid. De operationele regie is er ter uitvoering van de in de conceptuele regie gestelde doelen. Hierbij zou er voor de lokale overheden enige beleidsruimte moeten zijn om het Vlaamse beleid aan te passen aan de specifieke lokale situatie.

Voor wat betreft de beleidsuitvoering halen de verschillende niveaus ook een aantal argumenten aan ter verdediging van een bepaalde taak- en bevoegdheidsverdeling. Het belang van het centrale niveau zou hier voornamelijk bestaan uit het kunnen aanbieden van een universele basisdienstverlening aan alle inwoners van Vlaanderen en het beschermen van het beginsel van rechtsgelijkheid. De lokale overheden zijn bij de uitvoering van het beleid van belang omwille van de loketfunctie die ze kunnen uitoefenen en de bereikbaarheid en toegankelijkheid voor de burger.

De provincies halen verschillende argumenten aan om bepaalde taken naar zich toe te trekken. Deze verschillen enigszins naargelang de verschillende sectoren. De provincies claimen een aantal bevoegdheden omwille van de efficiëntie en schaal. Voor een aantal zaken menen de provincies immers dat zij de, democratisch gelegitimeerde, schaal zijn waarop een aantal taken en bevoegdheden op een bedrijfseconomisch meer efficiënte manier kunnen worden uitgeoefend. De provincies menen ook een rol te kunnen vervullen wanneer andere overheden bepaalde taken niet opnemen. Verder zien zij zichzelf als ondersteuner, facilitator en coördinator van het lokale niveau en als streekgericht regisseur. Hierbij gaan zij uit van de stelling dat er tussen het Vlaamse centrale niveau en de gemeenten nog een niveau aanwezig dient te zijn dat de gemeenten ondersteunt in het toepassen van de Vlaamse beleidsregels.

Methodologie voor een kerntakendebat

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een methodologie voorgesteld die gehanteerd kan worden in een kerntakendebat. De verschillende criteria en hun structurering resulteren uit de voorgaande hoofdstukken. Eerst zal er worden ingegaan op de keuze en structurering van de criteria. Vervolgens wordt de methodologie uitgebreid voorgesteld. In een laatste paragraaf volgt nog een woordje uitleg over de toepassing van de methodologie.

In de bijlagen bevinden zich enkele toepassingen van de methodologie (bijlagen 2-6). Deze toepassingen gebeurden aan de hand van een eerdere versie van de methodologie die in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd. Deze oorspronkelijke methodologie is ook in de bijlagen opgenomen (bijlage 1).

Criteria en hun structurering

De verschillende criteria die uit de theoretische beschouwingen werden afgeleid werden in enkele sectoren getoetst aan de bestuurlijke praktijk. Door middel van deze toetsing werd het mogelijk de relevantie van de criteria voor de bestuurlijke praktijk na te gaan, de criteria wat beter te omschrijven of nieuwe criteria bij te voegen.

Naast de zoektocht naar geschikte criteria dient er ook enige structuur in deze criteria te worden aangebracht. In de methodologie komt dit tot uiting door de criteria in verschillende niveaus te verdelen. Op een eerste niveau worden de criteria gegroepeerd die gehanteerd kunnen worden om verschillende taken en bevoegdheden te verdelen over de verschillende bestuurlijke niveaus. Hierbij wordt er een onderscheid gemaakt tussen criteria voor beleidsvoorbereidende taken en beleidsuitvoerende taken.

Voor wat betreft de beleidsvoorbereiding wordt er bovendien nog een onderscheid gemaakt tussen strategische en operationele beleidsvoorbereiding. Onder strategische beleidsvoorbereiding wordt hier de beleidsvoorbereiding verstaan waarin de algemene beleidslijnen voor de toekomst worden uitgezet. Het gaat om een beleidsvoorbereiding gericht op langere termijn. Operationele beleidsvoorbereiding gebeurt ter uitvoering van de in de strategische beleidsvoorbereiding gestelde doelen. Het kan hier dus gaan om specifieke plannen op korte termijn of om normering.

Het onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering kan enigszins arbitrair overkomen. Het vloeit voort uit de bevindingen van de onderzoeksgroep in de verschillende beleidsdomeinen. Toch is dit onderscheid in de praktijk vaak moeilijk aan te houden. De verschillende fasen van de beleidscyclus volgen elkaar immers niet altijd keurig sequentieel op.

Vaak lopen de verschillende fasen door elkaar. Ook de opdeling van de beleidsvoorbereiding naar strategische en operationele beleidsvoorbereiding kan in de praktijk wel eens moeilijkheden geven. Het is niet zo evident om een haarscherpe grens te trekken tussen beide vormen van voorbereiding. Desalniettemin worden deze begrippen hier gehanteerd om de criteria op een overzichtelijke manier te structureren.

Op het tweede niveau van de methodologie is er een tweede set van criteria. Deze criteria worden niet meer gehanteerd om taken en bevoegdheden te verdelen, maar om de bestuurlijke organisatie die op het eerste niveau werd bekomen te evalueren. Bovendien zijn er op dit niveau enkele finale toetsingscriteria. De verdeling van taken en bevoegdheden zal worden beoordeeld op zijn functionaliteit en haalbaarheid.

Tot slot van de methodologie is er nog een derde niveau. Op dit derde niveau bevindt zich een set van criteria waarmee er over verschillende (deel)domeinen heen kan worden gekeken. Indien aan de hand van de methodologie een bepaalde taakverdeling wordt beargumenteerd voor een deeldomein in een bepaalde sector is het immers van belang dat er een zeker afstemming bestaat tussen de taakverdelingen in de verschillende deeldomeinen.

Methodologie

Niveau I

Op het eerste niveau worden er zowel voor de beleidsvoorbereiding als voor de beleidsuitvoering een aantal mogelijk bestuurlijke arrangementen weergegeven. Aan de hand van de verschillende criteria zou het mogelijk moeten zijn voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering afzonderlijk tot één of meerdere gewenste bestuurlijke arrangementen te komen.

Het onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering is enigszins arbitrair. Het vloeit voort uit de bevindingen door de onderzoeksgroep in een aantal beleidsdomeinen. Toch is het zo dat in de praktijk dit onderscheid van moeilijk te behouden is. De verschillende fasen van de beleidscyclus volgen elkaar immers niet altijd keurig sequentieel op. Vaak lopen de verschillende fasen door elkaar, en ontstaat er doorheen de tijd toch een bepaald beleid.

De verdeling van taken kan op verschillende manieren gebeuren. Er is sprake van een continuüm met twee polen waarbij er aan de ene pool een absolute centralisatie is en aan de andere een absolute decentralisatie. Tussen deze twee extremen in zijn er vele mogelijke vormen van bestuurlijke organisatie. Het is belangrijk op te merken dat het begrip ‘subcentraal’ niet wordt gerelateerd aan een bepaald beleidsniveau. Het wordt hier abstract gebruikt en verwijst niet naar gemeenten of provincies. Evengoed kan er worden gedacht aan andere schaalniveaus.

Bestuurlijke arrangementen

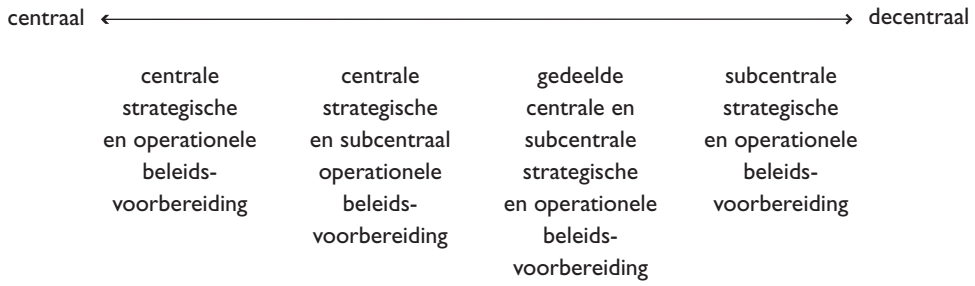
Beleidsvoorbereiding

Voor wat betreft de beleidsvoorbereiding wordt er een onderscheid gemaakt tussen strategische en operationele beleidsvoorbereiding. Onder strategische beleidsvoorbereiding wordt

hier de beleidsvoorbereiding verstaan waarin de algemene beleidslijnen voor de toekomst worden uitgezet. Het gaat om een beleidsvoorbereiding gericht op langere termijn. Operationele beleidsvoorbereiding gebeurt ter uitvoering van de in de strategische beleidsvoorbereiding gestelde doelen. Het kan hier dus gaan om specifieke plannen op korte termijn of om normering.

Voor de beleidsvoorbereiding kan het volgende continuüm worden opgesteld dat hier verder wordt besproken:

Figuur 6: Continuüm beleidsvoorbereiding

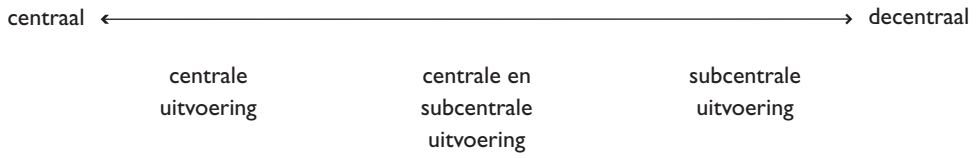


- Centrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding: het centrale niveau staat in voor zowel de strategische als de operationele beleidsvoorbereiding.
- Centrale strategische beleidsvoorbereiding en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding: de algemene strategische langetermijnplanning wordt door het centrale niveau gedaan, terwijl het subcentrale niveau instaat voor de operationele planning, het omzetten van de langetermijnplanning in concrete regelgeving of uitvoerbare plannen op korte termijn.
- Gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele planning: zowel de centrale als de subcentrale overheden staan in voor de strategische en de operationele planning. Hierbij zijn er verschillende vormen mogelijk. Zo kunnen de verschillende niveaus in partnerschap optreden en gezamenlijk één strategisch of operationeel plan opstellen. Een andere mogelijkheid is dat door verschillende niveaus een eigen strategische en operationeel plan wordt opgesteld. Bij deze laatste mogelijkheid is het wel belangrijk dat er een duidelijke verhouding tussen de verschillende plannen wordt afgesproken.
- Subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding: de subcentrale overheden staan in voor zowel de strategische als operationele beleidsvoorbereiding.

Beleidsuitvoering

Voor de beleidsuitvoering kan het volgende continuüm worden weergegeven:

Figuur 7: Continuüm beleidsuitvoering



- Centrale uitvoering: de uitvoering gebeurt uitsluitend door de centrale overheid.
- Centrale en subcentrale uitvoering: de uitvoering gebeurt zowel door de centrale als de subcentrale overheid.
- Subcentrale uitvoering: de uitvoering gebeurt uitsluitend door de subcentrale overheden.

De verschillende mogelijke arrangementen voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering kunnen in alle mogelijke vormen met elkaar worden gecombineerd.

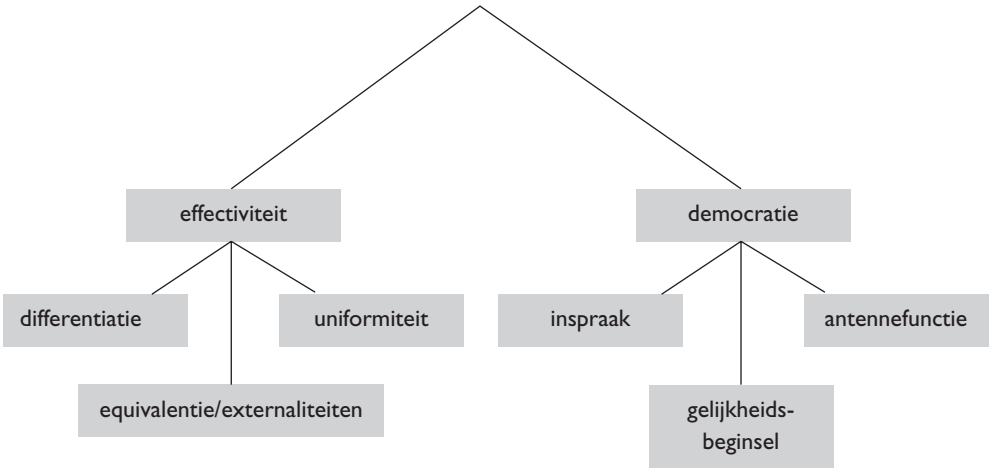
Criteria

Na de verschillende mogelijke taakverdelingen te hebben behandeld worden hier vervolgens de criteria behandeld volgens dewelke kan worden gekozen voor een bepaalde taakverdeling. Voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering is er een verschillende set van criteria. De criteria worden eerst schematisch weergegeven in een doelboom om ze vervolgens een voor een te bespreken. Hierbij wordt er per criterium een omschrijving gegeven van het criterium en enkele vragen die de toepassing van het criterium kunnen vergemakkelijken.

Beleidsvoorbereiding

De criteria die van toepassing zijn op de beleidsvoorbereiding op het niveau 1 kunnen worden samengevat in de volgende figuur:

Figuur 8: Criteria beleidsvoorbereiding



Differentiatie

- Omschrijving: Het criterium differentiatie duidt op de mogelijkheid om een grotere beleidseffectiviteit te bereiken door beter in te spelen op feitelijke situaties die zich in een bepaald gebied voordoen. Vele beleidsproblemen doen zich immers niet over het gehele grondgebied voor op dezelfde manier, of in dezelfde intensiteit. Het is dan ook noodzakelijk dat er voor gebieden waar er zich een specifiek probleem stelt, een specifiek voor het betreffende gebied beleid kan worden gevoerd. In deze context kan ook worden verwezen naar de zogenaamde 'gebiedsgerichte werking'. Het gaat hierbij niet zozeer om in te spelen op de vraag van één specifieke burger, maar op de vragen en noden van bijvoorbeeld een regio

- Vragen: Treden er binnen het grondgebied verschillen op in aard (vb. specifieke vraag of aanbod van arbeid) of intensiteit (vb. hoger of lager percentage in werkloosheid) van het beleidsprobleem waarvoor het beleid wordt gevoerd? Kunnen deze naar een geografisch gebied worden afgebakend? Indien deze vragen niet kunnen worden beantwoord: welke informatie heeft u nodig om ze wel te kunnen beantwoorden?

- Commentaar: Het criterium differentiatie staat in verhouding tot het volgende criterium: uniformiteit. Indien differentiatie betekent dat er voor specifieke gebieden een specifiek beleid gevoerd dient te worden, heeft dit implicaties voor de wijze waarop het criterium uniformiteit wordt ingevuld.

Uniformiteit

- Omschrijving: Uniformiteit duidt op de noodzaak bepaalde minimale/maximale normen voor een bepaald grondgebeid in acht te nemen. Een voorbeeld hiervan is het halen van een milieunorm. Het criterium uniformiteit hoeft niet noodzakelijk in tegenstelling te zijn met het criterium differentiatie. Het kan immers voorvallen dat, om een bepaalde norm over een geheel grondgebied te halen, er in verschillende gebieden en verschillend beleid gevoerd dient te worden.

- Vragen: Zijn er bepaalde minimale/maximale normen die er in een bepaald grondgebied moeten worden gehaald? Voor welke geografisch gebied zouden deze moeten gelden?

- Commentaar: Het criterium uniformiteit kan op verschillende manieren worden ingevuld. Bij het vorige criterium werd reeds vermeld dat er een bepaalde verhouding aanwezig is tussen de criteria differentiatie en uniformiteit. Indien het belang van differentiatie wordt erkend heeft dit gevolgen voor de manier waarop het criterium uniformiteit wordt ingevuld. Vaak wordt onder uniformiteit het voeren van eenzelfde beleid over een geheel grondgebied verstaan. Dit leidt ertoe dat een centrale overheid op bepaalde handelingen van lokale overheden een specifieke norm gaat kleven. Een voorbeeld uit de ruimtelijke ordening: om een grotere verdichting te bekomen legt de centrale overheid een minimumnorm van 25 woningen per hectare op. De vraag is hier echter of deze manier van werken wel een voldoende mate van differentiatie toelaat. Vaak wordt er door de lokale besturen immers enkel naar gestreefd de opgelegde norm te halen, en is deze norm geen garantie voor een kwaliteitsvol beleid aangepast aan de specifieke situatie. Een andere manier van omgaan met uniformiteit is het voorzien van een kader of proces. Hierin wordt de kwaliteit dan bewaakt door het proces zelf, niet door een bepaalde 'output-norm' in te stellen. Een voorbeeld hiervan is het voorzien van betere opleidingen van ambtenaren (vb. de instelling van een stedenbouwkundig ambtenaar in het decreet van 1999 op de ruimtelijke ordening) of het voorzien van inspraak en advies. Toonen meent echter dat zulk een 'procesmatig sturen op kwaliteit' door velen als moeilijk wordt ervaren omdat men liever vasthoudt aan duidelijke opgelegde regels.[293] In een juridische omgeving lijkt het procesmatig benaderen van kwaliteit inderdaad moeilijk. Hoe moet hier de rechtszekerheid worden gegarandeerd? Er dient inderdaad een evenwicht te worden gevonden tussen rechtszekerheid en flexibiliteit.

Equivalentieregel

- Omschrijving: De equivalentieregel houdt in dat de effectiviteit van beleid wordt gemaximaliseerd wanneer de baten, kosten en beslissingsbevoegdheid van een bepaald beleid samenvallen. Een klassiek voorbeeld hiervan is een zwembad dat wordt uitgebaat door de provincie en waarvan de kosten dus verspreid liggen over alle inwoners van de provincie. Wanneer nu dit zwembad slechts wordt gebruikt door de burgers die in een straal van maximum tien kilometer rond het zwembad wonen liggen de baten en kosten van het publieke goed niet samen. Voor de beleidsvoorbereiding is het hier ook van belang dat het planningsgebied samenvalt met het baten- en kostengebied. Een voorbeeld in het domein van de ruimtelijke ordening is de haven van Antwerpen. De baten en kosten van de haven van Antwerpen reiken verder dan de stad of zelfs de provincie Antwerpen. Ook bij verkeersinfrastructuur vindt men hetzelfde probleem terug: (water)wegen worden ingedeeld in een aantal categorieën naargelang het mogelijke gebruik.

- Vragen: Kan u de baten en kosten van het beleid definiëren? Vallen de baten en kosten samen in een bepaald geografisch gebied? Ligt hier ook de beslissingsbevoegdheid?

[293] Toonen Th.A.J., *Bestuurlijke kerntaken en de kwaliteit van bestuur*, Paper gepresenteerd op het Derde Congres Lokale en Provinciale Politiek, Gent, R.U.G., Vakgroep Politieke Wetenschappen, Woensdag 20 maart 2002.

Externaliteiten

- In het geval van externaliteiten wordt er verwezen naar een beleid dat door een bepaalde overheid wordt gevoerd en dat een positief of negatief effect heeft op een andere overheid (vb. naburige gemeente). De beleidseffectiviteit wordt steeds vergroot door alle externaliteiten te internaliseren. Hiervoor kan het optreden van een andere overheid (vb. centrale) noodzakelijk zijn. Een klassiek voorbeeld hiervan is het plaatsen van een waterzuiveringsstation. Indien een gemeente die aan een rivier gelegen is een waterzuiveringsstation plaatst draagt zij hiervan alle kosten. De voordelen van deze waterzuivering strekken zich echter ook uit tot de gemeenten die stroomafwaarts gelegen zijn.

- Vragen: Doen er zich effecten van het beleid voor buiten de geografisch afgebakende besturen?

Gelijkheidsbeginsel

- Omschrijving: Bij het voeren van een beleid kan het van belang worden geacht aan alle inwoners van een bepaald gebied gelijke mogelijkheden te verschaffen. De klemtoon ligt hier op de gelijke mogelijkheid van iedere burger om van een bepaalde dienstverlening of infrastructuur gebruik te maken.

- Vragen: Vormt het aanbieden van gelijke mogelijkheden aan alle burgers een belangrijk criterium? Door welk bestuurlijk arrangement wordt dit criterium het beste gewaarborgd?

- Commentaar: Het criterium gelijkheid is vaak moeilijk te interpreteren. Vooral in beleidsdomeinen waar er maatschappijsturend wordt opgetreden. Hier kan het immers noodzakelijk zijn dat bepaalde burgers geen gelijke output verkrijgen. Een andere zaak is echter het rechtvaardigheidsbeginsel. Indien een burger geen gelijke output krijgt, betekent dit niet dat hij daardoor onrechtvaardig behandeld wordt.

Democratische legitimatie

- Omschrijving: Vaak is er in een beleid sprake van de afweging van verschillende belangen. In onze democratie wordt een afweging van belangen als legitiem beschouwd indien dit door een rechtstreeks verkozen orgaan gebeurd (vb. parlement, provincie- en gemeenteraad).

- Vragen: Is er in het beleid nood aan een democratische legitimatie?

- Commentaar: De Rynck meent dat door de rechtstreekse verkiezing van politici aan deze politici een brede legitimiteit wordt gegeven om voor een afgebakend territorium een integrale afweging te maken tussen de belangen van verschillende sectoren. Maes spreekt over de identiteit van een bepaalde bevolkingsgroep. In deze visie dient er mogelijkheid tot politieke besluitvorming te zijn indien er zich in vb. een gemeente een eigen identiteit ontwikkeld heeft ten opzichte van een andere gemeente. Er dient een politieke stem aan deze identiteit te worden gegeven. Toch kan er nog een en ander gezegd worden over deze vorm van democratische legitimatie. Er is reeds duidelijk aangetoond dat de grootste macht

niet meer bij de verkozen organen ligt.[294] Vaak komt het beleid tot stand buiten de verkozen organen om. Wat is bijvoorbeeld de democratische legitimiteit van een beleid dat haast volledig op het niveau van een kabinet tot stand komt? De twijfel aan de legitimiteit van de onrechtstreekse democratie leidde tot een aantal initiatieven die de burger dichter bij het beleid zouden moeten betrekken. Dit komt tot uiting in het volgende criterium.

Deelneming

- Omschrijving: Deelname van de burger aan de totstandkoming van het beleid kan van belang worden geacht om bij de planning van het beleid een beleid op maat tot stand te kunnen brengen, en om een groter draagvlak voor het beleid te creëren bij diegene voor wie het beleid is bestemd.

- Vragen: Is er nood aan deelname van de burger aan de totstandkoming van het beleid? Op welk niveau kan de deelname het best worden georganiseerd? Door welk bestuurlijk arrangement kan de deelname het beste tot zijn recht komen?

- Commentaar: Met deelname aan het beleid wordt hier nog iets verder gegaan dan de klassieke opvattingen over inspraak en participatie. Vaak kwamen besturen met deze laatste begrippen niet verder dan het organiseren van een referendum over een bepaalde beleidsoptie op een hoorzitting. Deze inspraakmogelijkheden bleken tevens slechts een bepaald publiek aan te trekken. Hierbij kan ook nog de vraag worden gesteld of de inspraak niet louter het vergroten van een draagvlak is bij bepaalde belangengroeperingen, zodanig dat deze na het nemen van de beslissing niet zullen protesteren. Bij deelname van de burger aan het beleid wordt hier verwezen naar een interactieve beleidsvoering. De burger moet in deze visie blijvend betrokken worden bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid.

Antennefunctie

- Omschrijving: De antennefunctie duidt op de nood aan kennis over veranderende feiten en noden in de omgeving van de overheid. De vraag die hierbij gesteld kan worden is welk overheidsniveau het best in staat is om snel veranderende noden en behoeften in de maatschappij te detecteren.

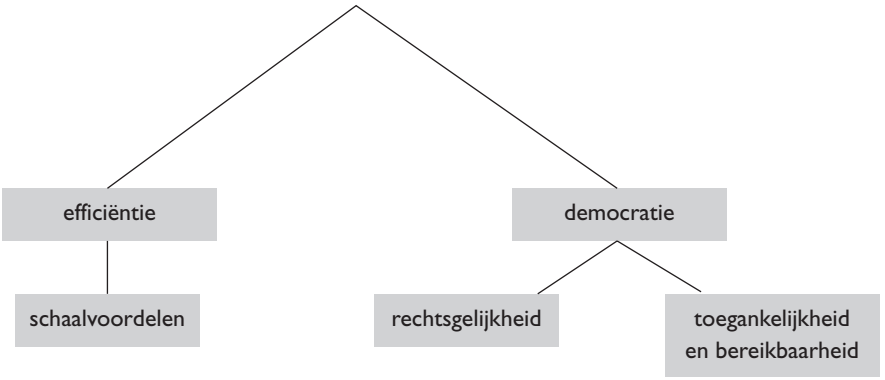
- Vragen: Is een antennefunctie van belang? Door welk arrangement kan de antennefunctie het best worden toegepast?

Beleidsuitvoering

De criteria die van toepassing zijn op de beleidsuitvoering worden in het volgende schema samengevat:

[294] Dewachter W., *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, Acco, 1995, 383 p.

Figuur 9: Criteria beleidsuitvoering



Schaalvoordelen

- Omschrijving: Schaalvoordelen in de strikt economische zin duiden op het bestaan van een afnemende gemiddelde kost bij de productie van een goed. Om op een zo voordelig mogelijke manier en efficiënte manier in het goed te voorzien is het dus aangeraden om die productiehoeveelheid te vinden waarbij de gemiddelde kost het laagst is.

- Vragen: Gaat het beleid gepaard met schaalvoordelen? Op welk niveau kan het er aan de laagst mogelijke gemiddelde kost worden gewerkt? Welke informatie is er nodig om de juiste schaal te bepalen?

Rechtsgelijkheid

- Omschrijving: Onder rechtsgelijkheid wordt de gelijke behandeling in een administratieve procedure verstaan van personen die zich in een gelijke situatie bevinden. Indien een beleid wordt gedecentraliseerd is het mogelijk dat de rechtsgelijkheid van de Vlamingen wordt aangetast omwille van het feit dat een burger uit de ene gemeente anders wordt behandeld dan een burger uit een andere gemeente, ondanks het feit dat zij zich in dezelfde situatie bevinden. Van belang is hier het onderscheid te zien tussen het criterium 'rechtsgelijkheid' en het criterium 'gelijke mogelijkheden'. Het criterium rechtsgelijkheid verwijst nadrukkelijk op de procedure, terwijl het criterium gelijke mogelijkheden verwijst naar een effectief gelijke uitkomst van het beleid voor elke burger.

- Vragen: Is de rechtsgelijkheid van belang in de uitvoering? Op welk niveau kan de rechtsgelijkheid het best worden gegarandeerd?

Toegankelijkheid en bereikbaarheid

- Omschrijving: Indien de beleidsuitvoering met een bepaalde dienstverlening, een contact van de burger met de uitvoerende administratie inhoudt, is de toegankelijkheid en bereikbaarheid een belangrijk criterium van klantgerichtheid. Hiermee wordt enerzijds verwezen naar de noodzaak dat de burger weet waar hij de dienstverlening kan verkrijgen en anderzijds naar de bereikbaarheid van de dienstverlening (vb. afstand die hij moet afleggen).

- Vragen: Is de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van belang voor de dienstverlening? Kan de bereikbaarheid en toegankelijkheid verbeterd worden indien de dienstverlening door een ander niveau wordt georganiseerd (vb. door verminderde afstand)?

- Commentaar: De toegankelijkheid en bereikbaarheid kan echter niet enkel in termen van overheidsniveaus worden gevoerd. Even belangrijk is bijvoorbeeld de manier waarop de burger wordt geholpen. Vaak zijn ambtenaren niet voldoende opgeleid om burgers op een klantvriendelijke manier te woord te staan. Een bestuur gaat er wel eens van uit dat er voor de beleidsvoorbereiding hoogopgeleide ambtenaren noodzakelijk zijn, maar dat dit niet het geval is voor de beleidsuitvoering, bijvoorbeeld voor loketpersoneel. Een goede opleiding van het loketpersoneel is echter ook een noodzakelijke voorwaarde om tot een goede toegankelijkheid van een overheidsdienst te komen.

Correctiemechanismen

Aan de hand van de voorgaande criteria kan worden gekozen voor een bepaald bestuurlijk arrangement, een bepaalde verdeling van taken en bevoegdheden. Hierbij is het van belang op te merken dat de criteria niet allemaal in dezelfde richting zullen wijzen. Terwijl het ene criterium zal pleiten voor een grotere centralisatie, kan een ander pleiten voor een grotere decentralisatie. Wanneer er dus wordt gekozen voor een bepaalde verdeling van taken en bevoegdheden zal er niet tegemoet gekomen worden aan een aantal criteria. Dit probleem kan worden opgelost door het inbouwen van een aantal correctiemechanismen. Deze mechanismen kunnen ervoor zorgen dat, alhoewel het bestuurlijk arrangement als zodanig niet voldoet aan een aantal criteria, deze criteria toch kunnen worden gewaarborgd. Hieronder volgen enkele voorbeelden van mogelijk te hanteren correctiemechanismen:

Differentiatie:

- Deconcentratie: De centrale overheid kan zelf diensten deconcentreren. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen externe en interne deconcentratie. Bij interne deconcentratie wordt er een delegatie of de toekenning van beslissingsbevoegdheden begrepen aan ambtenaren die zijn verbonden aan het centrale bestuur. Deze ambtenaren werken echter nog steeds in de hoofdplaats van het land of gewest. Onder externe deconcentratie wordt het geven van beslissingsbevoegdheden verstaan aan ambtenaren die verblijven in buitendiensten van het centraal bestuur.
- Spreiding van overheidsdiensten: diensten van het centrale bestuur kunnen over het grondgebied worden verspreid. Dit hoeft echter niet noodzakelijk gepaard te gaan met het toekennen van beslissingsbevoegdheden aan de ambtenaren. Indien dit wel gebeurd spreekt men over externe deconcentratie (zie boven). Indien men overgaat tot deconcentratie of spreiding van overheidsdiensten blijft er wel het probleem dat de inspraak niet op hetzelfde niveau wordt georganiseerd dan het niveau waarop zich het beleidsprobleem stelt.
- Functionele decentralisatie: diensten kunnen functioneel worden gedecentraliseerd. Het grote verschil met de territoriale decentralisatie ligt uiteraard in de democratische legitimatie.
- Advisering vanuit de lagere overheden

Uniformiteit:

- Toezicht: er kunnen allerhande vormen van toezicht georganiseerd worden vanwege de ene op de andere overheid. Het kan gaan om toezicht ex ante (vb. een overheid moet een beslissing laten goedkeuren alvorens deze rechtskracht heeft) tot toezicht ex post (vb. een toezicht achteraf op de behaalde resultaten).
- Regulering: een overheid kan een aantal regels opstellen waarmee de bewegingsvrijheid van een andere overheid wordt ingeperkt.
- Heffingen/boetes/subsidies: Een overheid kan incentives creëren voor een andere overheid om deze aan te zetten een gewenste richting in te slaan of te volgen.
- Overlegfora: er kan overleg worden gepleegd tussen de verschillende overheden om de neuzen in dezelfde richting te krijgen.
- Convenants: door middel van convenants kan er ook worden gestreefd naar een uniformiteit waar nodig.
- Advisering: door middel van advisering kan een hogere overheid een andere (lagere) overheid ertoe aanzetten een bepaalde weg te volgen.

Externaliteiten:

- Boetes/subsidies: indien beleid gepaard gaat met externaliteiten wil dit zeggen dat een beleid gevolgen heeft (er met andere woorden baten of kosten zijn) voor een andere overheid dan degene die het beleid voert. Als voorbeeld kan de problematiek van de centrumsteden worden gegeven: deze hebben bepaalde kosten terwijl er burgers uit omliggende gemeenten de baten van opstrijken. Dit kan worden gecorrigeerd door het heffen van belastingen of uitkeren van subsidies. Er kan bijvoorbeeld een bepaald bedrag worden uitgekeerd aan de centrumsteden om net die kosten te dekken waar ze de baten niet van hebben (dit probleem wordt in de praktijk ook zo opgelost door het gemeentefonds).

Gelijkheidsbeginsel:

- Regulering: een overheid kan een regulering uitvaardigingen ten opzichte van andere overheden die een bepaalde dienstverlening waarborgt voor alle inwoners van zijn grondgebied.
- Subsidies en boetes: de bovenstaande regulering kan gepaard gaan met het uitkeren van subsidies of het heffen van belastingen/boetes.

Deelneming:

- Hoorzittingen, referenda: Indien een bepaalde beleidsproblematiek niet behartigd wordt door een bestuur dat niet op het niveau van het beleidsprobleem zelf is verkozen kunnen er wel op dit niveau hoorzittingen of referenda worden georganiseerd.

Antennefunctie:

- Deconcentratie
- Spreiding van diensten
- Hoorzittingen en referenda
- Advisering

Schaalvoordelen:

- Uitbesteding: indien een bepaald niveau een bepaalde dienstverlening niet op de bedrijfseconomisch meest gunstige schaal kan bekomen is het mogelijk dat bijvoorbeeld enkele besturen van datzelfde niveau gezamenlijk het goed of dienstverlening aankopen waardoor er wel schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd.
- Interbestuurlijke samenwerking: Meerdere subcentrale besturen van een bepaald niveau kunnen ook samenwerken op een bepaald vlak in de uitvoering. Voor de gemeenten bestaan hier bijvoorbeeld mogelijkheden in het nieuwe decreet 'intergemeentelijke samenwerking'.

Rechtsgelijkheid:

- Toezicht
- Beroepsmogelijkheid: indien er gevaar dreigt voor de rechtsgelijkheid kan er een proceduremogelijkheid worden ingesteld. Personen die zich benadeeld voelen kunnen dan tegen de beslissing in kwestie beroep aantekenen. Een belangrijke zaak is hier de beroepsmogelijkheid open te laten voor alle personen die mogelijkerwijs kunnen worden benadeeld.

Toegankelijkheid en bereikbaarheid:

- Deconcentratie
- Spreiding van diensten
- E-government: door middel van e-government kan er een scheiding optreden van front- en backoffice. Hierdoor hoeft het 'loket' waar men voor een bepaalde dienstverlening terechtkan niet meer op hetzelfde overheidsniveau te liggen dan het niveau waar de 'productie' van de dienstverlening gebeurd. Deze redenering kan extreem worden doorgetrokken indien het om een virtueel loket, het aanvragen van diensten via het internet, gaat. Het hoeft echter niet noodzakelijk om een virtueel loket te gaan. Het is evenzeer mogelijk een fysiek loket in te richten op een niveau dicht bij de burger, vb. in het gemeentehuis, terwijl de backoffice, de plaats waar de 'productie' plaatsvindt, zich bevindt op een ander niveau (vb. provincie of gewest). Van belang in e-government is ook de nieuwe benadering in de dienstverlening. De overheid moet de dienstverlening immers niet meer organiseren op een aanbodgerichte manier. Onder een aanbodgerichte manier wordt een manier verstaan die uitgaat van de overheidsorganisatie zelf. Indien een burger een bedrijf wil opstarten zal hij voor de verschillende vergunningen ook bij verschillende administraties terecht moeten, hetgeen vrij wel kan leiden tot een kafkaiaanse zoektocht binnen het kluwen van ministeries, administraties en bureaus. Dankzij e-government kan de dienstverlening op een vraaggerichte manier worden georganiseerd. De overheid denkt

hier niet meer vanuit het perspectief van zijn eigen organisatie, maar vertrekt vanuit de vraag van de burger. Zo kunnen een aantal diensten op een bepaalde manier worden geclusterd (vb. één loket voor alle zaken die KMO's aanbelangen). In de backoffice zorgt de overheid dan voor de verdere afwikkeling van het probleem.

Niveau 2

Op het tweede niveau vindt er een beoordeling plaats van de op het eerste niveau tot stand gebrachte verdeling van taken en bevoegdheden. De verschillende mogelijke taakverdelingen voor beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering worden met elkaar gecombineerd. Hierdoor ontstaan er een aantal alternatieven. Deze alternatieven worden aan de hand van een set van criteria beoordeeld. Wanneer blijkt dat de verdeling op het eerste niveau niet strookt met de hier weergegeven criteria kunnen er eventueel correctiemechanismen worden in gebouwd. Indien het probleem niet kan worden opgelost door middel van correctiemechanismen kan er een terugkoppeling plaatsvinden naar het eerste niveau en kan de verdeling van taken en bevoegdheden volledig worden herbekeken.

Criteria

Transparantie en doorzichtigheid

- Omschrijving: Bij periodieke verkiezingen moet de burgers de verschillende bestuurders kunnen afrekenen op hun beleid. De bevoegdheden zullen dan ook op een transparante en doorzichtige wijze tussen de beleidsdomeinen moeten worden verdeeld, zodanig dat de burger weet welke bestuurder verantwoordelijkheid draagt voor een bepaald bestuur.

- Vragen: Zijn de plannings- en uitvoeringsbevoegdheden op een doorzichtige en transparante wijze over de verschillende niveaus verdeeld (deze vraag dient eerst apart voor voorbereiding en uitvoering te worden beantwoord en vervolgens voor het gehele beleidsdomein)?

Belangenvermenging

- Omschrijving: Wanneer bepaalde taken uit de beleidscyclus zijn herverdeeld kan het gevaar bestaan dat een bepaalde overheid bepaalde belangen vermengt. Dit kan ertoe leiden dat er bepaalde mechanismen worden ingebouwd die een belangenvermenging tegengaan, of dat de bevoegdheden worden herverdeeld. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de afvalverwerkingproblematiek: de provincies kunnen hier zowel een afvalverwerkingsinstallatie beheren en zijn tegelijk verantwoordelijk voor het toekennen van de vergunningen.

- Vragen: Bestaat er een gevaar tot belangenvermenging door het samenbrengen van bepaalde bevoegdheden bij eenzelfde niveau? Is hier voldoende rekening mee gehouden?

Coördinatie intra-beleidsdomein

Beleidsmatige coördinatie

- Omschrijving: Onder beleidsmatige coördinatie wordt hier de coördinatie van de verschillende voorbereidende plannen verstaan. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de verschillende plannen op verschillende niveaus (maar wel binnen hetzelfde beleidsdomein!) of om verschillende voorbereidende actoren.

- Vragen: Kunnen de verschillende beleidsvoorbereidende plannen binnen het beleidsdomein voldoende op elkaar worden afgestemd?

Uitvoeringscoördinatie

- Omschrijving: Uitvoeringscoördinatie is gericht op de coördinatie van de uitvoering van het beleid binnen een bepaald beleidsdomein. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het op elkaar afstemmen van enkele actoren die bij de uitvoering zijn betrokken.

- Vragen: Is er voldoende mogelijkheid om de uitvoering te coördineren binnen het beleidsdomein?

Afstemming beleidsvoorbereiding-beleidsuitvoering

- Omschrijving: Om een effectief beleid te kunnen verzekeren is er een zekere afstemming nodig tussen de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Dit hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering op hetzelfde niveau moeten plaatshebben, maar dat er toch een duidelijk afstemming tussen deze twee fases is.

- Vragen: Is er voldoende afstemming tussen de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering?

Correctiemechanismen

De beoordeling van de verdeling van taken en bevoegdheden zoals deze op het eerste niveau tot stand is gekomen kan leiden tot het moeten inbouwen van een aantal correctiemechanismen of tot een terugkoppeling naar het eerste niveau. Voor wat betreft het inbouwen van correctiemechanismen kan aan een de volgende mogelijkheden worden gedacht:

Transparantie en doorzichtigheid:

- Informatievoorziening: een goede informatievoorziening kan bijdragen tot een verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling bij de burger.

Belangenvermenging:

- Toezicht
- Beroep

Coördinatie:

- Aanwijzen van een coördinator
- Overlegfora

Afstemming planning-uitvoering:

- Overlegfora

Finale toetsingscriteria

Naast de voorgaande criteria komt er nog een finale toetsing van de tot stand gekomen verdeling van taken en bevoegdheden naar de functionaliteit, de technische haalbaarheid en de politieke haalbaarheid.

Functionaliteit

Onder functionaliteit wordt de verdeling van taken en bevoegdheden afgewogen aan de (toekomstige) ontwikkelingen en factoren die zich in het beleidsveld (zullen) afspelen. Het gaat hier om de fundamentele vraag of de overheid zich in het beleidsveld op een zodanige manier georganiseerd heeft om de huidige en toekomstige beleidsproblemen effectief op te lossen.

Technische haalbaarheid

De technische haalbaarheid verwijst naar de aftoetsing van de vooropgestelde, gewenste, verdeling van taken en bevoegdheden met de huidige, bestaande situatie. Hierbij dient er te worden nagegaan waar de gewenste verdeling verschilt van de bestaande en welke technische problemen er zich zullen stellen om tot de gewenste verdeling van taken en bevoegdheden te komen (juridische kwesties en middelen).

Politieke haalbaarheid

Om de politieke haalbaarheid na te gaan dient de toekomstige verdeling van taken en bevoegdheden te worden afgewogen ten opzichte van de normatieve argumenten van de verschillende betrokkenen. Zo kan worden vastgesteld of sommige actoren reeds bij voorbaat problemen hebben met een nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden.

Niveau 3

Op het derde niveau tenslotte vindt er een beoordeling, aan de hand van een set van criteria, plaats over verschillende beleidsdomeinen heen. Ook de toetsing aan deze criteria kan leiden tot het inbouwen van correctiemechanismen of tot een terugkoppeling naar het eerste niveau, waar de verdeling van taken en bevoegdheden kan worden overgedaan.

Criteria

Coördinatie inter-beleidsdomein

Beleidsmatige coördinatie

- Omschrijving: Evenals bij de beleidsmatige coördinatie op het tweede niveau gaat het hier over de coördinatie van verschillende beleidsvoorbereidende initiatieven. Het verschil met de coördinatie op het tweede niveau ligt hierin dat het derde niveau over verschillende beleidsdomeinen heen kijkt. Het kan hier dus gaan om de coördinatie, het integreren en op elkaar afstemmen, van de planning van verschillende beleidsdomeinen.

- Vragen: Kunnen de verschillende beleidsvoorbereidende initiatieven van de verschillende beleidsdomeinen voldoende op elkaar worden afgestemd?

Uitvoeringscoördinatie

- Omschrijving: Het coördineren van de uitvoering over verschillende beleidsdomeinen heen.

- Vragen: Kan de uitvoering van de verschillende beleidsdomeinen op elkaar worden afgestemd?

Transparantie en doorzichtigheid

- Omschrijving: Bij periodieke verkiezingen moeten de burgers de verschillende bestuurders kunnen afrekenen op hun beleid. De bevoegdheden zullen dan ook op een transparante en doorzichtige wijze tussen de beleidsdomeinen moeten worden verdeeld, zodanig dat de burger weet welke bestuurder verantwoordelijkheid draagt voor een bepaald bestuur.

- Vragen: Zijn de taken en bevoegdheden op een voor de burger heldere en herkenbare manier verdeeld tussen de verschillende bestuursniveaus?

Consistentie

- Omschrijving: Indien er grote verschillen zijn in de takenverdeling tussen verschillende beleidsdomeinen kan dit problemen opleveren voor de consistentie van het bestuur.

- Vragen: Zijn de taken in de verschillende beleidsdomeinen op een consistente manier verdeeld? Zijn er grote verschillen tussen de beleidsdomeinen voor wat betreft de takenverdeling?

Correctiemechanismen

Coördinatie:

- Aanwijzen van een coördinator
- Overlegfora

Transparantie en doorzichtigheid

- Informatievoorziening: een goede informatievoorziening kan bijdragen tot een verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling bij de burger.

Consistentie:

Finale toetsingscriteria

Evenals op het tweede niveau kunnen hier nog drie finale beoordelingsgronden worden gegeven: de functionaliteit van de overheidsorganisatie, de technische haalbaarheid van de vooropgestelde taakverdeling en de politieke haalbaarheid.

Functionaliteit

Kan de vooropgestelde taak- en bevoegdheidsverdeling een antwoord bieden op de huidige en toekomstige beleidsvragen? Hierbij dient de gewenste verdeling te worden afgetoetst aan de ontwikkelingen en factoren in het beleidsdomein.

Technische haalbaarheid

De technische haalbaarheid verwijst naar de aftoetsing van de vooropgestelde, gewenste, verdeling van taken en bevoegdheden met de huidige, bestaande, situatie. Hierbij dient er te worden nagegaan waar de gewenste verdeling verschilt van de bestaande en welke technische problemen er zich zullen stellen om tot de gewenste verdeling van taken en bevoegdheden te komen.

Politieke haalbaarheid

Om de politieke haalbaarheid na te gaan dient de toekomstige verdeling van taken en bevoegdheden te worden afgewogen ten opzichte van de normatieve argumenten van de verschillende betrokkenen. Zo kan worden vastgesteld of sommige actoren reeds bij voorbaat problemen hebben met een nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden

Toepassen van de methodologie

Hieronder worden nog enkele opmerkingen gegeven over de manier waarop deze methodologie kan worden toegepast. Eerst moet er gedefinieerd worden wat er onder (strategische en operationele) beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering wordt verstaan. De verschillende taken moeten met andere woorden in één van deze categorieën worden ingepast. Hierbij dient er tussen de verschillende niveaus een zekere consensus te worden bereikt.

Niveau 1

Vervolgens dient te worden gestart met het eerste niveau. Dit niveau wordt hier besproken aan de hand van invultabellen.

Tabel 15: Criteria beleidsvoorbereiding

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangementen	Motivering
Differentiatie			
Uniformiteit			
Gelijkheidsbeginsel			
Equivalentie			
Externaliteiten			
Democratische legitimatie			
Deelname			
Antennefunctie			

In bovenstaande tabel dienen de taken die onder beleidsvoorbereiding worden gevat, beoordeeld te worden aan de hand van de verschillende criteria. Hierbij dient er eerst te worden nagegaan of het criterium relevant is voor de betreffende taak, welk bestuurlijk arrangement het best is om het criterium zo goed mogelijk te waarborgen en waarom. Indien de tabel volledig wordt ingevuld kunnen er in de kolom 'bestuurlijke arrangementen' een aantal verschillende arrangementen worden gevonden. Sommige criteria zullen immers gebaat zijn met vb. een volledige centrale voorbereiding, terwijl andere criteria beter scoren met een beleidsvoorbereiding die zowel op centraal als subcentraal niveau plaatsvindt. De verschillende (meest voorkomende) bestuurlijke arrangementen kunnen worden meegenomen naar de volgende tabel:

Tabel 16: Beoordelen van de verschillende bestuurlijke arrangementen

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen

In deze tabel worden de verschillende bestuurlijke arrangementen in de eerste kolom geplaatst. In de tweede kolom wordt aangegeven aan welke criteria het betreffende arrangement voldoet, en aan welke niet. Vervolgens wordt nagegaan of er voor de criteria die niet kunnen worden gewaarborgd correctiemechanismen kunnen worden voorzien.

Voor de beleidsuitvoering gebeuren dezelfde twee stappen aan de hand van de volgende tabellen:

De taken worden aan de hand van de verschillende criteria beoordeeld.

Tabel 17: Criteria beleidsuitvoering

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangementen	Motivering
Schaalvoordelen			
Rechtsgelijkheid			
Bereikbaarheid en toegankelijkheid			

De verschillende bestuurlijke arrangementen die uit de vorige tabel voortvloeien worden beoordeeld in de volgende tabel:

Tabel 18: Beoordelen van de verschillende bestuurlijke arrangementen

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen

Op het eerste niveau worden de taken, afzonderlijk voor beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende taken, op een gedetailleerde manier besproken, en wordt nagegaan welke concrete arrangementen de set van criteria het best waarborgen. Hierdoor ontstaan er zowel voor de beleidsuitvoering als de beleidsvoorbereiding een aantal verschillende mogelijke alternatieven (vb. twee mogelijke bestuurlijke arrangementen voor de beleidsvoorbereidende taken, en twee mogelijke bestuurlijke arrangementen voor de beleidsuitvoerende taken). Deze verschillende

arrangementen worden met elkaar gecombineerd en op het tweede niveau in hun geheel beoordeeld.

Niveau 2

Dit niveau moet voor elk van de alternatieven afzonderlijk worden doorlopen! De verschillende alternatieven die ontstaan door de cominatie van de bestuurlijke arrangementen voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering worden eerst met behulp van een reeks criteria beoordeeld. Dit gebeurt in volgende tabel:

Tabel 19: Criteria ter beoordeling van alternatieven

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terug-koppeling
Transparantie			
Belangen-vermenging			
Beleidsmatige coördinatie			
Uitvoeringscoördinatie			
Afstemming voorbereiding-uitvoering			

De alternatieven moeten aan de hand van de verschillende criteria worden beoordeeld. Indien een alternatief slecht scoort op een of meerdere criteria kunnen er correctiemechanismen worden voorzien of kan de taakverdeling uit het eerste niveau worden overgedaan (terugkoppeling).

Na de beoordeling ten opzichte van de criteria volgt er nog een finale toetsing van de alternatieven. Deze gebeurt aan de hand van de volgende tabel:

Tabel 20: Functionaliteitstoetsing

Relevante factoren	Factoren vervuld?	Duiding

In de bovenstaande tabel dient er te worden nagegaan welke de relevante omgevingsfactoren zijn die het beleid (zullen) beïnvloeden. Hierbij dient er te worden gemotiveerd of het alternatief voldoende op deze factoren zal kunnen inspelen en hoe dit in zijn werk gaat.

Naast deze functionaliteitstoetsing dient er tevens nog een haalbaarheidstoetsing te gebeuren. Hierbij wordt er nagegaan of het alternatief zowel politiek als technisch haalbaar is. Voor de technische haalbaarheid dient ook te worden nagegaan welke juridische en financiële wijzigingen het alternatief met zich meebrengt.

Tabel 21: Haalbaarheidsbeoordeling

Technische haalbaarheid	Middelen:	Juridisch kader:
Politieke haalbaarheid		

Zoals eerder reeds gesteld dienen de hierboven besproken stappen van niveau 2 voor alle alternatieven te gebeuren.

Niveau 3

Het derde niveau van de methodologie tenslotte is een niveau waar er aandacht is voor integratie. Daar waar er op het eerste en tweede niveau aandacht was voor taken op een concreet niveau wordt er op het derde niveau gewerkt over (deel)domeinen heen. Er wordt aandacht geschonken aan de verhoudingen van verschillende takenpakketten ten opzichte van elkaar. De werkwijze die hier wordt gevolgd is dezelfde als deze op het tweede niveau. Eerst wordt een bepaald geheel van takenpakketten beoordeeld aan de hand van een set van criteria (zie onderstaande tabel).

Tabel 22: Criteria ter beoordeling over meerdere (deel)domeinen heen

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terug-koppeling
Beleidsmatige coördinatie			
Uitvoeringscoördinatie			
Transparantie			
Consistentie			

Ook de functionaliteits- en haalbaarheidstoets ontbreekt hier niet:

Tabel 23: Functionaliteitstoetsing

Functionaliteit	Relevante factoren	Factoren vervuld	Duiding

Tabel 24: Haalbaarheidstoetsing

Technische haalbaarheid	Middelen:	Juridisch kader:
Politieke haalbaarheid		

Omgang met de methodologie

Inleiding

De methodologie die in het vorige hoofdstuk werd gepresenteerd biedt een mogelijk antwoord op de vraag naar *welke* criteria gehanteerd kunnen worden voor het herverdelen van taken en bevoegdheden over verschillende niveaus. Een tweede vraag echter is *hoe* de verschillende niveaus met deze methodologie moeten omgaan.

Om deze vraag te beantwoorden zullen er in een eerste paragraaf enkele theoretische achtergronden worden weergegeven. Deze theoretische achtergronden behandelen de verhoudingen en omgang van de verschillende niveaus in een bestuurlijke organisatie en kunnen aanknopingspunten bieden voor de praktische toepassing van de methodologie.

In een tweede paragraaf worden de concrete gevolgen van de theoretische achtergronden voor het praktische gebruik van de methodologie besproken.

In de derde paragraaf wordt er dieper ingegaan op de sterktes en zwaktes van de methodologie. Wat kan ze, en wat kan ze niet?

Tot slot volgen er nog enkele opmerkingen over de toepasbaarheid van de methodologie.

Hoe omgaan met de methodologie? Enkele theoretische achtergronden

Ontkoppeling beleidscyclus

Een eerste belangrijk theoretisch uitgangspunt heeft betrekking op de verschuiving die is waar te nemen in de opvatting over de bestuurlijke organisatie. Gedurende lange tijd werd de bestuurlijke organisatie immers opgevat als een organisatie waarbij de verschillende, strikt van elkaar gescheiden, niveaus in een hiërarchische relatie ten opzichte van elkaar stonden. In het eerste hoofdstuk werd echter reeds benadrukt dat er meer en meer een verschuiving valt waar te nemen van deze klassieke '*government*' visie naar een '*multi-level governance*'. Hierbij wordt de relatie tussen verschillende overheidsniveaus niet enkel meer op een hiërarchische manier bekeken, maar zijn het allen gelijkwaardige besturen die eveneens op een netwerk- of marktmanier met elkaar omgaan. Ook zijn de niveaus niet meer strikt van elkaar gescheiden. In tegenstelling tot de 'oude' visie waarbij elk niveau zijn eigen problemen kende, en deze problemen ook zelf diende op te lossen, is er meer en meer sprake van een vervlechting van de verschillende niveaus. Een bepaald beleidsprobleem wordt niet meer door één enkel niveau aangepakt, maar door een samenwerking van de verschillende niveaus. Bouckaert schetst in

dit verband dan ook een evolutie van decentralisatie en devolutie enerzijds, en ontkoppeling van de beleidscyclus anderzijds. Deze laatste evolutie wijst op de mogelijkheid de beleidscyclus op te splitsen over verschillende niveaus. Dit gaat in tegen de klassieke veronderstelling van homogene bevoegdheidspakketten waarbij elk niveau bevoegd zou moeten zijn voor de volledige beleidscyclus voor een bepaald beleidsprobleem.

Organische staatstheorie

Alhoewel de hiërarchische visie hier wordt gepresenteerd als de 'oude' manier van denken over het binnenlands bestuur blijkt het toch niet de enige manier te zijn waarop vroeger over de bestuurlijke organisatie werd gedacht. Toonen stelt dat bijvoorbeeld de grondlegger van de Nederlandse bestuurlijke organisatie, Thorbecke, zeker geen hiërarchisch en centralistisch systeem voor ogen had.[295] Thorbecke was immers een aanhanger van de 'organische staatstheorie'. Deze theorie gaat ervan uit dat de staat is opgebouwd uit verschillende componenten die niet louter passief zijn en aangestuurd kunnen worden, maar die, binnen het systeem, een geheel eigen dynamiek hebben. Gelet op deze dynamiek zouden deze verschillende componenten dan ook niet op een hiërarchische manier aangestuurd kunnen worden. Het is in de organische staatstheorie volgens Toonen niet de hiërarchische aansturing en het overheidsgezag dat zorgt voor eenheid tussen de verschillende componenten, maar, omgekeerd, de eenheid tussen de componenten zorgt voor het overheidsgezag, het doelmatig functioneren van de overheid. Om deze eenheid tussen de verschillende componenten te bewerkstelligen zijn dan ook allerhande mechanismen nodig zoals de mogelijkheid een gemeenschappelijke visie op beleidsproblemen op te bouwen en een manier om conflicten tussen verschillende componenten te beslechten. Naar de praktijk vertaald betekent dit dat de verschillende gemeenten en provincies niet louter passieve actoren zijn die op een mechanische manier reageren op centrale aansturing, maar dat deze historisch gegroeide lokale besturen ook een heel eigen dynamiek bezitten, eigen initiatieven nemen enzovoort. Het is dan ook van belang dat deze besturen niet op een hiërarchische manier worden aangestuurd, maar dat er tussen de verschillende niveaus overlegfora worden georganiseerd waardoor de samenhang van de verschillende besturen kan worden versterkt.

Een centralistische benadering van de kerntakenproblematiek is tevens af te raden omwille van de gegeven pluriformiteit tussen verschillende besturen.[296] Een centralistische benadering neigt immers snel naar een blauwdruk, die geen differentiatie toelaat. In het kader van het kerntakendebat is dit echter een belangrijk gegeven. Wat verstaat men immers onder een bepaald niveau? Hoe ziet een gemeente er uit? Het is onmogelijk een takenpakket af te bakenen voor 'de gemeente' aangezien de verschillende Vlaamse gemeenten fel verschillen in allerhande domeinen.

Voor het kerntakendebat heeft de organische staatstheorie nog een consequentie. Gelet op de dynamiek van de verschillende besturen in een bestuurlijke organisatie is het volgens Toonen onmogelijk een bepaalde, vaste verdeling van taken en bevoegdheden tussen verschillende

[295] Toonen Th.A.J., The unitary state as a system of co-governance: the case of the Netherlands. In: *Public Administration*, vol.68 zomer 1990, pp.281-296. Zie ook: Toonen Th.A.J., *Denken over binnenlands bestuur*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1987, Diss.Doct., 228 p.

[296] Toonen Th.A.J., e.a., *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur*, Raad voor Binnenlands Bestuur, 's-Gravenhage, 1982, p.132

overheidsgeledingen te bekomen. Het kan telkens noodzakelijk zijn een bepaalde verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheidsniveaus te wijzigen indien er zich vanuit de omgeving van de overheid nieuwe eisen aan de overheid stellen.

Beleidsnetwerken

Een vrij recente visie op de bestuurlijke organisatie die een aantal interessante inzichten voor het kerntakendebat biedt is deze van de 'beleidsnetwerken'. Volgens De Rynck doet er zich naast de hiërarchie en de markt nog een ander type van sturing voor: het netwerk.[297] Een netwerk verbindt een aantal kenmerken van zowel de hiërarchie met zijn verticaal sturingsconcept als van de markt, waar de verschillende actoren in een horizontale relatie tot elkaar staan. De Rynck definieert een beleidsnetwerk als:

"sociale actiesystemen rond beleidsproblemen die bestaan uit stelsels van wederzijds afhankelijke publieke en private actoren, die elkaar in hun doelstellingen en strategieën beïnvloeden en waarvan de interacties de voortgang en het product van het beleidsproces bepalen."[298]

Het concept beleidsnetwerk is ook van belang voor een beter begrip van een kerntakendebat tussen verschillende overheidsniveaus. De Rynck stelt immers dat de verschuiving van bevoegdheden en de vormgeving van de onderlinge relaties tussen verschillende bestuursniveaus belangrijke dynamische elementen zijn in het bestuderen van beleidsnetwerken.[299] Het is duidelijk dat de relaties tussen verschillende bestuursniveaus niet de enige relaties in een beleidsnetwerk zijn: immers ook allerhande private actoren kunnen een actor zijn in een beleidsnetwerk. Toch beperken we onze blik hier en bekijken we even welke de voornaamste conclusies zijn die we uit het concept beleidsnetwerk kunnen halen voor verhouding en taakverdeling tussen verschillende overheidsniveaus.

In een beleidsnetwerk gaat het niet om volledig autonome actoren: de actoren zijn van elkaar afhankelijk omwille van het feit dat de hulpbronnen (geld, informatie,...) die voor het bereiken van een bepaalde beleidsdoelstelling noodzakelijk zijn verspreid liggen over meerdere actoren. Dit is een voor het kerntakendebat relevant inzicht: voor complexe problemen is het inderdaad vaak zo dat één enkel overheidsniveau niet alle bronnen bezit om het probleem daadkrachtig aan te pakken. Een centrale overheid kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van een gemeente omwille van de kennis van de specifieke lokale situatie.

Een tweede eigenschap van beleidsnetwerken die we hier aanhalen is de mogelijkheid dat, ondanks het feit dat er een zekere afhankelijkheid tussen de actoren is, niet alle actoren op dezelfde wijze van een andere afhankelijk zijn. Het is mogelijk dat een bepaalde actor een meer centrale plaats inneemt in het beleidsnetwerk. Hier kan worden verwezen naar het in het eerste hoofdstuk besproken begrip 'heterarchie'. In deze coördinatievorm kon een bepaald niveau een centrale plaats innemen omwille van zijn capaciteiten of kennis over het beleidsprobleem. Naar het kerntakendebat toe lijkt het dan ook mogelijk dat het verdelen van

[297] De Rynck F., Beleidsnetwerken in het kader van het overheidsbeleid. In: Maes R. & Jochmans K., *Inleiding tot de bestuurskunde*, Stoho, Brussel, 1996, p.246.

[298] De Rynck F., Beleidsnetwerken in het kader van het overheidsbeleid. In: Maes R. & Jochmans K., *Inleiding tot de bestuurskunde*, Stoho, Brussel, 1996, p.250

[299] De Rynck F., *Streekontwikkeling in Vlaanderen*, Leuven, K.U.Leuven, 1994, p.55

kerntaken inhoudt dat wanneer een taak aan een bepaald niveau wordt toegekend, dit niveau hier de verantwoordelijkheid voor draagt, initiatieven neemt enzovoort, maar deze niet noodzakelijk alleen uitoefent. Het bestuursniveau dat 'de centrale plaats' in het netwerk inneemt kan nog altijd aangewezen zijn op andere niveaus omwille van bepaalde hulpbronnen.

In een beleidsnetwerk is de gerichtheid op een bepaald probleem van groot belang. De verschillende actoren in het netwerk zouden een gezamenlijke wil moeten hebben om het probleem aan te pakken. Een eerste voorwaarde hiervoor is dat de verschillende actoren een bepaald iets als een probleem ervaren, en dit op eenzelfde manier wensen op te lossen. In deze context is het van belang dat de interactie tussen de verschillende niveaus op een degelijke manier wordt 'gemanaged'. Er dient een goede communicatie te zijn tussen de verschillende niveaus opdat er een gemeenschappelijke probleemdefiniëring en doelstelling kan ontstaan. In dit proces is er een belangrijke rol weggelegd voor een 'moderator'. Een onafhankelijk actor die de interacties tussen de actoren kan begeleiden.

Een laatste opmerking in verband met het begrip 'beleidsnetwerk' is de contingentie. De vormgeving en de interacties van een netwerk zijn sterk afhankelijk van de omgeving van het netwerk. De verhoudingen tussen de verschillende bestuursniveaus kunnen dus steeds wijzigen onder druk van de omgeving.

Verschillende dimensies van een kerntakenmethodologie

Tot slot van deze theoretische benadering nog een laatste bemerking. In 't Veld, Kickert, Mastik-Sonneveldt en Sporre duiden in hun onderzoek naar planningsrelaties over meerdere bestuurslagen een aantal dimensies met twee extremen aan van planningsrelaties die volgens de onderzoeksgroep ook interessant kunnen zijn voor het kerntakendebat.[300]

Een eerste dimensie is deze van blauwdruk versus proces. Bij een blauwdruk is er sprake van een strikte uitvoering van het vooropgestelde plan of beleid zonder dat er tijdens de uitvoering enige aanpassing mogelijk is. Bij een proces-benadering is er wel plaats voor een bijschaving van een bepaald vooropgesteld plan wanneer de omstandigheden dit eisen.

De tweede dimensie bestaat uit de twee extremen functioneel-normatief. Het gaat hier om een vrij essentieel onderscheid. Het concept 'functioneel' duidt op een planning waarbij de doeleinden reeds gegeven zijn, en waarbij de middelen worden afgestemd op deze doeleinden. Een normatieve visie gaat er niet vanuit dat de doeleinden als vaststaand zijn gegeven, maar betrekt deze in het planningsproces. Hierbij kan aanvullend de vraag worden gesteld of het bepalen van de doeleinden niet louter een politieke aangelegenheid is.

Een derde dimensie: open-pragmatisch en traditioneel-gesloten. In een open-pragmatisch model kan de overheid reageren op allerhande wijzigende omstandigheden in de samenleving. In het traditioneel-gesloten model wordt de overheid als afgesloten van de samenleving gezien.

[300] In 't Veld R., Kickert W., Mastik-Sonneveldt M. & Sporre G., *Planning over meer bestuurslagen*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1983, p.23.

De methodologie die hier wordt voorgesteld kan op deze drie dimensies worden geplaatst. Er wordt duidelijk gekozen voor een procesbenadering waarbij de doelstellingen onderdeel worden van het debat tussen de verschillende overheidsniveaus. Hierbij wordt de overheid zeker niet als afgesloten van de omgeving gezien. Het gaat dus om een open-pragmatisch model.

Praktische omgang met de methodologie

De verschillende theoretische achtergronden die in de vorige paragraaf werden gepresenteerd bieden een aantal aanknopingspunten voor de praktische omgang met de methodologie.

Homogene bevoegdheidspakketten?

In een kerntakendebat wordt er gesproken over het verdelen en scheiden van taken. Liefst worden er aan de verschillende niveaus 'homogene bevoegdheidspakketten' toegekend. Hierbij zouden de verschillende taken en bevoegdheden van de verschillende niveaus scherp worden afgelijnd, zodanig dat er zo weinig mogelijk interactie tussen de niveaus mogelijk is.

Vaak blijkt echter dat de verschillende niveaus omwille van allerhande redenen afhankelijk zijn van elkaar, en zou er dus meer nadruk moeten komen te liggen op de samenwerking van de beleidsniveaus. Goede verhoudingen tussen de verschillende niveaus ontstaan echter niet vanzelf. Een goed management van de interbestuurlijke verhoudingen is dan ook onontbeerlijk. Hiervoor dienen de nodige instrumenten ter beschikking te staan (vb. wettelijke grondslag voor interbestuurlijke samenwerking, integratie- en afwegingskaders,...).

Het gebrek aan 'homogene bevoegdheidspakketten' leidt er ook toe dat het toewijzen van een bevoegdheid aan een bepaald niveau inhoudt dat de eindverantwoordelijkheid van de bevoegdheid aan het niveau wordt toegewezen. Vaak zal dit niveau omwille van allerhande hulpbronnen afhankelijk blijven van andere niveaus.

Top-down of bottom-up?

Een belangrijk onderscheid in een bestuurlijke organisatie is dit tussen een top-down en een bottom-up benadering.[301] In een top-down benadering wordt er vertrokken van de planning van het beleid. Hierbij gaat de centrale overheid het volledige beleid uitgebreid plannen, waarna ze de lagere overheden sterk gaat aansturen om het beleid uit te voeren zoals dit is gepland. Een bottom-up benadering hanteert een andere redenering. Hierbij wordt niet zo'n belang gehecht aan de planning van het beleid, maar meer aan de uitvoering en de concrete totstandkoming van het beleid in het werkveld. Deze bottom-up benadering hecht dan ook minder belang aan een sterke sturing van de lokale overheden door de hogere overheden. De nadruk ligt er op de samenwerking van alle actoren die bij het beleid betrokken zijn.

Voor wat de methodologie betreft kan de vraag worden gesteld vanuit welke benadering ze vertrekt. Kan de methodologie worden getypeerd als een top-down of bottom-up methodo-

[301] Brans M., De politiek-wetenschappelijke en beleidsgerichte benadering van het openbaar bestuur. In: Maes R. & Jochmans K., *Inleiding tot de bestuurskunde*, Brussel, Stoho, 1996, p.86.

logie? De onderzoekers menen dat de methodologie niet te plaatsen is in één van beide ideaaltypische benaderingen. Getracht werd om beide benaderingen mogelijk te maken. Alternatieve bestuurlijke organisaties die op basis van de methodologie worden uitgewerkt zouden bewegingen in beide richtingen kunnen omvatten. Er kunnen immers redenen zijn om bepaalde zaken op een centraal niveau te plannen of te bepalen terwijl de betrokkenheid van actoren dicht bij het werkveld eveneens van belang is.

Mogelijkheid tot taakdifferentiatie?

Een verdeling van taken en bevoegdheden kan best niet centraal worden opgelegd, maar dient te worden onderhandeld tussen de verschillende niveaus. Hierbij moet er tevens aandacht zijn voor de mogelijkheid tot taakdifferentiatie tussen verschillende besturen van hetzelfde niveau. Niet alle provincies vertonen immers dezelfde kenmerken, en dit is nog minder het geval voor de vele gemeenten in Vlaanderen.

Hierbij stelt zich dan de vraag of het wel wenselijk is één takenpakket af te bakenen voor 'de gemeente' of 'de provincie'. Zou het niet beter zijn de takenpakketten maximaal af te stemmen op de gemeente of provincie waarvoor ze van toepassing is? Door toedoen van zulk een differentiatie kan er maximaal worden ingespeeld op de specifieke noden en behoeften van een bepaalde gemeente of provincie. Wel kan er zich een probleem van transparantie stellen indien de takenpakketten van de provincies of gemeenten erg grote verschillen zouden gaan vertonen.

Het openlaten van een mogelijkheid tot differentiatie in de taakstelling van besturen van hetzelfde niveau is echter geen eenvoudige zaak. Indien het kerntakendebat plaatsvindt op een te hoog, abstract, niveau is het haast onmogelijk rekening te houden met de particuliere eigenschappen van alle gemeenten en provincies. Een mogelijke oplossing van dit probleem zou eruit kunnen bestaan het kerntakendebat op een lager niveau, bijvoorbeeld een 'regionaal niveau' of per provincie te laten plaatsvinden. Bij deze werkwijze zouden eerst de kerntaken van het centrale niveau kunnen worden afgebakend waarna er op het regionale of provinciale niveau een debat gevoerd zou kunnen worden over de verdeling van de taken tussen de nog betrokken niveaus.

De 'wat-vraag'?

Eerder werd reeds verduidelijkt dat een kerntakendebat twee dimensies heeft. Naast de vraag *hoe* de taken tussen de verschillende niveaus moeten worden verdeeld is er immers ook nog de vraag *welke* taken de overheid moet uitvoeren. Deze laatste vraag brengt een aantal belangrijke aandachtspunten naar voren.

Ten eerste is het nodig dat de verschillende overheden een zeker gedeeld beeld over de beleidsproblemen hebben. Alvorens over te gaan tot de verdeling van de concrete instrumenten tussen de verschillende niveaus is het van belang dat er een overleg ontstaat tussen de beleidsniveaus over de maatschappelijke problemen, en hoe deze op te lossen. Dit is als dusdanig al een moeilijke zaak. Vaak zien verschillende beleidsniveaus immers andere problemen, definiëren ze problemen anders of menen ze dat problemen op een verschillende manier moeten worden opgelost. Om tot een goede samenwerking te komen tussen de verschillende niveaus zou er op z'n minst een zeker gemeenschappelijk 'paradigma' moeten ontstaan tussen

de verschillende overheden. Vaak is een regelmatig en open overleg tussen verschillende niveaus al een hele hulp. Indien er door een regelmatig overleg geen gedeelde beleidsvisie ontstaat leren de verschillende niveaus elkaars bekommernissen en doelstellingen ten minste kennen. Zelfs dit laatste is in de praktijk niet altijd even evident. Ook de verhoudingen tussen ambtenaren en politici zijn in deze context van belang. Vaak gebeurt er wel veelvuldig overleg op ambtelijk niveau, waarna een uitgewerkt dossier aan het politieke niveau ter beoordeling wordt voorgelegd. De politici hebben dan nooit de kans gehad het groeiproces op het ambtelijke niveau mee te maken, waardoor de ambtelijke voorstellen wel eens "vreemd" kunnen overkomen. In een overleg tussen verschillende niveaus zou er dan ook aandacht moeten gaan naar de betrokkenheid van de politici doorheen het gehele proces.

Ten tweede doen er zich in de omgeving van de overheid steeds wijzigingen voor waardoor de wat-vraag voortdurend opnieuw moet worden gesteld. Er stellen zich steeds nieuwe noden en behoeften waarop de overheid een antwoord moet kunnen formuleren. Dit heeft voor een kerntakendebat als gevolg dat een bepaalde bestaande taakverdeling voortdurend in vraag kan worden gesteld. Een bepaalde taakverdeling kan dan ook niet als vaststaand worden beschouwd. Beleidsproblemen kunnen zich doorheen de tijd ook wijzigen. De overheid wordt voortdurend geconfronteerd met allerhande invloeden en factoren vanuit de omgeving. Hierbij zijn er problemen die het snelst door de gemeenten worden gedetecteerd (vb. iets dat de burgers rechtstreeks aanbelangt), terwijl er ook problemen zijn die het snelst op een centraal niveau worden ervaren. Bovendien is het niveau dat een probleem detecteert nog niet noodzakelijk het beste niveau om het probleem op te lossen. Een kerntakendebat kan dus geen eenmalige oefening zijn. De verschillende overheidsniveaus zouden regelmatig bijeen moeten zitten om de bestuurlijke organisatie aan te passen aan de noden van de maatschappij.

Voor een mogelijke oplossing in de praktijk kan er worden verwezen naar het Nederlandse 'overhedenoverleg'. Dit overhedenoverleg werd voor de eerste maal op poten gezet in het "Bestuursakkoord nieuwe stijl" van 1999. Het bestuursakkoord wordt voor elke legislatuur afgesloten tussen de drie rechtstreeks verkozen niveaus. Hierin maken de drie niveaus als partners een aantal afspraken. In het akkoord van 1999 wordt de taak van het overhedenoverleg gevat als:

"het agenderen van en het maken van afspraken over algemeen bestuurlijke kwesties en onderwerpen die bestuurlijk overleg en samenwerking behoeven."[302]

Het overhedenoverleg staat onder het voorzitterschap van de Minister-president. Het komt halfjaarlijks samen. De agenda van het overhedenoverleg wordt voorbereid door een ambtelijke commissie.

Deze vorm van overleg tussen de verschillende bestuursniveaus biedt een interessant inzicht om de samenwerking te verbeteren. De verschillende niveaus vinden in een overleg de mogelijkheid om problemen te agenderen en afspraken te maken. Indien een bepaald beleidsprobleem op zulk een overleg wordt geagendeerd kan het debat beginnen over de probleemdefinitie, de nodige instrumenten en de verdeling van de taken hieromtrent. In dit

[302] Bestuursakkoord nieuwe stijl, ondertekend namens het Kabinet, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg op 4 maart 1999, p.9.
Zie in dit verband tevens de "Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden" die in het kader van het bestuursakkoord werd gepubliceerd.

kader is het dan ook noodzakelijk dat er opvolgingsstructuren worden opgezet, bijvoorbeeld in de vorm van een commissie waarin de verschillende niveaus, gericht op een specifiek beleidsprobleem, een permanent overleg kunnen voeren. De specifieke hoedanigheden en mogelijkheden van dit overleg werden eerder in dit onderzoek gepresenteerd (methodologie).

Naast het agenderen van problemen waarbij meerdere overheidsniveaus betrokken zijn kan het overleg tussen de niveaus ook worden gebruikt voor het meedelen en bespreken van beleid dat door één enkel niveau wordt ondernomen maar dat onrechtstreeks toch gevolgen kan hebben voor een ander niveau.

Mechanische methodologie of procesmatige afweging?

De kerntakenmethodologie die hier wordt voorgesteld kan niet worden beschouwd als een manier om een rationele blauwdruk op te stellen voor een verdeling van taken en bevoegdheden. Het verdelen van taken en bevoegdheden kan immers niet op een zuivere, rationele, manier gebeuren. Dit zou namelijk de veronderstelling inhouden dat er objectief vaststelbare gewichten aan de criteria zouden kunnen worden gehangen en dat de combinatie van de criteria zou leiden tot één 'beste' verdeling van taken en bevoegdheden.

In tegenstelling tot een rationele, mechanische, methodologie is er sprake van een 'proces'. Hierbij kan er door middel van de methodologie voorzien worden in een kader waarbinnen er een afweging van de verschillende criteria kan gebeuren. Eigen aan een proces is dat de uiteindelijke uitkomst niet bekend is. Enkel de voorwaarden en de manier waarop het proces verloopt, kunnen worden vastgesteld. Hierbij wordt er van uitgegaan dat indien het proces op een gedegen manier verloopt, er ook een goede uitkomst uit zal voortvloeien.

Een bijkomende bemerking bij het procesmatige karakter van de methodologie is de mogelijkheid om het kerntakendebat regelmatig te herhalen. De uitdagingen van de overheid kunnen zich doorheen de tijd immers wijzigen. Het is dan van belang dat de verdeling van taken en bevoegdheden niet éénmalig, maar op een regelmatige basis gebeurd. Toch is het hierbij ook van belang dat er enige stabiliteit is. Hiervoor kan er bijvoorbeeld worden gewerkt met het op geregelde tijdstippen afsluiten van bestuursakkoorden. In Nederland gebeurt dit bijvoorbeeld bij iedere nieuwe legislatuur.

Naast de bestuursakkoorden kunnen er echter ook "kaderdecreten" gehanteerd worden om een bepaalde taakverdeling vast te leggen (cfr. Decreet ruimtelijke ordening, Vlaamse Wooncode,...). De voorgestelde methodologie kan in een bepaalde sector worden toegepast waarna de bekomen bevoegdheidsverdeling wordt vastgelegd in het kaderdecreet.

Niveau waarop de methodologie wordt toegepast

De methodologie kan op verschillende niveaus worden gehanteerd: er kan worden gedebatteerd over een geheel beleidsdomein of een gedeelte van een beleidsdomein. Hoe hoger echter het niveau waarover wordt gesproken hoe vager en abstracter de conclusies aan de hand van de methodologie zullen zijn. Om tot een goed gefundeerde taakverdeling te komen is het noodzakelijk dat de methodologie op een zo concreet mogelijk niveau wordt gehanteerd.

In deze context is ook de sectorale dynamiek van belang. In verschillende sectoren doet er zich immers een eigen dynamiek voor. Niet alle beleidssectoren evolueren in dezelfde lijn. Een kerntakendebat kan dan ook best niet op een algemeen niveau worden gevoerd, maar in de concrete sectoren.

Sterktes en zwaktes van de methodologie

Sterktes

De methodologie is opgebouwd uit een ruime reeks van criteria, die uit verschillende theoretische invalshoeken (economische theorie, bureaucratisch aanbodmodel, politieke vraagtheorie en bestuurlijke kwaliteitsmaatstaven) en uit de bestuurlijke praktijk werden afgeleid. Deze reeks van criteria zorgt voor een zeer ruim en genuanceerd beeld op de verdeling van taken tussen de verschillende overheidsgeledingen. Een genuanceerde visie op de verdeling van taken is nodig: tussen de verschillende criteria kunnen er immers tegenstellingen bestaan. Het is zeer wel mogelijk dat aan de hand van een economisch criterium een bepaalde taak aan een niveau wordt toegekend terwijl de betreffende taakverdeling een aantasting vormt van de democratische legitimiteit.

De methodologie reikt niet enkel criteria aan ter verdeling van taken tussen verschillende niveaus. Nadat de verschillende taken als dusdanig werden bekeken en aan een niveau werden toebedeeld volgt er een reflectie op de bekomen bestuurlijke organisatie. Aan de hand van een set van bijkomende criteria kan de bestuurlijke organisatie in een bepaald domein in zijn geheel worden bekeken. Het is immers mogelijk dat een bepaalde taakverdeling aanleiding geeft tot bijvoorbeeld een belangenvermenging op een bepaald overheidsniveau. De methodologie voorziet dan een herverdeling van de taken of de inbouw van correctiemechanismen (zie beneden).

Zoals eerder reeds gesteld is het mogelijk dat de toepassing van verschillende criteria afzonderlijk op een taak tot een verschillende uitkomst kan leiden. Het voordeel van de methodologie bestaat er in dit verband in dat de gevolgen van de keuze voor een bepaalde taakverdeling duidelijk worden geëxpliciteerd. Voor een bepaalde taakverdeling kan immers duidelijk worden aangegeven aan welke criteria ze voldoet, en aan welke niet. Op deze manier heeft de methodologie een objectiverende werking ten opzichte van de argumenten die de verschillende niveaus aanhalen om een bepaalde taak al dan niet tot zich te trekken. Vele argumenten steunen op een 'verdediging van de eigen winkel'. De methodologie maakt het mogelijk dat de verschillende aanspraken en argumenten duidelijk worden geëxpliciteerd en hun gevolgen aangetoond.

Indien een taakverdeling geen waarborgen biedt voor een bepaald criterium voorziet de methodologie de mogelijkheid om correctiemechanismen in te bouwen. Het is immers mogelijk dat er door de verschillende betrokkenen een groot belang gehecht wordt aan een gedifferentieerd optreden, terwijl de hier uit voortvloeiende taakverdeling een groot gevaar vormt voor het optreden van externaliteiten. In dit geval is het mogelijk, indien de betrokkenen de betreffende taakverdeling wensen te behouden, een correctiemechanisme te voorzien. In het geval van externaliteiten kan dit bijvoorbeeld bestaan uit subsidies, boetes of andere financiële transfers.

Zwaktes

De methodologie heeft echter ook een aantal zwaktes. Om te beginnen is het geen gemakkelijke werkwijze. De indeling in de verschillende niveaus met hun respectieve criteria vergt enige oefening en afstemming van de verschillende betrokkenen alvorens de methodologie vlot kan worden toegepast. Er kunnen enkele voorstellen ter vereenvoudiging van de methodologie worden gedaan, maar deze hebben allen hun beperkingen en problemen. Een eerste mogelijkheid is het gebruiken van de criteria zonder de structuur op de verschillende niveaus. Dit kan echter leiden tot een weinig gestructureerd debat zonder duidelijke conclusies. Bovendien zijn de niveaus twee en drie van de methodologie net van belang voor de moeilijke beleidsproblemen waarmee de overheid wordt geconfronteerd. Naast de structuur is het gebruik van de correctiemechanismen ook een complexe zaak. Indien deze worden weggelaten verliest de methodologie echter een groot deel van zijn nuancerende werking.

De methodologie doet geen uitspraak over de gewenste taakverdeling tussen de overheid en de markt of de maatschappij. De wat-vraag (wat moet de overheid doen) komt in de methodologie niet aan bod. Vooraleer het debat rond de methodologie kan beginnen moet dus duidelijk worden geëxpliciteerd wat wordt beschouwd als overheidstaak, en hoe die taak moet worden uitgevoerd. Er dient dus een zekere overeenstemming te bestaan tussen de verschillende partners over de beleidsproblemen waarop de overheid dient te reageren en de instrumenten die hiervoor worden ingezet.

Een tweede zwakte bestaat uit het gevaar bevooroordeeld te beginnen werken. In het licht van de methodologie wordt hiermee de situatie bedoeld waarbij men reeds een bepaalde gewenste taakverdeling voor ogen heeft en de methodologie wordt misbruikt om een argumentatie op poten te zetten die de betreffende taakverdeling legitimeert. Er wordt dan in feite 'teruggedacht' van het einddoel, de gewenste taakverdeling, tot de verschillende argumenten die dit doel kunnen ondersteunen. Hetgeen hier voorligt is echter geen lineaire, mechanische, methodologie, maar een methodologie die gehanteerd dient te worden in een proces. Het proces als dusdanig is van groter belang dan het einddoel. De idee achter de methodologie is dat als het proces, het debat tussen de verschillende niveaus, op een ordentelijk wijze kan worden gevoerd, het eindresultaat ook legitiem zal zijn.

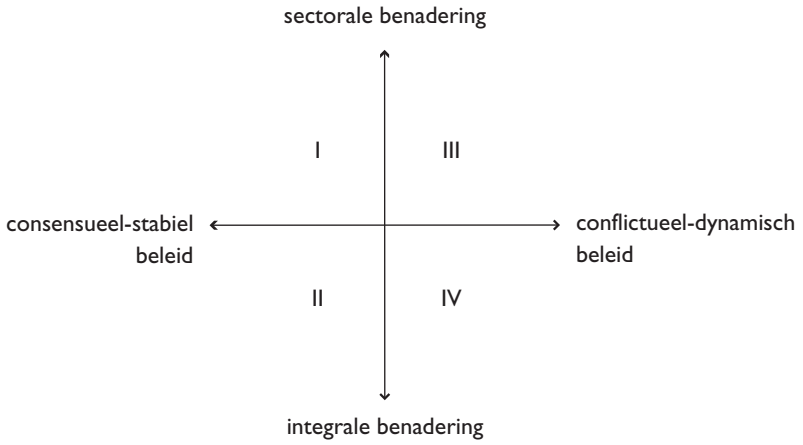
De stelling dat het hier niet gaat om een lineaire, mechanische, methodologie heeft nog een gevolg. Vaak wordt er in het kader van een decentralisatie- of kerntakendebat de vraag gesteld naar het 'gewicht' van de criteria die in het debat worden gehanteerd. Het gaat hierbij om de vraag naar het belang van de verschillende criteria: sommige criteria zouden van minder belang zijn dan andere, en dus ook minder invloed mogen uitoefenen op de uiteindelijke verdeling van taken en bevoegdheden. Een mogelijke manier om gewichten aan criteria toe te kennen zou kunnen bestaan in het opzetten van een delphi-onderzoek. Hierbij dient er rekening te worden gehouden met het feit dat de criteria in verschillende beleidssectoren een ander gewicht kunnen krijgen. Dit zou betekenen dat er voor elke beleidssector een apart delphi-onderzoek zou moeten worden opgezet. Afgezien van de uitgebreidheid van zulke oefening wordt door de onderzoekers het nut van het 'kwantificeren' van de normatieve criteria betwijfeld. De methodologie wordt immers op een procesmatige manier opgevat, voor de criteria betekent dit dat de afweging van de criteria dient te gebeuren in een machtsvrij debat tussen de verschillende niveaus.

Toepasbaarheid

Een laatste aandachtspunt dat hier wordt behandeld is de toepasbaarheid van de methodologie. Kan de methodologie enkel worden toegepast in een "sector-perspectief"? Wat met beleidsproblemen waar er geen consensus bestaat over het beleidsprobleem? Kan de methodologie worden toegepast op een beleidsvraagstuk met een integrale benadering?

Aan de hand van onderstaande figuur wordt getracht deze vragen te beantwoorden.

Figuur 10: Toepassingsgebied methodologie



De figuur bestaat uit twee assen. De horizontale as verwijst naar het onderscheid tussen een beleidsdomein waar er een zekere stabiliteit en consensus bestaat over het te voeren beleid en beleidsdomeinen waar deze stabiliteit en consensus plaats moeten maken voor conflict en dynamiek. In deze laatste beleidsdomeinen is er allerminst een gedeelde opvatting over de beleidsproblemen en het te voeren beleid en doen er zich in de beleidsproblemen allerhande wijzigingen voor. De verticale as verwijst naar het onderscheid tussen een sectorale benadering en een integrale benadering. In een sectorale benadering wordt er beleid gevoerd vanuit één bepaalde sector, terwijl een integrale benadering een beleidsprobleem benadert vanuit een visie die sectoroverschrijdend is. Verschillende sectoren worden er geïntegreerd om tot een goede oplossing voor het beleidsprobleem te komen.

In de figuur worden er door het kruisen van de twee assen vier kwadranten afgebeeld. De toepassing van de methodologie zal verschillen in de vier verschillende kwadranten. In kwadrant I is er sprake van een sectorale benadering van een beleidsprobleem. Tevens is er een consensus tussen de verschillende betrokkenen over het beleidsprobleem en de in te zetten instrumenten. Voorbeelden hiervan zijn de klassieke overheidstaken zoals defensie en justitie. In dit kwadrant stelt zich geen enkel probleem om de methodologie te gebruiken. In kwadrant II is er sprake van een integrale benadering van beleid. Bij het voeren van beleid wordt er over meerdere sectoren heen gewerkt. Wel is er in dit kwadrant sprake van een consensus over de beleidsproblematiek. Voor de toepassing van de methodologie heeft dit tot gevolg dat er veel aandacht wordt besteed aan het derde niveau van de methodologie. Het beleid dient als het ware sectoraal te worden opgesplitst om de methodologie optimaal te kunnen hanteren. Wanneer de methodologie voor de afzonderlijke sectorale delen is toegepast kan het beleid weer in zijn geheel worden beoordeeld. Intersectorale coördinatie is hier dan ook van groot belang. In

kwadrant III stellen zich dan weer andere problemen. Hier wordt het beleid wel vanuit een sectoraal perspectief bekeken maar is er geen consensus over het te voeren beleid. Indien er geen consensus over het te voeren beleid bestaat, is het van groot belang dat er toch naar een, hetzij tijdelijke, consensus wordt gestreefd aan de hand van de methodologie. Zonder enige consensus is het voeren van om het even welk beleid onmogelijk. Tot slot is er nog kwadrant IV. In dit kwadrant is er sprake van een integrale benadering van het beleid én een gebrek aan consensus over het te voeren beleid. Een voorbeeld hiervan is de integratieproblematiek van allochtonen. In deze gevallen dient er vooreerst gestreefd te worden naar een gemeenschappelijke visie op de beleidsproblematiek. Bij het gebruik van de methodologie is er daarenboven nog een grote nood aan coördinatie tussen de verschillende sectoren die bij het beleid worden betrokken.

In het openbaar bestuur is er een trend zichtbaar waarbij kwadrant I meer en meer wordt verlaten en beleidsproblemen zich gaan verplaatsen naar kwadrant II, III en IV. Hierbij kan de vraag worden gesteld welke invloed deze beweging heeft op de bestuurlijke organisatie. Vaak leidt een grotere complexiteit in de omgeving ook tot een grotere complexiteit van de organisatie zelf. Overleg en coördinatie worden dan hoe langer hoe belangrijker binnen de bestuurlijke organisatie (zie boven: vormen van 'overhedenoverleg'). Toch meent de onderzoeksgroep dat de methodologie ook hier een werkbaar instrument kan blijven om het debat over concrete instrumenten te structureren. Wel is het zo dat een gebrek aan consensus over het te voeren beleid en de nood aan integraal beleid het toepassen van de methodologie bemoeilijkt omdat de noodzaak aan voorbereidende stappen en goede afsrpaken groter is.

Besluit

Uit de voorgaande beschouwingen kunnen voor een kerntakendebat de volgende conclusies worden getrokken:

- In een kerntakendebat gaat het vaak over het verdelen en scheiden van taken. Vaak blijven de niveaus echter afhankelijk van elkaar en is samenwerking en overleg wellicht belangrijker.
- Een taakverdeling kan niet centraal en uniform worden opgelegd, maar dient in onderling overleg te worden besproken met mogelijkheid tot pluriformiteit en differentiatie.
- Er dient voldoende overleg tussen de verschillende niveaus te zijn om tot een werkbare gedeelde visie over de beleidsproblematiek te komen (cfr. De wat-vraag).
- Een taakverdeling kan niet beschouwd worden als een vaststaand gegeven, maar is contingent. Afhankelijk van invloeden en factoren uit de omgeving van de overheid dient de taakverdeling regelmatig te worden aangepast.
- Een bepaalde taak kan worden toegewezen aan een bepaald niveau, dit niveau draagt dan de verantwoordelijkheid van de taak, maar blijft afhankelijk van de hulpbronnen van andere niveaus voor de uitoefening van de taak.
- Een methodologie in het kerntakendebat kan geen mechanische methodologie zijn maar een procesmatige methodologie.
- In de interactie van de verschillende beleidsniveaus is er nood aan een goed management van de interbestuurlijke verhoudingen. De in dit onderzoek gepresenteerde methodologie tracht hiervoor een instrument te zijn.

De sterkte van de hier gepresenteerde methodologie ligt in de veelzijdigheid van de criteria. De criteria zijn afkomstig uit verschillende hoeken. Dit levert een veelzijdig beeld op van een

bestuurlijke organisatie. Aan de hand van de criteria kunnen de aanspraken van de verschillende niveaus op een gestructureerde manier ten opzichte van elkaar worden afgewogen. De verschillende keuzes worden geëxpliciteerd.

De methodologie heeft echter ook een aantal zwaktes. Zo is ze vrij moeilijk, en vergt ze enige oefening vooraleer er vlot mee kan worden omgesprongen. Ook wordt er enige overeenstemming gevraagd aan de verschillende niveaus over de beleidsproblemen (wat-vraag). Verder dient er ook te worden opgepast dat de methodologie niet wordt gebruikt om een bepaalde, vooraf vastgelegde taakverdeling, te beargumenteren.

Besluit

IN DIT ONDERZOEK stond het uitwerken van een methodologie voor een kerntakendebat centraal. Een methodologie aan de hand waarvan een goede taakverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus in de Vlaamse bestuurlijke organisatie kan plaatsvinden. Een belangrijk element in deze methodologie zijn de criteria aan de hand waarvan de ene taakverdeling ten opzichte van een andere kan worden afgewogen.

De zoektocht naar deze criteria gebeurde in verschillende stappen. Eerst werden enkele theorieën behandeld uit verschillende vakgebieden die criteria kunnen aanreiken. Enkele economische benaderingen werden uitgewerkt (fiscal federalism, voting with your feeth), maar er ging ook aandacht uit naar de politieke wetenschappen (politieke vraagtheorie) en de bestuurskunde (bestuurlijke kwaliteitsmaatstaven). Uit deze verschillende theoretische benaderingen werden een aantal criteria afgeleid waarmee een taakverdeling kan worden beoordeeld op zijn doelmatigheid en op zijn democratisch gehalte.

Voor het opstellen van de methodologie werden niet enkel theoretische achtergronden gebruikt, maar ging er ook aandacht uit naar de praktijk. De verschillende criteria werden getoetst aan de praktijk: zijn de criteria relevant, kunnen er uit de praktijk nog andere criteria worden afgeleid en hoe beargumenteren de verschillende actoren in de praktijk een gewenste taakverdeling. Tevens werden de ontwikkelingen gedurende de jaren negentig in de verschillende sectoren onder de loep genomen. Een taakverdeling is immers geen statisch gegeven, maar is voortdurend afhankelijk van de ontwikkelingen in de omgeving van de overheid.

Op basis van de verschillende analyses van theorie en praktijk werd er door de onderzoeksgroep een methodologie opgesteld. Naast de verschillende criteria is hierbij voornamelijk de structurering van belang. De methodologie bestaat uit drie verschillende niveaus. Op het eerste niveau bevinden zich een aantal criteria waarmee zowel beleidsvoorbereidende als beleidsuitvoerende taken worden beoordeeld. Ook zijn er een aantal correctiemechanismen opgenomen op dit eerste niveau. Indien een bepaalde taak wordt toegewezen aan een niveau is het immers mogelijk dat deze keuze wordt ondersteund door een aantal criteria, maar voor enkele andere criteria toch een probleem schept. Indien dit probleem niet kan worden opgelost door de taak aan een ander niveau toe te wijzen kan er een oplossing worden gevonden in de correctiemechanismen. Daar waar op het eerste niveau beleidsuitvoerende taken en beleidsvoorbereidende taken afzonderlijk werden beoordeeld is er op het tweede niveau aandacht voor de beoordeling van de onderlinge samenhang van de taken. Het derde niveau tenslotte laat een beoordeling toe over verschillende sectoren heen. Integraal beleid wordt immers hoe langer hoe belangrijker: complexe problemen kunnen niet langer door één afzonderlijke sector worden opgelost. Voor een taakverdeling stelt dit het probleem dat de taken over verschillende sectoren heen goed op elkaar kunnen worden afgestemd.

Een eerdere versie van de methodologie die hier werd gepresenteerd werd door de onderzoeksgroep bij wijze van oefening toegepast in een aantal sectoren. Deze oefening en de methodologie die hiervoor werd gebruikt zijn te vinden als bijlagen van dit rapport. Bij het toepassen van de methodologie was er echter geen betrokkenheid van actoren uit het werkveld. Hierdoor kunnen deze oefeningen dan ook slechts letterlijk als "oefeningen" worden beschouwd waaruit de onderzoeksgroep conclusies heeft kunnen trekken over het gebruik van de methodologie. De verschillende toepassingen kunnen niet worden voorgesteld als "best mogelijke scenario's".

Tot slot van het onderzoek werd er nog dieper ingegaan op de manier waarop de methodologie gehanteerd dient te worden. In dit onderzoek wordt immers vertrokken van een visie op de bestuurlijke organisatie waarbij de verschillende bestuursniveaus op een gelijke voet in partnerschap met elkaar optreden. Het samenwerken van de verschillende niveaus is immers van essentieel belang voor de oplossing van complexe problemen. Voor de betrokkenheid van de verschillende niveaus is het van belang dat de methodologie wordt gebruikt in een overleg tussen de verschillende niveaus, en niet door de centrale overheid wordt opgelegd. Om een bepaalde taakverdeling goed te kunnen beargumenteren is er een grote inbreng van alle niveaus noodzakelijk.

De methodologie kan ook niet worden beschouwd als een mechanisch model aan de hand waarvan er één beste taakverdeling kan worden gerealiseerd. De methodologie heeft een procesmatig karakter: door middel van een door de methodologie gestructureerd debat tussen de verschillende niveaus kunnen de verschillende aanspraken en belangen worden geobjectiveerd, kan een goed gemotiveerde taakverdeling tot stand worden gebracht. Deze taakverdeling kan echter niet voor eens en voor altijd vast blijven staan. Door toedoen van wijzigende omstandigheden in de omgeving is het nodig dat er regelmatig overleg wordt gepleegd tussen de verschillende niveaus om eventuele aanpassingen te kunnen doorvoeren.

Bij de allocatie van taken komt eveneens de mogelijkheid tot pluriformiteit en differentiatie op de proppen. Kan er voor alle gemeenten hetzelfde takenpakket worden gerealiseerd of moeten er mogelijkheden worden voorzien om dit takenpakket voor een aantal gemeenten te laten verschillen? Dit is echter een afweging tussen transparantie (deze wordt vergroot indien op ieder niveau alle besturen dezelfde taken hebben) en het zo goed mogelijk inspelen op noden en behoeften van een specifiek niveau.

De methodologie die in dit onderzoek door de onderzoeksgroep werd gepresenteerd bestaat uit een ruime reeks van criteria die een brede kijk op de taakverdeling bieden. De methodologie laat een afweging toe van de belangen en aanspraken van de verschillende niveaus en heeft zo een objectiverende werking. Door middel van de correctiemechanismen kan er tevens een zeer genuanceerde visie op de taakverdeling tot stand komen. Deze verschillende aspecten maken het echter ook een moeilijke methodologie die een zekere afstemming en oefening vraagt. Vooral in situaties waar er geen consensus over het te voeren beleid bestaat of wanneer er sprake is van een integrale benadering van beleid vergt de methodologie een grotere voorbereiding en goede afspraken.

Bibliografie

Artikels

- Bouckaert G., Proliferatie van lokale besturen: beleids- en beheersimplicaties. In: *Res Publica*, nr.1, 1997, pp.109-123.
- Bauwens M., Is er leven tussen Structuurplan Vlaanderen en gemeentelijke planning? In: *De Gemeente*, 1997, nr.1, pp.9-13.
- Bauwens M., Leiden afbakeningsprocessen ook tot afbakening van kerntaken? In: *Ruimte & Planning*, jrg.20, 2000, nr.2, pp.247-248.
- Bauwens M., Weg van de betutteling. Naar betere interbestuurlijke verhoudingen inzake ruimtelijke ordening. In : *De Gemeente*, 2000, nr.12, pp.23-26.
- Brown M.P., The possibility of local autonomy. In: *Urban Geography*, 13, 1993, 3, pp.257-279.
- Cabus P., Subsidiariteit in het nieuwe Vlaamse planningssysteem: plaatsbepaling en eerste evaluatie. In: *Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 2000, bijzonder nummer subsidiariteit en ruimtelijke planning, pp.31-45
- De Decker P., Meulemans B. & Goossens L. (1994), 'Verdringing op de woningmarkt (1976-1992): feit of illusie?', in Vranken J., Geldof D. en Van Menxel G. (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting*, ACCO , Leuven, p. 154-169.
- Decoster, Guido (2001), 'Vlaamse regering start kerntakendebat als aanloop naar bestuursakkoord met gemeenten en provincies', *Binnenband*, nr. 22, april 2001, pp. 1-4.
- Delatter Christof, 'Kritiek op gemeentelijk afvalbeleid vaak onterecht', *De Gemeente*, oktober 2001, p. 17-20.
- Delatter, Christof (2001), 'Een afvalbeleid dicht bij de burger', *De Gemeente*, augustus/ september 2001, pp. 21-24
- De Leemans K., Bestuurskracht en kerntaken. In: *De Gemeente*, nr.10, 2001, pp.69-71.
- Derksen W., De schaal en het binnenlands bestuur. In: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 6, pp.353-362.
- Deschouwer K., Politieke instituties, strategieën en beleid: de consequenties van multi-level governance. In: *Res Publica*, 2001, 1, pp. 5-14.
- Goosssens M. (2002), *De heffing op leegstand en verkrotting. Een stand van zaken na vijf jaar toepassing*, De Gemeente, januari 2002,…
- Hagelstein G.H. & Traag J.M.E., De fantasie van de beste schaal. In: *Bestuurskunde*, jrg. 7, 1998, nr.1, pp.2-9.
- Heeren G., Ruimtelijke ordening en stedebouw in het Gewest Vlaanderen. In: *De Gemeente*, 1992, nr.2, pp.72-84.
- Kistenkas F., Subsidiariteit: een modelmatige ontmaskering. In: *Openbaar bestuur*, 2000, 3, pp.2-3.
- Kovziridze T., Federalisme, multi-level governance en twee types van hiërarchie. In: *Res Publica*, 2001, 1, pp.15-36.
- Lagas P.C., Holistische metamorfosen in het openbaar bestuur (I). In: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 11, 1985, 19, pp.395-401.
- Lagas P.C., Holistische metamorfosen in het openbaar bestuur (II). In: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 11, 1985, 20, pp.417-423.
- Lagas P.C., Heterarchy or not to be, that's the question! In: *Bestuurswetenschappen*, 1993, 4, pp.267-281.

- Lagas P.C., Besturen op niveau…, blaffen tegen de maan? In: *Bestuurswetenschappen*, 1996, 4, pp.272-285.
- Lake R.W., Negotiating local autonomy. In: *Political Geography*, 13, 1994, 5, pp.423-442.
- Leroy F. (2000), *Van werkbeurzen naar werkwinkels. De toenemende rol van de lokale overheden in het werkgelegenheidsbeleid*, Open Forum, Nieuwsbrief Steunpunt WAV, 3, p. 12-20.
- Leroy F. (2000), *Van peuter naar jongvolwassene. Groeipijnen en groeischeuten van het Vlaams arbeidsmarktbeleid*, Open Forum, Nieuwsbrief Steunpunt WAV, 4, p. 44-54.
- Maes R., De bestuurskracht van de Belgische gemeente. In: *Res Publica*, 1970, 3, pp. 427-456.
- Pitteljon G. (2000), Lokaal werkgelegenheidsbeleid … Een tussenstand. De pacten worden stilaan geactiveerd, de eerste werkwinkels openen hun deuren, Open Forum, Nieuwsbrief Steunpunt WAV, 3, p. 28-35.
- Rhode P.W. & Strumpf K.S., *A historical test of the Tiebout hypothesis: local heterogenity from 1850 to 1990*, Cambridge (USA), National Bureau of Economic Research, 2000, 43 p.
- Serroyen C. (2000), *10 jaar schaven en schuren. Begeleiding en opleiding van werklozen*, Open Forum, Nieuwsbrief Steunpunt WAV, 4, p. 54-60.
- Struyven L. (2000), *Arbeidsbemiddeling vraagt regie van onderop. Drie spanningsvelden van het Vlaamse beleid in de jaren '90*, Open Forum, Nieuwsbrief Steunpunt WAV, 4, p. 61-64.
- Stylemans J. & Rousseau R., *De afbakening van het regionaalstedelijk gebied Aalst*. Paper gepresenteerd op de "Plandag: de steden begrensd", georganiseerd door de Nederlandse Beroepsvereniging voor Stedenbouwkundigen en Planologen en de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning, Dordrecht, 6 juni 2002, pp.1-6.
- Suykens M., De Vlaamse ministers moeten concreet laten zien dat het anders kan. In: *De Gemeente*, nr.8&9, 1998, pp.44-46.
- Tiebout C.M., A pure theorie of local expenditures. In: *Journal of Political Economy*, 1956, nr.5, pp.416-24.
- Vandevyvere W., De werking van het planningssysteem van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening. In: *Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 2000,bijzonder nummer subsidiariteit in de ruimtelijke planning, pp.11-30.
- Verhulst Marc (2001), 'De kosten voor ontsmetting, reiniging en huisvuil in Vlaanderen', *Binnenband*, nr. 22, april 2001, pp. 22-25.
- Willemé P. & Meulemans B. (1999), 'Ruimtelijke ordening, subsidiebeleid en woningmarkt. Beleidssimulaties met een dynamisch woningmarktmodel', in De Decker P. (ed.), *Wonen onderzocht 1995-1999*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, p. 69-84.
- Wolman H. & Goldsmith M., Local autonomy as a meaningful analytical concept. In: *Urban Affairs Quarterly*, 26, 1990, 1, pp.3-27.
- Memorandum aan de Vlaamse Executieve. In: *De Gemeente*, nr.2, 1986, pp.54-60.
- Decentralisatie: standpunt van de Vlaamse Afdeling. In: *De Gemeente*, nr.1, 1988, pp.11-20.
- Memorandum aan de Vlaamse Executieve. In: *De Gemeente*, nr.2, 1992, pp.61-70.
- Voorstel van bestuursakkoord aan de nieuwe Vlaamse regering. In: *De Gemeente*, nr.5, 1995, pp.239-246.
- Pact met de gemeenten. In: *De Provincie*, nr.3, 1998, pp.29-40.
- En wat na het pact met de gemeenten? In: *De Provincie*, nr.4, 1998, pp.35-36.
- Afsprakennota met de provincies. In: *De Provincie*, nr.2, 1999, pp.4-8.

Boeken

- Albaek E., e.a., Nordic local government, Helsinki, The association of Finnish local authorities, 1996, 284 p.
- Bauwens M., De Keyser G. & Eeckhout J. (2000), *Draaiboek lokaal woonbeleid*, Politeia, Brussel.
- Bekkers V.J.J.M., van den Hurk H.T.P.M. & Leenknegt G. (Eds.), *Subsidiariteit en Europese integratie*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1995, 188 p.
- Bélorgey G., *La France décentralisée*, Parijs, Berger-Levrault, 1984, 380 p.
- Berg E.L, *Decentralisatie in drievoud*, 's Gravenhage, VNG, 1975, 39 p.
- Bloemen H. (1998), *De VWC*, Vanden Broele, Brugge.
- Bouckaert G. & Auwers T., Prestaties meten in de overheid, Brugge, Die Keure, 1998, 205p.
- Bouckaert G., e.a., Klantentevredenheidsmetingen bij de overheid. Eerste rapport "Burgergericht besturen: kwaliteit en vertrouwen in de overheid", Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, Instituut voor de Overheid, 2001, p.16.
- Dambre M., Debruyne E., Hubeau B. & Vandenberghe J. (1999), *Eigendomszakboekje 1999*, Kluwer, Antwerpen.
- Dambre M., Debruyne E., Hubeau B. & Vandenberghe J. (2000), *Vastgoedzakboekje 2000*, Kluwer, Antwerpen.
- Dambre M, Debruyne E., Hubeau B. & Vandenberghe J. (2000b), *Huurzakboekje 2000*, Kluwer, Antwerpen.
- Delmartino F., *Schaalvergroting en bestuurskracht. Een beleidsanalytische benadering van de herstrukturering van de lokale besturen. Volume I*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, 1975, (Diss. Doct.), 289 p.
- Derksen W., *Lokaal bestuur*, 's-Gravenhage, VUGA, 1996, 206 p.
- De Rynck F. & Maes R., *Provincies in Vlaanderen. Kwaliteitszorg in het management van het binnenlands bestuur*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, 1996, 190 p.
- De Rynck F. (Ed.), *Overheid in beweging*, Brussel, Kluwer Documenta, 1999-..., losbladig.
- Elzinga H.D. (Ed.), *Regionaal bestuur in Nederland*, Alphen aan de Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1995, 285 p.
- Europese Commissie, *Europa 2000+ Samenwerken voor de ruimtelijke ordening van Europa*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1995, 247 p.
- Europese Commissie, *The EU compendium of spatial planning systems and policies – Denmark*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1999, 121 p.
- Europese Commissie, *The EU compendium of spatial planning systems and policies – Germany*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1999, 217 p.
- Europese Commissie, *The EU compendium of spatial planning systems and policies – United Kingdom*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2000, 171 p.
- Europese Commissie, *The EU compendium of spatial planning systems and policies – France*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2000, 151 p.
- Hubeau B. (Ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, Die Keure, 1999, 621 p.
- Lambrechts, William (1999), *Overzicht van het Belgisch Milieurecht*, 449 p.
- Larsson T., Nomden K. & Petiteville F. (eds.), *The intermediate level of government in European states. Complexity versus democracy?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999, 417 p.
- Leach R. & Percy-Smith J., *Local governance in Britain*, New York, Palgrave, 2001, 263 p.
- Maes R., *De territoriale decentralisatie*, Brussel, Inbel, 1985, 393 p.

- Maes R. & Jochmans K., *Inleiding tot de bestuurskunde Deel 1*, Brussel, StOHO, 1996, 271 p.
- Maes R. & Jochmans K., *Inleiding tot de bestuurskunde Deel 3*, Brussel, StOHO, 1996, 360 p.
- Maes R., *Administratief recht – 2*, Leuven, Acco, 1999, 242 p.
- Maes R. & Boes M. (eds.), *Proeve van Vlaams gemeentedecreet*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001, 464 p.
- Mostinckx J., Vandenberghe L. & Bursens L. (2001), *Welzijnszakboekje 2001*, *Wetgeving – toelichting*, Kluwer – Diegem.
- Nelissen N., Goverde H. & van Gestel N., *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Bussum, Uitgeverij Coutinho, 2000, 452 p.
- Oates W.E., *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972, 256 p.
- OECD (2001), *Starting Strong: Early Childhood Education and Care. Education and Skills*, 213 pp.
- Opdebeek I., *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, Die Keure, 1992, 482 p.
- Page E.C. & Goldsmith M.J. (Eds.), *Central and local government relations*, Londen, SAGE Publications, 1987, 179 p.
- Paqe E.C., *Localism and centralism in Europe. The political and legal bases of local self-government.*, Oxford, Oxford University Press, 1991,186 p.
- Paus Pius XI, *Quadragesimo Anno*, Rome, Vaticaan, 1931.
- Peters B.G. & Savoie D.J. (Eds.), *Governance in a changing environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1995, 334 p.
- *Governance in the twenty-first century*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2000, 438 p.
- Pierre J. & Peters B.G., *Governance*, *Politics and the State*, New York, St.Martin's Press, 2000, VIII, 231 p.
- Rosenthal U., e.a., *Openbaar bestuur: beleid*, *organisatie en politiek*¸ Alphen a/d Rijn, Samson HD Tjeenk Willink, 1996, 344 p.
- Ruelens L. & Hedebouw G. (1999), *Evaluatie van het lokale overleg rond de buitenschoolse opvang*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 121 p.
- Sannen L., Janssens G. & Struyven L. (1999), Meer werk in de gemeente: een opus in 10 rollen. Een verkennende studie naar de mogelijkheden van lokale overheden in het arbeidsmarktbeleid, HIVA, Leuven.
- Sannen L. & Struyven L. (1999), Beleid inzake gesubsidieerde tewerkstelling: de lokale overheid als regisseur? Aanzetten en knelpunten in het Antwerpse werkveld, HIVA, Leuven.
- Sannen L., Struyven L. & Vos S. (2000), *De Vlaamse OCMW's in het arbeidsmarktbeleid: van stille actor tot actieve partner. Analyse van beleidsinspanningen en samenwerkingsverbanden*, HIVA, Leuven.
- Sharpe L.J., *The local fiscal crisis in western Europe*, Londen, SAGE-Publications, 1981, 272 p.
- Toonen T.A.J., *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd.*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1987, (Diss. Doct), 228 p.
- Van den Berg R., *Subsidiariteit rechtseconomisch bekeken*, Arnhem, Gouda Quint bv, 1994, 105 p.
- Vandenbrande T. & Struyven L. (red.) (2001), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarreeks 2001. Deel 2: Steden aan het werk*, Steunpunt WAV, VIONA-Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Leuven-Brussel.
- Van Duivenboden H., e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht, Lemma, 2000, 365 p.

- Verniest W. (2001), H*et lokale overleg kinderopvang. Handleiding*, http://www.kindengezin.be, (18 januari 2002).
- Viaene, Jacques, Gellynck Xavier en Weyn Peggy (2001), *Inventarisatie huisvuilbelasting- en retributiesystemen in Vlaanderen en de impact op de huisvuilproductie - Enquêteresultaten 2000*, 170 p.
- *Toekomstige positie van de gemeenten*, Den Haag, VNG-Uitgeverij, 1996, 171p.
- *Managing across levels of government*, Parijs, OECD, 1997, 418 p.
- *Structure and operation of local and regional democracy: Denmark*, Straatsburg, Council of Europe, 1998, 31 p.
- *Structure and operation of local and regional democracy: France*, Straatsburg, Council of Europe, 1998, 50 p.
- *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur/Raad voor de financiële verhoudingen, 2000, 58 p.

Overheidspublicaties

Verenigd Koninkrijk

- Byers S., *Planning green paper: planning, deliverig a fundamental change*, London, Department for Transport, Local Government and Regions, 2001, p.68

Denemarken

- *Fordelingen af opgaver i den offentlige sektor. Betænkning I Betænkning nr. 1366*, Kopenhagen, Indenrigsministeriet, 1998.
- *Municipalities and counties in Denmark. Tasks and Finance*, Kopenhagen, Danish Ministry of the Interior, 1999, 59 p.

Frankrijk

- Assemblée Nationale, 17 janvier 2001, nr. 2869, Déclaration du gouvernement sur la décentralisation.
- Premier Ministre, Commission pur l'avenir de la decentralisation, Refonder l'action publique locale, 17 octobre 2000, 112 p.
- Sénat, 1999-2000, nr. 447, Rapport d'information, 620 p.

Nederland

- Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 22 236, nr. 34, Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 21 427, nr. 107, Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 427, nr. 111, Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

- Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 21 427, nr. 148, Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 552, nr. 3, Regels inzake de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 22 236, nr.57, Decentralisatie

Vlaanderen

- Administratie Binnenlands Aangelegenheden (2001), De intercommunale verenigingen in Vlaanderen, 8 p.
- Administratie Binnenlands Aangelegenheden (2001), De toepassing van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, 21 p.
- Administratie Werkgelegenheid (2001), Vlaams Actieplan Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001. Een Vlaamse bijdrage aan het Belgisch Nationaal Actieplan 2001, juni 2001.
- Besluit van de Vlaamse regering van 7 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en –beheer (VLAREA).
- Besluit van de Vlaamse regering houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen (24 juni 1997).
- Besluit van de Vlaamse regering houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van initiatieven voor buitenschoolse opvang (24 juni 1997; bis).
- Besluit van de Vlaamse regering houdende regeling van de melding aan de instelling Kind en Gezin van de opvang op bestendige wijze van kinderen (24 juni 1997; 3).
- Besluit van de Vlaamse regering houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van kinderdagverblijven en diensten voor opvanggezinnen (23 februari 2001).
- Besluit van de Vlaamse regering houdende de voorwaarden inzake erkenning en subsidiëring van initiatieven voor buitenschoolse opvang (23 februari 2001; bis).
- College van secretarissen-generaal, *Krachtlijnen inzake subsidiariteit en organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, juli 1997, 60 p.
- Commissie Bestuurlijke Organisatie, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, 220 p.
- Commissie Bestuurlijke Organisatie, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen (addendum) De reacties op het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, 90 p.
- Commissie Bestuurlijke Organisatie, *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen (addendum) Bijlagen bij het addendum "Reacties op het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie"*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, meervoudig gepagineerd.
- De Batselier N. (1994), *Leefbaar wonen in Vlaanderen. Beleidsnota Huisvesting*.
- Decreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen, gewijzigd bij decreet van 20 april 1994
- Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.
- Decreet van 29 mei 1984 houdende oprichting van de instelling Kind en Gezin (B.S. 22.VIII.1984).
- Dewael P. & Sauwens J., *Nota een de Vlaamse regering betreft kerntaken van de bestuursniveaus in Vlaanderen – samenhang met Beter Bestuurlijk Beleid, reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat*, Brussel, Vlaamse regering, 23 maart 2001, 4 p

- Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, *Advies 1-2001: het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001
- Kaderovereenkomst tussen de Federale en de Vlaamse overheid en de VVSG omtrent lokaal werkgelegenheidsbeleid en de lokale werkwinkel, 6 april 2000.
- Kind en Gezin, *Jaarverslag 2000*.
- Kind en Gezin, *Strategisch kader 2001-2004*.
- Kind en Gezin (2000), *Strategisch plan Kind en Gezin 2001-2004. Historiek en wijze van totstandkoming van het strategisch plan van Kind en Gezin*, *Nota aan de Raad van Bestuur*.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1997), MINA-plan 2. Het Vlaamse milieubeleidsplan 1997-2001, 232 p.
- Ministerie van de Vlaamse gemeenschap, afdeling woonbeleid (1997), *De VWC. Decreet en toelichting*, ministerie van de Vlaamse gemeenschap, Brussel.
- Ministerieel Besluit houdende vaststelling van de inhoud van het lokale beleidsplan buitenschoolse kinderopvang en van de wijze waarop het kwaliteitslabel door het lokale overleg wordt toegekend, 30 juli 1997.
- OVAM (1997), *Uitvoeringsplan Huishoudelijke Afvalstoffen 1997-2001*, 245 p.
- OVAM (2000), *Voortgangsrapportage 2000 Uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen 1997-2001*.
- OVAM (2001), *Inventarisatie huishoudelijke afvalstoffen 2000*, 21 p.
- Parl. St., Vlaamse Raad, Stuk 10 (BZ 1995) – Nr.5, *Regeringsverklaring van de Vlaamse regering*, 43 p.
- Parl. St., Vlaams Parlement, Nr.340 (1997-1998), *Mondelinge vraag van de heer John Taylor tot de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, over het uitblijven van een pact met de gemeenten*
- Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1178 (1998-1999) – Nr.1, *Gedachtewisseling over het "Pact met de gemeenten" verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting uitgebracht door de heer Herman De Loor*, 30 p.
- Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 360 (1995-1996) – Nr.1, *Ontwerp van decreet houdende de ruimtelijke planning*, 110 p.
- Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 360 (1995-1996) – Nr.3, *Ontwerp van decreet houdende de ruimtelijke planning, verslag namens de Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer uitgebracht door de heer Leonard Quintelier*, 87 p.
- Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 489 (1996-1997) – Nr.1, *Ontwerp van decreet houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering van 22 oktober 1996 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw*, 211 p.
- Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 489 (1996-1997) – Nr.2, *Ontwerp van decreet houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering van 22 oktober 1996 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 24 september 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw, verslag namens de Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer uitgebracht door de heer Patrick Lachaert*, 5 p.
- Parl. St., Vlaams Parlement, Bulletin van vragen en antwoorden, vraag nr.37 van 10 december 1998 van mevrouw Vera Dua, *Overleg met Vereniging van Vlaamse Provincies – Agenda*, p.1107.
- Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1204 (1998-1999) – Nr.1, *Voorstel van resolutie van mevrouw Vera Dua betreffende het pact met de gemeenten*, pp.1-4.
- Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1204 (1998-1999) – Nr.2, *Voorstel van resolutie van mevrouw Vera Dua betreffende het pact met de gemeenten. Verslag namens de Commissie voor*

Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting uitgebracht door de heer Mark Van der Poorten, pp.1-5.

- Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1240 (1998-1999) – Nr.1, *Hoorzittingen over het eindrapport van de Commissie Bestuurlijke Organisatie over de organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden Stadsvernieuwing en Huisvesting uitgebracht door de heer Mark Van der Poorten*, 96 p.
- Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1324 (1998-1999) – Nr.1, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten*, 36 p.
- Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1324 (1998-1999) – Nr.2, *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting uitgebracht door de heerPeter Dufaux*, 4 p.
- Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1323 (1998-1999) – Nr.1, Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest, 14 p.
- Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1323 (1998-1999) – Nr.2, Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest, verslag uitgebracht namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting door de heer Peter Dufaux, 3 p.
- Parl. St., Vlaams Parlement, Stuk 1332 (1998-1999) – Nr.1, Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, 370 p.
- Parl.St., Vlaams Parlement, 157 (1999-2000), Interpellatie van de heer John Taylor tot de heer Johan Sauwens, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport, over de rol en functie van de provincies in de bestuurlijke organisatie van Vlaanderen, 9 p.
- Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 334 (1999-2000) – Nr.1, Met redenen omklede motie van de heer John Taylor c.s. tot het besluit van de op 25 mei 2000 door de heer John Taylor in de commissie gehouden interpellatie tot de heerJohan Sauwens, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport, over de rol en functie van de provincies in de bestuurlijke organisatie van Vlaanderen, 2 p.
- Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 31 (1999) Nr.1, Regeringsverklaring van de Vlaamse regering, p.17.
- Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1188 (2001-2002) – Nr.4, Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten.
- Parl.St., Vlaams Parlement, Stuk 1187 (2001-2002) – Nr.4, Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van het administratief toezicht op de provincies in het Vlaamse Gewest.
- Raad van State (1994), arrest nr. 49.247 van 4 oktober 1994 in de zaak A. 57.401/IV-14.610, N.V. REMO-Milieubeheer tegen het Vlaamse Gewest, 19 p.
- Sauwens J., *Nota voor de Vlaamse regering betreft elementen voor het vaststellen van de kerntaken van de Vlaamse bestuursniveaus*, Brussel, Vlaamse regering, 9 februari 2001, 14 p.
- Van Grembergen P., *Nota aan de leden van de Vlaamse regering betreft het kerntaken- en subsidiariteitsdebat – stand van zaken en voorstel van verdere aanpak*, Brussel, Vlaamse regering, 5 oktober 2001, 8 p.
- Vlaamse huisvestingsmaatschappij (1997), *De VWC. Samenbundeling van de stukken*, Juridische dienst-VHM, Brussel.

- Vlaamse minister van Werkgelegenheid, *Lokale dienstenwerkgelegenheid: krijtlijnen voor de ontwikkeling van de nieuwe nabijheidsdiensten op lokaal niveau*, Nota aan de VESOC werkgroep, s.d.
- Vlaamse minister van Werkgelegenheid (2000), *Lokale werkwinkels. Conceptnota*, januari 2000.
- Vlaamse minister van Werkgelegenheid (2001), *STC-hervorming: de krachtlijnen voor het ontwerp van decreet*, Nota aan de VESOC werkgroep, 29 juni 2001.
- Vlaamse overheid (2001), *Kerntakendebat: visietekst, tabel en beleidsitems. Deelnota beleidsdomein Economie, Werkgelegenheid en Toerisme*.
- Vogels M. (2000), *Blauwdruk voor een toekomstgerichte uitbouw van het kinderopvanglandschap in Vlaanderen.*
- *Administratief toezicht provincie – decreet van 22 februari 1995*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, 1995, p.23.
- *Pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's*, Brussel, Vlaamse regering, 1999
- Advies over het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regels inzake dotatie en verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, Brussel, Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, 2001, 23 p.
- Het administratief toezicht op de gemeenten, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, 2001, p.65.

Overige documenten

- SERV (2001), Aanbeveling m.b.t. de voorbereiding van het STC-decreet, 12 december 2001.
- Naar zelfbewuste en bestuurskrachtige provinciale streekbesturen. Provinciale kerntaken. Congrestekst, Brussel, VVP, 1 december 2001, 90 p.
- Kerntaken ruimtelijke ordening en huisvesting. Eerste standpuntennota., Brussel, VVSG, 4 maart 2002, 4 p.
- VVSG (2001), *Er is geen krachtiger bestuur dan het lokale bestuur. Het kerntakendebat vanuit het perspectief van gemeenten en OCMW's*, 58 p.
- VVSG (2001), *Rol van de gemeenten in het afvalbeleid. Synthesenota*, 2 p.
- VVSG (2001), *Standpunten voor het kerntakendebat. Algemene vergadering VVSG, 20 december 2001*, 9 p.
- VVSG (2001), *Lokaal werkgelegenheidsbeleid*, VVSG-pocket lokale besturen, Brussel.
- VVSG (2002), *Voorstel i.v.m. samenwerking met STC's en Streekplatformen van uit de Cel Lokale Economie en Werkgelegenheid voor 2002*, 7 februari 2002.
- VVSG (2002), *Discussienota Lokaal en Subregionaal Economisch en Werkgelegenheidsbeleid*, Cel Lokale Economie en Werkgelegenheid VVSG, 8 maart 2002.
- VVSG-VVP (2001), Elementen voor het vaststellen van een gemeenschappelijk referentiekader voor het kerntakendebat tussen de verschillende Vlaamse bestuursniveaus. Nota voor de Vlaamse regering vanwege VVSG en VVP, 8 p.

Bijlage I
Oorspronkelijke methodologie

Niveau I

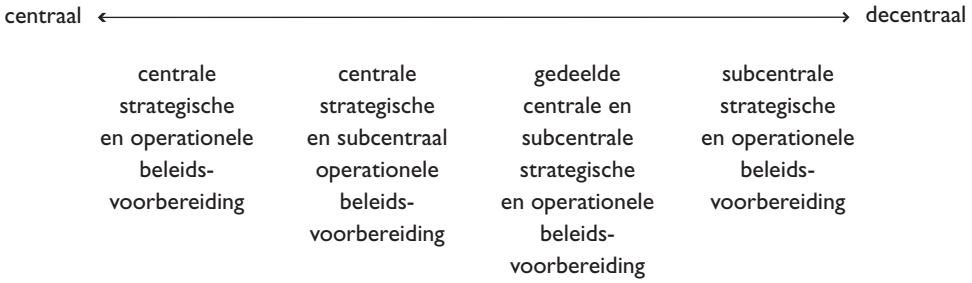
Op het eerste analyseniveau worden er zowel voor de beleidsvoorbereiding als voor de beleidsuitvoering een aantal mogelijk bestuurlijke arrangementen weergegeven. Aan de hand van de verschillende criteria zou het mogelijk moeten zijn voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering afzonderlijk tot één of meerdere gewenste bestuurlijke arrangementen te komen. De verdeling van taken kan op verschillende manieren gebeuren. Er is sprake van een continuüm met twee polen waarbij er aan de ene pool een absolute centralisatie is en aan de andere een absolute decentralisatie. Tussen deze twee extremen in zijn er vele mogelijke vormen van bestuurlijke organisatie. Het is belangrijk op te merken dat het begrip 'subcentraal' niet wordt gerelateerd aan een bepaald beleidsniveau. Het wordt hier abstract gebruikt en verwijst niet naar gemeenten of provincies. Evengoed kan er worden gedacht aan andere schaalniveaus.

Bestuurlijke arrangementen

Beleidsvoorbereiding

Voor wat betreft de beleidsvoorbereiding wordt er een onderscheid gemaakt tussen strategische en operationele beleidsvoorbereiding. Onder strategische beleidsvoorbereiding wordt hier de beleidsvoorbereiding verstaan waarin de algemene beleidslijnen voor de toekomst worden uitgezet. Het gaat om een beleidsvoorbereiding gericht op langere termijn. Operationele beleidsvoorbereiding gebeurt ter uitvoering van de in de strategische beleidsvoorbereiding gestelde doelen. Het kan hier dus gaan om specifieke plannen op korte termijn of om normering.

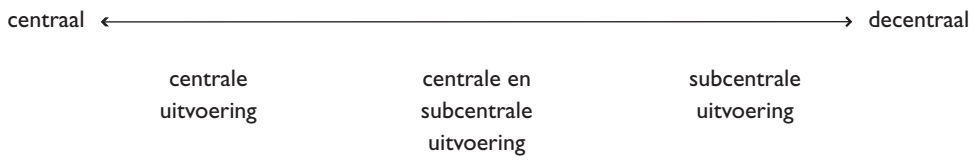
Voor de beleidsvoorbereiding kan het volgende continuüm worden opgesteld dat hier verder wordt besproken:



- Centrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding: het centrale niveau staat in voor zowel de strategische als de operationele beleidsvoorbereiding.
- Centrale strategische beleidsvoorbereiding en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding: de algemene strategische langetermijnplanning wordt door het centrale niveau gedaan, terwijl het subcentrale niveau instaat voor de operationele planning, het omzetten van de langetermijnplanning in concrete regelgeving of uitvoerbare plannen op korte termijn.
- Gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele planning: zowel de centrale als de subcentrale overheden staan in voor de strategische en de operationele planning. Hierbij zijn er verschillende vormen mogelijk. Zo kunnen de verschillende niveaus in partnerschap optreden en gezamenlijk één strategisch of operationeel plan opstellen. Een andere mogelijkheid is dat door verschillende niveaus een eigen strategische en operationeel plan wordt opgesteld. Bij deze laatste mogelijkheid is het wel belangrijk dat er een duidelijke verhouding tussen de verschillende plannen wordt afgesproken.
- Subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding: de subcentrale overheden staan in voor zowel de strategische als operationele beleidsvoorbereiding.

Beleidsuitvoering

Voor de beleidsuitvoering kan het volgende continuüm worden weergegeven:



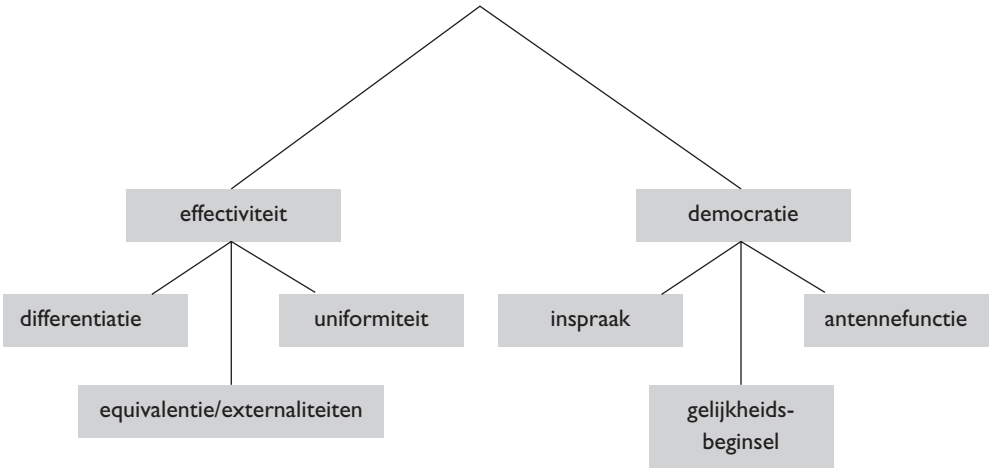
- Centrale uitvoering: de uitvoering gebeurt uitsluitend door de centrale overheid.
- Centrale en subcentrale uitvoering: de uitvoering gebeurt zowel door de centrale als de subcentrale overheid.
- Subcentrale uitvoering: de uitvoering gebeurt uitsluitend door de subcentrale overheden.

Criteria

Na de verschillende mogelijke taakverdelingen te hebben behandeld worden hier vervolgens de criteria behandeld volgens dewelke kan worden gekozen voor een bepaalde taakverdeling. Voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering is er een verschillende set van criteria. De criteria worden eerst schematisch weergegeven in een doelboom om ze vervolgens een voor een te bespreken. Hierbij wordt er per criterium een omschrijving gegeven van het criterium en enkele vragen die de toepassing van het criterium kunnen vergemakkelijken.

Beleidsvoorbereiding

De criteria die van toepassing zijn op de beleidsvoorbereiding op het analyseniveau 1 kunnen worden samengevat in de volgende figuur:



Differentiatie

- Omschrijving: Het criterium differentiatie duidt op de nood om tot een grotere beleidseffectiviteit te komen door in te spelen op bestaande feitelijke situaties, aanbod en vraag. Het duidt op de noodzaak om een beleid te ontwerpen dat specifiek is aangepast aan een bepaald gebied. Hierbij gaat het om een bepaalde geografische afbakening waar vraag en aanbod een eigen dynamiek vertonen die zich onderscheid van andere gebieden. In deze context kan ook worden verwezen naar de zogenaamde 'gebiedsgerichte werking'. Het gaat hierbij niet zozeer om in te spelen op de vraag van één specifieke burger, maar op de vragen en noden van bijvoorbeeld een regio.

- Vragen: Is er nood aan een zekere gedifferentieerde planning? Is er bepaald geografisch gebied af te bakenen met een eigen vraag/aanbod? Op welk schaalniveau situeert dit gebied zich? Welke informatie heeft u nodig om deze vragen te kunnen beantwoorden? Met welk bestuurlijk arrangement kan dit criterium het best worden gewaarborgd?

Uniformiteit

- Omschrijving: In tegenstelling tot differentiatie duidt uniformiteit op de noodzaak een uniform beleid voor een bepaald gebied, bijvoorbeeld gans Vlaanderen, te voeren. De nadruk ligt hier op het realiseren van bepaalde beleidsdoelstellingen (vb. het halen van een milieunorm).

- Vragen: Is er een zekere uniformiteit nodig om de doelstellingen in het beleid te bereiken? Welk bestuurlijk arrangement kan het best voor deze uniformiteit zorgen?

Equivalentieregel en externaliteiten

- Omschrijving: De equivalentieregel houdt in dat de effectiviteit van beleid wordt gemaximaliseerd wanneer de baten en de kosten van een bepaald beleid samenvallen. Een klassiek voorbeeld hiervan is een zwembad dat wordt uitgebaat door de provincie en waarvan de kosten dus verspreid liggen over alle inwoners van de provincie. Wanneer nu dit zwembad slechts wordt gebruikt door de burgers die in een straal van maximum tien kilometer rond het zwembad wonen liggen de baten en kosten van het publieke goed niet samen. Voor de beleidsvoorbereiding is het hier ook van belang dat het planningsgebied samenvalt met het baten- en kostengebied. Een voorbeeld in het domein van de ruimtelijke ordening is de haven van Antwerpen. De baten en kosten van de haven van Antwerpen reiken verder dan de stad of zelfs de provincie Antwerpen. Ook bij verkeersinfrastructuur vindt men hetzelfde probleem terug: (water)wegen worden ingedeeld in een aantal categorieën naargelang het mogelijke gebruik. In het geval van externaliteiten wordt er verwezen naar een beleid dat door een bepaalde overheid wordt gevoerd en dat een positief of negatief effect heeft op een andere overheid (vb. naburige gemeente). De beleidseffectiviteit wordt steeds vergroot door alle externaliteiten te internaliseren. Hiervoor kan het optreden van een andere overheid (vb. centrale) noodzakelijk zijn. De equivalentieregel kan voornamelijk worden toegepast op infrastructuur, terwijl externaliteiten mogelijk zijn bij vele vormen van beleid.

- Vragen: Is de equivalentieregel van toepassing op het beleid? Op welk niveau vallen de baten en kosten samen met het planningsgebied? Zijn er externaliteiten? Op welk niveau kunnen deze worden geïnternaliseerd? Door welke bestuurlijke arrangementen kunnen deze criteria worden gewaarborgd?

Gelijkheidsbeginsel

- Omschrijving: Bij het voeren van een beleid kan het van belang worden geacht aan alle inwoners van een bepaald gebied gelijke mogelijkheden te verschaffen. De klemtoon ligt hier op de gelijke mogelijkheid van iedere burger om van een bepaalde dienstverlening of infrastructuur gebruik te maken.

- Vragen: Vormt het aanbieden van gelijke mogelijkheden aan alle burgers een belangrijk criterium? Door welk bestuurlijk arrangement wordt dit criterium het beste gewaarborgd?

Inspraak en participatie

- Omschrijving: Inspraak en participatie van de burger kunnen van belang worden geacht om bij de planning van het beleid een beleid op maat tot stand te kunnen brengen, en om een groter draagvlak voor het beleid te creëren bij diegene voor wie het beleid is bestemd. Ook hier geldt de vraag welk niveau het best geschikt is om de inspraak en participatie te organiseren.

- Vragen: Is er nood aan inspraak en participatie? Op welk niveau kan de inspraak en participatie het best worden georganiseerd? Door welk bestuurlijk arrangement kan de inspraak en participatie het beste tot zijn recht komen?

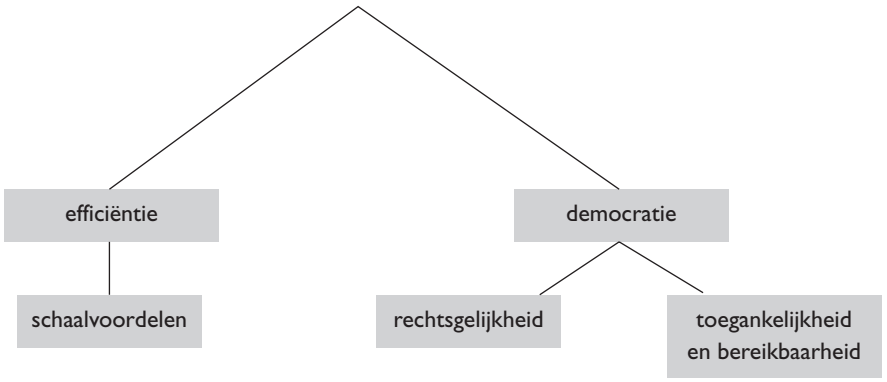
Antennefunctie

- Omschrijving: De antennefunctie duidt op de nood aan kennis over veranderende feiten en noden in de omgeving van de overheid. De vraag die hierbij gesteld kan worden is welk overheidsniveau het best in staat is om snel veranderende noden en behoeften in de maatschappij te detecteren.

- Vragen: Is een antennefunctie van belang? Door welk arrangement kan de antennefunctie het best worden toegepast?

Beleidsuitvoering

De criteria die van toepassing zijn op de beleidsuitvoering worden in het volgende schema samengevat:



Schaalvoordelen

- Omschrijving: Schaalvoordelen in de strikt economische zin duiden op het bestaan van een afnemende gemiddelde kost bij de productie van een goed. Om op een zo voordelig mogelijke manier en efficiënte manier in het goed te voorzien is het dus aangeraden om die productiehoeveelheid te vinden waarbij de gemiddelde kost het laagst is.

- Vragen: Gaat het beleid gepaard met schaalvoordelen? Op welk niveau kan het er aan de laagst mogelijke gemiddelde kost worden gewerkt? Welke informatie is er nodig om de juiste schaal te bepalen?

Rechtsgelijkheid

- Omschrijving: Onder rechtsgelijkheid wordt de gelijke behandeling in een administratieve procedure verstaan van personen die zich in een gelijke situatie bevinden. Indien een beleid wordt gedecentraliseerd is het mogelijk dat de rechtsgelijkheid van de Vlamingen wordt aangetast omwille van het feit dat een burger uit de ene gemeente anders wordt behandeld dan een burger uit een andere gemeente, ondanks het feit dat zij zich in dezelfde situatie bevinden. Van belang is hier het onderscheid te zien tussen het criterium ‘rechtsgelijkheid’

en het criterium 'gelijke mogelijkheden'. Het criterium rechtsgelijkheid verwijst nadrukkelijk op de procedure, terwijl het criterium gelijke mogelijkheden verwijst naar een effectief gelijke uitkomst van het beleid voor elke burger.

- Vragen: Is de rechtsgelijkheid van belang in de uitvoering? Op welk niveau kan de rechtsgelijkheid het best worden gegarandeerd?

Toegankelijkheid en bereikbaarheid

- Omschrijving: Indien de beleidsuitvoering met een bepaalde dienstverlening, een contact van de burger met de uitvoerende administratie inhoudt, is de toegankelijkheid en bereikbaarheid een belangrijk criterium van klantgerichtheid. Hiermee wordt enerzijds verwezen naar de noodzaak dat de burger weet waar hij de dienstverlening kan verkrijgen en anderzijds naar de bereikbaarheid van de dienstverlening (vb. afstand die hij moet afleggen).

- Vragen: Is de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van belang voor de dienstverlening? Kan de bereikbaarheid en toegankelijkheid verbeterd worden indien de dienstverlening door een ander niveau wordt georganiseerd (vb. door verminderde afstand)?

Correctiemechanismen

Aan de hand van de voorgaande criteria kan worden gekozen voor een bepaald bestuurlijk arrangement, een bepaalde verdeling van taken en bevoegdheden. Hierbij is het van belang op te merken dat de criteria niet allemaal in dezelfde richting zullen wijzen. Terwijl het ene criterium zal pleiten voor een grotere centralisatie, kan een ander pleiten voor een grotere decentralisatie. Wanneer er dus wordt gekozen voor een bepaalde verdeling van taken en bevoegdheden zal er niet tegemoet gekomen worden aan een aantal criteria. Dit probleem kan worden opgelost door het inbouwen van een aantal correctiemechanismen. Deze mechanismen kunnen ervoor zorgen dat, alhoewel het bestuurlijk arrangement als zodanig niet voldoet aan een aantal criteria, deze criteria toch kunnen worden gewaarborgd. Hier onder volgen enkele voorbeelden van mogelijk te hanteren correctiemechanismen:

Differentiatie:

- Deconcentratie: De centrale overheid kan zelf diensten deconcentreren. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen externe en interne deconcentratie. Bij interne deconcentratie wordt er een delegatie of de toekenning van beslissingsbevoegdheden begrepen aan ambtenaren die zijn verbonden aan het centrale bestuur. Deze ambtenaren werken echter nog steeds in de hoofdplaats van het land of gewest. Onder externe deconcentratie wordt het geven van beslissingsbevoegdheden verstaan aan ambtenaren die verblijven in buitendiensten van het centraal bestuur.
- Spreiding van overheidsdiensten: diensten van het centrale bestuur kunnen over het grondgebied worden verspreid. Dit hoeft echter niet noodzakelijk gepaard te gaan met het toekennen van beslissingsbevoegdheden aan de ambtenaren. Indien dit wel gebeurd spreekt men over externe deconcentratie (zie boven). Indien men overgaat tot deconcentratie of

spreiding van overheidsdiensten blijft er wel het probleem dat de inspraak niet op hetzelfde niveau wordt georganiseerd dan het niveau waarop zich het beleidsprobleem stelt.
- Advisering vanuit de lagere overheden

Uniformiteit:

- Toezicht: er kunnen allerhande vormen van toezicht georganiseerd worden vanwege de ene op de andere overheid. Het kan gaan om toezicht ex ante (vb. een overheid moet een beslissing laten goedkeuren alvorens deze rechtskracht heeft) tot toezicht ex post (vb. het algemeen toezicht: een overheid moet een lijst met beslissingen sturen naar een andere overheid).
- Regulering: een overheid kan een aantal regels opstellen waarmee de bewegingsvrijheid van een andere overheid wordt ingeperkt.
- Heffingen/boetes/subsidies: Een overheid kan incentives creëren voor een andere overheid om deze aan te zetten een gewenste richting in te slaan of te volgen.
- Overlegfora: er kan overleg worden gepleegd tussen de verschillende overheden op de neuzen in dezelfde richting te krijgen.
- Advisering: door middel van advisering kan een hogere overheid een andere (lagere) overheid ertoe aanzetten een bepaalde weg te volgen.

Equivalentieregel/externaliteiten:

- Boetes/subsidies: indien beleid gepaard gaat met externaliteiten of de equivalentieregel wordt overtreden wil dit zeggen dat een beleid gevolgen heeft (er met andere woorden baten of kosten zijn) voor een andere overheid dan degene die het beleid voert. Als voorbeeld kan de problematiek van de centrumsteden worden gegeven: deze hebben bepaalde kosten terwijl er burgers uit omliggende gemeenten de baten van opstrijken. Dit kan worden gecorrigeerd door het heffen van belastingen of uitkeren van subsidies. Er kan bijvoorbeeld een bepaald bedrag worden uitgekeerd aan de centrumsteden om net die kosten te dekken waar ze de baten niet van hebben (dit probleem wordt in de praktijk ook zo opgelost door het gemeentefonds).

Gelijkheidsbeginsel:

- Regulering: een overheid kan een regulering uitvaardigingen ten opzichte van andere overheden die een bepaalde dienstverlening waarborgt voor alle inwoners van zijn grondgebied.
- Subsidies en boetes: de bovenstaande regulering kan gepaard gaan met het uitkeren van subsidies of het heffen van belastingen/boetes.

Inspraak en participatie:

- Hoorzittingen, referenda: Indien een bepaalde beleidsproblematiek niet behartigd wordt door een bestuur dat niet op het niveau van het beleidsprobleem zelf is verkozen kunnen er wel op dit niveau hoorzittingen of referenda worden georganiseerd.

Antennefunctie:

- Deconcentratie
- Spreiding van diensten
- Hoorzittingen en referenda
- Advisering

Schaalvoordelen:

- Uitbesteding: indien een bepaald niveau bepaalde dienstverlening niet op de bedrijfseconomisch meest gunstige schaal kan bekomen is het mogelijk dat bijvoorbeeld enkele besturen van datzelfde niveau gezamenlijk het goed of dienstverlening aankopen waardoor er wel schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd.
- Interbestuurlijke samenwerking: meerdere subcentrale besturen van een bepaald niveau kunnen ook samenwerken op een bepaald vlak in de uitvoering. Voor de gemeenten bestaan hier bijvoorbeeld mogelijkheden in het nieuwe decreet 'intergemeentelijke samenwerking'.

Rechtsgelijkheid:

- Toezicht
- Beroepsmogelijkheid: indien er gevaar dreigt voor de rechtsgelijkheid kan er een proceduremogelijkheid worden ingesteld. Personen die zich benadeeld voelen kunnen dan tegen de beslissing in kwestie beroep aantekenen. Een belangrijke zaak is hier de beroepsmogelijkheid open te laten voor alle personen die mogelijkerwijs kunnen worden benadeeld.

Toegankelijkheid en bereikbaarheid:

- Deconcentratie
- Spreiding van diensten
- E-government: door middel van e-government kan er een scheiding optreden van front- en backoffice. Hierdoor hoeft het 'loket' waar men voor een bepaalde dienstverlening terechtkan niet meer op hetzelfde overheidsniveau te liggen dan het niveau waar de 'productie' van de dienstverlening gebeurd. Deze redenering kan extreem worden doorgetrokken indien het om een virtueel loket, het aanvragen van diensten via het internet, gaat. Het hoeft echter niet noodzakelijk om een virtueel loket te gaan. Het is evenzeer mogelijk een fysiek loket in te richten op een niveau dicht bij de burger, vb. in het gemeentehuis, terwijl de backoffice, de plaats waar de 'productie' plaatsvindt, zich bevindt op een ander niveau (vb. provincie of gewest). Van belang in e-government is ook de nieuwe benadering in de dienstverlening. De overheid moet de dienstverlening immers niet meer organiseren op een aanbodgerichte manier. Onder een aanbodgerichte manier wordt een manier verstaan die uitgaat van de overheidsorganisatie zelf. Indien een burger een bedrijf wil opstarten zal hij voor de verschillende vergunningen ook bij verschillende administraties terecht moeten, hetgeen vrij wel kan leiden tot een kafkaiaanse zoektocht binnen het kluwen van ministeries, administraties en bureaus. Dankzij e-government kan de dienstverlening op een vraaggerichte manier worden georganiseerd. De overheid denkt

hier niet meer vanuit het perspectief van zijn eigen organisatie, maar vertrekt vanuit de vraag van de burger. Zo kunnen een aantal diensten op een bepaalde manier worden geclusterd (vb. één loket voor alle zaken die KMO's aanbelangen). In de backoffice zorgt de overheid dan voor de verdere afwikkeling van het probleem.

Niveau 2

Op het tweede analyseniveau vindt er een beoordeling plaats van de op het eerste analyseniveau tot stand gebrachte verdeling van taken en bevoegdheden. Hier wordt het beleidsdomein als geheel bekeken en aan de hand van een set van criteria beoordeeld. Wanneer blijkt dat de verdeling op het eerste analyseniveau niet strookt met de hier weergegeven criteria kunnen er eventueel correctiemechanismen worden in gebouwd. Indien het probleem niet kan worden opgelost door middel van correctiemechanismen kan er een terugkoppeling plaatsvinden naar het eerste analyseniveau en kan de verdeling van taken en bevoegdheden volledig worden herbekeken.

Transparantie en doorzichtigheid

- Omschrijving: Bij periodieke verkiezingen moet de burgers de verschillende bestuurders kunnen afrekenen op hun beleid. De bevoegdheden zullen dan ook op een transparante en doorzichtige wijze tussen de beleidsdomeinen moeten worden verdeeld, zodanig dat de burger weet welke bestuurder verantwoordelijkheid draagt voor een bepaald bestuur.

- Vragen: Zijn de plannings- en uitvoeringsbevoegdheden op een doorzichtige en transparante wijze over de verschillende niveaus verdeeld (deze vraag dient eerst apart voor voorbereiding en uitvoering te worden beantwoord en vervolgens voor het gehele beleidsdomein)?

Belangenvermenging

- Omschrijving: Wanneer bepaalde taken uit de beleidscyclus zijn herverdeeld kan het gevaar bestaan dat een bepaalde overheid bepaalde belangen vermengt. Dit kan ertoe leiden dat er bepaalde mechanismen worden ingebouwd die een belangenvermenging tegengaan, of dat de bevoegdheden worden herverdeeld. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de afvalverwerkingproblematiek: de provincies kunnen hier zowel een afvalverwerkingsinstallatie beheren en zijn tegelijk verantwoordelijk voor het toekennen van de vergunningen.

- Vragen: Bestaat er een gevaar tot belangenvermenging door het samenbrengen van bepaalde bevoegdheden bij eenzelfde niveau? Is hier voldoende rekening mee gehouden?

Coördinatie intra-beleidsdomein

Beleidsmatige coördinatie

- Omschrijving: Onder beleidsmatige coördinatie wordt hier de coördinatie van de verschillende voorbereidende plannen verstaan. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de verschillende plannen op verschillende niveaus (maar wel binnen hetzelfde beleidsdomein!) of om verschillende voorbereidende actoren.

- Vragen: Kunnen de verschillende beleidsvoorbereidende plannen binnen het beleidsdomein voldoende op elkaar worden afgestemd?

Uitvoeringscoördinatie

- Omschrijving: Uitvoeringscoördinatie is gericht op de coördinatie van de uitvoering van het beleid binnen een bepaald beleidsdomein. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het op elkaar afstemmen van enkele actoren die bij de uitvoering zijn betrokken.

- Vragen: Is er voldoende mogelijkheid om de uitvoering te coördineren binnen het beleidsdomein?

Afstemming beleidsvoorbereiding-beleidsuitvoering

- Omschrijving: Om een effectief beleid te kunnen verzekeren is er een zekere afstemming nodig tussen de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Dit hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering op hetzelfde niveau moeten plaatshebben, maar dat er toch een duidelijk afstemming tussen deze twee fases is.

- Vragen: Is er voldoende afstemming tussen de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering?

De beoordeling van de verdeling van taken en bevoegdheden zoals deze op het eerste analyseniveau tot stand is gekomen kan leiden tot het moeten inbouwen van een aantal correctiemechanismen of tot een terugkoppeling naar het eerste analyseniveau. Voor wat betreft het inbouwen van correctiemechanismen kan aan een de volgende mogelijkheden worden gedacht:

Transparantie en doorzichtigheid:

- Informatievoorziening: een goede informatievoorziening kan bijdragen tot een verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling bij de burger.

Belangenvermenging:

- Toezicht
- Beroep

Coördinatie:

- Aanwijzen van een coördinator
- Overlegfora

Afstemming planning-uitvoering:

- Overlegfora

Naast de voorgaande criteria komt er nog een finale toetsing van de tot stand gekomen verdeling van taken en bevoegdheden naar de functionaliteit, de technische haalbaarheid en de politieke haalbaarheid.

Functionaliteit

Onder functionaliteit wordt de verdeling van taken en bevoegdheden afgewogen aan de (toekomstige) ontwikkelingen en factoren die zich in het beleidsveld (zullen) afspelen. Het gaat hier om de fundamentele vraag of de overheid zich in het beleidsveld op een zodanige manier georganiseerd heeft om de beleidsproblemen effectief op te lossen.

Technische haalbaarheid

De technische haalbaarheid verwijst naar de aftoetsing van de vooropgestelde, gewenste, verdeling van taken en bevoegdheden met de huidige, bestaande situatie. Hierbij dient er te worden nagegaan waar de gewenste verdeling verschilt van de bestaande en welke technische problemen er zich zullen stellen om tot de gewenste verdeling van taken en bevoegdheden te komen (juridische kwesties en middelen).

Politieke haalbaarheid

Om de politieke haalbaarheid na te gaan dient de toekomstige verdeling van taken en bevoegdheden te worden afgewogen ten opzichte van de normatieve argumenten van de verschillende betrokkenen. Zo kan worden vastgesteld of sommige actoren reeds bij voorbaat problemen hebben met een nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden.

Niveau 3

Op het derde analyseniveau tenslotte vindt er een beoordeling, aan de hand van een set van criteria, plaats over verschillende beleidsdomeinen heen. Ook de toetsing aan deze criteria kan leiden tot het inbouwen van correctiemechanismen of tot een terugkoppeling naar het eerste analyseniveau, waar de verdeling van taken en bevoegdheden kan worden overgedaan.

Criteria

Coördinatie inter-beleidsdomein

Beleidsmatige coördinatie

- Omschrijving: Evenals bij de beleidsmatige coördinatie op het tweede analyseniveau gaat het hier over de coördinatie van verschillende beleidsvoorbereidende initiatieven. Het verschil met de coördinatie op het tweede analyseniveau ligt hierin dat het derde analyseniveau over verschillende beleidsdomeinen heen kijkt. Het kan hier dus gaan om de coördinatie, het integreren en op elkaar afstemmen, van de planning van verschillende beleidsdomeinen.

- Vragen: Kunnen de verschillende beleidsvoorbereidende initiatieven van de verschillende beleidsdomeinen voldoende op elkaar worden afgestemd?

Uitvoeringscoördinatie

- Omschrijving: Het coördineren van de uitvoering over verschillende beleidsdomeinen heen.

- Vragen: Kan de uitvoering van de verschillende beleidsdomeinen op elkaar worden afgestemd?

Transparantie en doorzichtigheid

- Omschrijving: Bij periodieke verkiezingen moet de burgers de verschillende bestuurders kunnen afrekenen op hun beleid. De bevoegdheden zullen dan ook op een transparante en doorzichtige wijze tussen de beleidsdomeinen moeten worden verdeeld, zodanig dat de burger weet welke bestuurder verantwoordelijkheid draagt voor een bepaald bestuur.

- Vragen: Zijn de taken en bevoegdheden op een voor de burger heldere en herkenbare manier verdeeld tussen de verschillende bestuursniveaus?

Consistentie

- Omschrijving: Indien er grote verschillen zijn in de takenverdeling tussen verschillende beleidsdomeinen kan dit problemen opleveren voor de consistentie van het bestuur.

- Vragen: Zijn de taken in de verschillende beleidsdomeinen op een consistente manier verdeeld? Zijn er grote verschillen tussen de beleidsdomeinen voor wat betreft de takenverdeling?

Correctiemechanismen:

Coördinatie:

- Aanwijzen van een coördinator
- Overlegfora

Transparantie en doorzichtigheid:

- Informatievoorziening: een goede informatievoorziening kan bijdragen tot een verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling bij de burger.

Evenals op het tweede analyseniveau kunnen hier nog drie finale beoordelingsgronden worden gegeven: de functionaliteit van de overheidsorganisatie, de technische haalbaarheid van de vooropgestelde taakverdeling en de politieke haalbaarheid.

Functionaliteit

Kan de vooropgestelde taak- en bevoegdheidsverdeling een antwoord bieden op de toekomstige beleidsvragen? Hierbij dient de gewenst verdeling te worden afgetoetst aan de ontwikkelingen en factoren in het beleidsdomein.

Technische haalbaarheid

De technische haalbaarheid verwijst naar de aftoetsing van de vooropgestelde, gewenste, verdeling van taken en bevoegdheden met de huidige, bestaande, situatie. Hierbij dient er te worden nagegaan waar de gewenste verdeling verschilt van de bestaande en welke technische problemen er zich zullen stellen om tot de gewenste verdeling van taken en bevoegdheden te komen.

Politieke haalbaarheid

Om de politieke haalbaarheid na te gaan dient de toekomstige verdeling van taken en bevoegdheden te worden afgewogen ten opzichte van de normatieve argumenten van de verschillende betrokkenen. Zo kan worden vastgesteld of sommige actoren reeds bij voorbaat problemen hebben met een nieuwe verdeling van taken en bevoegdheden.

Bijlage 2
Invuloefening ruimtelijke ordening

Kris Snijkers[303]

Inleiding

Onder ruimtelijke ordening wordt hier de integrale afweging van belangen op het gebied van het gebruik van ruimte verstaan. In verschillende sectoren wordt immers gebruik gemaakt van ruimte. Aangezien de beschikbare ruimte beperkt is dienen de belangen van de verschillende aanspraken op ruimte tegen elkaar worden afgewogen.

Er zijn verschillende mogelijke manieren om hiermee om te gaan. Een eerste mogelijkheid is de afweging te laten gebeuren door de markt. Hierbij wordt ervan uit gegaan dat het spel van vraag en aanbod zal leiden tot een optimaal gebruik van de beschikbare ruimte. Daar waar ruimte schaars wordt (lees: de vraag hoog en het aanbod laag) zal de prijs ervan stijgen, waardoor de ruimte zal worden ingenomen door diegene die er het best gebruik van kan maken, en er dus het meeste geld voor over heeft.

In de West-Europese staten gebeurt de afweging van ruimtelijke belangen echter door de overheid. De redenering is dat wanneer de afweging van belangen aan de markt wordt overgelaten er sprake is van marktfaling. Omwille van een aantal redenen (vb. tekort aan informatie) zou de marktwerking niet tot een optimale ruimtelijke ordening leiden en worden de aanspraken op ruimte niet door de markt maar door de overheid
afgewogen.

Wanneer er wat betreft de integrale afweging van ruimtelijke belangen voor de overheid in plaats van voor de markt wordt gekozen blijft de vraag hoe deze afweging binnen de overheid wordt georganiseerd. De 'overheid' als zodanig bestaat uit een veelheid van actoren en overheidsniveaus. De vraag die hier kan worden gesteld is dan ook hoe de verschillende taken kunnen worden verdeeld tussen de verschillende overheidsniveaus zodat een doelmatige en democratische afweging van de verschillende aanspraken op ruimte mogelijk is.

In de hiernavolgende tabellen wordt een poging ondernomen om, aan de hand van een aantal criteria en op drie analyseniveaus, een (aantal) mogelijke verdeling(en) van taken voor te stellen die kunnen leiden tot een democratische en doelmatige afweging van ruimtelijke aanspraken.

[303] Onder begeleiding van Prof. Dr. Geert Bouckaert, Drs. Koen Verhoest en Dra. Ellen Wayenberg, Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven.

Niveau I

Beleidsvoorbereiding

Onder beleidsvoorbereiding worden in het kader van de ruimtelijke ordening de volgende activiteiten verstaan (opgedeeld naar strategische en operationele beleidsvoorbereiding):

- Strategische beleidsvoorbereiding:
  - Opmaak structuurplannen (dit zijn strategische plannen, gericht op lange termijn, die trachten in te spelen op toekomstige trends en factoren)
- Operationele beleidsvoorbereiding:
  - Opmaak uitvoeringsplannen (uitvoeringsplannen worden opgesteld ter uitvoering van de strategische structuurplannen)
  - Jaarprogramma
  - Stedenbouwkundige- en verkavelingsverordeningen
  - Rooilijn- en ruilverkavelingsplannen
  - Fiscale maatregelen

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangementen	Motivering
Differentiatie	Ja	S-S&O C&SC-S&O	Een zekere differentiatie is nodig in de ruimtelijke ordening. Zo wordt in de VRIND 2000 nog vastgesteld dat in de gewestelijk bestemmingsplannen in Vlaanderen sterke concentraties van industrie terug te vinden zijn in Antwerpen en Sint-Niklaas-Lokeren, landbouw in West-Vlaanderen en natuur-, bos-, en reservaatgebied in Limburg en de Kempen.[a] Ook naar soort bebouwing zijn er grote verschillen (vb. in de arrondissementen Antwerpen, Brugge en Oostende zijn in 1995 respectievelijke 28,9, 29,3 en 46,5 percent van de bebouwde percelen gebruikt voor buildings of appartementsgebouwen terwijl dit in het arrondissement Ieper slechts voor 2,8% van de bebouwde percelen het geval is[b]. Verder kan hier nog als voorbeeld het onderscheid tussen onder meer grootstedelijke gebieden, regionaalstedelijke gebieden, kleinstedelijke gebieden en buitengebieden worden gegeven. Dit onderscheid leidt tot de noodzaak van de afbakening van de stedelijke gebieden. Hierdoor wordt het mogelijk een gedifferentieerd beleid te voeren voor de 'stad' enerzijds, en het 'buitengebied' anderzijds. In de ruimtelijke ordening kan er dus niet over heel Vlaanderen eenzelfde beleid gevoerd worden maar zijn er specifieke gebieden af te bakenen waar er voor wat betreft het gebruik van ruimte een eigen vraag en aanbod is.

a. Vlaamse Regionale Indicatoren 2001, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

b. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Planning en Statistiek.

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangementen	Motivering
Uniformiteit	Ja	C-S&O C-S&SC-O C&SC-S&O	Het voeren van een uniform beleid op een grondgebied (vb. Vlaanderen) kan van belang zijn om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken. Een voorbeeld is het beschermen van in het wild levende vogelsoorten of flora en fauna. Deze twee voorbeelden zijn niet uit de lucht gegrepen: ze liggen vervat in de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn van de Europese Unie. Deze richtlijnen dienen door de lidstaten te worden toegepast. De centrale overheid van een lidstaat moet dan ook zorgen dat deze richtlijnen door het gehele gebied op een passende manier worden toegepast. Ook een aantal ongeschreven regels zoals bijvoorbeeld de bouwdiepte kunnen worden beschouwd als een uniforme regel over heel Vlaanderen. Een aantal termen als draagkracht en ruimtelijke kwaliteit kunnen ook als voorbeeld worden gegeven. Toch kunnen er voor het criterium uniformiteit vragen worden gesteld over de manier waarop de uniformiteit wordt verzekerd. Dient er in zo'n geval een 'absoluut cijfer' door de centrale overheid te worden opgelegd? In de ruimtelijke ordening is de regeling omtrent reliëfwijzingen een mooi voorbeeld. Wordt de goede ruimtelijke ordening bewaakt indien de centrale overheid slechts reliëfwijzigingen tot max. 50 cm toestaat? Op de ene plaats kan een reliëfwijziging van 50cm al veel zijn, terwijl op een andere plaats 70cm van geen belang is. Voor deze zaken is het waarschijnlijk beter over te stappen op andere formules. Zo spreekt men in de ruimtelijke ordening nu over "aanzienlijke reliëfwijzigingen".

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangementen	Motivering
Gelijkheids-beginsel	Moeilijk meetbaar	X	Het gelijkheidsbeginsel kan gemakkelijk worden toegepast op een dienstverlening (vb. iedere burger moet in een straal van 10 km een bibliotheek kunnen vinden). Voor het ruimtelijke ordeningsbeleid valt dit beginsel echter moeilijk te vertalen. Het doel van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen wordt bepaald als de duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie zonder de behoeften van de komende generaties in gedrang te brengen. Hierbij worden de behoeften van verschillende maatschappelijke activiteiten ten opzichte van elkaar afgewogen. In deze doelstelling ligt het gelijkheidsbeginsel vaag vervat, zelfs naar de toekomstige generaties toe. Aangezien echter, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een concrete dienstverlening, de output van het ruimtelijke ordeningsbeleid per persoon moeilijk kan worden gemeten wordt de toepassing van het gelijkheidsbeginsel sterk bemoeilijkt in het domein van de ruimtelijke ordening. Een mogelijke vertaling in de ruimtelijke ordening zou kunnen bestaan uit een aantal rechten. Bijvoorbeeld het recht op een groengebied in de eigen gemeente, het recht op een mooi uitzicht. Naast het feit dat deze vormen van 'output' moeilijk te meten vallen, is er ook nog de ongelijke vertreksituatie. In de ene gemeente zal een groengebied of mooi uitzicht makkelijker te realiseren zijn dan in een andere. Het gelijkheidsbeginsel dient dus ook in een specifieke context te worden gezien. Een zekere ongelijkheid is dan, afhankelijk van de situatie en een goede motivering mogelijk.

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangementen	Motivering
Equivalentie/ Externaliteiten	Ja	C&SC-S&O	De equivalentieregel is van belang in het domein van de ruimtelijke ordening aangezien er allerhande aanspraken op ruimte ten opzichte van elkaar worden afgewogen. Deze aanspraken op ruimte hebben niet allen eenzelfde kosten/batengebied. Het uitstippelen van het tracé van een autosnelweg heeft immers een ander kosten- en batengebied dan bijvoorbeeld het uitstippelen van een lokale weg. Elke ruimtelijke afweging heeft zijn eigen, specifieke, kosten- en batengebied. Hierdoor gaat de toepassing van de equivalentieregel leiden tot vele verschillende niveaus van afweging van ruimtelijke aanspraken. Een voorbeeld hiervan kan worden gevonden in de Nederlandse ruimtelijke ordeningswetgeving. Deze is heel decentraal opgevat: enkel de gemeenten zouden bestemmingsplannen opmaken. De eerste problemen met deze opvatting doken echter vrij vlug op toen er een beslissing diende te vallen over een nieuwe inplaatsing van het bedrijf Shell: de beslissing hierover werd genomen op het niveau van de regering.[a] Externaliteiten zijn ook een belangrijk criterium. Vaak gebeurt het immers dat een bepaald niveau lasten en kosten kunnen afwentelen op een ander niveau. Een voorbeeld hiervan is een gemeente die een bedrijventerrein zodanig plaatst dat de mobiliteit wordt afgewenteld op de wegen van een naburige gemeente. De plaatsing van kerncentrales op het nationale niveau is een ander voorbeeld. Deze worden meestal op de grens van het land geplaatst (Doel, Tihange) zodat een deel van het risico op de buurlanden wordt afgewenteld.
Inspraak/ participatie	Ja	C&SC-S&O	*Inspraak en participatie zijn van belang om tot een gewenste ruimtelijke afweging te komen. Vanuit diverse hoeken is er ook steeds meer inspraak en participatie geëist in de ruimtelijke ordening, denk maar aan het toenemende milieubewustzijn.*[b] *Aangezien de afweging van aanspraken op ruimte op verschillende niveaus* plaatsvindt zal ook de inspraak op verschillende niveaus moeten worden georganiseerd. De veronderstelling dat inspraak en participatie op het laagste niveau best wordt georganiseerd, blijkt echter moeilijk empirisch te staven.
Antenne-functie		C&SC-S&O	Het detecteren van nieuwe noden en behoeften en wijzigende omstandigheden in de samenleving kan ook op meerdere niveaus gebeuren. Zo zal de behoefte aan een betere ontsluiting van een grote zeehaven zich op een ander niveau laten voelen dan de ontsluiting van een klein industrieterrein. Zaken die de burgers rechtstreeks treffen worden het snelst opgemerkt door de laagste besturen. Er zou dan ook op meerdere niveaus gebruik moeten kunnen worden gemaakt van strategische planning, aangezien het net de strategische planning is die rekening zou moeten houden met wijzigende omstandigheden en toekomstige ontwikkelingen.

a. Lurks M., *Spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimtelijke ordening*, 2001 (Diss. Doct.), Universiteit Leiden.
b. Wuyts H., *Demokratie Participatie Ruimtelijke Ordening*, Leuven, Acco, 1975, 171 p.

Vanuit de beoordeling van de beleidsvoorbereiding worden de volgende bestuurlijke arrangementen behouden:

- Subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding: zowel de strategische structuurplannen als de uitvoeringsplannen worden op een subcentraal niveau opgemaakt.
- Centrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding: zowel de strategische structuurplannen als de uitvoeringsplannen worden op het centrale niveau opgemaakt.
- Gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding: op verschillende niveaus wordt er zowel aan structuurplanning als aan operationele planning gedaan.

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen/opmerkingen
Subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding	Differentiatie	1) Uniformiteit 2) equivalentieregel/ externaliteiten 3) inspraak en participatie, 4) antennefunctie	1) Uniformiteit kan worden bewaakt door regulering en toezicht vanwege de centrale overheid op de beslissingen van de subcentrale overheden. Ook is er overleg mogelijk tussen de centrale en subcentrale overheden of een advisering van de subcentrale overheden door de centrale overheid. 4) Overleg en advisering kunnen eveneens de antennefunctie waarborgen. Wanneer de centrale overheid een bepaalde nood in de samenleving detecteert kan zij dit via overleg en advisering proberen te vertalen in het ruimtelijke ordeningsbeleid. 2+3) De criteria inspraak en participatie en de equivalentieregel zijn moeilijker te corrigeren. Een subcentrale overheid kan moeilijk op het centrale niveau een inspraakprocedure organiseren. Wat de equivalentieregel betreft is het ook reeds in buitenlandse voorbeelden gebleken dat bepaalde afwegingen moeilijk kunnen worden gemaakt op het subcentrale niveau, en dan ook de facto op het centrale niveau worden gemaakt. Deze criteria blijven als zodanig dan ook knelpunten wanneer er voor een strikt decentrale aanpak wordt gekozen in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Tot slot kan voor dit bestuurlijk arrangement worden gesteld dat het slechts inspeelt op één criterium, en de anderen alleen door correctiemechanismen moeten worden gewaarborgd.

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen/opmerkingen
Centrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding	Uniformiteit	1) Differentiatie 2) equivalentieregel/ externaliteiten 3) inspraak en participatie, 4) antennefunctie	1) Indien voor een centralistische aanpak wordt geopteerd wordt vooral aan het criterium uniformiteit tegemoet gekomen. Hier moeten dan een aantal correctiemechanismen worden ingebouwd om een aantal andere criteria te beschermen. Indien zowel de strategische als de operationele beleidsvoorbereiding op centraal niveau plaatsvindt is er toch een zekere differentiatie mogelijk door een spreiding van diensten. Indien het centrale bestuur zijn ambtenaren verspreidt over het territorium kan er toch worden ingespeeld op een specifieke vraag en aanbod van een bepaald gebied. Ook kan het centrale niveau zich laten adviseren door de subcentrale overheden of met deze overheden overleg plegen. 3) Inspraak en participatie kunnen worden gegarandeerd door het organiseren van hoorzittingen en referenda op het volledige of een gedeelte van het grondgebied. 4) De antennefunctie kan worden gewaarborgd door de reeds eerder genoemde spreiding van diensten, overleg, advies, hoorzittingen en referenda. 2) Het belangrijkste probleem dat zich met dit bestuurlijk arrangement blijft stellen is de toepassing van de equivalentieregel. Ruimtelijke afwegingen dienen op verschillende niveaus te gebeuren, de vraag is hier of het centrale niveau in staat is om een degelijke afweging te maken van bepaalde subcentrale belangen. Tot slot is ook hier duidelijk dat een centralistische aanpak vooral gunstig is voor het criterium uniformiteit, terwijl er voor de anderen in de mate van het mogelijke correctiemechanismen dienen te worden gezocht.

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen/opmerkingen
Gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding	Uniformiteit, differentiatie, equivalentieregel, inspraak en participatie, antennefunctie		Bij de gedeelde strategische en operationele beleidsvoorbereiding houden zowel de centrale als de subcentrale overheden zich bezig met het opstellen van strategische en operationele beleidsvoorbereidende plannen. Belangrijk hierbij is de verhoudingen tussen de verschillende plannen zo te organiseren dat aan de criteria van uniformiteit en differentiatie wordt tegemoet gekomen. De plannen van de subcentrale overheden dienen dus binnen het kader van de centrale plannen te blijven. Deze centrale plannen dienen echter voldoende ruimte te laten aan de plannen van de subcentrale overheden om in te spelen op de specifieke lokale noden en behoeften (differentiatie). Aan de equivalentieregel wordt voldaan indien haast voor iedere ruimtelijke afweging een geschikt niveau wordt gevonden. In de praktijk zou dit echter leiden tot een veelheid aan niveaus, zodat er een aantal compromisniveaus moeten worden gezocht in de vorm van centrale en subcentrale besturen. Deze niveaus zouden zich dan ook moeten bezighouden met afwegingen die volgens de equivalentieregel op het betreffende niveau kunnen worden gehouden. De gekozen niveaus kunnen eveneens instaan voor de inspraak en participatie en de antennefunctie.

Beleidsuitvoering

Onder beleidsuitvoering wordt in het kader van de ruimtelijke ordening verstaan:

- planschade
- planbate
- voorkoop
- onteigening
- vergunning
- attesten
- handhavingsmaatregelen

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangementen	Motivering
Schaal-voordelen	Ja	X	Schaalvoordelen kunnen zich in de beleidsuitvoering voordoen op het vlak van personeels- en organisatiekosten. De vraag die hier dan centraal staat is op welk niveau het ruimtelijke ordeningsbeleid aan de laagste kost gestalte kan krijgen. Bijvoorbeeld: is het zo dat op een centraal niveau het ruimtelijke ordeningsbeleid op een bedrijfseconomisch meer efficiënte manier gestalte kan krijgen dan bij een subcentrale overheid? Om zulke vragen te beantwoorden is er echter een pak aan informatie nodig hetgeen het moeilijk maakt dit criterium nu te beoordelen. Desalniettemin wordt dit criterium voor de ruimtelijke ordening in Vlaanderen hoe langer hoe belangrijker. De ruimtelijke ordening wordt immers hoe langer hoe belangrijker, en er ontwikkelen zich allerhande deelspecialismen. Vaak kunnen deze niet door een kleine gemeente worden beheerst. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenaamde 'brownfield sites'. Dit zijn oude, vaak vervuilde, bedrijventerreinen waaraan een nieuwe functie moet worden gegeven. Hierbij is er nood aan een goede kennis van deze materie. Een kleine gemeente die met zulke problemen wordt geconfronteerd kan zeer moeilijk het nodige hooggespecialiseerde personeel aantrekken om een bepaalde 'brownfield site' aan te pakken.
Rechts-gelijkheid	Ja	Centrale uitvoering	Door de uitvoering van het ruimtelijke ordeningsbeleid op het centrale niveau te plaatsen is er een grotere kans op rechtszekerheid. Onder rechtszekerheid verstaan we hier de gelijke behandeling van burgers in een administratieve procedure die zich in een gelijke situatie bevinden. Indien de vergunningen en attesten op het centrale niveau worden uitgekeerd is de kans kleiner dat er verschillen voor de burgers optreden aangezien iedereen bij dezelfde overheid dezelfde procedure doorloopt. Indien de toekenning van vergunningen zou gebeuren door subcentrale overheden is het immers wel mogelijk dat er verschillen zouden optreden tussen subcentrale overheden waar het bestuur een verschillende politieke opvatting draagt.
Bereikbaar-heid en toe-gankelijkheid	Ja	Subcentrale uitvoering	Door de uitvoering van het ruimtelijke ordeningsbeleid op het subcentrale niveau te plaatsen wordt de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de dienstverlenging voor de burger vergroot. De burger weet waar hij de dienstverlening kan bekomen, en bovendien is de afstand tot een subcentrale overheid over het algemeen kleiner dan deze naar een centrale overheid.

Twee mogelijke uitvoeringsalternatieven worden in de volgende tabel beoordeeld: een volledig centrale uitvoering en een volledig subcentrale uitvoering.

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen
Centrale uitvoering	Rechtsgelijkheid	Bereikbaarheid en toegankelijkheid	Door de uitvoering van het ruimtelijke ordeningsbeleid bij het centrale niveau te plaatsen bestaat het gevaar dat er een grote afstand is tussen de dienstverlening en de burger. Dit probleem kan op een aantal manieren worden opgelost. Een eerste mogelijkheid bestaat erin de diensten van de centrale overheid te spreiden over het grondgebied. Op deze manier gebeurt de dienstverlening nog altijd door hetzelfde (politieke) bestuur maar wordt de afstand verkleind. De nieuwe informatie- en communicatietechnologie biedt ook hoe langer hoe meer voordelen. Door middel van e-government kan het probleem van bereikbaarheid en toegankelijkheid worden opgelost door de scheiding van front- en backoffice. De behandeling kan dan nog steeds centraal gebeuren, waardoor eventuele politieke verschillen tussen subcentrale overheden uit de weg worden gegaan, terwijl het loket zich op een andere plaats kan bevinden, bijvoorbeeld virtueel op een website of een fysiek loket op een subcentraal niveau. De mogelijkheid van een fysiek loket op het niveau van een subcentrale overheid dient, gelet op de beperkte "e-geletterdheid", steeds overwogen te worden.
Subcentrale uitvoering	Toegankelijkheid en bereikbaarheid	Rechtsgelijkheid	Wanneer de uitreiking van attesten en vergunningen gebeurt op het niveau van de subcentrale overheden leidt dit tot een grotere toegankelijkheid en bereikbaarheid van de dienstverlening voor de burger. Een probleem is echter de rechtsgelijkheid. Het is immers mogelijk dat verschillende subcentrale overheden verschillende politieke opvattingen hebben (vb. verschil in ideologische opvattingen van burgemeesters). Dit kan leiden tot een verschil in behandeling van burgers in verschillende subcentrale overheden. Wanneer er desalniettemin voor wordt gekozen de nadruk te leggen op toegankelijkheid en bereikbaarheid kunnen er een aantal correctiemechanismen worden voorzien die de rechtsgelijkheid toch garanderen. Zo kan het centrale bestuur toezicht uitoefenen op de beslissingen genomen door de subcentrale overheden. Hierbij is het mogelijk dat de centrale overheid nadat de subcentrale overheid reeds de beslissing heeft genomen de betreffende beslissing controleert, of dat de subcentrale overheid zijn beslissing eerst dient te laten goedkeuren door de centrale overheid. Een andere mogelijkheid om de rechtszekerheid te garanderen is het instellen van een beroepsmogelijkheid tegen de individuele beslissingen van een subcentrale overheid bij een centrale overheid. Hierbij kan de beslissing door de burger in kwestie, of door derden, worden aangevochten bij een andere overheid.

Welke van de verschillende mogelijke alternatieven worden meegenomen naar het tweede analyseniveau?

Twee mogelijke vormen van beleidsvoorbereiding worden niet meegenomen naar de volgende fase: de subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding en de centrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding. Deze twee vormen dienen immers teveel te worden gecorrigeerd door middel van correctiemechanismen. Zij komen telkens slechts tegemoet aan één criterium, terwijl er voor de andere allerhande correctiemechanismen dienen te worden ingesteld.

Het alternatief dat voor de beleidsvoorbereiding wordt meegenomen is dat ook: de gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding. Voor de uitvoering worden er twee alternatieven overgehouden: centrale uitvoering en subcentrale uitvoering.

Dit komt erop neer dat op het tweede analyseniveau twee alternatieven worden onderzocht: gedeelde centrale en subcentrale beleidsvoorbereiding met centrale uitvoering en gedeelde centrale en subcentrale beleidsvoorbereiding met subcentrale uitvoering.

Niveau 2

Alternatief 1: gedeelde strategische en operationele beleidsvoorbereiding, subcentrale beleidsuitvoering

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terugkoppeling
Transparantie	De transparantie hangt in grote mate af van de mate waarin de planningsbevoegdheden zijn verdeeld tussen de verschillende niveaus. Indien er een ingewikkelde bevoegdheidsverdeling tot stand komt voor wat betreft de beleidsvoorbereiding is het voor de burger immers niet duidelijk welk niveau voor wat bevoegd is.	Een duidelijke informering naar de burger toe omtrent de verdeling van de planningsbevoegdheden kan een hulp zijn.	
Belangenvermenging	Een gevaar voor belangenvermenging kan in het ruimtelijk ordeningsbeleid ontstaan in het geval dat een subcentrale overheid zelf een vergunning of attest nodig heeft. Zij is dan immers rechter en partij.	In het geval dat een overheid zelf een vergunning of attest nodig heeft kan er als correctiemechanisme een beroeps- of toezichtsprocedure worden ingesteld bij een hogere overheid.	Ook een terugkoppeling naar het eerste analyseniveau is mogelijk in het specifieke geval van een subcentrale overheid die een vergunning of attest nodig heeft. In deze gevallen kan de toekenning gebeuren door een andere (eventueel de centrale) overheid.

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terugkoppeling
Beleidsmatige coördinatie	De beleidsmatige coördinatie is van zeer groot belang indien er een gedeelde strategische en operationele beleidsvoorbereiding is. De plannen van de verschillende overheden moeten namelijk op elkaar afgestemd worden. Hierbij moet er een evenwicht worden gevonden tussen de noodzakelijke uniformiteit enerzijds, en de differentiatie anderzijds. Er moet voorzien worden in een doorwerking van een aantal elementen van de voorbereiding van de centrale overheid in de beleidsvoorbereiding van de subcentrale overheid. Tevens moet er toch voldoende ruimte worden gelaten aan de subcentrale overheden om, binnen het centrale kader, een eigen ruimtelijke ordeningsbeleid toegespitst op het specifieke gebied op poten te zetten.	Voor de beleidsmatige coördinatie is het van belang dat er voldoende mogelijkheid is tot overleg en advies. De verschillende niveaus dienen een overleg te institutionaliseren om de planning op elkaar af te stemmen. Tevens kunnen de verschillende overheden elkaar adviseren om de nodige uniformiteit en differentiatie in het ruimtelijke ordeningsbeleid te krijgen. De subcentrale overheden adviseren de centrale overheid om voldoende beleidsruimte te houden en de centrale overheid kan de subcentrale overheden adviseren.	
Uitvoeringscoördinatie	Geen probleem		
Afstemming voorbereiding/uitvoering	Voor de afstemming van de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering stelt zich voor dit alternatief een duidelijk probleem. De toekenning van de attesten en vergunningen ligt namelijk volledig bij de subcentrale overheden. De beleidsvoorbereiding (het opmaken van de strategische en operationele ruimtelijke plannen) is echter verspreid over meerdere niveaus. Hierdoor is het mogelijk dat een subcentraal bestuur een vergunning dient te verlenen voor een materie waarover op het centrale, of een ander subcentraal, niveau is beslist. Dit kan tot problemen leiden indien bijvoorbeeld het subcentrale bestuur gekant is tegen de beslissing van het centrale bestuur (vb. voor de inplanting van een verbrandingsoven).	Dit probleem van afstemming kan op twee manieren worden opgelost. Enerzijds door middel van correctiemechanismen, anderzijds door middel van een terugkoppeling. Een correctiemechanisme zou hier kunnen bestaan uit een toezicht vanwege het centrale niveau op de uitvoering van het op centraal niveau voorbereidde beleid. Het centrale niveau kan zo nagaan of het beleid ook effectief wordt uitgevoerd. De vraag is echter of dit niet blijft leiden tot spanningen tussen de niveaus en of het niet aangewezen is om tot een terugkoppeling over te gaan.	Een terugkoppeling zou eruit kunnen bestaan dat de uitvoering niet enkel op het subcentrale niveau zou gebeuren, maar, evenals de beleidsvoorbereiding, op de verschillende niveaus zou plaatsvinden. Dan zou de beleidsuitvoering op die manier moeten gebeuren dat ieder niveau met bepaalde voorbereidende taken ook met de bijhorende beleidsuitvoering belast zou worden. Samenhangend kan hier eventueel door middel van spreiding van diensten of e-government toch voor de nodige bereikbaarheid en toegankelijkheid worden gezorgd. Tevens kan er een noodzaak ontstaan om de uitvoering te coördineren door middel van overleg.

Beschrijving van het alternatief:

Hoe ziet dit alternatief er nu uit?

De beleidsvoorbereiding gebeurt op verschillende niveaus. Zowel centrale als subcentrale overheden maken strategische plannen op waarin op lange termijn gedacht en geprobeerd wordt op toekomstige trends en factoren in te spelen. Elke overheid doet dit voor zijn specifieke gebied, en voor zaken die volgens de equivalentieregel/externaliteiten best op dat niveau kunnen gebeuren. Ook de operationele beleidsvoorbereiding is op verschillende niveaus geplaatst, zodanig dat elk niveau in staat is de strategische plannen te operationaliseren. Doordat de verschillende plannen op verschillende niveaus worden opgemaakt is er een hoge nood aan beleidsmatige coördinatie. Er is veel overleg en adviesmogelijkheid nodig tussen de verschillende niveaus: anders ontstaat het gevaar dat de verschillende plannen niet in elkaar passen: vb. verschillende niveaus kennen verschillende doelstellingen aan hetzelfde gebied toe. Omwille van het bewaken van de uniforme doelstellingen kan het noodzakelijk zijn een planhiërarchie in te stellen waarbij de uniforme doelstellingen voor een bepaald gebied (vb. Vlaams Gewest) veilig worden gesteld. De plannen van de subcentrale overheden zouden dan alvast niet meer van deze uniforme doelstellingen mogen afwijken. Wel blijft het mogelijk de manier waarop de doelstellingen worden gehaald vrij te laten, waardoor er een zeker differentiatie mogelijk is.

De beleidsuitvoering situeert zich in principe op het subcentrale niveau. Hierbij stellen zich echter drie problemen. Ten eerste ontstaat er een gevaar voor belangenvermenging indien een subcentrale overheid bijvoorbeeld zowel vergunningen uitkeert als zelf vrager voor een vergunning is. In dit geval kunnen er echter correctiemechanismen worden voorzien zoals toezicht of advisering vanwege de centrale overheid. Anderzijds is het ook mogelijk het leveren van bijvoorbeeld vergunningen aan subcentrale overheden te laten gebeuren door de centrale overheid.

Een tweede probleem dat zich bij een volledig subcentrale uitvoering kan stellen is de afstemming tussen de voorbereiding en de uitvoering van het beleid. De subcentrale overheden moeten immers ook het beleid uitvoeren dat op het centrale niveau is beslist. Het is niet ondenkbeeldig dat er verschillen kunnen ontstaan in de visie van twee rechtstreeks verkozen besturen omtrent het ruimtelijke ordeningsbeleid. Een oplossing bestaat erin toezicht te organiseren van de centrale overheid op de beslissingen van de subcentrale overheden. Een andere mogelijkheid is het herverdelen van de uitvoeringsbevoegdheid over de verschillende niveaus. Elk niveau staat in voor de uitvoering van beleid dat op het betreffende niveau werd voorbereid.

Het derde probleem is dit van de rechtsgelijkheid. Indien de uitvoering van het beleid gebeurt door de subcentrale overheden is het mogelijk dat burgers verschillend behandeld worden door verschillende subcentrale overheden. Ook hier is het weer noodzakelijk toezichts- of adviesmogelijkheden vanwege de centrale overheid op de lokale overheid te organiseren.

Een groot voordeel van de subcentrale uitvoering is echter de grote toegankelijkheid en bereikbaarheid van de dienstverlening voor de burger. Indien bovenstaande problemen dienen te worden opgelost zonder dat aan de bereikbaarheid wordt geraakt kunnen er toezichts- en adviesmogelijkheden worden geïnstalleerd. Anderzijds is het echter ook mogelijk de bevoegdheden zodanig te herverdelen dat elke niveau zijn eigen beleidsbeslissingen uitvoert. Hierbij kan dan worden gedacht aan het Nederlandse voorbeeld van de inplanting van de ves-

tiging van Shell. Deze beslissing werd immers op het niveau van de regering genomen. Indien de uitvoering van het beleid subcentraal zou gebeuren zou een subcentrale overheid voor een dergelijk project een vergunning moeten uitreiken. De bereikbaarheid en toegankelijkheid kunnen nog altijd worden gegarandeerd door het gebruik van e-government en het één-loket-principe. Hierbij moeten dan echter wel duidelijk de bevoegdheden van de verschillende niveaus worden uitgeklaard. Voor gevallen waarbij een overheid zelf betrokken raakt als 'afnemer' van het beleid kan er in een specifieke procedure worden voorzien.

Functionaliteit	Relevante factoren	Factoren vervuld?	Duiding
	■ Toenemend milieubewustzijn en bewustwording van 'ruimtetekort' ■ concurrentie tussen overheden op het gebied van klantgerichtheid ■ wijzigende schaal van milieuproblemen ■ nadruk op goed handhavingsbeleid ■ nood aan flexibiliteit in de ruimtelijke planning	ja	Door zowel strategische als operationele planning op verschillende niveaus te plaatsen kan er op verschillende schaalniveaus een afweging gebeuren van ruimtelijke belangen. Door een geïnstitutionaliseerd overleg kan er een evenwicht worden gevonden tussen de noodzakelijke uniformiteit (vb. voor het voeren van een milieubeleid en het opvangen van het gebrek aan ruimte) en een zekere differentiatie (een differentiatie die nodig is om flexibel op problemen van specifieke gebieden zoals grootsteden in te spelen). In de uitvoering van het beleid (afleveren van vergunningen en attesten, handhavingsbeleid) zijn er twee keuzes: het verdelen van de uitvoering naargelang de verdeling van de beleidsvoorbereiding of het instellen van beroeps- en toezichtsmogelijkheden van de andere besturen op het subcentrale bestuur dat de vergunningen uitreikt. Bij beide mogelijkheden is er gelet op zowel de klantgerichtheid van de uitvoering van het beleid en de rechtsgelijkheid.

Technische haalbaarheid	*Schaal:*
	Juridisch kader: Het bestaande decreet ruimtelijke ordening komt overeen voor wat betreft het luik beleidsvoorbereiding. Voor de beleidsuitvoering legt het decreet een grote rol weg voor de gemeenten, een subcentraal niveau dus, met een aantal waarborgen voor de gevaren die hier zijn opgesomd. Indien ernaar wordt gestreefd deze uitvoering aan te passen door de uitvoering toe te kennen aan verschillende niveaus vergt het decreet op dit punt enige aanpassingen.
	Financiële middelen: Er dienen geen grote wijzigingen in financiële stromen te gebeuren.
Politieke haalbaarheid	Aangezien er geen grote wijzigingen zijn voor wat betreft de beleidsvoorbereiding worden hier geen problemen verwacht. Het wegtrekken van uitvoerende verantwoordelijkheden bij de gemeenten kan wel tot politieke problemen vanuit het lokale niveau leiden.

Alternatief 2: gedeelde strategische en operationele beleidsvoorbereiding, centrale beleidsuitvoering

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terugkoppeling
Transparantie	De transparantie hangt in grote mate af van de mate waarin de planningsbevoegdheden zijn verdeeld tussen de verschillende niveaus. Indien er een ingewikkelde bevoegdheidsverdeling tot stand komt voor wat betreft de beleidsvoorbereiding is het voor de burger immers niet duidelijk welk niveau voor wat bevoegd is.	Een duidelijke informering naar de burger toe omtrent de verdeling van de planningsbevoegdheden kan een hulp zijn.	
Belangenvermenging	Een gevaar voor belangenvermenging ontstaat hier wanneer de centrale overheid een vergunning nodig heeft. Zij is dan namelijk rechter en partij: vrager en verlener van de vergunning.	Het gevaar van belangenvermenging zou kunnen worden opgevangen door het instellen van een beroepsprocedure. Het is echter moeilijk een instantie aan te wijzen waarbij beroep zou kunnen worden aangetekend tegen een beslissing van de centrale overheid. Wel blijven hier natuurlijk de mogelijkheden open om de beslissing voor een (administratieve) rechtbank aan te vechten.	

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terugkoppeling
Beleidsmatige coördinatie	De beleidsmatige coördinatie is van zeer groot belang indien er een gedeelde strategische en operationele beleidsvoorbereiding is. De plannen van de verschillende overheden moeten namelijk op elkaar afgestemd worden. Hierbij moet er een evenwicht worden gevonden tussen de noodzakelijke uniformiteit enerzijds, en de differentiatie anderzijds. Er moet voorzien worden in een doorwerking van een aantal elementen van de voorbereiding van de centrale overheid in de beleidsvoorbereiding van de subcentrale overheid. Tevens moet er toch voldoende ruimte worden gelaten aan de subcentrale overheden om, binnen het centrale kader, een eigen ruimtelijke ordeningsbeleid toegespitst op het specifieke gebied op poten te zetten.	Voor de beleidsmatige coördinatie is het van belang dat er voldoende mogelijkheid is tot overleg en advies. De verschillende niveaus dienen een overleg te institutionaliseren om de planning op elkaar af te stemmen. Tevens kunnen de verschillende overheden elkaar adviseren om de nodige uniformiteit en differentiatie in het ruimtelijke ordeningsbeleid te krijgen. De subcentrale overheden adviseren de centrale overheid om voldoende beleidsruimte te houden en de centrale overheid kan de subcentrale overheden adviseren.	
Uitvoeringscoördinatie	Geen probleem		
Afstemming voorbereiding-uitvoering	Voor wat betreft de afstemming tussen de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering kunnen er bij dit alternatief problemen ontstaan. Het is immers mogelijk dat een strategisch of operationeel plan dat werd voorbereid op een subcentraal niveau door de centrale overheid moet worden uitgevoerd. Dat betekent in deze context concreet dat de centrale overheid vergunningen dient uit te reiken op basis van plannen van het subcentrale niveau. Dit kan tot problemen leiden indien beide niveaus het niet eens zijn over de opportuniteit van elkaars beslissingen. Hierbij kan het dan voorvallen dat het centrale niveau weigert een vergunning toe te kennen op basis van het plan van de subcentrale overheid.	Correctiemechanismen zoals beroep en toezicht vallen hier moeilijk toe te passen voor beslissingen op het centrale niveau. Een advies vanwege de subcentrale overheid zou nog welk kunnen. Het gevaar echter blijft bestaan dat verschillende niveaus een tegengestelde visie op de uitvoering hebben waardoor er een knelpunt in de uitvoering kan ontstaan. Hierdoor kan er beter naar een terugkoppeling worden gegaan.	Een eventuele terugkoppeling zou er hier uit kunnen bestaan dat de uitvoering gebeurd op de verschillende niveaus die zich ook met de strategische en operationele planning bezighouden. Indien er een ruimtelijke afweging dient te worden gemaakt op het centrale niveau, zou dan ook het centrale niveau de vergunning moeten uitreiken. Is er echter sprake van een ruimtelijke afweging op een subcentraal niveau is het dit subcentrale niveau dat de vergunning uitreikt.

Hoe ziet dit alternatief er nu uit?

De beleidsvoorbereiding gebeurt op verschillende niveaus. Zowel centrale als subcentrale overheden maken strategische plannen op waarin op lange termijn gedacht en geprobeerd wordt op toekomstige trends en factoren in te spelen. Elke overheid doet dit voor zijn specifieke gebied, en voor zaken die volgens de equivalentieregel/externaliteiten best op dat niveau kunnen gebeuren. Ook de operationele beleidsvoorbereiding is op verschillende niveaus geplaatst, zodanig dat elk niveau in staat is de strategische plannen te operationaliseren. Doordat de verschillende plannen op verschillende niveaus worden opgemaakt is er een hoge nood aan beleidsmatige coördinatie. Er is veel overleg en adviesmogelijkheid nodig tussen de verschillende niveaus: anders ontstaat het gevaar dat de verschillende plannen niet in elkaar passen: vb. verschillende niveaus kennen verschillende doelstellingen aan hetzelfde gebied toe. Omwille van het bewaken van de uniforme doelstellingen kan het noodzakelijk zijn een planhiërarchie in te stellen waarbij de uniforme doelstellingen voor een bepaald gebied (vb. Vlaams Gewest) veilig worden gesteld. De plannen van de subcentrale overheden zouden dan alvast niet meer van deze uniforme doelstellingen mogen afwijken. Wel blijft het mogelijk de manier waarop de doelstellingen worden gehaald vrij te laten, waardoor er een zeker differentiatie mogelijk is.

De beleidsuitvoering situeert zich in principe op het centrale niveau. Een eerste probleem dat zich hierbij stelt is de bereikbaarheid en de toegankelijkheid. Deze kunnen worden gecorrigeerd door middel van een één-loket of e-government.

Een tweede probleem is het gevaar voor belangenvermenging. Indien de centrale overheid zelf afnemer van het beleid wordt (vb. zelf een vergunning nodig heeft), is de centrale overheid rechter en partij. Het is echter moeilijk hier een correctiemechanisme voor te stellen.

Ten derde is de afstemming tussen de beleidsvoorbereiding en de uitvoering een probleem. De centrale overheid zal immers beslissingen van subcentrale overheden moeten uitvoeren. Aangezien de uitvoering bij het centrale niveau ligt is het moeilijk correctiemechanismen zoals toezicht en beroep in te stellen. Wel is het mogelijk tot een herverdeling van de uitvoeringsbevoegdheid over te gaan en de uitvoering op de verschillende niveaus te leggen. Op die manier komt er een verdeling tot stand die sterk lijkt op het vorige alternatief.

Functionaliteit	Relevante factoren	Factoren vervuld	Duiding
	■ Toenemend milieubewustzijn en bewustwording van 'ruimtetekort' ■ concurrentie tussen overheden op het gebied van klantgerichtheid ■ wijzigende schaal van milieuproblemen ■ nadruk op goed handhavingsbeleid ■ nood aan flexibiliteit in de ruimtelijke planning	ja	Door zowel strategische als operationele planning op verschillende niveaus te plaatsen kan er op verschillende schaalniveaus een afweging gebeuren van ruimtelijke belangen. Door een geïnstitutionaliseerd overleg kan er een evenwicht worden gevonden tussen de noodzakelijke uniformiteit (vb. voor het voeren van een milieubeleid en het opvangen van het gebrek aan ruimte) en een zekere differentiatie (een differentiatie die nodig is om flexibel op problemen van specifieke gebieden zoals grootsteden in te spelen). Voor wat betreft de uitvoering van het beleid is het instellen van correctiemechanismen vrij moeilijk op het centrale niveau. Wel kunnen de taken zodanig worden verdeeld dat elk niveau dat aan strategische en operationele planning doet tevens zorgt voor de betreffende beleidsuitvoering.

Technische haalbaarheid	*Schaal:*
	Financiële middelen: Geen grote wijzigingen voor wat betreft de financiële middelen.
	Juridische aspecten: Het bestaande decreet legt voor de uitvoering een grote rol weg voor de lokale, subcentrale besturen. Dit is dus een heel andere werkwijze dan een centrale uitvoering. Indien echter de uitvoering op meerder niveaus zal plaatsvinden dient het decreet op dit punt te worden gewijzigd.
Politieke haalbaarheid	Voor de beleidsvoorbereiding stelt zich hier geen probleem. Voor de uitvoering wel: weghalen van uitvoeringsbevoegdheden kan tot reactie van de gemeenten leiden.

Bijlage 3
Invuloefening huishoudelijke afvalstoffen

Kris Bachus
Luc Van Ootegem[304]

Inleiding

Het domein van de huishoudelijke afvalstoffen is een domein dat al meerdere eeuwen bestaat. Altijd is de mens geconfronteerd geweest met afvalstoffen. Het is echter sinds de industriële revolutie, en sinds de verregaande verstedelijking die hiermee gepaard ging, dat het probleem echt als apart beleidsdomein werd beschouwd, lang vooraleer er sprake was van enig ander milieubeleid.

Afvalbeleid is immers bijna verplicht: in een maatschappij die geen afvalbeleid voert, worden de burgers geconfronteerd met ziektes, geurhinder, waterbesmetting en visuele hinder. De maatschappij vraagt dan ook dat de overheid op een kordate manier ingrijpt in dit proces.

Het afvalbeleid wordt van in het prille begin al beschouwd als een overheidstaak. Mensen zijn niet bereid te betalen voor het verwijderen van hun afval, tenzij ze hiertoe worden verplicht. Indien afvalophaling en -verwijdering door de private sector zou worden aangeboden als een facultatieve dienst, is de kans groot dat heel wat afval wordt gedumpt zoals in de periode dat er nog geen beleid bestond.

Daarom is de overheid begonnen met het uitbouwen van een afvalbeleid. De voorbije decennia is in Vlaanderen op organische wijze een situatie gegroeid waarbij de centrale overheid enkele (meer strategische) taken uitvoert, en waarbij de lokale overheden instaan voor de verwijdering en de verwerking van de afvalstoffen. In dit hoofdstuk zullen we aan de hand van de beproefde methodologie proberen om te toetsen of de bestaande situatie nog beantwoordt aan de hedendaagse behoeften, en of er eventueel nood is aan een verschuiving van bepaalde bevoegdheden.

[304] Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven

Niveau I

Beleidsvoorbereiding

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Differentiatie	Ja	S-C O-SC	Strategisch: de lange termijndoelstellingen voor verschillende gemeenten lopen veelal gelijk, maar sommige uitzonderingen zijn verantwoord: vb. kuststeden, studentensteden. Deze uitzonderingen kunnen echter best worden toegekend door de centrale overheid, omdat deze ze kan toekennen op basis van objectieve criteria. De subcentrale overheden lopen het risico om zichzelf al te snel als uitzondering te gaan beschouwen, hetgeen ten koste zou gaan van de effectiviteit. Operationeel: de instrumenten die worden ingezet om de lange termijndoelstellingen te realiseren, zijn eveneens meestal uniform. De uitzondering hier kan bestaan in het opvolgen van de afvalverbrandings- en afvalverwerkingscapaciteit: hier wordt best rekening gehouden met een aantal eigenschappen per streek, voornamelijk het aantal inwoners.
Uniformiteit	Ja	S-C O-C	Strategisch: in de sector van de huishoudelijke afvalstoffen is het verminderen van het aantal kilogram afval per inwoner de belangrijkste lange termijndoelstelling. Een zekere uniformiteit is noodzakelijk, zoniet open je de deur voor afvaltoerisme, hetgeen nadelig is voor de effectiviteit en de doelbereiking. Operationeel: het hanteren van milieubeleidsinstrumenten heeft ook nood aan uniformiteit: indien burgers of gemeenten merken dat niet iedereen onderworpen is aan dezelfde heffingen, verboden, regels, vergunningen, erkenningen,… kunnen zij ongewenst gedrag gaan vertonen zoals afwenteling (afvaltoerisme) en sabotage.
Gelijkheidsbeginsel	Ja	S-C O-C	Strategisch: weinig relevant; toch heeft een burger een grotere kans op een gelijke toegang tot dienstverlening indien de lange termijndoelstellingen voor iedereen gelijk zijn. Operationeel: gelijke toegang tot dienstverlening impliceert ook liefst een gelijke prijs die de burgers ervoor dienen te betalen. Bij het plannen van de afvalverwerkingscapaciteit dient rekening gehouden te worden met een voldoende regionale spreiding, want bijkomend transport verhoogt de prijs van de verwerking. Daarnaast dient, indien men wil voorkomen dat burgers een verschillende prijs moeten betalen, ook de afvalbelasting en de prijsbepaling van de huisvuilzak centraal te gebeuren.

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Equivalentie/ externaliteiten	Ja	S-C O-C	Strategisch: de baten en de kosten van de lange termijn-doelstellingen zijn voor alle inwoners van Vlaanderen. Ook het planningsgebied betreft dezelfde groep. Operationeel: in het milieubeleid, en dus ook in het afvalstoffenbeleid, zijn externaliteiten een belangrijk gegeven. De veroorzakers van vervuiling profiteren van de voorzieningen van het beleid (= baten), maar vaak zijn het niet dezelfde actoren die voor de kosten opdraaien. De toepassing van een aantal beleidsprincipes, zoals "de vervuiler betaalt", kan dit verhelpen. Dit principe draagt bij tot de internalisering van de externe kosten. Een bekend voorbeeld is de externe kost van de aanwezigheid van een afvalverbrandingsinstallatie. De milieukost hiervan (luchtvervuiling, visuele vervuiling, subjectief gevoel van gezondheidsbedreiging) moet gespreid worden over alle actoren die het afval aanleveren dat in de oven wordt verbrand. Het principe "de vervuiler betaalt" kan op elk beleidsniveau worden ingevoerd. We vertonen een lichte voorkeur voor een centrale aanpak, om te vermijden dat een lokale of provinciale overheid een afvalverbrandingsinstallatie op de grens van het eigen geografisch gebied zou inplanten met het gevolg dat de nadelige effecten worden afgewenteld op de buren. Deze voorkeur is echter slechts licht, want dit risico bestaat op elk niveau (vb. een nationale overheid die een kerncentrale plant op de grens, zodat een groot deel van het risico wordt afgewenteld op het buurland, dat zelf helemaal geen baten (= elektriciteit) krijgt van de centrale).
Inspraak/ participatie	Ja	S-C O-SC	Strategisch: een draagvlak bij de burger is een noodzakelijke voorwaarde van de meeste beleidsdomeinen. In het geval van de strategische doelstellingen kan de participatie best op centraal niveau worden georganiseerd, op indirecte wijze (= via representatie). Operationeel: draagvlak is belangrijk voor instrumenten als heffingen, subsidies, aanvaardingsplichten en verplichtingen tot het sorteren van afval. Deze instrumenten vragen de medewerking van de burger. In theorie kan men deze instrumenten ook opleggen zonder dat er een draagvlak is, maar de burger kan in dit geval op heel wat manieren tegenwerken, ontwijken, ontduiken en saboteren. De draagvlakcreatie gebeurt het best op het niveau dat het dichtst bij de burger staat. De inspraak gebeurt tevens het best op het niveaus waar zich ook de beslissingsbevoegdheid bevindt. Een burger laten participeren op lokaal niveau over iets dat eigenlijk tot de centrale bevoegdheden behoort, kan bij de burger de indruk van "schijnparticipatie" wekken.

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Antennefunctie	ja	S-C O-SC	Strategisch: lange termijndoelstellingen kunnen enerzijds beïnvloed worden door internationale beleidsontwikkelingen, en anderzijds door binnenlandse veranderingen in maatschappelijke mentaliteit (vb. groeiend milieubewustzijn). In beide gevallen gaat het om veranderingen die prima op centraal niveau kunnen gedetecteerd worden, omdat het om veranderingen van de ganse maatschappij gaat. Operationeel: in het afvalbeleid zijn de veranderende noden waarschijnlijk minder belangrijk dan in de andere beleidsdomeinen. Als de noden veranderen, dan is dat meestal in de richting van een meer milieuvriendelijke wijze om van het afval af te geraken. Dit groeiend milieubewustzijn heeft - in combinatie met een groeiende mondigheid van de burger - gezorgd voor een sterke toename van het NIMBY-syndroom (not in my back yard): een afvalverwerkingsinstallatie moet bestaan, maar niet in mijn buurt. De detectie van deze wijzingen in de behoeften gebeurt meestal (automatisch) dicht bij de burger, vb. door een betoging of een petitie.

Opmerking bij vorige tabel:
We volgen telkens een redenering die louter uitgaat van het criterium in kwestie. Vb. uitgaande van het criterium “differentiatie” komen we tot een subcentrale strategische beleidsvoorbereiding. Indien we alle criteria in overweging zouden nemen (zoals in de dynamische analyse van het rapport gebeurde), zouden we niet tot deze conclusie komen.

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen
strategisch centraal, operationeel subcentraal	Antenne, inspraak, differentiatie	1. Equivalentie/ externaliteiten, 2. Gelijkheids-beginsel 3. Uniformiteit	1. Heffing op storten[a] Heffing op verbranden Heffing op composteren 2. Regulering: centrale overheid kan aan de subcentrale overheden opleggen om voor elke burger een gelijke dienstverlening mogelijk te maken. Een andere mogelijkheid, is het subsidiëren van de subcentrale overheden om de gelijke dienstverlening te verzekeren. 3. Subsidies aan de lagere overheden opdat deze een beleid zouden invoeren dat de uniformiteit garandeert.
strategisch centraal, operationeel centraal	Equivalentie/ externaliteiten, gelijkheids-beginsel, uniformiteit	1. Antenne 2. Inspraak 3. Differentiatie	1. Hoorzittingen en referenda, externe deconcentratie 2. Informatieverstrekking, hoorzittingen, referenda, sensibilisering 3. Advisering vanuit de lagere overheden; de centrale overheid moet dan beoordelen of de argumenten van de subcentrale overheden om een aparte behandeling te krijgen, terecht zijn, afgaande op objectieve criteria (vb. aantal studenten of toeristen in een gemeente).

a. De externaliteiten die het kenmerk zijn van heel wat onderdelen van het milieubeleid kunnen worden bestreden met corrigerende beleidsinstrumenten die de externaliteiten internaliseren. Voor het beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen zou een hoge heffing op storten en verbranden soelaas kunnen brengen. Op die manier betalen de vervuilers mee voor het ongemak van de omwonenden. In principe moeten de omwonenden dan ook een deel van de opbrengst van de heffing uitbetaald krijgen, als compensatie voor het ongemak voor het wonen nabij de afvalverwerkingsinstallatie.

We stellen vast dat we in analyseniveau 1, onderdeel beleidsvoorbereiding, twee verschillende arrangementen weerhouden, namelijk

- strategisch centraal, operationeel subcentraal
- strategisch centraal, operationeel centraal

Beleidsuitvoering

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Schaalvoordelen	ja	SC	Schaalvoordelen en efficiëntie zijn zeker belangrijke criteria bij de uitvoering van het beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen. Vooral bij de afvalverwerking, een onderdeel van het beleid waarbij hoge investeringskosten komen kijken, zijn de vaste kosten belangrijk zodat een schaalvergroting kan leiden tot het werken tegen een lagere gemiddelde kost. Helaas kunnen we niet zeggen wat de optimale schaal is, nl. de schaal waarbij de gemiddelde kost minimaal is. Om hierover uitsluitsel te kunnen geven, is een uitgebreid onderzoek nodig naar de kostenstructuur van een afvalverwerkingsinstallatie. Dat een kleine of middelgrote gemeente de verwerking beter niet zelf doet, is duidelijk. Minder duidelijk is of de optimale schaal bestaat in samenwerkingsverbanden van verschillende gemeenten, of in het werken op provinciale schaal. Van de afvalverwerking een gewestelijke bevoegdheid maken, lijkt niet aan de orde. Daarom kiezen we voor het subcentrale bestuurlijk arrangement, zonder antwoord te geven op de vraag wat de 'optimale subcentrale schaal' is.
Rechtsgelijkheid	ja	C	Het beleidsveld 'huishoudelijke afvalstoffen' is anders dan de meeste behandelde velden (werkgelegenheid, kinderopvang). Het is namelijk zo dat men meestal **vertrekt van 'niets'** en dat men dan door middel van een beleid een dienstverlening opbouwt waarop de burger beroep kan doen. Bij het beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen is de redenering omgekeerd: men vertrekt met een hoeveelheid afvalstoffen, en door middel van beleid wil men zich hiervan ontdoen; het beoogde eindpunt is hier **overblijven met 'niets'**. Omwille van dit belangrijk verschil zijn een aantal van de hier voorgestelde criteria iets minder relevant voor de huishoudelijke afvalstoffen dan voor de andere beleidsdomeinen. Opdat een burger van zijn afval zou verlost worden, moeten geen procedures worden opgestart. De enige procedures die we kunnen onderscheiden zijn de procedure tot (milieu)vergunning voor afvalverwerkende bedrijven en die tot erkenning van afvalophalende bedrijven.

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Bereikbaarheid en toegankelijkheid	ja	SC	Een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van de doelstellingen van het beleid inzake huishoudelijke afvalstoffen is de medewerking van de burger. Een belangrijke factor hiervoor is de mate waarin het deze burger gemakkelijk wordt gemaakt om van het afval af te geraken. Voor de meeste afvalsoorten moet de burger slechts de afstand tot aan zijn stoep afleggen. Toch geldt dit niet voor alle afvalstoffen: glas moet naar de glasbak in de buurt, herbruikbare toestellen moeten naar het kringloopcentrum in de gemeente, en sommige andere afvalstoffen (groenafval, bouw- en sloopafval,…) moet de burger in veel gevallen zelf naar het containerpark brengen. Het is bekend dat de burger hieraan slechts ten volle zal meewerken indien hij geen te grote afstanden moet afleggen: containerparken dienen in de eigen gemeente te liggen; kringloopcentra hebben meer succes in de eigen gemeente dan in de omringende, als de burger vragen of klachten heeft, dan is het beter dat hij hiervoor in zijn eigen buurt terecht kan, eerder dan een anoniem telefoonnummer te moeten bellen of een brief naar Brussel te moeten schrijven.

We weerhouden twee beleidsarrangementen voor de beleidsuitvoering: de volledig centrale uitvoering en de volledig subcentrale uitvoering.

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen
Centraal	Rechtsgelijkheid	Schaalvoordelen Bereikbaarheid/ toegankelijkheid	Uitbesteding Spreiding van diensten: er zijn vb. voldoende containerparken nodig om te verzekeren dat ze voor iedereen bereikbaar zijn.
Subcentraal	Schaalvoordelen, Bereikbaarheid/ toegankelijkheid	Rechtsgelijkheid	Beroepsmogelijkheid voor de milieuvergunning van afvalverwerkers en voor de erkenning van afvalophalers.

Na de analyse op niveau 1 kunnen we vier alternatieven weerhouden (twee voor de beleidsvoorbereiding gecombineerd met twee uit de beleidsuitvoering). We stellen echter voor om één van de beleidsarrangementen uit de beleidsuitvoering **niet** mee te nemen naar analyseniveau 2, namelijk de centrale beleidsuitvoering. Het enige criterium dat bij dit arrangement vervuld is, is rechtsgelijkheid. Dit is echter een criterium dat we in het domein van de huishoudelijke afvalstoffen onbelangrijk kunnen noemen, omdat er slechts voor weinig beleidsonderdelen sprake is van echte procedures.
Na deze bijkomende selectie houden we voor analyseniveau 2 nog twee alternatieve scenario's over:

- Centrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding en subcentrale beleidsuitvoering;
- Centrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding en subcentrale beleidsuitvoering.

Niveau 2

In dit tweede analyseniveau nemen we de weerhouden alternatieven uit niveau 1 weer op en gaan we ze toetsen aan een nieuwe set van criteria. Waar nodig zullen we nieuwe correctiemechanismen toevoegen of - indien noodzakelijk - op onze stappen terugkeren en een deel van de oefening uit niveau 1 herhalen om te komen tot betere alternatieven.

Alternatief 1: Centrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding en subcentrale beleidsuitvoering;

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terugkoppeling
Transparantie	Zowel voor de centrale als de subcentrale onderdelen is het belangrijk dat de transparantie wordt verzekerd. Het domein van de huishoudelijke afvalstoffen is immers een domein dat de burger nauw aan het hart ligt en het is dan ook belangrijk dat hij zicht heeft op hoe de bevoegdheden precies verdeeld zijn. Vooral in het geval van de subcentrale onderdelen is dit relevant, omdat onder het label "subcentraal" nog meerdere gradaties mogelijk zijn: lokaal, intergemeentelijk, bovenlokaal, streekgebonden, provinciaal,…	Centrale onderdelen: duidelijke communicatie naar de bevolking Subcentraal: niet te veel onderdelen onder verschillende subcentrale overheden verdelen. Daarnaast moet elk van de subcentrale bevoegde overheden een eigen informatieverstrekking voorzien naar de bevolking.	–
Belangenvermenging	Dit criterium is vooral van belang als een vergunningverlenende overheid tegelijk bevoegd is om een vergunning toe te kennen aan een afvalverwerkingsinstallatie én om zelf zo'n installatie uit te baten. Het risico bestaat dat zo'n overheid de eigen initiatieven minder streng gaat beoordelen.	**Toezicht** van een hogere overheid; Beroepsprocedure waarbij een andere overheid het huiswerk van de vergunningverlenende overheid beoordeelt op objectiviteit en rechtsgeldigheid.	
Beleidsmatige coördinatie	In dit beleidsalternatief worden de strategische en de operationele plannen opgesteld door verschillende overheidsniveaus. Het is dan ook van belang dat de plannen op elkaar worden afgestemd.	**Regulering**: in de wetgeving kan voorzien worden dat de lagere overheden hun plan moeten afstemmen op die van de hogere overheden.	

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terugkoppeling
Uitvoerings-coördinatie	Dit is vooral van belang als de uitvoering in handen is van verschillende (subcentrale) overheden: gemeenten, intercommunales, provincies,…	Aanstellen van een **coördinator**; versnippering van de uitvoering over verschillende subcentrale overheidsniveaus tegengaan.	
Afstemming voorbereiding-uitvoering	Aangezien de operationele beleidsvoorbereiding in dit alternatief in de handen van hetzelfde niveau ligt als de beleidsuitvoering (subcentraal) is deze afstemming minder belangrijk; ze gebeurt gedeeltelijk automatisch.	Niet van toepassing	

Beschrijving van het alternatief:

De beleidsvoorbereiding gebeurt in dit alternatief op verschillende niveaus, de beleidsuitvoering leggen we volledig subcentraal. De strategische beleidsvoorbereiding ligt bij de centrale overheid. Bij deze planning wordt rekening gehouden met de toekomstige behoeften en veranderende factoren, zoals een (waarschijnlijke) toename van de afvalberg, gecombineerd met een groeiend milieubewustzijn en de nood aan een duurzame oplossing van het afvalprobleem. In de toekomst zal van het beleidsdomein van de huishoudelijke afvalstoffen een steeds grotere effectiviteit worden verwacht. In dit opzicht is het belangrijk dat het centrale voorbereidende beleid denkt aan de toekomstige generaties en niet enkel zoekt naar de meest efficiënte manier om het afval te verwerken. De stijgende afvalberg is geen gegeven dat het uitgangspunt van het beleid moet vormen. Integendeel: de belangrijkste doelstelling van het strategische beleid kan precies bestaan in het verminderen van de hoeveelheid huishoudelijke afvalstoffen. Om deze redenen is het belangrijk dat de strategische beleidsvoorbereiding bij de centrale overheid komt te liggen.

De operationele voorbereiding en de beleidsuitvoering liggen dan weer bij het subcentrale beleidsniveau. Bij deze verdeling bestaat het risico dat de subcentrale overheid de strategische doelstellingen van het afvalbeleid uit het oog zou verliezen ten gunste van de kostprijs. Elke subcentrale overheid zal namelijk proberen om de kosten voor de afvalverwerking te minimaliseren. Om te verzekeren dat de subcentrale overheden de strategische milieudoelstellingen zouden nastreven, zijn correctiemechanismen nodig in de vorm van heffingen op storten en verbranden. Hierdoor zullen deze twee oplossingen financieel niet meer de interessantste zijn en worden de subcentrale overheden aangespoord om vooral te investeren in preventie en minder in de eigenlijke verwerkingsinstallaties. Zo wordt het optimaal voor de subcentrale overheid om de hoeveelheid afval te minimaliseren, waardoor ze automatisch de strategische (centrale) milieudoelstellingen gaan nastreven.

Functionaliteit	Relevante factoren	Factoren vervuld?	Duiding
	Stijgende afvalberg Toenemend milieubewustzijn Concurrentie tussen overheden onderling en ook tussen overheden en privé-sector m.b.t. de verwerking van afvalstoffen	ja	Door de strategische beleidsvoorbereiding op centraal niveau te plaatsen, wordt zeker rekening gehouden met de stijgende afvalberg en met de behoefte om deze stijgende evolutie stop te zetten. Concurrentiestrijd met de privé-sector: hier zorgt de centrale overheid voor genoeg regulering en toezicht, zodat het de overheid is die beslist wat door de privé-sector kan gedaan worden en wat zeker in overheidshanden moet blijven. Concurrentie tussen de overheden: de bevoegdheden moeten duidelijk worden vastgelegd, en dan ook duidelijk worden gecommuniceerd.

Technische haalbaarheid	**Middelen:** Dit scenario wijkt niet per se af van de bestaande situatie. De enige vraag omtrent de middelen, stelt zich bij de uitvoering; deze bevoegdheid ligt subcentraal, maar de vraag blijft dan nog altijd of dit best gemeentelijk, intercommunaal of provinciaal moet gebeuren. Het lijkt qua financiële draagkracht niet haalbaar of wenselijk om elke gemeente in Vlaanderen zijn eigen afvalverwerking te laten organiseren. Blijft de vraag: hebben de gemeenten die zich organiseren in een intergemeentelijke samenwerking, wél een voldoende grote draagkracht. Het antwoord op deze vraag is niet eenvoudig te geven. Het zou een grondige studie vereisen van de financiën en de investerings- en organisatiecapaciteit van de intercommunales. Bovendien kunnen we dezelfde vraag stellen voor de provincies: hebben zij voldoende draagkracht om deze taak te vervullen? Deze vraag kunnen we - om dezelfde reden - evenmin beantwoorden, maar ze is wel even pertinent als de vorige. Deze vraag is één van de kernvragen van het kerntakendebat rond het beleidsdomein van de huishoudelijke afvalstoffen, samen met de vraag wat de optimale schaal is om de verwerking van huishoudelijke afvalstoffen op de meest efficiënte wijze te organiseren.
	Juridisch kader: Voor zover de huidige bestaande situatie behouden blijft, stellen zich uiteraard geen juridische problemen. De vraag wordt wederom pas relevant indien we in de subcentrale uitvoering wijzigingen gaan aanbrengen aan de bevoegdheidsverdeling. Waarschijnlijk zou het dan gaan over een schaalverhoging van de uitvoering (verwerking). In dit geval moeten heel wat wetten en decreten worden aangepast. De gemeentewet zou moeten veranderen, het decreet op de huishoudelijke afvalstoffen van 1981 en 1994, Vlarea,…
Politieke haalbaarheid	Op zich is dit beleidsalternatief politiek haalbaar, omdat het aansluit bij de huidige bevoegdheidsverdeling. Toch geldt ook hier dat er binnen dit alternatief, nog verschillende inkleuringen mogelijk zijn. In tegenstelling tot wat de eerste indruk vertelt, ziet het ernaar uit dat zich sowieso een probleem van politieke haalbaarheid zal stellen: indien de afvalverwerking in handen blijft van de lokale overheden (gemeenten en intercommunales), is de bevoegdheidsverdeling niet aanvaardbaar voor de provincies. Omgekeerd geldt dat, als de bevoegdheden verschuiven naar de provincie, de lokale overheden dit niet zullen aanvaarden.

Uit de analyse van het eerste alternatief blijkt dat de discussie zich duidelijk concentreert rond de beleidsuitvoering, meer bepaald bij de verwerking van het huishoudelijke afval. De vraag is of deze bevoegdheid naar de provincies moet overgaan, dan wel moet behouden blijven bij de lokale autoriteiten. In beide gevallen gebeurt de uitvoering echter subcentraal, waardoor deze discussie niet echt tot uiting komt in de analyse op basis van deze methodologie. Hierdoor zullen veel antwoorden en duiding uit alternatief ook gelden voor alternatief twee.
Toch zullen we voor alternatief twee ook de volledige methodologie toepassen, omdat de verschillen die hier en daar toch bestaan, ook naar voor zouden komen.

Alternatief 2: Centrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding en subcentrale beleidsuitvoering

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terugkoppeling
Transparantie	In dit alternatief is het probleem van transparantie kleiner: omdat de strategische en operationele beleidsvoorbereiding op hetzelfde niveau gebeurt, en enkel de uitvoering op een ander niveau gesitueerd is, is het iets eenvoudiger om een transparant beleid te voeren.	Eén aanspreekpunt creëren dat zowel voor de strategische als voor de operationele beleidsvoorbereiding bevoegd is. Hoe minder de bevoegdheden over verschillende administraties en organen zijn verspreid, hoe transparanter het beleid wordt. Toch blijft een uitgebreide informatievoorziening belangrijk: zowel deze centrale overheid als de subcentrale overheden moeten de burger duidelijk proberen maken hoe de bevoegdheden precies verdeeld zijn. Dit geldt a fortiori wanneer binnen de beleidsuitvoering de taken worden opgenomen door verschillende overheden of door niet meteen voor de hand liggende overheidsconstructies, zoals intercommunales.	
Belangen-vermenging	Niet relevant, op voorwaarde dat dit alternatief zou betekenen dat het toekennen van een milieuvergunning voor een afvalverwerkingsinstallatie nog steeds zou gebeuren op provinciaal niveau, en dat de uitbating ervan zou gebeuren door het gewest. Er kan wel een probleem ontstaan bij de beroepsbevoegdheid, als deze in handen blijft van het gewest.	Zolang de beslissing over het beroep inzake milieuvergunningen bij de rechterlijke en niet bij de uitvoerende macht ligt, is er geen echt probleem. De centrale overheid kan dan wel in beroep gaan als ze zelf geen vergunning zou krijgen, maar de toetsing zou blijven gebeuren op basis van objectieve criteria, door een rechter.	

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terugkoppeling
Beleidsmatige coördinatie	In dit alternatief stelt zich geen probleem: alle onderdelen waarbij planning gemoeid is, bevinden zich op centraal niveau. De voorwaarde is natuurlijk wel dat de verschillende plannen met overleg tussen de verschillende centrale diensten worden opgesteld.	Geen	
Uitvoerings-coördinatie	Omdat de uitvoering van het beleid in dit scenario bij hetzelfde niveau ligt als bij het alternatief 1, verwijzen we hier volledig naar de invulling voor alternatief 1.	Idem	
Afstemming voorbereiding-uitvoering	Dit criterium wordt zeer relevant bij dit alternatief 2: de beleidsvoorbereiding ligt immers integraal op een ander niveau dan de beleidsuitvoering. Hier zijn dus zeker inspanningen nodig om de effectiviteit van het beleid te kunnen verzekeren.	Overlegfora: hierop moet de centrale overheid aanwezig zijn, en ook de subcentrale overheid; al naargelang men de uitvoering bij de lokale dan wel bij de provinciale overheid legt, dient deze overheid aanwezig te zijn. In de praktijk achten we het niet realistisch dat de uitvoeringsbevoegdheid dusdanig zou gekozen worden dat één van deze twee overheidsniveaus zou kunnen gemist worden, zodat we nu al kunnen zeggen dat een overlegforum met zowel de Vlaamse als de provinciale als de lokale overheden een absolute must is.	

Het grootste verschil tussen dit alternatief en alternatief 2 is de operationele beleidsvoorbereiding, die we nu op het centrale niveau plaatsen. We denken hierbij aan zaken zoals:

- De keuze van de instrumenten waarmee men de strategische doelstellingen denkt te kunnen bereiken: heffingen, subsidies, vergunningen, sensibilisering, aanvaardingsplicht, verbrandingsverbod, stortverbod, uitzonderingen op het stortverbod, convenant met de gemeenten,…
- De operationele planning, die de strategische plannen moet concretiseren en acties op de korte en middellange termijn moet voorzien.
- Het plannen van de optimale afvalverwerkingscapaciteit in Vlaanderen;
- Het investeren in en uitbaten van afvalverwerkingsinstallaties;
- …

Intuïtief lijken de meeste van deze beleidsonderdelen logischerwijze een taak van de centrale overheid. Indien we gebruik maken van correctiemechanismen, is het echter mogelijk om de subcentrale overheden een aantal van deze bevoegdheden te gunnen.
Toch hebben we het hier niet over hét discussiepunt van het kerntakendebat inzake huishoudelijke afvalstoffen. Waar de discussie wel om draait, is het al of niet invoeren van een schaal-

verhoging voor de uitvoering van het beleid. We herhalen dat deze kerndiscussie niet echt wordt aangepakt door gebruik te maken van deze methodologie.
Toch vinden we het interessant om ook voor dit alternatief te gaan kijken naar enkele bijkomende criteria.

Functionaliteit	Relevante factoren	Factoren vervuld	Duiding
	Stijgende afvalberg Toenemend milieubewustzijn Concurrentie tussen overheden onderling en ook tussen overheden en privé-sector m.b.t. de verwerking van afvalstoffen.	ja	De twee eerste factoren blijven vervuld omdat de strategische beleidsvoorbereiding een centrale bevoegdheid blijft. De concurrentie tussen verschillende overheden speelt zich vooral af tussen de verschillende subcentrale niveaus; het is duidelijk dat het hiervoor zeker geen kwaad kan om de centrale overheid meer bij het beleid te betrekken, zodat zij een meer regulerende en arbitrerende rol kunnen spelen, nog meer dan in alternatief 1, waar de subcentrale overheden een grotere rol krijgen toebedeeld.

Technische haalbaarheid	**Middelen:** De opmerkingen uit alternatief 1 blijven geldig: het is vooral bij de beleidsuitvoering dat draagkracht en middelen een rol gaan spelen.
	Juridisch kader: De meeste opmerkingen uit alternatief 1 blijven hier geldig. Daar komt nog bij dat, bij het decentraliseren van de operationele beleidsvoorbereiding, nog meer wetten moeten aangepast worden. Dit betekent juridisch gezien een zeer complexe ingreep.
Politieke haalbaarheid	Voor de subcentrale niveaus zal het waarschijnlijk wel aanvaardbaar zijn om de operationele beleidsvoorbereiding te decentraliseren. De enige vraag is dan meteen ook de moeilijkste: hoever moet deze decentralisatie gaan, tot bij de provinciale overheden of tot bij de lokale overheden? Deze vraag kunnen we zelf niet beantwoorden, en eigenlijk is ze ook amper aan de orde: het blijft vooral de beleidsuitvoering (afvalverwerking) waar de discussie zich rond concentreert.

Bijlage 4
Invuloefening kinderopvang

Georges Hedebauw[305]

Inleiding

In de sector van de kinderopvang heeft de overheid actueel (centraal zowel als subcentraal) op het vlak van de strategische beleidsvoorbereiding voornamelijk de taak van programmering (en de daaraan gekoppelde bevoegdheid van subsidiëring). Elke initiatiefnemer die op regelmatige basis aan kinderopvang doet moet dit aan Kind en Gezin melden. Voorzieningen kunnen dan erkend en gesubsidieerd worden, onder toezicht van Kind en Gezin werken (doch niet erkend of gesubsidieerd worden) of alleen aan de meldingsplicht voldoen (en zich onderwerpen aan de inspectie door Kind en Gezin).
Voor bepaalde voorzieningen (i.c. de buitenschoolse opvang) is bij de opmaak van het lokale beleidsplan een inbreng voorzien van private instanties zoals aanbieders (bijvoorbeeld scholen) en gebruikers (bijvoorbeeld oudervereniging) samen met de gemeente. De centrale overheid (Kind en Gezin) moet dit plan dan goedkeuren. Het is de wens van de centrale overheid dit systeem uit te breiden voor de andere domeinen van de kinderopvang (dagopvang). Dit gegeven maakt het subcentrale niveau 'incontournable' zodat het kerntakendebat eerder gaat om de optimale mix van beide niveaus.
De operationele beleidsvoorbereiding betreft de normering (bijvoorbeeld i.v.m. de ouderbijdrage, de diplomavereisten voor het personeel, het vastleggen van allerlei procedureregels,…).

De beleidsuitvoering omvat voor de centrale overheid vooral het aansturen van private initiatiefnemers en lagere overheden (via de subsidiëring,…), de erkenning van voorzieningen en de inspectie. Ook de gemeentelijke overheid kan eveneens via subsidies aansturen en ook zelf diensten aanbieden. In de toekomst (doch nu reeds in de wetgeving voorzien) krijgt ook het lokale overleg (waar naast de gemeenten ook private instanties vertegenwoordigd zijn) een beleidsuitvoerende rol bij de inspectie van de kwaliteit (i.c. toekennen en verlengen van kwaliteitslabel).

Men kan zich ook een systeem indenken waar de kinderopvang uitsluitend of voornamelijk door de overheid zelf aangeboden wordt zoals in sommige Europese landen het geval is. Dit leidt dan uiteraard tot een ander kerntakendebat waar we hier niet verder op in gaan gezien de keuze in Vlaanderen voor een belangrijke rol van het private (not for profit)-initiatief.

[305] Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven

Niveau I

Beleidsvoorbereiding

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Differentiatie	Ja	SC	De vraag naar opvang kan regionaal erg variëren en wordt gedetermineerd door de arbeidssituatie van de ouders die op haar beurt samenhangt met de structuur van het arbeidsaanbod (bijvoorbeeld de aanwezigheid van industriële bedrijven die in ploegenstelsel werken, flexibele werktijden in horecabedrijven, ziekenhuizen, gemeenten met veel pendelarbeid,…). Voor een centrale overheid is het moeilijker daar zicht op te krijgen en in functie daarvan een programmering uit te tekenen.
Uniformiteit	Ja	C	Centrale overheid is het best geplaatst om de kwaliteit (bijvoorbeeld pedagogisch model, opleiding personeel, werkingsprincipes, infrastructuur,…) van de voorzieningen te normeren. Ze kan ook beter zicht hebben op de wetenschappelijke onderbouwing en de internationale ontwikkelingen op dit vlak. Ook grote gemeenten kunnen mogelijk de daartoe benodigde bestuurskracht opbrengen doch ook hier kan men beter schaalvoordelen nastreven.
Gelijkheidsbeginsel	Ja	C	Centrale overheid is het best geplaatst om blinde vlekken op te sporen en over de gemeenten heen de programmering uit te werken en bij te sturen.
Equivalentie/ Externaliteiten	Ja	SC	In de kinderopvang gaat het meestal om kleinschalige voorzieningen met een beperkt recruteringsgebied. Het niveau waarop de kosten en baten grosso modo samenvallen met het planningsgebied is het SC niveau. Ook de buitenschoolse opvang gebeurt meestal rond de plaatselijke scholen. Een uitzondering vormen misschien hier de bedrijfscrèches (die er nog maar beperkt zijn) die ruimer kunnen rekruteren en waar een hoger niveau vereist is.
Inspraak/ participatie	Ja	Gedeeld C en SC	Op het SC niveau is de participatie van de (georganiseerde) burger belangrijk i.v.m. de strategische beleidsvoorbereiding (het ontdekken van knelpunten in de opvang, het afstemmen van de verschillende voorzieningen op elkaar,…). De keuze voor het meersporenbeleid met diverse aanbieders die veelal gemeentelijk georganiseerd zijn onderstreept nog het belang van dit niveau. Er is evenwel ook een rol voor het C niveau aangezien de voorzieningen in koepels georganiseerd zijn.
Antennefunctie	Ja	Gedeeld C en SC	SC moet de inschatting maken in de regio. Een centraal niveau is vereist om de evoluerende noden van de bevolking in te schatten (bijvoorbeeld i.f.v. het beleid inzake tewerkstelling, internationale trends,…).

In onderstaande tabel onderzoeken we naast het SC model het gedeeld C en SC model en het C model.

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen
1. Alles SC	Differentiatie, inspraak (min of meer), antennefunctie (min of meer)	Uniformiteit, gelijkheidsbeginsel, inspraak (overleg met de koepels), antennefunctie (bredere visie)	Toezicht, regulering, subsidies
2. Alles C	Uniformiteit en gelijkheidsbeginsel	Differentiatie, inspraak (min of meer), antenne (min of meer)	Interne deconcentratie, hoorzittingen
3. Gedeeld C en SC	Alle	Geen	Geen

Toelichting: Bij een 'alles SC'-regeling komen vooral de uniformiteit en het gelijkheidsbeginsel in het gedrang: diensten zullen ongelijk aangeboden worden en de voorwaarden om er gebruik van de maken (bijvoorbeeld ouderbijdrage) zullen verschillen i.f.v. de draagkracht van de gemeenten. Dit kan mogelijk opgevangen worden door toezicht, regulering en subsidies voor minder draagkrachtige gemeenten.
Een 'alles C'-regeling heeft het nadeel dat het aanbod moeilijker op maat van de gemeente kan gesneden worden en dat de inspraak veel indirecter en via de koepels zal verlopen. Een andere nadeel is het overleg rond de beleidsplannen met de private en particuliere opvanginstellingen die dikwijls heel plaatselijk georganiseerd zijn. Het beleid rond de buitenschoolse opvang kan hier als voorbeeld dienen: de uitbouw ervan zat jarenlang in het slop omdat de plaatselijke coördinatie niet geregeld was. Mogelijk kon men dit ook oplossen door een interne deconcentratie wat nu ook reeds in zekere mate gebeurt met de provinciale ambtenaren. Het probleem hier is dat de beleidsplannen minder gedragen worden door de plaatselijke gemeenschap en de verkozen vertegenwoordigers.
Gedeeld C en SC lijkt hier een goed compromis waar de voordelen van C gekoppeld worden aan de voordelen van SC.

Beleidsuitvoering

We moeten onderscheid maken tussen twee beleidsuitvoerende taken: vooreerst is er het toezicht op de (private en publieke) aanbieders, het aansturen ervan (via de subsidiëring,…), de erkenning van voorzieningen, de inspectie, het informeren van het publiek. Dit is nu vooral een taak voor de C doch ook SC levert hier een bijdrage. De klanten zijn hier individuele burgers (bijvoorbeeld onthaalmoeders) doch ook allerlei koepelorganisaties, scholen, gemeenten,… Ten tweede is er het zelf aanbieden van diensten wat actueel uitsluitend door SC (de gemeenten) gebeurt.

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Schaalvoordelen	Ja	C en SC	Voor de eerste beleidsuitvoerende taak (erkenning, inspectie, subsidiëring,…) is SC waarschijnlijk niet optimaal aangezien de sector van de kinderopvang te klein is bijvoorbeeld om personeel ervoor vrij te stellen of om toe te laten te specialiseren. Zelfs voor grotere gemeenten is het inschatten van de markt een hele klus. I.v.m. het zelf aanbieden van voorzieningen: kinderopvangvoorzieningen zijn kleinschalige voorzieningen en horen dit ook te zijn zowel pedagogisch als i.f.v. de bereikbaarheid. Dit betekent dat SC hier beter geplaatst is om dit te organiseren. Voor sommige aspecten van dit management (bijvoorbeeld vorming van het leidinggevend personeel,…) kunnen schaalvoordelen bekomen worden via de koepels of via interbestuurlijke samenwerking.
Rechtsgelijkheid	Ja	SC	Rechtsgelijkheid i.v.m. de eerste taak heeft vooral betrekking op de initiatiefnemers van opvangdiensten (individuele burgers of koepelorganisaties). Hier is C beter geplaatst: wanneer SC zelf diensten aanbiedt is dit niveau niet meer neutraal t.a.v. andere private initiatiefnemers en kan de meersporenaanpak in het gedrang komen. Rechtsgelijkheid t.a.v. de ouders i.v.m. het gebruik van de voorzieningen kan beter door SC worden gegarandeerd.
Bereikbaarheid en toegankelijkheid	Ja	SC	De gebruiker van de diensten komt meestal niet rechtstreeks in contact met de centrale overheid voor wat betreft het toezicht op de private diensten (eerste beleidsuitvoerende taak) tenzij als initiatiefnemer van een kinderopvangdienst. Bereikbaarheid van voorzieningen is uiterst relevant i.v.m. kinderopvang. SC is hier beter geplaatst (bijvoorbeeld: is vertrouwd met verkeersituatie, inplanting naast andere voorzieningen,…).

Binnen de beleidsuitvoering zijn twee takenpakketten te onderscheiden die een ander bestuursmodel veronderstellen. Enerzijds is er de toezichtfunctie waarvoor het C niveau het best geplaatst en het SC niveau zelfs betrokken partij is als aanbieder van eigen voorzieningen. Anderzijds is er het zelf aanbieden van diensten waarvoor SC het best geplaatst is omwille van de mogelijkheid om soepel in te spelen op de plaatselijke vraag. We maken een uitzondering voor enkele aspecten i.v.m. het management van de instelling waarvoor interbestuurlijke samenwerking een uitweg biedt.

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen
1. Alles SC	Schaalvoordeel (i.v.m. kleinschaligheid), rechtsgelijkheid, bereikbaarheid	Optimale schaal (voor sommige aspecten van de beleidsuitvoering) Rechtsgelijkheid t.a.v. concurrerende private aanbieders	Interbestuurlijke samenwerking en - voor de private aanbieders - werken met koepels Beroepsmogelijkheid
2. C	Schaalvoordeel op het vlak van toezicht op diensten	Bereikbaarheid (voor de klant van de voorzieningen)	Beroepsmogelijkheid, spreiding van diensten
3. C en SC	Alle	Geen	

Niveau 2

Hierna werken we twee alternatieven uit.

Een eerste alternatief betreft een gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoering, centrale en subcentrale beleidsuitvoering. Dit alternatief komt overeen met de huidige gang van zaken. Op het analyseniveau 1 stelden we vast dat voor wat betreft de beleidsvoorbereiding de betrokkenheid van zowel C als SC tot betere resultaten kan leiden d.w.z. uniformiteit gecombineerd met een programmering op maat van de gemeenten, een breder maatschappelijk draagvlak voor de genomen opties. Op het vlak van de beleidsuitvoering (de erkenning, het toezicht en het aanbieden van diensten) is er ook die dubbele sleutel van centraal en subcentraal.

Voor het tweede alternatief schrappen we de rol van het centrale niveau i.v.m. de beleidsuitvoering waardoor SC aan belang wint, zij het steeds binnen het kader van het lokale overleg met private partners. Dit komt er op neer dat de lokale beleidsplannen autonoom door het lokale overleg opgevolgd worden. Dit is reeds min of meer in de regelgeving voorzien voor de buitenschoolse opvang (maar nog niet operationeel) i.v.m. het toekennen van het kwaliteitslabel en deze bevoegdheidsherverdeling werd reeds aangekondigd in het beleidsplan kinderopvang. De strategische en operationele beleidsvoorbereiding blijft gedeeld centraal en subcentraal.

Alternatief 1: Gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoering, centrale en subcentrale beleidsuitvoering

Criteria	Beoordeling	Correctie-mechanismen	Terugkoppeling
Transparantie	I.v.m. de beleidsvoorbereiding kan er een probleem rijzen wanneer de lokale beleidsplannen niet aanvaard worden door de centrale overheid: wie is hier eindverantwoordelijke? I.v.m. de beleidsuitvoering zal de burger zich richten tot de inrichtende machten en eventueel de plaatselijke overheid. Het geheel is eerder complex doch dit heeft gedeeltelijk ook te maken met de 'veelkleurigheid' van het aanbod wat op zich waardevol is en waardoor een zekere concurrentie ontstaat. Voor de georganiseerde burger (het middenveld, allerlei koepels,…) die vooral betrokken is, is de transparantie minder een probleem.	Informatievoorziening naar de burger, duidelijker afspraken i.v.m. de goedkeuring van het beleidsplan	
Belangenvermenging	Er is gevaar voor belangenvermenging door de gemeenten als coördinator van het lokale overleg doch dit zal men hebben voor alle alternatieven waarbij de gemeenten betrokken zijn. In de huidige regelgeving werd daarop geanticipeerd en werd de neutraliteit van de voorzitter opgelegd.	Toezicht op de gemeenten	
Beleidsmatige coördinatie	Dit is geen eenvoudige oefening alhoewel de ervaring leert dat tot nu toe de gemeenten er blijkbaar wel in slaagden hun beleidsplannen (i.v.m. buitenschoolse opvang) door het centrale niveau (Kind en Gezin) te laten goedkeuren.	Coördinatie (in het huidige systeem nemen de provinciale ambtenaren van Kind en Gezin die rol op) .	
Uitvoeringscoördinatie	Er kunnen problemen ontstaan wanneer de lokale beleidsplannen (en de gevolgen voor de erkenningen en de subsidies) niet geaccepteerd worden door het centrale niveau. Ook kunnen spanningen ontstaan tussen SC als aanbieder van diensten en C als toezichthouder bij de beleidsuitvoering. Beiden zijn dan geen partners meer doch tegenstanders.	Coördinatie	
Afstemming voorbereidinguitvoering	Spanningen zijn mogelijk tussen de beleidsvoorbereiding (programmering en subsidiëring) door C en SC als uitvoerder en aanbieder van diensten.	Coördinatie	

Functionaliteit	Relevante factoren	Factoren vervuld?	Duiding
	Aan de vraagzijde ontstaan nieuwe noden aan kinderopvang, toenemende kwaliteitsverwachtingen en noden aan informatie. Aan de aanbodzijde is er het gediversifieerd aanbod, de soms tegenstrijdige belangen en verwachtingen, de nood aan meer afstemming en concrete samenwerking tussen de verschillende vormen van opvang, de nood aan meer samenwerking voor specifieke doelgroepen.	Ja	Wanneer men de diversiteit in het aanbod (en de concurrentie) wenst te behouden en te optimaliseren is een samenwerking tussen centrale en subcentrale overheid wenselijk. Wel moet de regelgeving nog op verschillende punten bijgeschaafd worden (zie verder).

Technische haalbaarheid	**Middelen:** ■ Gemeenten krijgen geen financiële compensatie voor de organisatie van het overleg (en de inzet van gemeentepersoneel, het inhuren van externe experten,…), alleen hulp in natura (onder de vorm van begeleiding door de provinciale ambtenaren) ■ De organisatie van het lokale overleg in een grote gemeente, waar het aantal actoren heel hoog kan zijn, ligt niet voor de hand. In de eerste plaats blijkt het in grote gemeenten moeilijker om iedereen rond de tafel te krijgen en ook de praktische organisatie ligt er moeilijker. Met betrekking tot het meersporenbeleid geven de provinciale ambtenaren aan dat een werkelijk meersporenbeleid enkel in middelgrote gemeenten gerealiseerd is en niet in grote en kleine gemeenten (Ruelens, 1999). Door Kind en Gezin werd in 2000 een bevraging en een forum opgezet specifiek over de situatie in de grote gemeenten en de problemen i.v.m. het overlegproces (Verniest, 2001). Volgende knelpunten kwamen aan het licht: knelpunten m.b.t. de organisatie van het lokale overleg, m.b.t. het opmaken van het lokale beleidsplan (het behoefteonderzoek, een inventaris van het aanbod …), m.b.t. het bepalen van de te nemen opties in het beleidsplan en m.b.t. de ondersteuning van het lokale overleg. I.v.m. dit laatste knelpunt wordt gesteld dat bij vele gemeenten een sterke vraag leeft zowel naar inhoudelijke ondersteuning als naar financiële omkadering.
	Juridisch kader: De begeleidende rol van Kind en Gezin wordt soms ook op de korrel genomen aangezien er rolvermenging is met de rol als 'inspecteur' (via de erkenning van de IBO's). Uit enkele commentaren bij de enquête blijkt dat er een grote discrepantie is tussen het optreden van de provinciale ambtenaren als coach en het optreden van de inspectie van Kind en Gezin die nog een streng bureaucratisch inspectiemodel handhaaft. Provinciale ambtenaren op het terrein belichamen die dubbele rol en zitten hier enigszins tussen hamer en aambeeld. Een oplossing voor dit probleem kan gevonden worden in het bijsturen van het klassieke inspectiemodel.
Politieke haalbaarheid	Uit onderzoek (Ruelens, 1999) blijkt dat de gemeenten meestal wel het lokale overleg verder zien evolueren en het overleg rond de buitenschoolse opvang zien uitgroeien tot een overlegplatform waarin ook de dagopvang bekeken wordt. De (private) aanbieders van voorschoolse opvang zelf zijn hier minder vragende partij

Alternatief 2: Gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoering, subcentrale beleidsuitvoering

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terugkoppeling
Transparantie	Het probleem i.v.m. de beleidsvoorbereiding blijft aangezien er onduidelijkheid is omtrent de eindverantwoordelijkheid. I.v.m. de beleidsuitvoering is dit een duidelijker taakverdeling voor de burger die nu terecht kan bij het lokale overlegplatform.	Duidelijker afspraken i.v.m. de goedkeuring van het beleidsplan	
Belangenvermenging	Het probleem van een mogelijke belangenvermenging bij het SC niveau dat zelf ook diensten aanbiedt en tegelijk rechter en partij is blijft bestaan. Dit probleem wordt zelfs nog belangrijker aangezien er nu geen tegengewicht meer is bij de centrale overheid.	Toezicht vanuit de centrale overheid	
Beleidsmatige coördinatie	Idem eerste alternatief		
Uitvoeringscoördinatie	De uitvoeringscoördinatie wordt eenvoudiger aangezien er geen terugkoppeling naar C meer nodig is. Wel kunnen spanningen ontstaan wanneer SC ook zelf diensten aanbiedt.	Toezicht vanuit de centrale overheid	
Afstemming voorbereiding/uitvoering	Idem eerste alternatief	Coördinatie	

Functionaliteit	Relevante factoren	Factoren vervuld	Duiding
	Idem eerste alternatief	Ja	Dit alternatief vertoont een aantal voordelen t.a.v. alternatief 1 omdat het mogelijk sneller en gerichter kan inspelen op de vraag.

Technische haalbaarheid	**Middelen:** Zie alternatief 1 + Het toewijzen van de volledige beleidsuitvoering aan SC veronderstelt bij de gemeente meer bestuurskracht (een inspectieambtenaar,…) en heeft ook financiële implicaties. Aangezien de neutraliteit van de gemeente in het huidige lokale overleg met de private partners een belangrijk uitgangspunt is zou deze bevoegdheidsverdeling het verloop van het overleg kunnen hypothekeren.
	Juridisch kader: Het juridisch kader moet aangepast worden waarbij SC, na ruggespraak met het lokale overlegplatform, de bevoegdheid krijgt om erkenningen te doen.
Politieke haalbaarheid	Veel zal hier afhangen van de bereidheid van de private partners om zich in te schakelen in het lokale overleg waar SC (de gemeente) een duielijke machtspositie heeft

Alhoewel het tweede alternatief enkele voordelen heeft (vooral inzake transparantie) blijft er toch een knelpunt i.v.m. de dubbele rol die SC dan krijgt doordat dit niveau dan de (mede)verantwoordelijkheid krijgt voor de erkenning van de voorzieningen en terzelfder tijd zelf voorzieningen aanbiedt. Deze situatie kan ook het lokale overleg, dat gezien wordt als de hoeksteen van het beleid, hypothekeren.

Bijlage 5
Invuloefening werkgelegenheid

Ingrid Vanhoren[306]

Inleiding

Cruciale vraag in het kerntakenonderzoek is welke taken en bevoegdheden best worden opgenomen door welk bestuursniveau. Belangrijke instrumenten in het onderzoek zijn de relevante criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden, de afbakening van mogelijke bestuurlijke arrangementen en de motivering voor de keuze van een bestuurlijk arrangement.

De afbakening van relevante criteria en mogelijke bestuurlijke arrangementen worden in het onderzoek aangereikt door de onderzoekspartner, het 'Instituut voor de Overheid'. De criteria zijn bovendien gehanteerd als instrument in de sectorale analyse. De motivering voor de keuze van bestuurlijke arrangementen en voor scenario's van verdeling van kerntaken over de verschillende bestuursniveaus gebeurt op basis van de statische en dynamische analyse van de bevoegdheidsverdeling binnen de geselecteerde sectoren (huisvesting, ruimtelijke ordening, afval, kinderopvang en werkgelegenheid).
In deze bijlage worden scenario's ontwikkeld voor de sector werkgelegenheid. Binnen het project 'Beter Bestuurlijk Beleid' (BBB) - waarvan het kerntakendebat een onderdeel is - worden zes beleidsvelden onderscheiden in het beleidsdomein 'Economie, Werkgelegenheid en Toerisme' (EWT): economie, meerwaardeneconomie, werkgelegenheid, energie, toerisme en professionele vorming.

Voor de sectorale analyse en de scenario-ontwikkeling is een selectie gemaakt van samenhangende items binnen twee beleidsvelden, met name werkgelegenheid en professionele vorming. De scenario's richten zich m.a.w. op het arbeidsmarktbeleid in strikte zin. Het gaat in concreto om twee types van dienstverlening:

- basisdienstverlening voor alle burgers inzake werkgelegenheid;
- dienstverlening in functie van de reïntegratie van kansengroepen op de arbeidsmarkt, met het accent op begeleiding, opleiding, bemiddeling en gesubsidieerde tewerkstelling.

Deze scenario's dienen beschouwd te worden als een denkoefening en een toepassing van een methodologie, ontwikkeld door het Instituut voor de Overheid. De scenario's zijn het resultaat van een abstracte oefening en bieden m.a.w. geen pasklare antwoorden op zeer concrete vragen naar bevoegdheidsverdeling. De denkoefening geeft echter wel grote lijnen en grenzen aan voor het kerntakendebat.

[306] Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven

Niveau I

Een eerste analyseniveau is de toepassing van de vooropgestelde criteria en bestuurlijke arrangementen op de sector werkgelegenheid. Deze oefening wordt toegepast op twee geclusterde fasen van de beleidscyclus: de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. De beleidsvoorbereiding bevat zowel advisering en overleg, als voorbereiding en beslissing. De beleidsuitvoering is de toepassing van de beleidsmaatregelen in individuele dossiers.

Voorbeelden van beleidsvoorbereiding in de sector werkgelegenheid zijn het bipartiet en tripartiet overleg in het kader van de SERV en VESOC op Vlaams niveau, de beheersovereenkomst tussen de Vlaamse regering en VDAB, beleidsplannen op provinciaal/subregionaal en gemeentelijk niveau.
Beleidsuitvoering in de sector heeft in de eerste plaats betrekking op de concrete, individuele dienstverlening voor werkzoekenden door lokale werkwinkels en VDAB, maar ook door profit en non-profitorganisaties (bv. outplacement, beroepsopleiding, e.d.).

Beleidsvoorbereiding

Op het niveau van beleidsvoorbereiding worden vier bestuurlijke arrangementen afgebakend:

- centraal strategische en operationele beleidsvoorbereiding (C S&O);
- centraal strategische en subcentraal operationele beleidsvoorbereiding (CS& SCO);
- gedeeld centraal en subcentraal strategische en operationele beleidsvoorbereiding (gedeeld C&SC);
- subcentraal strategische en operationele beleidsvoorbereiding (SC S&O).

Belangrijk bij deze scenario's is de definiëring van het begrip 'strategisch' en 'operationeel'. Strategische beleidsvoorbereiding is, algemeen gesteld, beleidsvoorbereiding op lange termijn, waarbij grote beleidslijnen worden uitgetekend voor de toekomst. Operationele beleidsvoorbereiding heeft betrekking op specifieke plannen op korte termijn of op normering.

Voor de sector werkgelegenheid is de definiëring van beide begrippen erg belangrijk. Bovendien wordt er gebruik gemaakt van een relatief nieuw begrip dat hiermee verband houdt: het begrip regie (cf. dynamische analyse sector werkgelegenheid in: Vanhoren & Struyven, 2002). In de geconsulteerde beleidsdocumenten wordt echter geen sluitende definitie van regie gegeven. Uit de documenten kan worden afgeleid dat regie een dubbele betekenis heeft. Regie staat allereerst voor beleidsplanning en overleg (en dus voor beleidsvoering) op operationeel niveau. Regie staat daarnaast voor de coördinatie, afstemming en organisatie van de uitvoering op operationeel niveau.

In functie van het kerntakendebat is het belangrijk te weten hoe ruim het begrip regie wordt ingevuld in verhouding tot de strategische beleidsbepaling. De strategische beleidsbepaling heeft betrekking op het algemene beleidskader en de grote beleidsprioriteiten, de operationele beleidsbepaling of regie heeft betrekking op de vertaling van de grote beleidslijnen ('beleidsvorming') en de coördinatie en afstemming van initiatieven ('beleidscoördinatie').

(Sannen et al., 1999). In het kader van het kerntakendebat zijn er drie problemen met het begrip regie:

- de regie op lokaal niveau wordt vaak beperkt tot afstemming en coördinatie. Door Vlaamse partners (i.c. VDAB) wordt geen lokale beleidsruimte geaccepteerd: op deze manier is een inhoudelijke invulling van de lokale regie of de ruimte voor 'beleidsvorming' erg beperkt;
- de grotere steden zoals Antwerpen en Gent en andere centrumsteden eisen ruimte voor strategische beleidsbepaling en niet alleen voor operationele beleidsbepaling of regie: het is duidelijk dat dit kan leiden tot conflicterend beleid vanuit een streven naar een geïntegreerd horizontaal beleid op socio-economisch vlak;
- de sociale partners situeren de ruimte voor operationele beleidsbepaling of regie op het niveau van de subregio en niet op het lokale niveau (met uitzondering van de steden Antwerpen en Gent) (SERV, 2001).

Afhankelijk van de invulling van het begrip 'regie' en de relatie tot strategische en operationele beleidsvoorbereiding zullen de bestuurlijke arrangementen variëren.

Analyseniveau 1 – beleidsvoorbereiding – sector werkgelegenheid

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Differentiatie	ja	CS&SCO; gedeeld C&SC	Er is nood aan differentiatie in het beleid, naar subregio (verschillende socio-economische realiteit) en op lokaal niveau naar grootte van steden en gemeenten (variatie in bestuurskracht, complexiteit in taken en functies en in externaliteiten van beleid). Discussiepunt is in hoeverre het subcentrale niveau ook betrokken dient te worden in de strategische beleidsvoering.
Uniformiteit	ja	C S&O CS&SCO	Uniformiteit in procedures en normen (bv. doorstromingsnormen naar opleiding en tewerkstelling in projecten voor werkzoekenden) is noodzakelijk en hangt samen met het gelijkheidsbeginsel. Uniformiteit in beleidsdoelstellingen (bv. doelstellingen m.b.t. werkzaamheidsgraad) is noodzakelijk, maar subcentrale invulling is evenzeer noodzakelijk (bv. naar doelgroepen, acties).
Gelijkheids-beginsel	ja	C S&O CS&SCO	Het recht van de burger op universele basisdienstverlening is essentieel in de sector werkgelegenheid. Discussiepunt is in hoeverre lokale invulling van deze universele basisdienstverlening afbreuk doet aan het gelijkheidsbeginsel. De geïntegreerde (basis)dienstverlening bestaat uit de universele basisdienstverlening en de gespecialiseerde dienstverlening (trajectwerking). De geïntegreerde (basis)dienstverlening wordt uitgeoefend door VDAB en door gecertificeerde organisaties (actoren).
Equivalentie/ externaliteiten	ja	CS&SCO gedeeld C&SC	Centrumsteden en vooral grote steden hebben inzake werkgelegenheid te maken met externaliteiten.

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Inspraak/ participatie	ja	CS&SCO gedeeld C&SC	In de sector werkgelegenheid wordt inspraak en participatie van de burger georganiseerd via het 'middenveld' van organisaties, in eerste instantie de sociale partners.
Antennefunctie	ja	CS&SCO gedeeld C&SC	Op centraal niveau is monitoring noodzakelijk (bv. statistieken werkzoekenden). Op subcentraal niveau worden lokale en gebiedsgerichte noden en ontwikkelingen beter gedetecteerd.

Op het niveau van beleidsvoorbereiding zijn alle criteria voor de sector werkgelegenheid relevante criteria. Het bestuurlijk arrangement varieert naargelang de criteria. De criteria 'uniformiteit' en 'gelijkheidsbeginsel' kunnen worden ingevuld in twee bestuurlijke arrangementen, met name 'centraal strategische en operationele beleidsvoorbereiding' en 'centraal strategische en subcentraal operationele beleidsvoorbereiding'.
De criteria 'differentiatie', 'equivalentie/externaliteiten', 'inspraak/participatie' en 'antennefunctie' leiden naar de bestuurlijke arrangementen 'centraal strategische en subcentraal operationele beleidsvoorbereiding' en 'gedeeld centraal en subcentraal strategische en operationele beleidsvoorbereiding'. In de sectorale analyse is reeds gewezen op de tendens naar partnerschap in strategische beleidsvoering tussen de verschillende beleidsniveaus. Het bestuurlijk arrangement 'gedeeld C&SC' is een bestuurlijke vertaling van deze partnerschapsgedachte.
Het vierde bestuurlijk arrangement, 'subcentraal strategische en operationele beleidsvoering', voldoet aan geen enkel criterium.

Uit de tabel blijkt dat twee bestuurlijke arrangementen het meest relevant zijn om te weerhouden voor verdere scenario-ontwikkeling, met name 'centraal strategische en subcentraal operationele beleidsvoorbereiding' en 'gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding'. De andere arrangementen bieden te weinig een antwoord op de vooropgestelde criteria.
In de volgende tabel worden de geselecteerde alternatieven nogmaals getoetst aan de opgestelde criteria en worden mogelijke correctiemechanismen voorgesteld indien de alternatieven niet of onvoldoende voldoen aan de criteria.

Analyseniveau 1 – beleidsvoorbereiding – sector werkgelegenheid

Alternatief	Vervulde criteria en correctiemechanismen
Alternatief 1: Centrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding	Alle criteria worden in principe vervuld onder dit alternatief. Aandachtspunten zijn differentiatie, externaliteiten, inspraak en participatie en de antennefunctie. Mogelijke correctiemechanismen zijn externe deconcentratie (bv. beslissingsbevoegdheid bij LKC's) bij differentiatie, subsidies bij externaliteiten (bv. stedenfonds), advisering vanuit het brede middenveld bij inspraak en participatie en vormen van deconcentratie bij de antennefunctie. Mogelijk correctiemechanisme bij uniformiteit en het gelijkheidsbeginsel is regulering voor de operationele beleidsvoorbereiding.

Alternatief	Vervulde criteria en correctiemechanismen
Alternatief 2: Gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding	De vervulde criteria zijn: differentiatie, externaliteiten, inspraak/participatie en de antennefunctie. De criteria waarvoor correctiemechanismen noodzakelijk zijn, zijn uniformiteit en gelijkheidsbeginsel: overleg en advisering. De mogelijke correctiemechanismen vermeld onder alternatief 1 zijn ook van toepassing onder alternatief 2.
Alternatief 3: Subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding	Geen enkel criterium is vervuld in het alternatief. Het alternatief wordt niet gebruikt voor het verder uitwerken van de scenario's.

Uit de voorgaande tabel blijkt dat beide alternatieven, 'centraal strategische en subcentraal operationele beleidsvoorbereiding' als alternatief 1 en 'gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding' als alternatief 2, relevante alternatieven zijn, mits toepassing van een aantal correctiemechanismen.

In *alternatief 1* zijn in principe alle criteria vervuld. Noodzakelijke correctiemechanismen zijn er niet, wel mogelijke correctiemechanismen die de bestuurlijke werking van het alternatief optimaliseren. De aandachtspunten die aangehaald zijn, hebben te maken met de tendensen en vragen naar decentralisering vanuit 'lagere' overheden inzake strategische beleidsvoering.

In *alternatief 2* dienen een aantal noodzakelijke correctiemechanismen te worden ingebouwd om te voldoen aan alle criteria. Deze noodzakelijke correctiemechanismen zijn overleg en advisering, om te voldoen aan de criteria 'uniformiteit' en 'gelijkheidsbeginsel'.

Beleidsuitvoering

Op het niveau van de beleidsuitvoering worden drie *bestuurlijke arrangementen* onderscheiden:

- centrale uitvoering;
- centrale en subcentrale uitvoering;
- subcentrale uitvoering.

In de sector werkgelegenheid heeft men te maken met een grote diversiteit aan type dienstverlening, ook indien men de sector beperkt tot het arbeidsmarktbeleid in strikte zin. De keuze van het bestuurlijk arrangement wordt m.a.w. niet alleen bepaald door de vooropgestelde criteria, maar ook door het type dienstverlening.

Analyseniveau I – beleidsuitvoering – sector werkgelegenheid

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Schaalvoordelen	Ja	centrale en subcentrale uitvoering	Afhankelijk van het type dienstverlening verloopt de organisatie van de dienstverlening het meest efficiënt via centrale of subcentrale uitvoering. (bv. e-government werkzoekenden en werkgevers centraal, werkgevers subcentraal, werkzoekenden lokaal).
Rechtsgelijkheid	Ja	centrale uitvoering	Het criterium hangt samen met de criteria uniformiteit en gelijkheidsbeginsel in de beleidsvoorbereiding (bv. dossierbehandeling universele basisdienstverlening).
Bereikbaarheid en toegankelijkheid	Ja	subcentrale uitvoering	Het criterium is erg belangrijk voor de dienstverlening t.a.v. werkzoekenden, in het bijzonder t.a.v. kansengroepen.

De drie vooropgestelde *criteria* uit bovenstaande tabel zijn alle drie relevant voor de sector werkgelegenheid. Het bestuurlijk arrangement varieert sterk: vanuit het criterium rechtsgelijkheid kan men pleiten voor centrale uitvoering, vanuit het criterium bereikbaarheid en toegankelijkheid voor subcentrale uitvoering.

Afhankelijk van het *type dienstverlening* liggen schaalvoordelen op een ander niveau: het is duidelijk dat dienstverlening t.a.v. werkzoekenden zeer laagdrempelig moet zijn, terwijl e-government het meest efficiënt op centraal niveau wordt uitgevoerd.
Afhankelijk van het type dienstverlening varieert dus het bestuurlijk arrangement. We illustreren dit met de geïntegreerde dienstverlening voor werkzoekenden. De geïntegreerde dienstverlening wordt onderverdeeld in universele basisdienstverlening en gespecialiseerde dienstverlening (cf. kader). De universele basisdienstverlening wordt omschreven als 'overal geldende' basisdienstverlening voor werkzoekenden. Het is duidelijk dat voor dit type dienstverlening het criterium rechtsgelijkheid erg belangrijk is en bijgevolg het centrale niveau als bestuurlijke arrangement het meest aangewezen lijkt. De gespecialiseerde dienstverlening is dienstverlening op maat van de werkzoekenden (trajectwerking). Een belangrijk criterium voor het functioneren van de trajectwerking is het criterium bereikbaarheid en toegankelijkheid. Dit criterium leidt ons naar het subcentrale niveau als bestuurlijk arrangement. In de praktijk zijn beide types dienstverlening niet zo strikt van elkaar gescheiden vermits ze vanuit een 1-loket benadering worden opgevat en georganiseerd.

Geïntegreerde (basis)dienstverlening in het kader van de lokale werkwinkel (Kaderovereenkomst tussen de Federale en de Vlaamse overheid en de VVSG omtrent lokaal werkgelegenheidsbeleid en de lokale werkwinkel, 6 april 2000):

- *universele basisdienstverlening als 'overal geldende' basisdienstverlening voor werkzoekenden:*
  - *inschrijving en herinschrijving als werkzoekende (als voorwaarde voor dienstverlening);*
  - *info en advies;*
  - *kosteloze arbeidsbemiddeling;*
  - *zelf-test-mogelijkheden;*

- *gespecialiseerde dienstverlening of trajectwerking:*
  - *intakegesprek;*
  - *screening en oriëntatie;*
  - *trajectvoorstel en advies;*
  - *trajecttoewijzing;*
  - *trajectbegeleiding;*
  - *trajectevaluatie.*

Het alternatief dat wordt voorgesteld is dan ook een gemengd alternatief, d.w.z. zowel centrale als subcentrale uitvoering. In onderstaande tabel worden de correctiemechanismen aangegeven om te voldoen aan de drie vooropgestelde criteria.

Analyseniveau I - beleidsuitvoering - sector werkgelegenheid

Alternatief	Vervulde criteria en correctiemechanismen
Alternatief 1: centrale en subcentrale uitvoering	Afhankelijk van het type dienstverlening dient geopteerd voor centrale of subcentrale uitvoering. Beheersmatig is een hoger niveau van dienstverlening interessanter, de effectiviteit van bepaalde vormen van dienstverlening kan groter zijn op een lager niveau. Beide niveaus bieden m.a.w. schaalvoordelen. Centrale uitvoering beantwoordt het best aan het criterium rechtsgelijkheid. Correctiemechanismen bij subcentrale uitvoering zijn toezichtsmaatregelen en beroepsmogelijkheden. Bereikbaarheid en toegankelijkheid worden het best bereikt bij subcentrale uitvoering. Correctiemechanismen bij centrale uitvoering zijn vormen van deconcentratie, loket-functies en e-government.

Het alternatief 'centrale en subcentrale uitvoering' is het alternatief dat het meest tegemoet komt aan de vooropgestelde criteria en aan de diversiteit in dienstverlening in de sector werkgelegenheid. In de toepassing van correctiemechanismen dient bovendien steeds een afweging gemaakt te worden tussen beheersmatige aspecten in dienstverlening en de effectiviteit in dienstverlening, twee elementen die andere schaalvoordelen kunnen opleveren. We illustreren dit a.d.h.v. een voorbeeld.

Dienstverlening t.a.v. werkzoekenden gebeurt op basis van het criterium bereikbaarheid en toegankelijkheid best op subcentraal niveau. Bovendien blijkt de effectiviteit van dienstverlening het meest gewaarborgd op subcentraal niveau. Anderzijds kan men vanuit het criterium rechtsgelijkheid pleiten voor centrale dienstverlening, in het bijzonder in de dossierbehandeling voor de universele basisdienstverlening. Vanuit beheersmatig oogpunt kan men bovendien pleiten voor centralisatie in de uitvoering.

Afhankelijk van het perspectief (centraal of subcentraal) kunnen andere correctiemechanismen worden ingebouwd. Indien men vertrekt vanuit het perspectief van subcentrale uitvoering kunnen correctiemechanismen zoals toezichtsmaatregelen en beroepsmogelijkheden ingevoerd worden om tegemoet te komen aan het criterium rechtsgelijkheid. Indien het perspectief van centrale uitvoering gevolgd wordt, dienen correctiemechanismen als deconcentratie, loket-functies of e-government te worden ingevoerd om te voldoen aan het criterium bereikbaarheid en toegankelijkheid.

Niveau 2

De alternatieven die zowel voor de beleidsvoorbereiding als voor de beleidsuitvoering op het eerste analyseniveau zijn onderscheiden worden gekoppeld op een tweede analyseniveau. Op deze manier worden twee alternatieve scenario's onderscheiden:

- Centrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding en centrale en subcentrale uitvoering.
- Gedeelde centrale en subcentrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding en centrale en subcentrale uitvoering.

In onderstaande tabel worden de twee scenario's getoetst aan een aantal vooropgestelde criteria en correctiemechanismen. In de tweede plaats worden de scenario's beoordeeld op functionaliteit, technische haalbaarheid en politieke haalbaarheid. De beoordeling van de scenario's is gebaseerd op de sectorale analyse, meer bepaald de ontwikkelingen inzake bevoegdheidsverdeling, de factoren die deze ontwikkelingen bepalen en de normatieve argumenten van de betrokken actoren in de sector.

De scenario's die zijn voorgesteld, zijn beide functioneel, in die zin dat ze inspelen op ontwikkelingen inzake bevoegdheidsverdeling en op factoren die deze ontwikkelingen beïnvloeden. De belangrijkste ontwikkeling in het kader van deze denkoefening is de ontwikkeling van (partiële) decentralisering, gelinkt aan geïntegreerde beleidsconcepten.

Deze ontwikkeling wordt bepaald door een aantal factoren:

- de toenemende complexiteit en interdependentie van beleidsdomeinen leiden tot gebiedsgerichte beleidsconcepten op een lager niveau. Deze beleidsconcepten zijn van bestuurlijke aard (bv. 1-loket, regie) of van methodische aard (bv. trajectbenadering, maatwerk);
- de schaalproblematiek voor het lokale beleidsniveau (grote steden, centrumsteden, andere steden en gemeenten) en de draagkracht die hiermee samenhangt.

Deze ontwikkeling wordt doorkruist door twee andere ontwikkelingen, met name de verankering van het bipartiet en tripartiet overlegmodel (fasen van overleg en beleidsbepaling) en de evolutie naar een multipartiet veld van actoren in de beleidsuitvoering.

Het *eerste scenario*, de 'centrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding en centrale en subcentrale uitvoering', is het meest transparante scenario in termen van bevoegdheidsverdeling. Het scenario is, algemeen gesteld, gericht op de optimalisering van de bestaande situatie, via de correctiemechanismen coördinatie en overleg.

Cruciale vraag is natuurlijk welk subcentraal niveau voor welk type dienstverlening het meest aangewezen is: het lokale of het provinciale niveau? Bij de toelichting van de bestuurlijke arrangementen m.b.t. de beleidsuitvoering is reeds gewezen op de diversiteit in de dienstverlening en het meest aangewezen niveau voor deze diversiteit in de dienstverlening. Concreet gaat het dan om de grote indeling: dienstverlening t.a.v. werkzoekenden op lokaal niveau, t.a.v. werkgevers op subregionaal/provinciaal niveau en algemene kaders en e-government op Vlaams niveau.

M.b.t. de beleidsvoorbereiding is de concrete vertaling naar subcentrale invulling moeilijker, omdat deze een hervorming inhoudt van bestaande decreten en besluiten, maar ook wetgevend werk naar nieuwe overleg- en coördinatieorganen. Het is in elk geval duidelijk dat sanering en transparantie in overleg- en adviesorganen en beleidsbepalende organen op lokaal en subregionaal/provinciaal de basis vormen voor een goede coördinatie van werkgelegenheidsbeleid, zonder risico op belangenvermenging.

Analyseniveau 2 - Alternatief 1: Centrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding en centrale en subcentrale uitvoering

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen
Transparantie	Meest transparante alternatief in termen van bevoegdheidsverdeling (centraal grote beleidslijnen, subcentraal verfijning beleid) op het niveau van beleidsvoorbereiding.	Informatievoorziening i.v.m. uitvoering is cruciaal voor burgers en bedrijven - de loketfunctie (al dan niet virtueel) is hierbij een belangrijk instrument.
Belangenvermenging	Risico op belangenvermenging indien beleidsadvisering en -overleg en beleidsbepaling en beleidsuitvoering bij dezelfde actoren liggen.	Toezicht
Beleidsmatige coördinatie	Beleidsmatige coördinatie is ok, wanneer voor iedereen duidelijk is waar de scheidingslijn ligt tussen strategische en operationele beleidsvoorbereiding.	Coördinatie en overleg zijn belangrijk, in eerste instantie tussen de actoren op eenzelfde beleidsniveau maar ook tussen de verschillende beleidsniveaus.
Uitvoeringscoördinatie	Uitvoeringscoördinatie is belangrijk vermits de uitvoering zowel centraal als subcentraal verloopt, weliswaar voor andere types dienstverlening.	Coördinatie en overleg
Afstemming voorbereiding- uitvoering	Afstemming is mogelijk problematisch bij impact van subcentrale operationalisering op centrale uitvoering	Coördinatie en overleg

Analyseniveau 2 - Alternatief 1: Centrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding en centrale en subcentrale uitvoering

	Relevante factoren	Factoren vervuld	Duiding
Functionaliteit	Alternatief 1 speelt in op de ontwikkeling naar decentralisering door de toenemende complexiteit en interdependentie van beleidsdomeinen. Op het niveau van operationalisering en uitvoering leidt dit tot nieuwe bestuurlijke concepten zoals de 1-loket functie. De schaalproblematiek subregio en lokaal niveau wordt aangehaald (cf. differentiatie in beleidsvoorbereiding). Op het niveau van de beleidsvoorbereiding (analyseniveau 1) is bovendien gewezen op het belang van de betrokkenheid van de sociale partners via het criterium inspraak en participatie en dit op centraal en subcentraal niveau. In het voorgestelde scenario is niet verder ingegaan op andere actoren, naast de democratisch verkozen bestuursniveaus en de sociale partners. Nochtans spelen ook zij een belangrijke rol voornamelijk op het niveau van de uitvoering op lokaal niveau, maar ook op het niveau van overleg op lokaal en subregionaal niveau.		
Technische haalbaarheid	Middelen		Juridisch kader
	Alternatief 1 beantwoordt in principe min of meer aan de bestaande situatie. Bijsturing is gewenst via de correctiemechanismen: transparantie in beleidsvoering, maar dan veeleer op het vlak van aantal actoren en type actoren op het subcentrale niveau, en optimalisering van coördinatie en overlegstructuren. Concreet betekent dit wetgevend werk m.b.t. de werkwinkels, het STC-decreet, het GOM-decreet en het Streekplatformbesluit en m.b.t. nieuwe overleg- en coördinatieorganen op subcentraal niveau. Op het vlak van de middelen betekent deze bijsturing in eerste instantie een herverkaveling van de middelen op subcentraal niveau.		
Politieke haalbaarheid	Alternatief 1 is politiek haalbaar, afhankelijk van de invulling van het subcentrale niveau en de invulling van het begrip 'operationale beleidsvoorbereiding'. De invulling van het subcentrale niveau heeft betrekking op de betrokkenheid van sociale partners en lokale overheden in beleidsadvisering, de mogelijkheden tot differentiatie van het werkgelegenheidsbeleid op lokaal niveau en de rol van de provincie in de beleidscyclus (voorbereiding en uitvoering). De invulling van het begrip 'operationele beleidsvoorbereiding' bepaalt de mogelijkheden van lokale overheden voor een gedifferentieerd lokaal werkgelegenheidsbeleid.		

Het *tweede scenario*, de gedeelde centrale en subcentrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding en centrale en subcentrale uitvoering, is een principiële keuze voor grotere betrokkenheid in de strategische beleidsvoorbereiding van de 'lagere' bestuursniveaus.

Het tweede scenario gaat m.a.w. nog een stap verder dan het eerste scenario: het komt er niet alleen op aan het subcentrale niveau te saneren en transparanter te maken (horizontale optimalisering), het is bovendien essentieel te werken aan verticale coördinatie en overleg tussen de diverse bestuursniveaus in functie van de strategische beleidsbepaling.

Op technisch vlak betekent dit scenario dat niet alleen dient te worden gewerkt aan sanering en transparantie van horizontale overleg- en coördinatieorganen, maar ook aan permanent overleg en coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus. Een gedeelde strategische en operationele beleidsbevoegdheid heeft bovendien meer doorgedreven financiële consequenties.

Analyseniveau 2 - Alternatief 2: Gedeelde centrale en subcentrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding en centrale en subcentrale uitvoering

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen
Transparantie	Niet erg transparant bestuurlijk arrangement.	Informatievoorziening i.v.m. uitvoering is cruciaal voor burgers en bedrijven - de loketfunctie (al dan niet virtueel) is hierbij een belangrijk instrument. Op het niveau van beleidsvoorbereiding is verantwoording t.a.v. de burger moeilijker, gezien de gedeelde bevoegdheden.
Belangenvermenging	Risico op belangenvermenging indien beleidsadvisering en overleg en beleidsbepaling en beleidsuitvoering bij dezelfde actoren ligt.	Toezicht
Beleidsmatige coördinatie	Beleidsmatige coördinatie is belangrijk en kan problematisch zijn wanneer centrale en subcentrale overheden conflicterende beleidslijnen wensen uit te tekenen.	Coördinatie en overleg zijn belangrijk op en tussen de verschillende beleidsniveaus en dit in nog sterkere mate dan in alternatief 1.
Uitvoeringscoördinatie	Uitvoeringscoördinatie is belangrijk vermits de uitvoering zowel centraal als subcentraal verloopt, weliswaar voor andere types dienstverlening.	Coördinatie en overleg
Afstemming voorbereiding- uitvoering	Afstemming is belangrijk en mogelijk problematisch, gezien de gedeelde bevoegdheden.	Coördinatie en overleg

Analyseniveau 2 - Alternatief 2: Gedeelde centrale en subcentrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding en centrale en subcentrale uitvoering

	Relevante factoren	Factoren vervuld	Duiding
Functionaliteit	Alternatief 2 speelt in op de ontwikkeling naar decentralisering door de toenemende complexiteit en interdependentie van beleidsdomeinen. Op het niveau van operationalisering en uitvoering leidt dit tot nieuwe bestuurlijke concepten zoals de 1-loket functie. De schaalproblematiek subregio en lokaal niveau wordt aangehaald (cf. differentiatie in beleidsvoorbereiding). Op het niveau van de beleidsvoorbereiding (analyseniveau 1) is bovendien gewezen op het belang van de betrokkenheid van de sociale partners via het criterium inspraak en participatie en dit op centraal en subcentraal niveau. In het voorgestelde scenario is niet verder ingegaan op andere actoren, naast de democratisch verkozen bestuursniveaus en de sociale partners. Nochtans spelen ook zij een belangrijke rol voornamelijk op het niveau van de uitvoering op lokaal niveau, maar ook op het niveau van overleg op lokaal en subregionaal niveau.		
Technische haalbaarheid	Middelen		Juridisch kader
	Alternatief 2 veronderstelt vooral op het vlak van coördinatie- en overlegstructuren veel bijsturing, en dit in eerste instantie tussen de verschillende beleidsniveaus. Concreet betekent dit wetgevend werk m.b.t. de werkwinkels, het STC-decreet, het GOM-decreet en het Streekplatformbesluit en m.b.t. nieuwe overleg- en coördinatieorganen op subcentraal niveau. Daarnaast dienen initiatieven te worden genomen voor permanent overleg en coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus. Op het vlak van de middelen betekent deze bijsturing in eerste instantie een herverkaveling van de middelen op subcentraal niveau. Het betekent echter ook meer financiële armslag voor de 'lagere' overheden en meer ruimte voor autonome beslissingsbevoegdheid.		
Politieke haalbaarheid	De politieke haalbaarheid van alternatief 2 is in sterke mate afhankelijk van de houding van de sociale partners, maar ook van het Vlaamse bestuursniveau, t.a.v. de gedeelde bevoegdheden inzake werkgelegenheid. Dit veronderstelt een evenwaardige inbreng van 'lagere' bestuursniveaus in overlegstructuren, niet alleen op subcentraal niveau maar ook op centraal niveau.		

Conclusie

Voor de sector werkgelegenheid worden op het eerste analyseniveau een beperkt aantal bestuurlijke arrangementen relevant bevonden, na toetsing aan de vooropgestelde criteria.

Op het niveau van de beleidsvoorbereiding worden de alternatieven 'centrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding' en 'subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding' niet weerhouden. De twee andere alternatieven zijn wel relevant voor de sector werkgelegenheid: *alternatief 1 of 'centrale strategische en subcentrale operationele beleidsvoorbereiding' en alternatief 2 of 'gedeelde centrale en subcentrale strategische en operationele beleidsvoorbereiding'*.

De keuze tussen alternatief 1 en alternatief 2 is afhankelijk van de invulling van de begrippen 'strategisch' en 'operationeel'. Indien het begrip 'operationeel' ruim wordt ingevuld, kunnen 'lagere' overheden zich waarschijnlijk vinden in alternatief 1; indien het begrip 'operationeel' eng wordt ingevuld, zal door de 'lagere' overheden geopteerd worden voor alternatief 2.

Het gaat echter niet alleen over de begrippen 'strategisch' en 'operationeel'. De keuze tussen alternatief 1 en 2 is ook een principiële keuze, vermits door het gebruik van de correctiemechanismen de beide alternatieven in realiteit zeer dicht bij elkaar komen te liggen.

Op het niveau van de beleidsuitvoering is zowel centrale als subcentrale uitvoering relevant, afhankelijk van het type dienstverlening.
Op deze manier komen we tot twee alternatieven voor het tweede analyseniveau, met name alternatief 1 of alternatief 2, gecombineerd met centrale en subcentrale uitvoering.

Op basis van de analyse op het *tweede analyseniveau*, kunnen we vaststellen dat beide alternatieven functioneel zijn, mits de toepassing van een aantal correctiemechanismen, en dat beide technisch en functioneel haalbaar zijn. Indien de keuze ligt bij alternatief 1, wordt geopteerd voor de optimalisering van de bestaande situatie, waarbij de nadruk komt te liggen op het transparanter en 'democratischer' maken van het subcentrale niveau en op de optimalisering van coördinatie- en overlegstructuren op dit niveau.

De keuze voor alternatief 2 betekent een principiële keuze voor een grotere betrokkenheid in de strategische beleidsvoorbereiding van de 'lagere' bestuursniveaus. Bij alternatief 2 komt het accent te liggen op overleg en coördinatie en dit in eerste instantie tussen de verschillende bestuursniveaus. Ook de houding van de sociale partners is cruciaal voor de politieke haalbaarheid van dit alternatief.

Tot slot geven we een aantal *beperkingen* mee van de analyse.
De alternatieven sluiten grotendeels aan bij de ontwikkelingen en factoren die reeds geschetst zijn in de dynamische analyse van de sector werkgelegenheid. Ze gaan echter niet in op de impact van gedeelde federale en Vlaamse bevoegdheden inzake werkgelegenheid op het subcentrale niveau. Er wordt evenmin rekening gehouden met de profit en non-profit actoren die sterk betrokken zijn in de beleidsuitvoering, maar ook in zekere mate in de beleidsvoorbereiding (overleg).

Een tweede beperking in de analyse is de clustering van de fasen advisering en overleg, voorbereiding en beslissing op het niveau van beleidsvoorbereiding. Voor de sector werkgelegenheid kan de betrokkenheid van actoren echter sterk verschillen naargelang de fase van de beleidscyclus (cf. sociale partners in overleg, democratisch verkozen bestuursniveaus in beleidsvoorbereiding). Het is wel zo dat deze fasen in de realiteit niet steeds strikt van elkaar te onderscheiden zijn, wat de bevoegdheidsverdeling naar type actoren in de sector werkgelegenheid extra compliceert.

Bijlage 6
Invuloefening woonbeleid

Sien Winters[307]

Inleiding

Vooraf merken we op dat het invullen van deze tabellen niet eenvoudig is. Het voornaamste probleem is dat het beleidsdomein wonen betrekking heeft op zeer veel en zeer verschillende aangelegenheden (o.a. sociale huisvesting, kwaliteitsbeleid, huisvesting van bijzondere doelgroepen, ondersteuning van particulieren, informatiebeleid, dienstverlening,…). Voor elk van de deelaspecten kan de situatie en de optimale bevoegdheidsverdeling anders zijn. Het invullen van de tabellen is dus een complexe oefening. Een gevolg kan zijn dat (binnen de tijd die beschikbaar was voor) hier en daar deelaspecten uit het oog verloren werden.

Achteraf beschouwd was het beter geweest het beleidsdomein uit elkaar te trekken en tabellen te maken voor elk van de deeldomeinen. Dit zou ons gedwongen hebben telkens opnieuw elk criterium te bekijken. Hiermee zouden we misschien ook tegemoetgekomen zijn aan de bemerking dat de neiging bestaat de tabellen bevooroordeeld in te vullen, d.w.z. vanuit een referentiekader dat degene die ze invult in zijn hoofd heeft. De analyse zou zuiverder geweest zijn. Een nadeel zou zijn dat zodanig veel tabellen zouden geproduceerd zijn dat het overzicht voor de lezer of de gebruiker (in een beleidscontext) verloren zou kunnen gaan. Bovendien wordt het invullen dan een bijzonder tijdverslindende bezigheid.

Een ander probleem waar we op botsten is dat om geobjectiveerde keuzes te maken vaak de nodige informatie (onder de vorm van cijfermateriaal of kwalitatieve beschrijvingen) beschikbaar is.

Zo is bijvoorbeeld de vraag naar de optimale schaal moeilijk te beantwoorden vanuit objectieve gegevens. We weten bijvoorbeeld dat er grote verschillen zijn in behoeften tussen regio's, maar hebben slechts zeer beperkte informatie over de regionale woonbehoeften om uitsluitsel te geven over de optimale omvang van de regio. Een databank met gegevens over woonbehoeften op gemeentelijk niveau (bij voorkeur zelfs wijkniveau) lijkt hiervoor onmisbare informatie.

Een ander voorbeeld is dat we geen gesystematiseerde informatie hebben over het aanbod aan dienstverlening dat beschikbaar is op gemeentelijk niveau. We moeten het doen met de algemeen aanvaarde vaststelling dat de grotere gemeenten beter uitgerust zijn dan de kleinere.

We zien de hiernavolgende tabellen dan ook duidelijk als een methodologische oefening, eerder dan als een perfect onderbouwd voorstel om tot een optimale bevoegdheidsverdeling te

[307] Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven

komen. Om de oefening volledig te doen, zou meer tijd moeten worden uitgetrokken en zouden best ook meerdere personen vanuit het beleidsveld zelf betrokken worden. De waarde van de hiernavolgende tabellen ligt volgens ons dus vooral in het testen van de methodologie. Voor het werkveld hebben de tabellen de verdienste dat systematisch criteria worden bekeken en dat bijkomende argumenten in de discussie worden aangedragen. Op deze wijze kan de discussie verder inhoudelijk worden gestoffeerd.

Vooraf merken we nog op dat we het beleidsdomein 'wonen' afgebakend hebben vertrekkend vanuit het decreet. Hier staan de kwaliteit van het wonen en de betaalbaarheid, in het bijzonder voor woonbehoeftigen, voorop (zie statische en dynamische analyse). Dit is dus een eerder institutionele benadering. Een ander mogelijk uitgangspunt zou kunnen zijn wat voor de burger 'wonen' betekent. In dat geval zou veel meer nadruk komen op de voorzieningen in de omgeving, de criminaliteit, onderwijs, multicultureel samenleven, diensten en zorgverstrekking,… Hierbij zouden dan de linken tussen wat nu woonbeleid is en de andere beleidsdomeinen veel centraler komen te staan. Het lijkt ons dat dergelijke benadering binnen de methodologie waarvoor gekozen werd moeilijk haalbaar is. Immers, de boven gemelde methodologische moeilijkheden zouden alleen maar toenemen. Toch willen we er op wijzen dat deze linken ook met de hier gehanteerde methodologie aan bod komen, met name op analyseniveau 3.

Niveau 1

Beleidsvoorbereiding

De grenzen tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering enerzijds en tussen strategische en operationele beleidsvoorbereiding anderzijds zijn niet scherp te trekken.

Bijvoorbeeld: is het overleg tussen huisvestingsmaatschappij en huurders over onderhoud van de wijk een beleidsvoorbereidende taak, dan wel uitvoering? We brengen ze onder bij de beleidsvoorbereiding omdat er geen beslissingen worden genomen over individuele gevallen. Het resultaat kan een normerend kader zijn, bijvoorbeeld een afspraak over wanneer de bewoners de vuilbakken buitenzetten. Maar, dergelijk overleg ter voorbereiding van bijvoorbeeld een wijkfeest, kan men toch moeilijk beleidsvoorbereiding noemen. Toch liggen de twee zeer dicht bij elkaar. En wat met het voorbereiden van concrete bouwprojecten? Ook dit lijkt eerder uitvoering. Maar, dit is maar zo als men het bouwen enkel als een technische aangelegenheid bekijkt. Het bouwen van sociale woningen is veel meer dan dat, en zou moeten het resultaat zijn van overleg tussen actoren uit de huisvestings- en welzijnssector en andere domeinen, zodat we dit dan weer eerder operationele beleidsvoorbereiding noemen. Afhankelijk van wat men verstaat onder iets, krijgt het dus een andere plaats in het schema.

Een ander voorbeeld betreft het bepalen van doelstellingen in het woonbeleid. Is het voornemen van de huidige Vlaamse regering om binnen de regeerperiode 15000 sociale huurwoningen te bouwen een strategische dan wel een operationele beleidsvoorbereiding? De doelstelling is korte termijn (4 jaar), de effecten laten zich voelen op lange termijn. We hebben ervoor gekozen dit soort beleidsvoorbereiding strategisch te noemen. Idem voor het vastleggen van jaarbudgetten. Omwille van de korte termijn zou men anderzijds kunnen zeggen dat dit eerder operationeel is.

De *strategische beleidsvoorbereiding* omvat voor woonbeleid:

- detecteren van woonbehoeften;
- formuleren van doelstellingen, o.a. wat betreft de kwaliteit van het woningpatrimonium, de omvang van het sociale huurpatrimonium, de kwaliteit op de private huurmarkt, de betaalbaarheid van het wonen;
- het opmaken van strategische plannen op regionaal of lokaal niveau;
- het vastleggen van financiële middelen voor het realiseren van deze doelstellingen.

Deze beleidsvoorbereiding is gericht op de lange termijn.

De *operationele beleidsvoorbereiding* bevat de vertaling van deze beleidsvoorbereiding in plannen op kortere termijn. Voor het woonbeleid betekent dit bijvoorbeeld:

- het vaststellen van de toegangsvoorwaarden en modaliteiten van de tegemoetkomingen vanwege de overheid, o.a. toegang tot en prijsvorming op de sociale huurmarkt, toegangsvoorwaarden en hoogte van premies;
- het bepalen van maximum kostprijsnormen voor de bouw van sociale woningen;
- het vastleggen van de intrestvoet op sociale leningen;
- het bepalen van de sociale huurtarieven;
- het vastleggen van normen waaraan woningen moeten voldoen om verhuurd te worden;
- voorbereiding van concrete bouwprojecten met diverse actoren uit huisvestings- en welzijnssector;
- het maken van afspraken tussen huurders en de huisvestingsmaatschappij over onderhoud van de wijk;
- het opmaken van een beleidsplan om de toegankelijkheid van de dienstverlening te verbeteren;
- het opmaken van communicatieplannen.

Opm.: het federaal gevoerde fiscaal beleid en de federale huurwetgeving laten we hier buiten beschouwing.

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Differentiatie	ja	subcentrale S&O	Er kan dan maximaal worden ingespeeld op de verschillende behoeften in verschillende regio's, vb. behoefte aan renovatie in sommige regio's en aan nieuwbouw in andere.
Uniformiteit	ja	centrale S&O	Op Vlaams niveau dienen een aantal algemene doelstellingen nagestreefd te worden. Vlaanderen dient deze doelstellingen te kunnen bepalen en dient aan de regio's bepaalde minimumnormen te kunnen opleggen. Bv. de kwaliteit van het woningpatrimonium in Vlaanderen moet verbeterd worden, er moeten minimum x aantal sociale woningen bijkomen,… Centraal zit dus zowel de strategische beleidsvoorbereiding en een deel van de operationele beleidsvoorbereiding.

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Gelijkheidsbeginsel	ja	centrale S&O subcentrale O	Gelijke mogelijkheden is de basis van de Vlaamse Woncode, die uitgaat van het recht op behoorlijk wonen. Concreet betekent bijvoorbeeld dat alle Vlamingen gelijke toegang zouden moeten hebben tot een sociale woning, dat er een minimum aantal aangepaste woningen voor gehandicapten beschikbaar is, dat wie huurt op de private markt verzekerd is van een minimum kwaliteit, en dit alles ongeacht de regio waar men woont. Anderzijds is de situatie lokaal zodanig verschillend dat ook decentraal beleidsvoorbereidend werk nodig is. Zo is bijvoorbeeld in plattelandsgebieden de toegankelijkheid van de huisvestingsdienst minder goed dan in stedelijk gebied, waardoor het nodig kan zijn dat het gemeentebestuur beleidsinitiatieven neemt om de toegankelijkheid van de dienst te verbeteren. Het opmaken van communicatieplannen dient zowel op het centrale als op het decentrale niveau te gebeuren.
Equivalentie/ externaliteiten	ja	subcentrale S&O	De gelijkheid van kosten en baten dient voor het woonbeleid vooral op regionaal niveau bekeken te worden. Investeringen in de kwaliteit van het woningpatrimonium of in sociale woningen komen vooral ten goede van de bewoners van de betreffende regio. De gemeente is hiervoor een iets te beperkte schaal. Zo zal kwaliteitsvolle huisvesting in de stad en een leefbare woonomgeving ook ten bate zijn van de bewoners van de omliggende gemeenten. In beperkte mate zijn er externaliteiten op Vlaams niveau, dit omdat men er mag van uit gaan dat leefbare woonwijken bijdragen tot de veiligheid van de wijken en steden en tot de veiligheid in Vlaanderen in het algemeen. De omvang hiervan lijkt echter te beperkt om op basis hiervan een centrale beleidsvoorbereiding te verantwoorden.
Inspraak/participatie	ja	gedeelde S&O	Inspraak en participatie zijn in het woonbeleid belangrijk zowel op centraal als op decentraal niveau. Op Vlaams niveau is de inspraak vanuit doelgroepen in het algemeen belangrijk (bv. ouderen, gehandicapten, kansarmen,... Deze inspraak en participatie betreft vooral de strategische beleidsvoorbereiding. Op lokaal of regionaal niveau betreft de inspraak zowel de strategische als de operationele beleidsvoorbereiding. Voorbeelden van inspraak en participatie zijn hier het betrekken van de seniorenraden bij de planning van woonprojecten voor ouderen (subcentraal strategisch), het betrekken van bewoners van een wijk bij de renovatie van die wijk (subcentraal operationeel).

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Antennefunctie	ja	gedeelde S&O	De redenering is dezelfde als voor inspraak en participatie. In feite gaat het in beide gevallen over het inbrengen van informatie in de beleidsvoorbereiding. Op Vlaams niveau is er behoefte aan indicatoren die de basis kunnen vormen voor een regionaal gedifferentieerde strategische beleidsvoorbereiding. Binnen de regio's dient deze ruwe planning dan vervolgens op basis van bijkomende gegevens (bijvoorbeeld over het aanbod aan voorzieningen binnen andere beleidsdomeinen) verder verfijnd te worden (subcentrale strategische beleidsvoorbereiding). Tenslotte is er specifiek behoefte aan regionale of lokale informatie voor de operationele beleidsvoorbereiding. Dit is nodig om te kunnen inspelen op concrete opportuniteiten, bijvoorbeeld de verkoop van bepaalde percelen bouwgrond, het leegstaan van fabriekspanden die kunnen omgebouwd worden, het opzetten van samenwerking met de welzijnssector.

In bovenstaande tabel werd de keuze gemaakt voor een optimaal bestuurlijk arrangement per criterium. In onderstaande tabel worden 2 alternatieven uitgewerkt voor de gehele beleidsvoorbereiding. Het eerste criterium vertrekt van een volledig subcentrale beleidsvoorbereiding. Dit werd gekozen omdat hiertoe door de opdrachtgever de uitdrukkelijke vraag gesteld werd (uitgaande van het belang van het subsidiariteitsbeginsel). Voor het tweede alternatief is gezocht naar een scenario dat zoveel mogelijk de voordelen verzoent die opgesomd werden in bovenstaande tabel. Dit scenario vertrekt eigenlijk van de consensus die we vaststelden in de dynamische analyse. We hebben deze consensus verder verfijnd op basis van de informatie die we verkregen uit bovenstaande analyse.

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen
1. subcentrale S&O	(1) differentiatie, equivalentie/ externaliteiten: vervuld (2) inspraak en participatie, antennefunctie: gedeeltelijk vervuld	uniformiteit, gelijke toegang	toezicht, regulering, boetes/subsidies, advisering
2. gedeelde S&O	allemaal	geen	geen

Toelichting:

De volledig subcentrale variant komt tegemoet aan de criteria differentiatie en equivalentie en externaliteiten. Anderzijds zijn de criteria uniformiteit en gelijke toegang niet vervuld, en zijn de criteria inspraak en participatie en antennefunctie slechts gedeeltelijk vervuld. Immers, regio's zijn wel in staat om de signalen in hun gebied op te vangen, maar kunnen niet over hun eigen grenzen kijken. Om hieraan tegemoet te komen, kunnen wel correctiemechanismen ingebouwd worden, bestaande uit een combinatie van harde maatregelen (regels en voor-

schriften) en zachte (adviesverlening, ondersteuning). Vraag is of het subcentrale niveau dit zal aanvaarden en of het niet efficiënter is tot een andere taakafbakening te komen.

De verschillende criteria lijken verzoenbaar binnen het tweede scenario waarbij de beleidsvoorbereiding gedeeltelijk centraal en gedeeltelijk decentraal gebeurt. De reglementering blijft centraal liggen om gelijke toegang te waarborgen. In concreto: de toegang tot en de hoogte van de overheidssteun (sociale woningen, premies) blijven centraal vastgelegd. De planning en programmering gebeurt gedeeltelijk centraal en decentraal. Op centraal niveau worden indicatoren over de woonbehoeften verzameld, en op basis hiervan wordt een ruwe planning gemaakt van het regionaal te voeren beleid en van de aard van de initiatieven die in de verschillende regio's noodzakelijk zijn. Bij deze beleidsvoorbereiding kan er een inbreng zijn vanuit vertegenwoordigers van doelgroepen en/of regio's. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het criterium uniformiteit, het gelijkheidsbeginsel, het criterium inspraak.

In een volgende fase in de beleidsvoorbereiding kan dan binnen de regio's de strategische beleidsvoorbereiding verder vorm krijgen, rekening houdend met een aantal specifieke factoren voor de regio, waarmee in de globale planning niet noodzakelijk rekening werd gehouden. Tevens kan men binnen de regio inspelen op specifieke opportuniteiten waarop men op Vlaams niveau geen zicht heeft, zoals de aanwezigheid van een regionaal samenwerkingsverband, de beschikbaarheid van een groot bebouwbaar domein. Hiermee komt men tegemoet aan de criteria differentiatie en antennefunctie.

Momenteel is het zo dat naast het Vlaams niveau ook de provincies en de gemeenten een eigen instrumentarium hebben wat betreft het aanbieden van woningen en tegemoetkomingen. Deze bieden het voordeel dat hiermee tegemoetgekomen wordt aan het criterium differentiatie. Anderzijds is het de vraag of hiermee wel gedifferentieerd wordt, en of het niet eerder dit bestuursniveau is dat zich wil profileren en de burger wil tonen dat ook hier de verkozenen voordelen willen verstrekken aan de bevolking. Het naast elkaar bestaan van de verschillende systemen kan inefficiënties inhouden. Indien er behoefte is aan differentiatie, kan dit bovendien ook vanuit het centrale niveau gestuurd worden.

Voor het kwaliteitsbeleid ligt de strategische beleidsvoorbereiding best op het centrale niveau: hier moeten instrumenten worden gecreëerd om lokaal/regionaal een kwaliteitsbeleid te kunnen uitvoeren.
Ook de operationele beleidsvoorbereiding is een gedeelde bevoegdheid van het centraal en het subcentraal (regionaal) niveau. Omwille van de uniformiteit en het gelijkheidsbeginsel blijft een groot deel van de normering en reglementering best centraal, zoals bijvoorbeeld de toegangsvoorwaarden en modaliteiten van overheidssteun voor particulieren. Anderzijds zijn er andere aspecten van de operationele beleidsvoorbereiding die best subcentraal liggen om maximaal in te spelen op lokale behoeften en opportuniteiten.

Beleidsuitvoering

omvat voor woonbeleid:

- het technisch voorbereiden en uitvoeren van renovatie- en nieuwbouwprojecten tussen bouwheer, architect, aannemer;
- het voorbereiden van een wijkfeest in overleg tussen huisvestingsmaatschappij en bewoners;

- het toekennen van premies aan particulieren;
- het verhuren en verkopen van sociale woningen en sociale kavels;
- het informeren van burgers;
- het bijhouden van de inventaris van leegstand en verkrotting;
- het heffen van belasting op leegstand en verkrotting.

Dit alles binnen een vooraf vastgelegde reglementering.

Criteria	Relevantie	Bestuurlijk arrangement	Motivering
Schaalvoordelen	ja	subcentraal of centraal (er zijn argumenten voor beide)	De taken die tot de beleidsuitvoering behoren zijn taken die geen verregaande specialisatie vragen. Ze zijn dus in principe goed verdeelbaar over gemeenten of regio's en zouden daarom kunnen toegewezen worden aan het subcentrale niveau. Een mogelijk probleem kan zijn dat men lagere overheden oplegt het beleid van de hogere overheid uit te voeren en dat deze besturen hiervoor over weinig of geen beslissingsruimte meer beschikken. Een ander mogelijk probleem is dat het subcentrale niveau eigen interpretaties geeft aan het beleid zoals het vanop het centrale niveau wordt bepaald (bv. bepaalde gemeenten willen geen bijkomende sociale woningen). Daarom zijn bij een volledig subcentrale uitvoering correctiemechanismen nodig, onder de vorm van toezicht en controle, bijvoorbeeld via beheersovereenkomsten of convenanten. Ook via verregaande ondersteuning van het subcentrale door het centrale niveau kan er een stroomlijning gebeuren, bv. architecten die plannen nakijken en becommentariëren, nakijken van aanbestedingen w.b. wet op de overheidsopdrachten (cfr. die ondersteunende dienstverlening die nu bij de VHM zit). Een alternatief is dat men deze taak toevertrouwt aan het centrale niveau, maar dat dit gepaard gaat met een verregaande deconcentratie van diensten tot op het lokale of regionale niveau.
Rechtsgelijkheid	ja	centraal	Het spreekt voor zich dat de kans dat burgers gelijk behandeld worden het grootst is als er slechts één procedure is, d.w.z. centraal georganiseerd. Indien er een subcentrale organisatie is, dan zijn correctiemechanismen nodig om de gelijke behandeling te garanderen: toezicht, regulering, advies.
Bereikbaarheid en toegankelijkheid	ja	subcentraal	Bereikbaarheid en toegankelijkheid van informatie en diensten is uiterst belangrijk in het woonbeleid, vooral voor de meest kansarme doelgroepen. Een aanwezigheid dicht bij de burger is hiervoor essentieel en kan het best gerealiseerd worden op een zo laag mogelijk bestuursniveau. Indien geopteerd wordt voor een centraal aanbod, dan is een verregaande deconcentratie tot minstens op het gemeentelijk niveau vereist en/of e-government.

De huidige situatie is een combinatie van subcentrale en centrale beleidsuitvoering. Wat de sociale huisvesting betreft is de uitvoering voornamelijk subcentraal. Er zijn wel diverse correctiemechanismen (voornamelijk via AROHM en VHM), maar regelmatig wordt gewezen op de problemen hiermee. Zo heeft de centrale overheid op dit ogenblik onvoldoende instru-

menten om rechtsgelijkheid te garanderen. Bijvoorbeeld: de centrale overheid kan niet optreden als gemeenten op hun grondgebied geen sociale huisvesting willen.
Ook de uitvoering van het kwaliteitsbeleid (onbewoonbaarverklaring, conformiteitsattest, recht van voorkoop, sociaal beheersrecht) verloopt hoofdzakelijk subcentraal.

Wat de premies betreft is de beleidsuitvoering hoofdzakelijk centraal met als correctiemechanisme deconcentratie: de premies worden toegekend door AROHM, met aanvragen bij de provinciale cellen van AROHM.

Een vraag die zich stelt naar aanleiding van deze analyse is wat de optimale schaal is op het subcentrale niveau. Er zijn geen cijfergegevens beschikbaar die toelaten hierover een genuanceerde uitspraak te doen. Wel kunnen we stellen dat voor de beleidsuitvoerende taken de schaal van het centrale niveau te groot is. Immers, de beleidsuitvoering vraagt bijvoorbeeld veel verplaatsingen, veel lokale of regionale informatievergaring via lokale en regionale kanalen. Anderzijds is echter ook een minimale schaal vereist om deze taken efficiënt te kunnen uitvoeren. Bij een te kleine schaal worden de vaste kosten gespreid over een te klein aantal eenheden en is er te weinig mogelijkheid tot professionalisering en specialisatie. Voor de steden en grote gemeenten is er geen probleem. De schaal van de kleinere gemeenten is echter te beperkt om deze taken toe te wijzen aan verantwoordelijken met toch voldoende deskundigheid. Hiervoor is dan samenwerking op regionaal niveau nodig, zoals nu reeds het geval is voor de sociale huisvesting, maar waarvoor zich momenteel ook de vraag stelt of zelfs deze schaal niet te klein wordt gezien de toenemende behoefte aan opbouw van deskundigheid. Daarom is aanvullend ondersteuning nodig vanuit het centrale niveau, bijvoorbeeld het bundelen van knowhow over duurzaam bouwen en levenslang wonen, het centraal ter beschikking stellen van allerlei informatie, het aanbieden van vorming.

Uit de bespreking van bovenstaande criteria blijkt dat er moeilijk gekozen kan worden voor een subcentrale dan wel een centrale beleidsuitvoering. We vatten de voor- en nadelen samen voor scenario's die uitgaan van de twee uitersten (volledig subcentraal, volledig centraal) in onderstaande tabel, en geven aan waar correctiemechanismen nodig zijn.

Alternatief	Vervulde criteria	Niet vervulde criteria	Correctiemechanismen
subcentraal	schaalvoordelen, bereikbaarheid en toegankelijkheid	rechtsgelijkheid	toezicht, regulering, advisering
centraal	rechtsgelijkheid	schaalvoordelen, bereikbaarheid en toegankelijkheid	deconcentratie, spreiding van diensten, e-government

Niveau 2

Hierna werken we twee alternatieven uit. Wat betreft de beleidsvoorbereiding kiezen we voor het tweede alternatief, dat zoals we aangaven vertrekt vanuit de consensus die we vaststelden in de dynamische analyse en die in grote lijnen is vastgelegd binnen de Vlaamse Wooncode. We combineren dit zowel met een volledig subcentrale beleidsuitvoering als met een centrale beleidsuitvoering.

Alternatief 1: Gedeelde centrale en operationele beleidsvoorbereiding, subcentrale beleidsuitvoering

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terugkoppeling
Transparantie	De verdeling van de bevoegdheden over de niveaus is relatief complex.	informatievoorziening en contractualisering (beheersovereenkomsten goed te keuren door de verschillende bestuursniveaus die de verantwoordelijkheden en wederzijdse engagementen duidelijk vastleggen)	
Belangenvermenging	gevaar dat op subcentraal niveau de uitvoerende partners hun belangen laten meespelen bij de operationele beleidsvoorbereiding	toezicht	
Beleidsmatige coördinatie	is aan tegemoet gekomen in dit scenario (zie toelichting)	idem als voor transparantie	
Uitvoeringscoördinatie	idem		
Afstemming voorbereidinguitvoering	is aan tegemoetgekomen via de strategische planningsmethodiek top-down en bottom-up	informatievoorziening en contractualisering	

Functionaliteit	Relevante factoren	Factoren vervuld?	Duiding
	kenmerken van de woningmarkt: lage woonkwaliteit, prijsevoluties kenmerken van de doelgroepen: problematiek huurders, kansarmen, ouderen, leefbaarheid van wijken ➔ dit alles erg regionaal verschillend	ja	dankzij: ■ top-down kan op de voornaamste factoren voor Vlaanderen in zijn geheel ingespeeld worden ■ bottom-up kan voldoende gedifferentieerd worden

De meest optimale verdeling lijkt deze van alternatief 1. Op basis van voorgaande analyse menen we te mogen besluiten dat de huidige beleidsmatige coördinatie kan verbeterd worden

door de beleidsvoorbereiding en -uitvoering van de verschillende deeldomeinen van het woonbeleid (sociale huisvesting, premiebeleid, kwaliteitsbeleid) op het zelfde bestuursniveau en binnen eenzelfde planningskader te brengen. Dit alternatief zou als volgt kunnen. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit alternatief dat het subcentrale niveau meer betrokken wordt in de strategische en operationele beleidsvoorbereiding en dat de beleidsuitvoering volledig decentraal komt te liggen. Dit houdt in dat gewerkt wordt via een top-down en bottom-up planningsmethodiek voor de beleidsvoorbereiding. Vanuit het centrale niveau wordt uitgaande van statische gegevens een globale verdeling gemaakt van het huisvestingsbudget, en dit zowel voor de premies als voor de sociale huisvesting. Regio's met meer behoefte aan nieuwbouw krijgen een relatief hoger budget voor nieuwbouw van sociale woningen en nieuwbouwpremies voor particulieren, regio's met behoefte aan renovatie krijgen hogere budgetten voor renovatie van sociale woningen en renovatiepremies. Deze enveloppes worden ter beschikking gesteld van gemeenten/regio's die op basis hiervan dan strategische plannen opmaken. Die zijn goed te keuren door de Vlaamse overheid en de gemeente of de gemeenten die deel uitmaken van de regio. Deze strategische plannen zijn dan vervolgens de basis voor de operationele beleidsvoorbereiding, bevattende o.a. hoeveel sociale woningen in (elk van de) gemeente(n) gebouwd worden, welke sociale wooncomplexen gerenoveerd worden, welk budget in de gemeente(n) ter beschikking staat voor premies en in welke mate dit nieuwbouwpremies dan wel renovatiepremies zijn,…

Wat de beleidsuitvoering betreft kiezen we in dit scenario voor een volledig decentrale uitvoering. Dit betekent dat de bouw, renovatie, verhuring en verkoop van sociale woningen subcentraal blijven, maar dat ook het toekennen van premies aan particulieren wordt overgeheveld naar het subcentrale niveau. Omwille van de gelijke toegang zou dan wel de reglementering centraal blijven, maar krijgt men decentraal de keuze om een groter dan wel een kleiner budget aan premies te besteden en gebeurt het aanvragen en toekennen van premies volledig subcentraal, wat in dit geval de gemeente zou kunnen zijn. Voor de kleinere gemeenten zou hier als correctiemechanisme bovengemeentelijke samenwerking kunnen bestaan. Zoals boven reeds aangegeven kunnen we ons moeilijk uitspreken over de optimale omvang en afbakening van de regio's. Hiervoor is bijkomend onderzoek noodzakelijk.

Dit alternatief heeft een aantal consequenties. Deze worden verduidelijkt in onderstaande tabel.
Een van de voornaamste problemen met dit scenario is dat er duidelijk behoefte is aan een planning en samenwerking op regionaal niveau, terwijl op dit niveau geen bestuur aanwezig is dat deze coördinatie kan organiseren. Het kan daarom een taak zijn van het centrale niveau of het provinciale niveau deze regionale samenwerking te organiseren. De opdrachthouders (mandaathouders) die voorzien zijn in de Vlaamse Wooncode kunnen hier mogelijk een rol opnemen.
Ten opzichte van de huidige organisatie van het woonbeleid betekent dit alternatief niet zozeer een aanpassing van de Wooncode, maar eerder het verder uitwerken van de opties die hierin genomen werden en het ter beschikking stellen van instrumenten om de taakverdeling zoals ze hier omschreven is in de praktijk te brengen.

Technische haalbaarheid	**Middelen:** ■ op Vlaams niveau behoefte aan goede indicatoren van woonbehoeften ■ Vlaamse woonraad wenselijk om inspraak en participatie van doelgroepen op Vlaams niveau te garanderen ■ op regionaal/gemeentelijk niveau behoefte aan goede informatie over lokale regionale vraag- en aanbodfactoren ■ stevig uitgebouwd lokaal/regionaal woonoverleg ■ mandaathouders voor de sociale huisvesting kunnen rol opnemen in bovengemeentelijke coördinatie; hun taak zou moeten uitgebreid worden tot premiebeleid ■ sterke ondersteuning nodig van gemeentelijke ambtenaren (vanuit Vlaams of provinciaal niveau)
	Juridisch kader: ■ contractuele overeenkomsten tussen verschillende bestuursniveaus betreffende strategische en operationele beleidsvoorbereiding ■ gemeenten moeten verantwoordelijkheid krijgen voor toekenning premies
Politieke haalbaarheid	■ gemeenten moeten bereid zijn hun beleid op bovengemeentelijk vlak te coördineren ■ diverse actoren moeten bereid zijn hun beleid af te stemmen op elkaar ■ rol van de provincie nog onduidelijk: in welke mate kunnen zij taak opnemen in bovengemeentelijke coördinatie?

Alternatief 2: Gedeelde centrale en operationele beleidsvoorbereiding, centrale beleidsuitvoering

Criteria	Beoordeling	Correctiemechanismen	Terugkoppeling
Transparantie	De verdeling van de bevoegdheden over de niveaus is minder complex dan in alternatief 1.	informatievoorziening (contractualisering is hier niet nodig vermits verantwoordelijke voor beleidsuitvoering dezelfde is als deze voor beleidsvoorbereiding)	
Belangenvermenging	meer gevaaar op belangenvermenging dan alternatief 1 omdat nu zowel de strategische en operationele beleidsvoorbereiding als de uitvoering in handen zijn van hetzelfde beleidsniveau	externe verzelfstandiging van de beleidsuitvoering (EVA)	
Beleidsmatige coördinatie	is aan tegemoet gekomen in dit scenario (zie toelichting)	idem transparantie	
Uitvoeringscoördinatie	idem		
Afstemming voorbereiding-uitvoering	is aan tegemoetgekomen via de strategische planningsmethodiek top-down en bottom-up	idem transparantie	

Functionaliteit	Relevante factoren	Factoren vervuld?	Duiding
	kenmerken van de woningmarkt: lage woonkwaliteit, prijsevoluties kenmerken van de doelgroepen: problematiek huurders, kansarmen, ouderen, leefbaarheid van wijken ➔ dit alles erg regionaal verschillend	ja	dankzij: ■ top-down kan op de voornaamste factoren voor Vlaanderen in zijn geheel ingespeeld worden ■ bottom-up kan voldoende gedifferentieerd worden

Alternatief 2 stemt in grote mate overeen met alternatief 1. Het verschil zit enkel bij de beleidsuitvoering die in alternatief 2 volledig gebeurt door het centrale niveau, hoewel gecorrigeerd via een verregaande deconcentratie. Bij de beleidsvoorbereiding wordt evenzeer gewerkt via een top-down en bottom-up planningsmethodiek. De centrale beleidsuitvoering houdt in dat de bouw, renovatie, verhuring en verkoop van sociale woningen gebeurt door de centrale overheid. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit dat de huidige sociale huisvestingsmaatschappijen, die een autonoom juridisch statuut hebben, omgevormd worden tot buitendiensten van de Vlaamse overheid. Het toekennen van premies aan particulieren blijft zoals het nu is.

De consequenties van dit alternatief stemmen overeen met deze van alternatief 1 voor zover zij betrekking hebben op de beleidsvoorbereiding. Opnieuw worden ze verduidelijkt in onderstaande tabel. We verwijzen voor de overeenstemmende commentaar naar de toelichting bij alternatief 1.
Wat betreft de beleidsuitvoering vraagt alternatief 2 echter verregaande wijzigingen ten opzichte van de huidige organisatie van het woonbeleid en dus ook van de Wooncode. In het bijzonder zullen de taken van de sociale huisvestingsmaatschappijen, de VHM en de gemeenten grondige wijzigingen moeten ondergaan. Het is zelfs zo dat een aantal nieuwe taken die de gemeenten gekregen hebben met de Wooncode (i.v.m. kwaliteitsbeleid) terug afgenomen worden. Er is bijkomend gevaar op belangenvermenging. Een mogelijke oplossing is externe verzelfstandiging van de beleidsuitvoering, bij voorkeur via een extern verzelfstandigd agentschap (EVA).

Technische haalbaarheid	**Middelen:** ■ op Vlaams niveau behoefte aan goede indicatoren van woonbehoeften ■ Vlaamse woonraad wenselijk om inspraak en participatie van doelgroepen op Vlaams niveau te garanderen ■ op regionaal/gemeentelijk niveau behoefte aan goede informatie over lokale regionale vraag- en aanbodfactoren ■ stevig uitgebouwd lokaal/regionaal woonoverleg ■ mandaathouders voor de sociale huisvesting kunnen rol opnemen in bovengemeentelijke coördinatie, hun taak zou moeten uitgebreid worden tot premiebeleid ■ sterke ondersteuning nodig van gemeentelijke ambtenaren (vanuit Vlaams of provinciaal niveau)
	Juridisch kader: ■ vraagt omvorming van de sociale huisvestingsmaatschappijen van autonome vennootschappen tot diensten van de Vlaamse administratie ■ vraagt grondige herziening van de taak van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij ■ vraagt wijziging van de opdrachten van de gemeentebesturen wat betreft kwaliteitsbeleid ➔ vraagt dus verregaande aanpassing van de Vlaamse Wooncode
Politieke haalbaarheid	gemeenten moeten bereid zijn hun beleid op bovengemeentelijk vlak te coördineren diverse actoren moeten bereid zijn hun beleid af te stemmen op elkaar rol van de provincie nog onduidelijk: in welke mate kunnen zij taak opnemen in bovengemeentelijke coördinatie? zal op weerstand stuiten van politici op lokaal niveau

Als we de twee alternatieven vergelijken, menen we te mogen besluiten dat het eerste alternatief het meest optimale lijkt. Zoals aangegeven is dit niet vrij van problemen, maar zijn deze via een aantal correctiemechanismen te corrigeren. Het tweede alternatief vraagt zodanig verregaande hervormingen dat het de vraag is of de tijd en de energie die hieraan moeten besteed worden, opwegen tegen de winst die dit alternatief zou kunnen opleveren. Een winst die zoals blijkt uit de bespreking van de beleidsuitvoering bovendien niet duidelijk is t.o.v. de andere variant.

Bijlage 7
De stuurgroep

Er werd een stuurgroep opgericht die het onderzoeksproject begeleidde. De Hoge Raad gaf er de voorkeur aan om de stuurgroep vooral academisch te houden, gezien er parellel ook het kerntaken- en subsidiariteitsdebat werd gehouden op Vlaams niveau. Onder leiding van de voorzitter van de stuurgroep, Prof. Dr. Filip De Rynck, kwam de stuurgroep vijf maal samen. De verslagen zijn te raadplegen op de website van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB)

Samenstelling

Prof. Dr. Filip De Rynck , *Voorzitter*, *Hogeschool Gent*
Prof. Dr. Theo Toonen, *Universiteit Leiden*
Prof. Dr. Wim Moesen, *K.U.Leuven*
Drs. Kristof De Leemans, *Universiteit Antwerpen*
Prof. Dr. Kris Deschouwer, *Vrije Universiteit Brussel*
De heer Mark Suykens, *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten*
De heer Raymond Van Loock, *Vereniging van de Vlaamse Provincies*
De heer Guido Decoster, *Administratie Binnenlandse Aangelegenheden*

Bijeenkomsten

■ **Vergadering van 23 november 2001**
Voorstelling, samenstelling en doel van de stuurgroep. Vragen en opmerkingen over het kerntakendebat op het niveau van de Vlaamse regering en relatie met het onderzoeksproject. Fasen en uitgangspunten van het onderzoeksproject. Voorstelling en bespreking van fase 1 (terminologische uitklaring) en fase 2 (stand van zaken in het Vlaams en internationaal bestuurlijk landschap).

■ **Vergadering van 20 februari 2002**
Fase 3 (sectorale analyse): voorstel en bedenkingen. Bespreking van de methodologie van de sectorale analyse, de terminologische uitklaring, de stand van zaken in het Vlaams en internationaal bestuurlijk landschap en de afwegingscriteria.

■ **Vergadering van 30 april 2002**
Overzicht onderzoeksprocedure. Bespreking van de sectorale analyses en de gebruikte methodologie.

■ **Vergadering van 10 juli 2002**
Relatie tussen het onderzoek en het lopende politieke debat. Bedenkingen van de onderzoekers en de stuurgroep bij de methodologie.

■ **Vergadering van 2 oktober 2002**
Situatieschets en voorstelling van het voorlopige rapport. Opmerkingen van de stuurgroep. Kwijting aan de onderzoekers voor hun opdracht.