



**Vlaamse
overheid**



INSPIRATIEBUNDEL VOOR EEN REGEERAKKOORD 2024-29

BINNENLANDS BESTUUR

STEDENBELEID

BRUSSEL

VLAAMSE RAND

GELIJKE KANSEN, INTEGRATIE EN INBURGERING

**AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR**

vlaanderen.be/abb

Inhoudstafel

Voorwoord	6
Binnenlands Bestuur	7
Inleiding	8
1. Binnenlands bestuur volgens een lokaal regime	8
2. Een bipolair bestuursmodel	9
3. Versterking van de lokale besturen op 3 vlakken	9
3.1. Versterking van de bestuurskracht door schaalvergroting	9
3.2. Versterking van de lokale democratie	9
3.3. Transparante en rechtvaardige financiering	10
4. Hervorming van de Vlaamse overheid...	10
4.1. Governance voor geïntegreerd intra- en interbestuurlijk samenwerken	10
4.2. Decentralisatie gesteund op subsidiariteit en een nieuw interbestuurlijk samenwerkingsmodel	11
4.3. Vlaamse overheid en lokale besturen verbinden intermediair, binnen referentieregio's	11
5. Beleidsaanbevelingen binnenlands bestuur	12
5.1. Versterking van de bestuurskracht door schaalvergroting	12
5.2. Transparante en rechtvaardige financiering	12
5.3. Versterking van de lokale democratie	12
5.4. Hervorming van de Vlaamse overheid	12
5.5. Versterking van de digitale transformatie bij de lokale besturen	13
6. Debatten met stakeholders over binnenlands bestuur	13
6.1. Debat over bestuurskracht en territorialiteit	13
6.1.1. Situering	13
6.1.2. Setting en samenstelling	14
6.1.3. Het stakeholderbat	14
6.1.4. Conclusie en aanbevelingen	16
6.2. Debat over bestuurskracht in de woonzorg	16
6.2.1. Situering: het publieke woonzorgaanbod daalt en verandert	16
6.2.2. Setting en samenstelling	17
6.2.3. Het stakeholdersdebat	17
6.2.4. Conclusie en aanbevelingen	20
6.3. Debat over lokaal talent (war for talent)	21
6.3.1. Situering	21
6.3.2. Setting en samenstelling	21
6.3.3. Het stakeholdersdebat	21
6.3.4. Conclusie en aanbevelingen	26
6.4. Debat over empowerment van lokale bestuurders bij de opvolging van samenwerkingsvormen	27
6.4.1. Situering	27
6.4.2. Setting en samenstelling	28

6.4.3. Het stakeholdersdebat	28
6.4.4. Conclusie en aanbevelingen	31
6.5. Debat over de versterking van de lokale democratie en de relatie bestuur-burger via digitale tools	33
6.5.1. Situering	33
6.5.2. Setting en samenstelling	33
6.5.3. Het stakeholdersdebat	34
6.5.4. Conclusie en aanbevelingen	36
6.6. Debat over algemene financiering	37
6.6.1. Situering	37
6.6.2. Setting en samenstelling	38
6.6.3. Het stakeholdersdebat	39
6.6.4. Conclusie en aanbevelingen	41
6.7. Debat over specifieke financiering	42
6.7.1. Situering	42
6.7.2. Setting en samenstelling	43
6.7.3. Het stakeholdersdebat	43
6.7.4. Conclusie en aanbevelingen van ABB	45
Stedenbeleid	46
Inleiding	47
1. Aantrekkelijke stad... is een werkwoord	47
2. De troeven van de stad en Vlaams stedenbeleid	47
3. De uitdagingen van de stad en Vlaams stedenbeleid	48
4. Aanbevelingen stedenbeleid	50
4.1. Stedelijke ontwikkeling en stedelijkheid	50
4.2. 'Smart cities' en de digitale (data)transitie	51
4.3. Cybersecurity	51
5. Debatten met stakeholders over stedenbeleid	52
5.1. Debat over stedelijke ontwikkelingen en stedelijkheid	52
5.1.1. Situering	52
5.1.2. Setting en samenstelling	53
5.1.3. Het stakeholdersdebat	53
5.1.4. Conclusie en aanbevelingen	54
5.2. Debat over 'smart cities' en de (digitale) datatransitie	60
5.2.1. Situering	60
5.2.2. Samenstelling en setting	61
5.2.3. Het stakeholdersdebat	61
5.2.4. Conclusie en aanbevelingen	63
5.3. Debat over cybersecurity	65

5.3.1. Situering	65
5.3.2. Samenstelling en setting	65
5.3.3. Het stakeholdersdebat	65
5.3.4. Conclusie en aanbevelingen	67
Beleid Brussel	69
Inleiding	70
1. Omgevingsanalyse Brussel	70
2. Brusselnorm en Brusseltoets	72
3. Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC)	73
4. Muntpunt	73
5. Nederlands	73
6. Investeren in Brussel	74
7. Nieuwe initiatieven die jongeren in Brussel sterker maken	75
8. Cijferbank Brussel Ontsluiting van openbare statistieken	75
9. Beleidsaanbevelingen - Overzicht	76
Beleid Vlaamse Rand	77
Inleiding	78
1. Omgevingsanalyse Vlaamse Rand	79
2. Structurele financiering van lokale besturen in de Rand	80
3. Afbakening van de Vlaamse Rand	81
4. Vlaamse Randfonds	81
5. Coördinatieplatform Stand van de Rand	82
6. Documentatiecentrum Vlaamse Rand	83
7. Mediabeleid	83
8. Gebiedsgerichte werking	83
9. Beleidsaanbevelingen - overzicht	84
10. Debat over 'uitwisseling Brussel-Vlaamse Rand'	84
10.1 Situering	84
10.2 Samenstelling en setting	84
10.3 Het stakeholdersdebat	85
10.4 Conclusie en beleidsaanbevelingen	88
Beleid samenleven -gelijke kansen, integratie en inburgering	90
Inleiding	91
1. Situering van samenlevingsbeleid	91
2. Divers Vlaanderen	92
3. Samenleven	93

3.1.	Discriminatie bestrijden	93
3.2.	Sociale cohesie versterken	94
3.3.	Genuanceerde beeldvorming stimuleren	95
3.4.	Interlevensbeschouwelijke dialoog faciliteren	96
3.5.	Een inclusieve publieke ruimte bevorderen	96
3.6.	Digitale inclusie ondersteunen	97
3.7.	Gemeenschappelijke taal versterken	98
3.8.	Preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie	99
4.	Volwaardige deelname van alle burgers aan de samenleving	100
4.1.	Personen van buitenlandse herkomst actief laten participeren	101
4.2.	Gendergelijkheid versterken	102
4.3.	Aandacht voor seksuele en genderdiversiteit	103
4.4.	Handicapbeleid	105
5.	Debatten met stakeholders over samenleven	106
5.1.	Debat over segregatie	106
5.1.1.	Situering	106
5.1.2.	Setting en samenstelling	107
5.1.3.	Het stakeholdersdebat	107
5.1.4.	Conclusie en aanbevelingen	109
5.2.	Debat over een veilige en toegankelijke publieke ruimte	110
5.2.1.	Situering	110
5.2.2.	Setting en samenstelling	110
5.2.3.	Het stakeholdersdebat	111
5.2.4.	Conclusie en aanbevelingen	112
5.3.	Debat over versterking Nederlandse taal	113
5.3.1.	Situering	113
5.3.2.	Setting en samenstelling	113
5.3.3.	Het stakeholdersdebat	114
5.3.4.	Conclusie en aanbevelingen	115
5.4.	Debat over online polarisatie	116
5.4.1.	Situering	116
5.4.2.	Setting en samenstelling	117
5.4.3.	Het stakeholdersdebat	117
5.4.4.	Conclusie en aanbevelingen	118

Voorwoord

Het Agentschap Binnenlands Bestuur ondersteunt verschillende Vlaamse beleidsvelden om mee te bouwen aan duurzaam en democratisch samenleven in diversiteit. Burgers en lokaal bestuur verbinden en versterken stelt het daarbij centraal.

Met deze bundel wil het agentschap inspiratie aanreiken bij de vorming van een nieuwe Vlaamse Regering en een regeerakkoord 2024-2029 mee faciliteren. Het bevat voor de beleidsvelden binnenlands bestuur, stedenbeleid, Brussel, Vlaamse Rand, gelijke kansen, integratie en inburgering informatie over de bestuurlijke en maatschappelijke uitdagingen en beleidsaanbevelingen.

De inspiratiebundel is mee gevoed met het resultaat van een reeks debatten die ABB in het najaar 2023 en het voorjaar 2024 organiseerde met de stakeholders in de diverse beleidsvelden. De debatinformatie over al die beleidstopics biedt meteen een kijk op wat er leeft in het veld en welke problematiek er juist tot welke beleidsaanbevelingen aanleiding geeft. Die debatinformatie is opgenomen in de bundel.

De bundel bestaat uit 5 delen, 1 deel per beleidsveld. Een korte leeswijzer leidt elk deel in. ABB staat ter beschikking om vragen over de beleidsinformatie of de aanbevelingen te beantwoorden of de bronnen waarop ze steunen aan te leveren.

Binnenlands bestuur

Inleiding

Dit deel van de inspiratiebundel vertrekt van de beleidsanalyse van het binnenlands bestuur die de professoren Lieven Janssens en Filip De Rynck hebben gemaakt. ABB onderschrijft die beleidsanalyse. Ze geeft aan dat er nood is aan een binnenlands bestuur dat een nieuw 'regime lokale besturen' (sub 1) implementeert om te komen tot een bipolair bestuursmodel (sub 2) van moderne bestuurskrachtige lokale besturen en een kaderstellende Vlaamse overheid die gecoördineerd en geïntegreerd samenwerken en beleid voeren. Dat vereist de versterking van lokale besturen (sub 3) en een hervorming van de Vlaamse overheid (sub 4). Dat operationaliseren we aan de hand van **5 prioritaire beleidsaanbevelingen (sub 5)**. Daarop volgen 7 debatfiches (sub 6). Elke debatfiche situeert het beleidsthema waarover het debat ging, geeft aan welke sprekers en stakeholders eraan deelnamen en vermeldt de conclusies en beleidsaanbevelingen op grond van het debat enerzijds en van ABB anderzijds.

1. Binnenlands bestuur volgens een lokaal regime

Op 14 oktober 2023 stelden Filip De Rynck (hoogleraar bestuurskunde UGent) en Lieven Janssens (onderzoeker Universiteit Antwerpen) hun rapport over de 'Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen'¹ voor in het Vlaams Parlement. Dat rapport van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV), hierna de toekomstvisie genoemd, is het resultaat van een intensief traject waarbij de onderzoekers spraken met ruim 240 academici, ambtenaren, koepelorganisaties, politieke partijen en het maatschappelijke middenveld.

De onderzoekers komen in hun rapport tot een hard verdict over de organisatie en werking van de Vlaamse overheid. Vlaanderen is de voorbije halve eeuw vooral met zichzelf bezig geweest. Het heeft het binnenlandse bestuur gedomineerd zonder het potentieel van de lokale besturen goed in te zien. Die bestuurscultuur ('het Vlaams regime') wordt, volgens de auteurs, tot op de dag van vandaag nog altijd gekenmerkt door ministers die hun bevoegdheden afschermen, een Vlaamse administratie waarin entiteiten alleen de bevoegde minister

dienen en een Vlaams overheidsoptreden dat niet gecoördineerd en zelden of nooit geïntegreerd is, uitblinkt in micromanagement, in uniforme beleidspatronen en in bureaucratische regels.

Dat oordeel is hard, vooral omdat de Vlaamse overheid de voorbije decennia heel veel inspanningen heeft geleverd om de lokale besturen niet meer te beschouwen en te behandelen als 'ondergeschikte besturen'. Het was de overtuiging van de opeenvolgende Vlaamse bewindsploegen om de lokale besturen ruimte te geven zich verder te ontwikkelen tot moderne partners van de Vlaamse overheid. Ze schroefden het administratief toezicht fors terug en ontwikkelden moderne kaders voor een modern humanresourcesmanagement en dito financieel management. Vlaanderen heeft het mogelijk gemaakt om de lokale bestuurskracht te versterken door een kader te ontwikkelen voor intergemeentelijke samenwerking en verzelfstandiging en voor vrijwillige fusies. Ook waren er talrijke pogingen om structuren te vereenvoudigen, de lokale democratie te versterken, de financiële slagkracht te vergroten, de planlast te verminderen en op basis van het beginsel van de subsidiariteit de bevoegdheden van de lokale besturen te laten groeien.

Maar al die inspanningen en goede intenties ten spijt heeft die incrementele aanpak op de verschillende fronten niet tot het verhoopte resultaat geleid. Omdat elke Vlaamse overheidssector vertrekt van specifieke noden en uitdagingen, bedenkt men oplossingen op maat van het eigen domein en implementeert men die oplossingen in de beleidsvoering van het meest burgernabije niveau, het lokale bestuur.

De onderzoekers pleiten daarom voor een paradigmashift naar 'een lokaal regime' om een geïntegreerd en een gecoördineerd overheidsoptreden in Vlaanderen mogelijk te maken en de verkokering een halt toe te roepen. Dat is nodig om de talrijke maatschappelijke opgaven rond klimaat, energie, zorg, wonen, armoede, mobiliteit, ruimtelijke ordening, integratie... goed te kunnen aanpakken.

¹ Het volledige rapport en een samenvatting zijn, samen met de analyses van de 11 maatschappelijke opgaven beschikbaar op: <https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/toekomstvisie-vlaanderen/>.

2. Een bipolair bestuursmodel

De maatschappelijke uitdagingen waarmee beleidsmakers geconfronteerd worden, zijn complex en vereisen een slagkrachtige samenwerking over bestuursniveaus heen. Daarom moeten we op een andere manier gaan werken. Om de uitdagingen efficiënt aan te pakken, moeten we bouwen op eenvoudiger binnenlands bestuur dat steunt op 2 sterke polen: een sterke Vlaamse overheid én sterke lokale besturen. Dat vergt een hervorming en versterking van de lokale besturen (cf. infra sub 3) en een andere Vlaamse overheid (cf. infra sub 4). Dat betekent ook dat de intermediaire ruimte verder vereenvoudigd moet worden (cf. de samenwerkingsverbanden) of verder afgebouwd moet worden (cf. het provinciale bestuursniveau).

3. Versterking van de lokale besturen op 3 vlakken

3.1. Versterking van de bestuurskracht door schaalvergroting

Heel wat lokale besturen botsen op de grenzen van hun bestuurskracht. De noodzakelijke personele en financiële capaciteit voor een stabiele, sterke ambtelijke organisatie die kennis borgt en op expertise steunt, ontbreekt. Intergemeentelijke samenwerking en samenwerking tussen OCMW's heeft ertoe bijgedragen om de taken beter en efficiënter uit te voeren, maar heeft de bestuurskracht van de kleinere en zelfs middelgrote gemeenten en hun OCMW zeker niet afdoende versterkt.

Lokale besturen moeten groeien om burgers nabij te kunnen blijven: zonder schaalvergroting dreigt heel wat publieke dienstverlening verder te verschuiven naar andere actoren die verder van de burger afstaan. Een fusie van gemeenten is een noodzakelijke maar op zichzelf geen afdoende voorwaarde om meer bestuurskracht te realiseren. Daarom zijn er ook hervormingen op de overige 2 fronten nodig.

Over schaalvergroting en bestuurskracht door samenwerking of fusie organiseerden we een stakeholdersdebat. Standpunten, zienswijzen en beleidsaanbevelingen naar aanleiding van die debatten vind je bij:

- 'debat over bestuurskracht en territorialiteit: fusie, regiovorming en anders samenwerken' (zie sub 6.1., p. 13)
- 'debat over bestuurskracht in de woonzorg' (zie sub 6.2., p. 16).



3.2. Versterking van de lokale democratie

Het decreet over de versterking van de lokale democratie van 16 juli 2021 hervormt en moderniseert de lokale democratie en vergroot vanaf 2024 de impact van het stemrecht van de kiezer bij de lokale en provinciale verkiezingen. Het vergroot ook de impact bij de vorming van de nieuwe coalitie, de installatie van de politieke organen en de aanduiding van de nieuwe lokale mandatarissen. Een van de opvallendste vernieuwingen is de afschaffing van de opkomstplicht.

Toch blijft een politieke vernieuwing op het lokale niveau nodig. We moeten de gemeenteraad in zijn verschillende rollen (zijn representatieve, beleidsbepalende en controlerende rol) versterken.

We moeten de relatie en de machtsverhouding tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen grondig evalueren en waar nodig bijsturen. Ook de werking van het college zelf is te bekijken. Bij de vorming van grotere besturen is er zeker een horizontale coördinatie nodig om verkokering te voorkomen. Bovendien kunnen grotere ambtelijke organisaties de raadsleden beter en gericht ondersteunen. Die raadsleden kunnen zich door de toegenomen schaal specialiseren in subthema's van het lokale bestuur en/of van hun samenwerkingsverbanden of verzelfstandigingen. Ook de democratische aansturing en controle door de raadsleden op de werking van de verzelfstandigde entiteiten (IGS, OCMW-vereniging...) waarin hun gemeente

of OCMW participeert moeten we bewaken en verbeteren². Een betere omkadering en ondersteuning van de raadsleden en een grotere 'intermediaire' transparantie draagt daar ongetwijfeld toe bij.

Een goed functionerende ambtelijke organisatie is van het grootste belang om de lokale democratie sterk te onderbouwen. In tijden van krapte op de arbeidsmarkt blijft het een grote zorg om competente ambtenaren aan te trekken en aan boord te houden. Eenmansdiensten of de structurele inzet van consultants voor bepaalde kerntaken komen vandaag nog te vaak voor. Niet het minst met het rechtspositiebesluit van 20 januari 2023, geeft de Vlaamse Regering de lokale besturen de ruimte (terug) om een modern, dynamisch personeelsbeleid op eigen maat te voeren en de *war for talent* aan te gaan. Het ABB reikt de lokale besturen daarbij een breed palet aan ondersteunende instrumenten aan.



Over versterking van de lokale democratie organiseerden we stakeholdersdebatten. Standpunten en beleidsaanbevelingen naar aanleiding van die debatten vind je verder in deze bundel, bij:

- 'debat over lokaal talent (war for talent)' (zie sub 6.3., p. 21)
- 'debat over empowerment van lokale bestuurders bij de opvolging van samenwerkingsvormen' (zie sub 6.4., p. 27)
- debat 'Versterking lokale democratie en relatie bestuur-burger via digitale tools' (zie sub 6.5., p. 33).

3.3. Transparante en rechtvaardige financiering

Al geruime tijd woedt in Vlaanderen een debat over de transparante en rechtvaardige verdeling van de middelen voor én tussen de lokale besturen en in het verlengde daarvan over de hervorming van het Gemeentefonds³. Een hervorming van het Gemeentefonds moet de richting die men uit wil met het binnenlandse bestuur ondersteunen. Verder is het absoluut noodzakelijk om de principes die zijn vastgelegd in het Planlastendecreet weer toe te passen: impulsfinanciering als uitzondering, sturing vanuit Vlaanderen op hoofdlijnen en lokale uitvoeringsautonomie. Deels, maar zeker niet alleen ten gevolge van de opeenvolgende crisissen, zijn er al tientallen impuls- en projectsubsidies gelanceerd. De administratieve lasten die daarmee gepaard gaan verminderen de bestuurskracht van de lokale besturen en ondermijnen de lokale autonomie.



Over de algemene en specifieke financiering van de lokale besturen organiseerden we stakeholdersdebatten. Standpunten en beleidsaanbevelingen naar aanleiding van die debatten vind je bij het onderdeel 'debat over algemene financiering' (zie sub 6.6., p. 37) en 'debat over specifieke financiering' (zie sub 6.5., p. 42).

4. Hervorming van de Vlaamse overheid...

4.1. Governance voor geïntegreerd intra- en interbestuurlijk samenwerken

De voorbije jaren heeft een aaneenschakeling van crisissen en complexe maatschappelijke uitdagingen onze werking danig op de proef gesteld. We zijn onvoldoende voorbereid om die uitdagingen te managen en de complexiteit van de beleidsvraagstukken maakt dat vertrouwde beleidskaders niet volstaan. Het is steeds crucialer om nauw samen te werken met de lokale besturen. Wat lukt in crisistijd, samen administratieve muren slopen, moet het uitgangspunt zijn voor elke beleidsuitdaging.

² Zie daarvoor onder meer de thema-audit van Audit Vlaanderen 'Opvolging van Verzelfstandigde en Verbonden Entiteiten (OVVE)', globaal rapport van 20 december 2022 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/58066>)

³ Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing onderzoekt de mogelijkheden voor een hervorming van het Gemeentefonds.

De Vlaamse overheid moet zich nog wendbaarder organiseren om de complexe uitdagingen, die vaak multidisciplinair en interbestuurlijk van aard zijn, aan te pakken. In elk van onze beleidsdomeinen hebben we in de loop van de jaren de nodige kaders uitgewerkt om sectorale uitdagingen aan te pakken. Maar de Vlaamse overheid heeft onvoldoende governance-instrumenten om geïntegreerd samen te werken over de bestuursniveaus en over de sectoren heen. Daardoor wordt er vooral ad hoc voortgebouwd op sectorale inzichten. Er is nood aan kennis en expertise zowel voor de niet-interbestuurlijke als voor de interbestuurlijke vraagstukken met een multidisciplinair karakter. Er zijn ook kaders voor samenwerking nodig die voldoende robuust en flexibel zijn.

4.2. Decentralisatie gesteund op subsidiariteit en een nieuw interbestuurlijk samenwerkingsmodel

De voorbije bestuursperiodes werd in onderling overleg tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen in een commissie decentralisatie nagegaan hoe de lokale besturen nog meer bevoegdheden, autonomie en instrumenten kunnen krijgen. Het principe van de subsidiariteit stond daarbij altijd centraal: de Vlaamse overheid doet niet beter (of: beter niet) wat het lokale bestuursniveau kan doen.

We moeten vaststellen dat die decentralisatieoefeningen tot incrementele resultaten hebben geleid en zeer taakgericht werden opgevat. De taken werden verschoven van de centrale (Vlaamse) overheid naar de lokale overheden, waarna de centrale overheid terugtrad. Professoren De Rynck en Janssens zeggen daarover: “Goede decentralisatie is in elk geval niet het eenvoudig afschuiven van taken, vaak in het kader van besparingen, en met een vervolgens afwezige centrale overheid”. Er is volgens hen eerder nood aan een nieuw samenwerkingsmodel met betere interbestuurlijke verhoudingen.

4.3. Vlaamse overheid en lokale besturen verbinden intermediair, binnen referentieregio's

Om de complexe maatschappelijke uitdagingen aan te pakken heb je alle hoofden, handen en harten hard nodig. De relatie met de lokale besturen moeten we daarom herdenken. De lokale besturen ervaren een verkokerde Vlaamse overheid. Elk onderdeel van de Vlaamse overheid heeft een eigen regelgeving, een eigen financiering en eigen projecten voor de lokale besturen. Elk onderdeel opereert afzonderlijk en verhindert zo een geïntegreerde aanpak op het lokale niveau. Er is weinig tot geen lokale beleidsruimte voor maatwerk of innovatie.

Vlaanderen moet zijn relatie met de lokale besturen in alle fasen van de beleidscyclus herdenken. De lokale besturen komen vaak te laat aan tafel om een beleidsvraagstuk te definiëren. Wanneer we oplossingen zoeken voor een beleidsvraagstuk benutten we de kennis, ervaring en expertise die aanwezig is op het lokale terrein onvoldoende.

De grote verscheidenheid in bestuurskracht en schaal van de lokale besturen enerzijds en het Vlaamse niveau dat te ver van de burger staat anderzijds, vragen om een intermediaire schaal die beide met elkaar kan verbinden. De referentieregio's die in de voorbije regeerperiode zijn uitgetekend, kunnen we als proeftuinen gebruiken. De missie, de doelstellingen, de werking en de organisatie van die referentieregio's moeten we nog verder uittekenen. Stevige Vlaamse beleidskaders, duidelijke doelstellingen, gedeeld eigenaarschap, sectorale deregulering en beter overleg tussen de Vlaamse overheid en de lokale overheden zijn de leidende principes bij die oefening. Op termijn moeten grotere lokale besturen de verbinding tussen Vlaams en lokaal beleid versterken. Het aantal gesprekspartners verkleint en de steden en gemeenten die aan tafel schuiven hebben voldoende capaciteit aan boord om als evenwaardige partners in dialoog te treden met Vlaanderen.



5. Beleidsaanbevelingen binnenlands bestuur

5.1. Versterking van de bestuurskracht door schaalvergroting

1. We hebben een dwingender kader nodig voor fusies van gemeenten, waarbij een schaal van 30.000 inwoners⁴ volgens ABB een absoluut minimum is om het binnenlandse bestuur te hertekenen en de bestuurskracht van de gemeenten daarmee substantieel te verhogen. Fusies van kleine gemeenten die de bestuurskracht te weinig vergroten, moeten we vermijden. Omwille van het lokale draagvlak moeten lokale besturen de kans krijgen het toekomstige lokaal bestuur mee vorm te geven binnen een richtinggevend kader dat Vlaanderen aangeeft. Vlaanderen moet er sterk op toezien dat een fusie van gemeenten leidt tot substantieel meer bestuurskracht.
2. Bouw voort op de referentieregio's als intermediair platform voor bovenlokale beleidsafstemming en voor verbinding, ontmoeting en dialoog met de centrale overheden rond gebiedsgerichte uitdagingen en programma's.
3. Vereenvoudig het bestuurlijke landschap door resoluut te kiezen voor 2 politieke niveaus met een open taakstelling: Vlaanderen en de gemeenten. Garandeer dat de taken en knowhow die aanwezig zijn bij het provinciale bestuursniveau na zorgvuldige afweging terechtkomen op het lokale dan wel op het Vlaamse niveau.

5.2. Transparante en rechtvaardige financiering

4. Herbevestig het principe van de voorwaardenvrije algemene financiering die de gemeenten in staat stelt om hun basiswerking te garanderen. Hervorm de algemene financiering van de lokale besturen met het oog op meer transparantie en een billijke verdeling van de middelen die de toekomstige richting van het binnenlandse bestuur ondersteunt.
5. Hanteer de algemene financiering als de norm, de specifieke financiering als de uitzondering en handel volgens de principes van het Planlastendecreet, namelijk met sturing op hoofdlijnen en plan- en rapporteringsverplichtingen geïntegreerd in de reguliere beleids- en beheerscyclus (BBC).

5.3. Versterking van de lokale democratie

6. Versterk de lokale democratie, en met name de gemeenteraad in zijn representatieve, beleidsbepalende en controlerende rol en herdenk zijn relatie met het college van burgemeester en schepenen.
7. Versterk de lokale administraties om een excellente dienstverlening aan de burgers te verzekeren. Evalueer het vernieuwde rechtspositiebesluit om te verifiëren of het lokale besturen daadwerkelijk wapent op de erg concurrentiële arbeidsmarkt.

5.4. Hervorming van de Vlaamse overheid

8. Organiseer de dienstverlening op het meest gepaste niveau, zo dicht mogelijk bij de burger of doelgroep. Dat kan enerzijds door te decentraliseren als de bestuurskracht op lokaal niveau groot genoeg is en de benodigde randvoorwaarden vervuld zijn, maar dat kan ook door te deconcentreren als het Vlaamse niveau de taak effectiever kan opnemen.
9. Zorg voor drastische deregulering van conflicterende en detaillistische regelgeving en bewaak regelluwte bij de uittekening van nieuw beleid.
10. Ontwerp een beleidskader en een governance zodat de Vlaamse overheid en de lokale overheden complexe beleidsvraagstukken die vaak interbestuurlijk en multidisciplinair van aard zijn in nauwe samenwerking met elkaar kunnen aanpakken. Pas die principes toe over de sectoren heen om de beleidsuitdagingen geïntegreerd en gecoördineerd aan te pakken. Organiseer een expertisecentrum dat transparante en uniforme samenwerking tussen Vlaamse diensten en lokale besturen stimuleert en ondersteunt.

⁴ Voor wijk-werken hanteren we een schaal van 60.000 inwoners, voor onroerend erfgoed een schaal van 100.000 inwoners, voor eerstelijnszones een schaal van 75.000-125.000 inwoners.

5.5. Versterking van de digitale transformatie bij de lokale besturen

Om bestuurskrachtige en transparante lokale democratieën te kunnen zijn die interbestuurlijk meer samenwerken, is ook de digitale transformatie bij de lokale besturen cruciaal.

11. Versterk daarom de interbestuurlijke samenwerking rond digitalisering door gezamenlijke digitaliseringsprojecten op te zetten en de professionalisering van het lokaal IT-beleid te ondersteunen. Een transversale en structurelere aanpak vanuit de Vlaamse overheid versterkt zowel de maturiteit in datagedreven en dataonderbouwde beleidsvorming als het basisaanbod van de digitale dienstverlening bij lokale besturen.
12. Ontzorg de lokale besturen met een basisaanbod van herbruikbare en interoperabele bouwstenen waarmee zij hun eigen dienstverlening kunnen uitwerken en bied hen daarbij ondersteuning 'op maat'. Voorzie financiële middelen voor lokale besturen die samen digitaliseringsprojecten willen opzetten en investeer verder in datagedreven transparantie van de lokale democratie.
13. Bouw het Loket voor Lokale Besturen verder uit tot de unieke toegangspoort voor lokale besturen die zorgt voor een geïntegreerd aanbod van de diensten van de Vlaamse overheid. Via het loket kunnen besturen subsidies aanvragen, dienstverlening vinden, communicaties vanuit de Vlaamse overheid ontvangen...

6. Debatten met stakeholders over binnenlands bestuur

6.1. Debat over bestuurskracht en territorialiteit

6.1.1. Situering

Uit recent onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing blijkt dat een belangrijk deel van de lokale besturen in Vlaanderen er niet of nauwelijks in slaagt om op een goede manier invulling te geven aan een aantal gemeentelijke opdrachten: ondanks goede intenties vanuit de lokale besturen zelf blijkt dat het gebrek aan capaciteit en/of competenties in veel gemeenten een professionele interne werking, een lokaal verankerde beleidsvoering en een kwaliteitsvolle dienstverlening in de weg staat. Een grotere gemeentelijke schaal, constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen, een gepaste organisatiestructuur en de aanwezigheid van voldoende gekwalificeerd ambtelijk personeel blijken cruciale factoren voor een reële versterking van de capaciteit⁵.

De voorbije legislatuur zijn in het kader van debatten over fusies in heel wat lokale besturen studies uitgevoerd over de huidige bestuurskracht. De teneur in alle rapporten is duidelijk: veel lokale besturen botsen op de grenzen van hun bestuurskracht. Veel lokale besturen zijn kwetsbaar en moeten rekenen op de grote, vrijwillige inzet van individuen.

Op basis van een analyse van 11 maatschappelijke opgaven komen Lieven Janssens en Filip De Rynck in hun toekomstvisie tot een profielschets van het lokale bestuur, met als horizon 2030-2040: welke opdrachten zou een lokaal bestuur moeten vervullen en welke kwaliteiten zou de interne organisatie van het lokale bestuur moeten hebben om die opdrachten aan te kunnen? Om die maatschappelijke opgaven aan te pakken hebben we sterkere lokale besturen nodig. Het probleem van bestuurskracht wordt dus nog sterker als we naar het toekomstprofiel van het lokale bestuur kijken.

Lokale besturen moeten groeien om dicht bij de burger te kunnen blijven: zonder schaalvergroting dreigt heel wat publieke dienstverlening verder te verschuiven naar andere actoren die verder van de burger afstaan. Een fusie van gemeenten is een noodzakelijke maar op zichzelf geen afdoende voorwaarde om meer bestuurskracht te realiseren. Daarom zijn er ook hervormingen nodig op het vlak van financiering van de lokale besturen, op het vlak van de lokale democratie en op het vlak van de organisatie en werking van de Vlaamse overheid. Hoe kunnen we die schaalvergroting realiseren? Hoe verhoudt die zich tot de kwaliteit van de lokale democratie? Welke gevolgen heeft dat voor de financiering van lokale besturen en voor de organisatie en werking van de Vlaamse overheid?

⁵ Van Haelter, B. (2021), Gemeenten tussen kunnen, willen en doen: de capaciteit van lokale besturen ontleed, proefschrift, UGent.



Probleemstelling stakeholdersdebat: Hoe kunnen we schaalvergroting realiseren? Hoe verhoudt schaalvergroting zich tot de kwaliteit van de lokale democratie? Welke gevolgen heeft schaalvergroting voor de financiering van lokale besturen en voor de organisatie en werking van de Vlaamse overheid?

6.1.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat 'Bestuurskracht en territorialiteit' vond plaats op 9 januari 2024. 4 sprekers, ieder vanuit een andere invalshoek, gingen met elkaar in debat rond 4 grote themastellingen. Ook het publiek nam deel aan het debat via een aantal vragen op Mentimeter.

Het panel bestond uit Cathy Berx (gouverneur provincie Antwerpen), Joris Voets (SBV), Kris Snijkers (algemeen directeur VVSG) en Stijn Quaghebeur (schepen gemeente Dilbeek). Het publiek bestond uit medewerkers van verschillende Vlaamse entiteiten⁶ en gemeenten⁷, alsook vertegenwoordigers van de VVSG, onderzoekers van UGent en KU Leuven, DVV Westhoek, Haviland igsv en W13.

De panelleden kregen deze stellingen voorgelegd:

- Om hun centrale rol in het bestuurlijke landschap te blijven opnemen moeten lokale besturen een minimale schaalgrootte hebben.
- De Vlaamse overheid moet een versnelling hoger schakelen op het vlak van gemeentefusies.
- De regiovorming biedt een goede basis voor de vormgeving en vereenvoudiging van de intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking.
- De Vlaamse overheid moet ambtenaren in het veld plaatsen die de ruimte krijgen om met lokale besturen op gebiedsniveau tot sterke samenwerking te komen.

6.1.3. Het stakeholderbat

► **Stelling 1: lokale besturen hebben een minimale schaalgrootte nodig.**

Het panel was het erover eens dat lokale besturen een minimale schaalgrootte moeten hebben om bestuurskrachtig te zijn. Een ideale schaal bestaat niet, dat is mee afhankelijk van wat nodig is om maatschappelijke opgaven te kunnen aanpakken. Voor sommigen is 100.000 inwoners zeker een goede schaal. Een stad met districten of een intermediair niveau waarmee vast samengewerkt wordt, waarborgt burgers nabijheid, zoals de vroegere Randfederaties rond Brussel.

Bestuurskracht gaat wel over meer dan schaal. Ook het regelgevende kader, de financiering en de werking van de Vlaamse overheid hebben een impact. Fusie is een van de instrumenten om de bestuurskracht van lokale besturen te versterken, naast onder andere intergemeentelijke samenwerking.

Via Mentimeter geeft 58% van het publiek aan dat voor de Vlaamse Regering fusies de voornaamste hefboom zijn om bestuurskracht van lokale besturen te versterken.

► **Stelling 2: de Vlaamse overheid moet een versnelling hoger schakelen op het vlak van gemeentefusies.**

De Vlaamse Regering moet een versnelling hoger schakelen op het vlak van gemeentefusies. Ze moet duidelijke keuzes maken en een tijdspad uittekenen. De toekomstvisie van Lieven Janssens en Filip De Rynck is daar een goede basis voor.

Sommigen benadrukken het behoud van vrijwillige fusies met meer sturing op basis van objectieve parameters en een grotere, minimale schaal. Opvolgende fusiebewegingen zijn te vermijden.

⁶ Het Agentschap Binnenlands Bestuur, Departement Mobiliteit en Openbare Werken, Departement Zorg, Wonen in Vlaanderen, Departement Cultuur, Jeugd en Media en Departement Werk en Sociale Economie

⁷ Oostkamp, Kasterlee, Wielsbeke, Dilbeek, Overijse, Vorselaar en Houthalen-Helchteren

De visitatiecommissies die per referentiezone de mogelijkheid en haalbaarheid van fusies onderzoeken, moeten verder bekeken worden.

We moeten ruimer focussen dan op fusies en ook evolueren naar een andere organisatie van het binnenlandse bestuur in Vlaanderen.

Via Mentimeter bevestigt 48% van het publiek dat de Vlaamse Regering het fusiedebat meer en beter moet sturen en 35% van het publiek geeft een voorkeur voor verplichte fusies aan.

- ▶ **Stelling 3: de regiovorming biedt een goede basis voor de vormgeving en vereenvoudiging van de inter-gemeentelijke en bovenlokale samenwerking.**

De tussentijdse evaluatie van de regiovorming en regioschaal heeft een voorzichtige positieve teneur. We kunnen verder werken aan de verbeterpunten zoals de finaliteit van de regiovorming die niet duidelijk is, een aantal constructiefouten in de regioafbakening wegwerken (te groot, te klein, rekening gehouden met provinciegrenzen), en aan de slag gaan met deze vragen: Hoe neem je beslissingen in een regio? Hoe financier je een regio? Hoe ondersteun je een regio (ambtelijk)? Welke rol heeft de Vlaamse overheid?

Sommigen pleiten voor de referentiezones, zoals voorgesteld in de toekomstvisie van Lieven Janssens en Filip De Rynck: intensief samenwerken met gemeenten die met dezelfde problemen kampen, zou zeer bevorderend werken.

Sommigen geven aan dat tussen de lokale besturen en Vlaanderen geen politiek niveau meer nodig is. De provinciebesturen kunnen voor hen afgeschaft worden.

Anderen menen dat provincies de rol van de regio's kunnen opnemen, maar stellen vast dat Vlaanderen die rol niet bij hen legt. De toekomst van de provincies is voor hen het best te bekijken in functie van het gebiedsgericht aanpakken van maatschappelijke opgaven.

- ▶ **Stelling 4: de Vlaamse overheid moet ambtenaren in het veld plaatsen die de ruimte krijgen om met lokale besturen op gebiedsniveau tot sterke samenwerking te komen.**

Voor sommigen moet de Vlaamse overheid (veel meer) ambtenaren in het veld plaatsen en ruimte geven om met lokale besturen op gebiedsniveau tot sterke samenwerking te komen. De Vlaamse overheid moet zich niet zelf gebiedsgericht organiseren, maar de nodige kaders, middelen, financiering en instrumenten ter beschikking stellen.

Anderen nuanceren: er werken al heel wat Vlaamse ambtenaren in het veld. Je kunt niet alles oplossen met een extra laag van ambtenaren die transversale werking moeten garanderen.

Het panel concludeert dat we ook moeten kijken naar de werking van de Vlaamse Regering.

Via Mentimeter geeft 77% van het publiek aan dat Vlaanderen voor al zijn beleidsdomeinen de referentieregio's moet gebruiken als platform voor gebiedsgerichte samenwerking met lokale besturen en maatschappelijke organisaties.

81% van het publiek 'mentimetert' dat Vlaanderen voor gebiedsgericht beleid ambtenaren domeinoverschrijdend moet laten samenwerken in gebiedsteams.

63% van het publiek 'mentimetert' dat inzetten op gebiedswerking automatisch tot meer coördinatie en integratie binnen de Vlaamse overheid zal leiden.

30% van het publiek is voorstander van aparte werkingsbudgetten en gemandateerde ambtenaren voor transversaal beleid.

6.1.4. Conclusie en aanbevelingen

Conclusies

Volgens de experts in het panelgesprek en de deelnemers uit het publiek kunnen we de bestuurskracht van lokale besturen versterken door in te zetten op volgende zaken:

- schaalvergroting door fusies
- transparante en rechtvaardige financiering
- vermindering van de regeldruk
- een beter werkende Vlaamse overheid.

Bij de experts was er geen eensgezindheid over verplichte fusies. Wel was er consensus over de nood aan meer sturing vanuit Vlaanderen. De toekomstvisie van Lieven Janssens en Filip De Rynck is daarvoor een goede vertrekbasis. Het proces van regiovorming kunnen we voortzetten op voorwaarde dat de finaliteit wordt verduidelijkt en er een antwoord komt op vragen over governance, financiering en ondersteuning.

De referentiezones uit de toekomstvisie van Lieven Janssens en Filip De Rynck kunnen ook sturend zijn voor de intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking.

Vlaanderen moet de referentieregio's gebruiken als platform voor gebiedsgerichte samenwerking met lokale besturen en maatschappelijke organisaties. Voor gebiedsgericht beleid moet Vlaanderen ambtenaren domeinoverschrijdend laten samenwerken in gebiedsteams.



Beleidsaanbevelingen ABB

We komen tot volgende beleidsaanbevelingen:

1. We hebben een dwingender kader nodig voor fusies van gemeenten, waarbij een schaal van 30.000 inwoners volgens ABB een absoluut minimum is om het binnenlandse bestuur te hertekenen en de bestuurskracht van de gemeenten daarmee substantieel te verhogen. Fusies van kleine gemeenten die de bestuurskracht te weinig vergroten, moeten we vermijden. Omwille van het lokale draagvlak moeten lokale besturen de kans krijgen het toekomstige lokaal bestuur mee vorm te geven binnen een richtinggevend kader dat Vlaanderen aangeeft. Vlaanderen moet er sterk op toezien dat een fusie van gemeenten leidt tot substantieel meer bestuurskracht.
2. Bouw voort op de referentieregio's als intermediair platform voor bovenlokale beleidsafstemming en voor verbinding, ontmoeting en dialoog met de centrale overheden rond gebiedsgerichte uitdagingen en programma's.
3. Vereenvoudig het bestuurlijke landschap door resoluut te kiezen voor 2 politieke niveaus met een open taakstelling: Vlaanderen en de gemeenten. Garandeer dat de taken en knowhow die aanwezig zijn bij het provinciale bestuursniveau na zorgvuldige afweging terecht komen op het lokale dan wel op het Vlaamse niveau.

6.2. Debat over bestuurskracht in de woonzorg

6.2.1. Situering: het publieke woonzorgaanbod daalt en verandert

Sinds de jaren 90 groeide het aandeel non-profitorganisaties in het woonzorgaanbod, van 45 naar 51%. Ook het commerciële aandeel in het woonzorgaanbod steeg sindsdien, van 13 naar 20%. Het publieke aandeel van het woonzorgaanbod daalde van 42 naar 29%. Het landschap van dat publieke woonzorgaanbod evolueert bovendien. De exploitatie van veelal kleinere woonzorgcentra in eigen beheer is voor een aantal OCMW's steeds meer een (onoverkomelijke) uitdaging, niet het minst vanwege de financiële en personele bestuurskracht die dat vergt. Verzelfstandiging, privatisering door samenwerking met de non-profitsector via woonzorgverenigingen of commercialisering door samenwerking met *for-profit*-entiteiten kunnen of moeten dan een uitweg bieden en schaalvoordelen en bestuurskracht genereren.

Private zorgaanbieders zien ook kansen in het overnemen van zorgdiensten die OCMW's niet langer kunnen of willen uitvoeren. Maar vandaag zijn overnames door de private sector niet op rechtsgeldige manier mogelijk⁸.

⁸ Nog steeds is het voor de Raad van State zo dat een OCMW zijn diensten maar kan stopzetten of overdragen als er geen behoefte meer aan is. Een aanpassing van art. 60, §6 van de OCMW-wet is nodig om ook in andere gevallen OCMW-diensten te kunnen stopzetten of over te dragen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon (bijv. in het geval van financiële onhaalbaarheid en de nabije aanwezigheid van een soortgelijk aanbod dat de behoefte afdekt).

Omgekeerd zijn er ook OCMW's die actief ijveren voor schaalvergroting van de woonzorg die ze aanbieden en de concurrentie aangaan met grote private marktspelers. Ze doen dat via welzijnsverenigingen waarin publieke en social-profit-entiteiten kunnen deelnemen.

Probleemstelling stakeholdersdebat: wat is de toekomst van de publieke woonzorg die lokale besturen aanbieden en welke rol neemt de Vlaamse Regering daarbij op?

i

6.2.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat vond plaats op 9 januari 2024. Het debat werd gevoerd aan de hand van stellingen over mogelijk flankerend Vlaams beleid om het publieke woonzorgaanbod te ondersteunen.

Het publiek bestond uit collega's van het Departement Zorg en een 15-tal afgevaardigden van welzijnsverenigingen⁹. Via Mentimeter gaf het publiek aan of het met de stellingen akkoord kon gaan.

De volgende sprekers namen deel aan het debat: Margot Cloet (gedelegeerd bestuurder Zorgnet-Icuro), Tine De Vriendt (diensthoofd Zorg en Gezondheid VVSG), Marijke Enghien (afdelingshoofd Departement Zorg), Steven Verdoolaege (algemeen directeur Motena, lid van Vadoz (vereniging van algemeen directeurs van openbare zorgbedrijven)), prof. dr. Lander Vermeerbergen (Centrum voor Sociologisch Onderzoek KU Leuven / Assistant Professor Radboud Universiteit).

Het debat handelde over de volgende 4 stellingen:

- Publieke woonzorg heeft een meerwaarde.
- De verzelfstandiging van de woonzorg in een welzijnsvereniging is dé manier om de zorg betaalbaar en toegankelijk te houden.
- Schaalvergroting voor de publieke woonzorg is de manier om tot meer efficiëntie en kwaliteit te komen.
- De mogelijkheid tot afstoting van zorgtaken door een OCMW moet worden gefaciliteerd.

6.2.3. Het stakeholdersdebat

► Stelling 1: publieke woonzorg heeft meerwaarde.

De 3 sectoren, publieke, non-profit- en commerciële zorg, moeten elkaar in evenwicht houden op de 'woonzorgmarkt'. De 3 sectoren zijn noodzakelijk om een afdoend woonzorgaanbod te garanderen. De burger moet de vrije keuze hebben uit dat aanbod. Hoewel de beleidsfocus steeds meer op de kwaliteit ligt dan op het kwantitatieve marktaandeel, vinden alle panelleden dat elke sector een voldoende marktaandeel heeft. De publieke woonzorg heeft wel degelijk een meerwaarde. Ze staat dicht bij de burger en is toegankelijk.

De publieke woonzorg die door het lokale bestuur (OCMW, welzijnsvereniging) wordt ingericht en aangestuurd, geeft het lokale bestuur zicht op de noden van de burgers. Door die noden te detecteren kan het lokale bestuur werk maken van een integraal zorgbeleid. Daarnaast is het publieke zorgaanbod een manier om de markt aan te sturen.

Het panel spreekt zich niet uit over de optie om een kwantitatieve ondergrens voor het marktaandeel voor de publieke zorg te bepalen. De marktevoluties moeten namelijk gedreven worden door kwalitatieve drijfveren en niet door kwantitatieve verhoudingen. Kwalitatieve zorg moet sowieso beantwoorden aan de 7 B's van toegankelijkheid: betaalbaarheid, begrijpbaarheid, bereikbaarheid, betrouwbaarheid, bekendheid, beschikbaarheid en bruikbaarheid¹⁰.

⁹ Onder anderen afgevaardigden van Zorgband Leie en Schelde, Zorgbedrijf Meetjesland, Zorggroep Orion, Welzijnsvereniging Sleutelzorg, Zorg Leuven, Zorg Vilvoorde, Zorgbedrijf Rivierenland, ZorgGroep Lommel en Woonzorgnetwerk Edegem

¹⁰ Het Agentschap Integratie en Inburgering hanteert daarbovenop 'begrip' en 'betreedbaarheid' als 8ste en 9de toetsstenen voor toegankelijkheid.

► **Stelling 2: houdt een welzijnsvereniging zorg betaalbaar en toegankelijk?**

Een welzijnsvereniging moet als marktspeler kunnen inspelen op marktevoluties en opportuniteiten zoals de overdracht van woonzorg die zich hier en daar voordoet. De welzijnsvereniging leent zich bij uitstek als instrument van *civil entrepreneurship*. Om optimaal samenwerkingen te kunnen aangaan moet het mogelijk zijn voor publieke zorgverstrekkers om een werking te ontplooiën buiten het grondgebied van het lokale bestuur van oorsprong. Dat moet kunnen via een samenwerkingsstructuur met het lokale bestuur op wiens grondgebied die werking plaatsheeft. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is wel dat het OCMW bij de verzelfstandiging van een of meerdere van zijn taken weloverwogen keuzes maakt over betaalbaarheid, kwaliteit, efficiënte werking en spaarzaam omspringen met schaarse middelen.

De debaters bepleiten ook de realisatie van een gelijk speelveld voor de private en de publieke woonzorg, desnoods via interministeriële conferenties. Voor de publieke zorg gaat het vooral over fiscale en btw-gebonden ongelijkheden waarvoor de federale overheid bevoegd is.

Wanneer een welzijnsvereniging haar 'bijkomstige operationele' taken zou onderbrengen in dochterstructuren/ filialen) of zou toetreden tot een andere rechtspersoon, is er sprake van een tweedelijnsverzelfstandiging van de publieke zorgtaak van het OCMW. Het panel waarschuwt in dat geval voor het risico op uitholling van de democratische controle vanuit het lokale bestuur.

Tweedelijnsverzelfstandiging waarbij bijkomstige, louter operationele taken afgesplitst worden van een welzijnsvereniging en in een zogenoemde kleindochter worden ondergebracht, zou wel beperkt moeten blijven tot het geval waarbij het filiaal een erkende zorginstelling is.

Tot slot is een harmonisering van de personeelsstatuten nodig om ook op dat vlak een gelijk speelveld tussen publieke en private zorg te realiseren om de inwisselbaarheid van het personeel over de verschillende sectoren te bevorderen.

► **Stelling 3: schaalvergroting is dé manier voor de publieke woonzorg om tot meer efficiëntie en kwaliteit te komen.**

Schaalvergroting kan voordelen bieden, onder meer omdat de zorgsector steeds gespecialiseerder wordt, maar mag geen doel op zich zijn. Het is een middel om de kwaliteit van de zorg te verbeteren en te garanderen.

Schaalvergroting mag zich niet beperken tot een uitbreiding van het werkingsgebied. We mogen niet uit het oog verliezen dat het moet gaan over geïntegreerde zorg waarvoor publiek-private samenwerking opportuniteiten biedt.

Schaalvergroting is een uitdaging op het vlak van governance en democratische controle. De impact ervan op de lokale zorgverstrekking moet duidelijk zijn en mag geen afbreuk doen aan de nabijheid en de toegankelijkheid van het lokale aanbod. Het OCMW moet in staat blijven om ook binnen een groter geheel zijn visie door te drukken.

De sprekers pleiten wel voor "kleinschaligheid binnen grootschaligheid". Een grote organisatie kan haar zorgdiensten ook op een kleinschalige basis organiseren door bijvoorbeeld in kleinere leefgroepen te voorzien. Dat is erg belangrijk voor de lokale verbondenheid van de residenten in de woonzorg. Naar aanleiding van de vraag of Vlaanderen een organiek kader voor schaalvergroting moet maken of een Vlaams zorgagentschap moet oprichten dat instaat voor zorgtaken op de schaal van het Vlaamse Gewest, pleit het panel voor regelluwte. De organieke kaders in de zorgsector zijn tamelijk complex en verspreid over het Decreet Lokaal Bestuur, de vennootschapswetgeving en specifieke sectorale regelgevingen zoals de federale ziekenhuiswetgeving. Die kaders op elkaar afstemmen zou al wat soelaas kunnen bieden en meer dynamiek brengen in het zorglandschap. De Vlaamse overheid heeft vandaag een afgelijnde rol in het zorglandschap: zorginstellingen erkennen en subsidiëren. De panelleden zien opportuniteiten wanneer Vlaanderen een ondersteunende rol zou opnemen als kenniscentrum/coach voor de zorginstellingen. Vlaanderen kan zo inspireren en faciliteren.

Een actievere rol voor Vlaanderen als aanbieder van zorgdiensten in een *shared service center* of een consolidatie van de zorginstellingen op Vlaams niveau met een sturende rol voor de Vlaamse overheid (een 'Zorgbedrijf Vlaanderen') vinden de panelleden dan weer niet wenselijk. De lokale eigenheid, verscheidenheid en het lokale initiatief blijven belangrijk. De lokale besturen zijn zeer divers op demografisch vlak, maar hun zorginstellingen functioneren eveneens verschillend, bijvoorbeeld voor personeelsstatuten.

► **Stelling 4: de mogelijkheid van afstoting van zorgtaken door een OCMW moet worden gefaciliteerd.**

De 'afstoting' van zorgtaken door een OCMW moet passen in de visie van dat OCMW over het lokale 'geïntegreerde zorgaanbod'. We mogen ons niet blindelings of louter laten leiden door besparings- of andere financiële redenen. Want een dienst afstoten betekent niet dat het probleem verholpen is. Een verlieslatende DCO¹¹ bijvoorbeeld zal niet gered worden door overdracht naar een private partner en wijst veeleer op een fundamenteel probleem met de DCO. Het risico op faillissementen (door speculatie) groeit en de uiteindelijke kosten komen terug bij de samenleving terecht (cf. Triamant, Serving You). Het uit handen geven leidt niet altijd tot een besparing voor de gemeentekas.

De afstoting/overdracht kan door samenwerking met het OCMW, in de rol van regisseur van het lokale zorgaanbod, aanleiding geven tot een vernieuwde dynamiek.

We moeten steeds voor ogen houden dat sterk deficitaire diensten weinig tot geen kans maken op een overnemer. Problemen met de rentabiliteit moet je durven te benoemen en als er een democratische meerderheid met kennis van zaken beslist om diensten te outsourcen, dan zou dat moeten kunnen.

Uit het debat blijkt dat het belangrijk is om lokale overheden expliciet een ondersteunende rol te geven bij het zorgaanbod op hun grondgebied. Daarvan kan de mogelijkheid tot overdracht (een betere term dan afstoting) een onderdeel zijn.

Beslissingen moeten altijd gebaseerd zijn op de visie van het lokale bestuur in kwestie: Hoe is de zorg lokaal georganiseerd en wat zijn de lokale doelstellingen? Welke zorgnoden stellen zich of verwachten we? Hoe kunnen we de kwaliteit van de zorg optimaliseren binnen de organisatie zelf? Een grondige analyse en weldoordachte overweging moet daaraan voorafgaan. Wat het ene bestuur als een opportuniteit tot overdracht beschouwt, ziet het andere als een kerntaak van het OCMW.

Daarbij moet de focus liggen op de kwaliteit van de zorgdiensten. Een vorm van garantie voor kwaliteit is een mogelijke verplichting dat alleen erkende zorgaanbieders alle zorgtaken verstrekken – zij het afgestoten/overgedragen, geprivatiseerd of gecommercialiseerd.

De huidige regelgeving laat toe om ondersteunende taken onder te brengen in filialen. Via allerlei structuren kun je ondersteunende diensten leveren (logistiek, catering, poetsen...), waarbij je voor de beste voorwaarden de markt kunt laten spelen. Zo is het mogelijk om privaatrechtelijke verzelfstandigde agentschappen van de gemeente op te richten om er ondersteunende taken in onder te brengen. De consensus is dat het OCMW in 1ste instantie grip moet houden op zijn zorgtaken, en je hier de risico's in het achterhoofd moet houden van de afstand van de democratische controle in de raad voor maatschappelijk welzijn.

We moeten benadrukken dat het niet de bedoeling is om winst te maken op zorg door die onder te brengen in filialen. De zorg mag niet het voorwerp worden van een marktbeleid. Het is belangrijk dat het departement daarop toeziet en dat er geen winst op de Vlaamse subsidie van zorgtaken wordt gemaakt. Een restrictie op die vormen van overdracht is de beslissing van de Vlaamse Regering om een verbod op winst op zorg in te schrijven in het Woonzorgdecreet. Dat impliceert dat bij de keuze van een overnemer we moeten oppassen voor ongeoorloofde verwantschappen van mogelijke non-profitpartners met commerciële groepen. Het Departement Zorg legt zich momenteel toe op de opsporing en beoordeling van dergelijke verwantschappen. We moeten

¹¹ dienstenchequeonderneming

samenwerkingsconstructies screenen in functie van het algemeen belang en moeten over de gevolgen voor de kwetsbare gebruikers waken.

Het debat kaart ten slotte de verkokering aan tussen Vlaamse beleidsinstanties die zich op zorg toeleggen. De debaters stellen dat om hieraan te verhelpen er een breed bewustzijn moet groeien over de toekomstige nood aan een geïntegreerd zorgaanbod. Dat moet leiden tot een harmonisering en afstemming tussen de verschillende betrokken bestuursniveaus en Vlaamse bevoegdheidsdomeinen.

6.2.4. Conclusie en aanbevelingen

Conclusies uit het debat

Het zorglandschap verdient een flankerend beleid van de Vlaamse overheid. De kwaliteit van de zorg moet daarbij altijd centraal staan. De publieke (woon)zorg heeft meerwaarde.

Bij verzelfstandiging van zorgtaken moet het OCMW weloverwogen keuzes maken over betaalbaarheid, kwaliteit en efficiëntie. Daarbij mogen het ongelijke speelveld voor de publieke en de private sector, en fiscale opportuniteiten niet de bovenhand halen. Het kan niet de bedoeling zijn om via privatiseringen of commercialiseringen het gelijke speelveld te omzeilen. Het is wel zaak om tot een gelijk speelveld te komen.

De betaalbaarheid van de (woon)zorg vraagt om efficiëntiewinsten en een oplossing voor de pensioenproblematiek, de taxshift en de btw-problematiek.

Tweedelijnsverzelfstandiging brengt een risico mee van verminderde democratische controle. Dat betekent niet dat we het moeten verbieden. Het biedt mogelijkheden voor efficiëntiewinsten, verbetering van de kwaliteit, dynamiek en wendbaarheid in de zorgsector.

Een verdere harmonisering van de uiteenlopende personeelsstatuten in de verschillende sectoren, die verder gaat dan het gelijktrekken van de verloning, is nodig, onder andere voor de inwisselbaarheid van personeel. Schaalvergroting op zich is niet voldoende om het zorgaanbod te versterken. Schaalvergroting moet passen binnen de visie op de publieke zorg en kan gaan over integratie van zorgdiensten door zowel publiek-publieke als publiek-private samenwerking. Een Vlaams kenniscentrum met expertise over best practices over schaalvergroting, geïntegreerde zorg, samenwerkingsmogelijkheden, synergieën, subsidiëringmogelijkheden kan daarbij ondersteuning bieden.

De regelgevende kaders moeten beter op elkaar worden afgestemd. Er is nood aan organieke regelluwte om schaalvergroting door publiek-publieke en publiek-private samenwerking te kunnen optimaliseren.



Beleidsaanbevelingen van ABB

Een goede balans tussen een publiek, non-profit- en commercieel zorgaanbod is van maatschappelijk belang. Het lokale publieke zorgaanbod verdient volgend flankerend beleid van de Vlaamse Regering:

- Een Vlaams kenniscentrum adviseert over onder meer synergieën, samenwerkingen en fusies. Een eerste aanzet kan bestaan uit een sectoranalyse van de zorg met aandacht voor het verband tussen de zorg en de organisatievorm (publiek, non-profit, commercieel) waarin ze wordt aangeboden.
- Geef duidelijkheid over wanneer 'tweedelijnsverzelfstandiging' geoorloofd is, bijvoorbeeld alleen voor louter operationele taken.
- Bewaak regelluwte om het publieke zorgaanbod door samenwerking te optimaliseren.
- Er zijn regelgevende ingrepen nodig op diverse niveaus om tot een gelijk speelveld te komen. Zo moeten de verschillende personeelsstatuten die de publieke, non-profit- en profit-zorgsector 'rijk' zijn maximaal op elkaar worden afgestemd om een brede inwisselbaarheid van personeel mogelijk te maken. Ook de vraagstukken rond de patronale bijdrage (taxshift), de btw en de pensioenproblematiek moeten we aanpakken. Daarover zou een interministeriële conferentie georganiseerd kunnen worden.
- Maak het mee mogelijk dat het OCMW zorgtaken aan andere zorgverstrekkers kan overdragen.

6.3. Debat over lokaal talent (*war for talent*)

6.3.1. Situering

Onze lokale en provinciale besturen krijgen hun vacatures nauwelijks nog ingevuld. De krapte op de arbeidsmarkt is immens. Voor elke vacature zijn er minder dan 2 werkzoekenden zonder werk. De zogenoemde *war for talent* woedt stevig en zeker voor specialistenfuncties (omgevingsambtenaren, maatschappelijk werkers, zorgberoepen, managementfuncties) is de concurrentie met de private sector scherp. Besturen geven vaak aan dat ze een concurrentieel nadeel ondervinden bij werving en selectie, en bij loopbaan en verloning.

Hr-beleid is een zaak van het bestuur (het is eigen aan werkgeverschap en behoort tot de lokale autonomie). De Vlaamse overheid kan hierin niet aansturen, het blijft beperkt tot sensibilisering, een ondersteuningspakket aanreiken en goede praktijkvoorbeelden delen. Niet alle besturen kunnen daar evengoed mee overweg of beschikken over een uitgebreid hr-team waardoor ze te weinig (kunnen) investeren in een duurzaam hr-beleid.

Probleemstelling stakeholdersdebat: welke maatregelen moet/kan de Vlaamse overheid nemen om besturen te ondersteunen in hun strijd op de arbeidsmarkt?



6.3.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat 'Lokaal talent' vond plaats op 23 januari 2024.

De panelleden bij het debat in de voormiddag waren Klaartje Huyge (departementshoofd HR Stad Gent), Patrick Van den Abbeel (senior adviseur Jurplus), Gert Vlasselaer (stafmedewerker ACOD), Piet Van Schuylenbergh (gevolmachtigd onderhandelaar VVSG) en em. prof. dr. Ria Janvier (Universiteit Antwerpen). De panelleden bij het debat na de middag waren Jo Discart (netwerkmanager lokale besturen VDAB, Vlaams-Brabant), Tony Vermeire (gewezen burgemeester van Lievegem, nu expert lokaal bestuur en transitie manager voor fuserende gemeenten bij IDEA Consult), Lieven Janssens (burgemeester Vorselaar en onderzoeker aan de Universiteit Antwerpen) en Gudrun Denhaen (diensthoofd economie, provincie Vlaams-Brabant). Een divers samengesteld publiek van 50 deelnemers nam deel aan het debat door enkele Mentimeter-vragen. Het ging vooral om algemeen directeurs en hr-verantwoordelijken van lokale besturen¹², enkele advocaten en een beperkte vakbondsdelegatie.

De panels debatteerden aan de hand van een aantal stellingen over de volgende 4 thema's:

- de concurrentiepositie van lokale besturen ten opzichte van de private markt: welke voor- en nadelen spelen er?
- het nieuwe RPR-besluit¹³ als instrument voor een modern lokaal hr-beleid
- de lokale besturen als arbeidsmarkt bemiddelaar
- de verdere regionalisering van het arbeidsmarktbeleid en de prominentere rol van Vlaanderen (rond hr) naar lokale besturen.

In de voormiddag kwamen de thema's 1 en 2 aan bod en in de namiddag de thema's 3 en 4.

6.3.3. Het stakeholdersdebat

Thema 1: de concurrentiepositie van lokale besturen ten opzichte van de private markt: welke voor- en nadelen spelen er?

- ▶ **Stelling: lokale besturen moeten zichzelf in de markt zetten als aantrekkelijke werkgever en hun troeven zoals jobzekerheid, goede werk-privébalans, werk dicht bij huis, aandacht voor welzijn en voornamelijk de maatschappelijke opdracht durven uit te spelen.**

¹² Lievegem, Tervuren, Gent, Anzegem, Oostende, Ronse, Laakdal, Wommelgem, Kontich, Jabbeke, Knokke-Heist, Nijlen, Ieper, Kortrijk, De Haan, Antwerpen, Dilbeek, Liedekerke, Deinze, Lede, Afligem, Maldegem en Lo-Reninge

¹³ RPR-besluit: besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 2023 tot vaststelling van de minimale voorwaarden van de rechtspositieregeling van het personeel van lokale en provinciale besturen

De overheid heeft een andere finaliteit dan de private sector. Privébedrijven moeten een *purpose* hebben om mensen te overtuigen voor hen te werken, maar overheden hebben die *purpose* uit zichzelf, namelijk de *civil servant*-gedachte.

Er zijn nog veel verschillen tussen de verschillende overheden. Besturen zijn elkaars concurrenten voor bepaalde knelpuntberoepen. Daarom is het belangrijk om een eigen identiteit te ontwikkelen als werkgever en die identiteit uit te stralen in het kader van *employer branding*.

Publieke werkgevers zijn altijd aantrekkelijke werkgevers geweest (werkzekerheid, toekomstmogelijkheden, zorg voor milieu en maatschappij...). Een aandachtspunt is wel dat de troeven die de publieke werkgevers hebben niet verloren mogen gaan. Besturen moeten tonen dat ze een aantrekkelijke werkgever zijn en blijven. Daarom moeten ze het nieuwe RPR-besluit ten dienste daarvan aanwenden.

Er is goed management nodig. Medewerkers vinden volgende zaken belangrijk: salaris, voordelen, aangename werkomgeving, jobzekerheid, gezonde werk-privébalans, plaats van tewerkstelling... Zorg gedurende de volledige loopbaan voor de medewerkers is belangrijk. Niet alleen werknemers aantrekken is belangrijk, ook ze behouden. Leidinggevend zijn in tegenstelling tot de privésector betrokken bij *civil servant*-schap, dus zij moeten intrinsiek gedreven zijn om de beste dienstverlening te realiseren. Daarnaast moet er in de publieke sector ook meer aandacht zijn voor peoplemanagement en voor het welzijn over de verschillende generaties heen. Ook dat is belangrijk voor aantrekkelijk werkgeverschap (*employer branding*).

Het is van belang dat de Vlaamse overheid aandacht blijft besteden aan de ondersteuning van dat management.

Op *employer branding* inzetten is wel niet voor alle besturen weggelegd. Kleinere besturen zijn vooral tevreden als hun harde hr op punt staat. Met de softere hr van *employer branding* zijn kleinere besturen minder bezig omdat ze daarvoor niet altijd de middelen hebben. Ook hebben kleinere besturen niet altijd de mogelijkheid om het juiste type manager aan te trekken.

► **Stelling: statutaire tewerkstelling biedt een concurrentieel voordeel tegenover de private sector.**

De statutaire aanstelling is nog altijd een concurrentieel voordeel onder meer door het ambtenarenpensioen. Bij een voltijdse statutaire aanstelling zijn er verschillende verlofstelsels beschikbaar die meetellen als dienstactiviteit en dus meetellen voor het pensioen. Bij contractuele aanstellingen wordt dat vaak beperkt tot deeltijdse aanwervingen, waardoor die werknemers minder profiteren van de verlofstelsels. De uren waarop ze niet werken tellen niet mee voor het pensioen.

Ook de compensatiemogelijkheden voor contractanten (bijv. opbouw aanvullend pensioen) lopen erg uiteen. Er is een 2de pensioenpijler van 8% nodig om dat gelijk te trekken, wat veel is. Ook de regeling voor arbeidsongeschiktheid is beter voor statutairen.

Jongeren zijn daar minder mee bezig en ervaren het contract niet als een nadeel. De ziekteregeling of pensioenregeling mag geen drive zijn om ergens te willen werken. Om redenen van interne billijkheid speelt het wel mee, namelijk gelijk loon voor gelijk werk.

Veel besturen streven ernaar om de discrepanties tussen beide statuten te verkleinen, bijvoorbeeld door middel van de 2de pensioenpijler. Een positief aspect van de 2de pensioenpijler is dat het gespaarde kapitaal voor contractanten behouden blijft, maar er bestaat geen garantie dat er niet zal worden gesneden in de ambtenarenpensioenen.

Dus vooral uit overwegingen van interne rechtvaardigheid (waarbij personeelsleden met verschillende statuten hetzelfde werk verrichten), zullen besturen proberen de kloof te verkleinen.

Besturen zullen keuzes moeten maken. Het is vaak niet mogelijk om zowel de lonen te verhogen als de 2de pensioenpijler uit te breiden. Besturen zullen individueel die keuze moeten maken, en het is mogelijk dat niet alle besturen dezelfde keuze zullen maken. De beslissing ligt bij het bestuur en hoeven we niet binnen de hele sector op te leggen.

De pensioenfinanciering kan daarbij een belangrijke factor zijn, want voor de lokale besturen is het pensioen-dossier een grote financiële last.

- **Stelling: intergemeentelijke samenwerking rond hrm (bijv. de regiomobiliteit) en schaalvergroting (fusie) verhogen de aantrekkelijkheid van de lokale besturen als werkgever.**

Vooraf kleinere besturen hebben baat bij regiomobiliteit en fusies. Vaak heeft 1 persoon veel verschillende taken en dergelijke eenmansdiensten dreigen 'nulmansdiensten' te worden bij ziekte. Bij een fusie vergroot de capaciteit en kun je de mensen beter inzetten.

Maar ook grote besturen zijn kwetsbaar. Bij kleine besturen is polyvalentie een voordeel en bij grote besturen is de mogelijkheid tot specialisatie een voordeel. Natuurlijk kunnen die specialisten ook uitvallen, dus ook bij grote besturen is samenwerking noodzakelijk.

Bij de centrumsteden zit veel specialisatie. De kleine besturen zouden een beroep kunnen doen op de grote besturen onder een vorm van samenwerking om de kloof te dichten. De grote stad als expertisecentrum, maar waarbij de identiteit van de verschillende besturen behouden blijft. Je kunt daarbij werken met een generieke wervingsreserve om dan specifiek bij een lokaal bestuur medewerkers in te zetten.

Een fusie biedt voordelen voor mensen die op zoek zijn naar groeiperspectief. Dat is niet altijd aanwezig bij kleine besturen. Een fusie brengt ook veel pijnpunten en zorgen mee voor het huidige personeelsbestand dat kampt met onzekerheden op korte termijn.

Je kunt ook werken met een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat personeel ter beschikking stelt aan lokale besturen. Zo sta je sterker in de *war for talent* en vermijd je hoge consultancy- of interimkosten.

Een nadeel daarvan is dat een terbeschikkingstelling soms problematisch is omdat de juridische werkgever en de feitelijke werkgever waarvoor men werkt niet dezelfde is. Het is een kluwen om te weten wie welke verantwoordelijkheden heeft en de medewerker wordt daar ook niet beter van.

Thema 2: het nieuwe RPR-besluit als instrument voor een modern lokaal hr-beleid

- **Stelling: de autonomie die besturen met het kaderbesluit hebben gekregen voor hun aanwervingsbeleid, zal de poort openzetten naar meer politieke druk en willekeur.**

Het panel stelt in vraag of er wel echt meer autonomie is in het aanwervingsbeleid. Het aantal artikelen van het RPR-besluit is ingeperkt, maar ook met het vorige rechtspositiebesluit was er al veel mogelijk. Bovendien blijven het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en de beginselen van behoorlijk bestuur spelen. Als er al politieke druk zou zijn, zal dat niet zozeer bij de aanwerving zijn, maar eerder in het retentiebeleid. Iedereen wil de juiste mensen binnen de organisatie houden.

Het aanwervingsbeleid is bij vele besturen geprofessionaliseerd omdat ze op zoek zijn gegaan naar de beste selectietechnieken om zo de juiste persoon op de juiste plaats te krijgen. Het is belangrijk snel en effectief te werk te kunnen gaan om vacatures in te vullen. Als je dan alles dichtbetonneert uit vrees voor politieke druk, wordt het proces minder efficiënt. Bovendien zijn kandidaten mondiger geworden (ze trekken het selectieproces in twijfel, vragen het dossier op, nemen een advocaat in de arm...)

Het is trouwens niet omdat besturen autonomie krijgen, dat het individuele personeelsbeleid plots bij het politieke niveau ligt. Het betekent alleen dat besturen omtrent personeel bepaalde eigen beslissingen kunnen nemen / een eigen beleid kunnen voeren (instroom, doorstroom, verloning...). Individueel personeelsbeleid is een zaak voor het management en niet voor de politiek.

De regels van het lokale rechtspositiebesluit zijn voor iedere medewerker van toepassing en daar kun je niet zomaar van afwijken, ook niet door politieke druk.

Waar we niet blind voor mogen zijn is het belang van de onafhankelijkheid van de ambtenaar. Onafhankelijke medewerkers garanderen lokale dienstverlening. Als je politieke inmenging wilt tegengaan moet je bescherming hebben tegen ontslag. Contractanten werden vaak beschermd door statutaire leidinggevendenden die weerstand kunnen bieden tegen politieke druk.

Lokale besturen moeten tot slot ook alert zijn voor ambtelijke willekeur, aangezien er veel verschil kan zijn tussen leidinggevendenden.

- **Stelling: dat het ene bestuur betere arbeidsvoorwaarden kan bieden dan het naburige bestuur, is een goede zaak in de strijd voor talent.**

Er is een risico dat de rijkere besturen de goede personeelsleden van de kleine, minder gegoede besturen zullen wegkapen. Lokale dienstverlening zou kwaliteitsvol moeten zijn in elk bestuur. Er moet een gelijk speelveld zijn en geen concurrentiestrijd tussen de besturen.

Keuzes voor bepaalde 'belangrijke' functies en diensten zullen na elke verkiezing opnieuw gemaakt worden, want elke legislatuur zal nieuwe accenten willen leggen.

Veel besturen vrezen ervoor dat de centrumsteden goede mensen zullen wegkapen. Ze denken in termen van zelfbehoud en er is een heel andere kijk bij kleinere besturen dan bij de centrumsteden. Een aantal besturen heeft zich verenigd (meestal binnen de regio's) en pleegt overleg om weerwerk te bieden. Ze spreken af om dezelfde beslissingen te nemen, maar stellen vast dat dat niet zo eenvoudig is. De intenties zijn goed, maar leiden niet tot afspraken over de essentiële zaken zoals loon, vergoeding, verloven... Het blijft eerder bij zaken zoals flexibele aanwervingen. De afstemming tussen die besturen verloopt dus niet zo vlot.

Een verschil in loonhuis zal ook geen grote stormloop veroorzaken. Functies die na een professionele functie-weging een loonsverhoging krijgen, zullen vaak complexe en gespecialiseerde functies zijn. Een cultuurfunctionaris uit een grotere gemeente zal veel meer complexe taken hebben dan een cultuurfunctionaris uit een kleine gemeente, waardoor een overstap van een kleine naar een grote gemeente niet zo evident zal zijn.

Binnen het eigen bestuur zijn er ook al verschillen tussen de collega's qua arbeidsvoorwaarden (bijv. aantal dagen verlof) en dat zal nu ook zo zijn voor het loonhuis. De vrijheid die het nieuwe rechtspositiebesluit toelaat, moeten besturen doordacht inzetten en mag niet op willekeur berusten. In de private sector blijft die vrijheid groter en kan men meer op maat verlonen, al zijn ook daar vaak barema's vanuit cao's van toepassing. Men kan dan wel spelen met minima en maxima, maar ook daar is dat niet onbegrensd.

Thema 3: de rol van grote lokale besturen op de arbeidsmarkt

- **Stelling: een fusie van gemeentebesturen zal het gebrek aan bestuurskracht en daardoor ook het personeelstekort opvangen bij het voeren van een modern hr-beleid.**

Een fusie is geen doel op zich, maar een middel om het systeem in zijn totaliteit beter te laten functioneren. Er is nood aan externe bestuurskracht (efficiënter werken, leren onderhandelen) en interne bestuurskracht (nodige capaciteit, specialisatie/kwaliteit en vaardigheden). Fusieren is een werkwoord en eentje van lange adem. Als de overheid grote besturen wil, moet ze daar toch wel dringend werk van beginnen te maken. Er is 1) een gemeenschappelijke visie nodig, we moeten 2) specialisatie creëren na fusie en 3) monitoring organiseren: waar loopt het goed? Je legt de puzzel door 'goestinggesprekken' te houden met personeelsleden en na te gaan wat hun interesses en competenties zijn, om hen dan de best mogelijke functie te geven in de gefuseerde organisatie.

Dé ideale schaal voor een fusie bestaat niet. Hoe groter een organisatie wordt, hoe makkelijker om deskundigen van managers te scheiden. Je kunt ook nieuwe functies creëren. Provincies hebben een schaalvoordeel, en kunnen zo sterke profielen aantrekken, doorgroeimogelijkheden en veel opleidingen bieden, hoewel het voor hen nu wel moeilijker is om mensen aan te trekken door hun onzekere toekomst.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als alternatief voor verplichte fusies zijn suboptimaal omdat er te veel besturen en dus ook te veel werkgevers moeten beslissen.

- **Stelling: een verdere decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid naar lokale besturen is een oplossing voor de arbeidskrapte.**

De VDAB kreeg de opdracht van de Vlaamse Regering om samen te werken met de lokale besturen en dat heeft al resultaten opgeleverd. Er loopt ook een decentraliseringsonderzoek waarvan we de resultaten in 2024 zullen kennen.

We moeten de gezamenlijke arbeidsmarkt analyseren en een aantal acties bedenken om de werkzaamheidsgraad te verhogen. Dat kan bijvoorbeeld voor speciale doelgroepen, zoals Oekraïners. De sterkte van een lokaal bestuur is de nabijheid. Daardoor is er een grotere kennis van de doelgroepen en is een beter doelgroepenbeleid mogelijk. Bij te grote besturen komt die nabijheid al in gevaar.

Een lid van het panel geeft aan dat we veel meer moeten leren vanuit een gedeeld eigenaarschap (elk zijn verantwoordelijkheid opnemen) en dat we vanuit een concrete doelstelling de arbeidsmarkt moeten durven benaderen. Er zijn nog veel niet-beroepsactieve mensen; hoe kunnen we die aan het werk krijgen? Het is niet louter een kwestie van centraliseren en decentraliseren. Beide niveaus (Vlaams en lokaal) hebben elkaar nodig. De VDAB zullen we niet kunnen opheffen. Samen, vanuit gedeeld eigenaarschap, moeten we de uitdaging aangaan om meer participatie te creëren. Decentralisatie is een middel, maar geen doel op zich. De VDAB moet meer en anders samenwerken met de lokale besturen.

Voor de provincies mag de decentralisatie niet te ver gaan. Bij voorkeur werken we niet naar individuele gemeenten, maar naar clusters/samenwerkingsverbanden van gemeenten. Het provinciale niveau is zeer geschikt. De panelleden benadrukken dat er daadwerkelijk krapte is bij lokale besturen; er zijn duizenden vacatures en binnenkort gaan zeer veel mensen met pensioen. Ze vrezen ook dat lokale besturen extra taken zullen toegewezen krijgen zonder dat ze daarvoor bijkomende middelen krijgen.

Stelling: de mogelijkheden rond outsourcing en uitzendarbeid moeten aan banden worden gelegd om te verzekeren dat er op de werkvloer evenwichtige arbeidsvoorwaarden gelden.

De meeste panelleden menen dat outsourcing mogelijk moet blijven, maar je moet de reden (ziekte) aanpakken en niet aan symptoombestrijding doen: lokale besturen moeten zeer veel taken uitoefenen en krijgen er niet genoeg middelen voor. Er is voor die outsourcing een kader nodig en ze moet tijdelijk blijven. Een lokaal bestuur moet (tijdelijk) capaciteit bij kunnen krijgen voor bepaalde projecten, voor dingen waar het intern niemand voor heeft met voldoende kennis van een bepaalde materie. Belangrijk is ook dat die externen hun kennis wel overdragen en dat die kennis niet extern blijft.

Er is een verontrustende trend van draaieurconstructies: personeelsleden die ontslag nemen bij het bestuur, maar daar dan opnieuw starten vanuit een consultancyfirma en daarmee dus veel meer verdienen.

Thema 4: verdere regionalisering van het arbeidsmarktbeleid en prominentere rol van Vlaanderen (rond hr) naar lokale besturen

- **Stelling: kan een Vlaamse wervingsreserve van bepaalde profielen (IT'ers, maatschappelijk werkers, gemeentelijke omgevingsambtenaren) ondersteunend zijn in het lokale aanwervingsbeleid?**

Zo'n reserve kan een goede oplossing zijn om mensen tussen besturen te laten overstappen via interne mobiliteit, maar het tijdelijk insourcen moet beperkt blijven tot bepaalde gespecialiseerde functies. Het kan niet voor de basisdienstverlening en ook niet voor managementfuncties. Het zou alleen mogen in 2de lijn. Anders blijft de kennis in de pool en niet bij het lokale bestuur.

Vlaanderen mag niet denken dat het alles zelf beter kan en alles zelf moet doen. Het is beter de juiste keuzes te maken. Vlaanderen moet inzetten op diverse beleidsopties. Hoe kunnen we bijvoorbeeld gezamenlijk werven en opleiden? Gemeenschappelijke wervingsreserves aanleggen? Aanwervingsvoorwaarden moeten we eventueel herbekijken op Vlaams niveau. Wanneer er op Vlaams niveau regelgeving wordt gemaakt, moeten we altijd de reflex hebben om na te gaan welke impact die regelgeving heeft op de Vlaamse lokale besturen.

De mogelijkheid met het nieuwe RPR-besluit om een eigen loonhuis uit te werken kan een oplossing zijn om knelpuntfuncties in te vullen voor grotere besturen. Voor kleinere besturen moet er ook nog meer ingezet worden op (regio)mobiliteit. Om een debat te voeren over een loonhuis heb je een zekere schaalgrootte nodig.

▸ **Stelling: een verdere regionalisering is nodig om werk te kunnen maken van een eenheidsstatuut.**

Over het algemeen vonden de panelleden een eenheidsstatuut niet nodig. Beide stelsels (statutair en contractueel) hebben hun eigen voordelen. Verschillen kunnen nog worden afgevlakt, maar het is belangrijk dat we daarin de juiste stappen zetten. Kun je arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht anders bepalen per regio? De aanpassingen mogen geen doel op zich zijn.

Jongeren liggen bijvoorbeeld meer wakker van mogelijkheden om sneller in de loopbaan meer te verdienen dan van het verschil in pensioenen tussen statutaire en contractuele aanstelling. Waar ze terechtkomen en of er aan arbeidskwaliteit gewerkt wordt zijn belangrijker factoren.

▸ **Stelling: de verplichte kennis van het Nederlands vormt een barrière in een superdiverse samenleving.**

De panelleden menen dat de lat inderdaad soms te hoog ligt. De gevraagde taalkennis zou meer afgestemd moeten zijn op de in te vullen functie. Taalcoaching op de werkvloer moet meer kansen krijgen. Ze verwijzen naar de private sector waar technologieën worden ingeschakeld om de persoonlijke begeleiding van anderstaligen mogelijk te maken.

6.3.4. Conclusie en aanbevelingen

Om besturen te ondersteunen in hun strijd op de arbeidsmarkt doen we op basis van het debat volgende aanbevelingen:

- De bovenlokale overheden moeten de pensioenfinanciering aanhouden zodat de druk op de personeelskosten beheersbaar blijft en de dienstverlening niet in het gedrang komt.
- De Vlaamse overheid moet de besturen ondersteunen in hun employer branding. Het is belangrijk dat de besturen zich op de markt plaatsen als aantrekkelijke werkgever met als grote troef de public service motivation. Vooral kleine besturen hebben die ondersteuning nodig, want zij hebben vaak de middelen niet om zich bezig te houden met de softes hr.
- Het nieuwe rechtspositiebesluit kan dienen om een modern hr-beleid te voeren en het bestuur als aantrekkelijke werkgever in de markt te zetten. Daarbij kan de Vlaamse overheid blijvend ondersteuning bieden door informatie en goede praktijkvoorbeelden aan te reiken.
- De Vlaamse overheid moet aandacht blijven besteden aan de ondersteuning van het management van besturen. Managers moeten de motivatie en het welzijn van de medewerkers hoog houden gedurende de volledige loopbaan en mogen zich niet laten leiden door politieke willekeur.
- Een fusie is geen doel op zich, maar wel een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot meer bestuurskracht en een deskundiger, flexibeler en aantrekkelijker ambtelijk apparaat. Fusies zijn een middel om publieke dienstverlening beter te doen functioneren.
- Besturen kunnen samenwerken op het vlak van hr om van elkaar te leren. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen een (tijdelijke) oplossing bieden om een bepaalde specialisatie aan te bieden, maar worden door de complexiteit van het multiwerkgeverschap en het kluwen aan regels bij terbeschikkingstellingen niet als ideaal gezien. Ook hier lijkt fusie (en dus 1 werkgever) de aantrekkelijkere optie.
- Bij verdere decentralisering van bevoegdheden moeten de middelen mee verschuiven (Belfort-principe) zodat de ambtelijke capaciteit kan worden opgeschroefd.
- We moeten de resultaten afwachten van het decentraliseringsonderzoek, waarbij het arbeidsmarktbeleid

van de VDAB verschuift naar de lokale besturen, vooraleer we beleidsaanbevelingen kunnen formuleren, maar ook hier mag de decentralisering geen doel op zich zijn. Vanuit gedeeld eigenaarschap kunnen lokale besturen en de VDAB de uitdagingen het best aan. Ook hier is een fusiebeweging aan de orde, want heel wat huidige kleinere besturen kunnen eventuele taken rond arbeidsmarktregie niet aan.

- Ingrijpen in de regelgeving rond uitzendarbeid komt neer op symptoombestrijding. De problemen moeten we bij de bron aanpakken, namelijk meer capaciteit en middelen creëren om de toevloed aan taken aan te kunnen. Een kader voor outsourcing is wel wenselijk.
- Ook insourcen moet tijdelijk blijven en kan niet voor basisdienstverlening en managementfuncties. Er moet veel meer ingezet worden op regiomobiliteit.
- De Vlaamse overheid moet optreden bij melding van draaideurconstructies.
- De Vlaamse regelgever moet veel meer de reflex hebben om de impact van nieuwe regelgeving op lokale en provinciale besturen te meten.
- Een eenheidsstatuut voor statutaire en contractuele personeelsleden is op zich geen vereiste. De ongelijkheid verder uitvlakken wel, maar daarbij moet de eenheid op het vlak van sociale zekerheid bewaard blijven.
- Taalbarrières moeten we opvangen door taalcoaches in te zetten op de werkvloer en dat binnen de marges van een – eventueel te herbekijken – bestuurstaalwet.



Aanbevelingen van ABB

Het ABB schuift volgende werven als prioritair naar voren:

- Het gebrek aan capaciteit, back-up, specialisatie en doorgroeimogelijkheden kan enkel binnen grotere organisaties efficiënt worden opgevangen. Schaalvergroting en fusie zijn geen doel op zich, maar wel een belangrijk middel om de ambtelijke capaciteit van onze lokale besturen op te schroeven. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor de pooling van medewerkers of gezamenlijke werfreserves in het kader van regiomobiliteit zijn suboptimaal.
- De pensioenfinanciering moet voor onze lokale besturen beheersbaar blijven. Dat kan door gerichte tussenkomsten vanuit de federale en/of Vlaamse overheid (zoals nu bij de responsabiliseringsbijdrage) of door structurele ingrepen zoals het samenbrengen van de pensioenstelsels van werknemers en ambtenaren om een bredere basis te bekomen voor de solidarisering.
- ABB pleit, ook op het vlak van personeelsregelgeving, voor regelluwte. Lokale besturen zullen de vrijheidsgraden binnen het nieuwe rechtspositiebesluit de komende bestuursperiode lokaal toepassen. ABB houdt de vinger aan de pols en zet in op ondersteuning en monitoring in functie van beleidsevaluatie. De opstart van een grondige evaluatie van het rechtspositiebesluit kan het best pas op de beleidsagenda komen in 2028.
- De Vlaamse Regering bepleit idealiter bij de federale regering een regionalisering van het vakbondsstatuut.

6.4. Debat over empowerment van lokale bestuurders bij de opvolging van samenwerkingsvormen

6.4.1. Situering

Het Decreet Lokaal Bestuur regelt de intergemeentelijke samenwerkingsvormen (IGSen) als hybride rechtsvormen die diverse doelen, taken en activiteiten kunnen hebben. Zowel publiekrecht als privaatrecht is erop van toepassing. Als 'verlengd lokaal bestuur' dienen ze het gemeentelijk algemeen belang, maar tegelijk ontplooiën ze activiteiten in mededinging met andere marktspelers, zelfs commerciële activiteiten. Er ontstaat zo een spanningsveld tussen algemeen belang en commercieel belang en dat stemt tot nadenken.

Ook de decretale regeling die het aantal mandaten en het presentiegeld in de intergemeentelijke verenigingen begrenst, vraagt om reflectie. Nog belangrijker is beraad over de (gebrekkige) democratische controle en aansturing van de lokale raden op de verzelfstandigde entiteiten waarin hun gemeente of OCMW participeert. Nauw verwant daarmee is het verwerven van inzicht op het effect van de referentieregio's op onder meer (het aantal) samenwerkingsvormen van gemeenten en OCMW's binnen die regio's.



Probleemstelling stakeholdersdebat: hoe kan de overheid adequaat reageren op de hybride aard van intergemeentelijke samenwerkingsvormen om vermenging van publieke en commerciële belangen te voorkomen, terwijl tegelijkertijd democratische controle, transparantie en efficiënte opvolging worden gewaarborgd?

6.4.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat vond plaats op 12 februari 2024. 7 panelleden gingen in debat aan de hand van 4 stellingen. Het publiek kon op de stellingen via Mentimeter reageren.

De sprekers waren prof. dr. Joris Voets (UGent), dr. Isabelle De Coninck (EY)¹⁴, Toon Otten (juridisch directeur IOK¹⁵), Wim Dries (burgemeester Genk), Elke Vastiau (VVSG), Luc Jolie (algemeen directeur Aalter), Johan Bonnier (ondervoorzitter Interafval, algemeen directeur Imog).

Het publiek bestond uit afgevaardigden van diverse intercommunales, van de VVSG, vanuit de consultancy en de advocatuur. Een viertal leden van het team lokale verzelfstandiging en samenwerking namen nota tijdens het debat.

6.4.3. Het stakeholdersdebat

- **Stelling 1: moeten we de hybriditeit van intergemeentelijke samenwerking (overheid/ondernemer) regelgevend aanpakken? Dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen zijn als overheid (verlengd lokaal bestuur) ook actief als een marktspeler met commerciële en industriële activiteiten. Moet de Vlaamse Regering die tweeslachtigheid verhelpen?**

De sprekers zijn het eens dat het antwoord op de vraag genuanceerd is. Commerciële activiteiten ontstaan meestal spontaan, bijvoorbeeld in het geval van een afvalintercommunale die de restenergie die vrijkomt bij afvalverbranding aanwendt voor de productie van elektriciteit.

Het is onvermijdelijk en opportuun dat intergemeentelijke verenigingen bepaalde commerciële activiteiten opnemen. Zo is het van wezenlijk belang dat een strategische sector als de nutssector, waarin het uitgebreide netwerk van filialen van DNB's¹⁶ commercieel actief is, in handen blijft van de gemeenten.

Het panel is het eens dat een IGS beide functies kan combineren. Hoewel het juridisch “goed klinkt” om bij een IGS zuiver het algemeen belang na te streven, is het in de praktijk vaak onmogelijk om dat zonder commerciële activiteiten te doen. Dat is ook het gevolg van de initiatieven die de gemeenten nemen. Het belangrijkste is wat de finaliteit is van de activiteiten die de IGS uitvoert. De commerciële activiteiten mogen nooit het startpunt of de doelstelling van de IGS zijn. De dienstverlening aan de burgers moet centraal staan. Anderzijds kan het niet de bedoeling zijn dat IGS'en alleen taken mogen uitvoeren waar commerciële spelers wegens gebrek aan rendement niet in geïnteresseerd zijn. Als een goed functionerende IGS renderende activiteiten heeft en de winst gebruikt om bijvoorbeeld belastingen te betalen, dan mag dat geen probleem zijn. Er moeten wel grenzen zijn aan de mogelijkheden om commerciële activiteiten uit te voeren.

We mogen niet uit het oog verliezen dat gemeenten via hun samenwerkingsvormen zorgen voor een publieke verankering van dienstverlening, bijvoorbeeld op het vlak van data, informatica en het ontwikkelen van kmo-zones. Die diensten worden zo op een democratische manier georganiseerd. De samenwerking zorgt bovendien voor de nodige schaalgrootte. Als gemeenten een aankoopcentrale onderbrengen in een intergemeentelijke vereniging, dan is dat nog geen commerciële activiteit – aangezien de aankoopcentrale zelf geen marktspeler is,

¹⁴ EY werkte mee aan de thema-audit van Audit Vlaanderen over de opvolging van de samenwerkingsvormen en de verbonden entiteiten.

¹⁵ Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen

¹⁶ Distributienetbeheerders

maar als een intermediair functioneert. In 3de instantie vullen die intergemeentelijke verenigingen maatschappelijk gaten in (private) dienstverlening op. Zo rekent men op de gemeenten om het tekort aan bankautomaten aan te vullen. Zelfvoorzienend werken via commerciële activiteiten is niet per definitie onwenselijk. Het filialiseren van de commerciële activiteiten is niet in elk geval af te raden. Intergemeentelijke verenigingen moeten vanuit hun rol van openbare dienstverstrekkers marktcorrigerend kunnen optreden in het belang van de burgers.

Het winstoogmerk mag wel nooit het uitgangspunt worden van de intergemeentelijke samenwerking. De hamvraag voor toetsing is of die commerciële activiteiten verzoenbaar zijn met de doelstellingen van de vereniging en met het gemeentelijk belang. Die grenzen verdienen een duidelijke afbakening, ook al is dat juridisch moeilijk te kwalificeren. Dat IGS'en geen handelskarakter mogen hebben, is uit het decreet geschrapt.

Het panel beveelt aan om de principes van de Europese inhouse doctrine (*public procurement*) in het organieke kader voor de intergemeentelijke samenwerking in te schrijven. Zo worden die verenigingen zuiver in het onderscheid tussen overheid en marktspeler. Dat maakt duidelijk dat de IGS zich niet op de markt begeeft, maar actief blijft binnen het eigen ledenbestand. Het creëert ook een zuivere verantwoording voor een a-priorivrijstelling van de btw-plicht voor de dienstverlenende verenigingen. Die principes moeten uitsluiten dat er een inbreng is van privaat kapitaal. Op die manier worden 3 rechtsvormen met rechtspersoonlijkheid zuiver (de PV, de DV en de OV¹⁷). De 5de vorm, de OV met private deelname, valt buiten dat kader.

Tot slot pleit het panel voor de versterking van het aandeelhouderschap van gemeenten in intergemeentelijke samenwerkingsvormen.

► **Stelling 2: de gemeenteraad volgt de activiteiten/beslissingen van zijn intergemeentelijke samenwerkingsvormen onvoldoende op. Ontstaat daardoor geen gebrek aan democratische controle?**

Het panel stelt unaniem dat er in onze gemeenten onvoldoende opvolging is van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Toch is het noodzakelijk om effectieve opvolging in te bedden in de organisatie van de lokale besturen en moeten de IGS'en in voldoende transparantie voorzien. Maar wat houdt die opvolging in?

Zeker belangrijke projecten in intergemeentelijke samenwerkingsvormen, zoals investeringen in kritieke infrastructuur, vereisen een hoge mate van opvolging. We kunnen niet veronderstellen dat gemeenteraadsleden de nodige expertise hebben om die taak te kunnen uitvoeren. Daarvoor zijn slagkrachtige entiteiten nodig, zoals Audit Vlaanderen en ABB, die sensibiliserend werken en die gemeenteraadsleden daadwerkelijk ondersteunen in die taak. Verder kunnen gemeenten in lerende netwerken hun good practices rond inventarisatie, opvolging en evaluatie van de samenwerkingsvormen delen.

Verskillende panelleden zien een verbetering van het statuut van gemeenteraadsleden als een deel van de oplossing (zie verder). Effectieve opvolging is een uitdagende taak waar een gemeenteraadslid tijd voor moet krijgen en (technische) kennis voor moet verwerven. Die geïnvesteerde tijd verantwoordt een aangepaste vergoeding. Daarnaast moeten raadsleden tijdig alle informatie krijgen en beschikken over een aanspreekpunt voor vragen. Ten slotte is het aangewezen dat de raadsleden hun prioriteiten stellen bij de opvolging. Er zijn samenwerkingsvormen die om meer opvolging vragen dan andere, gelet op mogelijke risico's voor het bestuur of op de vorm van dienstverlening voor de burger.

De gemeentelijke administratie speelt een belangrijke rol bij de ondersteuning van raadsleden. Dat impliceert dat de administratie moet kunnen werken voor alle gemeenteraadsleden en het vereist ook een versterking van de gemeentelijke administratie. Het is ook belangrijk om het potentieel van de regionale bestuurscomités als informatiebronnen voor de gemeenten te benadrukken. In de schoot van die comités wordt de plaatselijke situatie besproken.

Er zijn heel wat opvolgingsmogelijkheden voor raadsleden die ze in de praktijk weinig gebruiken, zo blijkt uit de analyse van Audit Vlaanderen. De bestaande mogelijkheden moeten vooral aan bekendheid winnen en toegepast worden.

¹⁷ PV = projectvereniging, DV = dienstverlenende vereniging, OV = opdrachthoudende vereniging

Cruciaal is nog welke gemeenteraadsleden afgevaardigd worden als mandataris in de organen van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Daarbij zou de verdeling van de mandaten over de politieke strekkingen niet mogen doorwegen, wel de competenties en de interesses van de mogelijk af te vaardigen mandatarissen. Het zou een meerwaarde zijn voor gemeenten als alle verbonden rechtspersonen op dezelfde manier aan hen rapporteren. Nu gebeurt die rapportering vaak ad hoc en doet elke entiteit dat verschillend. Voor een IGS is het ook nuttig als elke gemeente dezelfde info op dezelfde manier opvraagt. We moeten daarom naar manieren zoeken om de rapportering te stroomlijnen, bijvoorbeeld door normen voor datastromen op te leggen.

Het online beschikbaar maken van een databank met de sleuteldata van de IGS levert een interessant middel op voor analyse en onderzoek, maar is onvoldoende om het verschil te maken op het vlak van de prioriteit die de opvolging van de IGS krijgt. We zouden een onderscheid kunnen maken tussen een IGS waarin gemeenten voor het dividend participeren en een IGS die louter opgezet is om een intergemeentelijke dienstverlening op poten te zetten. Tot slot mogen we niet vergeten dat Vlaanderen naast de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen van gemeenten en OCMW's vervat in het Decreet Lokaal Bestuur nog talrijke sectorale vormen van interbestuurlijke samenwerking en gebiedsomschrijvingen kent. Er ontstaan continu nieuwe structuren. Een globaal overzicht van al die verbanden, inclusief hulpverlenings- en politiezones zou een nuttige tool zijn voor de lokale besturen, al zou dat een wel erg lijvig en moeilijk op te volgen overzicht worden.

- **Stelling 3: de bestuurlijke drukte is een belangrijk aandachtspunt. De Vlaamse Regering heeft een significante stap gezet door referentiezones vast te leggen, waarbinnen IGS'en hun werkingsgebied moeten inbedden. Kan de regiovorming leiden tot een vermindering van het aantal IGS'en per regio?**

Het Mentimeterstandpunt van het publiek is grotendeels negatief (22% voor, 78% tegen).

De panelleden zijn van mening dat de regiovorming niet zal leiden tot een significante vermindering van het aantal intergemeentelijke samenwerkingsvormen. De regiovorming kan leiden tot een lichte vereenvoudiging van de bestuurlijke drukte op het vlak van de interbestuurlijke samenwerking, maar er is geen rechtstreekse causaliteit. Het panel merkt op dat er ook transitiekosten gemoeid zijn met het wijzigen van de werkingsgebieden van IGS'en.

Er is geen causaal verband tussen regioconformiteit nastreven en de afname van het aantal IGS'en. We moeten kijken naar de finaliteit van de aanpassingen. Het eindresultaat dient te leiden tot samenwerkingsvormen die op een logische en efficiënte schaal georganiseerd zijn. Een ondersteuning vanuit Vlaanderen kan daarbij wenselijk zijn.

Het panel benadrukt dat de impact van de aanpassing aan de regiovorming op de dagelijkse werking van organisaties niet te onderschatten is. Eerdere gemeentefusies, bijvoorbeeld Aalter-Knesselare, hebben het aantal IGS'en maar in zeer beperkte mate doen afnemen. De panelleden plaatsen ook kanttekeningen bij de indeling van de regio's, met een sterk verschillend aantal gemeenten per regio.

De toetredingen en uittredingen van gemeenten zijn bovendien niet zo evident, gelet op de lopende financiële engagementen en het bestaande sociaal passief. Eenvoudigere structuren hebben dan wel hun voordeel, maar er is een reden voor de huidige complexiteit. Door de vele uitzonderingen op de regiovorming bouw je de complexiteit niet af. De regelgeving is nog recent, dus er is nog tijd om zich aan te passen.

Het panel wijst er ook op dat het aantal IGS'en mogelijk zelfs zal toenemen, gelet op de uitdagingen van gemeenten. Als gevolg van de lopende en de toekomstige fusietrajecten zullen aan de intergemeentelijke samenwerkingsvormen minder, maar grotere deelnemende gemeenten participeren. Om tegemoet te komen aan de juiste schaal voor een bepaalde taak stelt het panel voor om subregio's in het Regiodecreet in te schrijven.

Terwijl het landschap van de IGS'en met 185 entiteiten nog redelijk overzichtelijk is, kun je dat niet zeggen over het geheel van hun afgeleide structuren. Het landschap waarin zij actief zijn, wordt zowel geregeld door federale als door Vlaamse regelgeving. Een goed voorbeeld daarvan is de energiesector, die vertrekt vanuit een lokale inbedding, op een bovenlokale en zelfs Vlaamse schaal opereert en uiteindelijk zeer sterk Europees verweven

is. Ook de internationale aanwezigheid van bepaalde spelers is vanuit een marktlogica te verantwoorden. De transparantie van die structuren kan beter, zeker gezien de sterke kapitaalnod en de toenemende participaties van (private) financiers. Daarbij is het van belang dat het publieke eigenaarschap volledig in handen is van de lokale besturen. Het is zaak om dat transparanter te maken en om de federale en de Vlaamse regelgeving op elkaar af te stemmen.

► **Stelling 4: De Vlaamse Regering moet de regels over de governance van de intergemeentelijke samenwerkingsvormen veranderen.**

Het Decreet Lokaal Bestuur legt bepaalde beperkingen op aan de governance van de IGS. Moeten we voor de goede opvolging van de werking en/of beslissingen van de IGS door de gemeente en voor het 'goede bestuur' van de IGS, de volgende beperkingen opheffen?

- de beperking van het aantal leden van de raad van bestuur tot maximaal 15
- het verbod om een directiecomité op te richten
- het verbod op presentiegelden voor regionale bestuurscomités.

De beperking tot 15 bestuursleden ziet het panel als streng en soms disfunctioneel. Dat bleek ook uit het onderzoeksrapport dat het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing opleverde in 2022. Het feit dat niet iedere deelnemer rechtstreeks is vertegenwoordigd en het gevoel dat "een klein clubje" alles beslist doet afbreuk aan de betrokkenheid bij de deelnemers aan de vereniging. Dat is volgens de gemeenten niet bevorderlijk voor de sturing van een IGS.

Het panel suggereert dat presentiegelden voor de regionale bestuurscomités de betrokkenheid zouden kunnen vergroten om zo de doorstroming van informatie naar de gemeentebesturen te verbeteren. Dat ligt maatschappelijk en politiek gevoelig.

De perceptie over vergoedingen van politici is negatief. Om dat te weerleggen zijn er 2 mogelijkheden:

1. geen of minder vergoeding
2. aantonen dat ze werken voor de vergoeding. Hoe kunnen we uitleggen wat er tegenover staat?

Het bijkomend vergoeden van objectief zwaardere functies die boven op het mandaat van een gemeenteraadslid komen, is volgens het panel te verantwoorden. We hoeven niet alles te vergoeden, maar zwaardere taken verdienen wel een passende vergoeding, al is het praktisch vaak moeilijk om functies te wegen.

Tot slot oppert het panel de optie om een directiecomité in het leven te roepen om het dagelijkse beheer te versterken.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de fusie van gemeenten voor een vermindering van het aantal mandaten per gemeente en dus ook voor een afname van de presentiegelden per IGS zal zorgen.

6.4.4. Conclusie en aanbevelingen

Conclusies uit het debat

Commerciële activiteiten van intergemeentelijke samenwerkingsvormen zijn toegestaan op voorwaarde dat ze passen in de zuiver geformuleerde doelstellingen van de vereniging en binnen de krijtlijnen van het algemeen en gemeentelijk belang. Het hybride karakter van de IGS is onvermijdelijk. De toenemende filialisering op het terrein en transparantie vormen een aandachtspunt.

Eventueel kunnen we de principes van de Europese inhouse regeling in het Decreet Lokaal Bestuur opnemen: intergemeentelijke samenwerkingsvormen zijn geen marktspelers als zij het leeuwenaandeel van hun activiteiten uitsluitend voor de eigen leden presteren; hun commerciële activiteiten perken we in door de inbreng van privaat kapitaal te verbieden en op het vlak van governance moeten deelnemende gemeenten controle kunnen uitoefenen op de bestuursorganen van de samenwerking, zoals zij dat kunnen doen voor de eigen gemeentediensten. Het vertrouwen van de raadsleden in de werking van de IGS is groot, ondanks de schandaalsfeer die in 2017 de

kop opstak naar aanleiding van de Publifin-affaire in Wallonië. Ze stellen wel vast dat de gemeenteraadsleden doorgaans niet over de nodige techniciteit, professionalisering, kennis en tijd beschikken voor een gedegen opvolging. Dat kan maar ten dele verbeteren door het statuut van het gemeenteraadslid op het vlak van vergoeding en politiek verlof te versterken. Inspanningen voor opvolging zullen er pas komen als een raadslid de louter gemeentelijke dossiers niet sowieso als belangrijker inschat. Het IGS-landschap is heterogeen. Het is aan de gemeente om te beslissen welke entiteiten een actieve opvolging vragen en welke een eerder marginale controle. Er is een taak weggelegd voor de gemeentelijke administratie om alle raadsleden te ondersteunen bij de opvolging van IGS'en. Dat kunnen we beter niet overlaten aan een raadsgriffier, gelet op de omvang van de taak. We moeten er namelijk rekening mee houden dat de gemeenteraad niet alleen te maken krijgt met intergemeentelijke samenwerkingsvormen als vermeld in het DLB, maar ook met tal van bovengemeentelijke tussenstructuren, gerelateerd aan sectorale bevoegdheden, zoals vervoerregio's, zorgraden, politiezones, hulpverleningszones, landschapsparken, eerstelijnszones...

Verder is er een rol weggelegd voor Audit Vlaanderen en het Agentschap Binnenlands Bestuur om de gemeenten te ondersteunen met best practices voor de inventarisatie, opvolging, evaluatie, en afwegingskaders voor verzelfstandiging. Die handvatten doen benutten, is een andere zaak.

Er is geen rechtstreeks causaal verband tussen de recente regiovorming en het aantal intergemeentelijke samenwerkingsvormen. De regio's hebben wel het potentieel voor een toekomstige verdere integratie van verschillende samenwerkingsvormen. Intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking zullen het voorwerp worden van het overleg op het niveau van de regio en daaruit zouden rationalisering kunnen voortvloeien. Verder zullen gemeenten als resultaat van het overleg nieuwe intergemeentelijke samenwerkingsvormen oprichten in eenzelfde regio, om samen het hoofd te bieden aan de nieuwe uitdagingen van de regio. Als gevolg van de lopende en de toekomstige fusietrajecten zullen in de intergemeentelijke samenwerkingsvormen en minder, maar grotere gemeenten deelnemen.

Ten slotte blijkt uit het debat dat het panel voorstander is van een herziening van de beperkingen aan de bestuursorganen, de mandaten en presentiegelden die doorgevoerd zijn door het DLB.

Hoewel de beperking tot 15 deelnemers van de raad van bestuur van een IGS zijn merites heeft en geleid heeft tot slagkrachtigere raden van bestuur, heeft die beperking nadelen op het terrein. In 1ste instantie zijn de gemeenten die niet rechtstreeks vertegenwoordigd zijn in de raad van bestuur daardoor nog minder betrokken. Ten 2de belemmert de beperking de aanstelling van onafhankelijke bestuurders, omdat er daardoor nog minder mandaten zouden overblijven voor gemeentelijke bestuurders.

Verder pleit het panel voor de herinvoering van de presentiegelden voor de leden van de regionale bestuurscomités. Want voor de opvolging van IGS'en, met kennis van zaken, zijn die bestuurscomités als antennes voor de gemeente om de gevolgen voor de gemeente en haar directe omgeving in te schatten. Ze dienen op die manier als klankbord tussen de gemeente en de IGS.



Aanbevelingen van ABB

Winstoogmerk mag niet het uitgangspunt zijn van intergemeentelijke samenwerking. We onderzoeken of een doorvertaling van de principes van de Europese inhouse doctrine (public procurement) in het DLB daarover meer duidelijkheid en rechtszekerheid kan bieden.

De opvolging van de IGS'en kunnen we beter inbedden in de gemeentelijke organisatie. Voor de opvolging van de IGS'en moeten alle gemeenteraadsleden maximale ondersteuning krijgen van de gemeentelijke administratie. Daarnaast is er een taak weggelegd voor de Vlaamse overheid om gemeenten te sensibiliseren en te ondersteunen met best practices en instrumenten voor opvolging, evaluatie, inventarisatie en afwegingskaders. Ook gemeenten kunnen elkaar daarin ondersteunen door good practices uit te wisselen en lerende netwerken op te zetten. Het is aan de IGS om helder naar de gemeentebesturen te rapporteren. Bij de aanduiding door de gemeenteraad van vertegenwoordigers in de bestuursorganen van de intergemeentelijke verenigingen zijn de

competenties, de interesse en de motivatie van de personen die voor dat mandaat in aanmerking komen belangrijk. Verder moet de Vlaamse Regering een aangepast opleidingsaanbod laten uitwerken voor de raadsleden, liefst in samenwerking met de betrokken IGS.

Heel wat IGS'en krijgen te maken met verschillende regelgeving op diverse niveaus en vanuit verschillende sectoren. Het is zaak om ofwel autonome bevoegdheidspakketten te creëren zodat de bevoegdheid in 1 hand zit, ofwel die verschillende regelgevingen beter op elkaar af te stemmen. Verder moet de Vlaamse Regering meer transparantie brengen in het landschap van de gemeentelijke en de intergemeentelijke participaties in allereerste hande rechtspersonen.

Het aantal mandatarissen in IGS'en, de beperking tot 15 bestuursleden en het gevoel daardoor van beperkte betrokkenheid kunnen we aanpakken door een schaalvergroting van onze gemeentebesturen. Voor intergemeentelijke samenwerkingsvormen waaraan veel gemeenten blijven deelnemen, onderzoeken we hoe we de democratische legitimiteit nog kunnen vergroten gelet op de beperking tot 15 bestuursleden in de raad van bestuur.

Los van bovenstaande suggesties pleit ABB voor regelluwte en dus niet voor een grote hervormingsoefening voor de intergemeentelijke samenwerking. Het is duidelijk dat de stakeholders het huidige organieke kader, los van enkele kleinere optimalisaties, als flexibel en toepasbaar ervaren.

6.5. Debat over de versterking van de lokale democratie en de relatie bestuur-burger via digitale tools

6.5.1. Situering

De gemeenteraad, als spil van de lokale democratie, moet zijn rol volledig kunnen vervullen. Hij moet representatief zijn voor de bevolking, strategisch beleid moet er prominent aan bod komen en het democratische spel tussen meerderheid en oppositie moet er fungeren als kwaliteitstoets voor het lokale beleid.

Verschiedene factoren zetten die rollen van de gemeenteraad onder druk. Uitvoerende organen krijgen meer ambtelijke ondersteuning waardoor ze een informatievoorsprong hebben. Sterke partijdiscipline en de overheersing van het uitvoerende orgaan beperken de onafhankelijkheid van de gemeenteraadsleden. Het huidige raadslidstatuut blijkt onaantrekkelijk en het vertrouwen van burgers in lokale besturen daalt.

Er is een maatschappelijke roep om meer transparantie en een betere communicatie. Met de recente wijzigingen van het Decreet Lokaal Bestuur van december 2017 zijn al stappen genomen, zoals de verbetering van het raadslidstatuut en de invoering van constructieve moties van wantrouwen. Toch is verdere versterking cruciaal, vooral gezien de toenemende complexiteit en transversaliteit van taken en opdrachten bij de gemeenten. De versterking van de gemeenteraad is essentieel om degelijke raadsleden aan te trekken en te behouden, de bestuurskracht te vergroten en de kwaliteit van besluitvorming te verbeteren.

Probleemstelling stakeholdersdebat: hoe kunnen we de rol van de gemeenteraad als spil van de lokale democratie versterken, gezien de toenemende complexiteit van gemeentelijke taken, met bijzondere aandacht voor het verbeteren van het raadslidstatuut en het bevorderen van transparantie en communicatie?

i

6.5.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat 'Versterking lokale democratie, rol gemeenteraad, statuut mandataris, relatie burger/bestuur via digitale tools' vond plaats op 12 februari 2024.

Het panel kreeg tijdens het debat 3 stellingen voorgelegd.

Het publiek bestond uit circa 30 medewerkers van lokale besturen¹⁸, medewerkers van het Agentschap Binnenlands Bestuur, lokale politici van Gent en andere betrokkenen¹⁹. Via een Mentimeter bevroegen we het publiek over de geponeerde stellingen.

Het panel bestond uit: prof. dr. Sofie Hennau (UHasselt), prof. dr. Tom Verhelst (UGent), Marian Verbeek (stafmedewerker bij VVSG), Christophe Peeters (voorzitter gemeenteraad Gent) en Carlo Daelman (algemeen directeur Kortrijk).

Het debat handelde over de volgende stellingen:

- De voorzitter van de gemeenteraad staat onvoldoende sterk om zijn mandaat neutraal uit te oefenen. We moeten het statuut herbekijken. Om als neutrale voorzitter te fungeren is een cumulverbod met een uitvoerend mandaat nodig.
- Er zijn te veel gemeenteraadsleden. Een vermindering van het aantal raadsleden dringt zich op in combinatie met een versterking van het statuut (ondersteuning en verloning).
- We versterken de lokale democratie door besluiten van lokale besturen openbaar te maken.

6.5.3. Het stakeholdersdebat

- **Stelling 1: de voorzitter van de gemeenteraad staat onvoldoende sterk om zijn mandaat neutraal uit te oefenen. We moeten het statuut herbekijken. Om als neutrale voorzitter te fungeren is een cumulverbod met een uitvoerend mandaat nodig.**

Uit de publiekspeiling blijkt dat het publiek overwegend van mening is dat het momenteel afhankelijk is van diverse lokale factoren of de voorzitter een statuut heeft dat hem/haar toelaat het mandaat naar behoren uit te oefenen. De overgrote meerderheid van het publiek is daarnaast van mening dat er een cumulverbod moet komen voor het mandaat van gemeenteraadsvoorzitter met de uitvoerende mandaten van schep en burgemeester.

De panelleden zijn het er unaniem over eens dat het huidige statuut van de gemeenteraadsvoorzitter ontoereikend is om een doeltreffende uitoefening van het mandaat te garanderen. Sommige panelleden merken op dat de gemeenteraadsvoorzitters belast zijn met een uitgebreid takenpakket dat veel breder gaat dan het louter voorzitten van de raadsvergaderingen. De voorzitter is betrokken bij de voorbereiding van de gemeenteraad, moet de zitting in goede banen leiden en waar nodig de orde handhaven, staat mee in voor de opvolging van de notulen en het verslag na de zitting, heeft in bepaalde besturen ook een functie in de deontologische commissie, moet voeling houden met de raadsleden en fractievoorzitters, moet contacten onderhouden met burgers en betrokkenen en dergelijke meer.

De panelleden zijn het erover eens dat gemeenteraadsvoorzitters vaak over onvoldoende tijd, middelen en/of ondersteuning beschikken. Ze zijn allen voorstander van een uitbreiding van de inhoudelijke en administratieve ondersteuning van de gemeenteraadsvoorzitter. Bepaalde panelleden zijn daarbij voorstander van een ondersteuning door een raadsgrieffier (naar het Nederlandse model), andere panelleden zijn eerder voorstander om de al bestaande ondersteunende diensten in te schakelen. De vorm van de ondersteuning zal in de praktijk vaak afhankelijk zijn van de grootte en de organisatie van de betrokken gemeente. Hoe we dat concreet moeten invullen, zal dus verschillen van gemeente tot gemeente. Die vrijheidsgraden moeten er zijn.

De panelleden zijn allen voorstander van een cumulverbod tussen het mandaat van raadsvoorzitter enerzijds en het uitvoerend mandaat van schep en burgemeester anderzijds. In de praktijk is het op die manier mogelijk om de controlerende rol van de gemeenteraad ten aanzien van het schepencollege te versterken. In vele gemeenteraden neemt een mandataris die geen schep- of burgemeestersmandaat uitoefent het voorzittersmandaat ook al op. Een voorzitter zonder uitvoerend mandaat kan een grotere onpartijdigheid aan de dag leggen en dus ook verder gaan in de uitoefening van die rol. Bovendien zou een cumulverbod ook bijdragen tot een beter imago van de gemeenteraad.

¹⁸ Kortrijk, Gent en Ronse

¹⁹ UGent, KU Leuven, UHasselt, VVSG en een medewerker van viceminister-president Gwendolyn Rutten

Voor enkele panelleden kunnen we daarin nog verder gaan door een duaal systeem in te voeren waarbij het schepencollege geen deel uitmaakt van de raad (zoals dat in Nederland ook het geval is).

De panelleden zijn het erover eens dat de eventuele invoering van een cumulverbod niet wegneemt dat een verbetering van het statuut en de ondersteuning van de gemeenteraadsvoorzitter nodig zijn.

- **Stelling 2: er zijn te veel gemeenteraadsleden. Een vermindering van het aantal raadsleden dringt zich op in combinatie met een versterking van het statuut (ondersteuning en verloning).**

Via mentimeter geeft de overgrote meerderheid van het publiek aan dat er een aanpassing nodig is van het huidige statuut van de gemeenteraadsleden. Een meerderheid van het publiek is ook van mening dat er te veel raadsleden zijn.

De panelleden zijn het erover eens dat een versterking van het statuut zich steeds meer opdringt. De complexiteit van de gemeenteraadsdossiers is over de jaren heen toegenomen waardoor het takenpakket van de raadsleden steeds complexer, omvangrijker en tijdsintensiever is geworden. Vele raadsleden kampen met tijdsgebrek, onvoldoende inhoudelijke en/of administratieve ondersteuning en de moeilijkheid om hun mandaat te combineren met hun gezinsleven en hun professionele carrière. Een verbetering van het statuut is nodig zodat de raadsleden hun taak naar behoren kunnen uitoefenen.

De panelleden merken op dat raadsleden vaak geëngageerde en gemotiveerde personen zijn die hun bestuur, medeburgers, lokale verenigingen etc. verder willen helpen. Om dat engagement te kunnen volhouden is een goed statuut nodig.

Een wijziging van het statuut van de raadsleden zou het aantrekkelijker moeten maken voor burgers om toch deel te nemen aan de lokale politiek. Sofie Hennau reageert dat het vandaag moeilijk is om mensen te mobiliseren. Het statuut en de ondersteuning zijn volgens haar geen zaken die per se bepalen of iemand op een lijst wil gaan staan, maar die wel een belangrijke impact hebben zodra iemand raadslid is om het mandaat goed te kunnen vervullen. Mogelijk opties zijn een hogere vergoeding, een bepaalde vorm van verloning of een andere regeling die de raadsleden toelaat om meer tijd vrij te maken en het eventueel mogelijk maakt om de raadszittingen overdag te organiseren. Sommige panelleden vragen een aangepast totaalpakket. Raadsleden moeten de mogelijkheid krijgen om ruimte te creëren voor de uitoefening van hun mandaat.

Verschillende panelleden benadrukken daarnaast dat vooral meer tijd en een betere ondersteuning van de raadsleden noodzakelijk zijn. Raadsleden zouden ook beter opgeleid moeten worden. De versterking van de raadsleden is een collectieve verantwoordelijkheid. Het is de verantwoordelijkheid van eenieder om de raadsleden te informeren.

Over de vraag hoe we de raadsleden concreet zouden moeten ondersteunen, lopen de meningen uiteen. Sommige panelleden pleiten voor de ondersteuning door een raadsgriffier (naar Nederlands model). Raadsgriffiers geven technische ondersteuning, sparren met de raadsleden, geven opleidingen, onderhouden contacten, bewaken het goede verloop van administratieve processen en procedures, fungeren als collectief geheugen van de raad en dergelijke meer. De griffier maakt geen onderscheid tussen meerderheid en oppositie. Dat zou ook in Vlaanderen een verbetering kunnen opleveren.

Andere panelleden verwijzen naar het systeem van de stad Gent, waar ze een administratieve dienst hebben die de raad en het college ondersteunt. De gemeenteraadsvoorzitter heeft ook een politieke medewerker. Daarnaast is er een stevige ondersteuning van de fracties.

Ook over het aantal gemeenteraadsleden lopen de meningen uiteen. In bepaalde gevallen zijn minder raadsleden mogelijk, maar dat mag geen algemene stelregel zijn. We moeten onder meer kijken naar het aantal uitvoerende mandatarissen en de verhouding tussen het aantal raadsleden en het aantal uitvoerende mandatarissen.

Hoe minder raadsleden er zijn, hoe hoger de kiesdrempel de facto zal komen te liggen. We mogen de democratische drempel niet te hoog leggen. Het panel wijst ook op het belang van representativiteit.

De sprekers zijn het er wel over eens dat een inperking van het aantal schepenen mogelijk is.

▸ **Stelling 3: we versterken de lokale democratie door besluiten van lokale besturen openbaar te maken.**

Uit de publiekspeiling blijkt dat het publiek grotendeels van mening is dat burgers zich meer betrokken zullen voelen bij het lokale beleid wanneer zij op maat geïnformeerd zijn. Het publiek is verdeeld over de vraag of besturen open data uit besluiten kunnen hergebruiken wanneer ze de burger informeren.

De panelleden zijn allen voorstander van een goede informatiedoorstroming naar de burgers. De wijze waarop en welke informatie doorstroomt is wel relevant. De sprekers pleiten er allen voor dat het op een toegankelijke manier moet gebeuren, begrijpelijk en op maat van de burger.

Over het openbaar maken van besluiten merken ze op dat burgers bestoken met besluiten niet het gewenste effect zal hebben. Op zich zijn open data een goede zaak en bruikbaar voor professionelen, maar de burger kunnen we beter informeren via nieuwsbrieven, brochures etc. in begrijpelijke, toegankelijke taal. Het ambtelijke/juridische jargon in besluiten is voor burgers moeilijk te begrijpen. De raadsleden kunnen bij de ontsluiting van informatie een belangrijke rol spelen (*government by walking around*). Het is belangrijk 'op maat' te informeren en afgestemd op de verschillende doelgroepen binnen de samenleving om zoveel mogelijk personen te bereiken. Het is evenmin noodzakelijk om de ontwerpbesluiten van de gemeenteraad voor de zitting te publiceren. Als ontwerpbesluiten tijdens de zitting een andere invulling krijgen, kan het onderscheid tussen ontwerpbesluit en definitief besluit onduidelijk zijn voor de burger. Het is beter om eventueel via de website over de inhoud, maar niet het ontwerpbesluit zelf, op voorhand te communiceren. Zo kunnen burgers op voorhand oordelen of het onderwerp hen aanbelangt of interesseert.

Enkele panelleden merken op dat er op zich niets mis is met de klassieke communicatie en de rol van gemeenteraadsleden als vertalers van het lokale beleid. Bij automatisering van de informatiedoorstroming rijst de vraag wie bepaalt wat er gecommuniceerd wordt en aan wie. Dat houdt risico's in. Het is wellicht belangrijk om zo ruim mogelijk te communiceren.

Samenvattend besluiten de panelleden dat communicatie op maat van de burger belangrijk is. Het moet mogelijk zijn om alle kanalen in te zetten om een zo groot mogelijk publiek te bereiken, ongeacht of die kanalen al dan niet al gebruik kunnen maken van de *linked open data*-technologie.

6.5.4. Conclusie en aanbevelingen

Conclusies uit het debat

Conclusies over het statuut van de gemeenteraadsvoorzitter:

- Het huidige statuut van gemeenteraadsvoorzitter is ontoereikend, biedt onvoldoende tijd, middelen en/of ondersteuning om een doeltreffende uitoefening van het mandaat te garanderen.
- Alle panelleden pleiten voor een uitbreiding van de inhoudelijke ondersteuning van de gemeenteraadsvoorzitter. Sommige panelleden zijn voorstander van ondersteuning door een raadsgriffier (naar het Nederlandse model), andere panelleden prefereren meer ondersteuning van de aanwezige ondersteunende diensten.
- De panelleden zijn allen voorstander van een cumulverbod tussen het mandaat van raadsvoorzitter en het mandaat van schepenen of burgemeester.

Conclusies over het statuut van de raadsleden:

- De panelleden zijn het erover eens dat een versterking van het statuut van gemeenteraadslid zich steeds meer opdringt. Een verbetering van het statuut is nodig zodat de raadsleden hun taak naar behoren en met blijvend engagement kunnen uitoefenen.
- Over de manier waarop we dat statuut moeten aanpassen, doet het panel geen sluitende uitspraken, maar de consensus is wel dat voornamelijk meer tijd en betere ondersteuning cruciaal zijn en dat een hogere vergoeding voor raadsleden niet de allesomvattende oplossing is.
- De sprekers zijn het erover eens dat een inperking van het aantal schepenen mogelijk is.
- Een vermindering van het aantal raadsleden is slechts wenselijk in bepaalde gevallen, het kan geen algemene stelregel zijn. We moeten onder meer rekening houden met representatie, de democratische drempel etc.
- Conclusies over het openbaar maken van besluiten van lokale besturen:
 - De panelleden zijn allen voorstander van een goede informatiedoorstroming naar de burgers. Dat zal zorgen voor meer betrokkenheid bij het lokale beleid. De wijze waarop informatie doorstroomt en welke informatie doorstroomt, is evenwel relevant. Ze pleiten voor toegankelijke communicatie, begrijpelijk en op maat van de burger. In dat kader zien ze ook de voordelen van proactieve dienstverlening.
 - (Ontwerp)besluiten rechtstreeks ontsluiten aan de burger, zou volgens de panelleden niet het gewenste effect hebben.



Beleidsaanbevelingen ABB

1. Veranker decretaal een cumulverbod tussen het mandaat van gemeenteraadsvoorzitter en de uitvoerende mandaten van burgemeester, schepenen en voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst.
2. Onderzoek de toekomstbestendigheid van de huidige lokale, representatieve democratie op basis van een rechtsvergelijkend, wetenschappelijk onderzoek en ga na of andere systemen (zoals dualisme) meer aangegeven zijn.
3. Bekijk, volgend op het toekomstige onderzoek hoe we de gemeenteraad kunnen versterken in de wijzigende democratische context, welke aanpassingen aan het statuut van lokale mandatarissen ertoe kunnen leiden dat geëngageerde burgers de rol van lokale mandataris (blijven) opnemen. Bekijk in dat licht ook hoe we raadsleden een betere ondersteuning en meer mogelijkheden rond tijdsinzet kunnen bieden, onder meer door de verschillende vormen van politiek verloop te herzien en/of af te stemmen. Alle initiatieven die hieruit voortvloeien moeten uiteindelijk leiden tot een versterking van de lokale democratie en bestuurskracht.
4. Ondersteun de lokale besturen verder met advies en tools om hun besluitinformatie te ontsluiten op een toegankelijke en op maat gemaakte manier. Dat kan zorgen voor meer informatieverspreiding. Het kan andere partijen stimuleren om de voor hun doelgroep relevante informatie uit de lokale besluitvorming op te pikken in eigen toepassingen om ze zo verder te verspreiden naar de verschillende doelgroepen.

6.6. Debat over algemene financiering

6.6.1. Situering

Sinds 2014 is de algemene financiering vanuit Vlaanderen naar de lokale besturen bijna verdubbeld: van 2,3 miljard euro in 2014 naar bijna 4,6 miljard euro in 2024. Het Gemeentefonds is de belangrijkste van de algemene financieringen. In 2024 bedraagt het gemeentefonds bijna 3,2 miljard euro. Dat is 70% van alle algemene financiering. Het doel van het Gemeentefonds is tweeledig. Het verstrekt voorwaardenvrije basisfinanciering voor alle gemeenten en OCMW's en tegelijk zorgt het voor een herverdeling van middelen, zodat alle besturen hun basistaken kunnen vervullen. De verdeling van het Gemeentefonds gebeurt aan de hand van volgende objectieve verdeelcriteria:

Bijzondere financiering centrumsteden en kustgemeenten	40,9641%
<i>Antwerpen en Gent</i>	29,9168%
<i>Brugge</i>	1,5956%
<i>Leuven</i>	1,1167%
<i>Centrumsteden</i>	5,3433%
<i>Provinciale steden</i>	1,9945%
<i>Kustgemeenten</i>	0,9972%
Centrumfunctie	7,9778%
<i>Actieve bevolking</i>	3,9889%
<i>Aantal leerlingen</i>	3,9889%
Fiscale armoede	30,1163%
<i>Omgekeerde evenredigheid totale opbrengst personenbelasting</i>	18,9474%
<i>Omgekeerde evenredigheid totaal belastbaar kadastraal inkomen</i>	11,1689%
Open ruimte	5,9834%
Sociale maatstaven	14,9584%
<i>WIGW-statuut</i>	0,9972%
<i>Werklozen met lage scholingsgraad</i>	3,9889%
<i>Geboorten in kansarme gezinnen</i>	2,9917%
<i>Sociale huurappartementen</i>	2,9917%
<i>Leefloners</i>	3,9889%

De verdeelcriteria van het gemeentefonds zijn sinds 2002 nauwelijks gewijzigd. Vandaag worden die verdeelcriteria ter discussie gesteld: Moeten we blijven werken met voorafnames in het kader van bijzondere financiering en zo ja, op welke manier kunnen we die voorafnames dan het best bepalen en wetenschappelijk onderbouwen (met inbegrip van het gewicht ervan in de totale verdeling)? Wat is de (demografische/sociaal-economische) actualiteitswaarde en het herverdelende effect van de andere verdeelcriteria? Zijn ze voldoende wetenschappelijk onderbouwd? Als een nieuw Gemeentefonds met andere verdeelcriteria aangewezen is, moeten we dan ook de waarborgregelingen ter discussie stellen?

Daarnaast rijst de vraag of de vaste groeivoet van het Gemeentefonds in de toekomst behouden kan blijven in een context van zware overheidsbesparingen.

Tot slot is er de vaststelling dat er veel verschillende algemene financieringsstromen bestaan, naast het Gemeentefonds, wat de transparantie van het systeem niet ten goede komt. Kunnen we dat beter aanpakken?



Probleemstelling stakeholdersdebat: is het noodzakelijk om het gemeentefonds aan te passen, en zo ja, op welke manier zouden we dat het best kunnen doen?

6.6.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat rond specifieke financiering vond plaats op 20 februari 2024.

Het panel bestond uit Paul Van Miert (burgemeester Turnhout en Vlaams volksvertegenwoordiger), Irina De Knop (burgemeester Lennik), Kris Snijkers (algemeen directeur Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Koen Algoed (Vlaamse overheid, secretaris-generaal departement Financiën en Begroting) en Lieven Janssens (burgemeester Vorselaar en onderzoeker Universiteit Antwerpen). Het publiek bestond uit circa 50 medewerkers

van lokale besturen²⁰, medewerkers van het Agentschap Binnenlands Bestuur, medewerkers van andere Vlaamse entiteiten²¹ en andere betrokkenen²².

Aan het panelgesprek rond algemene financiering ging een inhoudelijke toelichting vooraf en enkele Mentimeter-stellingen voor het publiek.

- Wat de Vlaamse overheid aan de lokale besturen geeft als algemene werkingssubsidies (Gemeentefonds en aanverwante fondsen) is: zeer behoorlijk (47%); normaal (31%); te weinig (9%); veel te weinig (0%); ik weet het niet (13%).
- De verdeling van het Gemeentefonds over de 300 gemeenten is: aanvaardbaar / geen wijziging nodig (9%); aanvaardbaar, met aftopping van de voorafnames voor grote steden (20%); niet aanvaardbaar, sommige criteria moeten worden hervormd (54%); niet aanvaardbaar, alles moet worden hervormd (9%); ik weet het niet (9%).
- De financiële uitdagingen van de lokale besturen vereisen: meer (algemene) financiering vanuit de hogere overheid (11%); meer eigen (fiscale) lokale verantwoordelijkheid (34%); beide (meer werkingssubsidies én meer eigen lokale verantwoordelijkheid) (46%); ik weet het niet (9%).

6.6.3. Het stakeholdersdebat

Problematiek van verdeling en indicatoren

Bij aanvang van het debat wordt duidelijk dat iedereen een probleem heeft met de huidige voorafnames in de hoofdotatie van het Gemeentefonds. De mate van bezorgdheid varieert wel afhankelijk van de situatie van de gemeente. Voor kleine gemeenten kan het astronomische bedrag per inwoner van de groot- en centrumsteden een doorn in het oog zijn. Het voorstel is om te beginnen met een vast bedrag per inwoner voor alle gemeenten, maar dat beschouwen bijna alle andere panelleden als te simplistisch en wordt dus niet ondersteund.

Het is duidelijk dat verschillende gemeenten verschillende uitdagingen hebben die we niet eenvoudig kunnen oplossen met een uniform bedrag per inwoner als basisfinanciering. Bovendien gaat dat in tegen het principe van de herverdeling van het Gemeentefonds.

De aanwezige grotere gemeenten (steden) die een voorafname genieten zijn eerder behoudsgezind. De kritiek op de voorafnames is een bekend geluid en komt vaak van steden die noch als centrumstad noch als regionale stad zijn aangemerkt in het Gemeentefonds. Ook agglomeraties die niet worden erkend als centrumstad verwoorden dat standpunt. Hoewel ze vergelijkbare uitdagingen ervaren, beschikken die agglomeraties over aanzienlijk minder financiële middelen.

De grootsteden hebben om evidente redenen geen probleem met hun hoge voorafname en argumenteren dat een grootstad toch echt van een andere orde is door de centrumfunctie.

Het panel schuift als mogelijke oplossing het gebruik van segmenten naar voren. Dat zouden dan segmenten zijn voor landelijke gemeenten, grootsteden, kleine centrumsteden etc. Het bedrag dat naar elk segment gaat is dan hoofdzakelijk een politieke keuze. De segmenten komen in de plaats van de voorafnames en kunnen een deel van de overige verdeelcriteria overnemen. Met name de parameters voor open ruimte en de centrumfunctie zouden we daarin kunnen integreren. Dat kan tegemoetkomen aan meerdere verzuchtingen:

- De huidige cluster 'centrumfunctie' is gebaseerd op maar 2 parameters (tewerkstelling en aantal leerlingen) en is daardoor weinig genuanceerd en niet voldoende wetenschappelijk onderbouwd. Segmentering vermindert de behoefte aan talrijke verdeelparameters, terwijl het tegelijkertijd mogelijk maakt om grondiger te werk te gaan bij het bepalen van de segmenten. Daarbij worden meer criteria gebruikt, die bovendien beter wetenschappelijk onderbouwd zijn.

20 Antwerpen, Brugge, Leuven, Hoeilaart, Herk-de-Stad, Genk, Brecht, Mechelen, Machelen, Peer, Avelgem en Lier

21 Departement Werk en Sociale Economie, OVAM, Vlaamse Landmaatschappij, Departement Financiën en Begroting, Wonen in Vlaanderen en Departement Omgeving

22 VVSG, KU Leuven, Belfius Research, kabinet viceminister-president Gwendolyn Rutten en IDEA Consult

- De huidige cluster 'centrumfunctie' is dubbelop met de voorafnames, al was dat door de decreetgever wellicht zo bedoeld. Door die parameters in de segmenten te integreren, verdwijnt dat effect.
- De voorafnames zijn nog gebaseerd op hele oude studies en er is minstens de perceptie van onbillijkheid, vooral omdat de afbakening niet meer actueel is.

De vraag rijst of segmentering wel een rechtvaardigere verdeling brengt. Landelijke gemeenten met een centrumfunctie zullen geen erkenning krijgen voor hun centrumfunctie. Iedereen tevredenstellen zal dus een utopie zijn.

Voor de overige verdeelcriteria zijn veel panelleden het erover eens dat die nog goed werken. Ook in een SBV-studie van Wouter Van Dooren en Jolijn De Roover is dat naar voren gekomen. Het panel looft de eenvoud en transparantie van de huidige verdeelcriteria. We moeten absoluut vermijden om te evolueren naar een complex model zoals dat in Nederland.

Bij een herijking met segmenten zouden voornamelijk de fiscale en sociale parameters overblijven, die een sterke herverdelende werking hebben. Dat komt doordat de parameters voor de centrumfunctie en open ruimte geschikter zijn om in de segmenten te verwerken. Er zijn wel tegengestelde standpunten in het panel. De juistheid van het fiscale vereveningsmechanisme in het Gemeentefonds wordt betwijfeld, omdat zelfs rijke gemeenten iets krijgen door dat mechanisme. Een vereveningsmechanisme moet worden gekoppeld aan een bepaald niveau van fiscale autonomie, zoals bij lokale besturen en de Vlaamse overheid, en daarom losgekoppeld worden van het Gemeentefonds. Sommige panelleden zijn het eens met de criteria, maar vinden dat de verhoudingen niet kloppen.

Sommige panelleden werpen op dat er wel met de ruimere context rekening gehouden moet worden. Er komen veel maatschappelijke uitdagingen op ons af waar we nu geen afdoende antwoorden op kunnen bieden. De lokale besturen zullen daar een grotere rol in moeten spelen, in samenwerking met de hogere overheden weliswaar (geen of-ofverhaal). Een herijking van het Gemeentefonds hangt voor hen onlosmakelijk samen met de bestuurlijke architectuur in Vlaanderen. Pas als het debat over een vereenvoudigde architectuur gevoerd is, kunnen we ook het debat over het Gemeentefonds vereenvoudigen. Dat houdt in dat we moeten inzetten op verplichte fusies. Daarbij moeten we kijken naar de logische partners (bestaande samenwerkingsverbanden, politiezones, referentieregio's...).

Het is belangrijk dat er een goed vereveningsmechanisme tussen gemeenten of regio's is dat hen in staat stelt om een gelijkwaardig aanbod te creëren en dat goed in evenwicht is met de basisfinanciering.

Wat regelmatig aan bod komt in het debat is de complexiteit van sommige financiering, bijvoorbeeld voor de politiezones en hulpverleningszones. Een deel daarvan is federaal, maar die federale systemen van financiering deugen niet meer. Soms tracht men dat op Vlaams niveau wat te corrigeren (bijv. de respodotatie voor de pensioenproblematiek). Niet iedereen van het panel staat daar positief tegenover. Ze vragen om het financieringsvraagstuk ook op dat vlak breder te bekijken dan louter op het Vlaamse niveau.

Integratie andere stromen

Dat er te veel 'koterijen' zijn, daar zijn de meesten het over eens. Er moet waar mogelijk geïntegreerd worden, behalve als er nog een link is tussen de subsidie en bepaalde kostendrijvers. Dat gemeenten daarbij kunnen verliezen (zie ook verder), lijkt een gevoelig punt voor sommigen.

De discussie verlegt zich al vlug richting de hoge pensioenlasten en de maatschappelijke taken die het lokale niveau erbij krijgt. Dat is een bewijs dat het nodig is om de hervorming van het Gemeentefonds met veel verschillende andere zaken samen te bekijken (en veel politieke moed zal vragen). Voor sommige panelleden is daarentegen de slinger te ver aan het doorslaan naar de kant van de lokale besturen. Er moet natuurlijk voldoende bestuurskracht aanwezig zijn in de gemeenten.

Sommige panelleden hebben dan weer moeite met de afhankelijkheid van andere overheidsniveaus. Er is een duidelijkere taakstelling nodig en correctere financiering, maar ook met eigen verantwoordelijkheden voor de lokale besturen. Andere panelleden zitten hier op een andere golflengte en zijn niet zo afkerig van compensatie.

Waarborgmechanisme

Bij de vraag of bij een herijking van de algemene financiering gemeenten al dan niet mogen verliezen, gaan de meningen alle richtingen uit. Sommigen vinden dat je het niet kunt maken om een bestuur meer te geven door het van het andere af te nemen, en dat er dus extra geld in de pot zal moeten komen. Iemand anders wijst op de extra taken die aan de gemeenten kunnen worden overgedragen, maar de financiering moet dan volgen. Een panellid verwijst naar het idee om met een nieuw framework (verplichte fusies) te werken, maar wijst er ook op dat men dan oud en nieuw niet meer kan vergelijken. Wel is hij van mening dat je niet kunt hervormen als niemand mag verliezen.

Sturende werking van Gemeentefonds

Hierover zijn niet alle panelleden aan het woord geweest, maar de algemene consensus lijkt toch dat sturing via het Gemeentefonds absoluut uit den boze is.

Vaste groeivoet

Een panellid verwijst naar het budgettaire kompas van de Vlaamse overheid, met name het feit dat vanaf volgend jaar met een uitgavennorm gewerkt zal worden (de uitgaven mogen niet sneller groeien dan de inkomsten). Het zal dus al een succes zijn als de groeivoet van 3,5% voor het Gemeentefonds behouden blijft.

Na afloop van het panelgesprek rond algemene financiering kreeg het publiek nog een aantal Mentimeter-stellingen voorgelegd:

- Financiële duurzaamheid van lokale besturen is vooral hun verantwoordelijkheid. De groei van de algemene financiering bereikte (in 2024) zijn limiet. Akkoord (7%); akkoord, toch voor zover een groeipercentage = inflatie is voorzien (67%); niet akkoord, de algemene financiering moet echt (reëel) hoger (11%); geen mening (15%).
- De verdeling van het Gemeentefonds over de 300 gemeenten is: aanvaardbaar (geen wijziging nodig) (6%); aanvaardbaar, met aftopping van de voorafnames voor grote steden (21%); niet aanvaardbaar, sommige criteria moeten worden hervormd (50%); niet aanvaardbaar, alles moet worden hervormd (15%); ik weet het niet (9%).
- Het Gemeentefonds is onvoorwaardelijke basisfinanciering en is niet sturend. Dat moet zo blijven. Akkoord (71%); niet akkoord, een zekere 'bestuurlijke sturing' mag (14%); niet akkoord, een zekere 'beleidsinhoudelijke sturing' mag (14%); geen mening (0%).
- Gemeenten die van de eigen burgers geen of weinig APB (aanvullende personenbelasting) en/of OOV (opcentiemen op de onroerende voorheffing) vragen, moeten in het Gemeentefonds worden gepenaliseerd. Neen (21%); ja, op dezelfde manier als vandaag (9%); ja, meer dan vandaag (64%); geen mening (6%).
- De groei van het Gemeentefonds gebeurt bij voorkeur via: een vaste groeivoet zoals vandaag, nl. 3,5% (48%); een vaste groeivoet hoger dan vandaag (3%); een variabele groeivoet gelijk aan de inflatie (26%); een variabele groeivoet gelijk aan de inflatie + reële groei (19%); geen mening (3%).
- Een herziening van het Gemeentefonds (en de algemene financiering meer algemeen) is geven en nemen. Een waarborg is geen heilig huisje. Akkoord (45%); akkoord, voor zover de eventuele minderontvangst niet hoger is dan een bepaald percentage, bijvoorbeeld 5% (36%); niet akkoord, men moet minstens gewaarborgd hebben wat men vandaag (2024) heeft (3%); niet akkoord, men moet minstens gewaarborgd hebben wat men vandaag heeft voorgespiegeld voor 2026 (15%); geen mening (0%).
- De algemene financiering moet worden vereenvoudigd door alle werkingssubsidies samen te brengen in 1 enkele GF-dotatie, met eenzelfde set criteria. Akkoord (24%); deels akkoord, sommige aparte stromen behouden hun waarde (58%); niet akkoord, huidige situatie met verscheidene fondsen vormt geen probleem (6%); geen mening (12%).



6.6.4. Conclusie en aanbevelingen

De aanbevelingen en conclusies vanuit het debat, **die ABB onderschrijft**, zijn de volgende:

De herijking van het Gemeentefonds kun je niet loskoppelen van andere debatten. Er kan het best een allesomvattende hervorming komen:

- Herbekijk het framework waarbinnen het Gemeentefonds vandaag verdeeld wordt (fusies op basis van referentieregio's).

- Zet in op het vergroten van de bestuurskracht, want dat volgt niet automatisch uit een fusie.
- Kijk naar een oplossing voor de pensioenproblematiek op lokaal niveau.
- Herbekijk de financiering van de politiezones kritisch, want nu is er een groot verschil tussen lokale besturen in de financiering van de politiezones.

Om de discussie rond de voorafnames te beslechten, kunnen we het best werken met dynamische segmenten. Die kunnen de statische voorafnames vervangen en kunnen we door ze te koppelen aan objectieve criteria/typologieën op vooraf bepaalde momenten opnieuw evalueren. Zo kan de verdeling beter mee-evolueren met de evoluties op het terrein.

Praktische opmerking daarbij: we moeten wel vermijden dat een gemeente van het ene op het andere jaar in een ander segment terechtkomt en dus een heel andere dotatie zal krijgen, wat de voorspelbaarheid van de ontvangsten voor lokale besturen niet ten goede zou komen. Daarom kan de periodieke actualisatie van de segmenten het best afgestemd worden op de BBC-cyclus. Dat zou betekenen dat een eventueel geactualiseerde segmentering moet kunnen ingaan in het 1ste jaar van het nieuwe meerjarenplan. De actualiseringsoefening zelf zou dan daarvóór moeten worden uitgevoerd.

Aanvullende dotaties in het Gemeentefonds en andere algemene financieringsstromen moeten we maximaal integreren in de hoofddotatie van het Gemeentefonds. Dat komt de transparantie ten goede en komt tegemoet aan de opmerkingen die de Raad van State herhaaldelijk geuit heeft. Algemene financieringsstromen die beperkt zijn in de tijd en/of nog een link hebben met een bepaalde kostendrijver, kunnen eventueel apart gehouden worden.

Het Gemeentefonds heeft als doel te verdelen en te herverdelen en is onvoorwaardelijke basisfinanciering. Dat moet zo blijven en de herijking van het Gemeentefonds mag geen sturende werking voor het Gemeentefonds bevatten.

De groeivoet van een nieuw Gemeentefonds: zoek een evenwicht tussen financiële haalbaarheid voor de Vlaamse overheid en stabiliteit voor de lokale besturen.

Een cruciale randvoorwaarde voor elke hervorming van het Gemeentefonds is de uitvoerbaarheid van de nieuwe verdeelcriteria. Te veel en te ondoorzichtige maatstaven maken de verdeling complex en verminderen daardoor de transparantie. De vele vragen die leven rond de dotatie gekoppeld aan de responsabiliseringsbijdragen illustreren waar een al te complexe regeling toe kan leiden.

Een eventuele waarborgregeling bij de overgang naar een nieuw Gemeentefonds is het liefst beperkt in volume en tijd. Een uitgebreide en langdurige overgangsregeling verhindert een objectieve herverdeling van middelen op grond van actuele behoeften.

6.7. Debat over specifieke financiering

6.7.1. Situering

De specifieke financiering is een beleidsinstrument waarmee andere overheden lokale besturen willen ondersteunen voor specifieke doelen of opdrachten. Daarbij is het logisch dat ze gekoppeld zijn aan voorwaarden en dat er verantwoordings- of rapporteringsverplichtingen zijn²³.

De afgelopen legislatuur is er een toename van de specifieke financiering geweest, van een totaal van 1,8 miljard in 2019 naar 2,5 miljard in 2022. Die groei is deels te wijten aan ad-hocsubsidies gekoppeld aan opeenvolgende crisissen (corona, Oekraïne, oplopende inflatie...), maar ook los daarvan zagen veel extra subsidies het licht.

Ondanks het Planlastendecreet²⁴ hebben lokale en provinciale besturen door de verscheiden specifieke financieringen te maken met aanzienlijke plan- en rapporteringsverplichtingen.

²³ Als aan die voorwaarden niet wordt voldaan, volgt er een verplichte terugbetaling van de subsidie. De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) biedt het kader voor de juridische vormgeving van dergelijke subsidies.

²⁴ Het Planlastendecreet beoogt een evenwicht tussen Vlaamse sturing en lokale autonomie, door een maximale integratie van de subsidieprocedure in de lokale beleids- en beheerscyclus (BBC). Die integratie laat toe om de plan- en rapporteringsverplichtingen drastisch te reduceren, doordat zowel de aanvraag van de subsidie als de verantwoording ervan gebeurt via de reguliere (digitale) rapportering over de gegevens van het meerjarenplan en de jaarrekening.

Probleemstelling stakeholdersdebat: hoe kunnen we het beleid omtrent specifieke financiering voor specifieke doelen en opdrachten optimaliseren om de plan- en rapporteringsverplichtingen voor lokale en provinciale besturen te verminderen?

6.7.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat rond specifieke financiering vond plaats op 20 februari 2024. Het publiek bestond uit circa 50 medewerkers van lokale besturen²⁵, medewerkers van het Agentschap Binnenlands Bestuur, medewerkers van andere Vlaamse entiteiten²⁶ en andere betrokkenen²⁷.

Het panel bestond uit Myriam Parys (algemeen directeur gemeente Diest), Jan Denolf (afdelingshoofd Subsidiëren en Erkennen, Departement Cultuur, Jeugd & Media), Wouter Van Dooren (hoogleraar Universiteit Antwerpen), Peter Cabus (voormalig secretaris-generaal Ruimte Vlaanderen) en Ben Gilot (stafmedewerker gemeente- en OCMW-financiën bij de Vereniging van Vlaamse Steden & Gemeenten).

Het publiek dat op eenvoudig verzoek aan het debat kon participeren, bestond uit diverse stakeholders.

Het debat werd gevoerd op basis van stellingen waarop het publiek en de sprekers eerst via Mentimeter reageerden.

6.7.3. Het stakeholdersdebat

In het 1ste deel van het debat kregen sprekers en publiek de volgende stellingen voorgelegd:

- Specifieke subsidies aan lokale besturen zijn een blijk van een keizer-kostermentaliteit. Ze moeten worden vervangen door algemene financiering (39% helemaal niet akkoord; 29% eerder niet akkoord; 21% eerder akkoord; 11% helemaal akkoord).
- De rapporteringslast is overroepen. Het is niet meer dan normaal dat een bestuur verantwoording aflegt over het gebruik van de subsidies (10% helemaal niet akkoord; 28% eerder niet akkoord; 38% eerder akkoord; 21% helemaal akkoord; 3% geen mening).
- Specifieke subsidieregelingen moeten substantieel zijn. Subsidies die neerkomen op minder dan x euro per gemeente zouden niet mogen (4% 25.000 euro; 30% 50.000 euro; 4% 75.000 euro; 56% geen bedrag, ze moeten dan maar niet intekenen; 7% geen mening).

De lokale sector geeft aan dat het zeer moeilijk is om een globaal overzicht te krijgen van mogelijke specifieke subsidies. Er is een grote nood aan voorspelbaarheid. Eerder dan dat de subsidies aanzetten tot een bepaald beleid van het lokale bestuur gaat men nu pragmatisch te werk. Het lokale bestuur kijkt welke acties, die al waren opgenomen in het meerjarenplan, het kan koppelen aan de subsidies. Het zou ideaal zijn als Vlaanderen in 2025 een subsidieagenda zou kunnen aanbieden die duidelijk aangeeft waar het naartoe wil met het lokale beleid. Die agenda zou het dan om de 3 of 6 jaar kunnen herzien. Er moet natuurlijk ook nog plaats zijn voor flexibiliteit in de subsidieverstrekking door de Vlaamse Regering, om acute maatschappelijke problemen aan te pakken die niet kunnen worden voorzien (subsidies ten gevolge van de coronapandemie, de oorlog in Oekraïne...).

De rapporteringslasten worden als zwaar ervaren, zelfs voor kleine subsidieprogramma's. Het panel wijst ook op de verborgen kosten van specifieke subsidies. Vaak is er cofinanciering nodig en is er extra personeelsinzet noodzakelijk (die niet altijd voorhanden is).

Sommige besturen ervaren een probleem met subsidies voor de financiering van doelstellingen of problematieken die van toepassing zijn op alle gemeenten, maar waarbij maar een aantal gemeenten die financiering toegewezen krijgt. Een voorbeeld daarvan is de subsidie voor informatieveiligheid. Dat is een zeer belangrijk

²⁵ Antwerpen, Brugge, Leuven, Hoeilaart, Herk-de-Stad, Genk, Brecht, Mechelen, Machelen, Peer, Avelgem en Lier

²⁶ Departement Werk en Sociale Economie, OVAM, Vlaamse Landmaatschappij, Departement Financiën en Begroting, Wonen in Vlaanderen en Departement Omgeving

²⁷ VVSG, KU Leuven, Belfius Research, kabinet viceminister-president Gwendolyn Rutten en IDEA Consult

thema voor alle gemeenten en wordt alleen maar belangrijker in de toekomst, maar toch ontvangen maar een paar gemeenten een subsidie daarvoor. Dat wordt als oneerlijk ervaren.

Voor thema's en problemen waar alle gemeenten mee worstelen lijken specifieke subsidies niet de ultieme oplossing. Er is ook nood aan een ander soort ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid dan louter financiële. Zo moet er onder andere meer samenwerking op IT-vlak komen tussen Vlaanderen en de lokale besturen. Ze moeten inzetten op structurele IT-veiligheid (informatieveiligheid) en nadenken over een centraal aanbod van software daarvoor.

Lokale besturen kunnen inschrijven op verschillende sectorale decreten, maar ze zijn dan ook gebonden aan de hele cyclus van controle en toezicht. Ze zijn dan een actor die inschrijft op een Vlaams decreet, maar zijn geen preferentieel bestuursniveau. Het panel is van mening dat wanneer Vlaanderen bevoegdheden overdraagt naar het lokale niveau, er voldoende vertrouwen moet zijn vanuit Vlaanderen. Dus zonder constante controle en zonder de vereiste van specifieke reglementen voor lokale besturen om toegang te krijgen tot bijbehorende financiële stromen.

De verantwoording van subsidies gebruikte Vlaanderen traditioneel ook als methode om data te verzamelen over het lokale beleid. Het Departement Cultuur, Jeugd en Media ervaart nu een gebrek aan data over het lokale sociale en culturele veld door de inkanteling van de sectorale subsidies in het Gemeentefonds. Ook andere sprekers wijzen op het spanningsveld tussen enerzijds een beperkte controle en meer vertrouwen in de lokale besturen, en anderzijds de informatiebehoefte van de Vlaamse overheid.

Met indicatoren werken zou een oplossing kunnen zijn (zoals voorgesteld in de VVSG-nota over projectsubsidies). De Vlaamse overheid stippelt in dat geval een pad uit (naar het beleidsdoel) en bepaalt de gewenste output (in een soort indicator). De rapportering over die indicator wordt dan publiekelijk ter beschikking gesteld. We moeten er dan op letten dat het overmatige gebruik van allerlei kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren niet uitmondt in een controle op de output, die soms niets wezenlijks meet. Het panel pleit voor clustering van subsidies in globalere stromen, bijv. voor cultuur, klimaat... in plaats van allerhande kleine stromen naast elkaar te laten bestaan.

De academische wereld schuift een aantal principes naar voren: 1) een duidelijk onderscheid tussen algemene financiering (dient niet om te sturen) en specifieke financiering (dient wel om te sturen), 2) transparantie (doelstelling, termijn, verwachtingen ten aanzien van lokale besturen) over de subsidies en voorspelbaarheid van de subsidies, 3) een basishouding van vertrouwen in 2 richtingen (Vlaanderen en de lokale besturen) en 4) zoveel mogelijk BBC-compatibel maken van de subsidies.

Het panel is niet overtuigd van de invoering van een minimale drempel voor subsidies, want een klein bedrag kan een groot hefboomeffect hebben. Daarnaast zijn de bedragen sectorafhankelijk. Met een klein bedrag kan de socioculturele sector veel doen, wat bijvoorbeeld voor het openbaar domein veel minder het geval is. We moeten wel waken over de proportionaliteit tussen enerzijds het bedrag en anderzijds de inspanningen.

Het 2de deel van het debat focuste op het Planlastendecreet en vertrok vanuit de volgende stellingen:

- De procedure van het decreet van 15 juli 2011 moet voor specifieke subsidies aan gemeenten altijd verplicht worden toegepast (27%); worden toegepast of verantwoord waarom niet (62%); worden vergeten, want kan niet werken (8%). 4% van de stemmers had geen mening.
- Nieuwe subsidieregelingen moeten uiterlijk op 30 oktober van het jaar n-1 aangeboden worden voor het jaar n en volgende jaren (7% helemaal niet akkoord; 11% eerder niet akkoord; 41% eerder akkoord; 41% helemaal akkoord).

Er zijn heel wat voorstanders van het Planlastendecreet. Het Planlastendecreet is echter niet vaak toegepast of heeft geen kans gehad op lange termijn door de inkanteling van sectorale subsidies in het Gemeentefonds. Het panel pleit voor een uitbreiding naar de hardere materies. Het steunt de basisfilosofie van het decreet, namelijk samenwerking tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid.

Een van de sprekers wijst erop dat het Planlastendecreet de voorbije 6 jaar niet heeft gewerkt en dat het dus in de toekomst ook niet zal werken, door een gebrek aan compatibiliteit met de politieke logica op Vlaams niveau.

Als antwoord daarop moeten we een goede verhouding zoeken tussen enerzijds voorspelbaar beleid voor de lokale besturen en anderzijds ruimte voor nieuw Vlaams beleid. Het panel pleit ervoor om de subsidies zoveel als mogelijk te laten verlopen volgens de filosofie van het Planlastendecreet, met name via de BBC. Als dat niet mogelijk is, kun je beter op een andere manier werken dan kunstmatig te proberen om toch BBC te gebruiken.



6.7.4. Conclusie en aanbevelingen van ABB

Hierna volgende de aanbevelingen en conclusies uit het debat die ABB onderschrijft.

Er leeft een duidelijke vraag in het werkveld om te komen tot een matuur subsidiebeleid waarbij een aantal principes vooropstaan:

- Maak subsidies voldoende voorspelbaar. Er moet om de 3 jaar of om de 6 jaar duidelijkheid zijn wat de beleidsprioriteiten zijn van de Vlaamse Regering en welke subsidies ze daaraan koppelt. Anderzijds moet er ook aan Vlaamse kant nog een zekere flexibiliteit blijven om te kunnen inspelen op acute maatschappelijke problemen.
- Cluster subsidies in globalere stromen, bijvoorbeeld voor cultuur, klimaat... in plaats van allemaal kleine stromen die naast elkaar bestaan. De VVSG schreef daar ook een inspirerende nota over.
- Klassieke projectsubsidies kunnen zinvol zijn voor specifieke investeringsprojecten en voor innovatieve experimenten, maar zijn niet het geschikte middel om structurele opdrachten te ondersteunen.
- Heb vertrouwen in de lokale besturen, om zo overmatige rapporteringslasten te vermijden. Dat wil niet zeggen dat er helemaal geen rapportering of controle meer kan zijn, maar de manier waarop moet goed doordacht worden (in samenspraak met lokale besturen). Er kan gekeken worden in de richting van output-indicatoren om een stuk van de rapporteringslast op te vangen en toch voldoende informatie te verschaffen aan de Vlaamse overheid.
- Er moet een goede verhouding zijn tussen de inspanningen die het lokale bestuur moet leveren (extra personeelsinzet, aanvragen van de subsidie, verantwoording...) en het subsidiebedrag. Een limietbedrag voor specifieke subsidies is daarbij geen goed idee, want voor sommige sectoren kan een klein bedrag een grote hefboom betekenen.
- Maak subsidies zoveel mogelijk BBC-compatibel. Zowel de subsidieaanvraag als de rapportering daarover kan dan via BBC verlopen, via het meerjarenplan (of de aanpassing ervan) en de jaarrekening. Als er toch een gedetailleerde financiële rapportering noodzakelijk is, die je niet uit de digitale rapportering aan ABB kunt halen, dan heeft het geen zin om kunstmatig toch via BBC te proberen werken. Dan is het beter om een afzonderlijke rapportering op te leggen.
- Specifieke subsidies lijken niet de ultieme oplossing voor alle grote problemen. Voor sommige gedeelde uitdagingen zijn andere beleidsinstrumenten beter geschikt, waarbij expertise en oplossingen 'in natura' worden aangeboden, eerder dan financiële ondersteuning.

De ideeën van het Planlastendecreet kunnen zeker dienen om bovenstaande doelen te bereiken, maar tegelijkertijd merken we dat die methodiek wat schuurt met de behoefte van een nieuwe beleidsploeg op Vlaams niveau om nieuwe initiatieven te kunnen ontwikkelen. We stellen vast dat de toepassing van die methodiek in de praktijk sterk heeft afgeremd.

Omdat zo het kind met het badwater dreigt te worden weggegooid, is het nodig om het Planlastendecreet te herdenken. Daarbij kan worden nagedacht over het creëren van de mogelijkheid om, naast de ideale situatie met zesjaarlijkse beleidsprioriteiten gekoppeld aan de initiële meerjarenplannen van de lokale besturen, ook te werken met prioriteiten voor het volgend jaar (jaar n). Als die dan bekendgemaakt worden voor 1 augustus van het jaar n-1, dan hebben de lokale besturen voldoende tijd om ze nog te verwerken in hun eigen planning. Ook sterker werken met verantwoording op basis van indicatoren en een grotere clustering van subsidies kunnen een plaatsje krijgen in een planlastendecreet-bis. Zo kan dat planlastendecreet een decreet worden van 'samen beleid voeren', waarbij lokale besturen en de Vlaamse overheid als echte partners de gedeelde uitdagingen aanpakken.

Stedenbeleid

Inleiding

Dit deel van de inspiratiebundel vertrekt van een omgevingsanalyse van het beleidsveld stedenbeleid. Die vangt aan met de vaststelling dat ook een aangehouden specifiek Vlaams stedenbeleid nodig is en blijft voor een aantrekkelijke stad (sub 1). Dan volgt een schets van de troeven van aantrekkelijke steden en stedenbeleid (sub 2) en van hun belangrijkste uitdagingen (sub 3). Daarna reikt ABB voor stedelijke ontwikkeling en stedelijkheid, *smart cities* en digitale datatransitie en cybersecurity beleidsaanbevelingen (sub 4) aan. Tot slot komen 3 debatfiches aan bod (sub 5). Elke debatfiche situeert het beleidsthema waarover het debat ging, geeft aan welke sprekers en stakeholders eraan deelnamen en vermeldt conclusies en beleidsaanbevelingen op grond van het debat enerzijds en van ABB anderzijds.

1. Aantrekkelijke stad... is een werkwoord

“Waar veel vooruitgang is geboekt, is het stedenbeleid. Toen ik 20 jaar geleden als journalist begon, werd over Gent, Mechelen en Antwerpen nog gesproken in termen van problemen. Dat is echt helemaal veranderd. Die vooruitgang wordt mee aangestuurd door het federale en het Vlaamse niveau. In de steden zie je dus nog dat politiek dingen ten goede kan veranderen.” (Bart Eeckhout in ‘5 commentatoren over wat er deugt aan het beleid’, De Morgen, 15 juli 2022)

Al 20 jaar zet Vlaanderen via een Vlaams stedenbeleid in op de 13 centrumsteden²⁸ en de 21 provinciale steden²⁹. Daardoor wijzigde de perceptie van steden van onaantrekkelijke oorden naar aangename plekken voor stedelijke gebruikers. Maar als dichtbevolkte knooppunten manifesteren nieuwe maatschappelijke uitdagingen zich vaak als 1ste in de steden en blijven de grote uitdagingen zich het scherpst profileren in de stad. Hoe de stedelijke samenleving het best organiseren, met oog voor het welzijn van de gebruikers, de schaarse ruimte en het ongelijkheidsvraagstuk? Stedelijke overheden gaan samen met het ecosysteem van de stad op zoek naar oplossingen. Op die manier fungeren steden als pioniers in het op gang trekken van transitie. Om de actuele prangende en complexe uitdagingen duurzaam aan te vatten en de positieve veranderingen die de steden hebben doorgemaakt vast te houden, is er nood aan een doortastende (stedelijke) visie en beleidskader. Vertrekkend uit de lokale context, is samenwerking, ondersteuning en sturing vanuit de centrale Vlaamse overheid nodig. Daarom pleiten wij voor innovatieve en collaboratieve handvatten met bijbehorende structurele middelen voor het Vlaamse stedenbeleid.

2. De troeven van de stad en Vlaams stedenbeleid

De steden zijn centrale knooppunten die een groot deel van de Vlaamse bevolking vertegenwoordigen: 25% van de Vlaamse bevolking woont in de centrumsteden, en 36% woont in centrumsteden of provinciale steden. Steden zijn knooppunten waar verschillende functies samenkomen en interageren: mobiliteit, sociale en economische activiteiten, onderwijs en kennisdelen, recreatie en cultuur, publieke voorzieningen, wonen etc. Die geografische bundeling van functies brengt heel wat voordelen met zich mee, zowel lokaal voor de inwoners van de stad en de omliggende regio, als globaal, als deel van een wereldwijd netwerk van steden. Steden zijn de structuren die samenwerking bevorderen, efficiënt kennis delen en ondernemerschap stimuleren. Ze zijn cruciaal in de welvaartcreatie in Vlaanderen; ze creëren per inwoner bijna de helft meer bruto toegevoegde waarde dan het Vlaamse gemiddelde.

Die troeven van de stedelijke omgeving interageren, versterken elkaar en leiden tot een waaier aan innovatieve opportuniteiten. Steden nemen vaak een **labofunctie** op als antwoord op de prangende complexe maatschappelijke vraagstukken. De steden zijn pioniers in het heruitvinden van aspecten van zichzelf. Denk aan de stedelijke concepten zoals de 15-minutenstad, de stad als sociale wijkmotor en als plek van inclusie, als lokale voedselproducent, als trekker van de klimaat- en energietransitie, als maakleerplek etc. De omliggende regio

²⁸ Antwerpen, Gent, Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas, Turnhout

²⁹ Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenaarde, Ronse, Sint-Truiden, Tiel, Tienen, Tongeren, Vilvoorde en Waregem

kan die concepten oppikken en implementeren. De concepten gaan samen met originele vormen van coöperatie en ongewone, vernieuwende modellen. Onze steden trekken de grote transitie op gang aan de hand van een aantal strategische projecten, om de stad van de toekomst te realiseren. Net om die reden spelen steden een belangrijke rol om de Vlaamse en Europese doelstellingen te realiseren.

3. De uitdagingen van de stad en Vlaams stedenbeleid

De vele en diverse ruimtelijke behoeften van de stedelijke gebruikers creëren een veelzijdig spanningsveld op de schaarse ruimte, waarin de beleidsmakers en politici zo goed mogelijk trachten te navigeren. Denk maar aan de competitie tussen de inrichting van (groen-blauwe) open ruimte en de behoefte om kwalitatief te wonen en te werken. Of aan de nood aan verplaatsingen tegenover de behoefte aan een gezond leefklimaat.

Maatschappelijke uitdagingen manifesteren zich bij uitstek in de steden, door de schaarste aan ruimte, de specifieke stadsmorfologie en de verwevenheid van functies. Door de snelle bevolkingsgroei van de Vlaamse steden en de verschuivende economische en digitale context ten gevolge van de toenemende globalisering, nam de druk op steden de voorbije decennia alsmaar toe. Dat creëert een aantal stedelijke uitdagingen zoals gentrificatie en druk op betaalbaar en kwaliteitsvol wonen, de nood aan verdichting en de inrichting van een duurzame en emissievrije mobiliteit en logistiek, job- en welvaartcreatie, de organisatie van samenleven in diversiteit etc. Ook blijft maatschappelijke ongelijkheid en (kans)armoede aanpakken een belangrijk aandachtspunt, dat zich des te scherper aftekent in steden waar relatief veel jongeren wonen en mensen die afhankelijk zijn van een uitkering. Zo groeit gemiddeld 17% van de kinderen in de 34 Vlaamse provinciale en centrumsteden op in een kansarm gezin. Zoals beoogd in de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (VN) moeten de overheden wereldwijd maatregelen nemen om de (inkomens)ongelijkheid tegen 2030 terug te dringen.

Er zijn 2 transversale maatschappelijke tendensen die ongekende proporties aannemen in reikwijdte, complexiteit en urgentie en die de bestaande stedelijke uitdagingen overschaduwen: de klimaatverandering en de bijbehorende vraagstukken, en de digitalisering van de maatschappij. Beide systemische evoluties bieden opportuniteiten, zoals de creatie van een leefbaardere stad, maar vormen vooral een bedreiging als we ze niet doortastend aanpakken. Denk aan de risico's van hittestress en wateroverlast als we geen adaptieve of mitigerende acties ondernemen gelet op de klimaatverandering, of aan de veiligheidsdreiging die met de versnelde digitalisering van de interne organisatie en dienstverlening gepaard gaat. Verder dreigen die systemische dilemma's de bestaande uitdagingen, zoals het ongelijkheidsvraagstuk, verder op scherp te zetten en de kloof tussen arm en rijk te vergroten.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur faciliteert de realisatie van concrete stadsvernieuwingsprojecten die een duurzaam economisch, ecologisch en sociaal toekomstperspectief omzetten naar de stedelijke omgeving. Denk aan nieuwe types van stedenbouwkundige concepten zoals innovatieve energieoplossingen in bestaande wijken, vernieuwende renovatieconcepten met oog voor betaalbaarheid, toekomstgerichte woontypologieën met aandacht voor het tegengaan van gentrificatie, de slimme clustering van elektrische en deelmobiliteit, een nieuw samenspel aan functies bij parken (recreatie, sport, hernieuwbare energie, biodiversiteit...) etc.

Via programmatorische werking draagt ABB specifiek bij aan 'slimme steden' en 'e-government' en dus aan datagedreven beleidsvoering en digitale dienstverlening van steden. Onder die programmatorische werking valt onder meer:

- het Smart Flanders-programma dat (centrum)steden ondersteunt in hun evolutie als slimme steden
- het Vlaamse Open City Architectuur (VLOCA) dat de ontwikkeling en bevordering van open standaarden en een referentiearchitectuur ondersteunt
- het *linked (open) data*-ecosysteem dat helpt om de data van lokale besturen, (over besluiten, contact- en organisatiegegevens, financiële maatregelen, lokale producten en diensten) efficiënt te ontsluiten
- het project Gemeente zonder Gemeentehuis (GzG) dat lokale besturen ondersteunt die samen innovatieve, digitale oplossingen uitwerken om hun dienstverlening efficiënter en burgergericht te maken
- de Gemeente-Stadsmonitor, die voor elk van de 300 Vlaamse steden en gemeenten beschrijvende datasets over hun maatschappelijke evoluties aanlevert

- het Smart Region Office (SRO) waarmee ABB samen met Digitaal Vlaanderen en het Agentschap Innoveren en Ondernemen (VLAIO) datagedreven initiatieven, standaarden en goede praktijken uit het ecosysteem wil verbinden, faciliteren en opschalen.

Ook andere Vlaamse entiteiten zetten in op de ondersteuning (bijv. via subsidiestromen) van lokale besturen in hun datagedreven werking en het verbinden van het 'smart city'-ecosysteem. VLAIO ondersteunt bijvoorbeeld via de subsidieoproep City of Things jaarlijks lokale besturen die een maatschappelijke uitdaging op een slimme manier willen aanpakken, gebruikmakend van internet of things (IoT) of met open data. Met het programma Lokaal Digitaal richt Digitaal Vlaanderen bijvoorbeeld zijn pijlen op concrete digitale oplossingen die voor een zo groot mogelijk aantal lokale besturen het verschil maken. Het programma bouwt verder op projecten die werden gesubsidieerd in de programma's Gemeente zonder Gemeentehuis en City of Things en die klaar zijn voor verdere opschaling. Met de OSLO-standaard (Open Standaarden voor Linkende Organisaties) draagt Vlaanderen bij aan de ontwikkeling en publicatie van open standaarden, in coöperatie met publieke of private partners. De Vlaamse Smart Data Space (VSDS) zorgt bijvoorbeeld voor de duurzame publicatie en raadpleging van sensordata en hun contextinformatie. Als decentrale oplossing maakt de VSDS gebruik van een gezamenlijk ecosysteem met duidelijke spelregels, waardoor we data slim kunnen delen, publiceren en hergebruiken. Digitaal Vlaanderen trekt dat initiatief.

De digitale initiatieven van ABB passen binnen het concept van een open ecosysteem, waarbinnen data en toepassingen via datastandaarden en herbruikbare (opensource)softwareblokken met elkaar worden verbonden. Het principe van interoperabiliteit vormt daarin een hoeksteen. Samen met de initiatieven van andere overheidsentiteiten moeten ze ervoor zorgen dat Vlaanderen zijn digitaliseringsambities op een duurzame manier realiseert. Het Smart Flanders-programma speelt vooral een verbindende rol tussen bestaande initiatieven en de beoogde brede opschaling bij lokale besturen. Naast de initiatieven van overheidswege, telt het ecosysteem rond de slimme stad en e-government ook andere spelers, zoals de kennisinstellingen VITO, VUB en imec, ledenorganisaties zoals de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), het Kenniscentrum Vlaamse Steden (KCVS) en vertegenwoordiging van private initiatieven zoals Agoria.

Tot slot onderneemt ABB verschillende initiatieven die de cyberweerbaarheid van de lokale besturen verhogen. Lokale besturen hebben zich versneld gedigitaliseerd tijdens de COVID-19-gezondheids crisis. 67% of bijna 7 op de 10 inwoners zijn tevreden over de digitale dienstverlening. Om het vertrouwen te waarborgen in die digitale dienstverlening, die mee steunt op gevoelige informatie van burgers, is permanent adequate cyberbeveiliging noodzakelijk. De Vlaamse overheid heeft de voorbije jaren de cyberveiligheid van lokale besturen mee ondersteund, bijvoorbeeld met het actieplan 'Cyberveilige steden en gemeenten', met ICT-veiligheidsaudits. Gefinancierd met relancemiddelen en met 1,4 miljoen euro beleidskredieten van stedenbeleid, hebben ABB, Audit Vlaanderen, Digitaal Vlaanderen en hun partners die beleidsinitiatieven projectmatig, ad hoc uitgerold, zonder evenwel een duidelijk overzicht of rol- en mandaatverdeling. Structurelere financiering voor een Vlaams coördinatie- en expertisecentrum, dat – met mandaat en voldoende menskracht – het cybersecuritybeleid van de lokale besturen mee uitdraagt en ondersteunt dringt zich op.

Naar aanleiding van de cyberincidenten die zich in 2023 in Antwerpen en Diest voordeden, heeft ABB samen met Digitaal Vlaanderen het Cyber Response Team (Vo-CRT) opgericht. Dat is de organisatie die kennis en expertise bundelt en lokale besturen ondersteunt bij cyberincidenten. Enerzijds zorgt het Vo-CRT voor preventieve ondersteuning waarbij het sensibiliseert en informeert door onder andere kennisartikelen op te maken, vragen te beantwoorden en advies te verlenen. Anderzijds biedt het Vo-CRT ook reactieve ondersteuning. Wanneer een lokaal bestuur slachtoffer is geworden van een cyberaanval, zal het Vo-CRT ondersteuning bieden bij de opstart van een Cyber Response-plan, de coördinatie van activiteiten, de gepaste communicatie en het verzamelen van alle nodige informatie. Het Vo-CRT is daarmee het centrale aanspreekpunt voor steden en gemeenten die zijn getroffen door een cyberaanval. Naast de eigen initiatieven volgt ABB verschillende projecten van Digitaal Vlaanderen actief op.

Sociale, ecologische en economische duurzaamheid koppelen vraagt van de vele Vlaamse beleidsniveaus nu om een holistische, gecoördineerde en geïntegreerde aanpak, die door de klimaatuitdagingen gericht moet zijn op een verre tijds horizon en een brede gedragenheid in het betrokken ecosysteem moet ambiëren.



4. Aanbevelingen stedenbeleid

Hieronder vind je onze prioritaire beleidsaanbevelingen die geformuleerd zijn vanuit het Agentschap Binnenlands Bestuur op basis van de noden, uitdagingen en gewenste vernieuwingen uit het stakeholdersdebat en de leerervaringen van ABB de afgelopen beleidsperiode.

4.1. Stedelijke ontwikkeling en stedelijkheid

- **Durf het Vlaamse stedenbeleid opnieuw scherper te profileren.**
 - Een sterk Vlaams stedenbeleid is nodig om **de labo- en pioniersfunctie** van steden te ondersteunen, om de verschillende **complexe opgaven** en functies te verwezenlijken in de schaarse stedelijke ruimte, om in te spelen op **nieuwe onverwachte uitdagingen** die prominent opduiken in steden of op uitdagingen die zich scherper of urgenter profileren in steden, en om een antwoord te bieden op de **dualisering** in steden (kansarmoede, maar ook mensen die niet meer mee kunnen of willen met hedendaagse tendensen). De invulling van het Vlaamse stedenbeleid vergt daarom een coherente toekomstgerichte visie, aanpak en instrumentarium gebaseerd op bovenstaande uitdagingen.
- **Verhoog de slagkracht van stadsvernieuwing door de investeringshefboom te actualiseren naar de hedendaagse noden en toekomstige uitdagingen.**
 - De stadsvernieuwingsaanpak werkt door de **multidisciplinaire aanpak** waarbij diverse uitdagingen samen en afgestemd tot realisatie komen in de schaarse ruimte in steden. Het budget voor stadsvernieuwing, dat vervat zit in het Investeringsfonds, is ten opzichte van 10 jaar geleden met een kwart afgenomen. Gecorrigeerd voor inflatie is het bijna gehalveerd. Wij stellen voor om het budget te **verhogen**, rekening houdend met de grote en samenhangende uitdagingen die samen moeten landen in de beperkte stedelijke ruimte. Zo is het belangrijk om het woon-, renovatie-, energie-, klimaat- en dienstverleningsvraagstuk niet los van elkaar, maar in samenhang aan te pakken.
- **Creëer een projectmatig en transversaal Vlaams stedelijk beleid.**
 - Stedelijke uitdagingen situeren zich in diverse Vlaamse beleidsdomeinen. Het is belangrijk dat de Vlaamse overheid gezamenlijk, vanuit de diverse beleidsdomeinen, werkt aan een samenhangend transversaal stedelijk beleid voor de hele (verstedelijkte) regio. Er is nood aan geïntegreerde **strategische werven en visievorming rond de grote thema's** (bijv. betaalbare en kwaliteitsvolle woonstad, klimaatrobuuste stad, economisch veerkrachtige stad, bereikbare stad, inclusieve en veilige stad). Belangrijk daarbij is om een coherent ondersteunings- en investeringsbeleid te voeren vanuit de Vlaamse overheid. ABB kan opportuniteiten aanwijzen vanuit een multidisciplinaire focus en een initiatorrol opnemen in het stedelijke ecosysteem via **programma-torische werven**, waarna de verantwoordelijke beleidsdomeinen de regie overnemen.
- **Focus op wijkgerichte aanpak.**
 - Het is belangrijk dat de Vlaamse overheid inzet op **wijkgerichte transitieprocessen**. Steden zijn niet 1 geheel en sommige wijken hebben extra kansen en ondersteuning nodig. Binnen wijken kun je verschillende transities aan elkaar koppelen, wat kan leiden tot concrete implementatie (bijv. renovatie, verminderde afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, voorzieningen, waterbuffering en groen). Voorbeelden van een sterke wijkgerichte aanpak vanuit Vlaanderen zijn energiewijken, wijkverbeteringscontracten en leefbuurten, het 100 Wijken Platform enz. De Vlaamse overheid kan het stedenbeleid versterken door naast het instrument stadsvernieuwing de met Vlaamse relancemiddelen geïnitieerde wijkverbeteringscontracten te bestendigen als een waardevol instrument. Daarbij zet de overheid extra in op de concrete verbetering van aandachts-wijken waar ze de sociale cohesie versterkt, wijkwerkingen en buurtdiensten aanbiedt, net als opleidingstrajecten, woonrenovatiebegeleiding...
- Met de 6de staatshervorming heeft Vlaanderen te weinig de mogelijkheden benut die de **regionalisering** van het **federale grootstedenbeleid** en de bijbehorende middelen met zich meebrachten. Durf daar een **eigen invulling** aan te geven.
- Als mogelijkheden zien we: de stadsvernieuwingsaanpak versterken en een fonds oprichten voor (wijk)gerichte oproepen voor kleinere steden en lokale besturen met grootstedelijke uitdagingen (door middelen voor

steden met grootstedelijke problematieken en steden met een centrumfunctie mobiliteit te combineren, en eventueel een deel van de middelen van het federale grootstedenbeleid te gebruiken), mogelijkheden die ook al beschreven zijn in het rapport Vlaams Brede Heroverweging.

Over stedelijke ontwikkeling en stedelijkheid organiseerden we een stakeholdersdebat. Meer gedetailleerde standpunten, zienswijzen en beleidsaanbevelingen vind je bij het onderdeel 'Debat over stedelijke ontwikkelingen en stedelijkheid' (sub 5.1., p. 52).



4.2. 'Smart cities' en de digitale (data)transitie

Het ecosysteem van de 'slimme stad' is in ontwikkeling en kan aan maturiteit winnen. Op lokaal vlak is beschikbaarheid en efficiënte inzet van financiële middelen en van technische kennis een aandachtspunt. De Vlaamse overheid moet lokale besturen meer 'op maat' ondersteunen, rekening houdend met hun grootte en datamaturiteit. Voor lokale besturen die minder matuur en kleiner zijn is meer interbestuurlijke samenwerking en ontzorging met een basisaanbod aan digitale dienstverlening nodig. Voor lokale besturen die groter en matuurder zijn, zijn inzichtelijke standaarden en bouwstenen en een toekomstvisie met bijbehorende rolverdeling nodig.

De oprichting van een Loket voor Lokale Besturen dat alle dienstverlening, zoals diverse subsidiekanalen, bundelt, is een hulpmiddel voor de lokale besturen in hun zoektocht naar de juiste producten en diensten en een tegemoetkoming voor de huidige verkokering binnen de Vlaamse overheid. Algemeen kan een meer overkoepelende aanpak vanuit de Vlaamse overheid de maturiteit in datagedreven en dataonderbouwde beleidsvorming en het basisaanbod in digitale dienstverlening bij lokale besturen versterken.

De beleidsaanbevelingen voor *smart cities* en digitale datatransitie van ABB zijn samengevat:

- bijkomende structurele financiering van lokale besturen voorzien, ter vervanging van bestaande versnipperde subsidiestromen
- kennistrajecten opzetten die de lokale kenniskloof dichten
- gestandaardiseerde schaalbare instrumenten uitwerken, afgestemd op de diverse noden bij lokale besturen
- een duidelijke visie en bijbehorende rolverdeling uitstippelen
- meer transversale interbestuurlijke samenwerking opzetten
- een centraal basisaanbod aan digitale dienstverlening aanbieden zodat lokale middelen efficiënter worden ingezet en lokale besturen een betere onderhandelingspositie hebben ten opzichte van leveranciers.

Over *smart cities* en digitale datatransitie organiseerden we een stakeholdersdebat. Meer gedetailleerde standpunten, zienswijzen en beleidsaanbevelingen vind je bij het onderdeel 'debat over *smart cities* en de digitale datatransitie' (sub 5.2., p. 60).



4.3. Cybersecurity

Er is op lokaal niveau een gebrek aan middelen, expertise, capaciteit en bewustzijn rond ICT-veiligheid en cyberincidenten. Bijkomende sensibilisering van het lokale management en de mandatarissen is nodig om het beleidsthema hoger op de beleidsagenda te krijgen. Verder gaan lokale besturen nog te veel individueel aan de slag, wat resulteert in grote verschillen in aanpak.

De Vlaamse overheid zou daarom een centraal beleidskader met minimale vereisten moeten definiëren, waaraan lokale besturen moeten voldoen. Om daartoe te komen is gecentraliseerde ondersteuning nodig vanuit de Vlaamse overheid en interbestuurlijke samenwerking om goede voorbeelden en kennis te kunnen delen. Om versnippering tegen te gaan is er nood aan een centraal aanspreekpunt en een duidelijke rolverdeling in het ecosysteem.



Aanbevelingen:

We versterken de lokale bestuurskracht via kennisopbouw en kennisdeling en via voldoende financiering van de organisatiebeheersing en de ICT-veiligheid en het aankopen en onderhouden van robuuste ICT-systemen en -oplossingen.

We maken werk van:

- een beleidskader met een eenduidig ambitieniveau voor alle lokale besturen
- een gecoördineerd ondersteuningsaanbod met gepaste instrumenten om steden en gemeenten te ondersteunen in het behalen van beoogde doelstellingen
- een duidelijke governance, met rollen en verantwoordelijkheden voor Vlaamse entiteiten en het brede ecosysteem enerzijds en structurele financiering voor de uitvoering anderzijds.



Over het cyberbeveiligingsbeleid van de lokale besturen en de ondersteuning daarvan door de Vlaamse overheid organiseerden we een stakeholdersdebat. Meer gedetailleerde standpunten, zienswijzen en beleidsaanbevelingen vind je bij het onderdeel 'debat over cybersecurity' (sub 5.3., p. 65).

5. Debatten met stakeholders over stedenbeleid

5.1. Debat over stedelijke ontwikkelingen en stedelijkheid

5.1.1. Situering

De Vlaamse steden hebben de afgelopen 2 decennia een indrukwekkende positieve transformatie ondergaan. Dat is mee te danken aan de resolute keuze van de Vlaamse overheid voor een sterk Vlaams stedenbeleid. De positieve kentering in de steden is wel geen verworvenheid of vanzelfsprekendheid. Steden worden vaak als 1ste geconfronteerd met nieuwe, onverwachte of scherper wordende uitdagingen. Verschillende opgaven en functies verwezenlijken in een verdichte stedelijke omgeving is een extra moeilijkheid. Ook de labo- en pioniersfunctie waarmaken en dualisering tegengaan blijven continue aandachtspunten in de steden.

Dat staat op gespannen voet met de beperkte beleidsvrije ruimte die de Vlaamse minister van Stedenbeleid de afgelopen legislatuur had. Zo is de ondersteunings- en investeringshefboom van sommige instrumenten bijvoorbeeld gedaald. Het budget voor Vlaamse stadsvernieuwing is tegenover 10 jaar geleden met een kwart afgenomen. Als je dat ook corrigeert voor inflatie is de daling nog groter (tot bijna - 50%). En dat terwijl economen het belang van investeren in publieke infrastructuur altijd beklemtonen, omdat dat zowel een maatschappelijke als economische meerwaarde genereert.

Als Vlaanderen steden ziet als pioniers- en innovatiecentra, waar verandering tastbaar wordt en waar het complexe samenlevingsuitdagingen op een coherente manier aanpakt, dan is het belangrijk om het Vlaamse stedenbeleid te versterken en naar een hoger niveau te tillen.



Probleemstelling stakeholdersdebat: welk Vlaamse stedenbeleid is nodig om steden verder positief te laten ontwikkelen, rekening houdend met de complexe samenhang van uitdagingen in de verdichte stedelijke ruimte, het versterken van de labo- en pioniersrol van steden, het omgaan met nieuwe of scherper wordende uitdagingen die zich profileren in steden en de nood aan sociale rechtvaardigheid in steden?

5.1.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdergesprek rond stedelijkheid en stedelijke ontwikkeling vond plaats op 25 september 2023. Tijdens werksessies dachten de deelnemers na over welke uitdagingen cruciaal zijn om steden positief te laten ontwikkelen en welke vernieuwende insteken en beleidsinstrumenten kunnen helpen om die uitdagingen aan te pakken.

De delegatie uit de steden was samengesteld in samenspraak met het Kenniscentrum Vlaamse Steden (KCVS). Volgende mensen namen deel uit de steden: Hans Van Langenhove (Aalst), Kristof Peeters (Antwerpen), Dries Vanbelleghem (Brugge), Veronique Claessens (Genk), Liesbeth Bultinck en Stefan Vanbroeckhoven (Gent), Bram Eerlings (Halle), Toon Geusens (Hasselt), Karen Landuydt en Geertrui Vanloo (Leuven), Werner Van Herle (Mechelen), Korneel Morlion en Ellen Coghe (Roeselare), Veerle Vermeulen en Veerle Stuer (Sint-Niklaas), Hugo Meeus (Turnhout) en Pieter Van Camp (VGC). Volgende personen namen deel van de Vlaamse overheid: Margot Van Cauter (VEKA), Emilie Verwimp (Departement Omgeving), Eline Horemans en Sam Sadrabadi (VLAIO), Gunter Bousset (Coördinatie Brussel) en Elmar Willems (Vlaanderen Circulair). Vanuit kennisinstellingen zorgden Han Vandevyvere (VITO/NTNU) en Karl-Filip Coenegrachts (Hannah Arendt Instituut) voor input. Ook Annik Bogaert en Joris Voets van het KCVS namen deel.

5.1.3. Het stakeholdersdebat

In de samenvatting hieronder vind je de bevindingen uit het stakeholdersdebat. Het is een zo letterlijk mogelijke weergave van alle elementen waarover consensus was bij stakeholders.

1. *Maatschappelijk*

De stakeholders ervaren dat steden steeds vaker op grenzen stoten om verschillende opgaven en functies in een verdichte en beperkte stedelijke omgeving te realiseren. In het stakeholdersdebat gaven sommige actoren aan dat het daardoor zelfs moeilijker wordt om basisfuncties op het vlak van onderwijs, kinderopvang, wonen, zorg... te vervullen. De sterk sectorale aanpak vanuit de Vlaamse overheid maakt het moeilijk om op het terrein plekgericht koppelkansen te creëren en te verwezenlijken.

Steden kennen een dualisering in de feiten, met noden rond kinderarmoede, kansarmoede, dakloosheid, betaalbaar en kwaliteitsvol wonen, opvangnoden... Maar stakeholders zien ook steeds meer een dualisering tussen bewoners die mee zijn, kunnen of willen met hedendaagse tendensen en zij die niet mee zijn, niet kunnen of afhaken (op het vlak van het waarom van ontharding en vergroening, duurzame mobiliteit, digitalisering stedelijke dienstverlening, renovatieopgaven...).

Op het vlak van samenleven springt 1 uitdaging er voor verschillende thema's bovenuit en dat is zorgen voor sociale rechtvaardigheid. Dat geldt op verschillende vlakken zoals wonen, klimaat, bereikbaarheid en mobiliteit, circulariteit enz. Een aanpak gericht op het individuele en particuliere zou steeds meer moeten evolueren naar een aanpak met oog voor het collectieve, in het bijzonder op het vlak van ondersteuningsmechanismen.

Steden worden continu en vaak het scherpst geconfronteerd met nieuwe uitdagingen (bijv. de impact van COVID-19 op het handelsweefsel en de publieke ruimte voor kinderen en jongeren; het nodige oplossingsvermogen voor de Oekraïne-crisis; de energiecrisis die de nood aangaf voor meer collectieve oplossingen rond renovatie, energie, waterbuffering). Ook in de volgende regeerperiode zullen nieuwe uitdagingen met een sterk stedelijke impact opduiken, en dan moet een Vlaamse overheid een gepast hefboominstrumentarium hebben dat meer is dan tijdelijke ad hoc projectfinanciering.

De superdiversiteit in de steden zorgt voor een jonger demografisch profiel dan in de rest van Vlaanderen. Dat biedt kansen bijvoorbeeld voor de arbeidsmarkt en de stedelijke dynamiek, maar steden ervaren dat die nieuwe stedelingen (onder andere door intra-Europese migratie en verzoekers om internationale bescherming) een sterke druk zetten op bestaande faciliteiten (kinderopvang, onderwijs, wonen, zorg...).

2. Budgettair

Ondanks een stijging van de algemene en specifieke financiering (onder andere via de indexatie van het Gemeentefonds met daarin ook het stedenfondsdeel voor de centrumsteden) ervaren stakeholders dat de inkomsten dalen terwijl de complexiteit van beleidsuitdagingen alleen toeneemt. Steden geven aan dat de druk vooral de laatste jaren (postcovid) gigantisch is toegenomen, onder andere naar aanleiding van de energiecrisis en aangescherpte klimaatambities. Steden geven aan dat er nood is aan meer duidelijke, geïntegreerde en voorspelbare financiering waarbij crosssectoraliteit een uitdaging is.

3. Bestuurlijk

De stakeholders geven aan dat er nood is aan een stadsinclusieve fusieaanpak. Zij ervaren de huidige aanpak als eerder antistedelijk.

De stakeholders beklemtonen dat subsidiariteit een evenwicht inhoudt tussen lokale autonomie en voldoende Vlaamse ondersteuning als garantie voor kwaliteit. Nu missen ze dat laatste soms waardoor de druk en verantwoordelijkheid bij de lokale besturen terechtkomt.

De stakeholders pleiten voor legislatuuroverschrijdende kaders met een langetermijnkarakter en daarin mogelijke flexibiliteit.

Ze geven aan dat we moeten werken aan lerende lokale besturen waarbij we kennis en ervaring beter borgen. De *war for talent* en het bijbehorende verloop van personeelsleden maken kwaliteitsvolle dienstverlening moeilijker.

We moeten ook nagaan hoe we steden en lokale besturen effectief kunnen ontzorgen. Deregulering mag niet langer een slogan zijn, maar moet blijken in de feiten.

5.1.4. Conclusie en aanbevelingen

Aanbevelingen vanuit het stakeholdersdebat voor een Vlaams beleid 2024–2029

1. *Overstijg een fragmentaire sectorale aanpak binnen de Vlaamse overheid om stedelijke uitdagingen in de verdichte stedelijke ruimte aan te pakken.*

De stad is dé plek waar de dingen werkelijkheid worden, waar plekgericht gecombineerde realisaties gebeuren rond wonen, klimaat en energie, mobiliteit, handel en economie enz. De instrumenten van de Vlaamse overheid zijn te veel gericht op specifieke sectorale uitdagingen, terwijl lokaal dan verweving moet gebeuren. We moeten **investerings en financiering** tussen de verschillende afdelingen **maximaal afstemmen** binnen de subsidiërende overheid zelf, zodat de investeringen elkaar versterken en aanvullen, en vertrekken vanuit een plekgerichte aanpak en realisatie in steden. Nu zijn er te veel en te fragmentaire subsidiestromen die samen landen in een stad, maar die bovenlokaal heel verkokerd aangepakt worden. Steden ervaren ook veel parallelle relatief soortgelijke ondersteuningsinitiatieven vanuit verschillende beleidsdomeinen, met een aparte aanvraag, beoordeling, opvolging, rapportage enz. Ze vragen dat een volgende Vlaamse regering dat meer **geïntegreerd, multidisciplinair en collectief** aanpakt. Idealiter gebeurt die ondersteuning ook plekgericht in steden en lokale besturen. Steden pleiten ook om de **eenloketfunctie** (cf. digitaal loket voor lokale besturen) te versterken, voor zowel vragen, als subsidies, als opvolging en verantwoording enz. In dat kader zou het subsidieregister ook moeten evolueren naar een kennisdatabank.

2. *Er is nood aan langetermijnkaders, met daarbinnen oog voor wendbaarheid en flexibiliteit*

Steden ervaren dat het Vlaamse beleid te legislatuurgericht is waardoor ze **richtinggevende langetermijnkaders** missen. Dat leidt tot continu wijzigende legislatuurgerichte regelgeving en te projectmatige tijdelijke investeringen. Het risico bestaat dat daardoor vooral oog is voor nieuwe klemtonen en initiatieven en te weinig aandacht voor structureel lange termijngericht beleid.

Er is nood aan **meer strategische overkoepelende werven op Vlaams niveau**, zoals de Nederlandse City/Regio Deals, die gezamenlijk aan globale projecten werken via coalities en multidisciplinaire ondersteuning.

In de steden is er nood aan **testruimte** voor transitie die in de steden op gang worden getrokken (meestal gelinkt aan de typisch verdichte context), maar daarnaast is er nood aan schaalbaarheid om zinvolle initiatieven en pilots de kans te geven structureel uit te groeien. Zo zorgde het Vlaamse relancebeleid bijvoorbeeld voor heel waardevolle initiatieven, alleen zijn die te tijdelijk en projectmatig geconcentreerd met als risico dat ze misschien niet tot maturiteit komen.

3. Pak wijken en buurten gericht aan en bouw sociale rechtvaardigheid in transitie en ondersteuning sterker in

Steden vragen een **versterkte focus en inzet rond een gerichte wijkaanpak**. Steden zijn gekenmerkt door aandachtswijken of transitwijken. Soms is er geen gunstige trend in het globale (kans)armoedecijfer in een wijk, maar fungeert die wijk wel als hefboomplek waar mensen aankomen en zich kunnen ontwikkelen om later de wijk weer te verlaten. Het is belangrijk om die rol van transit- of hefboomplekken beter te honoreren.

Daarnaast is een wijkgerichte aanpak ook nodig om de verschillende uitdagingen geïntegreerd en sociaal rechtvaardig aan te pakken, bijvoorbeeld rond woningrenovatie, hernieuwbare energie, waterbuffering en openbaar groen, geclusterde deel- en elektrische mobiliteit, dienstverlening en welzijn enz. Veel wijken zijn te verdicht om dat op een individuele manier te organiseren en te ondersteunen, en vragen een wijkgerichte aanpak op maat. De armoedetoets zou in dat kader ook moeten kunnen fungeren als socialerechtvaardigheidstoets.

Steden waarderen initiatieven zoals wijkverbeteringscontracten, energiewijken, leefbuurten, het 100 Wijken Platform enz. sterk.

4. Stadsvernieuwing is een ideaal instrument om plekgericht koppelkansen te realiseren

Steden geven aan dat er meer dan ooit nood is aan stadsvernieuwing. In de vorige legislatuur kon een park nog gewoon een park zijn, vandaag verwachten we daarvan dat het een plek is voor biodiversiteit, waterbuffering, energieopwekking, sport en recreatie, sociale veiligheid, elektrisch laden enz. De uitdagingen in de verstedelijkte context zijn dus toegenomen en binnen de beperkte ruimte moeten steden meer oplossingen gecombineerd realiseren. **Stadsvernieuwing** is een goed instrument door de plekgerichte realisatie van koppelkansen op het terrein. Het **creëert verbinding in de operationele uitvoering van diverse maatschappelijke opgaven**. Steden geven aan dat we daarbij de omslag moeten maken van een tweedimensionale aanpak (vanuit het ruimtelijke ontwerp) naar een driedimensionale aanpak (met ook aandacht voor het programmatorisch verbinden van opgaven met elkaar). Gelijktijdig is er soms nood aan een nieuwe laag stadsvernieuwing in al gerealiseerde stadsvernieuwingsprojecten. We moeten ook werken aan nieuwe types stedenbouwkundige concepten en oplossingen, zoals de straat van de toekomst (tegelijk klimaat- en bereikbaarheidsrobuust), het park van de toekomst (park als plek voor biodiversiteit, waterbuffering, recreatie en ontspanning, sociale inclusie, energie...). Ook *tactical urbanism* (tijdelijke ingrepen) en programmatie van de publieke ruimte zijn belangrijk in een verdichte stedelijke context.

5. Klimaat: trek een lijn in de wirwar aan initiatieven

Vooraf rond het klimaat zijn er de afgelopen legislatuur tal van initiatieven genomen vanuit diverse beleidsdomeinen. Steden geven aan dat het belangrijk is om een lijn te trekken in de wirwar van subsidie- en ondersteuningsinitiatieven waarvan niet altijd duidelijk is waartoe ze leiden. Er is nood aan een soort **climate office** voor initiatieven op het raakvlak van omgeving, energie en mobiliteit. Het is daarbij ook belangrijk om een maatgericht beleid te ontwikkelen voor de stedelijke verdichte context en de openruimtecontext.

De afgelopen legislatuur zijn ook stappen gezet om het **publieke patrimonium te verduurzamen** (BBC (ABB) meets Terra (VEB)...). Het is belangrijk daarop door te pakken en te werken aan een plan voor duurzaam

publiek patrimonium. Daarnaast is er nood aan een afstemmingsstructuur tussen distributienetten voor voorzieningen zoals elektriciteit, water, gas, telecommunicatie en riolering.

6. Wonen: *slimme sociale lasten zijn meer dan ooit nodig net als een evolutie van particuliere naar gemeenschapsvormende ondersteuning*

Steden doen heel wat inspanningen, onder andere via stadsvernieuwing om een mix aan wonen te realiseren op het vlak van betaalbaarheid en types woningen voor diverse doelgroepen. Ook proactieve ontwikkelaars hebben hier oog voor. Maar in het algemeen blijft de betaalbaarheid sterk onder druk staan en komen er te veel eendimensionale woonprojecten bij. Er is **nood aan structurele hefboomen** om steden en lokale besturen op een structurele manier vooruit te helpen met stedenbouwkundige lasten. Het is daarbij belangrijk om te vertrekken van een reële impactmeting van de lastenregeling die voorzien was op 1 januari 2024. Het renovatie- en ondersteuningsinstrumentarium zou ook moeten evolueren van particuliere ondersteuning gericht op het individu naar **collectieve** ondersteuning gericht op de gemeenschap (renovatie, energiedelen...). Belangrijk daarbij is dat er oog is voor ontzorging, zonder dat dat aanleiding geeft tot langere procedures of termijnen voor burgers. Verder blijft er nood aan vernieuwende experimenten rond huren, meer structureel instrumentarium om leegstand in steden te benutten en een versnelling bij alternatieve woonvormen.



Aanbevelingen van ABB

Hieronder vind je de aanbevelingen rond 'stedelijkheid en stedelijke ontwikkeling' vanuit het Agentschap Binnenlands Bestuur. We formuleren ze op basis van de leerervaringen van de afgelopen beleidsperiode en de input uit het stakeholdersdebat.

Durf het Vlaamse stedenbeleid opnieuw scherper te profileren.

De Vlaamse Regering heeft in 2002 resoluut gekozen om een Vlaams stedenbeleid op te richten om steden te helpen antwoorden te zoeken op stedelijke uitdagingen en om hun rol als hefboom voor Vlaanderen te versterken. Daaraan was een stevige financieringshefboom en een coherent instrumentarium gekoppeld op basis van middelen uit de 5de staats hervorming. Begin 2024 stellen we vast dat die financieringshefboom serieus is gedaald en dat er een fragmentering in de initiatieven is geslopen.³⁰ Met de middelen van het federale grootstedenbeleid die overgekomen zijn met de 6de staats hervorming is exact dezelfde aanpak van het federale niveau voortgezet. Dat staat haaks op de logica van een staats hervorming. We zouden verwachten dat de Vlaamse overheid er een vernieuwende invulling aan zou geven.

Steden hebben vanuit een Vlaams stedenbeleid een **geïntegreerd ondersteunings- en financierings-/investeringsklimaat** nodig om:

1. de labo- en pioniersfunctie te ondersteunen. Steden nemen vaak een labofunctie op als antwoord op de prangende maatschappelijke uitdagingen en zijn pioniers in het heruitvinden van aspecten van zichzelf. Denk aan de stedelijke concepten zoals de 15 minutenstad, de stad als sociale wijkmotor en als plek van inclusie, de stad als lokale voedselproducent, de stad als trekker van de klimaat- en energietransitie, als maakleerplek, als wijkmotor etc. Die concepten gaan samen met originele vormen van samenwerking coöperatie en ongewone, vernieuwende modellen. Zo identificeren steden de strategische projecten die de stad van de toekomst kunnen realiseren en trekken ze de grote transitie op gang.
2. in te spelen op nieuwe, onverwachte uitdagingen die prominent opduiken in steden of op uitdagingen die zich scherper of urgenter profileren in steden. Steden worden continu en vaak het scherpst geconfronteerd met nieuwe uitdagingen. In de afgelopen legislatuur zagen we ook andere verscherpte uitdagingen zoals

³⁰ De middelen van het Vlaamse stedenbeleid van 2024 gaan naar:

- VGC – 19,2 miljoen euro
- Federaal grootstedenbeleid (Antwerpen, Gent, Mechelen, Oostende, Sint-Niklaas) – 14,3 miljoen euro
- Subsidie voor steden in rand met grootstedelijke problematieken (Dilbeek, Halle, Vilvoorde) – 3,2 miljoen euro
- Subsidies voor steden met centrumfunctie mobiliteit (Ninove, Denderleeuw, Zottegem, Geraardsbergen) – 3,5 miljoen euro
- Kenniscentrum Vlaamse Steden – 168.000 euro
- Beleidsvrije ruimte 2024 – 1,7 miljoen euro (cofinanciering cybersecurity ICT-securityaudits, Smart Flanders...)

drugscriminaliteit, cybersecurity enz. Ook in de nieuwe legislatuur zullen nieuwe uitdagingen met een sterk stedelijke impact opduiken, en dan moet een Vlaamse overheid een gepast hefboominstrumentarium hebben dat meer is dan tijdelijke ad-hocprojectfinanciering.

3. een antwoord te bieden op verschillende opgaven en functies te verwezenlijken in een verdichte stedelijke omgeving. Plekgericht antwoorden kunnen vervullen, koppelkansen creëren rond verschillende maatschappelijke uitdagingen die op het terrein samenkomen, vraagt ruimtelijk maatwerk en een geïntegreerde manier van werken.
4. een antwoord te bieden op de dualisering in steden, zowel op het vlak van (kans)armoede en zorgnoden, als op het vlak van bewoners die niet mee zijn, kunnen of willen met hedendaagse tendensen (op het vlak van het waarom van ontharding en vergroening, duurzame mobiliteit, digitalisering van stedelijke dienstverlening, renovatieopgaven...).

Idealiter wordt de clustering van steden gealigneerd op de classificatie binnen het Gemeentefonds 2.0, waarbij het Gemeentefonds 2.0 zorgt voor algemene financiering en het Vlaamse stedenbeleid voor hefboomfinanciering. De studie 'Naar een gemeentefonds 2.0' van Wander Demuyne en Ben Derudder geeft aan dat de selectie van centrumsteden op het vlak van inwonersaantal in relatie tot uitrustingsniveau weerhouden blijft.

Verhoog de slagkracht van stadsvernieuwing door de investeringshefboom weer aan te passen aan de hedendaagse noden.

Met het Vlaamse stadsvernieuwingsbeleid is een mooi parcours afgelegd. Zowel de grootsteden, als de centrumsteden als de provinciale steden zijn echt fysiek getransformeerd.

“De interactie tussen de Vlaamse overheid en grote en kleine centrumsteden voor stadsvernieuwingsprojecten heeft al een lange traditie en heeft haar meerwaarde ondertussen ruimschoots bewezen. Het uiteindelijke maatschappelijke resultaat geeft de meerwaarde aan van interbestuurlijke samenwerking.” (rapport ‘Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen’ van Filip De Rynck en Lieven Janssens, 2023)

Dat betekent niet dat we er zijn en achterover kunnen leunen. Er ligt nog veel werk op de plank. Huidige uitdagingen zoals betaalbaar wonen, klimaatrobuuste stedelijke ruimte, bereikbaarheid, laagdrempelige en toegankelijke voorzieningen, stedelijke economie en tewerkstelling enz. zijn stuk voor stuk stedelijke opgaven die we niet naast elkaar, maar alleen in samenhang met elkaar kunnen aanpakken. We moeten extra ruimte vinden binnen de al verstedelijkte ruimte. Tegelijk is een ingrijpende renovatie nodig van het bestaande patrimonium, en vraagt de klimaatopgave een vernieuwing van het publieke domein (in functie van de wateropgave, het hitte-eilandeffect of de modal shift), maar ook de uitrol van nieuwe nutsvoorzieningen (gescheiden rioleringsstelsels, elektrische laadinfrastructuur, het internet of things, warmtenetten, gasloze wijken).

Dat vraagt om ruimtelijk maatwerk, geïntegreerde en verbindende manieren van werken en dus om een voortzetting van de multidisciplinaire stadsvernieuwingsaanpak.

“Wat tegenvalt, is het gebrek aan overheidsinvesteringen in infrastructuur. Die blijven te laag. We zijn gezakt van 5% van het bbp in de jaren 80 tot amper 2%. Nu zitten we aan 2,5%, wat nog altijd onder de internationale norm is.” (Gert Peersman, De Standaard, 23 december 2023).

Het budget van stadsvernieuwing in 2023 is tegenover 10 jaar geleden met een kwart afgenomen (van 12,2 miljoen euro tot 9 miljoen euro). Als je dat ook corrigeert voor inflatie is de daling nog groter (tot bijna - 50%). Dat staat haaks op de ambities van de Vlaamse overheid als investeringsregering. Economen zien stadsvernieuwing als een waardevolle manier van investeren. Het brengt zowel een maatschappelijke als economische hefboom (positief effect op economische groei) met zich mee en heeft een financieel multiplier-effect, waarbij 1 euro subsidie voor stadsvernieuwing zich vertaalt in 17 euro private investeringen. In dat opzicht gaat het niet om een subsidie, maar wel om reëel investeringsbeleid. Verhoog daarom het budget voor stadsvernieuwing en maak het inflatiebestendig om realisatiegerichte antwoorden te blijven bieden in steden waar diverse maatschappelijke uitdagingen op het terrein samenkomen en om sociaal-inclusieve stadsontwikkeling te bekomen.

Een optie is om (een deel van) de middelen van het federale grootstedenbeleid te integreren in de middelen voor stadsvernieuwing, zodat die opnieuw een grotere investeringshefboom krijgt.

Volgende beleidsopties lijken opportuun:

1. Verhoog het budget voor projectsubsidies voor geïntegreerde stadsontwikkelingsprojecten substantieel. Er kan het best een verdubbeling van het budget voor projectsubsidies komen om het budget inflatiegecorrigeerd weer in evenwicht te brengen met het verleden (van 7,5 miljoen euro tot 15 miljoen euro). Daarnaast is er nood aan een automatisch indexeringsmechanisme.
2. Verhoog het budget voor de conceptsubsidies (van 360.000 euro tot 720.000 euro). De huidige financiering van de conceptsubsidie (tussen 60.000 euro en 90.000 euro) staat op gespannen voet met de hoge verwachtingen die op het instrument geprojecteerd worden. Hedendaagse opgaven omvatten niet alleen een ontwerp- of participatielukkig, maar evenzeer opgaven rond nieuwe financierings- en businessmodellen, nieuwe technologische concepten en thematische innovaties, enz. Dat vraagt extra multidisciplinariteit en expertise in de teams die moet worden gehonoreerd. Dat kun je nog uitbreiden met conceptsubsidies gericht op interstedelijke innovatie en interstedelijk leren. Binnen die lijn van conceptsubsidie zouden steden die met dezelfde problemen kampen samen een conceptsubsidie kunnen aanvragen. Het basisbudget van de conceptsubsidie kun je optrekken per extra deelnemende stad.
3. Voor systemische vraagstukken die de grenzen van een stad overstijgen moeten we een mix tussen thematische en conceptsubsidie als experimenteerruimte doorontwikkelen en uitbouwen. Daarvoor kan een mix van investeringsmiddelen (thematische subsidie) en studiemiddelen (conceptsubsidie) een oplossing bieden. Het kan gaan om hardnekkige problemen die de steden zelf identificeren en waarvoor ze binnen de reguliere werking geen oplossing vinden. Bijzonder is de aandacht voor samenwerking met randgemeenten om grensoverschrijdende stedelijke kwesties te kunnen aanpakken. De investeringsmiddelen zijn erop gericht om reallife-experimenten en innovaties op te zetten (rond tijdelijke inrichting, proefopstellingen enz.). Die projecten zou je kunnen financieren in eenzelfde vork van de thematische oproepen 200.000 tot 500.000 euro. Trek daar idealiter in totaal 1,4 miljoen euro voor uit.
4. Combineer de huidige aanpak voor stadsvernieuwing met die voor de wijkverbeteringscontracten, zodat investeringen in de publieke ruimte samengaan met voldoende mensgerichte ondersteuning (inzet van extra wijkwerker(s), buurtdiensten als opleidingstraject, woonrenovatiebegeleiding...). Focus daarbij op aandachtswijken. Een jaarlijks wijkverbeteringsbudget van 3 miljoen euro zou een grote hefboom betekenen om veel meer dan vandaag collectieve vooruitgang in wijken te boeken.

Samengevat denken we dat het belangrijk is om het stadsvernieuwingsbudget te verhogen tot 20 miljoen euro. We beseffen dat dat een groot budget is, maar je moet het zien als hefboomfinanciering die ook private financiering mee faciliteert. Het is ook nodig als de Vlaamse overheid haar rol als investeringsregering met een focus op gecombineerde economische en maatschappelijke groei wil waarmaken.

Combineer een sterk Vlaams stedenbeleid met een flankerend Vlaamsbreed stedelijk beleid.

Een Vlaams stedenbeleid voer je niet alleen vanuit de bevoegdheid van stedenbeleid, maar vanuit de volledige Vlaamse Regering. Een sterk **flankerend Vlaamsbreed stedelijk beleid** is aan de orde om te zorgen dat steden slagkrachtige antwoorden kunnen ontwikkelen voor de verschillende uitdagingen waarmee ze geconfronteerd worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

De economisch veerkrachtige stad	<ul style="list-style-type: none">· Belang van een aantrekkelijk en levendig handelscentrum en leefbare wijken met een mix aan handel en dienstverlening· Belang van lokale productie- en consumptieketens, met bijzondere aandacht voor circulaire economie· Kwaliteitsvolle en betaalbare werk- en maakruimte· Belang van de stad als plek voor innovatie· ...
De klimaatrobuuste stad	<ul style="list-style-type: none">· Experimenten en warmteoplossingen uitrollen in verdichte bestaande wijken· Collectieve renovatie-, waterbufferings- en energieoplossingen· Parken van de toekomst ontwerpen· Betaalbaarheidsoplossingen voor groene transitie· ...
De bereikbare stad	<ul style="list-style-type: none">· Stedelijke distributie opschalen· Geclusterde elektrische mobiliteit· Deelmobiliteit verder optimaliseren· Naar wijkgerichte Hoppinpunten· Bereikbaarheidsbril hanteren vanuit iedere jongere of oudere in de stad· ...
De betaalbare en kwalitatieve woonstad	<ul style="list-style-type: none">· Instrumentarium dat steden helpt om diverse woningtypologieën voor diverse types stadsbewoners te realiseren· Experimenten en scale-ups in betaalbaarheidsoplossingen en collectieve renovatiestrategieën· ...
De inclusieve en veilige stad	<ul style="list-style-type: none">· Projecten om steden ruimtelijk-fysiek in te richten zodat ze inclusiviteit bevorderen· Preventieve en pregerechtigke aanpak versterken· ...
...	<ul style="list-style-type: none">· ...

Zo'n Vlaamsbreed stedelijk beleid is ook geholpen met een horizontaal en geïntegreerd investeringsbeleid voor steden, waarbij je investeringen/subsidies maximaal afstemt tussen de verschillende entiteiten binnen de Vlaamse overheid. Structurele investeringen/subsidies voor grote thema's moeten lokale besturen in staat stellen om de lokale uitdagingen rond globale thema's aan te pakken, zonder dat ze een complexe puzzel moeten maken op basis van veel versnipperde projectoproepen. In steden komen diverse uitdagingen op het terrein in de beperkte ruimte samen en is het belangrijk om koppelkansen te creëren.

De wijk of buurt als focus om de stad te transformeren

Steden vragen een versterkte focus en inzet rond een gerichte wijkaanpak. Steden zijn gekenmerkt door aandachtswijken of transitwijken. Soms is er geen gunstige trend in het globale (kans)armoedecijfer in een wijk, maar fungeert die wijk wel als hefboomplek waar mensen aankomen en zich kunnen ontwikkelen om later de wijk weer te verlaten. Het is belangrijk om die rol van transit- of hefboomplekken beter te honoreren.

We suggereren om de impact van initiatieven zoals wijkverbeteringscontracten, energiewijken, leefbuurten, het 100 Wijken Platform enz. te evalueren en om ze verder te versterken op basis van de leerpunten, en indien mogelijk te combineren met de stadsvernieuwingsaanpak.

Kleinere steden en lokale besturen ondersteunen in de aanpak van hun grootstedelijke uitdagingen

Tijdens de legislatuur 2014-2019 zijn de subsidies opgestart voor steden in de brede Brusselse rand die kampen met grootstedelijke problematieken (Dilbeek, Halle, Vilvoorde en sinds 2019 ook Ninove). In de vorige legislatuur zijn daar subsidies aan toegevoegd voor steden met een centrumfunctie mobiliteit, die hoge op- en afstapcijfers van NMBS-reizigers/pendelaars richting Brussel hebben (Denderleeuw, Zottegem, Geraardsbergen). We stellen vast dat de vandaag gehanteerde selectiecriteria niet meer up-to-date zijn.

Een voorstel is om te onderzoeken hoe we met deze middelen (7.600.000 euro) de kleinere steden en lokale besturen die worstelen met grootstedelijke uitdagingen kunnen ondersteunen. Voorlopig denken we in 1ste instantie aan een wijkgerichte aanpak die de afgelopen legislatuur zijn meerwaarde heeft aangetoond met de wijkverbeteringscontracten. We moeten onder meer zoeken naar hanteerbare indicatoren om besturen correct te selecteren en de beschikbare middelen correct te verdelen (bijv. op basis van surveydata van de Gemeente-Stadsmonitor, statistische data zoals migratie, kansarmoede, onderwijsnoden... en nieuwe databronnen zoals de Belgische Index van Meervoudige Deprivatie (BIMD) ontwikkeld door Sciensano).

Een bijkomende optie is om een gedeelte van de middelen van het vroegere federale grootstedenbeleid mee te integreren. Idealiter gebeurt de selectie en verdeling op basis van een combinatie aan indicatoren.

5.2. Debat over 'smart cities' en de (digitale) datatransitie

5.2.1. Situering

De implementatie van het concept *smart cities* en een digitale dienstverlening in Vlaanderen bevindt zich in de beginfase van het adoptieproces. Hoewel ondersteund door diverse beleidsinitiatieven van het Agentschap Binnenlands Bestuur zoals het Smart Flanders-programma, het *linked (open) data*-ecosysteem, Gemeente zonder Gemeentehuis, de Gemeente-Stadsmonitor en de Vlaamse Open City Architectuur (VLOCA), vertoont het ecosysteem rond de slimme stad belangrijke uitdagingen naar visievorming, coördinatie en effectiviteit.

De huidige aanpak legt beperkte verplichtingen op aan lokale besturen om digitale dienstverlening naar burgers uit te bouwen en er ontbreken specifieke verplichtingen naar lokale besturen om een 'slimme regio' te ontwikkelen. Het bevroegde ecosysteem geeft aan dat, ondanks de inspanningen van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB), Digitaal Vlaanderen, het Agentschap Innoveren en Ondernemen (VLAIO) en de Smart Region Office, er fundamentele elementen ontbreken in het beleid om een opschaling en volle ontwikkeling van het beleidsdomein bij lokale besturen tot stand te brengen.

De bevroegde stakeholders wijzen de complexiteit van het ecosysteem en de onduidelijkheid over de visie en de coördinatie aan als oorzaken, naast een gebrek aan lokale bestuurskracht, de beperkte lokale vaardigheden en competenties en de relevante schaalbare instrumenten. Om de Vlaamse ambities als 'slimme regio' succesvol en duurzaam te realiseren, is het noodzakelijk om het huidige beleid en de initiatieven in het ecosysteem kritisch te evalueren en bij te sturen.



Probleemstelling stakeholdersdebat: in hoeverre is het huidige beleid rond 'smart cities' en e-government in Vlaanderen effectief en coördinerend, en welke aanpassingen zijn nodig om een duurzame en succesvolle ontwikkeling van een 'slimme regio' te waarborgen?

5.2.2. Samenstelling en setting

Het stakeholdersdebat ‘Smart cities en e-government’ vond plaats op 27 oktober 2023. Tijdens het debat verzamelden we diverse standpunten van de betrokkenen over het versnellen van de digitale transitie bij lokale besturen.

Vanuit de lokale besturen namen Ide Vandenbroucke (Brugge), Tim Guily (Leuven), Ellen Vandeputte (Harelbeke), Koen Cornelissen (Antwerpen), Gigi De Schryver (Brasschaat) en Lie Lauwers (Houthalen-Helchteren) deel aan het debat. Vanuit de Vlaamse overheid waren dat Tony Vanderstraete (Digitaal Vlaanderen), Willem Geelen (Digitaal Vlaanderen), Nils Walravens (VLAIO) en Alain Glickman Porush (VLOCA/ABB). Deelnemers vanuit andere betrokken organisaties waren Ward Van Hal (VVSG), Dorothee De Ganck (VVSG) Dirk Goeminne (POLIS), Jan Potemans (VERA), Ward Steeman (West-Vlaamse Intercommunale), Karl-Filip Coenegrachts (imec-SMIT-VUB), Jan Adriaenssens (imec) en Rudy Janssens (Agoria), Annik Bogaert (KCVS) en Joris Voets (KCVS).

Via verschillende werktafels legde ABB de deelnemers stellingen voor waarrond een debat kon plaatsvinden. Het stakeholdersdebat sloten we af met een plenaire nabespreking waarbij we de standpunten van beide groepen overliepen.

5.2.3. Het stakeholdersdebat

- **Stelling: met het oog op de transversale maatschappelijke uitdagingen, kan de dataonderbouwde en datagedreven werking bij lokale besturen nog sterk aan maturiteit winnen.**

Als uitgangspunt voor de opzet van een datagedreven beleid benoemt de groep de uitdagingen zoals de druk op het klimaat, mobiliteit, wonen... De datamaturiteit evolueert te traag om die uitdagingen de baas te kunnen binnen stedelijke en gemeentelijke organisaties. Als redenen voor de discrepantie tussen de noden en de realiteit kaarten de stakeholders een gebrek aan technische kennis en expertise op het lokale niveau aan en de beperkte lokale financiële structurele middelen. Ze geven aan dat lokale besturen de technologische basiscomponenten in bepaalde gevallen financieren met niet-structurele middelen, zoals subsidiestromen. Daarnaast ontbreekt het volgens de stakeholders aan een duidelijke rolverdeling in het ecosysteem en missen ze een visie en richtlijnen, zowel op regionaal als federaal of Europees niveau. Dat niet elk beleidsdomein nood heeft aan een doorgedreven datagedreven werking is daarbij een aandachtspunt; een prioritering kan helpen om de samenwerking en de slagkracht waar nodig te bevorderen.

De bevroegde stakeholders geven aan dat het ecosysteem van de slimme stad zich nog maar in de beginfase van het adoptieproces bevindt. Dat bewijzen initiatieven zoals de Data Governance Act die in voege is sinds september 2023. Een minderheid van de lokale besturen heeft ervaring met een dataonderbouwde beleidsvoering. De betrokkenen geven aan dat ze op het vlak van de datagedreven werking grote verschillen zien tussen de centrumsteden en de lokale besturen met een beperkte omvang. De noden van beide types besturen zijn verschillend zeggen ze, maar een gemeenschappelijke basis vinden is mogelijk. Het gevoerde beleid vanuit de centrale overheid kan volgens de bevroegde stakeholders beter inspelen op die diversiteit in lokale datamaturiteit dan nu het geval is.

De centrumsteden wonnen de voorbije jaren aan datamaturiteit in de opzet van datagedreven of -onderbouwd beleid, maar er kan nog vordering gemaakt worden, klinkt het. Zo gebruiken andere steden, maar ook verschillende organisatie-eenheden binnen een stad, veelal een ander vocabularium. Dat staat een geïntegreerde datagedreven werking in de weg. Het panel geeft aan dat gemeenschappelijke kwaliteitsnormen ontbreken; dat bemoeilijkt ook een datagedreven werking. De kleinste lokale besturen hebben minder middelen en tijd, ontsluiten weinig data en nemen beleidsbeslissingen veelal niet datagedreven. Bepaalde bestaande instrumenten, zoals de Gemeente-Stadsmonitor en afgeleide producten, noemen de stakeholders erg nuttig en gebruiksvriendelijk, ook voor de minder grote organisaties.

Algemeen verloopt de opzet van digitale dienstverlening vanuit de lokale besturen naar de burger (e-government) niet doeltreffend genoeg. Volgens de betrokken stakeholdersgroep gaat er vanuit de Vlaamse overheid veel aandacht naar de centrumsteden, hoewel vooral de kleinere lokale besturen nood hebben aan ontzorging onder de vorm van een basisaanbod van digitale dienstverlening. Bestaande initiatieven bereiken hen minder goed. Nu verrichten de lokale besturen die wel ruimte hebben om een digitale dienstverlening uit te bouwen 'dubbel werk' naar de dienstenleveranciers toe, doordat elk bestuur soortgelijke acties opzet. Ook leidt de veelal afzonderlijke aanpak per lokaal bestuur tot de inefficiënte inzet van de lokale middelen. Een toekomstige gezamenlijke aanpak zal toestaan dat een grotere groep lokale besturen een sterkere onderhandelingspositie inneemt en een lucratievere overeenkomst afsluit met de leveranciers van digitale diensten en/of software. Daarnaast kan een gezamenlijke aanpak ook meer standaardisatie en interoperabiliteit – het vermogen van 2 of meer systemen om samen te werken – tot stand brengen en zo ook opschaling faciliteren. De vertegenwoordigers van de kleinere organisaties geven aan dat ook bestaande private initiatieven ter ondersteuning van lokale besturen hieromtrent hun vruchten afwerpen.

Het stakeholdersgesprek concludeert dat er nog grote stappen nodig zijn om te evolueren naar een slimme Vlaamse regio die klaar is om de toekomstige transversale uitdagingen aan te gaan. Als oorzaak worden vooral een beperkte beschikbaarheid en inefficiënte inzet van financiële middelen op lokaal niveau aangekaart, net als de beperkte lokale technische kennis. Het beleid moet volgens de stakeholders beter inspelen op de diversiteit in grootte en datamaturiteit bij lokale besturen. Verder geven ze aan dat het wenselijk is om een meer doorgedreven bestuurlijke samenwerking op te zetten en dat ontzorging onder de vorm van een basisaanbod aan digitale dienstverlening nodig is, op maat van de kleinere lokale besturen. Om de lokale besturen slagkracht rond datagedreven beleid te geven moet de Vlaamse overheid inzetten op meer en inzichtelijke standaarden, en een toekomstvisie met bijbehorende richtlijnen uitzetten.

- **Stelling: het 'smart city'- en e-governmentlandschap is versnipperd; er is nood aan een overkoepelende aanpak.**

De bevroegde stakeholders geven aan dat de verkokering binnen de Vlaamse overheid sterk voelbaar is bij de lokale besturen. De lokale besturen worden via diverse kanalen benaderd wanneer het over de transversale thema's smart cities en e-government gaat. Die versnippering is van toepassing op de diverse subsidiekanalen, alsook op de vele verschillende databanken, op initiatieven zoals de verschillende werkgroepen of op de ondersteunende dienstverlening. Daardoor worden de lokale besturen geconfronteerd met een onoverzichtelijke overvloed aan informatie, wat een efficiënte behartiging van de thematiek van de slimme stad verhindert. Naast een betere interbestuurlijke samenwerking, zien de stakeholders de oprichting van een loket waar het ecosysteem de gebundelde informatie rond *smart cities* en e-government kan terugvinden als mogelijke oplossing. De rol van de Smart Region Office om alle initiatieven, standaarden en goede praktijken te delen en aan elkaar te verbinden, zien ze als een positieve stap in de goede richting. Het brengt een overzicht tot stand en creëert een coherenter landschap. Zo zet ABB ook via het Smart Flanders-programma in op een transversale werking vanuit de Vlaamse overheid door in te zetten op overkoepelende opdrachten die breed afgestemd zijn met het ecosysteem.

Verder ontbreekt de samenhang tussen de verschillende subsidiekanalen. De bevroegde stakeholders geven aan dat de verschillende initiërende Vlaamse overheidsentiteiten het subsidieaanbod beter op elkaar kunnen afstemmen – inhoudelijk, organisatorisch en qua doelgroepsegmentering – om een overzichtelijker aanbod te creëren. Om de middelen efficiënter in te zetten is het wenselijk dat de Vlaamse overheidsentiteiten meer de nadruk leggen op de schaalbaarheid van de ontwikkelde software, en dat ze condities creëren die een brede uitrol naar alle besturen mogelijk maken. Een meer doorgedreven interbestuurlijke samenwerking op het lokale niveau kan daartoe bijdragen. Met het programma Lokaal Digitaal (DV) tracht Vlaanderen vandaag al om door de creatie van generieke componenten de markt open te breken en schaalbare, interoperabele oplossingen te ontwikkelen. Finaal geven de bevroegde lokale besturen aan dat het tempo van de oproepen te hoog ligt en dat er een structureel perspectief op de inrichting van de subsidieoproepen op de middellange termijn ontbreekt. De transversale onderwerpen 'smart city' en de lokale, digitale dienstverlening vereisen een betere interbestuurlijke samenwerking tussen de betrokken overheidsentiteiten, om zo het bestaande subsidieaanbod te consolideren en een inzichtelijk overzicht richting de lokale besturen te kunnen brengen.

Ook over de Vlaamse generieke bouwstenen³¹ geven de stakeholders aan dat een overzicht ontbreekt. Het is soms niet duidelijk welke standaard gevolgd moet worden (bijv. OSLO). Uit het debat komt naar voren dat alle lokale besturen een bijkomende en meer overkoepelende ondersteuning nodig hebben. Dat kan door de generieke, al dan niet verplichte, interoperabele bouwstenen beschikbaar te stellen en een gezamenlijke aanpak voorop te stellen. Volgens de centrumsteden is het belangrijk om geen eenheidsworst te creëren en voldoende ruimte te laten voor eigen accenten die afhangen van de lokale context. Er bestaan al enkele instrumenten vanuit de Vlaamse overheid, zoals de semantische OSLO-standaard³², technische LDES-standaard en referentie-architectuurrichtlijnen vanuit VLOCA, die bij sommige lokale besturen bekend zijn. Maar de lokale besturen en de centrumsteden zeggen dat het aanbod van die instrumenten en de meerwaarde voor lokale besturen niet helder is en de diensten niet altijd vlot vindbaar zijn. De industrie wenst nauwer samen te werken met de overheid rond de vorming van standaarden, zodat het haalbaar is om ze te implementeren. Naast het aanleveren van standaarden door de overheid en andere spelers in het ecosysteem moeten ze ook inzichtelijker gemaakt worden. De stakeholders opperen dat dat kan door middel van een datalexicon. Een regelgevend kader creëren met een duidelijke rolverdeling kan volgens hen een stimulans zijn voor de industrie. De lokale besturen vrezen dat een regelgevend kader de lokale administratie zal verzwaren als ze geen bijkomende ondersteuning krijgen.



5.2.4 Conclusie en aanbevelingen

De aanbevelingen van ABB zijn gebaseerd op de inbreng van de betrokkenen tijdens het debat en vullen we verder aan met interne inzichten en expertise.

Uit het debat kwam naar voren dat we enerzijds **de maturiteit** in datagedreven en dataonderbouwde beleidsvorming (*smart cities*) en het basisaanbod in de digitale dienstverlening (e-government) bij lokale **besturen verder kunnen versterken**. Zo zijn zij beter uitgerust om de transversale, urgente en groeiende uitdagingen, zoals de klimaattransitie, aan te pakken. Anderzijds bevelen we aan om vanuit de Vlaamse overheid in te zetten op **een meer overkoepelende aanpak** naar lokale besturen toe voor de **datagedreven werking (*smart cities*) en de digitale dienstverlening (e-government)**, om op die manier meer coherentie aan te brengen in het versnipperde landschap.

1. Voorzie bijkomende structurele financiering

De beperkte beschikbaarheid van structurele financiële middelen en de inefficiënte inzet ervan verhindert dat lokale besturen een goed presterend datagedreven of -onderbouwd beleid organiseren en de basis van een digitale dienstverlening opzetten. Naast een verhoging van de structurele bestuurskracht bij lokale besturen om meer financiële marge te creëren voor de rol van technologie – dat kan door een verhoging van de structurele werkmiddelen of door meer doorgedreven gemeentelijke fusie – zal een meer doorgedreven intrabestuurlijke samenwerking de inzet van financiële middelen optimaliseren. Een meer gezamenlijke lokale aanpak creëert synergieën naar de leveranciers van digitale diensten en/of software toe, zoals lucratievere overeenkomsten, meer gestandaardiseerde software en een betere onderhandelingspositie. Een basisaanbod aan digitale dienstverlening, en een versterkte bestaande dienstverlening van VLOCA, kunnen aanvullend bijdragen tot een Vlaamsbrede efficiëntere inzet van de middelen. Tot slot moeten we de inhoudelijke invulling van structurele werkmiddelen goed afbakenen tegenover specifieke vormen van financiering, zoals subsidiestromen. Een sturend principe daarbij is dat lokale besturen een basisdienstverlening kunnen financieren met structurele werkmiddelen in de plaats van met subsidiestromen.

2. Dicht de lokale kenniskloof

Om de beperkte kennis en inzichten rond de kracht van een datagedreven beleidsvoering op het lokale niveau te verhogen, is het aangewezen om **de lokale competenties en vaardigheden verder te versterken**. De Vlaamse overheid zet, zowel rechtstreeks als onrechtstreeks via de verschillende belangenverenigingen, al in op kennistrajecten om de technische kennis bij lokale besturen te verbeteren. Denk maar aan de Open Data-workshops van Smart Flanders of aan het delen van kennis en goede praktijken bij de opmaak van referentie-architecturen vanuit VLOCA binnen ABB.

³¹ Bouwstenen zijn technische componenten die je kunt samenvoegen om verschillende softwaretoepassingen te bouwen. Er bestaat op heden al een overzicht van de 'Vlaamse bouwstenen'.

³² Vlaanderen biedt al een overzicht aan van vocabularia en applicatieprofielen.

3. Werk gestandaardiseerde, interoperabele en schaalbare instrumenten uit, aangepast aan de diverse noden van lokale besturen

Om tegemoet te komen aan de diversiteit in grootte en datamaturiteit onder lokale besturen, is het aangegeven om, zowel voor een datagedreven beleidsvorming als digitale dienstverlening, gericht instrumenten uit te werken die aangepast zijn aan de noden binnen de doelgroepen. De grote besturen zeggen dat ze **meer en inzichtelijke bouwstenen nodig hebben**, met bijbehorend uniform vocabularium en kwaliteitsstandaarden, om ondersteuning te bieden in de evolutie naar een meer datagedreven en efficiënte organisatie. Private spelers vragen om daarbij meer betrokken te worden. De bestaande ondersteuning rond interoperabiliteit, een referentiearchitectuur en open standaarden vanuit de Vlaamse overheid, namelijk initiatieven zoals VLOCA, moeten we voortzetten zodat we de bestaande succesvolle projecten kunnen verduurzamen en opschalen. Het is ook aangewezen om die initiatieven te versterken door het doel ervan kenbaarder te maken en de toegankelijke ondersteuning tot stand te brengen. De kleinere lokale besturen hebben **meer centrale ondersteuning** nodig. De bestaande instrumenten zoals de Gemeente-Stadsmonitor en afgeleide producten in de opzet van een toegankelijke, dataonderbouwde werking bij lokale besturen krijgen lof. Om de digitale dienstverlening bij kleinere lokale besturen te versterken, is er nood aan ontzorging onder de vorm van **een basisaanbod aan digitale dienstverlening**. Daartoe zal ABB het linked (open) data-ecosysteem verder verbreden en verdiepen om lokale besturen en hun leveranciers te ondersteunen.

4. Zet een duidelijke visie uit met bijbehorende rolverdeling

Om alle lokale besturen te ondersteunen in een **coherente en gezamenlijke aanpak** rond datagedreven beleidsvoering en een digitale dienstverlening, moet de Vlaamse overheid inzetten **op de visievorming, met bijbehorende duidelijke rolverdeling** in het ecosysteem van de slimme stad. Het Stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid trekt nu voor de Vlaamse overheid een aantal trajecten die inzetten op een visievorming, zoals de stellingname rond AI door het AI Competence Center of de visievorming over digital twins, de Citiverse en dataspaces door het European Digital Infrastructure Consortium. Het Smart Region Office (SRO) ondersteunt en stimuleert matchmaking binnen het ecosysteem en zet de nodige governancestructuren op ter opvolging. Het faciliteert ook het proces om tot duurzame en breedgedragen oplossingen te komen en om die op te schalen. Lokale besturen geven tot slot aan dat het centraal prioriteren van beleidsvragen om de lokale slagkracht te bevorderen zinvol is.

5. Zet een meer transversale interbestuurlijke samenwerking op

Om de gevolgen van een versnipperd smartcity-landschap naar de lokale besturen toe te beperken, is het aangewezen om vanuit de Vlaamse overheidsentiteiten in te zetten op **een meer overkoepelende en transversale aanpak**. Enerzijds versterken we de samenhang van het ecosysteem, door meer en een sterkere interbestuurlijke samenwerking. Door de verschillende werkgroepen en initiatieven rond de slimme stad en een digitale dienstverlening af te stemmen en te complementeren maken we het landschap overzichtelijker. Aangezien het SRO de samenhang en de verbinding in het landschap wil bevorderen, kan het daarin een grote rol spelen. In zijn strategische doelstellingen streeft het SRO consistentie en coherentie na binnen programma's, bouwstenen en oproepen. Daarbij staan de principes van interoperabiliteit en openheid centraal. Anderzijds zijn ook andere initiatieven die een overzichtelijker ecosysteem willen creëren waardevol, zoals het delen van goede praktijken en ervaringen om steden en gemeenten te helpen beslissingen nemen (VLOCA) of de ambitie om een Datapedia te creëren, een overzicht van alle beschikbare datasets (Smart Flanders-programma). De lokale besturen moedigen de creatie sterk aan van een aanspreekpunt dat de verschillende initiatieven van Vlaamse overheid rond een thema bundelt. Dat past binnen de ambitie die ABB heeft om het Loket voor Lokale Besturen uit te bouwen tot de unieke toegangspoort voor lokale besturen. De subsidies naar lokale besturen kunnen we via dit kanaal overzichtelijker bundelen voor lokale besturen.

Subsidies moeten we tot slot meer consolideren, zowel inhoudelijk, als organisatorisch als qua doelgroepsegmentering. Subsidieoproepen moeten aandacht schenken aan de schaalbaarheid van de ontwikkelde oplossingen, aan een meer doorgedreven intrabestuurlijke samenwerking (cf. hierboven) en aan de mogelijkheid om ze breed uit te rollen onder lokale besturen. Verder geven lokale besturen aan dat een duidelijke middellangetermijnvisie en -strategie creëren op de werking van de subsidieoproepen bijdraagt aan een vlottere organisatie.

5.3. Debat over cybersecurity

5.3.1. Situering

De afgelopen jaren hebben steden en gemeenten een digitale evolutie meegemaakt, mede als gevolg van de coronacrisis. De versnelde digitalisering van de organisatie (intern) en dienstverlening (extern) hebben in korte tijd de afstand tussen burger en bestuur verkleind. Samen met de digitalisering nam ook het risico van cybercriminaliteit toe. Om vertrouwen in het bestuur te waarborgen, is het daarom belangrijk dat lokale besturen de gepaste maatregelen nemen om hun ICT-omgeving te beveiligen. Er zijn de voorbije jaren al belangrijke stappen gezet, maar toch blijven er verschillende risico's onvoldoende afgedekt.

Om de cybermaturiteit en -weerbaarheid bij de lokale besturen te verhogen, heeft de Vlaamse overheid de voorbije jaren verschillende initiatieven opgestart, waaronder het project cyberveilige gemeenten in samenwerking met de VVSG en de cofinanciering van ICT-veiligheidsaudits. Met de oprichting van het Vlaamse Cyber Response Team (Vo-CRT) is er ook een centraal aanspreekpunt voor lokale besturen, dat zowel preventieve als reactieve ondersteuning biedt. ABB, Digitaal Vlaanderen en Audit Vlaanderen slaan daarvoor de handen ineen.

Ondanks de vele initiatieven is de ondersteuning versnipperd, projectmatig en ad hoc, en ontbreekt een duidelijk overzicht en duidelijke rolverdeling. Ook de financiering voor cyberveiligheidsinitiatieven verloopt ad hoc en gefragmenteerd.

Probleemstelling debat: hoe kan de Vlaamse overheid lokale besturen op een gestructureerde en gecoördineerde manier ondersteunen bij het verbeteren van informatie- en cyberveiligheid, om continuïteit in dienstverlening en vertrouwen in het bestuur te waarborgen?



5.3.2. Samenstelling en setting

Het debat 'Cybersecurity' vond plaats op 25 september 2023. Na een introductie debatteerden de stakeholders aan 2 werktafels. Daarna bespraken ze de ingenomen standpunten plenair.

Vanuit de lokale besturen namen Nick Vandommele (Kortrijk), Anne Baré en collega (Antwerpen), een medewerker van Stad Genk en Myriam Parys (Diest) deel aan het debat. Van de Vlaamse overheid namen een medewerker van Audit Vlaanderen, Johan Smekens (Digitaal Vlaanderen), Sam Renders (Digitaal Vlaanderen) en Simon Vander Elst (Digitaal Vlaanderen) deel. Vanuit andere betrokken organisaties waren dat Charlotte De Mullier (VVSG), Ward Van Hal (VVSG), Erika Van Essche (VERA), Andranik Grigoryan (C-smart), Joris Voets (KCVS), Eddy Janssen (Cevi) en Eddy Van der Stock (V-ICT-OR).

5.3.3. Het stakeholdersdebat

Uitdagingen op lokaal niveau

Steden en gemeenten ervaren heel wat uitdagingen met het cyberveilig maken van hun organisaties. Een van de grootste uitdagingen is het **gebrek aan middelen en capaciteit**. Robuuste cyberbeveiligingsmaatregelen implementeren vereist een investering in infrastructuur, personeel en continue training. Vaak hebben lokale besturen moeite om voldoende middelen en expertise vrij te maken voor cyberbeveiliging. Daarenboven zorgt de versnippering in frameworks en ondersteuning, het gebrekkige ICT-landschap en het beperkte bewustzijn van het probleem bij het management voor bijkomende uitdagingen.

Steden en gemeenten gaan vandaag vaak individueel aan de slag en stellen vaak een ander ambitieniveau voorop door verschillende technische frameworks (bijv. ISO 27001, CyberFundamentals, NIST CSF 2.0, CIS IG1, 2 of 3) te hanteren. Dat resulteert in grote verschillen tussen lokale besturen onderling, op het vlak van organisatorische maatregelen, ambities, principes, technische infrastructuur, leveranciers... De verschillende aanpak van cyberveiligheid zorgt ook voor een grote spreidstand in de cybermaturiteit van lokale besturen.

De stakeholders hamerden tijdens het debat op het belang van **(interbestuurlijke) samenwerking**. Cyberveiligheid is een gedeelde verantwoordelijkheid die elk bestuur aanbelangt. Er is vraag naar gecentraliseerde ondersteuning door de Vlaamse overheid, maar tegelijk benadrukken de panelleden het belang van onderlinge samenwerking op lokaal niveau. Daarom is gezamenlijke ondersteuning een belangrijk aspect dat de kennis over cyberveiligheid van lokale besturen kan bevorderen. Door *community building* kunnen lokale besturen informatie, best practices en *lessons learned* makkelijk delen en kunnen ze van elkaar leren.

De vertegenwoordigers van lokale besturen maakten ook duidelijk dat het **huidige ICT-landschap** zich in een onwenselijke situatie bevindt, omdat de geleverde kwaliteit van softwarepakketten ontoereikend is en de aangeboden ICT-oplossingen niet voldoen aan de verwachtingen en beveiligingsvereisten. Bovendien is het aanbod van de ICT-leveranciers versnipperd, waardoor lokale besturen de nodige ICT-infrastructuur bij verschillende leveranciers moeten aankopen. Verder zorgt het beperkte aantal leveranciers op de markt voor beperkte onderhandelingsmacht van de lokale besturen. Op dit moment is een dialoog tussen leverancier en lokaal bestuur dus niet mogelijk. Tijdens het debat werd ook naar oplossingen gezocht. Lokale besturen zijn vragende partij voor een **centraal aanbod** (vanuit de VO) met minimale vereisten en kwaliteitsgarantie, zodat lokale besturen zeker zijn dat gebruikte oplossingen voldoende veilig zijn. Daarvoor verwijzen ze naar de beleids- en beheerscyclus (BBC), het plannings-, registratie- en evaluatiesysteem van de Vlaamse overheid voor lokale besturen. Een andere mogelijkheid is om collectief te onderhandelen met leveranciers om hun onderhandelingspositie te versterken.

Tot slot zijn er op het vlak van kennisopbouw en sensibilisering nog veel opportuniteiten om verder te verkennen. Hoewel er op dat vlak al heel wat stappen zijn gezet, is er een groot verschil in sense of urgency tussen lokale medewerkers en het managementteam en mandatarissen. Er is vandaag nog te weinig stimulans om bewust om te gaan met mogelijke digitale dreigingen. Op het vlak van cyberveiligheid wordt er vaak nog reactief gehandeld waarbij er pas aandacht en middelen worden vrijgemaakt wanneer een verstoring zich voordoet. Vanzelfsprekend is het belangrijk om het managementteam en de mandatarissen te sensibiliseren omdat zij het (informatieveiligheids)beleid vormgeven. De manier van sensibiliseren kan volgens de stakeholders een 'assertievere' en 'agressievere' vorm krijgen. Informatiecampagnes moeten meer wijzen op de reputatieschade als gevolg van cyberaanvallen. Ook moet de focus meer liggen op de risico's, gevolgen en reikwijdte van een gebrekkig cyberbeveiligingsbeleid en de mogelijke cyberaanvallen. Naast de sensibilisering van het management en de mandatarissen, is de sensibilisering van personeelsleden ook belangrijk. De hele organisatie moet zich bewust zijn van het probleem of van een mogelijke dreiging. Naast de technische infrastructuur is de menselijke factor een belangrijk aspect van een cyberveilig bestuur. De stakeholders zien een duidelijke rol weggelegd voor Vlaanderen in die sensibilisering.

Uitdagingen op Vlaams niveau

Ook op Vlaams niveau zijn een aantal uitdagingen geïdentificeerd tijdens het stakeholdersdebat. Een van die uitdagingen is een **duidelijke structuur in de Vlaamse ondersteuningsinitiatieven**. Sinds 2020 is de ondersteuning van de Vlaamse overheid sterk gegroeid, bijvoorbeeld met het project Cyberveilige Steden en Gemeenten, de cofinanciering van ICT-veiligheidsaudits, de oprichting van het CRT en CloudOps voor lokale besturen. Die ondersteuning zit verspreid onder verschillende VO-entiteiten (ABB, DV, AV, CRT...). Ook verschillende belangenverenigingen en partners (VVSG, V-ICT-OR) lanceren initiatieven waardoor lokale besturen moeilijk hun weg vinden door en naar het ondersteuningsaanbod. Die versnippering zorgt ervoor dat de huidige initiatieven minder bekend zijn bij de stakeholders. De stakeholders roepen op om een centraal aanspreekpunt en een geïntegreerd ondersteuningsaanbod te creëren. Aansluitend is een **duidelijke rolverdeling** tussen verschillende VO-entiteiten en relevante stakeholders nodig met een heldere communicatie daarvan naar de lokale besturen.

Naast de versnippering in het ondersteuningsaanbod kunnen we die opmerking ook maken over de vele beleidskaders, frameworks en minimale vereisten. Zoals hierboven aangegeven zijn er heel wat verschillende richtlijnen en frameworks ter beschikking, waardoor niet altijd duidelijk is wat er van de lokale besturen wordt verwacht en dat werkt een geïndividualiseerde aanpak in de hand. Een **duidelijk beleidskader met minimale vereisten** is dus gewenst. Belangrijk daarbij is dat dat richtinggevende kader gepaard gaat met een bijkomend ondersteuningsaanbod vanuit de Vlaamse overheid om aan de vereisten te kunnen voldoen. Het kader kan ook

een stimulans zijn om cyberveiligheid hoger op de beleidsagenda te plaatsen, maar het is belangrijk dat het laagdrempelig en duidelijk is zodat dat het realistisch is voor alle lokale besturen om eraan te kunnen voldoen. Volgens sommigen is toezicht houden op de naleving van het Vlaamse beleidskader met minimale vereisten niet nodig. De verantwoordelijkheid om aan die eisen te voldoen ligt bij de lokale besturen. De voordelen van het kader, zoals meer stimulans om cyberveiligheid hoger op de beleidsagenda te plaatsen, zijn voldoende. Anderen vinden controle vanzelfsprekend. Het heeft geen zin om daarvoor een nieuwe entiteit op te richten. Het is logischer de controlerol toe te kennen aan een al bestaande en bekende entiteit binnen de Vlaamse overheid. De nood aan centraal georganiseerd toezicht en aan controle kwam hier opnieuw naar voren.

Op dit moment zetten we al de 1ste stappen om aan de problematiek van versnippering tegemoet te komen. De voorbereiding voor een eenduidig en geïntegreerd beleidskader is in 2023 gestart.



5.3.4. Conclusie en aanbevelingen

In deze sectie presenteren we de aanbevelingen van ABB, die ook tijdens het debat werden ondersteund.

Sterke besturen, (cyber)veilige besturen

Om tegemoet te komen aan de uitdagingen op het vlak van informatie- en cyberbeveiliging, is een **versterking van de lokale bestuurskracht** een *must*. Enerzijds moeten we inzetten op capaciteitsopbouw en kennisdeling bij steden en gemeenten, anderzijds moeten we voldoende financiering voorzien voor de aankoop en het onderhoud van een voldoende robuuste ICT-omgeving. Dat kan onder andere door in te zetten op meer (interbestuurlijke) samenwerking via fusies en/of een regionale samenwerking of door collectieve oplossingen aan te bieden.

Kraakhelder Vlaams beleidskader

Steden en gemeenten zien door de bomen het bos niet meer door de vele internationale richtlijnen, frameworks en verplichtingen (bijv. AVG, KSZ-wet). Om Vlaamse lokale besturen daarin te ondersteunen is een **duidelijk beleidskader nodig met een eenduidig ambitieniveau en vertaling in minimale vereisten** op het vlak van informatie- en cyberveiligheid. Die minimale vereisten moeten lokale besturen in staat stellen om gegevens beter te beschermen, het risico op cyberincidenten aanzienlijk te verlagen en zich klaar te stomen voor strengere federale en/of Europese wetgeving.

Er is daarbij nood aan een **centraal aanspreekpunt** voor lokale besturen en goede afspraken met relevante ledenorganisaties (bijv. VVSG, V-ICT-OR), intermediairen (bijv. provincies, regio's of streekintercommunales) en ICT-leveranciers. Het Vlaamse Cyber Response Team (Vo-CRT) heeft zich de voorbij jaren ontplooid als belangrijke spil in het landschap en moet verder uitgebouwd worden. ABB moet ook verder inzetten op de ondersteuning (advisering en coaching) van de lokale besturen voor hun bestuurskundige en operationele vraagstukken. De bestaande expertise bij ABB moeten we voortzetten en versterken (expertisecentrum). ABB is in dat vraagstuk nu en ook in de toekomst de partner om die intermediaire rol op te nemen.

Er is ook nood aan een **duidelijke rolverdeling** binnen de Vlaamse overheid. Verder is de bevoegdheid van de federale overheid onmiskenbaar. We stellen voor om een grondige discussie over rolverdeling tussen verschillende Vlaamse entiteiten te voeren. Tegelijk moeten we verdere samenwerking met de federale overheid op het vlak van beleidsvorming, -uitvoering en -toezicht verduidelijken en formaliseren in samenwerking met onder andere het federale Centrum voor Cybersecurity België (CCB) via een samenwerkingsovereenkomst of protocol. Recente incidenten (bijv. Limburg.net) hebben aangetoond dat cyberveiligheid van lokale besturen (inclusief intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals OCMW-verenigingen, intercommunales...) van groot belang is voor de hele Vlaamse Regering, vanwege de vele linken met verschillende beleidsdomeinen, sectoradministraties en -ministers. We vragen de voltallige Vlaamse Regering om de krachten te bundelen en de cyberveiligheid van Vlaamse entiteiten én lokale besturen als topprioriteit mee te nemen in onderhandelingen.

Begeleiden, coachen en ontzorgen

De uitdagingen zijn groot. Om ervoor te zorgen dat steden en gemeenten de vooropgestelde doelen van het Vlaamse beleidskader en de bijbehorende minimale vereisten behalen, is er nood aan een **gecoördineerd en geïntegreerd ondersteuningsaanbod** vanuit de Vlaamse overheid. Waar mogelijk moet de Vlaamse overheid dus inzetten op ontzorgen, coachen of begeleiden. De ondersteuning is divers, gaande van kennisopbouw en -deling tot robuuste ICT-oplossingen en/of infrastructuur. Ook op het vlak van verdere sensibilisering en bewustwording kan de Vlaamse overheid een belangrijke rol spelen.

ABB is momenteel en ook in de toekomst de best geplaatste partij om die intermediaire rol op te nemen. De bestaande expertise bij ABB moeten we daarom voortzetten en versterken (zie expertisecentrum).

Om een gecoördineerd ondersteuningsaanbod uit te werken met effectieve instrumenten om lokale besturen te begeleiden, te coachen en te ontzorgen zijn de 1ste voorbereidende stappen in de afgelopen legislatuur gezet. We stellen voor om de resultaten van de grondige beleidsvoorbereiding te valoriseren en de voorgestelde aanpak te implementeren.

Structurele financiering

Naar aanleiding van eerdere cyberincidenten zijn de voorbije jaren in korte tijd verschillende initiatieven opgestart, vanuit een eerder reactieve benadering. Daarvoor waren initieel geen of beperkte beleidsmiddelen voorzien, waardoor diffuse en ad-hocfinancieringstromen zijn opgezet om alsnog te kunnen ingrijpen. Vaak ten koste van andere beleidsinitiatieven.

Om lokale besturen verder te begeleiden, te coachen en te ontzorgen op het vlak van cyberveiligheid, is er nood aan meer programmatorische ondersteuning met aparte en structurele financiering. Dat bevestigde ook het stakeholdersdebat rond specifieke financiering. We vragen daarom dat de Vlaamse Regering een structureel impulsbudget van 20 tot 50 miljoen euro voorziet voor deze regeerperiode, naargelang het ambitieniveau. De ondergrens is een raming op basis van de huidige jaarlijkse budgetten die zijn voorzien voor beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

Structurele financiering voorzien impliceert ook dat we een volwaardig coördinatieteam binnen ABB inrichten voor de coördinatie, opvolging, communicatie en bijsturing van de vele initiatieven op het vlak van cyberveiligheid voor lokale besturen. Vandaag zetten we daarvoor 1,5 voltijdequivalenten (vte's) in. Dat zijn personeelsleden van ABB die, gelet op de urgentie van dit vraagstuk, cyberveiligheid toegewezen hebben gekregen (ten koste van andere beleidsinitiatieven). Met de snelle ontwikkelingen stellen we voor om minstens 4 vte's te voorzien (dus bijkomende toekenning van 2,5 vte's).

Beleid Brussel

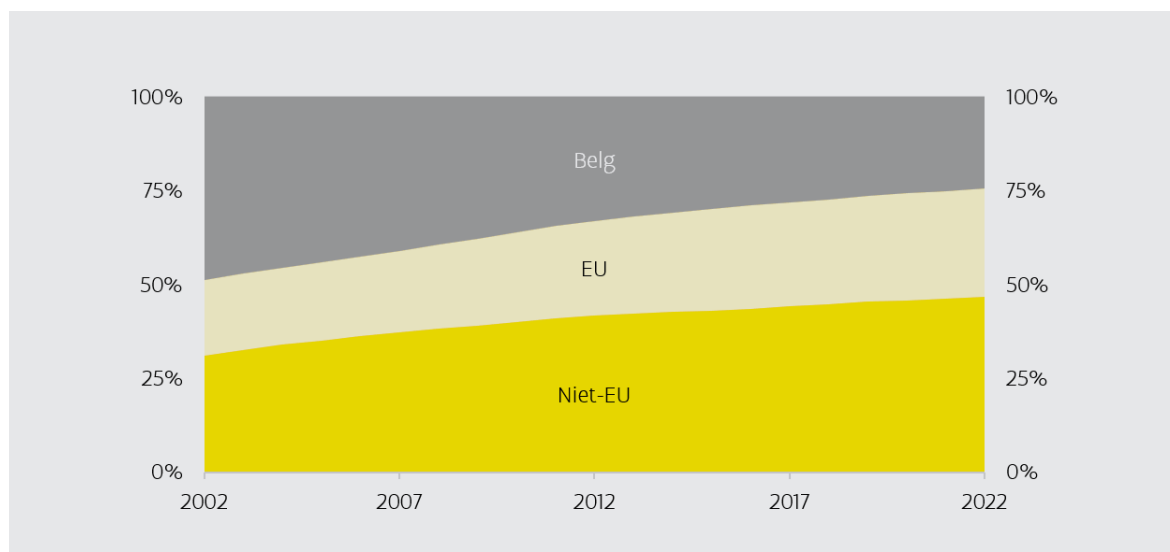
Inleiding

Dit deel van de inspiratiebundel vangt aan met een compacte omgevingsanalyse voor het beleidsveld Brussel (sub 1). Vervolgens overlopen we de meest relevante beleidstopics: de Brusselnorm en -toets (sub 2), de Vlaamse Gemeenschapscommissie (sub 3), Muntpunt (sub 4), Nederlands (sub 5), investeren in Brussel (sub 6), initiatieven ter versterking van Brusselse jongeren (sub 7) en de cijferbank Brussel (sub 8). Het deel sluit af met een overzicht van de **beleidsaanbevelingen (sub 9)** die in de vermelde beleidstopics aan bod kwamen. (De informatie over het gezamenlijke debat met stakeholders over het Brusselbeleid én de Vlaamse Rand volgt in het deel over het beleidsveld Vlaamse Rand).

1. Omgevingsanalyse Brussel³³

De Brusselaars zijn uitzonderlijk talrijk, jong en divers. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest telt niet alleen meer inwoners dan Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik samen, **de bevolking neemt er ook het sterkst toe.** Daarnaast is de bevolkingsdichtheid van Brussel opvallend: per vierkante kilometer wonen er in het Brussels Gewest (7.528 per km²) meer dan dubbel zoveel inwoners als in andere Belgische grootsteden. Hoewel steden vaak een relatief **jonge bevolking** hebben, valt ook dat het meest op in het Brussels Gewest: ongeveer de helft van de inwoners is er jonger dan 35. Brussel is ook **uitzonderlijk divers**: terwijl **3 op de 4 inwoners van het Brussels Gewest een buitenlandse herkomst** hebben, geldt dat in steden zoals Luik, Antwerpen en Charleroi maar voor ongeveer de helft van de inwoners.

Brusselse bevolking naar herkomst, 2002-2022, in procenten

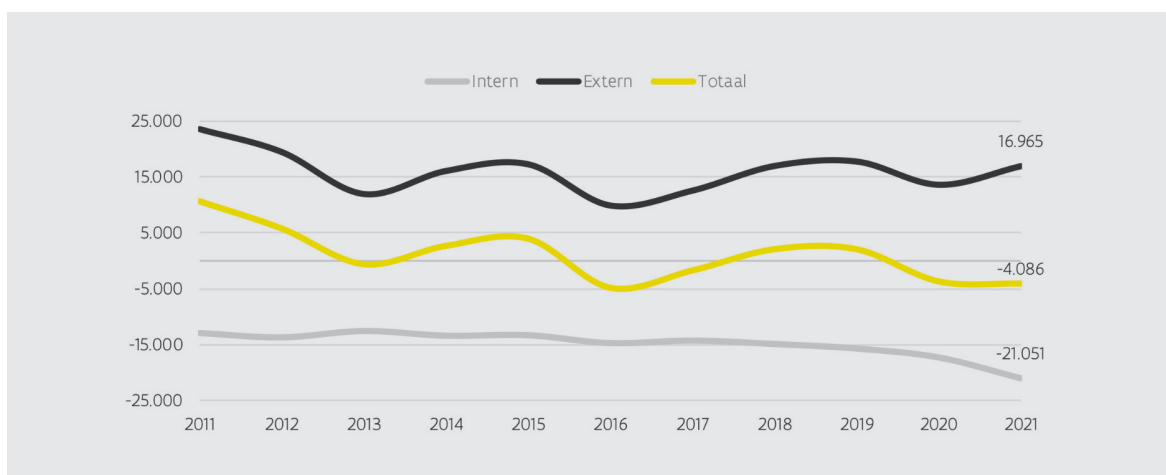


Bron: Statbel (2022)

De Brusselse diversiteit hangt sterk samen met de vele verhuisbewegingen van en naar het Brussels Gewest. Brussel is een **knooppunt van internationale en binnenlandse verhuisbewegingen**. Het aantal inwijkelingen uit het buitenland is steevast hoger dan het aantal Brusselaars dat zich in het buitenland gaat vestigen (positief extern migratiesaldo). En toch verliest het Brussels Gewest de laatste jaren meer inwoners aan migratie dan er bijkomen. Dat heeft alles te maken met het hoge aantal uitwijkingen vanuit het Brussels Gewest naar andere Belgische regio's. **Er trekken steeds meer inwoners uit Brussel naar Vlaanderen of Wallonië dan omgekeerd** (negatief intern migratiesaldo). Alles samengenomen blijkt dat er sinds 2020 meer personen wegtrekken uit het Brussels Gewest dan er zich komen vestigen (negatief totaal migratiesaldo).

³³ De toelichtingsnota 'Een blik op Brussel 2023' geeft een socio-economische profielschets van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Verschillende thema's komen aan bod: demografie, onderwijs, armoede, werk, digitalisering, vrije tijd en zorg en gezondheid.

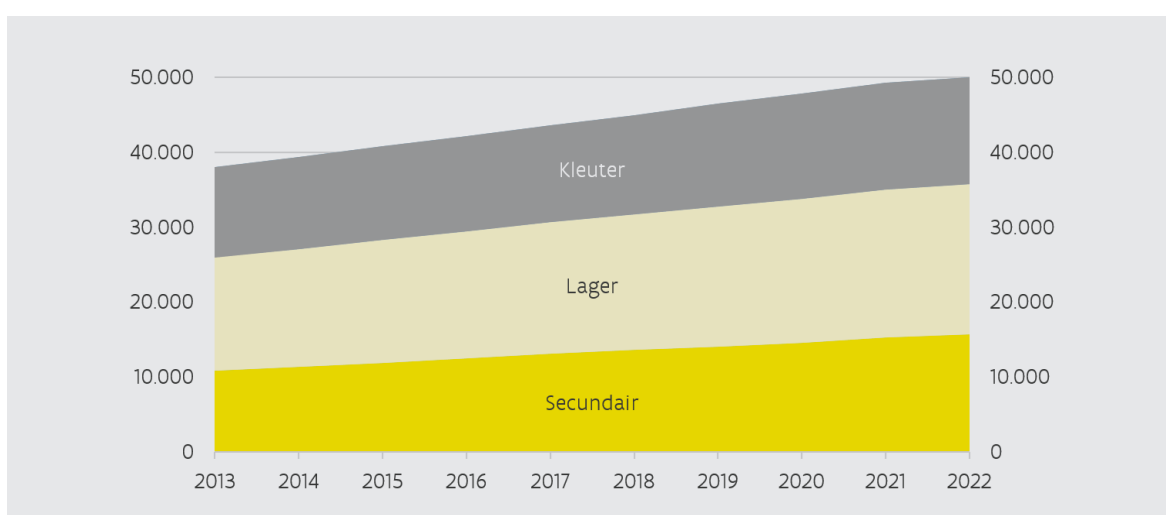
Intern, extern en totaal migratiesaldo Brussels Gewest, 2011-2021, aantal personen



Bron: Statbel (2021)

Het **Nederlands** manifesteert zich binnen die sterk geïnternationaliseerde omgeving als dé **taal van de sociale mobiliteit**. Zo blijkt uit de bevraging bij NT2-leerders door het Huis van het Nederlands Brussel dat een groot aantal respondenten hun toekomst in Vlaanderen ziet. Voor werk, beter **werk, of de schoolcarrière van de kinderen**, maar ook algemeen door het **positieve imago van Vlaanderen** als fijne, veilige, groene en propere leefomgeving. Het Nederlandstalige Brusselse onderwijs zit dus niet toevallig in de lift. In de afgelopen 10 jaar steeg het aantal leerlingen er met zo'n 30%. De sterkste stijging deed zich voor in het secundair onderwijs, maar ook het lager onderwijs en het kleuteronderwijs groeiden aanzienlijk. Hoewel de grote meerderheid van de Brusselse kinderen en jongeren nog altijd Franstalig onderwijs volgt (74%), absorbeerde het Nederlandstalige Brusselse onderwijs in de afgelopen 10 jaar het meeste nieuwe leerlingen. Het **aandeel van het Nederlandstalige onderwijs in het Brussels Gewest steeg daarmee van 17% in 2011 naar 19% in 2020**. Een minderheid van de Brusselse leerlingen (7%) gaat naar een internationale of Europese school of volgt thuisonderwijs.

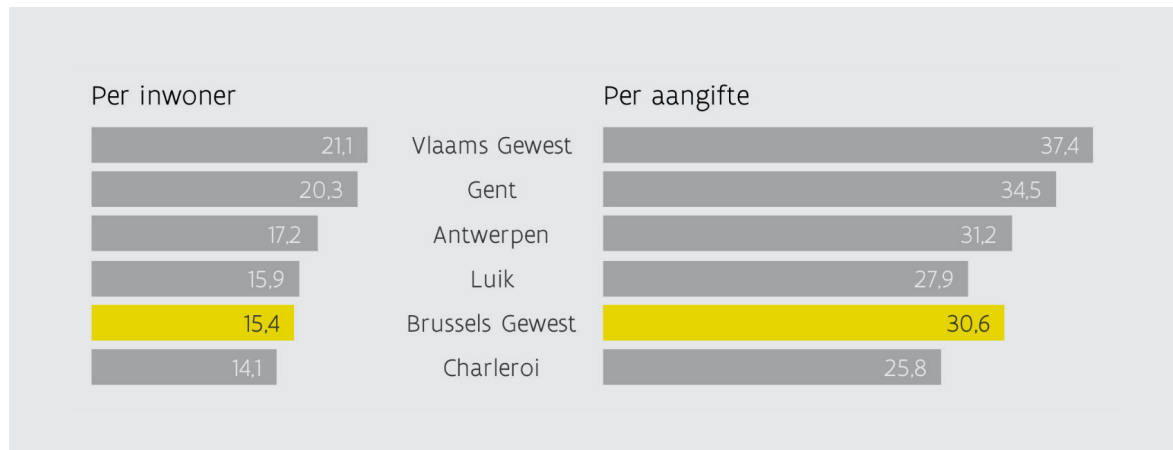
Aantal Brusselse kinderen in Nederlandstalig onderwijs



Bron: Departement Onderwijs en Vorming (2022)

Brusselaars houdt ongeveer het midden tussen de Vlaamse en Waalse grootsteden. Enerzijds is het aandeel 'lage' belastingaangiften zowel in het Brussels Gewest als in de Waalse grootsteden groter dan het aandeel 'hoge' belastingaangiften. Anderzijds is het gemiddelde netto belastbaar inkomen per aangifte in het Brussels Gewest ongeveer even hoog als in Antwerpen. Ook de **Brusselse werkzaamheidsgraad** neemt een tussenpositie in tussen Vlaamse en Waalse grootsteden.

Gemiddeld netto belastbaar inkomen, per stad, in duizenden euro's



Bron: Statbel (2020)

Het beleidskader, de demografische context en de noden in de samenleving verantwoorden dat het Vlaamse Brusselbeleid de komende beleidsperiode focust op de voortzetting en verdieping van een aantal bestaande beleidsmaatregelen (de handhaving van de Brusselnorm en Brusseltoets, het partnerschap met de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de rol van Muntpunt, de promotie van het Nederlands en de investeringen in Brussel) en dat we het versterken met enkele nieuwe beleidsvoorstellen (initiatieven die jongeren sterker maken, aandacht voor kwetsbare doelgroepen, ontsluiting van betrouwbaar cijfermateriaal over Brussel).

2. Brusselnorm en Brusseltoets

We blijven de **Brusselnorm** hanteren, wat betekent dat de Vlaamse Gemeenschap voor haar beleid in Brussel **30% van de Brusselse bevolking** als haar doelgroep beschouwt en dat we **minstens 5% van de globale middelen** die besteed worden voor gemeenschapsbevoegdheden aanwenden voor beleid in en voor Brussel. De Gemengde Ambtelijke Commissie Brussel (GACB), met vertegenwoordigers van de gemeenschapsdomeinen van de VGC en de Vlaamse Gemeenschap, brengt de Brusselnorm als financiële norm tweejaarlijks in kaart met de nodige duiding. De cijfers en duiding worden bezorgd aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement.

Op basis van de bevolkingsprognoses van Statbel verwachten we dat het relatieve aandeel van Brussel binnen de totale bevolking van de Vlaamse Gemeenschap in de komende jaren licht zal afnemen. Terwijl we verwachten dat het aantal inwoners zal blijven groeien in het Vlaamse Gewest, voorziet men een stagnatie in Brussel. Volgens die prognoses zal het beoogde doelpubliek van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel (30% van de Brusselse bevolking) in 2030 goed zijn voor 5,03% van de totale Vlaamse Gemeenschap, terwijl dat aandeel momenteel nog 5,21% bedraagt.

De **Brusseltoets** is een beleidsinstrument dat we momenteel gebruiken om decreten en regelgeving met gemeenschapsmaterie of gemengde gewest- en gemeenschapsmaterie ex ante te toetsen op de **toepasbaarheid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad**. Het principe van de Brusseltoets, opgenomen in de omzendbrief 'beleids- en regelgevingsprocessen', wordt zichtbaarder gemaakt. Daarnaast pleiten we voor een betere vertegenwoordiging van 'Brusselkenners' in de (strategische) adviesraden van de Vlaamse overheid.

3. Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC)

Het **partnerschap** met de Vlaamse Gemeenschapscommissie blijven we verder vormgeven door een gestructureerd politiek en ambtelijk overleg over gemeenschappelijke strategische doelstellingen van een Vlaams gemeenschapsbeleid in Brussel, door enkele belangrijke beleidsactoren in gezamenlijk overleg aan te sturen, door een goede afstemming en maximale samenwerking op het vlak van investeringen én door samen beleid te voeren op het vlak van zichtbaarheid en uitstraling van het Vlaams-Brusselse netwerk.

Een verdere **aanpassing van het decreet van 5 juli 1989** houdende het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) dringt zich op. Naast de invoering van het stelsel van de beleids- en beheerscyclus (BBC) voor de VGC aan de hand van een strategisch meerjarenplan en meerjarenbegroting, is er nog altijd het voornemen om **het bestuurlijk toezicht waar mogelijk ook verder af te stemmen op het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen**, zoals bepaald in het decreet van 21 december 2017 over het lokaal bestuur en de **overheveling van de sectormiddelen te voorzien in de algemene dotatie aan de VGC**. Het gaat daarbij om de middelen van het lokale jeugdbeleid, lokale cultuurbeleid, lokale sportbeleid, flankerend onderwijsbeleid, de stedenfondsmiddelen, integratiesubsidies, bestrijding van kinderarmoede en gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

De **Gemengde Ambtelijke Commissie Brussel (GACB)** kan doelstellingen, activiteiten en middelen van beide overheden op strategisch niveau bespreken met het oog op een geïntegreerd Brusselbeleid. De GACB blijft ook een cruciale rol spelen bij de implementatie en opvolging van de Brusseltoets en Brusselnorm.

Naast de GACB is er ook **nood aan een gestructureerd politiek overleg** op regeringsniveau tussen de Vlaamse Regering en het VGC-college. Het gaat om een zogenoemd interministerieel comité, bestaande uit de Vlaamse ministers bevoegd voor gemeenschapsmateries en de collegeleden van de VGC, voorgezeten door de Vlaamse minister voor Brussel. Zij leggen een afsprakenkader en timing vast om zowel de sectorale noden verder in te vullen (onderwijs, beroepsopleiding en ondernemersvorming, cultuur, welzijn en gezondheid, sport...), als de sectoroverstijgende of transversale noden en de meer 'generieke' noden, waarin samenwerking tussen de Vlaamse Gemeenschap en de VGC zich opdringt.

4. Muntpunt

Met het oog op de nieuwe beleidsperiode 2026-2030 is het essentieel om een kritische blik te werpen op de veranderde maatschappelijke uitdagingen waarmee Muntpunt wordt geconfronteerd. Sinds de oprichting van Muntpunt is 60% van de Brusselse bevolking nieuw. De veranderende maatschappelijke dynamiek in Brussel, gekenmerkt door een groeiende diversiteit en een toenemende druk op het behoud van het Nederlands, vereist een heroverweging van de opdrachten van Muntpunt. Ook de aanhoudende financiële uitdagingen tijdens de vorige regeerperiode hebben geleid tot het bereiken van een 'operationele ondergrens'. Binnen die context stellen we het volgende voor:

- een **herziening van de decretale opdrachten van Muntpunt** om ze realistisch en toekomstbestendig te maken
- een **duurzame, structurele oplossing voor de aanhoudende financiële uitdagingen**
- **beleidsbeslissingen op basis van de impactstrategie van Muntpunt** die als inhoudelijk kompas moet dienen om concrete acties tijdens de komende regeerperiodes te implementeren.

5. Nederlands

Om concreet zicht te krijgen op het taalgebruik van de Brusselaars maken we gebruik van het wetenschappelijk surveyonderzoek van de **Brusselse Taalbarometer**, waarvan in 2024 de 5de editie verscheen. Ook voor de volgende regeerperiode blijft een nieuwe Taalbarometer een geschikt instrument om een beeld te krijgen van de plaats van het Nederlands in de Brusselse meertalige context.

Het **Steunpunt Taalwetwijzer** is tot op de dag van vandaag de bevoegdheid van de minister voor Brussel. De meeste dossiers hebben betrekking op de taalwetgeving in bestuurszaken en situeren zich in het Nederlandse taalgebied (met uitzondering van de faciliteitengemeenten). We stellen daarom voor om het **Steunpunt Taalwetwijzer bij de bevoegdheid 'binnenlands bestuur' onder te brengen**, wat beter aansluit bij de huidige

werkzaamheden van het Steunpunt Taalwetwijzer. Daarnaast stellen we voor om een cofinanciering vanuit andere Vlaamse bevoegdheden te voorzien, gelet op de sterk toegenomen adviesverlening die het Steunpunt Taalwetwijzer op zich neemt voor de overige VO-instanties. We kunnen dat aan de hand van cijfermateriaal goed in kaart brengen.

6. Investeren in Brussel

Aanvullend op het reguliere gemeenschapsbeleid van de Vlaamse overheid investeert het Vlaamse Brusselbeleid flankerend in initiatieven die rechtstreeks inspelen op de Brusselse samenleving en betrekking hebben op cultuur, jeugd, sport, onderwijs en zorg. We doen dat aan de hand van infrastructuursubsidies via het Vlaams Brusselfonds, projectsubsidies via de subsidielijn 'Polsslag Brussel' en via werkingssubsidies aan Vlaams-Brusselse partnerorganisaties aan de hand van vijfjarige beheersovereenkomsten.

Een belangrijke en unieke opportuniteit van het Vlaamse Brusselbeleid is de mogelijkheid om **intersectoraal** te werk te gaan door verschillende gemeenschapsmateries met elkaar te verbinden (bijv. cultuur en onderwijs, welzijn en cultuur, onderwijs en welzijn). We maken gebruik van de **labofunctie** van Brussel als hyperdiverse grootstad om te experimenteren met innovatieve projecten die de Brusselse samenleving duurzaam versterken en als goede praktijk kunnen dienen voor de rest van Vlaanderen. De **kracht van het Nederlands**, gemeenschapsvorming, diversiteit en inclusie, en de aandacht voor jongeren en kwetsbare personen zijn transversale elementen die onlosmakelijk verbonden zijn met het Vlaamse Brusselbeleid.

We wensen het **Vlaams Brusselfonds te versterken als hefboomfinanciering** voor de uitbouw en optimalisering van gemeenschapsinfrastructuur in Brussel die mee vormgeeft aan de stad. Daarvoor is een **bijpassing nodig tot 31.738.000 euro** te verantwoorden op basis van de huidige dotatie kijk- en luistergeld Brussel. Beleidsmatig houden we bij de toekenning van **infrastructuursubsidies** rekening met het wegwerken van historische tekorten voor investeringen in specifieke sectoren in onze hoofdstad en met een billijke verdeling tussen de verschillende gemeenschapsmateries. Uitgesproken intersectorale infrastructuurprojecten die niet in de (sectorale) subsidiekaders passen, krijgen binnen het Vlaams Brusselfonds kansen. In dat geval kunnen investeringsmiddelen gekoppeld worden aan tijdelijke middelen voor het ondersteunen of uitdiepen van een intersectoraal samenwerkingsverband in de infrastructuur.

De subsidielijn '**Polsslag Brussel**' is en blijft een geschikt beleidsinstrument waarmee we kwaliteitsvolle initiatieven ondersteunen die Brussel en de rest van Vlaanderen met elkaar verbinden, de uitstraling van Brussel als hoofdstad van Vlaanderen bevorderen en het Nederlandstalige Brusselse weefsel versterken. 'Polsslag Brussel' volgt de maatschappelijke realiteit en stelt zich inhoudelijk dynamisch op. Dat uitgangspunt laat toe om snel in te spelen op nieuwe tendensen en actuele uitdagingen in de samenleving. Intersectorale projecten, die verschillende gemeenschapsmateries (zoals cultuur, onderwijs, zorg of jeugd) aan elkaar koppelen, zijn vernieuwend en worden aangemoedigd.

Het Programmadecreet van 16 december 2022 bij de begroting 2023 regelt de toekenning van werkingssubsidies aan **Vlaams-Brusselse partnerorganisaties** in het kader van het Brusselbeleid. Die structurele partners geven mee vorm aan het reguliere Vlaamse gemeenschapsbeleid in de hoofdstad en weerspiegelen de grote domeinen van de gemeenschapsmateries, namelijk zorg (welzijn, gezondheid en gezin), onderwijs, cultuur, jeugd, sport, media en vorming. Concreet gaat het om Brik, BRIO, Brukselbinnenstebuiten, BRUZZ, het Huis van het Nederlands Brussel, het Huis voor Gezondheid, het Kenniscentrum Welzijn, Wonen, Zorg, Kuumba en Studio Globo. Met die organisaties werden vijfjaarlijkse beheersovereenkomsten afgesloten voor de periode 2021-2025 op basis van een meerjarenbeleidsplan. We stellen voor om aan de lijst van de Vlaams-Brusselse partnerorganisaties een organisatie toe te voegen die zich toelegt op de toeleiding van Brusselse jongeren naar werk en meer specifiek op de aansluiting van het Nederlandstalige onderwijs in Brussel op de arbeidsmarkt in de Vlaamse Rand. Daarnaast kunnen we – naast transversale thema's als armoedebestrijding, gelijke kansen en integratie – aandacht voor digitale inclusie opnemen in de beheersovereenkomsten die we voor de nieuwe beleidsperiode 2026-2030 met de Vlaams-Brusselse partnerorganisaties afsluiten.

De goede praktijken die uit dat investeringsbeleid voortvloeien worden op trefdagen of ontmoetingsmomenten met het Vlaams-Brusselse netwerk en de rest van Vlaanderen gedeeld.

7. Nieuwe initiatieven die jongeren in Brussel sterker maken

Kinderen en jongeren zijn bijzonder talrijk in Brussel. Hoewel ook andere grote Belgische steden (Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik) een jonger profiel hebben dan het Vlaamse Gewest, is de leeftijds kloof met Brussel het grootst. Terwijl 21% van de inwoners van het Vlaamse Gewest jonger is dan 20 jaar, is die leeftijdscategorie in Brussel goed voor 25% van de populatie. Veel van de maatschappelijke uitdagingen tekenen zich daarenboven sterker af bij kinderen en jongeren. Zo ligt het aandeel personen van buitenlandse herkomst bij de jongste Brusselaars (89%) nog een stuk hoger dan bij de totale bevolking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (76%). In het Vlaamse Gewest bedragen die percentages respectievelijk 40% en 25%.

Investeren in de **vrijtijdsbeleving** van Brusselse jongeren is meer dan ooit nodig. Het bereik van klassieke, erkende jeugdverenigingen ligt er over het algemeen laag en is zelfs nog lager in een aantal Brusselse gemeenten met een hoog aandeel kinderen en jongeren, zoals Schaarbeek, Sint-Jans-Molenbeek en Anderlecht. Ook het aantal toegankelijke sportaccommodaties ligt in die jongerengemeenten een stuk lager dan in Vlaamse steden zoals Gent en Antwerpen. Een recente [studie van het Jeugdonderzoekplatform \(JOP\)](#) over de perspectieven van Brusselse jongeren op de **vrijplaatsen** in hun buurt toont aan dat er nood is aan meer kwalitatieve plekken waar jonge Brusselaars elkaar kunnen ontmoeten en zichzelf kunnen zijn.

Op het vlak van onderwijs en tewerkstelling is het bekend dat er een mismatch is tussen het hoge aantal (jonge) Brusselse – eerder kortgeschoolde – werkzoekenden en het jobaanbod in de hoofdstad dat vooral gericht is op eerder langgeschoolden. Tegelijk stelt [onderzoek van BRIO](#) vast dat werkzoekenden uit Brussel nog onvoldoende hun weg vinden naar de arbeidsmarkt in de Vlaamse Rand, waar ook de vacatures voor eerder kortgeschoolden niet ingevuld raken. We moeten het onderwijs en de arbeidsmarkt beter op elkaar afstemmen en drempels wegwerken.

Gelet op die demografische realiteit en de resultaten van recent wetenschappelijk onderzoek over de uitdagingen waarmee jongeren in Brussel te maken hebben, willen we door middel van de 3 bestaande beleidsinstrumenten van het Vlaamse Brusselbeleid (en aanvullend op het bestaande werk van de Vlaamse vakadministraties, de VGC en onze partners) nadrukkelijk focussen op nieuwe initiatieven die jonge Brusselaars sterker maken:

- In het kader van de subsidielijijn 'Polsslag Brussel' lanceren we een nieuwe specifieke projectoproep onder de naam '**Ketkabinet** – subsidies voor innovatieve projecten die jongeren empoweren', waarbij jongeren zelf mogen beslissen wat er met het beschikbare budget gebeurt. De oproep verloopt via een **participatief** proces waarbij een stuurgroep van Brusselse jongeren (het 'Ketkabinet') zowel de inhoud van de projectoproep bepaalt (op basis van de noden uit hun eigen leefwereld), als subsidieaanvragers de nodige feedback bezorgt, als de ingediende projectvoorstellen jureert en de bevoegde minister adviseert bij de toekenning van de subsidies. De ondersteunde initiatieven kunnen vervolgens als goede praktijk met de rest van Vlaanderen worden gedeeld.
- Als reactie op de vaststelling dat er in de Brusselse buurten te weinig plaats is voor jongeren waar ze zichzelf kunnen zijn, wil het Vlaams Brusselfonds via infrastructuursubsidies investeren in veilige en comfortabele **ontmoetingsplaatsen** en toegankelijke **sportaccommodaties voor jongeren**.
- Om bijkomend in te zetten op initiatieven die Brusselse jongeren toeleiden naar werk stellen we voor om de lijst van Vlaams-Brusselse partnerorganisaties uit te breiden met een organisatie die bijdraagt aan een **betere afstemming** tussen het **onderwijs** (in Brussel) en de **arbeidsmarkt** (in Brussel en de Vlaamse Rand).

8. Cijferbank Brussel | Ontsluiting van openbare statistieken

Brussel blijft nog te vaak een blinde vlek bij de publicatie van data en cijfers door de Vlaamse overheid. Met de lancering van het online indicatordashboard 'Cijferbank Brussel' willen we die statistische blinde vlek wegwerken. In 2023 hebben we een 1ste stap gezet met de publicatie van de toelichtingsnota 'Een blik op Brussel', een driejaarlijks cijfermatig overzicht van het Brussels Gewest aan de hand van 7 thema's. In 2024 willen we met de Cijferbank Brussel een stap verder gaan door een reeks relevante indicatoren permanent online te ontsluiten op de website van Coördinatie Brussel. De beoogde doelgroep bestaat uit collega's van andere departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid, het Vlaams-Brusselse werkveld en het brede publiek. Zodra de website operationeel is, kunnen we in dialoog met andere (Vlaamse) administraties extra indicatoren aan de cijferbank toevoegen om de monitoring in het kader van de Brusseltoets en Brusselnorm te vergemakkelijken.



9. Beleidsaanbevelingen - Overzicht

- Moderniseer de relatie met de Vlaamse Gemeenschapscommissie.
- Pas het administratief toezicht aan en hevel de sectormiddelen over naar de algemene dotatie van de VGC.
- Herzie de decretale opdrachten van Muntpunt binnen een realistisch budgettair kader.
- Pas het Vlaams Brusselfonds bij tot 31.738.000 euro, om vernieuwende beleidsinitiatieven van het Vlaamse Brusselbeleid te kunnen financieren:
 - de integratie van het concept 'Broedplekken' in het reguliere kader van het Vlaams Brusselfonds met bredere omkadering
 - de koppeling van tijdelijke middelen aan investeringsmiddelen om een intersectoraal samenwerkingsverband in de infrastructuur te ondersteunen of uit te diepen
 - de subsidiëring van sportinfrastructuur/ontmoetingsplaatsen voor jongeren
 - de subsidiëring van een nieuwe Vlaams-Brusselse partnerorganisatie die bijdraagt aan een betere afstemming tussen het onderwijs (in Brussel) en de arbeidsmarkt (in Brussel en de Vlaamse Rand)
 - een nieuwe projectoproep onder de naam 'Ketkabinet – subsidies voor innovatieve projecten die jongeren empoweren'.

De bijkomende middelen kunnen ook aangewend worden ter compensatie van:

- een nieuwe subsidielijn 'Zenefonds – subsidies voor projecten die Brussel en de Vlaamse Rand verbinden' (cf. aanbevelingen stakeholdersdebat)
- de aanpassing van de toelage aan Muntpunt aan de ambitieuze, te herziene decretale opdrachten.
- Stem het Brusselse onderwijs en de arbeidsmarkt van Brussel en de Vlaamse Rand beter op elkaar af.
- Zie ook de aanbevelingen vanuit het stakeholdersdebat over de uitwisseling tussen Brussel en de Vlaamse Rand.



Over het Brusselbeleid organiseerden we een stakeholdersdebat. Meer gedetailleerde standpunten, zienswijzen en beleidsaanbevelingen vind je bij het onderdeel 'debat over uitwisseling Brussel-Vlaamse Rand' (sub 10, p. 84)

Beleid Vlaamse Rand

Inleiding

Dit deel van de inspiratiebundel vangt aan met een compacte omgevingsanalyse voor het beleidsveld Vlaamse Rand (sub 1). Vervolgens overloopt het de meest relevante beleidstopics: de structurele financiering van de lokale besturen in de Rand (sub 2), de afbakening van de Vlaamse Rand (sub 3), het Vlaamse Randfonds (sub 4), het coördinatieplatform Stand van de Rand (sub 5), het Documentatiecentrum Vlaamse Rand (sub 6), het mediabeleid (sub 7) en de gebiedsgerichte werking (sub 8). In sub 9 staat het overzicht van de beleidsaanbevelingen die in de vermelde beleidstopics (sub 2-8) aan bod kwamen. Het deel sluit af met het gezamenlijke debat met stakeholders over het Brusselbeleid én de Vlaamse Rand (sub 10). De debatfiche situeert een meer geïntegreerd beleid voor Brussel en de Vlaamse Rand, geeft aan welke sprekers en stakeholders eraan deelnamen en vermeldt conclusies en beleidsaanbevelingen op grond van het debat enerzijds en van ABB anderzijds.

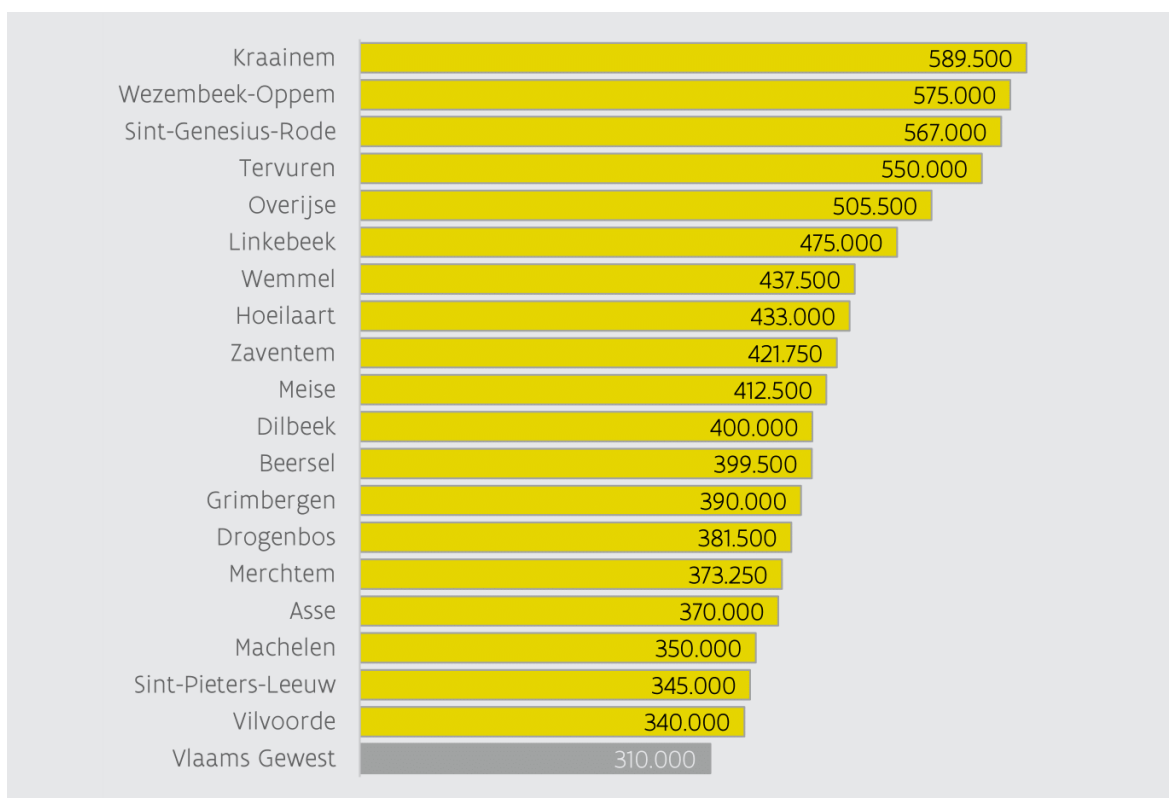
1. Omgevingsanalyse Vlaamse Rand

De Vlaamse Rand is een regio met grote troeven die voor veel welvaart zorgen. De nabijheid van de hoofdstad biedt op het vlak van werkgelegenheid, cultuur en algemene voorzieningen ontegensprekelijk heel wat voordelen. Anderzijds zorgt dezelfde stad ook voor een hoge demografische druk, een druk op huisvesting en voorzieningen, en uitdagingen voor het behoud en de inrichting van de open ruimte.

Investeren in de Vlaamse Rand is meer dan ooit nodig omdat de regio een aantal snelle, ingrijpende maatschappelijke evoluties doormaakt. Zo kent de Vlaamse Rand een opvallend **sterke bevolkingsgroei**. In de afgelopen 10 jaar (2013-2023) steeg het aantal inwoners in de Vlaamse Rand met 10%. Dat cijfer ligt een stuk hoger dan het Vlaamse gemiddelde (6%). Uit recent studiewerk door Provincie Vlaams-Brabant (De Maesschalck, 2022) blijkt dat de bevolkingsgroei in de Vlaamse Rand vooral gedreven wordt door verhuisbewegingen vanuit Brussel. In 2022 ontving de Vlaamse Rand in totaal 36.952 **nieuwe inwijkelingen**. Dat zijn inwoners die voorheen in een andere Belgische gemeente of in het buitenland woonden. Dat aantal komt neer op 82 inwijkelingen per 1.000 inwoners in de Vlaamse Rand, een stuk **hoger dan het Vlaamse gemiddelde** van 65 inwijkelingen per 1.000 inwoners. Geen enkele Vlaamse gemeente telt meer inwijkelingen per 1.000 inwoners dan de gemeenten Wemmel en Drogenbos. Bovendien staan 9 gemeenten uit de Rand in de top 20 van de Vlaamse gemeenten met het hoogste aantal inwijkelingen per 1.000 inwoners: Wemmel, Drogenbos, Kraainem, Zaventem, Wezembeek-Oppem, Asse, Linkebeek, Beerseel en Machelen. De resultaten van de burgerbevraging weerspiegelen die vele verhuisbewegingen naar de Vlaamse Rand. Het aandeel inwoners die **al meer dan 10 jaar** in de gemeente wonen ligt er **lager** dan in het Vlaams Gewest en de centrumsteden. Die vaststelling is logisch aangezien de bevolking in de Vlaamse Rand al jaren sterk stijgt door de instroom van nieuwe inwoners uit Brussel. Samen met de taalbarrière vormt dat relatief hoge aandeel recent ingeweken inwoners een grote uitdaging voor het sociale leven in de randgemeenten.

De sterke bevolkingsgroei en de populariteit van de regio bij kandidaat-kopers uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest creëren een grote vraag naar woningen. Die vertaalt zich in hoge woningprijzen: in 2022 lag de mediaanprijs van alle verkochte huizen in elk van de 19 randgemeenten hoger dan het Vlaamse gemiddelde (310.000 euro). Bovendien staan 8 gemeenten uit de Vlaamse Rand in de top 20 van de Vlaamse gemeenten met de hoogste woningprijzen.

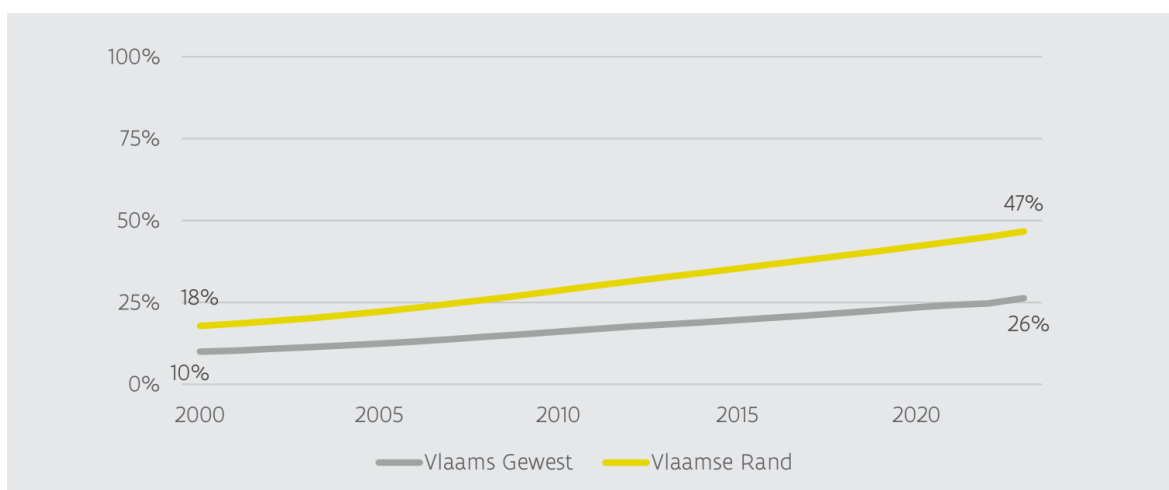
Mediaanprijzen huizen (alle huizen) in de Vlaamse Rand, per gemeente



Bron: Statbel (2022)

Het hoge aantal inwijkelingen zorgt voor een snelle **internationalisering** van de Vlaamse Rand. Terwijl begin 2023 bijna de helft van alle randbewoners van buitenlandse herkomst was (47%), was dat in het jaar 2000 nog maar het geval bij 1 op de 5 inwoners van de regio (18%). Dat legt niet alleen druk op het Nederlandstalige karakter van de regio, maar stelt ook het onderwijs in de Vlaamse Rand op de proef. De instroom vanuit Brussel bestaat grotendeels uit anderstalige, jonge gezinnen van niet-Belgische herkomst (De Maesschalck, 2022).

Aandeel inwoners met buitenlandse herkomst (2000–2023), in procenten

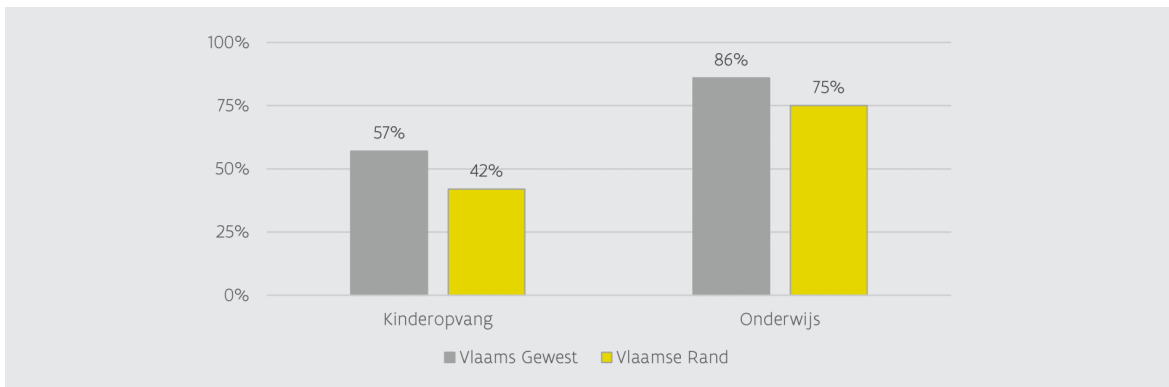


Bron: Statbel (2023)

De recent gepubliceerde resultaten van de burgerbevraging van de Gemeente-Stadsmonitor tonen de relatief **lage tevredenheid van de Randbewoners over tal van publieke voorzieningen**. Het verschil tussen de Vlaamse Rand enerzijds en het Vlaamse Gewest en de centrumsteden anderzijds is het grootst bij lokale jeugd-

voorzieningen (kinderopvang, onderwijs, speelplekken, jongerenvoorzieningen) en het middenstandsaanbod (uitgaansgelegenheden, winkelveorzieningen). Maar ook voor huisvuilvoorzieningen, vrijetijdsvoorzieningen (sport, cultuur) en gezondheid (huisartsen, gezondheidsvoorzieningen) ligt de tevredenheid van de randbewoners significant lager dan in het volledige Vlaamse Gewest en de centrumsteden. De **ontevredenheid over de jeugdvoorzieningen** vormt wellicht de **meest urgente uitdaging** voor de regio: de bevolking in de Vlaamse Rand is relatief jong en volgens de prognoses van Statbel en Statistiek Vlaanderen **zal het aantal kinderen en jongeren er in de komende decennia sterk stijgen**. De sterke groei binnen die leeftijdscategorie zal in de komende regeerperiodes een zware capaciteitsdruk leggen op het onderwijs in de regio: de verwachte capaciteits tekorten in het gewone kleuter- en lager onderwijs zijn volgens de capaciteitsmonitor³⁴ nergens in Vlaanderen hoger dan in de onderwijszones Dilbeek, Halle en Vilvoorde.

Vergelijking tevredenheid jeugdvoorzieningen Vlaamse Rand - Vlaams Gewest



Bron: Bevraging Gemeente-Stadsmonitor (2023)

2. Structurele financiering van lokale besturen in de Rand

Vanuit de lokale besturen in de Rand klinkt heel luid de roep naar meer structurele middelen om het hoofd te kunnen bieden aan de specifieke uitdagingen in de Rand. Dat is ook de centrale boodschap van het Toekomstforum Halle-Vilvoorde, dat in zijn [memorandum 2024](#) pleit voor **extra financiering voor de Vlaamse Randregio**. De huidige doelgebonden subsidiemogelijkheden volstaan voor hen niet: ze brengen te veel werklust en onzekerheid met zich mee.

De **specifieke demografische kenmerken** van de Rand brengen hogere kosten met zich mee voor de lokale besturen. Om te beginnen zetten de vele verhuisbewegingen en de veel snellere bevolkingsgroei extra druk op de gemeentelijke diensten en voorzieningen. Daarnaast betekent het grotere aandeel inwoners van buitenlandse herkomst dat taal mogelijk een hindernis vormt in de communicatie en dat gemeenten dus meer moeite en tijd moeten steken in het correct informeren van die inwoners. De diversere context vraagt bovendien om meer inspanningen om het sociale weefsel binnen de gemeente te bestendigen. Voor de **faciliteitengemeenten** zijn er nog meer uitdagingen: de taalfaciliteiten aanbieden vraagt extra werk en ze kunnen hun bestuurskracht ook niet verhogen door te kiezen voor een fusie.

Daarom stellen wij voor dat de **financieringsmechanismen** voor gemeenten voortaan meer rekening houden met die verschillende factoren. Momenteel focust het Gemeentefonds bijvoorbeeld op de huidige bevolkingsaantallen en blijven bevolkingsprognoses buiten beschouwing. De sociale maatstaven die in het Gemeentefonds vervat zitten, kijken dan weer alleen naar sociale kwetsbaarheid en niet naar diversiteit. Bovendien wordt het aandeel kansarme kinderen in de Vlaamse Rand nog onderschat: de cijfers zijn afkomstig van Kind & Gezin, dat in de Vlaamse Rand een lager bereik heeft, en ze zijn gebaseerd op de woonplaats van de kinderen bij hun geboorte, terwijl veel kinderen die in de Vlaamse Rand wonen in Brussel werden geboren.

³⁴ Havermans, N., Kangas, T. & Surkyn, J. (2021) Capaciteitsmonitor 2021. Analyse van capaciteitsnoden en pendelbewegingen in Vlaanderen. Leuven: HIVA-KU Leuven.

Om beter tegemoet te komen aan de uitdagingen die lokale besturen ondervinden ten gevolge van migratie, kan het **Gemeentefonds** volgende parameters als verdeelcriteria hanteren:

- immigratie: interne verhuisbewegingen (vanuit België), internationale verhuisbewegingen
- buitenlandse herkomst: inwoners met niet-EU-herkomst, inwoners met EU-herkomst
- taal: aandeel leerlingen met andere thuistaal dan Nederlands
- bevolkingsprognoses: prognose van het totale inwonersaantal, prognose van inwoners naar leeftijd (in functie van voorzieningen voor kinderen en ouderen).

De opname van dergelijke criteria in het Gemeentefonds garandeert bovendien dat ook gemeenten van buiten de Vlaamse Rand die met dezelfde uitdagingen worstelen daarvoor gecompenseerd worden.

Aanvullend op die mogelijke aanpassing van de verdeelcriteria in het Gemeentefonds kunnen ook andere financieringsinstrumenten extra slagkracht geven aan de lokale besturen in de Rand. Dat kan bijvoorbeeld door het subsidiebudget voor grootstedelijke problematieken, voor mobiliteitsknooppunten en een deel van de middelen van het vroegere federale grootstedenbeleid anders in te vullen en ze samen te voegen in een **fonds voor (wijk)gerichte oproepen** voor gemeenten met grootstedelijke uitdagingen. Daarvoor kunnen dan ook gemeenten in de Vlaamse Rand die geconfronteerd worden met de vooropgestelde grootstedelijke uitdagingen in aanmerking komen.

Dat alles veronderstelt een duidelijke politieke keuze die het belang van samenleven in diversiteit erkent en lokale besturen daarin wil versterken. Het hoeft geen betoog dat **samenleven in diversiteit** – in deze tijden van globalisering, oploeiende internationale conflicten en grootschalige migratie – een van de grootste maatschappelijke uitdagingen is in Vlaanderen en daarbuiten. De meerwaarde die lokale besturen daarin kunnen betekenen, is evident: de lokale omgeving vormt letterlijk het raakvlak waar verschillende gemeenschappen elkaar treffen en is de gemene deler bij uitstek voor inwoners van alle herkomsten. Een basisfinanciering die meer rekening houdt met de diverse context waarin lokale besturen al dan niet opereren, lijkt een belangrijke stap vooruit.

3. Afbakening van de Vlaamse Rand

Het Vlaamse Randbeleid richt zich in principe op de **19 gemeenten** die grenzen aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of aan één van de faciliteitengemeenten rond Brussel. Toch werd er de voorbije legislatuur soms afgeweken van die strikte afbakening in functie van specifieke thema's, zoals vergroening of streekontwikkeling. Daarnaast klinkt politiek geregeld het signaal dat verschillende uitdagingen ook in de ruimere regio rond Brussel spelen.

Met die realiteit willen we meer rekening houden door voor elk van onze beleidsinstrumenten het toepassingsgebied gericht te definiëren. Daarbij stellen we zinvolle indicatoren voorop die resulteren in meer maatwerk. Een dergelijke **flexibelere benadering** zorgt ervoor dat waardevolle projecten uit de ruimere regio niet per definitie uit de boot vallen. Voor initiatieven met een ruimtelijke impact kunnen we ons daarvoor onder meer baseren op de gebiedsgerichte afbakening die het Departement Omgeving hanteert.

4. Vlaamse Randfonds

Dat de vele uitdagingen in de Vlaamse Rand vragen om extra middelen, staat vast. In de vorige regeerperiode richtte de Vlaamse Regering daarom het Vlaamse Randfonds op. Dat instrument is waardevol gebleken als **extra hefboom** voor het Vlaamse beleid in de Rand, maar kwam onvoldoende tegemoet aan de vraag van lokale besturen naar meer structurele middelen.

We stellen daarom voor om een beter evenwicht te zoeken tussen beide sporen: enerzijds structurele middelen vanuit het Gemeentefonds voor meer slagkracht bij de lokale besturen (zie hiervoor) en een Vlaamse Randfonds dat we inzetten als **hefboomfinanciering** om een **gericht impulsbeleid** te voeren op het vlak van vergroening, onderwijs, wonen, cultuur, welzijn, mobiliteit en economische ontwikkeling in de Rand. Om dat te realiseren staan we achter het behoud van de middelen. Dat komt neer op **5.550.0.00 euro per jaar**. Met die middelen vergroten we de impact van het Vlaamse Randbeleid, ondersteunen we projecten met een **bovenlokale uitstraling** rond de vermelde thema's of zetten we eigen projecten of campagnes op.

Concreet willen we de uitvoering hiervan stimuleren binnen een gebiedsgerichte werking. Daarin zien we volgende prioriteiten:

- **Onderwijs:**

We stellen voor om de **onderwijsopdracht van vzw 'de Rand'** voor de ondersteuning van secundaire scholen nog gedurende 1 regeerperiode voort te zetten. Zo krijgt vzw 'de Rand' de tijd om de opgestarte trajecten te voltooien en grondig te evalueren met het oog op een structurele toekomstvisie. Omdat ook ondersteuning van de basisscholen in de Vlaamse Rand broodnodig is, stellen we voor om vzw 'de Rand' ook daar enkele proefprojecten te laten opstarten. Tegelijkertijd zetten we stappen voor een meer afgestemde aanpak tussen de beleidsdomeinen onderwijs en Randbeleid in functie van de structurele ondersteuning van scholen.

- **Welzijn:**

De zorgachterstand in de Vlaamse Rand is een oud zeer en gaat er met de huidige instrumenten onvoldoende op vooruit. We onderschrijven dan ook de oproep van het Toekomstforum Halle-Vilvoorde naar meer plaatsen én personeel binnen de **kinderopvang** en naar een betere **crisisopvang**.

- **Vergroening:**

Het aandeel bebouwde oppervlakte tegenover totale oppervlakte is in de Vlaamse Rand fors hoger dan in de rest van Vlaanderen. Vanuit het Vlaamse Randfonds willen we verder middelen vrijmaken om meer groen in de regio te realiseren. Dat houdt in dat we inzetten op projecten rond **toegankelijk groen, groene verbindingen en bosuitbreiding**. Daarvoor willen we nieuwe projectoproepen Groene Rand ondersteunen. Daarnaast zijn er tijdens de volgende regeerperiode enkele **grote werven** in de Vlaamse Rand waar het Vlaamse Randfonds mee zijn schouders onder kan zetten om vergroeningsprojecten te versterken, bijvoorbeeld het Nationaal Park Brabantse Wouden, de landinrichtingsprojecten van VLM en Werken aan de Ring.

We pleiten binnen het Vlaamse Randfonds voor **duidelijkere toekenningscriteria** die heldere verwachtingen scheppen bij lokale besturen en andere betrokkenen. Aan de hand van gerichte oproepen – die we al dan niet samen met andere beleidsvelden opzetten – kunnen we bepaalde projecten meer sturen en stimuleren. We zien het Vlaamse Randfonds vooral als investeringsinstrument voor projecten met een bovenlokale uitstraling, daar waar we met andere subsidielijnen project- en werkingsmiddelen aanreiken. Op die manier komen we tot een doordacht en logisch geheel van ondersteuningsmogelijkheden binnen het beleidsveld Vlaamse Rand.

5. Coördinatieplatform Stand van de Rand

Het coördinatieplatform Stand van de Rand wil de **samenwerking tussen beleidsdomeinen** faciliteren en zo de uitdagingen in de Vlaamse Rand gecoördineerd aanpakken. De bijgestuurde werkwijze die we sinds 2023 hanteren, zorgt voor meer dynamiek tussen de deelnemers en levert concretere resultaten op. Zo fungeert het coördinatieplatform meer en meer als **hefboom om transversale projecten in de Vlaamse Rand te realiseren** en om te verkennen welke daarvan in aanmerking komen voor financiering via het Vlaamse Randfonds.

In zijn huidige vorm betekent het coördinatieplatform een onmisbaar instrument om contacten te onderhouden met en informatie te verzamelen bij andere Vlaamse beleidsdomeinen. Dankzij het coördinatieplatform houden we een goed zicht op relevante evoluties binnen de domeinen onderwijs, mobiliteit, omgeving, welzijn en wonen.

Daarnaast zijn er nog andere beleidsdomeinen met een belangrijke impact op de Vlaamse Rand. Zo komen – naast de 5 beleidsvelden van Stand van de Rand – nog volgende thema's aan bod in de beleids- en begrotingstoelichting Vlaamse Rand: integratie en inburgering, werk, economie, cultuur, jeugd, sport, taalwetgeving en toerisme. Voor die beleidsdomeinen blijven de contacten beperkt tot het opvragen van informatie voor beleidsdocumenten en andere ad-hocvragen. Van een echte wisselwerking of proactieve afstemming van beleid is daar veel minder sprake.

We stellen voor om die thema's te integreren in het coördinatieplatform. Idealiter kunnen we zo **alle thema's die bepalend zijn voor de Vlaamse Rand** vatten binnen het coördinatieplatform en ontstaat er een logischer verband tussen de beleidsvelden die daar aan bod komen en de thema's die we in onze beleidsdocumenten uitdiepen.

Net om het panorama van de Vlaamse Rand op het coördinatieplatform breed te kunnen schetsen, stellen we ook voor om een **omgevingsanalyse** toe te voegen aan het geheel van projectfiches waarmee de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen aan de Vlaamse Regering rapporteren. Die bijkomende fiche kan als kader dienen ter introductie van de andere projecten.

6. Documentatiecentrum Vlaamse Rand

Bij de integratie van het Documentatiecentrum Vlaamse Rand in het Agentschap Binnenlands Bestuur werd een nieuwe stuurgroep opgericht om regelmatig af te stemmen met BRIO, vzw 'de Rand' en de provincie Vlaams-Brabant over het geplande onderzoekswerk. In de komende regeerperiode wil team Vlaamse Rand verder inzetten op dat **onderzoekswerk** om meer sturing te geven aan onderzoek over de Vlaamse Rand en de maatschappelijke uitdagingen in de regio helder en objectief in kaart te brengen. Vanwege de maatschappelijke impact van Brussel op de Vlaamse Rand willen we focussen op de **interactie tussen beide regio's** via onderzoeksthema's zoals verhuisbewegingen, de scholenpendel en verplaatsingsgedrag (mobiliteit) etc.

Naast de kennisopbouw via het Documentatiecentrum blijven we ook inzetten op de ontsluiting van relevante datasets voor alle Vlaamse gemeenten (inclusief de 19 randgemeenten) via de Gemeente-Stadsmonitor en het publiceren van de driejaarlijkse toelichtingsnota 'Een blik op de Vlaamse Rand'.

7. Mediabeleid

RINGtv blijft als regionale zender onze primaire partner in het mediabeleid voor de Vlaamse Rand. Net als de andere regionale televisieomroepen volgt RINGtv meer en meer een crossmediale strategie door via hun aanbod, technologie en organisatie in te spelen op een toekomstgericht en gedifferentieerd mediagebruik. Zo ontwikkelt RINGtv in samenwerking met RandKrant een **nieuwsapp**, waarmee het de focus verruimt van televisiezender naar multimedialkanaal.

Dergelijk gezamenlijk project vraagt uiteraard om nauwe samenwerking tussen beide mediapartners. Als volgende stap in deze crossmediale aanpak denken wij aan een **geïntegreerde redactie voor RINGtv en RandKrant**. Het samenbrengen van de redactieteams bevordert ongetwijfeld de kruisbestuiving en versterkt de relevantie van beide mediakanalen.

8. Gebiedsgerichte werking

De uitdagingen in de Vlaamse Rand zijn toegenomen, zowel voor de lokale besturen in de Vlaamse Rand als voor de Vlaamse overheid, maar de bestuurskracht is niet altijd meegegroeid. Om zowel de Vlaamse als lokale doelstellingen in de Rand efficiënter te kunnen realiseren, is een **gebiedsgerichtere aanpak** van de Vlaamse overheid nodig. De Vlaamse overheid kan lokale besturen aanmoedigen om meer gegroepeerd op te treden en rond vooraf afgebakende prioritaire thema's samen te werken. Zo'n gebiedsgerichte benadering kan ook de verkokering in sommige bestuurlijke processen verminderen (zowel binnen de Vlaamse overheid als binnen de lokale besturen).

Voorbeelden zoals het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband (IGS) Vrijetijdsregio Druivenstreek, het IGS Zennevallei Hergist en het Nationaal Park Brabantse Wouden tonen aan dat lokale besturen in sommige regio's al naar elkaar toegroeien en verdienen nog meer navolging. Dergelijke (sub)regio's hebben vaak ook een sterkere identiteit die meer mobiliserend werkt dan 'de Vlaamse Rand'. Die gebiedsgerichte benadering is zeker geen alternatief voor fusies en neemt ook niet weg dat er aandacht moet blijven gaan naar de overkoepelende uitdagingen in de Vlaamse Rand. Wel kan het een eerstvolgende stap zijn om de **bestuurskracht** van lokale besturen te verhogen. Dat sluit ook aan bij de toekomstvisie van de Vlaamse overheid rond regiovorming en bij verschillende studies die wijzen op het belang van kleinere zones binnen de referentieregio's.

Concreet stellen we daarom voor om 'gebiedsgericht samenwerken' als criterium te integreren in het **subsidiekader Vlaamse Rand**. Projecten die gebiedsgerichte samenwerking bevorderen, krijgen op die manier een streepje voor.



9. beleidsaanbevelingen - overzicht

- Pas de criteria om het Gemeentefonds te verdelen aan zodat lokale besturen meer structurele middelen krijgen om in te zetten op samenleven in diversiteit.
- Zet het Vlaamse Randfonds voort met 5.550.000 euro per jaar.
- Hanteer een flexibelere afbakening van de Vlaamse Randregio in functie van thema's en noodwendigheden op basis van indicatoren.
- Breng de redactie van RINGtv en RandKrant samen om een crossmediale aanpak te bevorderen.
- Stimuleer lokale besturen om gebiedsgericht te werken door het als criterium te gebruiken in het subsidiekauder Vlaamse Rand.
- Bevorder de uitwisseling tussen Brussel en de Vlaamse Rand met bijvoorbeeld een gedeelde subsidielijn voor projecten die Brussel en de Vlaamse Rand verbinden (zie hieronder ook de aanbevelingen vanuit het stakeholdersdebat over de uitwisseling tussen Brussel en de Vlaamse Rand).



Over het beleid Vlaamse Rand organiseerden we een stakeholdersdebat. Meer gedetailleerde standpunten, zienswijzen en beleidsaanbevelingen vind je bij het onderdeel 'debat over uitwisseling Brussel-Vlaamse Rand' (sub 10., p. 84)

10. Debat over 'uitwisseling Brussel-Vlaamse Rand'

10.1. Situering

Brussel en de Vlaamse Rand staan steeds vaker voor dezelfde maatschappelijke uitdagingen. Die nieuwe realiteit op het terrein moet ons als Vlaamse overheid aansporen om meer te focussen op een geïntegreerd beleid. Het stakeholdersdebat dat het team Coördinatie Brussel en Vlaamse Rand van ABB op 27 oktober 2023 organiseerde, wil alvast het ijs breken en een 1ste aanzet geven. In plaats van de 2 op zichzelf staande beleidsvelden 'Brussel' en 'Vlaamse Rand' afzonderlijk te behandelen (zoals dat meestal gebeurt), koos ABB voor de uitdagende aanpak om ze, bij wijze van experiment, samen onder het vergrootglas te leggen, op zoek naar kansen, opportuniteiten en win-winsituaties die zowel Brussel als de Vlaamse Rand sterker maken.



Probleemstelling stakeholdersdebat: hoe kunnen we het Vlaamse Brussel- en Randbeleid op het vlak van gemeenschapsmateries beter op elkaar afstemmen en op welke manier kunnen we de uitwisseling tussen beide regio's faciliteren?

10.2 Samenstelling en setting

Aan de stakeholdersconsultatie over de uitwisseling tussen Brussel en de Vlaamse Rand namen een vijftigtal (beleids)medewerkers deel die samen een dertigtal verschillende verenigingen, organisaties en instellingen uit Brussel en de Vlaamse Rand vertegenwoordigden, evenredig verdeeld over de verschillende gemeenschapssectoren³⁵.

Als opwarming kregen de deelnemers een korte keynotespeech van 5 deskundigen: Jo De Ro (Agentschap Integratie en Inburgering), Annick Dermine (vzw Huis voor Gezondheid), Dimokritos Kavadias (VUB-BRIO); Patrick Manghelinckx (vzw Huis van het Nederlands Brussel) en Jo Van Vaerenbergh (vzw 'de Rand'). Zij toonden, elk vanuit hun

³⁵ Muntpunt, VI.BE, GO! scholengroep SCOOP, VGC, vzw 't Smiske, Departement Zorg, RINGtv, Huis van het Nederlands Brussel, Vlabinvest, Studio Globo, Agentschap Integratie en Inburgering, Departement Cultuur, Jeugd en Media, Departement Onderwijs en Vorming, Gemeente Dilbeek, Lasso vzw, IGS Cultuur Noordrand, vzw 'de Rand', Avansa Citizenne vzw, Huis voor Gezondheid, Departement Zorg, GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, Groep INTRO vzw, SYNTRA Brussel, Toekomstforum, cultuurraad Linkebeek, PIN vzw, Kenniscentrum Welzijn, Wonen, Zorg, Avansa Halle-Vilvoorde, Welzijnskoepel West-Brabant en Agentschap Binnenlands Bestuur

eigen expertise, met de nodige feiten en cijfers treffend aan waarom het van cruciaal belang is dat beleidsmakers meer aandacht besteden aan de afstemming en uitwisseling tussen Brussel en de Vlaamse Rand.

Na de schets van de sociodemografische context namen de deelnemers plaats aan 1 van de 4 werktafels: 1 over cultuur, 1 over jeugd, 1 over zorg en 1 over onderwijs. De stakeholders reflecteerden achtereenvolgens over de uitdagingen in Brussel en de Vlaamse Rand, wat beide met elkaar delen en waarin ze van elkaar verschillen, en hoe we de samenwerking, afstemming en uitwisseling tussen Brussel en de Vlaamse Rand in de toekomst kunnen verdiepen en versterken. De debatten werden in goede banen geleid door facilitators van de Vlaamse overheid.

Het resultaat van deze stakeholdersconsultatie is een set van generieke uitdagingen en aanbevelingen, die relevant zijn voor verschillende gemeenschapsdomeinen, aangevuld met eerder sectorspecifieke bevindingen die focussen op cultuur, jeugd, zorg en onderwijs.

10.3. Het stakeholdersdebat

De keynotesprekers over de demografie van Brussel en de Vlaamse Rand

Brussel en de Vlaamse Rand maken samen snelle, ingrijpende demografische evoluties door. De bevolking groeit er in ijtempo. Terwijl er in de afgelopen 10 jaar 6,2% nieuwe inwoners bijkwamen in Vlaanderen, groeide de bevolking in Brussel en de Vlaamse Rand respectievelijk met 7,5% en 10%.

Die sterke bevolkingsgroei verandert de samenstelling van de bevolking ingrijpend. Ten 1ste wordt de bevolking in de regio diverser. Terwijl 26% van de Vlaamse bevolking een buitenlandse herkomst heeft, gaat het in Brussel en de Vlaamse Rand om respectievelijk 77% en 47% van de inwoners. Ten 2de stijgt het aandeel kinderen en jongeren in de regio nog sterker dan de algemene bevolking. Terwijl 21% van de Vlaamse bevolking in 2023 jonger was dan 20 jaar, bedraagt het aandeel van die leeftijdscategorie in Brussel en de Vlaamse Rand telkens 25%. Hoewel de sterke groei van het aandeel kinderen en jongeren in Brussel stabiliseert, voorspellen de bevolkingsvoorzichten een blijvende groei van die leeftijdscategorie in de Vlaamse Rand.

Hoewel die trends zich ook elders afspelen, tekenen ze zich in de regio duidelijk sterker af. Dat maakt de uitdagingen voor organisaties die maatschappelijke dienstverlening aanbieden in Brussel en de Vlaamse Rand extra urgent. Tegelijk betekent het dat Vlaanderen kan leren van de regio door Brussel en de Vlaamse Rand te benaderen als sociaal laboratorium.

De stakeholders over afstemming en uitwisseling tussen Brussel en de Vlaamse Rand

1. Generieke uitdagingen en aanbevelingen

Het beleid van de Vlaamse overheid ten opzichte van Brussel en de Vlaamse Rand in het algemeen

- Net zoals Brussel is de Vlaamse Rand **niet homogeen samengesteld**. Zo hebben bepaalde Brusselse gemeenten meer gemeen met gemeenten uit de Vlaamse Rand dan met andere gemeenten in Brussel. Een 1ste generieke aanbeveling van de stakeholders is dat **maatwerk** het uitgangspunt moet zijn van het beleid.
- Opportuniteiten en uitdagingen zijn immens groot in Brussel en de Vlaamse Rand. Aangezien de maatschappelijke context in de Vlaamse Rand steeds meer lijkt op die van Brussel en de uitdagingen er zelfs prominenter zijn dan in sommige Vlaamse centrumsteden, moet volgens de betrokkenen ook de **financiering volgen**. Vooral kleinere gemeenten hebben niet altijd de middelen of de expertise in huis om het steeds groter wordende pakket aan taken en bevoegdheden te realiseren. De stakeholders vragen daarom meer structurele ondersteuning voor impactvolle projecten die duurzame antwoorden bieden op stedelijke uitdagingen en die het samenleven bevorderen.
- De stakeholders stellen vast dat de Vlaamse overheid Brussel en de Vlaamse Rand in haar beleid vaak afzonderlijk benadert in plaats van als **1 geheel**. De bevoegdheden Brussel en Vlaamse Rand liggen doorgaans bij 2 verschillende Vlaamse ministers, wat volgens sommigen niet bevorderlijk is voor de afstemming en uitwisseling tussen beide regio's. Daarom werd aan sommige werktafels de suggestie gedaan om de beleidsvelden

Brussel en Vlaamse Rand in de toekomst door **1 Vlaamse minister** te laten uitoefenen die op die manier een geïntegreerd beleid kan voeren.

- De 19 gemeenten die deel uitmaken van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad zijn wettelijk verankerd (cf. de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken). Het aantal gemeenten dat tot de Vlaamse Rand behoort, is niet gebetonneerd, maar de facto wordt de Vlaamse Rand afgebakend als een statische groep van 19 gemeenten. Een variabele invulling van het grondgebied van de Vlaamse Rand, naargelang de specifieke beleidscontext, kan voor meer maatwerk zorgen. Het spreekt voor zich dat bepaalde fenomenen en problematieken het grondgebied van Brussel en de Vlaamse Rand overstijgen.

De werking van de stakeholders op het terrein en de ondersteuning door de Vlaamse overheid

- Het is niet evident voor lokale besturen en het middenveld om hun beleid en aanbod op korte termijn af te stemmen op de sterke bevolkingsgroei die zich de laatste jaren aftekende. Brussel en de Vlaamse Rand kampen met aanzienlijke capaciteits- en personeelsnoden, zowel in de zorg, als het onderwijs, als het jeugdwerk.
- Uit de stakeholdersdebatten blijkt dat het vrijetijdsaanbod in de Vlaamse Rand voornamelijk gedragen wordt door **vrijwilligers**. Brussel heeft dan weer een sterker uitgebouwd professioneel vrijetijdsnetwerk. Sterke instellingen en organisaties, die mee uitvoering geven aan het realiseren van de Vlaamse beleidsdoelstellingen, bestaan zowel uit professionals als uit vrijwilligers die voldoende ondersteund worden.
- Structurele ondersteuning door de Vlaamse overheid vereist een grote mate van **professionaliteit** bij de stakeholders, wat jonge, maar vernieuwende initiatieven, al dan niet in het informele circuit, voor grote uitdagingen plaatst. De Vlaamse overheid moet **een ondersteuningsaanbod voorzien op maat** van verschillende organisatievormen (van kleine vrijwilligersnetwerken tot geprofessionaliseerde vzw's).
- Lokale besturen, instellingen en organisaties moeten enerzijds investeren in een gediversifieerd personeelsbeleid (representatie van personen met een migratieachtergrond, jongeren, ouderen...) en anderzijds investeren in bruggebouwers die **moeilijk te bereiken doelgroepen** kunnen aanspreken.
- De beleidskaders van de Vlaamse overheid moeten **grensoverschrijdende projecten en intersectorale samenwerking** stimuleren (bijv. via Plan Samenleven). De stakeholders zijn vragende partij voor **regelluwte en structurele experimenteerimte** voor Brussel en de Vlaamse Rand.

De uitwisseling tussen Brussel en de Vlaamse Rand

- Volgens de stakeholders bestaat er vanuit de Vlaamse Rand een negatieve perceptie ten opzichte van 'grootstedelijke tendensen'. Bovendien kennen Brussel en de Vlaamse Rand een andere taalregeling, wat de samenwerking bemoeilijkt. Daarom is er nood aan een **strategisch narratief** dat burgers, beleid en organisaties uit Brussel en de Vlaamse Rand met elkaar verbindt en een constructief verhaal brengt.
- De stakeholders geven te kennen dat er onvoldoende kennisuitwisseling is tussen instellingen en middenveldorganisaties uit Brussel en uit de Vlaamse Rand. De expertise en de goede praktijken die voortkomen uit de labofunctie van Brussel worden vandaag onderbenut in de Vlaamse Rand. De stakeholders vragen aan de Vlaamse overheid om **kennisuitwisseling** tussen Brussel en de Vlaamse Rand te faciliteren en om meer mogelijkheden te voorzien voor **kruisbestuiving**, bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijke Trefdag Brussel-Vlaamse Rand, een gedeelde oase/vrijplaats om samen te experimenteren, de oprichting van een centraal steunpunt of organisatienetwerk.

2. Uitdagingen en aanbevelingen over gemeenschapsvorming/cultuur

- Stakeholders uit het volwassenenwerk geven te kennen dat er in Brussel eigenlijk geen 'meerderheids-gemeenschap' is, maar dat er eerder sprake is van een 'peer-to-peergemeenschap'. In de Vlaamse Rand overheerst nog meer het Vlaamse '**meerderheidsdenken**'. Het komt er dus op aan om ons bewust te zijn van die 2 visies, die elk ook een andere benadering met zich meebrengen om aan gemeenschapsvorming te doen.
- Er is nood aan **meer uitwisseling** rond lokaal onthaalbeleid en aan een gedeelde sociale/socioculturele kaart ('branding' afstemmen: bijv. Huis van het Nederlands vs. Agentschap Integratie en Inburgering).
- In Brussel leggen heel wat grotere vzw's – met betaald personeel – zich toe op initiatieven rond gemeenschapsvorming. In de Vlaamse Rand zijn er veel minder professionele spelers en hangt de werking meer af van kleine verenigingen die op vrijwilligers draaien. Net die verenigingen hebben het – in de uitdagende context

van de Vlaamse Rand – bijzonder moeilijk om zich te handhaven. Daarom is er naast een impulsbeleid voor formele en professionele actoren **ook een impulsbeleid nodig voor informele circuits**: verenigingen, vrijwilligers, burgers... Tegelijk moet daarbij ook al aandacht zijn voor verduurzaming.

- **Fysieke ontmoetingsplekken** zijn zeer waardevol voor gemeenschapsvorming en moeten dus zeker benut worden (de schoolpoort, gemeenschapscentra, bibliotheken...).

3. Uitdagingen en aanbevelingen over gemeenschapsvorming/jeugd

- De ontwikkeling van een beleid en van een aanbod ten aanzien van jongeren vereist in de 1ste plaats kennis over wie de jongeren in Brussel en de Vlaamse Rand zijn, wat ze verlangen en tegen welke drempels ze stoten. Het gaat alleszins om een zeer diverse doelgroep; 'de jongere' bestaat niet. Volgens de stakeholders is het voor lokale besturen en middenveldorganisaties uit de Vlaamse Rand niet eenvoudig om bepaalde jongeren (bijv. anderstaligen) te bereiken (bijv. met het reguliere culturele programma). **Het vrijetijdsaanbod moet daarom enerzijds voldoende aansluiten bij wat jongeren wensen, en anderzijds de diversiteit van de lokale bevolking weerspiegelen.** Beleidsmakers moeten bekijken welke jongeren er niet worden bereikt met het bestaande aanbod en vervolgens een aanbod op maat creëren (en het opnemen in het reguliere aanbod). Het is ook van belang om jongeren eigenaarschap te geven over dat aanbod. De stakeholders die actief zijn in de Vlaamse Rand vinden dat het aanbod in Brussel verder staat op het vlak van diversiteit.
- Zowel Brussel als de Vlaamse Rand kreunt onder een **aanzienlijke capaciteitsnood**, ook voor de jeugd. Jongeren hebben nood aan vrijplaatsen in de openbare ruimte, maar ook aan infrastructuur waar ze veilig, zorgeloos en comfortabel zichzelf kunnen zijn. De stakeholders beklemtonen dat er een grote inhaalbeweging nodig is om het aanbod af te stemmen op de verjongingsgolf waarmee zowel Brussel als de Vlaamse Rand geconfronteerd worden. Ze wijzen er bovendien op dat het beperkte aanbod aan vrijetijdsbesteding tot gevolg heeft dat er weinig oefenkansen Nederlands zijn voor anderstaligen.

4. Uitdagingen en aanbevelingen over zorg

- Op het vlak van zorg zijn er in Brussel en in de Vlaamse Rand lacunes in het versnipperde aanbod en in de voorzieningen. Daaruit vloeit voort dat **zorgcontinuïteit ontbreekt**. Er is ook een historische achterstand die niet weggewerkt raakt. Zorg moeten we vanuit demografie bekijken en niet vanuit geografie of vanuit zorgstructuren. Niet elk aanbod moet overal ter beschikking zijn, maar elk Nederlandstalig aanbod moet wel voor iedereen bereikbaar zijn.
- Zorg zit in elk aspect van samenleven en daarvoor is **geïntegreerde intersectorale samenwerking nodig**. Zorg kun je benaderen vanuit andere sectoren: onderwijs, jeugdverenigingen, de socioculturele sector. De zorgsector kan samenwerken met onderwijs om zorgonderwijs aantrekkelijker te maken en het personeelstekort te helpen oplossen, maar ook om leerkrachten en CLB's te ondersteunen. Samenwerking is nodig over beleidsniveaus, diensten, taal- en gewestgrenzen heen.
- Om het personeelstekort aan te pakken moeten we **regelgeving** in verschillende sectoren beter op elkaar afstemmen om flexibele tewerkstelling over sectoren heen te realiseren. Ook een betere erkenning en gelijk-schakeling van (buitenlandse) diploma's kan een oplossing bieden. De diversiteit van de bevolking vormt een menselijk kapitaal dat we kunnen aanboren om het personeelstekort op te lossen.
- De stakeholders herinneren eraan dat cijfermateriaal specifiek over Brussel doorgaans ontbreekt, bijvoorbeeld over stageplaatsen in de zorg.

5. Uitdagingen en aanbevelingen over onderwijs

- Het onderwijsbeleid zou **meer moeten anticiperen op snelle demografische evoluties**. De urgentie van de situatie wordt onderschat. De capaciteit staat zowel in Brussel als in de Vlaamse Rand zwaar onder druk (infrastructuur en personeel). Er is een hogere structurele financiering nodig (niet projectmatig).
- De **regelgevende kaders** voor Brussel en de Vlaamse Rand moeten beter op elkaar worden afgestemd (aanmeldingssysteem, financiering). De verschillende financieringsmechanismen voor scholen voelen volgens de stakeholders onrechtvaardig aan. Vooral in de Vlaamse Rand is er meer nood aan flankerende ondersteuning van leerkrachten, ouders en leerlingen. Een geografische uitbreiding van de werking van het Onderwijscentrum Brussel of de uitbouw van een soortgelijk centrum in de Vlaamse Rand zou soelaas kunnen bieden.

Het onderscheid in ondersteuning tussen de scholen in Brussel en de Vlaamse Rand moeten we wegwerken, maar niet binnen een gesloten enveloppesysteem. Extra investeringen in de Vlaamse Rand mogen dus niet ten koste van Brussel gaan.

- De stakeholders geven te kennen dat de **diversiteit in klassen zich niet in het lerarenkorps weerspiegelt** en dat leerkrachten onvoldoende voorbereid zijn op de diversiteit die ze in de klas tegenkomen. De hogescholen moeten studenten in de lerarenopleiding beter voorbereiden op de diverse realiteit. Zowel in Brussel als in de Vlaamse Rand hebben vele kinderen een andere thuistaal, wat de communicatie met ouders bemoeilijkt. Het **OKAN-onderwijs** is erg ongelijk verspreid over de Vlaamse Rand. De doelgroep van de OKAN-klassen zouden we kunnen uitbreiden naar iedereen met beperkte kennis van het Nederlands (bijv. ook instromers uit Brussel). In de Vlaamse Rand ontbreekt een visie op meertaligheid.
- Vele leerkrachten uit Brussel en de Vlaamse Rand kunnen minder focussen op hun kerntaak door de vele zorgnoden die ze detecteren. Het welzijnsaanbod bereikt anderstaligen soms niet door de taalbarrière. Er is een versterking van de CLB's nodig voor een betere doorverwijzing van leerlingen naar de zorg.



10.4. Conclusie en beleidsaanbevelingen

Aanbevelingen van de administratie op basis van de insteken van keynotesprekers en stakeholders

Aanbevelingen aan de Vlaamse Regering

Op basis van de inbreng van onze betrokkenen tijdens het stakeholdersdebat doet ABB de volgende aanbevelingen aan de Vlaamse Regering:

- **Stel meer structurele financiering** ter beschikking van het Nederlandstalige middenveld in Brussel en van lokale besturen in de Vlaamse Rand. Momenteel zijn de betrokken actoren vaak aangewezen op tijdelijke subsidies en gebeurt de financiering dus op projectmatige basis. Dat brengt veel werklast met zich mee, terwijl de uitkomst daarvan onzeker is. **Aangezien de maatschappelijke uitdagingen zich in de Vlaamse Rand vaak nog scherper stellen dan in de Vlaamse centrumsteden, verdient ook deze regio een basisfinanciering om op die uitdagingen een gedegen antwoord te bieden.**
- Besteed binnen de betrokken beleidsdomeinen nog **meer aandacht aan de specificiteit** van Brussel en de Vlaamse Rand **en de correlatie** tussen beide regio's. Enerzijds kan het overkoepelende Vlaamse beleid rond thema's als jeugd, cultuur, samenleven, onderwijs en zorg veel leren van de ervaringen in Brussel en de Vlaamse Rand. Anderzijds vraagt de situatie in die regio vaak om bijzondere aandacht en maatregelen. Afstemming en uitwisseling tussen alle betrokken administraties is essentieel.

Aanbevelingen aan de Vlaamse minister(s) bevoegd voor Brussel en de Vlaamse Rand

Op basis van de inbreng van onze betrokkenen tijdens het stakeholdersdebat doet ABB de volgende aanbevelingen aan de Vlaamse minister(s) bevoegd voor Brussel en de Vlaamse Rand:

- Organiseer aanvullend op de al bestaande jaarlijkse Trefdag Brussel en de Inspiratiedag Vlaamse Rand een **gezamenlijke Trefdag/Inspiratiedag Brussel-Vlaamse Rand**. Die zorgt voor ontmoeting, uitwisseling en verbinding tussen betrokkenen die actief zijn in Brussel en betrokkenen die actief zijn in de Vlaamse Rand.
- Creëer een **gezamenlijk beleidsinstrument** (voorlopige werktitel: **Zennefonds**) voor zowel beleidsveld Brussel als beleidsveld Vlaamse Rand dat experimentele projecten ondersteunt die een oplossingsgericht antwoord bieden op gedeelde maatschappelijke uitdagingen, en middenveldorganisaties aanmoedigt om Brussel en de Vlaamse Rand grensoverschrijdend te exploreren (ook als **laboruimte**).
- **Faciliteer samenwerking en kruisbestuiving** tussen de betrokken vakadministraties van de Vlaamse overheid, de Vlaamse Gemeenschapscommissie en andere betrokkenen in Brussel en de Vlaamse Rand. Zo kunnen gezamenlijke overlegmomenten tussen die verschillende actoren zorgen voor een meer gedragen (sectoraal) beleid en tegelijk opportuniteiten tot wisselwerking aan het licht brengen. Naast verkennende gesprekken met elk van de betrokken partijen behoort ook een meer structureel overlegplatform tot de mogelijkheden.

Het coördinatieplatform Stand van de Rand – dat verschillende administraties en betrokkenen samenbrengt rond uitdagingen die spelen in de Vlaamse Rand – kan hier als voorbeeld dienen voor een orgaan dat de gedeelde uitdagingen van Brussel én de Vlaamse Rand ter harte neemt. Het Vlaamse Brussel- en Randbeleid moet aandacht hebben voor de aansluiting van het Brusselse onderwijs op de arbeidsmarkt in de Vlaamse Rand via de intermediaire rol van het middenveld en schuift de representatie van moeilijk bereikbare doelgroepen in lokale besturen, organisaties en instellingen naar voren.

- Benader de kennisproducten vanwege de maatschappelijke verwevenheid tussen Brussel en de Vlaamse Rand nog meer vanuit een **integrale aanpak**. Dat kan door Brussel en de Vlaamse Rand samen te analyseren in beleidsnota's, gezamenlijke onderzoekslijnen te definiëren of de andere regio als referentiepunt/benchmark op te nemen bij kennisproducten die maar 1 van de 2 regio's behandelen.
- Vat de realiteit van Brussel en de Vlaamse Rand in **een verbindend verhaal** dat wederzijdse vooroordelen overstijgt. De regio heeft een pragmatische aanpak nodig die focust op gedeelde uitdagingen, gebundelde expertise, gezamenlijke dataverzameling en gecoördineerde programmatie (onderwijs, zorg...), wat kan leiden tot praktijken die op het terrein het verschil kunnen maken en die leerervaringen kunnen zijn voor heel Vlaanderen.

Beleid samenleven - gelijke kansen, integratie en inburgering

Inleiding

Dit laatste deel van de inspiratiebundel vangt aan met een compacte omgevingsanalyse. Daarin situeren we eerst samenlevingsbeleid (sub 1). Het waarom van dat beleid en wie het in welke rol opneemt binnen welk wetgevend kader komt hier aan bod.

Vervolgens staan we kort stil bij de diversiteit van de bevolking in Vlaanderen (sub 2) en de impact daarvan. In het onderdeel samenleven (**sub 3**) komen de **beleidstopics** aan bod die in het verlengde liggen van de bestrijding van dynamieken die het samenleven bedreigen of van de versterking van dynamieken die het samenleven bevorderen. Dat gaat over bestrijding van discriminatie en preventie van gewelddadige radicalisering en over de versterking van de sociale cohesie, stimulatie van genuanceerde beeldvorming, het faciliteren van de interlevensbeschouwelijke dialoog, de bevordering van een inclusieve publieke ruimte, ondersteuning van digitale inclusie en versterking van de gemeenschappelijke taal.

Het onderdeel **sub 4** gaat over **beleidstopics** om alle burgers volwaardig te laten deelnemen aan de samenleving. Het is gericht op specifieke **doelgroepen** die af te rekenen hebben met achterstellingsmechanismen. Het gaat dan over handicapbeleid, actieve participatie van personen van buitenlandse herkomst, versterking van gendergelijkheid en aandacht voor seksuele en genderdiversiteit.

Daarop volgen 4 debatfiches (sub 5). Elke debatfiche situeert het beleidsthema waarover het debat ging, geeft aan welke sprekers en stakeholders eraan deelnamen en vermeldt de conclusies en beleidsaanbevelingen op grond van het debat enerzijds en van ABB anderzijds.

1. Situering van samenlevingsbeleid

Vlaanderen telt 6.774.807 burgers (1 januari 2023). Die burgers brengen een waaier aan diversiteit met zich mee, op het vlak van herkomst, geslacht, genderidentiteit, seksuele oriëntatie, fysieke eigenschappen, levensbeschouwingen etc. Die enorme rijkdom aan diversiteit komt samen in de gemeenten, buurten, wijken en straten in Vlaanderen.

In de ideale wereld kunnen al die burgers volwaardig en gelijkwaardig deelnemen aan onze Vlaamse samenleving. Een gelijkheids- en integratiebeleid zou daarin overbodig zijn. Anno 2024 is dat nog niet de realiteit. Om dat doel te verwezenlijken voeren we een beleid dat inzet op de hele samenleving. We werken in op zowel dynamieken die het samenleven in diversiteit ondermijnen als op dynamieken die het samenleven versterken. Concreet moeten we een actief beleid voeren om discriminatie tegen te gaan, schadelijke polarisatie en segregatie tegen te gaan, sociale cohesie te versterken, te werken aan genuanceerde beeldvorming, interlevensbeschouwelijke dialoog te stimuleren en te werken aan een integraal (digitaal) toegankelijke leefomgeving.

We moeten erkennen dat er nog altijd achterstellingsmechanismen bestaan die sommige mensen en groepen disproportioneel treffen. Daarom is er vanuit het beleid speciale aandacht nodig voor een aantal bijzondere doelgroepen. Het integratiebeleid focust op personen van buitenlandse herkomst / anderstaligen. Bij het gelijkheidsbeleid gaat het om thema's als gender- en seksuele diversiteit, toegankelijkheid en handicap. Er zijn uiteraard nog andere groepen die bijzondere aandacht verdienen. Zo wordt ook een jongerenbeleid, seniorenbeleid, armoedebestrijdingsbeleid... gevoerd. Telkens gelinkt aan het 'samenlevenbeleid' maar waarvoor er een (andere) minister bevoegd is.

Het is essentieel om de uitdagingen te identificeren en doelgerichte maatregelen te nemen om gelijke kansen voor iedereen te verzekeren. Gelijke kansen waarborgen is niet alleen een kwestie van rechtvaardigheid, maar ook cruciaal om het potentieel van al onze burgers te laten bloeien en het te benutten.

De uitdagingen én oplossingen om samenleven in diversiteit mogelijk te maken situeren zich in tal van Vlaamse domeinen, zoals werk, onderwijs, welzijn, wonen... Dat wil zeggen dat we een inclusief en transversaal beleid moeten voeren. Dat doen we binnen het algemene beleid van de verschillende beleidsdomeinen, grotendeels via algemene maatregelen en, alleen als dat nodig is, via een categoriaal aanbod naar de specifieke doelgroep. Aan

een evenredige participatie werken is dus een gedeelde verantwoordelijkheid van de hele Vlaamse Regering. De ministers bouwen vanuit hun specifieke bevoegdheden mee aan de doelstellingen van dat beleid.

Steden en gemeenten zijn prioritaire partners. Het lokale bestuursniveau is het best geplaatst om knelpunten te detecteren, om prioriteiten te bepalen in afstemming met het algemeen beleid van de gemeente of stad en om mee een inclusieve samenleving te creëren.

Het Integratiedecreet³⁶, het Gelijkekansendecreet³⁷ en het decreet over preventie van gewelddadige radicalisering³⁸ vormen de huidige kaders waarin de uitgangspunten van het beleid zijn opgenomen en de modaliteiten zijn bepaald over hoe we dat transversale beleid moeten opzetten, hoe de Vlaamse overheid daarbij samenwerkt met de lokale besturen, welke partners mee het beleid uitvoeren en daarvoor terugkerende middelen krijgen, hoe er met het middenveld als belangenbehartiger van doelgroepen wordt gewerkt etc. ABB neemt de ondersteuning van dat beleid op.

2. Divers Vlaanderen

De laatste decennia is de maatschappij in ijltempo veranderd. Onze bevolking is diverser geworden. Migratie is een motor van die verandering. Er zijn er nog vele andere: vergrijzing, nieuwe samenlevingsvormen, digitalisering en meer individuele vrijheid.

Begin 2023 was 26% van de bevolking in het Vlaamse Gewest van buitenlandse herkomst³⁹. Die groep is gemiddeld genomen jonger dan de bevolking van Belgische herkomst. Dat zorgt ervoor dat het aandeel personen van buitenlandse herkomst in de totale bevolking bij de jongste leeftijdsgroepen duidelijk hoger ligt dan die 26%. Begin 2023 was 41% van de 0- tot 17-jarigen in het Vlaamse Gewest van buitenlandse herkomst (in 2016 bedroeg dat aandeel 33%). Bij de 18- tot 64-jarigen gaat het om 28% en bij de 65-plussers om 8%⁴⁰.

De diversiteit neemt in bijna alle gemeenten toe. Tegelijk blijft de diversiteit in een meerderheid van de gemeenten in kwantitatieve zin beperkt⁴¹. Migratie en daarmee samenhangend de demografische evolutie kennen dus een ongelijke ruimtelijke spreiding binnen Vlaanderen. Het aandeel personen van buitenlandse herkomst ligt het hoogst in de grootsteden Antwerpen en Gent, in de grensstreek met Nederland in de provincies Antwerpen en Limburg, in de Limburgse mijnstreek en in de rand rond Brussel. Ook de centrumsteden kennen een relatief hoog aandeel.

Ook de diversiteit binnen de diversiteit (ook wel superdiversiteit genoemd) neemt toe. Waar migranten in het verleden uit een beperkt aantal landen van herkomst kwamen, zien we vandaag migratie vanuit alle hoeken van de wereld. Momenteel wonen er meer dan 190 verschillende herkomstnationaliteiten in Vlaanderen, elk met hun eigen taal, cultuur, religie, sociaal-economische positie, migratieverhaal. 'De Vlaamse burger' bestaat niet (meer).

De Vlaamse bevolking bestaat ongeveer uit de helft mannen en de helft vrouwen. Waar vroeger het gezin – man en vrouw met 2 kinderen – de norm was, zien we ook hier een diversifiëring van de samenleving. Een analyse van de cijfers van Statbel door De Tijd (2022) geeft aan dat bijna 36% van alle huishoudens in ons land bestaat uit alleenwonenden. Dat aantal zal nog toenemen. Maar liefst 80% van de alleenstaande ouders zijn vrouwen. Er is een grote groep van mensen die zich niet kunnen vinden in binaire gendernormen en de heteronorm. We gebruiken het letterwoord 'lgbti+' om naar hen te verwijzen. De letters staan voor lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender en intersekse. De '+' staat voor andere genderidentiteiten, genderexpressies, seksuele en romantische oriëntaties die daarnaast nog bestaan (bijv. non-binaire of asexuele personen). De exacte omvang van de groep lgbti+-Vlamingen kennen we niet, maar onderzoeken in binnen- en buitenland over lgbti+-thema's laten veralgemeend stellen dat tussen de 5% en 10% van de bevolking zich als lgbti+ identificeert.

36 <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1023121¶m=informatie&ref=search&AVIDS=1217894,1217900,1217902,1217927,1217929,1358336,1364941>

37 <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1017082¶m=informatie&ref=search&AVIDS=>

38 <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1790262>

39 <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/bevolking/bevolking-naar-herkomst>

40 <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking/structuur-van-de-bevolking/herkomst#news>

41 Vandekerckhove B., Geldof D., De Decker P., Vanhaeren R., Van Damme W., Van Hulle M., Schillebeeckx E., Balcaen R., (2022), Atlas Superdiversiteit Vlaanderen - Toekomstverkenningen: Ruimtelijke verkenning van een superdiverse samenleving; uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving

Het begrip 'handicap' verwijst naar een heel brede, heterogene groep mensen met zeer uiteenlopende soorten aandoeningen en/of chronische ziektes. Afhankelijk van de gehanteerde bron varieert het aandeel van personen met een handicap van 16% tot 24% van de meerderjarige bevolking. Met de steeds verder vergrijzende bevolking nemen ouderen alvast een prominente plaats binnen de groep van personen met een handicap. Sinds 2000 nam het aandeel van de bevolking van 65 jaar of ouder toe: van 17% in 2000 over 18% in 2010 naar 21% in 2023. Het aandeel jonger dan 18 jaar daalde van 21% in 2000 naar 19% in 2023.

3. Samenleven

Die stijgende diversiteit zorgt voor veel kansen, maar ook uitdagingen. Daarom willen we dynamieken die het samenleven bedreigen bestrijden. En dynamieken die het samenleven bevorderen versterken.

3.1. Discriminatie bestrijden

Het principe van gelijke behandeling of 'non-discriminatie' is een van de grondslagen van onze democratische samenleving. Toch behoort discriminatie tot de dagelijkse realiteit. Veel mensen ondervinden ongelijke behandeling door hun herkomst, huidskleur, geloof, handicap, leeftijd, geslacht, seksuele geaardheid of een ander beschermd kenmerk. Mensen die op het kruispunt staan van meerdere van die kenmerken zijn vaak extra kwetsbaar. Als beleidsmakers is het onze plicht om discriminatie mee te bestrijden.

Het decreet over gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid schept het kader voor dat beleid. Het Vlaamse anti-discriminatiebeleid baseert zich onder meer op 4 belangrijke Europese richtlijnen die zijn omgezet in het Vlaamse kaderdecreet inzake gelijke kansen en non-discriminatie. Het decreet voorziet een twintigtal zogenoemde beschermde kenmerken waaronder geslacht, genderidentiteit, genderexpressie, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, taal, gezondheids-toestand, handicap, fysieke of genetische eigenschap, sociale positie, huidskleur, etniciteit of nationaliteit. Het kaderdecreet is van toepassing binnen de grenzen van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap (dus bijv. onderwijs, arbeidsbemiddeling). Binnen dat toepassingsgebied verbiedt het decreet elke vorm van discriminatie, zowel in de overheidssector als in de particuliere sector. De vormen zijn: directe discriminatie, indirecte discriminatie, intimidatie, seksuele intimidatie, weigering van een verzoek tot redelijke aanpassingen en opdracht geven tot discriminatie. Het kaderdecreet regelt ook de handhaving.

In 2023 werd het Vlaams Mensenrechteninstituut opgericht (verder: VMRI). Het VMRI heeft als onafhankelijk instituut een breed mandaat om alle mensenrechten te beschermen en te bevorderen (inclusief en in het bijzonder het recht op gelijke behandeling) binnen de Vlaamse bevoegdheden. In het 1ste jaar nam het VMRI meer dan 900 klachten in behandeling⁴². De meeste dossiers gaan over het beleidsdomein onderwijs (27%), op de 2de plaats staat wonen (17%), gevolgd door problemen in werksituaties (10%). Het gaat daarbij vooral om mensen die zich ongelijk behandeld voelen (48%), redelijke aanpassingen voor iemand met een handicap die geweigerd worden (16%) of directe discriminatie op basis van bijvoorbeeld huidskleur (16%). Andere klachten hebben dan weer betrekking op indirecte discriminatie, intimidatie of seksuele intimidatie. Naast het VMRI geven ook andere instanties en onderzoeken zicht op discriminatie en racisme in Vlaanderen de voorbije jaren. Belangrijke kanttekening: het 'dark number' ligt vele malen hoger.

- Het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen (IGVM) registreerde 1.046 meldingen van discriminatie in 2022.
- Unia registreerde in 2022 2.458 meldingen voor feiten op het Vlaamse grondgebied, waarover 774 dossiers werden geopend (exclusief domein media). Meer dan een kwart van de dossiers ging over de grond handicap. Bijna de helft over raciale criteria.
- Ook andere cijfers tonen aan dat racisme nog altijd aanwezig is in verschillende maatschappelijke sectoren én kan variëren tussen specifieke bevolkingsgroepen. Zo tonen correspondentietesten op de arbeidsmarkt in Gent en Antwerpen (2021) discriminatie van sollicitanten met een niet-Vlaamse naam aan. Ook sollicitanten met oudere leeftijd, transgenderidentiteit of fysieke beperking werden systematisch minder vaak uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek.

⁴² Krantenartikel in De Zondag, 10 maart 2023

- Volgens de LGBT II Survey van het Europese Fundamental Rights Agency (FRA) ondervond 39% van de Belgische lgbti+-respondenten in de afgelopen 12 maanden op minstens 1 van de 8 bevroegde levensdomeinen discriminatoir gedrag. Bij transgender en interseks respondentes was dat respectievelijk 57% en 67% (2020).
- Ook onze eigen Survey Barometer Samenleven 2023⁴³ toont aan dat 31% van de bevroegde personen tussen de 18-85 jaar in het Vlaamse Gewest de voorbije 12 maanden discriminatie heeft ervaren. Bij die personen is de meestvoorkomende (subjectieve) discriminatiegrond herkomst (25%), gevolgd door geslacht (23%), inkomen (21%), leeftijd (20%), ziekte (16%), huidskleur (13%) en geloof (11%).
- Ook in het onderwijs werd discriminatie al op wetenschappelijke wijze aangetoond⁴⁴. Leerlingen van buitenlandse herkomst worden bijvoorbeeld vaker georiënteerd naar lagere studierichtingen dan leerlingen van Belgische herkomst met dezelfde punten.

3.2. Sociale cohesie versterken

In een diverse samenleving vormt sociale cohesie een uitdaging waar zowel het beleid als de burgers actief aan moeten werken. Volgende aspecten zijn belangrijk om sociale cohesie te meten: (1) vertrouwen in de medemens, (2) houdingen ten opzichte van diversiteit, (3) het gevoel erbij te horen, (4) sociale netwerken en (5) engagement. Uit verschillende cijfers blijkt dat we de sociale cohesie nog kunnen versterken.

Met de Barometer Samenleven 2023 hebben we het vertrouwen in de medemens bevroegd. De resultaten: alleen bij de respondenten van Belgische herkomst en van EU-herkomst (1ste generatie) geeft meer dan de helft aan vertrouwen te hebben in de medemens. Bij de respondenten van niet-EU-herkomst (2de generatie) ligt het vertrouwen in de medemens het laagst met 28%.

De houding die de bevolking heeft ten opzichte van diversiteit is een belangrijke component van sociale cohesie. Uit de Gemeente-Stadsmonitor 2024 blijkt dat 3/4 van de bevolking een neutrale of positieve houding heeft ten opzichte van diversiteit.

In de Survey Samenleven in Diversiteit (SID) beschrijven enkele indicatoren het gevoel er al dan niet bij te horen: meer dan 80% van de respondenten voelt zich thuis in België. Toch zien we ook een aantal tendensen die het samenleven ondermijnen. Zo heeft minder dan de helft van de respondenten van Marokkaanse, Turkse, Congolese en Afghaanse herkomst het gevoel dat de samenleving hun inspanningen om erbij te horen waardeert. Door diverse sociale contacten aan te gaan kan het onderlinge vertrouwen toenemen. Dat kan dan weer bijdragen tot meer samenhang in de maatschappij. Zulke contacten kunnen ontstaan op plaatsen waar mensen elkaar ontmoeten, zoals de werkvloer, in de woonomgeving, op school, in de vrije tijd enz. Vanuit het beleid willen we die diverse sociale contacten stimuleren en vergemakkelijken. De sociale samenhang versterken is in het Integratiedecreet dan ook 1 van de hoofddoelen.

In extreme vorm kan het gebrek aan sociale cohesie leiden tot segregatie. Dat is het proces waarbij mensen van verschillende groepen op basis van herkomst, etniciteit, religie of sociale klasse, gescheiden worden in specifieke gebieden of gemeenschappen. Het kan leiden tot ongelijkheid, marginalisatie en discriminatie.



Om de problematiek van segregatie van naderbij te bekijken, organiseerden we op 4 december 2023 een stakeholdersdebat over dit thema. Meer standpunten en beleidsaanbevelingen vind je bij het onderdeel 'debat over segregatie' (sub 5.1., p. 104).

Een gemeenschappelijk begrip over de normen die de rechtsstaat bepaalt en de aanvaarding van de fundamentele grondwaarden die eraan ten grondslag liggen, is nodig om tot burgerschap en sociale samenhang te komen. Het omvat het respecteren en uitdragen van de principes van de democratische rechtsstaat zoals beschreven in de grondwet, zoals gelijkheid van alle burgers, waaronder de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, non-discriminatie, respect voor de rechtsstaat, scheiding van Kerk en Staat, democratie, vrijheid van meningsuiting, vrijheid

⁴³ www.barometersamenleven.be

⁴⁴ <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/diversiteitsbarometer-onderwijs>

van levensbeschouwing, vrijheid van vereniging, vrijheid van ideologische en filosofische overtuiging. De overheid moet die rechten en vrijheden garanderen en ze zelf ten aanzien van de burger te allen tijde respecteren.

3.3. Genuanceerde beeldvorming stimuleren

Ongenuanceerde beeldvorming ontstaat snel. Het doet iets met mensen. Het vervreemdt, verwijdert, creëert onbegrip bij de ene en ergernis bij de andere. Het sluit uit en het sluit op. Ongenuanceerde beeldvorming is nog alomtegenwoordig. Beeldvormingsprocessen hebben een belangrijke impact op onze samenleving: ze kunnen sociale samenhang ondermijnen of bevorderen en discriminatie, stigma, stereotyperingen en de effecten daarvan op individuen of groepen aanwakkeren of juist voorkomen en verminderen. Via genuanceerde beeldvorming brengen we onderwerpen die vaak (soms onbewust) vanuit stereotypering, framing of vooroordelen worden benaderd, op een correcte, eerlijke en evenwichtige manier in beeld. Dat doen we bijvoorbeeld door representatieve beelden te hanteren, maar ook door onverantwoorde veralgemeningen en schadelijke polarisering te vermijden.

De impact van de traditionele en sociale media op de samenleving is onmiskenbaar groot, maar ook de Vlaamse overheid heeft vanuit haar vele domeinen een belangrijke invloed op de beeldvorming. De overheid moet in de 1ste plaats in de eigen communicatie inzetten op correcte informatie en representatie, bijvoorbeeld in nieuwsbrieven en campagnes. Maar correcte en evenwichtige beeldvorming moet ook een plaats krijgen binnen de Vlaamse beleidsdomeinen, zowel door de representativiteit van haar personeel als binnen de beleidsinvulling. Zeker in de beleidsvelden die mee de samenleving vormgeven, we denken in de 1ste plaats aan onderwijs, maar ook via andere domeinen moeten we te allen tijde een correcte, eerlijke en evenwichtige informatie bewaken. Een bijkomend aandachtspunt voor het overheidsbeleid is de toegankelijkheid van de informatie: we moeten inspanningen doen opdat alle bevolkingsgroepen toegang hebben tot correcte en uitgebalanceerde informatie. We zien dat de traditionele media steeds meer onder druk komen. Besparingen, de stijgende snelheid van de media en de toenemende druk voor clicks zorgen ervoor dat er minder tijd en ruimte is voor nuance. Onderzoek toont aan dat commercialisering, kostenreductie en de stijgende werkdruk in de journalistieke sector gepaard gaan met een toenemend gebruik van 'voorverpakte' en officiële bronnen, zoals persberichten van politici en bedrijven. Een inhoudsanalyse⁴⁵ op 2.229 artikels in Vlaamse kranten bevestigde de traditionele rol van nieuwsagentschappen als belangrijkste informatiebron, maar toonde ook het belang aan van 'voorverpakte' nieuwsbronnen zoals overgenomen berichten van andere media en publicrelations-content. Dergelijke persberichten worden vaak volledig en dus ongenueanceerd overgenomen en ook de bronnen worden niet consequent vermeld. De strijd voor de meeste clicks en views leidt tot een keuze voor meer emotionele berichten, berichten over conflicten en extremen. De media kiezen een format van zwart-wittegenstelling, poneren tegengestelde standpunten, zonder een diepgaand inhoudelijk debat. Die aanpak speelt in op emoties en genereert meer kijkers en lezers, maar doet de (schadelijke) polarisatie⁴⁶ toenemen. Ten slotte geven de traditionele media⁴⁷ geen representatief beeld van onze bevolking: vrouwen, mensen van buitenlandse herkomst, mensen met een handicap, ouderen... komen niet alleen minder aan bod, maar worden ook vaak stereotyperend in beeld gebracht. Er is wel een voorzichtig positieve evolutie te melden⁴⁸.

De gevestigde mainstreambronnen blijven de berichtgeving in de traditionele media domineren, maar we constateren wel een toegenomen rol van sociale media⁴⁹ als bron, met name als signaalfunctie en als inspiratie en aanzet voor een nieuwsverhaal. Belangrijker is de groeiende rol van sociale media als primaire nieuwsbron. Onderzoek⁵⁰ toont aan dat jongeren voor hun nieuwsgaring sterk teruggrijpen naar sociale media. Daarnaast zijn vooral mensen met een lage sociale status door hun beperkte mediarepertoire extra kwetsbaar voor nieuwsgaring via socialemediakanalen.

45 Sarah Van Leuven en Karen Raeymaeckers, *Journalistiek in tijden van costcutting en web 2.0: een multimethodisch onderzoek van het journalistieke bronnengebruik in een veranderende nieuwsomgeving*, 2012.

46 <https://insidepolarisation.nl/>

47 https://www.womeninc.nl/blikopener/wp-content/uploads/sites/29/2022/09/Publicatie-Blikopener_WI.pdf

48 <https://www.vrt.be/nl/over-de-vrt/prestaties/jaarverslag/>

49 Nieuwsbrief Steunpunt Media, december 2015.

50 Mediarepertoire en nieuwsconsumptie, Deweppe A., Picone I., Segers K., Pauwels C., 2015.

Nieuwsgaring via sociale media gaat gepaard met een hoger risico op des- en misinformatie en eenzijdige informatie. De achterliggende algoritmen leiden tot filterbubbels, konijnenholen en fabeltjesfuiken: ze bevorderen informatie die tegemoetkomt aan de eigen interesses en die de eigen opinies bevestigt. Een ander aspect waarop we moeten wijzen is de rol die influencers spelen in de nieuwsgaring, vooral bij jongeren. Zowel algoritmen als influencers kunnen ongenueanceerde beeldvorming versterken en schadelijke polarisatie aanjagen. De overheid moet zich daarvan bewust zijn wanneer ze beleidsinitiatieven neemt.

3.4. Interlevensbeschouwelijke dialoog faciliteren

Levensbeschouwingen en religies zijn een belangrijke zingeving voor mensen en dragen bij aan de gemeenschapsvorming. Ze spelen een belangrijke rol in het samenleven. In onze rol om gelijke kansen te bevorderen en burgers te verbinden om samen te leven in diversiteit heeft ABB ook opdracht om te waken over gedeelde normen en waarden: de scheiding der machten, de neutraliteit van de overheid, de scheiding van Kerk en Staat, het non-discriminatiebeginsel... De gelijkheid en individuele vrijheid op het vlak van gender, seksuele geaardheid en levensbeschouwing zijn niet onderhandelbaar.

Om erkend te kunnen worden als lokale geloofsgemeenschap, is het element van maatschappelijke inbedding en respect voor gedeelde normen en waarden heel belangrijk. Buitenlandse invloeden en financiering willen we daarom vermijden.

Er zijn veel verschillende levensbeschouwingen in Vlaanderen. Vanuit de SID-survey blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten van Belgische herkomst christelijk is. Het aandeel christelijke gelovigen ligt bij respondenten van Poolse, Roemeense en Congolese origine een pak hoger met respectievelijk 80%, 88% en 89%. 9 op de 10 respondenten van Marokkaanse, Turkse en Afghaanse herkomst zijn moslim.

Die variatie in levensbeschouwingen brengt een rijkdom aan diversiteit met zich mee. Toch kunnen de verschillen ook voor spanningen zorgen. Daarom bieden we met de Vlaamse interlevensbeschouwelijke dialoog geloofsgemeenschappen en seculiere levensbeschouwingen een forum waar ze onderling en met de overheid in gesprek kunnen gaan. Bij conflicten en spanningen verwachten we dat de vertegenwoordigers van de religies en levensbeschouwingen hun morele autoriteit doen gelden om tot verzoening, begrip en samenwerking op te roepen. We gaan met hen ook de dialoog aan om diversiteit in al haar facetten aanvaardbaar en bespreekbaar te maken. Met name in een samenleving die steeds diverser is, is het cruciaal dat we onze verworvenheden beschermen en het draagvlak ervoor versterken.

3.5. Een inclusieve publieke ruimte bevorderen

In een maatschappij die haar burgers gelijke kansen wil geven, is het essentieel dat iedereen kan deelnemen aan die maatschappij. Dat vereist een leefomgeving die integraal toegankelijk en veilig is voor iedereen (ongeacht hun handicap, beperkte mobiliteit, geslacht, seksuele oriëntatie, herkomst enz.).

Voor personen met een handicap is de toegankelijkheid in België en bij uitbreiding in Vlaanderen ronduit slecht. Dat oordeelde het VN-comité naar aanleiding van de constructieve dialoog over de implementatie van het VN-verdrag in 2014. Vlaanderen heeft nog altijd geen grootschalig, structureel en gebiedsdekkend cijfermateriaal om de toegankelijkheid van de leefomgeving te kwantificeren. Maar de zeer beperkte en fragmentarische cijfers die beschikbaar zijn, schetsen een schrijnend beeld. De databank Toegankelijk Vlaanderen (verder Toevla) heeft data over publiek toegankelijke infrastructuur in Vlaanderen: van de eet- en drinkgelegenheden is maar 1% goed toegankelijk en 2% van de sanitaire voorzieningen in publiek toegankelijke gebouwen is goed toegankelijk.

Uit de monitoring van De Lijn op de toegankelijkheid van haar haltes blijkt dat 15,3% van de haltes toegankelijk is voor personen met een motorische beperking en 7,9% voor personen met een visuele beperking. Binnen het aanbod aan sociale woningen is maar 2,29% van de bijna 165.000 woningen aangepast aan de noden van mensen met een handicap⁵¹. De Vlaamse ombudsman haalde die problematieken aan in zijn jaarverslag van 2022.

⁵¹ In dit geval de vereisten om er als persoon die gebruikmaakt van een rolstoel zelfstandig te kunnen wonen.

Een toegankelijk publiek domein dat iedereen op een vlotte, gebruiksvriendelijke en veilige manier kan gebruiken, is een noodzaak. Toegankelijkheid is niet alleen een basisvoorwaarde voor personen met een handicap en heel wat ouderen, maar biedt extra comfort voor iedereen (van personen met een handicap, tot ouderen, personen met (eventueel tijdelijk) beperkte mobiliteit en mensen met een kinderwagen).

Inter, het Agentschap Toegankelijk Vlaanderen, fungeert als expertisecentrum voor een integraal toegankelijke leefomgeving. Ontwerpers, overheden, organisatoren... kunnen er terecht voor begeleiding en advies op maat. Een belangrijk instrument binnen ons beleid is de toegankelijkheidsverordening.⁵² De verordening bepaalt vereisten bij nieuwbouw, verbouwingen of uitbreidingen van gebouwen die publiek toegankelijk zijn (denken we aan winkels, banken, overheidsgebouwen) zodat iedereen het gebouw kan betreden. Die toegankelijkheidsvereisten zijn ingeschreven binnen de context van de omgevingsvergunningsaanvraag. De vergunningverlenende overheid ziet erop toe dat aan de vereisten van basistoegankelijkheid is voldaan, vooraleer ze een vergunning aflevert.

Een inclusieve publieke ruimte is ook een publieke ruimte die veilig en bijgevolg verwelkomend en aantrekkelijk is voor iedereen. Het ontwerp, de bouw, de inrichting en het beheer kunnen de sociale veiligheid van een ruimte beïnvloeden. Door de aanwezigheid en vertegenwoordiging van een grote diversiteit van mensen moeten we bij de inrichting van de publieke ruimte rekening houden met verschillende behoeften en mogelijkheden van verschillende groepen mensen (door o.a. voldoende openbare toiletten te voorzien die geschikt zijn voor personen met een handicap, voorzien zijn van een verzorgingstafel, en die genderneutraal zijn, of door meer diversiteit te voorzien bij straatnamen/standbeelden, diversifiëring bij de aanleg groene ruimtes en speelruimte...).

Er is weinig bindende regelgeving rond 'het integreren van veiligheid en toegankelijkheid bij de inrichting van de publieke ruimte' in het algemeen, wel afzonderlijk rond het aspect toegankelijkheid vanuit de focus op personen met een handicap (cf. infra).

Op het vlak van een inclusieve publieke ruimte moet het beter. Daarom organiseerden we op 4 december 2023 een stakeholdersdebat rond veilige en toegankelijke publieke ruimte. Met academici, het middenveld en ervaringsdeskundigen kwamen we tot aanbevelingen om de openbare ruimte veilig en toegankelijk te maken (zie sub 5.2., p. 110).



3.6. Digitale inclusie ondersteunen

De digitalisering van de maatschappij is onder meer door de covidpandemie razendsnel vooruitgegaan. Veel burgers hebben moeite om bij te blijven met alle nieuwe ontwikkelingen. Uit de Barometer Digitale Inclusie 2022 blijkt dat maar liefst 46% van de Vlamingen tussen 16 en 74 jaar digitaal kwetsbaar is.

Cijfers tonen aan dat personen in een kwetsbare sociaal-economische positie (lager inkomen of opleidingsniveau) digitaal kwetsbaarder zijn. Zo maakt 34% (tegenover 4% globaal) van de Vlamingen die uit financiële overwegingen geen beter mobiel internetabonnement kunnen betalen, wekelijks gebruik van een (gratis) computer, van internet of wifi bij vrienden, familie of op een publieke plaats⁵³. Ook alleenstaanden, vrouwen (zeker op het kruispunt met herkomst⁵⁴) en ouderen lopen een groter risico op digitale uitsluiting. Opvallend is dat ook 1 op de 3 jongeren over zwakke digitale vaardigheden beschikt (Barometer 2022).

Ook bij het gebruik van essentiële (overheids)diensten bestaan uitdagingen. Drempels worden o.a. ervaren bij e-administratie, e-banking, e-handel en e-gezondheid. Uit de steekproef van lokale besturen blijkt bijvoorbeeld dat maar 15% van hun websites volledig toegankelijk is. De Digimeter toont aan dat maar 30% van de Vlamingen de websites van de overheid duidelijk en toegankelijk vindt.

52 <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1018282¶m=informatie&ref=search&AVIDS=1140969,1140971>

53 <https://www.imec.be/nl/kennisuitwisseling/techmeters/digimeter/imecdigimeter-2023>

54 <https://samenleven-in-diversiteit.vlaanderen.be/>

De beperkte gebruiksvriendelijkheid van digitale diensten, lage digitale vaardigheden en/of weinig kwaliteitsvolle toegang tot internet kunnen ervoor zorgen dat iedereen op een bepaald moment digitaal uitgesloten kan worden. Sommige doelgroepen lopen een groter risico en hebben hierin meer ondersteuning nodig. Zeker personen op een kruispunt, zoals alleenstaande vrouwen van buitenlandse herkomst, zijn vatbaar voor digitale uitsluiting.

3.7. Gemeenschappelijke taal versterken

De toegenomen verscheidenheid maakt dat ook het aantal talen die mensen spreken steeds verder toeneemt. Exacte cijfers zijn er niet, maar we weten dat mensen die een cursus Nederlands als 2de taal volgden meer dan 135 verschillende moedertalen spreken. Die taaldiversiteit is er ook bij de bevolking die in België opgroeit. Bij de kinderen in het Vlaamse kleuteronderwijs (Vlaanderen en Brussel) heeft 28% van de leerlingen niet het Nederlands als thuistaal. Bij leerlingen in het lager onderwijs is dat 25%, bij leerlingen in het gewoon secundair onderwijs 21% (schooljaar 2022-2023). Dat ligt voor elke groep 8 à 9 procentpunten hoger dan voor het schooljaar 2013-2014⁵⁵.

In die enorme rijkdom aan talen, die een meerwaarde en opportuniteit is voor onze samenleving, is het belangrijk om ook een gemeenschappelijke taal te hebben. Zo kunnen we met elkaar communiceren. Taalverwerving beïnvloedt de kansen voor anderstaligen op tal van vlakken, zoals zelfredzaamheid, welzijn⁵⁶, socialisering⁵⁷, toegang tot de arbeidsmarkt⁵⁸ en het onderwijs.

In Vlaanderen is die gemeenschappelijke taal het Nederlands. Verschillende onderzoeken geven inkijk in de kennis van het Nederlands.

In de bevraging Barometer Samenleven geeft meer dan 90% van personen van de 2de generatie van EU- en niet-EU-herkomst aan dat ze (zeer) goed Nederlands spreken. Van de EU-herkomstgroep 1ste generatie spreekt 69% (zeer) goed Nederlands. Van de niet-EU-herkomstgroep 1ste generatie spreekt 58,1% (zeer) goed Nederlands. Uit de SIG-bevraging weten we dat het aandeel anderstaligen dat redelijk tot zeer goed Nederlands verstaat bij de meeste buitenlandse herkomstgroepen⁵⁹ tussen 62% en 72% ligt. We zien dat 50% tot 70% van de respondenten Nederlands heeft geleerd via een opleiding NT2. Ook geven de respondenten aan Nederlands te leren via gesprekken met Nederlandstaligen en de eigen kinderen.

Cursussen Nederlands als Tweede Taal (NT2) en voldoende oefenkansen aanbieden zijn dus onmisbare schakels in het taalverwervingsproces van anderstaligen. De regierol over het aanbod NT2 ligt sinds 2015 bij de agentschappen voor integratie en inburgering en het Huis van het Nederlands Brussel. Ze verwijzen anderstaligen door naar het meest geschikte NT2-aanbod. Ze rollen een taalbeleid uit bij diverse organisaties. 1 van de instrumenten daarin is het aanbieden van sociaal tolken en vertalers. Tot slot zijn ze bevoegd om het taalniveau Nederlands te attesteren. De vraag naar die attesten stijgt. Zo hebben taxibestuurders voortaan een taalniveau B1 nodig om te mogen werken. En sociale huurders moeten een Nederlands taalniveau A1 aantonen binnen 1 jaar na de ondertekening van het verhuurcontract.

Meer dan 50.000 personen kwamen in 2023 voor het eerst langs bij een van de agentschappen en het Huis van het Nederlands Brussel voor een NT2-gerelateerd gesprek. Het gaat dus niet alleen om nieuwkomers. 10% van deze personen zijn van Belgische origine. De top 5 van herkomstnationaliteiten: Oekraïne (12%), België (10%), Afghanistan (5%), Marokko (5%) en Turkije (5%).



Om te onderzoeken hoe we het Nederlands nog kunnen versterken, organiseerden we op 6 oktober 2023 een stakeholdersdebat. Meer standpunten, zienswijzen en beleidsaanbevelingen daarover vind je bij het onderdeel 'debat over gemeenschappelijke taal versterken' (sub 3.7., p. 98).

55 <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/onderwijs-en-vorming/leerlingenkenmerken>

56 https://www.komoptegenkanker.be/sites/default/files/projects/Form_eindrapport_openbaar%20verslag%20def%2028002%29.pdf

57 Pot, A., Keijzer, M., & De Bot, K. (2020). The language barrier in migrant aging. *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, 23(9), 1139-1157.

58 OECD. (2023). Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Flanders. <https://www.oecd.org/publications/skills-and-labour-market-integration-of-immigrants-and-their-children-in-flanders-4ea309cb-en.htm>.

59 Alleen bij de Roemeense herkomstgroep ligt dat aandeel op 45%. Het aandeel bij de Congolese herkomstgroep is gestegen van 54% in 2017 tot 62% in 2022.

3.8. Preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie

Sociale uitsluiting, armoede, ongelijke behandeling, onveiligheid enz. kunnen aanleiding geven tot schadelijke polarisatie en gewelddadige radicalisering bij burgers. Het is dus belangrijk om een beleid te voeren dat die voedingsbodems aanpakt (cf. supra).

Bij schadelijke polarisatie is sprake van een groeiende sociaal-emotionele afstand, een groeiend wantrouwen en een verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving, waarbij de sociale veiligheid in het gedrang komt. Van belang is dat schadelijke polarisatie ertoe kan leiden dat iemand gewelddadige acties gaat verheerlijken of zelfs tot onwettige handelingen overgaat.

Schadelijke polarisatie moeten we terugdringen door de kennis en bewustwording errond te vergroten en de burgers weerbaarder te maken tegen de fenomenen. Daarbij is het belangrijk dat we schadelijke polarisatie altijd afwegen tegen het recht op vrijheid van meningsuiting, en het belang van pluralistische maatschappelijke en kritische wetenschappelijke debatten.

Allerhande recente gebeurtenissen, zoals de covidpandemie, de oorlog in Oekraïne en de oorlog tussen Hamas en Israël hebben een enorme druk gezet op de samenleving. Dat resulteert in een toenemende polarisatie tussen burgers en gemeenschappen. Die polarisatie is schadelijk wanneer ze leidt tot (het verheerlijken van) gewelddadige acties. Schadelijke polarisatie kan de stabiliteit van het samenleven bedreigen.

Een belangrijke factor die bijdraagt tot schadelijke polarisatie is desinformatie. Men creëert en verspreidt opzettelijk foute of misleidende informatie, met complottheorieën als meest in het oog springende voorbeeld. Zeker via sociale media kan desinformatie zich snel en sterk verspreiden. We ontvangen alleen nog selectieve informatie en komen terecht tussen gebruikers die dezelfde overtuigingen delen. Een bijzondere categorie binnen de online communicatie is haatspraak. Haatspraak intimideert en legt het zwijgen op. Haatspraak leidt tot lagere participatie van kwetsbare groepen, verschraving in het debat en – als gevolg daarvan – tot onevenwichtige beeldvorming.

Om een antwoord te kunnen bieden op de toenemende online polarisatie, organiseerden we op 11 september 2023 een stakeholdersdebat over dit thema. Meer standpunten, zienswijzen en beleidsaanbevelingen vind je daarover bij het onderdeel 'debat over online polarisatie' (sub 5.4., p. 116).



Uit onderzoek van het Belgische technologiebedrijf Textgain, een spin-off van de UAntwerpen, bleek dat de Vlaamse sociale media gebukt gaan onder tal van gepolariseerde meningen, waarbij sommige burgers dreigende taal niet schuwen.⁶⁰ Textgain screende tussen januari 2019 en april 2022 1 tot 1,5 miljoen Nederlandstalige berichten op hun toxiciteit. Met gebruik van AI legde Textgain een databank van ongeveer 12.500 toxische termen aan die werden gebruikt om patronen van woorden in berichten op X te labelen als al dan niet toxisch. De termen in de databank variëren van ontmenselijkend tot discriminerend of polariserend. Het resultaat van die screening toont dat de toxiciteit blijft toenemen. Tijdens de gescreende periode werd meer dan een verdubbeling vastgesteld. Tijdens de laatst gemeten maand werd 1,5% van de berichten op X als toxisch bestempeld. Door de zoektermen onder te brengen in categorieën kunnen we vaststellen waar de problemen zich situeren: de grootste categorie is terug te brengen tot 'wantrouwen tegenover overheid en instellingen' (coronagerelateerde berichten, kritiek op de media...). Eerder onderzoek van Textgain, in 2015 en 2020⁶¹, dat voor 100.000 willekeurige Vlaamse berichten op diverse kanalen⁶² de toxische score berekende, toonde ook een verdubbeling van de toxiciteit aan tijdens die periode. Dat onderzoek bestempelde respectievelijk 5% (waarvan 0,5% racistische taal, 0,5% seksistische taal en 0,3% dreigende taal) en 10% (waarvan 1,5% racistische taal, 1% seksistische taal en 1% dreigende taal) van de berichten als toxisch.

60 Interview met Guy De Pauw, De Standaard, 27 mei 2022.

61 Van december 2014 tot december 2015 en vervolgens van december 2019 tot december 2020.

62 De set bestond uit 50.000 Facebookberichten van de nieuwspagina's van HLN, DM, DS, VRT NWS en de regionale Facebookprogramma's van 'Ge zijt van Antwerpen/Gent/Leuven...' en 50.000 Twitterberichten.

Het debat verhit heel snel over thema's als migratie, kolonisatie en diversiteit. Ook als het gaat over gendergelijkheid en lgbti+-rechten zien we een verontrustende evolutie. De opkomst van de antigenderbeweging brengt zorgbarende tendensen mee: we zien problematische reacties op relationele en seksuele opvoeding op school, progressieve wetgeving over non-discriminatie, haatmisdrijven of seksuele en reproductieve rechten wordt tegengehouden, de binaire heteronormatieve samenleving wordt verheerlijkt en concepten als 'gender' en 'genderidentiteit' worden ontkend.

Een doeltreffend beleid ter preventie van schadelijke polarisatie en desinformatie dringt zich op. Het gaat over de rechten van een hele groep mensen die genegeerd, geridiculiseerd of zelfs ronduit gediscrimineerd worden. Bovendien zijn het fenomenen die bijdragen tot gewelddadige radicalisering.

Een aantal gebeurtenissen van de afgelopen jaren zorgde voor een toename van gewelddadige radicalisering. De golf van aanslagen van IS-signatuur tussen 2014 en 2018 was de directe aanleiding om het beleid rond de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie uit te tekenen.

Volgens het OCAD, het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, zien we steeds meer dreigingen (41%) die niet in de klassieke indelingen passen. Er ontstaan nieuwe vormen, zoals klimaatactivisme, antivaccinatieacties, dreigingen naar aanleiding van buitenlandse conflicten zoals de oorlogen in Oekraïne en Gaza, drillrap bij jongeren, antioverheidsdenken, anti-establishment... Daarbij spelen volgens het OCAD veelal persoonlijke of psychologische problemen een rol.

De Veiligheid van de Staat stelt vast dat er de jongste jaren steeds meer minderjarigen voorkomen in dossiers rond ideologisch extremisme. Bovendien lijken ze alsmat jonger te worden. De meeste van die dossiers gaan over jongeren die online radicaliseren.

Vooraf onze lokale besturen worden sterk geconfronteerd met signalen van gewelddadige radicalisering. Als bestuursniveau dat het dichtst bij de burger staat, vangen de lokale besturen die signalen vaak het eerst op. Zo meldden in de ledenbevraging 2022 van de VVSG 2 op de 3 gemeenten signalen van gewelddadige radicalisering, een stijging van 18% in vergelijking met 2020.

Bij de preventie van gewelddadige radicalisering en extremisme hebben de lokale besturen en hun Lokale Integrale Veiligheidscellen (LIVC-R's) een cruciale rol. Goede samenwerking met, en informatie-uitwisseling en -doorstroming van en naar de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de lokale overheden en de LIVC-R's, zijn daarbij ook cruciaal.

Om de goede werking van een LIVC-R te waarborgen keurde de Vlaamse Regering in 2021, aanvullend op de federale wet van 30 juli 2018 tot oprichting van LIVC-R's, het decreet houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de LIVC-R's goed⁶³.

Sinds 2024 is er een decretaal kader⁶⁴ gemaakt dat het beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie, verankert en structureert.

4. Volwaardige deelname van alle burgers aan de samenleving

Het samenlevenbeleid richt zich op de hele maatschappij. Toch is het belangrijk om te erkennen dat sommige burgers disproportioneel geconfronteerd worden met achterstellingsmechanismen. Voor die burgers is dus bijkomend beleid nodig opdat ze volwaardig kunnen deelnemen aan de maatschappij. Dat is ook noodzakelijk om onze welvaart te kunnen behouden. Gelet op de krapte op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld, is het cruciaal om iedereen toe te leiden naar de arbeidsmarkt.

⁶³ <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1035785¶m=inhoud>

⁶⁴ <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1790262>

4.1. Personen van buitenlandse herkomst actief laten participeren

Zoals hierboven aangegeven evolueerde Vlaanderen in een halve eeuw van een vrij homogene samenleving met een klein aandeel personen van buitenlandse herkomst naar een samenleving waarin de herkomst van Vlamingen steeds diverser wordt. Begin 2023 was 26% van de bevolking in het Vlaamse Gewest van buitenlandse herkomst⁶⁵. Dat heeft in de 1ste plaats te maken met de toegenomen internationale migratie vanaf de jaren 2000, maar ook demografische evoluties verklaren die stijging. De evolutie brengt zowel opportuniteiten als uitdagingen voor de samenleving met zich mee. Om in te spelen op de situaties en dynamieken die verbonden zijn met de gevolgen van migratie voeren we een integratiebeleid. We stellen vast dat de groeiende diversiteit in Vlaanderen zich niet in evenredige deelname vertaalt op de verschillende samenlevingsdomeinen.

Een specifieke doelgroep waar we een actief beleid voor voeren zijn de personen die recent migreerden naar Vlaanderen. Een inburgeringstraject ondersteunt inburgeraars om hun plaats te vinden in de samenleving. Inburgeraars krijgen kansen om tot een grotere zelfredzaamheid te komen en deel te nemen aan de maatschappij.

In grote lijnen is iedereen met een duurzaam verblijf die de Belgische nationaliteit niet heeft doelgroep van inburgering. Wie zich voor het eerst inschrijft met een duurzaam verblijf is sinds de invoering van inburgering in Vlaanderen (2004) verplicht om zich in te burgeren. Maar wie bijvoorbeeld arbeidsmigrant is, of een EU-nationaliteit heeft, is vrijgesteld van die verplichting en kan vrijwillig een traject volgen. In Brussel kan de Vlaamse overheid niemand verplichten om inburgering te volgen. Er is wel een verplichting ingevoerd door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in Brussel sinds 1 juni 2022. Door een Vlaams traject in Brussel te volgen kunnen zij voldoen aan te verplichting.

Het inburgeringstraject bestaat uit 4 onderdelen: een cursus maatschappelijke oriëntatie (MO) in functie van kennis over de samenleving, inclusief basisprincipes en uitgangspunten; een cursus Nederlands als 2de taal (NT2) tot op het basistaalvaardigheidsniveau A2; een inschrijving bij VDAB/Actiris, met het oog op economische zelfredzaamheid (sinds maart 2022) en een participatie- en netwerktraject van 40 uur om een sociaal netwerk op te bouwen (sinds januari 2023). Individuele trajectbegeleiding vult de 4 pijlers aan, opdat het traject op maat van de ambities en competenties van de inburgeraar vorm krijgt.

Wie de onderdelen succesvol beëindigt, krijgt een inburgeringsattest. Verplichte inburgeraars die niet slagen, moeten de genoemde onderdelen opnieuw volgen én kunnen een administratieve geldboete krijgen wanneer ze niet voldoende inspanningen hebben geleverd. Sinds 1 september 2023 moeten inburgeraars betalen voor de cursus en test MO en NT2, tenzij ze vrijgesteld zijn omdat ze leven van een leefloon etc. Inburgeraars die 2 jaar na dat ze het attest hebben gehaald niet aan het werken en/of studeren zijn, moeten aantonen dat ze het taalvaardigheidsniveau B1 mondeling beheersen.

Het Integratie- en Inburgeringsdecreet⁶⁶ vormt het regelgevend kader voor het inburgeringsbeleid. De agent-schappen voor integratie en inburgering (Vlaams Agentschap Integratie en Inburgering, Gent (Amal), Antwerpen (Atlas) en het Huis van het Nederlands Brussel) voeren het beleid uit en begeleiden de inburgeraars op maat tijdens het inburgeringstraject.

In de voorbije jaren kwamen jaarlijks tussen de 42.000 en 50.000 nieuwkomers aan in Vlaanderen. De personen die zich aangemeld hebben zijn voornamelijk afkomstig uit Roemenië, Nederland, Oekraïne, Polen en Turkije. Vooral het aantal nieuwkomers van buiten de EU steeg, ongeveer tot 30.000 in 2023. Op basis van de verblijfsstatus blijkt dat 28% van de nieuwkomers in 2023 arbeidsmigranten zijn, 11% gezinsherenigers met derdelanders, 9% tijdelijk ontheemden en 9% studenten van buiten de EU. Ongeveer een kwart van de nieuwkomers is verplicht om een inburgeringstraject te volgen. 24.912 personen ondertekenden voor het eerst een inburgeringscontract in 2023. Daarvan was in het Vlaamse Gewest 52% verplicht een inburgeringscontract te ondertekenen en 48% koos hier vrijwillig voor. In 2023 werden 1.072 inbreukdossiers doorgestuurd naar de handhavingsambtenaren. Zij hebben in 2023 620 keer een boete uitgeschreven.

⁶⁵ Persoon van buitenlandse herkomst: een persoon die wettig en langdurig in België verblijft en die bij zijn geboorte niet de Belgische nationaliteit bezat of van wie minstens een van de ouders bij de geboorte niet de Belgische nationaliteit bezat.

⁶⁶ <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1023121¶m=informatie&ref=search&AVIDS=1217894,1217900,1217902,1217927,1217929,1358336,1364941>

Het inburgeringsbeleid is een onderdeel van het integratiebeleid. Het bredere integratiebeleid zet in op gelijke kansen voor en empowerment van alle personen van buitenlandse herkomst en dat in wederkerigheid met de bredere samenleving die inspanningen moet leveren om binnen alle levensdomeinen de toegankelijkheid te bevorderen en de belemmeringen weg te werken.

Een belangrijk domein is daarbij uiteraard tewerkstelling. Werk zorgt niet alleen voor een inkomen, wat impact heeft op vele andere domeinen, maar ook voor contacten en betrokkenheid. De economische groei en de krapte op de arbeidsmarkt hebben de voorbije 10 jaar gezorgd voor een grotere werkzaamheidsgraad bij personen van buitenlandse herkomst. Toch blijven de verschillen naar herkomstregio, geslacht en leeftijd groot. Zo is de werkzaamheidsgraad van vrouwen geboren buiten de EU 48%. Dat is 27 procentpunten lager dan bij vrouwen geboren in Vlaanderen. Bovendien zijn die vrouwen zwaar oververtegenwoordigd in de dienstencheque-sector (46%): veel vrouwen, ook hoger geschoolden die een andere job ambiëren, vinden geen aansluiting op de reguliere (niet-gesubsidieerde) arbeidsmarkt. Ook nieuwkomers ouder dan 45 jaar vinden veel moeilijker een job. Zelfs voor de 2de generatie is de kloof in werkzaamheidsgraad groot. Oorzaken voor die lagere tewerkstelling zijn onder andere taaldrempels, drempels in het onderwijs, een slechtere woonsituatie en discriminatie. Personen geboren buiten België werken vaker in jobs voor kortgeschoolden met minder gunstige werk-omstandigheden, tijdelijk werk en in jobs onder het niveau van hun diploma. Ze hebben vaker een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Het belang van tewerkstelling zit vervat in het inburgeringsaanbod, maar krijgt nog extra aandacht door het 'Turboplan beter inburgeren en sneller aan het werk' dat op termijn moet leiden tot verdere structurele versterking op dat vlak.

Hoewel onderwijs een motor voor sociale mobiliteit zou moeten zijn, schetsen de cijfers een heel ander beeld. In 2022 heeft 1 op de 4 leerlingen met een andere taal als thuistaal in het 6de leerjaar minstens 1 jaar schoolse vertraging; jongeren met ouders van buitenlandse herkomst stromen vroegtijdig ongekwalificeerd uit (25%). De sociaal-economische achtergrond blijft bepalend voor leerprestaties (uit OESO- en PISA-rapporten). Ook in het lerarenkorps blijven personen van buitenlandse herkomst zwaar ondervertegenwoordigd. Maar 7% van de leerkrachten is zelf van buitenlandse herkomst.

Volgens de EU-SILC-enquête van 2023 leven maar liefst 810.000 inwoners (12,2%) van het Vlaams Gewest in armoede of sociale uitsluiting. Personen geboren buiten de EU hebben het hoogste risico om in armoede terecht te komen. We zien ook dat meer dan 1 op de 3 kinderen van moeders met een niet-EU-geboortenationaliteit in kansarmoede wordt geboren. De Barometer Samenleven geeft aan dat de helft van de personen met niet-EU-herkomst van de 1ste generatie geen onverwachte kosten van 1.100 euro kan betalen (tegenover 14% van de respondenten met Belgische herkomst en 21% van de respondenten met EU-herkomst).

4.2. Gendergelijkheid versterken

Vanaf het begin van het Vlaamse gelijkekansenbeleid (1995) waren vrouwen een expliciete doelgroep. Het 'vrouwenbeleid' wilde de maatschappelijke achterstellingsmechanismen waar vrouwen tegen opboksen wegwerken. Dat vrouwenbeleid evolueerde naar een genderbeleid vanuit de vaststelling dat gendermechanismen een impact hebben op de concrete leefomstandigheden van vrouwen én mannen. In een samenleving die bijvoorbeeld uitgaat van zorgende moeders en carrièremakende vaders, is het niet vreemd dat vrouwen ongeveer 80% van de tewerkstelling in de gezondheidszorg uitmaken. We stellen daarbij ook vast dat maar 1/3 van de mannen ouderschapsverlof opneemt. Stereotiepe verwachtingen hebben dus een negatieve impact op vrouwen en mannen.

Er is een historisch gegroeid maatschappelijke onevenwicht tussen mannen en vrouwen, in het bijzonder als we kijken naar hun positie op de arbeidsmarkt en inkomenszekerheid. Dat kan het gevolg zijn van studiekeuzes of keuzes om deeltijds te werken en meer tijd te investeren in de zorg voor het gezin. Hoewel het deels om individuele keuzes gaat, mogen we de impact van traditionele rolpatronen en gendermechanismen niet onderschatten.

Ons land staat op de 5de plaats in de Gender Equality Index van het Europees Instituut voor Gendergelijkheid⁶⁷ in 2023, met een score van 76/100. Het Europese gemiddelde is 70,2. Gendermechanismen zitten verweven in onze maatschappij, van in het parlement tot in de woonkamer.

⁶⁷ <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2023/country/BE>

In het onderwijs zien we duidelijke genderverschillen. Meisjes presteren beter op school, en zijn gemiddeld hoger opgeleid. De meeste vroegtijdige schoolverlaters zijn jongens. Bovendien zien we in het secundair en het hoger onderwijs heel wat studierichtingen die hoofdzakelijk door 1 bepaald geslacht worden gevolgd. Dat genderonevenwicht is het meest pertinent in STEM-richtingen (Science, Technology, Engineering and Mathematics), waar we zien dat 35% van de mannen een diploma behaalt in STEM in vergelijking met 8% vrouwen. Die verschillen zetten zich voort in een segregatie op de arbeidsmarkt.

Op het vlak van gezondheid zijn er nog heel wat verschillen tussen mannen en vrouwen. Zo zijn vrouwen vaker langdurig arbeidsongeschikt door burn-out en depressie dan mannen.⁶⁸ Het gebrek aan kennis over genderverschillen speelt een rol op het vlak van gezondheid, bijvoorbeeld bij de diagnose van hartinfarcten, eetstoornissen of de preventie van aandoeningen die we eerder met mannen dan wel vrouwen associëren. Onbewuste gendervooroordelen en sociale normen spelen ook een rol op het vlak van behandeling: zo gaan mannen nog steeds minder snel op zoek naar medische hulp en heeft 60% van de vrouwen meer kans op bijwerkingen bij medicatie dan mannen⁶⁹.

Op de arbeidsmarkt zien we een historisch gegroeide achterstand van vrouwen. Die genderloopbaankloof heeft verschillende oorzaken: studiekeuzes, loopbaankeuzes (bijv. deeltijds werken) etc. Maar ook de verschillende sectoren waarin mannen en vrouwen overwegend meer of minder werken en de daarbij horende loonverschillen spelen daarin een rol. Mannen en vrouwen die actief zijn op de arbeidsmarkt, zijn dat vaak in verschillende sectoren⁷⁰. We zien mannen (81%) vooral in de industriector. Het aandeel vrouwen (69%) ligt dan weer het hoogst in de zorg- en onderwijssector. Bovendien is er nog altijd sprake van verticale arbeidssegregatie waarbij mannen en vrouwen meer of minder vertegenwoordigd zijn op bepaalde functieniveaus. In België nemen vrouwen momenteel maar 1/3 van de managementfuncties in en minder dan 6 procent van de CEO's van Belgische beursgenoteerde bedrijven is een vrouw⁷¹. Ook thuis zien we duidelijke rollenpatronen: moeders in een gezin met kinderen zijn circa 1,5 uur per week meer bezig met kindzorg en 6 uur per week meer met huishoudelijke taken. Om die zorgtaken te kunnen opnemen, werken ze vaker deeltijds. En zo is de cirkel rond.

Hoewel er globaal genomen een positieve evolutie is in de houding tegenover gendergelijkheid bij de bevroegde respondenten in de Survey Samenleven in Diversiteit, merken we wel nog verschillen in de mate waarin stereotypen al dan niet aanwezig zijn tussen de verschillende herkomstgroepen. Zo is tussen de 7% en 9% van de Belgische, Poolse of Congolesse herkomstgroep het (helemaal) eens met de stelling 'Als er kinderen zijn in het gezin, zouden vrouwen beter thuisblijven in plaats van te gaan werken'. Bij de Afghaanse, Marokkaanse en Turkse herkomstgroepen is dat tussen de 20% en 24%.

Een evenwichtige samenstelling van besluitvormingsorganen zorgt ervoor dat mannen en vrouwen in gelijke mate vertegenwoordigd zijn bij beleidsbeslissingen die hen aanbelangen. In de politieke besluitvorming hebben mannen nog altijd de bovenhand. Vooral op lokaal niveau is er nog werk aan de winkel. Zo zijn er maar 56 vrouwelijke burgemeesters tegenover 250 mannen⁷².

Vrouwen zijn vaker het slachtoffer van de verschillende vormen van gendergerelateerd geweld: partnergeweld, seksueel geweld, seksuele intimidatie, seksisme, grensoverschrijdend seksueel gedrag, eengerelateerd geweld, gedwongen huwelijken, genitale mutilatie en cybergeweld. 81% van de vrouwen (vs. 48% mannen) tussen 16 en 69 jaar heeft al seksueel geweld meegemaakt. 1 op de 7 vrouwen kreeg te maken met ten minste 1 daad van geweld door haar (ex-)partner.

4.3. Aandacht voor seksuele en genderdiversiteit

Onze samenleving is vandaag nog altijd zeer heteronormatief: ze bouwt op het idee dat gender binair is, dat mannen en vrouwen fundamenteel verschillend zijn en dat ze tot elkaar zijn aangetrokken. Die norm gaat er dus van uit dat iedereen hetero en cisgender is en dat biologisch geslacht gebaseerd is op 2 duidelijk afgeba-

68 rapport 'Maatschappelijke positie en participatie van mannen en vrouwen' (2023)

69 <https://rosavzw.be/nl/themas/lichaam-en-geest/gezondheid/gender-en-sekseverschillen-in-ziekte-en-gezondheid>

70 rapport 'Maatschappelijke positie en participatie van mannen en vrouwen' (2023)

71 Eurostat, 2020 en European Institute for Gender Equality, 2022

72 <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/03/08/amper-1-op-de-5-burgemeesters-is-een-vrouw-je-moet-je-vrouw-tje/>

kende categorieën. Die invulling houdt geen rekening met de diversiteit in seksuele en romantische oriëntatie, genderidentiteit, -expressie en variatie in seksekenmerken.

Er zijn ook mensen die zich niet herkennen of thuis voelen in de binaire man/vrouw-opdeling zoals personen met een interseks lichaam of non-binaire personen⁷³. De gedeeltelijke vernietiging van de federale transgenderwet uit 2017, die de aanpassing van de wettelijke geslachtsregistratie beperkt tot een binaire keuze, brengt de rechten en het welzijn van die groep in het vizier. Het besef groeit dat de maatschappij specifieke obstakels kent voor cisgender vrouwen en mannen, transgender vrouwen en mannen, non-binaire personen, personen met een interseks lichaam... De maatschappelijke evolutie gaat in de richting van gender als spectrum en steeds grotere zelfbeschikking over iemands genderidentiteit. Een belangrijk element voor een inclusief beleid rond gender- en seksuele diversiteit.

Er is de afgelopen jaren steeds meer maatschappelijke aanvaarding van lgbti+-personen, maar er zijn grote verschillen tussen de deelgroepen. Zo blijkt uit onderzoek dat er een hogere aanvaarding is van holebi's dan van trans en interseks personen⁷⁴. Er is ook sprake van schijntolerantie, waarbij men vindt dat lgbti+-personen hun leven mogen leiden zoals ze zelf willen, maar dat ze daarbij moeten voldoen aan bepaalde normen die de heteroseksuele, cisgender omgeving hen oplegt⁷⁵. Schijntolerantie uit zich dus in een positieve houding ten opzichte van minderheidsgroepen en de bereidheid om gelijke rechten toe te kennen, terwijl er terzelfder tijd vooroordelen blijven tegenover diezelfde minderheidsgroepen. Men tolereert lgbti+-personen, voor zover ze niet al te zichtbaar of gendernon-conform zijn. Binnen die context is het niet vanzelfsprekend om als lgbti+-persoon gewoon jezelf te zijn.

Op basis van de Survey Samenleven in Diversiteit zien we ook nog grote verschillen tussen herkomstgroepen wanneer het gaat om aanvaarding van holebiseksualiteit. Zo is 90% van de Belgische herkomstgroep het (helemaal) eens met de stelling 'Homoseksuele mannen en lesbische vrouwen moeten hun leven kunnen leiden zoals zij dat willen', tegenover tussen de 55% en 84% van de andere bevroegde herkomstgroepen.

Het gebrek aan maatschappelijke aanvaarding is een belangrijke oorzaak van uitsluiting en geweld, zoals onder meer blijkt uit de cijfers van het onderzoek uit 2023 dat het UZ Gent in opdracht van het Agentschap Binnenlands Bestuur uitvoerde⁷⁶. Verbaal of psychisch geweld is de meest voorkomende en meest terugkomende vorm van geweld jegens lgbti+-personen (93,1% van de respondenten). Verder geeft 36,5% aan minstens 1 vorm van fysiek geweld meegemaakt te hebben en 64,5% aan minstens 1 vorm van seksueel geweld meegemaakt te hebben. Dat heeft natuurlijk ook impact op het psychische welzijn en de fysieke gezondheid van lgbti+-personen. Lgbti+-personen hebben nog altijd een sterk verhoogd risico op een lager mentaal welbevinden dan de algemene bevolking. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de cijfers over zelfmoordgedachten en zelfmoordpogingen, die opvallend hoger liggen bij holebi's en transgender personen in vergelijking met respectievelijk hetero's en cisgender personen⁷⁷ (65,2% van de holebi's en 80,3% van de transgender personen rapporteerden suïcidale gedachten).

Çavaria peilde in 2021-2022 opnieuw naar de schoolervaringen⁷⁸ van lgbti+-leerlingen in het secundair onderwijs in Vlaanderen. 60,4% van de lgbti+-leerlingen voelt zich onveilig op school vanwege hun seksuele oriëntatie en 33% voelt zich onveilig vanwege hun genderidentiteit en/of genderexpressie.

73 Vandaag hebben we geen zicht op hoeveel personen zich identificeren als non-binair in Vlaanderen. In het Genoeg-onderzoek identificeert 32,9% van de trans respondenten zich als (trans) man of (trans) vrouw en 67,1% als genderdivers. De laatste categorie werd gespecificeerd als 'genderqueer, non-binair, agender, genderfluïde...'. Uit onderzoek blijkt dat ongeveer 1,7% van alle geboorten een variatie vertoont die onder de noemer interseks valt. Volgens de experts zijn er evenveel interseks personen als roodharigen.

74 Uit internationaal onderzoek zoals dat van de speciale Eurobarometer blijkt dat de algemene acceptatie van en gelijke rechten voor holebipersonen bij de Belgische bevolking lichtjes toeneemt. In 2019 vond 84% dat holebipersonen dezelfde rechten zouden moeten hebben als heteroseksuele personen (2015: 81%). 82% vond dat er niets mis is met een seksuele relatie tussen 2 personen van hetzelfde geslacht. Wat betreft de zichtbaarheid van holebi's, voelt 19% zich niet comfortabel wanneer 2 mannen romantische affectie tonen in het openbaar (bijv. kussen of handen vasthouden) (2015: 24%) en 16% wanneer het om 2 vrouwen gaat (2015: 22%) in vergelijking met 5% wanneer het om een man en een vrouw gaat (2015: 9%). 92% zou zich comfortabel voelen bij een collega die holebi is, 85% als die transgender zou zijn en 85% in het geval van een interseks persoon. 79% zou zich comfortabel voelen als 1 van de eigen kinderen een romantische relatie zou hebben met een persoon van hetzelfde geslacht, 61% als die transgender zou zijn en 65% in het geval van een interseks persoon.

75 Dewaele, A., Van Houtte, M., & Vincke, J. (2014). Visibility and coping with minority stress: A gender-specific analysis among lesbians, gay men, and bisexuals in Flanders. *Archives of Sexual Behavior*, 43(8), 1601-1614.

76 <https://www.vlaanderen.be/publicaties/genoeg-enough-assez-onderzoek-naar-de-ervaringen-met-geweld-van-lgbti-personen-in-vlaanderen>

77 Factsheet Zelfmoordlijn 1813: <https://www.zelfmoordlijn1813.be/feiten-en-cijfers/factsheets/factsheet-zelfmoord-bij-lgbt>

78 <https://cavaria.be/sites/default/files/bijlagen/LGBTI%2B%20schoolklimaat%20rapport%202021%20-%202022%20.pdf>

15% van de Belgische respondenten in EU-onderzoek⁷⁹ gaf aan dat ze in de voorbije 5 jaar vaak een negatieve houding hebben ervaren op het werk tegen mensen die lgbti+ zijn. In een recente bevraging van de Belgische jobsite Stepstone⁸⁰ bleek dat meer dan 2 op de 3 van alle transgender respondenten (68%) op een bepaald punt in hun carrière het nodig hadden gevonden om hun genderidentiteit en/of genderexpressie verborgen te houden voor collega's.

Ook in de sportwereld zijn er vaak negatieve reacties tegenover lgbti+-personen. Uit onderzoek⁸¹ blijkt dat bijna een kwart van de sportende holebi's hun seksuele oriëntatie verzwijgt in de sportclub en 16% van de actieve sportdeelnemers negatieve ervaringen hebben gehad met betrekking tot hun seksuele oriëntatie of genderidentiteit. Bovendien is de sportsector erg binair opgedeeld om de eerlijke competitie te garanderen, maar dat maakt dat gender- en seksediverse sporters er moeilijk hun plaats vinden en kwetsbaar zijn voor discriminatie en uitsluiting.

4.4. Handicapbeleid

Vlaanderen heeft met de ratificatie in 2009 van het VN-verdrag inzake de rechten voor personen met een handicap zichzelf een duidelijke doelstelling opgelegd: de volwaardige participatie van personen met een handicap in alle domeinen van de samenleving op voet van gelijkheid met anderen mogelijk maken. In 2021 werd het recht op inclusie grondwettelijk verankerd. De Vlaamse decreetgever dient binnen zijn bevoegdheden geleidelijk uitvoering te geven aan dat recht op inclusie van personen met een handicap.

In de praktijk blijkt inclusie nog lang geen realiteit. Mensen met een handicap komen al te vaak terecht in aparte circuits (kinderopvang, onderwijs, openbare ruimte, tewerkstelling, verenigingsleven...), wat haaks staat op de principes van inclusie.

In Vlaanderen zit 6% van de leerlingen in het buitengewoon onderwijs⁸². Dat is het hoogste percentage in heel Europa: het gemiddelde is 1,5-2%. Het aantal leerlingen in het buitengewoon onderwijs blijft bovendien stijgen. Veel mensen met een handicap of chronische ziekte willen en kunnen werken. Toch is er nog een grote kloof tussen personen met en zonder handicap: volgens de meest recente Vlaamse cijfers bedraagt de werkzaamheidskloof⁸³ tussen personen met en zonder een arbeidshandicap 35,6 procentpunten.

Personen met een handicap hebben ook een veel groter risico om in armoede terecht te komen. Het beroepsinkomen van personen met een handicap met een job ligt 20% lager dan dat van personen zonder handicap. 16% van de personen met een handicap leeft in een huishouden met een inkomen onder de armoederisicodrempel⁸⁴. Op het vlak van wonen leeft nog te vaak het idee dat personen met een handicap het best in een voorziening kunnen wonen. Daar waar zij kiezen voor inclusief wonen, worden ze met drempels geconfronteerd in de zoektocht naar een geschikte woning. Zo zijn er beduidend minder personen met een handicap eigenaar van de woning waarin ze wonen (65% van de personen met een handicap versus 81%).⁸⁵ Uit cijfers van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen blijkt dat een disproportioneel aandeel van de sociale huurders én kandidaat-huurders een handicap heeft.

Ook de sociale en politieke participatie van personen met een handicap hinkt achterop. In 2018 was 19% van de personen met een handicap ontevreden over hun sociale contacten, bij de personen zonder handicap lag dat aandeel op 6%⁸⁶. Er zijn nagenoeg geen officiële gegevens over politieke participatie en representatie van personen met een handicap.

79 Fundamental Rights Agency, LGBTI-II survey (2020): <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results>

80 'Transgender werknemers op het Werk 2021', <https://www.stepstone.be/over-stepstone/persruimte/4-op-de-10-belgische-transgender-werknemers-namen-al-ontslag-wegens-vijandige-werkomgeving/>

81 Out in sports 2019, <https://www.out-sport.eu/research/>

82 'Geslaagd inclusief onderwijs vraagt grote stappen' – Klasse, 1 september 2023; EASIE, European Agency for Special Needs and Inclusive Education. 2019/2020 School Year Dataset Cross-Country Report, 2023.

83 <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/arbeid/werkzaamheidsgraad#lage-werkzaamheidsgraad-bij-personen-met-hinder-door-handicap-of-langdurig-gezondheidsprobleem>, bron EAK, Statbel, 2022. Zie ook: Trendrapport 2023. Kwetsbare groepen op de Vlaamse arbeidsmarkt. Steunpunt Werk. Departement Werk & Sociale Economie.

84 EU-SILC-survey van 2020

85 Maatschappelijke positie en participatie van personen met een handicap, Rapport Statistiek Vlaanderen, 2022.

86 Maatschappelijke positie en participatie van personen met een handicap, Rapport Statistiek Vlaanderen, 2022.

Geweld tegen vrouwen is een probleem dat de nodige aandacht krijgt in de media. Geweld tegen vrouwen met een handicap blijkt echter vaak onderbelicht. Vooral over seksueel geweld zwijgt men in alle talen. Uit onderzoek⁸⁷ blijkt echter dat vrouwen met een beperking veel vaker geconfronteerd worden met seksueel geweld (misbruik en (poging tot) verkrachting).

Het ontbreekt ons nog aan wetenschappelijke inzichten en data rond het kruispunt herkomst en handicap. Tot op heden weten we bijvoorbeeld weinig over de specifieke noden van personen met een handicap binnen de populatie van buitenlandse herkomst in Vlaanderen. Uit de Barometer Samenleven blijkt dat het aandeel respondenten met een handicap tussen alle bevraagde herkomstgroepen op ongeveer hetzelfde niveau ligt (11 tot 13%). Alleen bij respondenten van niet-EU-herkomst van de 2de generatie ligt het aandeel opvallend lager met 7%. Respondenten met een handicap van buitenlandse herkomst zijn gemiddeld jonger, wonen gemiddeld minder vaak alleen en zijn gemiddeld lager geschoold dan respondenten met een handicap van Belgische herkomst. Bij de houdingen tegenover personen met een handicap zien we duidelijke verschillen tussen respondenten van niet-EU-herkomst en van Belgische herkomst. Zo vindt 47% van de respondenten van niet-EU-herkomst van de 1ste generatie dat er in de samenleving voldoende gedaan wordt om personen met een handicap te ondersteunen (ter vergelijking: maar 15% van personen van Belgische herkomst gaat akkoord met die stelling). Voor inclusief onderwijs voor kinderen met een fysieke handicap liggen de resultaten bij alle herkomstgroepen in dezelfde lijn (60-70% is voor inclusief onderwijs). Wanneer het gaat over kinderen met een verstandelijke handicap blijken personen van Belgische herkomst het minst te vinden voor inclusief onderwijs (27% vs. 40% van respondenten van EU- en niet-EU-herkomst van de 1ste generatie). We zien ook dat leerlingen met buitenlandse nationaliteit licht oververtegenwoordigd zijn in het buitengewoon onderwijs. In schooljaar 2022-2023 heeft 14% van de leerlingen in het buitengewoon onderwijs een niet-Belgische nationaliteit, tegenover 10% in het gewone secundair en 12% in het gewone kleuter- en lager onderwijs.

5. Debatten met stakeholders over samenleven

5.1. Debat over segregatie

5.1.1. Situering

De groeiende diversiteit in Vlaanderen stelt vele uitdagingen op het vlak van sociale cohesie en economische gelijkheid. 1 van die uitdagingen is ruimtelijke segregatie tegenaan. Vaak gaat die ook gepaard met een parallel aanbod van onderwijs, vrijetijdsvoorzieningen en horeca, wat de integratie en interactie tussen verschillende bevolkingsgroepen bemoeilijkt. Soms leidt dat zelfs tot stapelproblematiek, waarbij de kansarme bevolking in bepaalde buurten achterblijft terwijl anderen vertrekken.

Deze vorm van segregatie heeft gevolgen, zoals vooroordelen, stereotypen en een verminderde sociale interactie, maar heeft ook impact op economisch gebied. Het kan leiden tot minder ontwikkelde gebieden met beperkte toegang tot werkgelegenheid, onderwijs en economische kansen, wat bijdraagt aan armoede en ongelijkheid. Bovendien tast het de leefbaarheid van buurten aan, wat de aantrekkelijkheid om er te wonen en te investeren doet afnemen.

Het is daarom cruciaal om een effectief beleidskader te ontwikkelen dat sociale integratie bevordert, economische ongelijkheid vermindert en segregatie tegengaat. Die beleidsmaatregelen moeten rekening houden met regionale en stedelijke variabelen, en vereisen nauwe samenwerking tussen overheden, ontwikkelaars, gemeenschappen en individuen.



Probleemstelling stakeholdersdebat: hoe kan het beleid in Vlaanderen strategieën en maatregelen implementeren om actief bij te dragen aan de bevordering van sociale integratie en het effectief tegengaan van segregatie binnen diverse gemeenschappen?

⁸⁷ Bijkomende analyse op UN-MENAMAIS onderzoek (2023): https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1688564886/Personen_met_een_beperking_en_seksueel_geweld_-_Eindrapport_amzhpx.pdf

5.1.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat rond segregatie vond plaats op 4 december 2023.

Volgende sprekers namen deel: Dirk Geldof (Odisee), Dirk Habils (Genk), Fred Dhont (directeur Socius), Stijn Oosterlynck (wetenschappelijk directeur HAI⁸⁸), Kalifa Diaby (Amal). Er werd actief in debat gegaan met het publiek dat uit een dertigtal deelnemers bestond, bestaande uit lokale besturen⁸⁹, Vlaamse entiteiten⁹⁰ en andere betrokkenen⁹¹.

Het debat startte met volgende 2 openingsvragen: Hoe definieer je segregatie? Wat zijn de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen rond segregatie? Vervolgens kregen de sprekers en het publiek enkele stellingen voorgelegd om te eindigen met concrete aanbevelingen.

5.1.3. Het stakeholdersdebat

Hoe definieer je segregatie?

We moeten een onderscheid maken tussen sociale segregatie en ruimtelijke segregatie:

- Sociale segregatie is de scheiding tussen verschillende groepen; er is niet veel interactie. Het gaat dan niet alleen over verschil qua herkomst, maar ook leeftijd, socio-economisch enz. Sociale segregatie heeft invloed op verschillende levenssferen.
- Ruimtelijke segregatie heeft vaak betrekking op scholen, wijken, buurten. Dat is zichtbaar en heeft vaak ook te maken met de woningmarkt. Ruimtelijke segregatie leidt niet altijd tot sociale segregatie of omgekeerd. Het gaat vaak samen, maar niet altijd.

Daarnaast kunnen we nog een onderscheid maken tussen georganiseerde segregatie (bijv. US, Zuid-Afrika) en organische segregatie (wat bij ons meer het geval is). Mensen zoeken zelf gelijkenissen op als beschermingsmechanisme.

Belangrijke topics daarbij zijn:

- Intentionaliteit: kiezen mensen bewust voor sociale segregatie of overkomt het hen?
- Is segregatie wel altijd problematisch?

Wat zijn de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen rond segregatie?

- De concentratiewijken waarover wij spreken bevatten heel veel verschillende nationaliteiten en herkomsten. We moeten actief inzetten op contacten tussen de verschillende herkomstgroepen, door ontmoeting te organiseren aan de schoolpoort, in de wijken enz.
- In het debat werd Genk als 'goede praktijk' aangehaald. Genk is een stad waar er meer lage inkomens, schoolse achterstand en uitvalcijfers zijn dan in andere regio's. In Genk heb je nog een wijk waar 85% van de mensen van Turkse en Marokkaanse origine is. Het is belangrijk om duurzaam te investeren. Kortlopende projecten hebben vaak te weinig resultaat. Superdiversiteit is er echt aanwezig en in 98% van de gevallen wordt goed samengeleefd, samengewerkt en gepraat. Slechts 1 à 2% van de situaties is problematisch. Daar moet wel op ingezet worden om te vermijden dat het escaleert.
- Uit onderzoek zou blijken dat organisaties met een etnisch-culturele focus subsidiëren meerwaarde kan bieden. Als vereniging bieden zij hun leden een *safe space* om van daaruit de opstap te kunnen maken naar het reguliere aanbod.
- Het feit dat bepaalde mensen maar heel kort aanwezig zijn in ons land vormt een grote uitdaging. Mensen zijn dan minder geneigd om in te zetten op integreren, taal leren, mensen uit de wijk leren kennen enz. In het algemeen is de bevolking vandaag veel mobieler geworden: wonen is niet meer voor het leven, huwelijken zijn niet meer voor het leven... Europa vormt daarbij ook een belangrijke schakel: vrij verkeer van personen

88 Hannah Arendt Instituut

89 Oostende, Gent, Sint- Niklaas, Ninove en Hasselt

90 Departement Onderwijs, Departement Omgeving, Agentschap Integratie en Inburgering, Departement Cultuur, Jeugd en Media, en Agentschap Binnenlands Bestuur

91 UHasselt, PIN vzw, Atlas (integratie en inburgering Antwerpen), Kenniscentrum Vlaamse Steden, Ocup vzw, Amal (Agentschap Integratie en Inburgering Gent vzw) en de VUB

brengt veel tijdelijke migranten naar ons land. Dat zorgt lokaal voor extra druk, want mensen zijn niet gericht op integratie en voelen niet de behoefte om de taal te leren. Bij Europese migranten is er bovendien geen verplicht te volgen inburgeringstraject.

- Taal en narratief zijn ook heel belangrijk. Sociale media versterken vaak de segregerende taal. Het gevaar schuilt hier in echokamers, 'verbubbeling' van de samenleving (link met polarisatie debat).
 - We moeten de socio-economische verschillen in onze samenleving zoveel mogelijk wegwerken. De basisgrondstof van segregatie is de kloof op de arbeidsmarkt die zich vertaalt in verschillen in inkomensniveau. Dat zet zich dan door op de woonmarkt, mensen hebben minder keuze waar ze willen wonen op basis van loon en zo krijg je zogenoemde concentratiewijken.
 - Formele dienstverleningsorganisaties (bijv. overheidsorganisaties, organisaties binnen de gezondheidszorg, kinderopvang, onderwijs...) hebben een hogere participatie van mensen met een hoger inkomen. Mensen die daar minder toegang toe hebben, vallen al snel uit de boot. Samenwerken met werk, welzijn en onderwijs op lokaal niveau is noodzakelijk. Onderwijs is bij uitstek een domein waar we de segregatie moeten aanpakken. Gebeurt dat niet dan waaiert het uit naar alle levensdomeinen en wordt het moeilijk om het nog te overbruggen. Segregatie aanpakken doe je door een algemeen beleid tegen ongelijkheid te voeren.
 - We moeten streven naar een warme maatschappij waarin iedereen zich thuis voelt en zich erkend voelt. Dat was bijvoorbeeld prominent aanwezig in de aanpak van Oekraïne-crisis. Daarbij is het belangrijk om racisme en discriminatie volop te bestrijden.
 - In een aantal gevallen probeert men te werken aan verbinding, maar stellen we vast dat heel wat mensen bezig zijn met overleven en niet met ontmoeting.
 - In onze samenleving moeten we ook blijvend inzetten op een goed waarden- en normenkompass, bijvoorbeeld de universele rechten van de mens – de volledige Vlaamse samenleving moet die respecteren.
 - We moeten inzetten op intergenerationale sociale stijging: ervoor zorgen dat jongeren een trapje omhoog kunnen klimmen op de ladder.
 - Er is nood aan divers personeelsbeleid: iedere burger zou zich vertegenwoordigd moeten zien / moeten herkennen.
 - Bij de aanleg van nieuwe wijken zouden er niet alleen architecten moeten worden samengebracht, maar zouden ook psychologen en sociologen aan het debat moeten deelnemen. Dat zou heel wat nieuwe inzichten opleveren.
- **Stelling: lokale besturen hebben een regierol in het detecteren en integreren van gesegregeerde gemeenschappen. De Vlaamse overheid heeft daarin een ondersteunende rol.**
- De regierol/nabijheid van het lokale bestuur speelt een belangrijke rol. Het lokale bestuur is de meest nabije overheid voor de burger. Hoewel het er per definitie het best voor geplaatst is, is investeren in de bestrijding van segregatie niet voor elk lokaal bestuur vanzelfsprekend. Het vraagt expliciete beleidskeuzes met inzet van capaciteit, die in de praktijk vaak ontbreekt. De Vlaamse overheid kan daarom nog meer inzetten op bijvoorbeeld wijkverbeteringscontracten.
 - Toch moeten we er ook rekening mee houden dat er geen enkel lokaal bestuur is dat de segregatie in haar totaliteit kan bestrijden. Op bepaalde dynamieken heb je als lokaal bestuur minder vat. Wanneer mensen in een nieuw land en daarbij in een weinig gewaardeerde job met laag loon terechtkomen, houden ze bijvoorbeeld vaak vast aan hun eigen cultuur/gemeenschap omdat dat het enige is waaruit ze nog trots kunnen halen.
 - Integratie gebeurt voor een groot deel door mensen elkaar te laten ontmoeten. Om die reden moeten we inzetten op buurtwerken en buurtorganisaties: contacten en ontmoeting op een informele manier installeren. Daarnaast gebeurt integratie in moderne samenlevingen via instellingen (onderwijs, zorg, kinderopvang), waar men als burger aanspraak op kan maken en die levensondersteunend werken. Zorgen voor gelijke toegankelijkheid van die instellingen is cruciaal.
- **Stelling: taal is essentieel om segregatie te bestrijden.**
- Vlaanderen heeft een diensteneconomie. Standaardtaal is heel belangrijk om hier een goede job te hebben. De Nederlandse taal kennen is ook essentieel om input te kunnen geven in de samenleving en om verbinding te kunnen maken met elkaar. Maar alleen kennis van het Nederlands is onvoldoende. Om echt te kunnen leren van elkaar en om elkaar beter te leren kennen is het ook belangrijk dat er ontmoeting is om Nederlands te spreken en dat we elkaars culturele code (waarden en normen) kennen. Verder is het ook belangrijk om het belang van het Nederlands als functionele meerwaarde te benadrukken en dat het geen ideologisch beladen

discours krijgt waarbij Nederlands kennen gelijkstaat aan culturele assimilatie.

- Superdiverse steden zijn supertalig/meertalig. Het is belangrijk om samen met het belang van de kennis van het Nederlands ook het belang van meertaligheid te benadrukken. Het mag geen of-ofverhaal zijn. Die meertalige realiteit erkennen is belangrijk. In de professionele context is iedereen gebaat met meertalenkennis (aanvullend op alleen het Nederlands).
- Vandaag leeft bij velen de indruk dat taal nog te vaak gebruikt wordt als lat om potentieel mee te bepalen. Bijvoorbeeld als taal tekortschiet, is er een risico dat er ten onrechte geadviseerd wordt om te kiezen voor studies of jobs met lage kwalificatie.



5.1.4. Conclusie en aanbevelingen van ABB

Het is belangrijk om duidelijk te definiëren wat we met ‘segregatie’ bedoelen. Afhankelijk van wat eronder verstaan wordt, zullen er andere beleidsmaatregelen nodig zijn. We moeten een onderscheid maken tussen diverse wijken, waarin mensen van diverse herkomst samenwonen en zogenaamde ‘parallele gemeenschappen’. In het debat werd een invulling aan het begrip segregatie gegeven, met de diverse buurt of wijk in het achterhoofd. Daardoor werden aanbevelingen geformuleerd die eerder te situeren zijn in het traditionele integratiebeleid.

Rond de bovenstaande invulling van het begrip, bouwden de Vlaamse overheid, onder meer via de agentschappen voor integratie en inburgering, maar ook en vooral onze gemeenten de laatste decennia heel wat expertise op. De meeste aanbevelingen hierboven nemen we dan ook dagelijks ter harte in de lokale werkingen overal in Vlaanderen. Indien we het vanuit de beleidsfocus hebben over ‘segregatie’ dan bedoelen we daarmee ‘parallele gemeenschappen’.

We spreken van ‘territoriale segregatie’ of ‘parallele gemeenschappen’ als inwoners van eenzelfde buitenlandse herkomst met elkaar samenwonen in hetzelfde gebied, naar dezelfde scholen gaan, vaak dezelfde arbeidsplaatsen frequenteren, deelnemen aan dezelfde vrijetijdsactiviteiten, dezelfde religie en dezelfde mediakanalen delen. Ze vormen als het ware letterlijk een parallele gemeenschap in Vlaanderen. Als gevolg daarvan is er geen of weinig contact met burgers die niet tot die gemeenschap behoren. Wonen in een parallele gemeenschap heeft vaak impact op de kennis van het Nederlands. Het is ook mogelijk dat er andere waarden en normen heersen en het kan bijgevolg leiden tot parallele waarden en normen. In het uiterste geval kan er sprake zijn van een eigen (alternatief) gezondheidssysteem of eigen rechtssysteem.

In een parallele gemeenschap wonen heeft zowel gevolgen voor diegenen die ertoe behoren als voor onze samenleving als geheel. Voor diegenen die er deel van uitmaken kan dat leiden tot minder kansen. Voor de samenleving als geheel heeft het een impact op de sociale samenhang. Parallele gemeenschappen zijn bovendien, doordat hun blik (via eigen mediakanalen) op het herkomstland is gericht, extra kwetsbaar voor buitenlandse beïnvloeding. Buitenlandse conflicten kunnen daardoor (nog) gemakkelijker worden geïmporteerd.

Een parallele gemeenschap heeft haar eigen zelfsturende systeem. Het is moeilijk om dat systeem te doorbreken en aansluiting te doen vinden met de Vlaamse samenleving. Initiatieven, onder meer vanuit het integratiebeleid (zie hierboven), bleken onvoldoende. Het is daarom nodig om out of the box te denken en gericht te experimenteren. We denken aan:

- Investeer in wetenschappelijk onderzoek naar parallele gemeenschappen in Vlaanderen, waarbij op basis van duidelijke kenmerken, de parallele gemeenschappen in Vlaanderen afgebakend worden, en naar geslaagde experimenten of succesformules in het buitenland.
- Experimenteer vanuit een integrale benadering met voldoende investeringsbudget. Het instrument ‘stadsvernieuwing’ dat het stedenbeleid hanteert is daarbij een interessant model: via stadsvernieuwing kiest het voor een veelsporige benadering, waarbij de mobiliteit, de toegankelijkheid, de esthetiek, de sociale samenhang, de omgeving, het voorzieningenaanbod... vanuit een globaal plan worden aangepakt. Stadsvernieuwingprojecten als LO2020 en Sledderlo in Genk zijn interessante voorbeelden. Daarin kunnen volgende elementen meegenomen worden:
 - Voer ruimtelijke ingrepen door om de toegankelijkheid van de buurt, de wijk of het woonwagenterrein voor ‘buitenstaanders’ te vergroten.

- Bekijk de mogelijkheid om een aantrekkingspool voor alle inwoners in de betrokken wijk, buurt of het woonwagenterrein in te plannen. Bijvoorbeeld de gemeentelijke bibliotheek, het cultureel centrum, een sportcomplex. Als de bewoners de buurt moeilijk verlaten, stimuleer dan andere inwoners om naar de buurt te komen.
- Het is daarbij belangrijk om de projecten in de afgebakende gebieden met wetenschappelijk onderzoek te begeleiden, zodat succesformules (en ook mislukkingen) gedocumenteerd zijn.
- Naast ruimtelijke ingrepen is het ook belangrijk om flankerende onderwijsmaatregelen in de betrokken scholen te nemen. Scholen in een parallelle gemeenschap zullen het extra moeilijk hebben aangezien zij geconfronteerd worden met een gemeenschappelijke taal die niet het Nederlands is. De uitdaging om de leerlingen voldoende met het Nederlands in contact te laten komen, zal dus groter zijn. Bovendien is de school een belangrijke motor voor internalisering van onze wetten en normen.

5.2. Debat over een veilige en toegankelijke publieke ruimte

5.2.1. Situering

Zorgen voor een veilige en toegankelijke publieke ruimte voor iedereen (ongeacht handicap, beperkte mobiliteit, geslacht, seksuele oriëntatie etc.) betekent het structureel integreren van inclusiviteit en diversiteit bij de inrichting van de publieke ruimte, zodat iedereen ten volle kan deelnemen aan de samenleving. Die inrichting steunt op 2 pijlers: toegankelijkheid en sociale veiligheid. Toegankelijkheid gaat over het fysiek vlotte, gebruiksvriendelijke en veilige gebruik van de publieke ruimte. Sociale veiligheid slaat op een publieke ruimte die voor de gebruiker veilig, verwelkomend en aantrekkelijk is en die de gebruiker tegen geweld of ander maatschappelijk ongewenst gedrag van anderen beschermt.

Onder publieke ruimte verstaan we parken, pleinen, straten en voet- en fietspaden, onroerend erfgoed, haltes, stationsomgevingen. Bij het debat over de inrichting van een toegankelijke en veilige publieke ruimte focussen we op gebruikers die behoren tot de doelgroepen van het gelijkemansbeleid, zoals personen met een handicap, vrouwen, lgbti+-personen enz.

De publieke ruimte is van en voor iedereen, maar is vandaag nog te veel ingericht op maat van de gemiddelde man. De inrichting van de stad en de publieke ruimte moet inclusiever. Personen met een handicap ondervinden dagelijks obstakels en drempels waardoor ze niet ten volle kunnen deelnemen aan het maatschappelijke leven. Voor meisjes, vrouwen, personen met een handicap en personen uit de lgbti+-gemeenschap of personen van andere herkomst, voelt de publieke ruimte soms als ontoegankelijk, onveilig of vijandig aan⁹². Dat ondermijnt hun bewegingsvrijheid en dwingt hen vermijdingsstrategieën te ontwikkelen.



Probleemstelling stakeholdersdebat: op welke manier kunnen we ervoor zorgen dat bij de planning en het beheer van het publieke domein inclusiviteit wordt opgenomen als een cruciale vereiste van elk ontwerp?

5.2.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat rond veilige en toegankelijke publieke ruimte vond plaats maandag 4 december 2023. 5 experts gingen met elkaar in debat over 3 grote stellingen. Ook het publiek nam deel aan het debat via stellingen op Mentimeter. Het publiek bestond uit medewerkers van lokale besturen⁹³, Vlaamse entiteiten⁹⁴, en andere betrokken organisaties⁹⁵.

92 Onderzoek van Plan International in 2019 over straatintimidatie in Charleroi, Antwerpen en Brussel stelde dat 91% van de meisjes en 28% van de jongens tussen 18 en 24 jaar slachtoffer van seksuele intimidatie was en dat 1 op de 5 meisjes te maken kreeg met ongewenste aanrakingen.

93 Antwerpen, Gent, Oostende, Sint-Niklaas, Roeselare, Kortrijk, Leuven, Maldegem en Hasselt

94 Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust, Departement MOW, Agentschap Overheidspersoneel, Inter – Toegankelijk Vlaanderen, en Agentschap Binnenlands Bestuur

95 Universiteit Antwerpen, UGent, fourmind & EIDD DfA Europe, Howest Vital Cities, NOOZO, Muntpunt, RoSa vzw, Opera Ballet Vlaanderen, GO!, SBE nv, Sensoa vzw, çavaria en kabinet-Somers

Het panel bestond uit: Wendy Metten (directeur Inter⁹⁶), Reinhart Niesten (woordvoerder NOOZO⁹⁷), Els De Vos (professor Universiteit Antwerpen architectuur, expert in genderontwerp), Meron Knikman (voorzitter Vrouwenraad) en Els Pieraerts (toegankelijkheidsambtenaar Stad Brugge).

Het stakeholderspubliek bestond uit personen verbonden aan lokale besturen, het middenveld en de academische wereld, beleidsmedewerkers van de Vlaamse overheid.

Na het debat was er ruimte voor inspiratie op een informatiemarkt met goede praktijken van Zijl kant, Sensoa, Plan International, L'architecture qui dégenre, Kind & Samenleving, Stad Brugge, Inter en Vital Cities.

5.2.3. Het stakeholdersdebat

Conclusies bij de stelling 'De publieke ruimte is niet neutraal ingericht, maar afgestemd op de gemiddelde mannelijke persoon'.

- Bij ontwerpers van de publieke ruimte zijn de **principes van universal design (UD)** nog te weinig een prioriteit. Er is geen sense of urgency. Ze ontwerpen te veel volgens de behoeften van de gemiddelde man (terwijl die niet bestaat).
- Historisch gezien komt dat voort uit de 19de-eeuwse ideologie van gescheiden sferen: vrouwen bleven thuis en alleen mannen vertoefden in de publieke ruimte. Naweeën van die mentaliteit zien we nog altijd terugkomen in de bebouwde ruimte (bijv. amper publieke toiletten voor vrouwen).
- De redenen voor het gebrek aan sense of urgency die worden aangehaald zijn: (1) we moeten al met zoveel rekening houden, (2) toegankelijkheidsaanpassingen zijn niet esthetisch en (3) regelgeving en sanctionering rond toegankelijkheid ontbreken.
- De manier waarop de publieke ruimte ontworpen is, heeft (nochtans) impact op grondrechten. Kwetsbare mensen, zoals personen met een handicap, kunnen daardoor niet ten volle deelnemen aan het maatschappelijk leven. Het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap stelt dat lidstaten passende maatregelen moeten nemen zodat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen toegang hebben tot de fysieke omgeving, tot vervoer, informatie en communicatie.
- Een ontwerp van de publieke ruimte moet rekening houden met de noden van iedereen en dezelfde gebruiksmogelijkheden voorzien voor iedere gebruiker. Zo wordt er niet gestigmatiseerd. Uitgaan van de noden van een gemiddelde persoon is nooit een goed vertrekpunt. Het beste vertrekpunt is om te ontwerpen voor de meest kwetsbare, dan ontwerp je voor het grootste deel van de bevolking. Participatietrajecten hebben een grote meerwaarde om een diversiteit aan noden te capteren.
- Zet op alle fronten in op:
 - meer diversiteit/representativiteit: ontwerpers zijn vaak mannen, lectoren/docenten ook.
 - nood aan meer inbreng van ervaringsdeskundigen: participatietrajecten. Daarbij is het belangrijk om op te letten voor schijnparticipatie. Dat is sowieso evidentier bij grotere projecten, omdat er dan tijd en ruimte is voor een uitgebreide voorstudie rond de gebruikers. Dat is meestal niet het geval bij kleinere projecten.
 - bewustwording en sensibilisering van ontwerpers: dat is de basis, dat creëert het draagvlak. Als ontwerpers volgens de principes van *universal design* ontwerpen, nemen ze automatisch ieders belangen mee. Er is naast die technische kennis ook nood aan meer inleving. De UD-principes moeten een belangrijk onderdeel worden van de ontwerpopleidingen. Inter biedt al een gratis ondersteuningspakket aan voor opleidingsinstellingen (vormingen, inleefsessies, begeleidingen...). Inter ontwikkelde ook een lespakket voor docenten, een campagne en een toolbox voor studenten met goede praktijken, en tips en tricks.
 - de inclusiegedachte: bed die in vanaf stap 1. Neem ze structureel mee in de stadsplanning, zodat het een automatisme wordt. Belangrijk daarbij is om aandacht te hebben voor bewustwording bij onderaannemers. Uitvoerders zijn niet altijd mee met principes van UD.
 - Het belang van de keten van toegankelijkheid: principes van UD moeten het uitgangspunt zijn bij elk beleidsdomein. Als het openbaar vervoer bijvoorbeeld ontoegankelijk is, en de bestemming onbereikbaar is, dan is de keten doorbroken.

⁹⁶ Inter – Vlaams expertisecentrum toegankelijkheid

⁹⁷ Vlaamse adviesraad voor & door personen met een handicap

- Om een onveiligheidsgevoel tegen te gaan, volstaan soms redelijk eenvoudige aanpassingen. Bijvoorbeeld: de geur van urine in een metrostation zorgt voor een onveiligheidsgevoel. Dat kun je in principe eenvoudig oplossen door gerichte beleidsmaatregelen richting meer hygiëne in de metrostations. Ook principes van UD kunnen een onveiligheidsgevoel tegengaan: bijvoorbeeld de inrichting van een metrostation met brede (toe)gang, veel licht, geen vreemde hoekjes...

Conclusies bij de stelling 'Een veilige en toegankelijke publieke ruimte is niet te verzoenen met klimaat-inspanningen en erfgoed'.

- Er spelen verschillende belangen bij de inrichting van de publieke ruimte. Klimaatuitdagingen zorgen voor tal van veranderingen, ook in de publieke ruimte (elektrische wagens, e-steps en deelfietsen, doven van verlichting, ontharding). Het idee leeft dat onroerend erfgoed en toegankelijkheid niet met elkaar te rijmen zijn omdat de toegankelijkheidsvoorzieningen ten koste van de integriteit van het erfgoed zouden gaan.
- Het gaat vaak over valse tegenstellingen. Via participatie en dialoog kun je altijd oplossingen vinden. De uitweg is vaak een en-enverhaal en slimme, technische toepassingen. Er heersen nog te veel vooroordelen rond inclusief ontwerp. UD-principes kunnen mooi zijn, ook bij erfgoed.

Conclusies bij de stelling: 'Bij het inrichten van de publieke ruimte rekening houden met de noden van de gemiddelde vrouw bevestigt het stereotype en het hokjesdenken'.

- Sowieso is er rond gender nog te weinig sensibiliteit aanwezig. UGent heeft nu een cursus 'gender en planning', maar dat is nog revolutionair. Er hangt over het algemeen een stigma rond de regels van inclusiviteit. Ontwerpers beschouwen het als vrijheidsbeperkend.
- Er zouden meer vrouwelijke lectoren in ontwerpopleidingen moeten zijn.
- Er moet met diverse noden rekening gehouden worden. Voer in dat kader bijvoorbeeld een verplichting in om het advies van een inclusie-expert in te winnen bij bouwaanvragen (cf. Brussel) of schrijf een soort inclusietoets in bij ruimtelijke ordening (cf. gendermainstreaming).
- Maak de inclusiereflex structureel en maak er een ingebakken praktijk van in reguliere processen. Zo is die niet afhankelijk van bepaalde personeelsleden. Dat kan ofwel door subsidies, ofwel door een beleidskader. Vlaanderen kan handvatten aanreiken.
- Beleidsmakers die bezig zijn rond stadsplanning hebben kennis nodig, maar er is ook nood aan een grotere diversiteit onder hen. Als het een divers team is, draagt die diversiteit zich uit naar hun werk.
- Creëer draagvlak bij lokale besturen. In het kader van draagvlak en sensibiliteit is het van belang om een horizontale aanpak te hanteren. Alle beleidsdomeinen moeten mee zijn.



5.2.4. Conclusie en aanbevelingen van ABB

Neem bij de planning en het beheer van het publieke domein inclusiviteit op als een cruciale vereiste van elk ontwerp. Bouw daarom in het lokale beleidsproces, bij elk ontwerp van de publieke ruimte, structureel een inclusiereflex in. Verplicht bij elk ontwerp een inclusieanalyse en -advies van een UD-expert.

Zet daarnaast in op participatietrajecten met een zo divers mogelijke groep (ook kinderen). Elk lokaal beleidsdomein moet de principes van UD volgen (horizontale werking van UD die een inclusieve publieke ruimte nastreeft).

Creëer verder meer draagvlak bij de ontwerpers van de publieke ruimte en de lokale besturen door in te zetten op UD in ontwerpopleidingen en op bredere sensibilisering, informatie- en inlevingscampagnes.

5.3. Debat over versterking Nederlandse taal

5.3.1. Situering

Ondanks de inzet van de Vlaamse overheid en partnerorganisaties om de Nederlandse taal te versterken, blijft taalkennis een aanzienlijke barrière vormen voor de integratie van diverse groepen in onze samenleving.

Dat uit zich onder andere in verhoogde schoolachterstand bij kinderen met een andere thuistaal en beperkte kansen op werk. We zien ook tekortkomingen op het vlak van taalniveaus bij nieuwkomers: maar 2 op de 10 halen na 3 jaar het taalniveau B1. Specifieke uitdagingen zoals taalachterstand bij vrouwen – die impact heeft op hun loopbaan – en taalbarrières in de gezondheidszorg – die leiden tot miscommunicatie en hogere gezondheidskosten – benadrukken de complexiteit en nefaste gevolgen van het vraagstuk.

De problematiek benadrukt de noodzaak van een gecoördineerd en doeltreffend taalintegratiebeleid, waarbij we maatregelen kritisch moeten beoordelen en afstemmen op de behoeften en capaciteiten van anderstaligen.

Probleemstelling stakeholdersdebat: hoe kan de Vlaamse overheid een effectief en aangepast taalbeleid implementeren om de integratie van anderstaligen te bevorderen?

i

5.3.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat 'Versterken van de Nederlandse taal' vond plaats op 6 oktober 2023. In de voormiddag waren er debattafels en na de middag was er een panelgesprek met experts.

In de voormiddag nodigden we enkele inspirerende sprekers uit: Pieter Duysburgh (Kenniscentrum Data & Maatschappij) sprak over AI en taal. Delphine Comijn (Project Aurora) kwam spreken over de mogelijkheden van NT2-lessen in het land van herkomst en doctoraatsstudent Fien De Malsche (Universiteit Antwerpen) lichtte haar onderzoek rond taalbeleid op de werkvloer toe.

Daarna organiseerden we 6 debattafels met aan elke tafel een afzonderlijk thema. Aan de tafels werden de verschillende stellingen besproken die het panel na de middag kreeg voorgelegd. Voor de debattafels nodigden we experts van verschillende beleidsdomeinen⁹⁸ en organisaties⁹⁹ uit, zoals de VDAB, het onderwijs, onderzoekers en de agentschappen voor integratie en inburgering. Na de namiddag brachten we een panel van 5 experts samen om de nodige expertise en bedenkingen bij de voorgelegde stellingen te bespreken. Dat panel bestond uit: Gunther Van Neste (kabinetschef van minister Rutten en voormalig directeur van het Huis van het Nederlands Brussel), Peter Jolling (Huis van het Nederlands Brussel), Michiel Bonte (VDAB), An De Moor en Marieke Vanbuel (UGent).

We legden volgende stellingen voor, zowel op de debattafels als tijdens het panelgesprek:

- Ondanks de ruime investering in Nederlandse taallessen en oefenkansen versterken we de Nederlandse taal niet.
- Er is nood aan een minister van Taal om tot een gecoördineerde en onderbouwde aanpak van taal en taalbeleid te komen.
- De Vlaamse overheid moet niet langer investeren in een aanbod sociaal tolken, maar moet investeren in onderzoek naar innovatieve manieren om de Nederlandse taal te versterken.
- De taalvereisten in verschillende beleidsdomeinen vormen een drempel naar de arbeidsmarkt.
- Anderstaligen kunnen beter al taallessen Nederlands volgen in het land van herkomst voor ze naar Vlaanderen vertrekken.
- Door meer in te zetten op het leren gebruiken van duidelijk Nederlands in onze samenleving bereiken we meer dan met een uitbreiding van het NT2-aanbod voor anderstaligen.

98 Departement Onderwijs en Vorming, Agentschap Integratie en Inburgering, Wonen in Vlaanderen, Vlaamse Onderwijsraad en Agentschap Binnenvlaanderen Bestuur

99 Universiteit Antwerpen, KU Leuven, VDAB, Stad Mechelen, VVM De Lijn, Amal, Ligo, Centra voor Basiseducatie, vzw 'de Rand', Huis van het Nederlands Brussel, AHOVOKS, Nederlandse Taalunie, OVSG, GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, Katholiek Onderwijs Vlaanderen, Actiris, Universiteit Antwerpen en Muntpunt

5.3.3. Het stakeholdersdebat

- ▶ **Stelling 1: ondanks de ruime investering in Nederlandse taalcursussen en oefenkansen versterken we de Nederlandse taal niet.**
 - De stelling vond gedurende de dag geen navolging. Zowel het panel als de debattafels geven aan dat de interesse in het leren van de Nederlandse taal bij anderstaligen groot is. Dat werd opnieuw duidelijk tijdens de Oekraïne-crisis toen tijdelijk ontheemden sterk gebruikmaakten van onder meer de begeleidingen naar een NT2-aanbod op maat.
 - Ook onderzoek spreekt de stelling tegen. Uit onderzoek blijkt dat anderstaligen ook na de taallessen vooruitgang boeken. Daarvoor is motivatie noodzakelijk en moeten we oefenkansen Nederlands blijven aanbieden. Want een taal leren is geen lineair proces, maar kent ook terugvallen.
 - NT2-leerkrachten en werkgevers spelen een belangrijke rol in de motivatie. Leerkrachten kunnen de inhoud van de lessen aanpassen aan de leefsituaties van anderstaligen zodat de anderstaligen meer aansluiting vinden bij de inhoud en daardoor de lessen kunnen omzetten in de praktijk. Ook werkgevers kunnen anderstaligen verder aanmoedigen om de Nederlandse taal te leren. Dat kan door taalondersteuning op de werkvloer te organiseren, taallessen aan te bieden en een goed taalbeleid te voeren.
 - Tot slot is het belangrijk om een holistisch beleid te voeren en in te zetten op verschillende aspecten die de anderstaligen blijvend motiveren om in te zetten op taalverwerving. Zo kan bijvoorbeeld diploma-gelijkschakeling een belangrijke rol spelen in de motivatie van anderstaligen om de Nederlandse taal te leren.

- ▶ **Stelling 2: er is nood aan een minister van Taal om tot een gecoördineerde en onderbouwde aanpak van taal en taalbeleid te komen.**
 - Noch de panelleden, noch de experts aan de debattafels zijn het eens over de nood aan een minister van Taal. Sommige panelleden zijn van mening dat die bevoegdheid al bij de huidige minister van Integratie ligt (taalbeleid is ook onderdeel van het Integratiedecreet) en dat een titelverruiming daarom niet nodig is. Taal is sowieso een transversaal en horizontaal thema. Het is aan alle ministers om in te zetten op taal en taalbeleid binnen hun bevoegdheden.
 - Andere panelleden zijn juist van mening dat de nadruk op de bevoegdheid bij een specifieke minister uiterst noodzakelijk is. Hoewel de bevoegdheid om te werken rond taal en taalbeleid al bestaat, wordt die vaker ondergesneeuwd door andere bevoegdheden van de minister. Een specifiek bevoegde minister kan zorgen voor de nodige hefboomen om er ook een beleid rond te voeren.
 - Wel zijn alle panelleden en de debattafels het erover eens dat de coördinatie van het thema 'taal' meer naar de voorgrond moet treden. Daarbij is een duidelijke en zichtbare regierol belangrijk. Door middel van die coördinatie kunnen we tussen de verschillende beleidsdomeinen en organisaties bruggen bouwen. Dat zorgt ervoor dat het bestaande aanbod duidelijk is voor zowel de anderstaligen als de organisaties zelf. Dat zorgt ook voor een aanspreekpunt over het thema.

- ▶ **Stelling 3: de Vlaamse overheid moet niet langer investeren in een aanbod sociaal tolken, maar moet investeren in onderzoek naar innovatieve manieren om de Nederlandse taal te versterken.**
 - Zowel de panelleden als de debattafels vonden de stelling te radicaal. Sociaal tolken is een van de maatregelen van de communicatiewaaijer die de agentschappen voor integratie en inburgering aanbieden om de communicatie met anderstaligen te ondersteunen. Dat aanbod afschaffen is volgens de debattafels te verregaand. De experts vrezen dat wanneer sociaal tolken en vertalen alleen nog privaat aangeboden wordt, er weinig gebruik van gemaakt zal worden. Dat gaat ten koste van de anderstaligen die in complexe gesprekken niet de noodzakelijke informatie begrijpen. Wel zijn de experts en de debattafels het eens dat we de functie en inzetbaarheid van sociaal tolken en vertalen moeten herbekijken onder andere door meer in te zetten op innovatievere methodes zoals AI. Deze aanpassingen kunnen besparingen op dat aanbod mogelijk maken: AI en vertaalapplicaties gebruiken, het beslissingsmodel voor het gebruik van sociaal tolken herzien en die tolken efficiënt inzetten, en meer vrijwillige tolken inzetten.

- ▶ **Stelling 4: de taalvereisten in verschillende beleidsdomeinen vormen een drempel naar de arbeidsmarkt.**
 - De debattafels en het panel zijn het eens dat taalvereisten een mogelijkheid zijn om de Nederlandse taal te versterken. Maar taalvereisten mogen geen uitval in de hand werken, ze moeten anderstaligen juist kansen geven. We moeten de balans tussen beide vinden.
 - Een belangrijk aandachtspunt is dat we taalvereisten voldoende onderbouwd moeten opleggen. Dat kan onder andere door een taalprofiel op te maken en te volgen. Dat taalprofiel geeft onder meer aan welk taalniveau vereist is voor een bepaalde job.
 - Daarnaast is het belangrijk om werkgevers te sensibiliseren over het verwachte taalniveau. Ook hier kunnen te hoge verwachtingen leiden tot een drempel naar de arbeidsmarkt.
 - Tot slot geeft het panel aan dat we te vaak alleen kijken naar de voordelen van het beheersen van het Nederlands. Meertaligheid kent ook een aantal voordelen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt. Die voordelen zouden we meer mogen belichten.

- ▶ **Stelling 5: anderstaligen kunnen beter al taallessen Nederlands volgen in het land van herkomst voor ze naar Vlaanderen vertrekken.**
 - Taallessen in het buitenland bieden volgens de debattafels mogelijkheden, maar dat geldt niet voor iedereen. Voornamelijk anderstaligen die al een perspectief hebben om te verhuizen naar Vlaanderen hebben baat bij taallessen in het land van herkomst.
 - Daarnaast is het belangrijk om dat aanbod te combineren met oefenkansen Nederlands. De Nederlandse taal leer je niet alleen binnen het formele aanbod, maar ook op informele momenten (al dan niet georganiseerd). Daar kunnen we ook mogelijkheden voor zoeken.

- ▶ **Stelling 6: door meer in te zetten op het leren gebruiken van duidelijk Nederlands in onze samenleving bereiken we meer dan met een uitbreiding van het NT2-aanbod voor anderstaligen.**
 - Zowel de debattafels als het panel stellen vast dat op dit moment veel verwachtingen liggen bij de andersstaligen, maar dat de taak van de ontvangende samenleving ook een belangrijke rol speelt in het leerproces van anderstaligen.
 - Ook de ontvangende samenleving kan de eigen taal aanpassen aan de gesprekspartners. Alleen op die manier kan een anderstalige de taal leren en blijven oefenen. Het is belangrijk om de Nederlandstaligen daarin te ondersteunen en handvatten aan te reiken.



5.3.4. Conclusie en aanbevelingen van ABB

ABB concludeert dat we het Nederlands meer kunnen versterken door verder in te zetten op volgende zaken:

1. Een gecoördineerd taalbeleid.

Taal is een transversaal en horizontaal thema. De ondersteuning van anderstaligen in hun leerproces gebeurt binnen verschillende beleidsdomeinen. Zo voorziet het volwassenenonderwijs in formele taallessen, ondersteunt de VDAB in het leren van het Nederlands op de werkvloer en organiseren verschillende organisaties Nederlandse oefenkansen.

Door meer in te zetten op een gecoördineerd taalbeleid kunnen we verder bruggen en samenwerkingen uitbouwen tussen de verschillende organisaties en beleidsdomeinen. Op die manier blijven partners op de hoogte van elkaars initiatieven en kunnen ze expertise uitwisselen. De coördinatie van taalbeleid zorgt ook voor een duidelijke en zichtbare regierol en een aanspreekpunt. De agentschappen voor integratie en inburgering en het Huis van het Nederlands Brussel zijn daarbij partners en aanspreekpunten om het versterken van de Nederlandse taal te ondersteunen.

2. Een evidencebased beleid.

Experts benadrukten gedurende het debat meermaals het belang van evidencebased beleid bij taalverwer-

ving en het aanleren van de Nederlandse taal. De veranderingen op het vlak van digitalisering en technologie kunnen ook op het vlak van taal een belangrijke rol spelen. Het is daarom belangrijk om die veranderingen nauwlettend op te volgen en onderzoek te voeren naar de manier waarop we ze kunnen inzetten in taalverwerving, tolkdiensten...¹⁰⁰

Taalvereisten zouden altijd moeten vertrekken van een duidelijke analyse van de noden waarvoor men ze oplegt (onder andere door taalprofielen op te maken). Op die manier krijgt zowel degene die de taal leert als de ontvangende samenleving de correcte verwachtingen over het taalniveau. Dat taalniveau moet een beginpunt zijn en geen eindpunt. Er moet blijvend ingezet worden op het verbeteren van het taalniveau. Door het taalniveau als beginpunt te zien, vermijden we dat er nodeloze vertraging in de activering of op andere domeinen zou ontstaan.

Tot slot toont onderzoek al aan dat een taal leren geen lineaire curve is. Wie een taal leert, kent op verschillende momenten een terugval. Het is dan belangrijk om op die momenten meer ondersteuning te bieden. Daarvoor is bijkomend onderzoek nodig naar het leerproces, de leercurve en de noden aan ondersteuning van anderstaligen. Daarbij komt dat ook meertaligheid een positief effect kan hebben op de motivatie en het leerproces. Ook dat is een interessant onderzoeksonderwerp. Door het leerproces van anderstaligen in kaart te brengen, kan de overheid meer doeltreffende en gerichte handvatten aanbieden en noodzakelijke actoren betrekken.

3. Een flexibele, continue en innovatieve ondersteuning.

De motivatie en levenssituatie is bij iedereen die een taal leert anders. Een flexibel aanbod aan taallessen kan tegemoetkomen aan die verschillen. Die flexibiliteit situeert zich zowel in de organisatie, als in de inhoud van de NT2-lessen. Momenteel beschikken centra al over een NT2-aanbod dat ze op verschillende momenten aanbieden, zoals afstandsonderwijs, weekendlessen, en avondonderwijs. Dat aanbod kunnen we nog verder uitbreiden en ontwikkelen naar bijvoorbeeld taallessen op de werkvloer of taallessen in de kinderopvang. Het stakeholdersdebat wees daarnaast op de nood aan een flexibele inhoud op basis van de interesses van wie de taal leert. Die interesses aanwakkeren is noodzakelijk voor de motivatie van anderstaligen om de taal te leren en te onderhouden. De rol van de docenten is essentieel in dit verhaal. Leerkrachten kunnen inspelen op de motivatie van de leerlingen. Ook de NT2-leerkracht heeft daarvoor extra ondersteuning nodig. Een zorgcoördinator, zoals die al bestaat in het basis- en secundair onderwijs, kan die ondersteuning bieden. De zorgcoördinator ondersteunt klassen en geeft specifieke aandacht aan de individuele leerbehoeften en noden van een cursist.

Daarnaast leer je een taal niet alleen in het formele NT2-aanbod. Ook tijdens informele momenten (al dan niet georganiseerd) is het belangrijk dat anderstaligen in contact komen met het Nederlands. Uit onderzoek blijkt dat het taalniveau van anderstaligen na het formele lessenaanbod vaak daalt. De verklaring: ze hebben niet genoeg momenten waarop ze het Nederlands kunnen oefenen. De continuïteit van de ondersteuning in de verschillende fases van het leerproces is daarom essentieel.

Tot slot speelt ook de ontvangende samenleving een grote rol in het leerproces van anderstaligen. Om die rol goed te kunnen vervullen, is het belangrijk om ook de ontvangende samenleving handvatten aan te reiken om goed te communiceren met en naar anderstaligen.

5.4. Debat over online polarisatie

5.4.1. Situering

Polarisering bestrijden past binnen de opdracht om het samenleven tussen alle burgers te bevorderen en uitwassen zoals radicalisering, extremisme, discriminatie en racisme tegen te gaan. Dat raakt zowel het horizontale integratie- en gelijkheidsbeleid als het beleid van de Vlaamse overheid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie.

Het gaat daarbij alleen om schadelijke polarisatie. Polarisatie wordt schadelijk als er sprake is van een groei-

¹⁰⁰ Zie ook debat 'Lokaal talent' en de genoemde aanbevelingen

ende sociaal-emotionele afstand, een groeiend wantrouwen en een verscherping van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving, die leiden of kunnen leiden tot (toename van) spanningen en risico's voor de sociale veiligheid. Schadelijke polarisatie kan zo leiden tot het verheerlijken en zelfs plegen van geweld of andere inbreuken op de wet. De focus ligt daarbij bovendien op schadelijke polarisatie online.

Het beleid dat schadelijke polarisering online bestrijdt, zet ook in op online hoffelijk en respectvol met elkaar omgaan. Het wil bijdragen aan een veiligere en socialere online omgeving.

Dit beleid is broodnodig omdat door allerlei recente gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld de COVID-19-pandemie en de oorlog in Oekraïne, schadelijke polarisatie, wantrouwen tussen burgers en overheid en tussen burgers onderling, haatspraak en desinformatie sterk zijn toegenomen in onze samenleving. Die trend wordt online gemakkelijk verder uitvergroot en versterkt. Het gevaar voor schadelijke polarisatie online is wel niet op alle sociale media even groot. Jongeren en mensen met een lage sociale status lijken er het meest kwetsbaar voor¹⁰¹.

Probleemstelling stakeholdersdebat: hoe zetten we als Vlaamse overheid in op het bestrijden van schadelijke online polarisatie?



5.4.2. Setting en samenstelling

Het stakeholdersdebat over online polarisatie vond plaats op 11 september 2023. 5 experts, ieder vanuit een andere invalshoek, gingen met elkaar in debat rond een aantal stellingen. Ook het publiek nam deel aan het debat via stellingen op Mentimeter. Het publiek bestond uit lokale besturen¹⁰², middenveld¹⁰³, academici¹⁰⁴, andere betrokken organisaties¹⁰⁵ en beleidsmedewerkers van de Vlaamse overheid¹⁰⁶.

Het panel bestond uit: Bert Pieters (Mediawijs), Maarten Van Alstein (Vlaams Vredesinstituut), Guy De Pauw (Textgain), Christophe Busch (Hannah Arendt Instituut) en Karien Lantmeeters (politiezones CARMA).

5.4.3. Het stakeholdersdebat

Het stakeholdersdebat bevestigde dat in onze democratie alleen schadelijke polarisatie problematisch is. Die manifesteert zich tussen mensen die 'de ander' percipiëren als iemand die veel verder afstaat van hun ideeën dan werkelijk het geval, tussen groepen in de samenleving die vijandbeelden van elkaar ontwikkelen. Dat hangt samen met de *politics of mistrust*, waarbij politieke actoren en electoraten elkaar niet meer vertrouwen door polarisatie, en met de *politics of lying*, waarbij politici en opiniemakers leugens en desinformatie verspreiden om de opinie van de bevolking te beïnvloeden. Het stakeholdersdebat bevestigde ook dat haatspraak en racisme op sociale media recent een groot probleem geworden zijn¹⁰⁷.

Een panellid gaf aan dat overheden, ook lokale overheden, zich bewuster moeten zijn van de narratieven die versterkt worden. Er zijn grenzen aan wat gezegd kan worden in onze rechtsstaat en die moet de overheid met repressieve middelen handhaven. Daarnaast moet de overheid zich bewust zijn van wie een platform krijgt en van de impact daarvan. Een klimaatontkenner op dezelfde hoogte zetten als een wetenschapper door beide in debat te laten gaan, legitimeert onterecht de klimaatontkenner.

101 In zijn rapporten maakte OCAD diverse analyses, zowel naar aanleiding van de pandemie en de organisaties die daarover gerichte desinformatie en complottheorieën verspreiden als naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne en de rol die Rusland speelt inzake desinformatie op sociale media. richten toxisch was.

102 As, Genk, Houthalen, Zutendaal, Bree, Bocholt, Oudsbergen, Kinrooi, Antwerpen, Menen, Oostende, Mechelen, Halle, Leuven, Sint-Niklaas, Vilvoorde en Aalst

103 Avansa Oost-Brabant, Tumult vzw, RoSa vzw, VVSG, Hannah Arendt Instituut, Kazerne Dossin, Bijzonder Comité voor Herinneringseducatie en Mediawijs

104 Thomas More en Kortom

105 VGC, de federale politie, Groen, N-VA en VRT

106 Agentschap Integratie en Inburgering, Agentschap Justitie en Handhaving, agentschap Opgroeien, VMRI en Agentschap Binnenlands Bestuur

107 zie metingen Textgain van online uitingen van racisme, seksisme en dreigementen: van 2017 tot 2020 verdrievoudigden racisme en dreigementen en verdubbelde seksisme. Tussen 2022 en 2023 verdrievoudigde racisme opnieuw. De meting tussen 2017 en 2020 gebeurde op basis van een vaste set van toxische termen waarop Textgain dagelijks monitorde. De 2de telling, tussen 2019 en 2022, gebeurde op basis van een grote dagelijkse sample van socialemediaberichten waarbij geteld werd welk percentage van de berichten toxisch was.

De geluiden vanuit en over het lokale bestuursniveau klinken divers: zo wordt de nood aan het versterken van positieve online interacties benadrukt. De politiezone CARMA werkt daarvoor bijvoorbeeld samen met Textgain. De stakeholders geven aan dat lokale besturen geen mandaat hebben om zich als lokaal bestuur in de online wereld te bewegen. Ook het tegenovergestelde wordt bepleit: de online wereld is een extensie van de 'echte' wereld en de overheid moet daarom ook in de online wereld in contact zijn en blijven met de burger. Ook het panel bevestigde dat de overheid in beide werelden in contact moet treden met de burger. Voor jongeren bijvoorbeeld is er zelfs geen grens (meer) tussen beide werelden.

Het stakeholdersdebat bevestigde dat vroeg ingrijpen en inzetten op preventie het beste middel is tegen schadelijke polarisatie zoals bijvoorbeeld misinformatie en complotten. Bijzondere aandacht moet daarbij gaan naar de jeugd, het jeugdwerk, het onderwijs en het gezin. Een panellid vond dat het jeugdwerk niet of onvoldoende online was. Een ander panellid waarschuwde voor social media en de techniek van konijnenholen die er wordt gehanteerd. Voor 18 aanwezigen lag de oplossing voor polarisatie in de 'echte wereld' terwijl 13 aanwezigen die in de online wereld situeerden.

Om jongeren online weerbaarder te maken moeten we focussen op digitale geletterdheid en andere vaardigheden. Leerkrachten moeten verder leren omgaan met haatspraak. Met de digitalisering van de leefwereld van jongeren zijn ook nieuwe dreigingen opgekomen, zoals grooming. Ook daarvoor moeten we jongeren behoeden op school. De samenleving moet zich meer bewust worden van biases en hoe algoritmes ons richting echo-kamers sturen.

De stakeholders herhalen dat lokale besturen de negatieve perceptie die groepen van elkaar hebben en online versterken, kunnen ombuigen door positieve polarisatie, dialoog en interactie te faciliteren. Een van de panelleden vond daarbij een intergemeentelijke aanpak cruciaal. De online wereld is van een veel grotere schaal dan een klein lokaal bestuur: lokale besturen moeten dus opschalen.

Op het einde van het debat deden de meeste aanwezigen in een Mentimeter volgende beleidsaanbevelingen: aanpakken van de jongerenproblematiek, aanpak in het onderwijs, *code of conduct* voor politici (bewustwording van rol en impact), dialoog met de burger.



5.4.4. Conclusie en aanbevelingen van ABB

Tijdens de volgende regeerperiode moeten we verder inzetten op de preventie van schadelijke (online) polarisatie en de lokale besturen daarbij ondersteunen. De aanpak kan passen in een ruimer beleid rond sociale samenhang en samenleven, en een specifiek beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie¹.

Voor de uitrol van de aanpak van schadelijke (online) polarisatie destilleren we, op basis van het debat, onderstaande aanbevelingen:

1. Kijk uit dat je (online) polarisatie niet op zich problematiseert. Polarisation is eigen aan en gezond voor een democratische samenleving. Houd binnen een beleid voor de aanpak van gewelddadige radicalisering de focus voldoende scherp: alleen schadelijke polarisatie komt in het vizier. Binnen een ruimer beleid, waar de focus ligt op sociale samenhang, is het juist wel van belang om in te zetten op randvoorwaarden om de goede werking van de democratie te ondersteunen: leren debatteren met respect voor eenieders mening, plekken creëren om democratisch van gedachten te wisselen rond polariserende thema's, leren luisteren, methodieken ontwikkelen als *deep democracy*, inzetten op verbindende thema's en activiteiten... Investeer verder in de uitwisseling van goede praktijken en methodieken.
2. De offline en online wereld staan niet los van elkaar. Het heeft bijgevolg weinig zin om alleen in te zetten op een van beide. Beide zijn onderdeel van de samenleving en dus de 'echte' wereld. Een beleid moet maatregelen nemen die zich op het geheel richten. De lokale overheid moet rechtstreeks in contact blijven treden met de burger.
3. Jongeren zijn een belangrijke doelgroep als we een beleid willen voeren rond online polarisatie. Werk in de 1ste plaats ondersteuning uit voor jeugd(welzijns)werkers en het onderwijs opdat zij zich vlotter kunnen

bewegen in de online wereld. Optimaliseer en verspreid methodieken voor online hulpverlening binnen het jeugdwelzijnswerk. Daarbij kunnen experimenten in bepaalde centrumsteden verder worden opgeschaald.

4. Zet (nog) sterker in op mediawijsheid en online geletterdheid om desinformatie en misinformatie tegen te gaan. Onderwijs en de lokale besturen, vanuit hun regierol, zijn daarin belangrijke actoren.
5. Ondersteun lokale besturen verder om zich te bewegen op online media, lokale online tendensen te monitoren en er op een adequate manier mee om te gaan, bijvoorbeeld door een verbindende moderatie op online platformen en positieve online interacties. De afgelopen jaren zijn daarin al belangrijke stappen gezet: via de subsidiëring van Textgain in het kader van het expertennetwerk, experimentele projectsubsidies aan lokale besturen, de vorming Reconnect van het Agentschap Integratie en Inburgering en het project PolarProf van het Hannah Arendt Instituut. Veranker de geboden ondersteuning in de meerjarenplanning bij de erkenning van (een) partnerorganisatie(s) in het kader van het decreet over het Vlaamse beleid voor de preventie van gewelddadige radicalisering, extremisme, terrorisme en schadelijke polarisatie. De partnerorganisatie zal daarnaast in het bijzonder moeten inzetten op concrete hands-on ondersteuning en maatwerk, waarvoor we een blijvende nood noteren. Uit het debat bleek dat lokale besturen niet altijd op de hoogte zijn van het aanbod: een afgestemd en globaal aanbod via (een) partnerorganisatie(s) moet ertoe bijdragen dat lokale besturen eenvoudig de weg vinden naar een aanbod op maat.
6. Werk aan sensibilisering rond konijnenholen en online bubbels om complottheorieën, schadelijke polarisatie en selectieve informatie tegen te gaan. Jongeren, maar niet uitsluitend zij, vormen daarin een belangrijke doelgroep.
7. Probeer initiatieven uit die de connectie tussen de online wereld en de 'echte' wereld versterken: haatspraak blijkt mee te worden veroorzaakt door het gebrek aan connectie met medegebruikers op online media.

AGENTSCHAP BINNENLANDS BESTUUR

Koning Albert II laan 15 bus 215

1210 BRUSSEL

binnenland@vlaanderen.be

vlaanderen.be/abb