

Onderzoeksproject Tussenliggende Structuren

Onderzoeksrapport

Onderzoeksteam:

Universiteit Antwerpen: Chesney Callens, Lieven Janssens, Michiel Vos

Katholieke Universiteit Leuven: Ben Derudder, Ellen Fobé, Wander Demuyne

Universiteit Hasselt: Marie DeCock, Steven Van Garsse



Managementsamenvatting

Dit rapport onderzoekt hoe tussenliggende structuren in Vlaanderen vandaag functioneren en hoe ze beter kunnen worden georganiseerd. Het onderzoek combineert vijf empirische onderzoekslijnen: een documentenanalyse, een ruimtelijke screening, een juridische analyse, focusgroepen en een survey. Samen tonen die lijnen dat het beleidsdebat over "verrommeling" te vaak wordt herleid tot de vraag of er te veel structuren zijn. De belangrijkste conclusie is echter genuanceerder en toont dat tussenliggende structuren vaak reële publieke waarde opleveren, maar dat die waarde niet altijd wordt ondersteund door een voldoende heldere bestuurlijke inrichting. Tussenliggende structuren staan immers in voor het ontzorgen van lokale besturen, het bundelen van expertise, het mogelijk maken van schaalvoordelen en het helpen om problemen aan te pakken die individuele gemeenten moeilijk alleen kunnen dragen. Ze bieden ook leer- en ontmoetingsruimtes tussen besturen, administraties, provincies, Vlaamse actoren en maatschappelijke partners. De beleidsopgave bestaat er volgens ons daarom niet in om samenwerking op het bovenlokale niveau structureel terug te dringen, maar om de bestuurlijke ruis errond te verminderen. Minder bestuurlijke ruis betekent in essentie een betere coördinatie, met duidelijkere mandaten, herkenbare verantwoordelijkheden, aangepaste democratische controle en een schaalkeuze die past bij de beleidsopgave.

De vijf empirische onderzoekslijnen tonen dit ook aan. De documentenanalyse toont dat het Vlaamse debat over tussenliggende structuren al langer draait rond dezelfde spanningen van vertrouwen, transparantie, financiële afhankelijkheid, eerdere samenwerking, gedeelde belangen, bovenlokaal leiderschap, geografische congruentie en democratische controle. De vergelijking met Nederland nuanceert de Vlaamse aanpak verder. Vlaanderen kiest met de referentieregio's voor een ambitieuzer gemeenschappelijk territoriaal kader dan Nederland, waar regionale samenwerking sterker per domein verschilt. Tegelijk leert de Nederlandse ervaring dat geografische afstemming alleen onvoldoende is. Regionale samenwerking krijgt pas slagkracht wanneer ze wordt gekoppeld aan cofinanciering, gelijkwaardig overleg, bruikbare democratische verankering en ruimte voor regionale actoren om inhoudelijk mede-eigenaar te worden.

De ruimtelijke screening toont bovendien aan dat het Vlaamse bovenlokale landschap geen homogeen geheel vormt. De provincies blijven coherente ankerpunten met weinig overlap. Hoewel de referentieregio's ook spontaan (i.e. zonder opgelegde criteria) uit de screening naar boven komen, zien we hier wel een hogere porositeit. Ook vanuit inwonersperspectief vallen bestuurlijke regio's slechts gedeeltelijk samen met functionele leefwerelden. Pendel-, school- en winkelstromen volgen vaak stedelijke invloedssferen die niet netjes binnen bestaande bestuurlijke grenzen passen. De referentieregio's blijven een nuttige afstemmingsschaal om coherente samenwerking mogelijk te maken, maar de screening toont dat enige flexibiliteit in de grenzen wellicht noodzakelijk is. Waar de gedeelde schaal coördinatie en democratische opvolgbaarheid versterkt, moet ze worden benut. Waar de functionele realiteit anders ligt, zijn gemotiveerde afwijkingen of supraregionale samenwerkingen verdedigbaar.

De juridische analyse maakt overigens duidelijk dat de veelheid aan tussenliggende structuren niet alleen ruimtelijk maar ook juridisch sterk gedifferentieerd is. De onderzochte structuren verschillen in rechtsvorm, deelnemende actoren, Vlaamse betrokkenheid, toezichtsmogelijkheden, ontstaansdynamiek en werkingsgebied. Sommige structuren zijn

vrijwillig en bottom-up gegroeid, andere zijn sterker door regelgeving of subsidies gestuurd. Vlaanderen zet steeds nadrukkelijker in op regioconforme samenwerking en geïntegreerde beleidsvoering, maar de juridische kaders blijven sterk sectoraal opgebouwd. Daardoor ontstaat een spanning tussen de ambitie om regionaal samenhangender te werken en de realiteit van sectorspecifieke regelgeving, erkenningsvoorwaarden en subsidiemechanismen.

De focusgroepen tonen vooral waarom tussenliggende structuren voor het veld waardevol zijn. Ze ontzorgen lokale besturen, bundelen expertise en middelen, maken een gebiedsgerichte aanpak mogelijk en bieden een schaal waarop complexe problemen toch kunnen worden opgenomen. Tegelijk wordt duidelijk onder welke voorwaarden die meerwaarde tot stand komt. Structuren hebben een duidelijk mandaat nodig, lokale besturen moeten hun verantwoordelijkheid blijven opnemen, en samenwerking vraagt vertrouwen dat vaak historisch en legislatuuroverschrijdend wordt opgebouwd. De focusgroepen wijzen ook op kwetsbaarheden zoals de financiële afhankelijkheid, personele krapte, administratieve last, wisselende beleidscontinuïteit en de nood aan een meer ondersteunende en coöperatieve rol van hogere overheden.

De survey, ten slotte, bevestigt dat tussenliggende structuren lokaal relevant worden gevonden, maar dat hun legitimiteit ongelijk verdeeld is. De outputlegitimiteit is overwegend positief. Respondenten vinden dat de structuren aansluiten bij lokale behoeften, problemen helpen oplossen en leerkansen bieden tussen besturen. Tegelijk blijft diepere integratie tussen besturen moeilijker dan kennisuitwisseling. Hybride structuren komen in de survey het meest evenwichtig naar voren, bottom-up structuren scoren sterk op probleemoplossend vermogen, en top-down structuren scoren volgens de respondenten op verschillende domeinen lager, al bevinden zij zich vaak in complexere en sterker gereguleerde domeinen. De survey toont daarnaast een duidelijke afstand tussen wie dicht bij de structuur staat en wie ze vanop afstand moet opvolgen. Vooral financiën, besluitvorming en terugkoppeling naar raad en achterban blijven kwetsbare punten.

Over de empirische hoofdstukken heen ontstaat daardoor een consistente beleidslijn. Tussenliggende structuren leveren publieke waarde wanneer mandaat, schaal, financiering, rolverdeling en verantwoording helder zijn, maar ze veroorzaken bestuurlijke ruis wanneer die elementen niet op elkaar zijn afgestemd. De vraag voor beleidsmakers is daarom vooral onder welke bestuurlijke voorwaarden de tussenliggende structuren maatschappelijke meerwaarde doen ontstaan. De overkoepelende aanbeveling is dat Vlaanderen en de lokale/provinciale besturen best focussen op een beter, gemeenschappelijk governanceregime voor bovenlokale samenwerking, om op die manier hun aansturing beter op elkaar afstemmen dan om structuren te rationaliseren of louter via nieuwe structuren afstemming te proberen creëren. De governancemechanismen en -arrangementen die gekozen worden, moeten volgens ons vooral passen bij het soort van maatschappelijke opgave die ze wensen op te lossen.

We plaatsen de opgaven daarvoor op een spectrum dat loopt van zuiver lokale opgaven (zoals de huisvuilophaling), over gedeelde opgaven, tot zuiver Vlaamse opgaven (zoals de sociale huisvesting). Voor het tussengebied waarin Vlaamse en lokale opgaven elkaar raken, onderscheiden we twee arrangementen. In het “coördinatiearrangement” ligt de inhoud van de opgave bovenstrooms vast en financiert Vlaanderen de lokale uitvoering via een subsidierelatie met ruimte voor maatwerk. In het ‘cocreatiearrangement’ moet de inhoud nog ontstaan uit de samenwerking en stapt de Vlaamse overheid als gelijkwaardige partner in een onderhandelde

beleidsconvenant, waarin de inhoud en de financiering gezamenlijk worden bepaald binnen de Vlaamse beleidsdoelen.

Op basis van dit principe formuleren we acht aanbevelingen. Vier ervan zijn randvoorwaarden die over het hele spectrum gelden. Ten eerste bevelen we een getrapt afbakeningsmodel aan, met de provincie als stabiele basis en de referentieregio als coördinerende afstemmingsschaal, en met een afwijkingsmechanisme dat niet langer ad hoc maar op basis van decretaal bepaalde criteria wordt toegepast, zoals een aantoonbare functionele samenhang of een gewortelde samenwerkingshistoriek. Ten tweede adviseren we een drievoudige ontkokering van de Vlaamse kaders, nl. 1) een inhoudelijke (geïntegreerde beleidsvoering waar de domeinen transversaal samenhangen), 2) een financiële (een geharmoniseerd subsidiekader dat de procedures over de sectoren heen bundelt en de planlast verlaagt) en 3) een juridische (een actualisering van verouderde sectorale regelgeving en een generiek referentiekader voor de rechtsvormen van de tussenliggende structuren). Ten derde bevelen we aan om de democratische verankering te verschuiven van een hoofdzakelijk individuele verantwoordelijkheid van de gedelegeerde naar een verantwoordelijkheid van het deelnemende bestuur, met de gemeenteraad als centrale democratische arena, met een actieve informatieplicht voor de structuren, een zienswijzeprocedure, een gemeenschappelijke adviescommissie van raadsleden en een jaarlijkse rapportage met gerichte ondersteuning van de mandatarissen. Ten vierde geven we de provincie een duidelijk omschreven, faciliterende rol via cofinanciering, expertise en gebiedsgerichte taken binnen de Vlaamse kaders, zonder haar als sturend niveau in te stellen.

De overige vier aanbevelingen richten de governance per positie op het spectrum in. Voor de zuiver lokale opgaven past een 'hands-off'-houding, waarbij Vlaanderen voortbouwt op wat van onderuit aantoonbaar werkt en de beleidsvoering en financiering hoofdzakelijk lokaal blijft. Voor de gedeelde opgaven met een door Vlaanderen gestuurde inhoud, zoals het lokale woonbeleid of het onroerenderfgoedbeleid, bevelen we het coördinatiearrangement aan, met cofinanciering naar draagkracht, een gegarandeerde basissokkel naast een variabel deel, en structurele, meerjarige financiering in plaats van losse projectsubsidies. Voor de gedeelde opgaven waarvan de inhoud nog moet ontstaan, zoals de activering naar werk of gebiedsgerichte transitie, bevelen we het cocreatiearrangement aan, een tijdelijk en opgavegericht beleidsconvenant zonder nieuwe structuren of rechtsvormen, met in elk convenant waarborgen voor gelijkwaardigheid en wederkerigheid en met bescherming van de kleinere besturen. Voor de zuiver Vlaamse opgaven, ten slotte, is een kaderstellende sturing aangewezen, met de financiering en de democratische verantwoording in hoofdzaak op het Vlaamse niveau en met duidelijkheid over de positie van de structuur, zodat geen inspraak wordt beloofd over een inhoud die in werkelijkheid al vastligt.

Het spectrum is daarbij dynamisch bedoeld. Opgaven verschuiven in de tijd en het arrangement mag mee verschuiven, waarbij een vaste structuur kan evolueren naar een beleidsconvenant wanneer de opgave meer integratie vergt, en een bewezen tijdelijk arrangement juridisch kan worden verankerd wanneer de opgave om continuïteit vraagt. Samen vormen de aanbevelingen zo één samenhangend governancemodel dat voortbouwt op de ingezette regiovorming, aansluit bij het Vlaamse regeerakkoord 2024-2029 en de beleidsnota Binnenlands Bestuur, en de tussenliggende structuren beter afstemt op de opgaven waarvoor ze bestaan.

Inhoud

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding.....	9
2. Theoretisch kader.....	11
2.1. Probleemstelling.....	11
2.2. Conceptueel kader	13
2.2.1. De uitkomsten van bovenlokale samenwerking	13
2.2.2. Metagovernance als verklarend kader	15
2.3. Structuur empirische vertaling.....	18
3. Documentenanalyse	19
3.1. Analyse van de wetenschappelijke rapporten	19
3.1.1. Vertrouwen	20
3.1.2. Transparantie	21
3.1.3. Financiële afhankelijkheid	22
3.1.4. Eerdere samenwerking	23
3.1.5. Urgentiebesef	24
3.1.6. Bovenlokale mindset.....	25
3.1.7. Sterk bovenlokaal leiderschap	26
3.1.8. Gedeelde belangen	27
3.1.9. Geografische congruentie	28
3.2. Analyse van de commissieverslagen en beleidsteksten	29
3.2.1. Uitgangspunten parlementaire discussies tussenliggende structuren	30
3.2.2. Link tussen de parlementaire debatten en de wetenschappelijke condities	35
3.3. Vergelijking Vlaanderen – Nederland	41
3.3.1. Regionale samenwerking in een Nederlandse context	41
3.3.2. Top-down, maar in beperkte mate.....	50
3.3.3. Bottom-up met ruimte voor overleg.....	52
3.3.4. Betrokkenheid provincies	54
3.3.5. Generieke bevindingen	55
3.3.6. Lessen voor Vlaanderen	58
4. Ruimtelijke screening tussenliggende structuren.....	62
4.1. Inleiding en methodologie	62
4.1.1. Opzet.....	62
4.1.2. Data en analysemethode.....	63

4.2. Resultaten	70
4.2.1. Resultaten bestuurlijke afstemming.....	70
4.2.2. Resultaten functionele afstemming	78
4.3. Tussentijdse conclusie.....	79
5. Juridische analyse tussenliggende structuren.....	80
5.1. Inleiding en methodologie.....	80
5.1.1. Aanleiding onderzoeksproject	80
5.1.2. Definitie ‘tussenliggende structuur’	80
5.1.3. Methodologie bij de juridische analyse	81
5.2. Juridische analyse per tussenliggende structuur.....	82
5.2.1. Erfgoed.....	83
5.2.2. Zorg.....	99
5.2.3. Wonen.....	119
5.2.4. Afval.....	128
5.2.5. Toerisme.....	134
5.3. Vergelijkende tabellen.....	143
5.3.1. Vergelijkende tabel: erfgoed	143
5.3.2. Vergelijkende tabel: zorg.....	147
5.3.3. Vergelijkende tabel: wonen.....	152
5.3.4. Vergelijkende tabel: afval.....	155
5.3.5. Vergelijkende tabel: toerisme	157
5.4. Tussentijdse conclusie	159
6. Resultaten focusgroepen.....	162
6.1. Inleiding en methodologie.....	162
6.1.1. Kwalitatieve onderzoeksbenadering.....	162
6.1.2. Selectie van de sectoren en cases	162
6.1.3. Selectie van de respondenten	164
6.1.4. Dataverzameling: focusgroepen en aanvullende interviews	165
6.1.5. Verwerking en analyse van de data	166
6.2. Resultaten	167
6.2.1. Maatschappelijke meerwaarde.....	167
6.2.2. Democratische legitimiteit	181
6.2.3. Operationele doelmatigheid	190
6.2.4. Governance tussenliggende structuren.....	195

7.	Resultaten survey	204
7.1.	Inleiding en methodologie.....	204
7.1.1.	Inhoud.....	204
7.1.2.	Strategie voor dataverzameling.....	205
7.2.	Overzicht data	205
7.2.1.	Spreiding van de antwoorden	206
7.2.2.	Kenmerken van de respondenten	209
7.3.	Resultaten deel 1: Ervaringen met tussenliggende structuren.....	210
7.3.1.	Formele delegatie	211
7.3.2.	Ervaring, opvolging en expertise.....	212
7.3.3.	Opvolging binnen de besturen	215
7.4.	Resultaten deel 2: legitimiteit.....	216
7.4.1.	Inputlegitimiteit	217
7.4.2.	Proceslegitimiteit.....	221
7.4.3.	Outputlegitimiteit.....	231
7.5.	Resultaten deel 3: sturing en rol van de overheid	238
7.5.1.	Wie stuurt het meest.....	239
7.5.2.	Rol Vlaamse overheid.....	241
8.	Conclusies en aanbevelingen.....	244
8.1.	Inleiding.....	244
8.2.	Zes kernbevindingen.....	244
8.3.	Basisprincipe: governance volgt maatschappelijke opgave	246
8.4.	Randvoorwaarden over het hele spectrum	249
	Aanbeveling 1: Territoriale afstemming via een getrappt afbakeningsmodel met afwijkingsmechanisme.....	249
	Aanbeveling 2: Inhoudelijke, financiële en juridische ontkooking.....	252
	Aanbeveling 3: Democratische verankering op het niveau van de raad	256
	Aanbeveling 4: De samenwerkingsrol van de provincie	258
8.5.	Inrichting per positie op het spectrum	259
	Aanbeveling 5: Lokale opgaven met ruime lokale autonomie	259
	Aanbeveling 6: Gedeelde opgaven met een vastliggende inhoud (coördinatiearrangement)	260
	Aanbeveling 7: Gedeelde opgaven waarvan de inhoud nog moet ontstaan (cocreatiearrangement).....	262
	Aanbeveling 8: Centrale opgaven met kaderstellende sturing.....	264

Samenvattend overzicht	266
9. Blik op de toekomst	267
Referenties	269
Bijlagen.....	275
Vragenlijst focusgroepen	275
Informed consent	281

1. Inleiding

In Vlaanderen is tussen het lokale en het Vlaamse bestuursniveau geleidelijk een dicht en gelaagd weefsel van tussenliggende structuren ontstaan. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, referentieregio's, vervoerregio's, eerstelijnszones, zorgraden en regionale landschappen behartigen elk een deel van het bovenlokale beleid, doorgaans op een eigen schaal en binnen een eigen werkingsgebied. Deze bovenlokale laag is niet zonder reden gegroeid. Veel hedendaagse beleidsopgaven, van mobiliteit en zorg tot afvalbeheer en ruimtelijke ordening, overstijgen de grenzen en de draagkracht van de individuele gemeente en vragen om samenwerking op een grotere schaal.

Tegelijk wijst onderzoek herhaaldelijk op de keerzijde van deze dynamiek. Overlappende werkingsgebieden, uiteenlopende schaalniveaus en een gebrek aan onderlinge afstemming maken het geheel voor de betrokken actoren moeilijk overzichtelijk. In het Vlaamse beleidsdebat wordt dit verschijnsel doorgaans aangeduid als 'verrommeling'. Dit rapport vertrekt van de vaststelling dat die verrommeling in de eerste plaats veroorzaakt wordt door onvoldoende afgestemde, meerlagige governance. Van daaruit staat in dit onderzoek een dubbele vraag centraal. Ten eerste: zijn de tussenliggende structuren in deze context vandaag nog in staat om de doelstellingen te realiseren waarvoor zij zijn opgericht? En ten tweede: hoe kan de governance van de verschillende bestuursniveaus beter op elkaar worden afgestemd, en welke verdeling van sturingsrollen kan bijdragen aan een coherentere organisatie van het geheel?

Om deze vragen te beantwoorden, hanteert het rapport een theoretisch kader dat is opgebouwd rond het begrip metagovernance, het sturen van netwerken en samenwerkingsverbanden, met de Vlaamse overheid als metagovernor. De werking van de structuren wordt daarbij beoordeeld aan de hand van drie uitkomstdimensies, namelijk maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit en operationele doelmatigheid, terwijl een reeks stimulerende condities, zoals vertrouwen, leiderschap en financiële afhankelijkheid, de mechanismen vormen waarlangs de sturing op die uitkomsten inwerkt.

Het rapport is opgebouwd van probleemstelling en kader naar empirische analyse en beleidsaanbevelingen. **Hoofdstuk 1** introduceert de aanleiding, de onderzoeksvraag en de plaats van tussenliggende structuren in het Vlaamse bestuurlijke landschap. **Hoofdstuk 2** ontwikkelt het theoretische kader. Het brengt begrippen samen zoals bovenlokale samenwerking, maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit, operationele doelmatigheid en metagovernance. Dit hoofdstuk biedt de conceptuele bril waarmee de latere bevindingen worden gelezen. **Hoofdstuk 3** bevat de documentenanalyse. Het hoofdstuk brengt wetenschappelijke rapporten, parlementaire discussies en beleidsdocumenten samen en vergelijkt de Vlaamse situatie met Nederlandse ervaringen. Dit deel is vooral relevant voor lezers die willen begrijpen hoe het Vlaamse debat historisch is gegroeid en welke lessen uit andere bestuurlijke contexten kunnen worden meegenomen. **Hoofdstuk 4** bevat de ruimtelijke screening. Dit hoofdstuk onderzoekt hoe tussenliggende structuren geografisch op elkaar aansluiten, hoe ze zich verhouden tot provincies en referentieregio's, en in welke mate hun werkingsgebieden aansluiten bij functionele verplaatsingspatronen van inwoners. Dit deel vormt de empirische basis voor de discussie over regioconformiteit, schaalkeuze en functionele variatie. **Hoofdstuk 5** bevat de

juridische analyse. Het hoofdstuk toont hoe sterk tussenliggende structuren verschillen in rechtsvorm, deelnemende actoren, toezicht, Vlaamse betrokkenheid en ontstaansdynamiek. **Hoofdstuk 6** bespreekt de resultaten van de focusgroepen. Dit hoofdstuk geeft inzicht in hoe betrokken actoren de maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit, doelmatigheid en governance van tussenliggende structuren ervaren. Het maakt zichtbaar waar samenwerking in de praktijk werkt, waar ze kwetsbaar is, en welke voorwaarden volgens het veld nodig zijn voor een goede werking. **Hoofdstuk 7** bevat de surveyresultaten, en brengt in kaart hoe lokale en provinciale actoren tussenliggende structuren beoordelen op inputlegitimiteit, proceslegitimiteit, outputlegitimiteit, sturing en rol van de overheid. **Hoofdstuk 8**, ten slotte, brengt de conclusies en aanbevelingen samen. Het hoofdstuk vertaalt de empirische bevindingen naar acht beleidsaanbevelingen.

2. Theoretisch kader

2.1. Probleemstelling

In Vlaanderen is tussen het lokale en het Vlaamse bestuursniveau geleidelijk een dicht en gelaagd weefsel van tussenliggende structuren ontstaan. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, referentieregio's, vervoerregio's, eerstelijnszones, zorgraden en regionale landschappen behartigen elk een deel van het bovenlokale beleid, vaak op een eigen schaal en binnen een eigen werkingsgebied. Onderzoek naar deze bovenlokale dynamiek wijst echter herhaaldelijk op de keerzijde ervan: overlappende werkingsgebieden, uiteenlopende schaalniveaus en een gebrek aan onderlinge afstemming, die het geheel voor de betrokken actoren moeilijk overzichtelijk maken (De Rop et al., 2023). Deze proliferatie van structuren, die in het Vlaamse beleidsdebat doorgaans aangeduid als 'verrommeling', vormt het vertrekpunt van deze studie.

De toename van het aantal structuren laat zich niet uitsluitend als ongerichte wildgroei begrijpen, maar kan worden gekaderd binnen de literatuur over multilevel governance. Hooghe en Marks (2003) onderscheiden daarin twee idealtypische vormen. Type I-governance omvat een beperkt aantal algemene, geneste en territoriaal duidelijk afgebakende bestuurslagen. In Vlaanderen zijn dat de gemeenten, de provincies en de Vlaamse en federale overheid. Type II-governance bestaat daarentegen uit een groot aantal taakspecifieke, elkaar overlappende jurisdicties met variabele territoriale geometrieën, die ontstaan om welbepaalde beleidsopgaven op hun functioneel meest geschikte schaal te behartigen (Dias et al., 2022; Hooghe & Marks, 2003). De Vlaamse tussenliggende structuren sluiten grotendeels bij dit Type II-profiel aan. Vanuit dat perspectief is de proliferatie een structureel kenmerk van functionele schaalvorming, i.e. elk beleidsdomein genereert in beginsel zijn eigen samenwerkingsverband op zijn eigen schaal. Doordat deze functionele laag bovendien aan het bestel wordt toegevoegd zonder dat de bestaande territoriale lagen verdwijnen (de provincies blijven bijvoorbeeld in vrijwel elk domein een betrokken actor) lopen Type I- en Type II-arrangementen door elkaar, wat in de literatuur als "fragmegration" wordt aangeduid (Dias et al., 2022).

Voor een centrale overheid die deze structuren wil aansturen, reikt de bestuurskundige literatuur het begrip metagovernance aan. Gjaltema et al. (2020, p. 1760) definiëren metagovernance als "a practice by (mainly) public authorities that entails the coordination of one or more governance modes by using different instruments, methods, and strategies to overcome governance failures". Sørensen en Torfing (2009) onderscheiden daarbinnen vier rollen langs een continuüm van betrokkenheid: netwerkontwerp en netwerkkadering, die op afstand kunnen worden uitgeoefend ('hands-off'), en netwerkmanagement en netwerkparticipatie, die een directere aanwezigheid veronderstellen ('hands-on'). De uitdaging voor de Vlaamse overheid situeert zich echter zelden op het niveau van één afzonderlijk samenwerkingsverband, maar op dat van een volledig veld van structuren. Gjaltema et al. (2020) typeren dit als "meta-governance of multiplicity", namelijk het in onderlinge samenhang sturen van een netwerk van netwerken. Dit vergt wat Jessop (2011) "second-order" metagovernance noemt, i.e. het op elkaar afstemmen van hiërarchische, markt- en netwerkmodi over structuren en domeinen heen. In de praktijk verloopt de Vlaamse aansturing echter overwegend sectoraal en domein per domein. Verschillende rapporten signaleren in dat verband een aanhoudende verkokering aan Vlaamse zijde (Coghe & Derudder, 2021; De Rop et

al., 2023), waardoor de sectorale logica van het centrum de fragmentatie eerder bestendigt dan overstijgt. Dat metagovernance ook in de Vlaamse context een veeleisende opgave is, illustreert de studie van Voets et al. (2015) naar de integrale jeugdhulp, waarin de Vlaamse overheid als metagovernor de juiste mix van rollen moest kiezen en het beoogde samenwerkingsverband niet zonder meer naar verwachting functioneerde.

De aansturing van de tussenliggende structuren gebeurt bovendien niet door één overheid alleen. Gjaltema et al. (2020) beschrijven “multilevel meta-governance” als een configuratie waarin meerdere metagovernors op verschillende bestuursniveaus dezelfde structuur trachten te sturen. Deze configuratie is in de Vlaamse context bijzonder herkenbaar. De Vlaamse overheid stuurt in hoge mate top-down, onder meer via de referentie- en vervoerregio’s, de lokale besturen claimen eigenaarschap van onderuit, onder meer via de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en de provincies blijven als intermediair niveau nauw betrokken in veel van die tussenliggende structuren (waar ze nog bevoegdheden hebben). Wanneer de sturingslogica’s van deze niveaus niet op elkaar zijn afgestemd, komt de tussenliggende structuur in de positie van gemeenschappelijke uitvoerder van uiteenlopende en soms tegenstrijdige verwachtingen. Het is precies deze onafgestemde meerlagigheid die de centrale overheid ervaart als een moeilijkheid om grip te krijgen op het geheel.

Een tweede spanning betreft de democratische legitimiteit van de tussenliggende structuren. Volgens de these van de democratische verankering ontleen governancenetwerken hun legitimiteit mede aan hun verankering bij verkozen mandatarissen (Sørensen & Torfing, 2009). Daugbjerg en Fawcett (2017) onderscheiden, in navolging van Scharpf (1999), daarbij inputlegitimiteit (i.e. de democratische kwaliteit van de besluitvorming, zoals inclusiviteit, verantwoording en transparantie) van outputlegitimiteit (i.e. of de oplossing voor het probleem aansluit bij de noden). Voor de Vlaamse lokale besturen blijkt vooral de inputzijde problematisch. De lokale besturen staan immers veelal op te grote afstand van de tussenliggende structuren om er via hun raden effectief controle op uit te oefenen. In hun analyse van de regionale windmolenvisie in Zuid-West-Vlaanderen stellen Van Parijs en Steyvers (2015) vast dat de Vlaamse regelgeving de rol van lokale verkozenen als democratische bemiddelaar in belangrijke mate beperkt, en dat de Vlaamse overheid in hoge mate zelf de samenstelling en werking van de streekorganen bepaalt. De wijze waarop het centrum de structuren vormgeeft, beïnvloedt zo rechtstreeks de greep van de lokale besturen als democratische principaal.

De verrommeling van de Vlaamse tussenliggende structuren lijkt, derhalve, in de eerste plaats kwestie te zijn van onvoldoende afgestemde, meerlagige metagovernance. Het lijkt erop dat er een overwegend sectorale en first-order aansturing is vanuit Vlaanderen, die niet altijd is gecoördineerd met die van de lokale besturen of met de provincies als bijkomend bestuursniveau, en zonder dat een actor de veldbrede, second-order coördinatie op zich neemt. Hierdoor bevinden de tussenliggende structuren zich tussen verschillende, onderling niet-afgestemde verwachtingen, wat zowel hun maatschappelijke meerwaarde, hun doelmatigheid als hun democratische legitimiteit onder druk kan zetten. De centrale vraag van dit onderzoek is dan ook hoe de governance van de verschillende bestuursniveaus beter op elkaar kan worden afgestemd, en welke verdeling van metagovernancerollen kan bijdragen aan een coherente organisatie van de tussenliggende structuren. Daarbij past de nuance dat een deel van de functionele differentiatie ook doelmatig kan zijn, aangezien de meest geschikte schaal per beleidsopgave kan verschillen.

2.2. Conceptueel kader

De probleemstelling kaderde de verrommeling van de Vlaamse tussenliggende structuren als een vraagstuk van onvoldoende afgestemde, meerlagige sturing, waarbij de structuren tussen uiteenlopende verwachtingen van de Vlaamse overheid, de provincies en de lokale besturen komen te staan. Daaruit vloeit de centrale vraag van dit onderzoek voort: zijn de tussenliggende structuren in deze context vandaag nog in staat om de doelstellingen te realiseren waarvoor zij zijn opgericht? Om die vraag te kunnen beantwoorden, vertrekt dit hoofdstuk in een eerste sectie van de uitkomsten die als maatstaf gelden, i.e. de maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit en operationele doelmatigheid. Een tweede sectie ontwikkelt vervolgens het verklarende kader, dat rond het begrip metagovernance is opgebouwd en waarin de stimulerende condities als verklarende mechanismen zijn opgenomen. In de onderstaande figuur staat een overzicht van het conceptueel model.

Figuur 1: Conceptueel kader



2.2.1. De uitkomsten van bovenlokale samenwerking

Tussenliggende structuren zijn geen doel op zich, maar instrumenten om maatschappelijke opgaven te behartigen die de individuele gemeente overstijgen. Hun waarde moet dan ook worden beoordeeld aan de hand van wat zij voor de samenleving realiseren. Dit onderzoek onderscheidt daarvoor drie uitkomstdimensies, die elk aansluiten bij een afzonderlijke traditie binnen de bestuurskunde en die elk een eigen reden vormen waarom bovenlokale samenwerking wordt nagestreefd. Voor elke dimensie worden hieronder de definitie, de theoretische achtergrond en de relevantie voor de Vlaamse tussenliggende structuren toegelicht. De drie dimensies zijn bovendien niet zonder meer verenigbaar. De spanningen ertussen komen in de tweede sectie aan bod.

a. Maatschappelijke meerwaarde

Onder maatschappelijke meerwaarde wordt de waarde verstaan die een tussenliggende structuur voor de samenleving als geheel tot stand brengt en die de afzonderlijke besturen niet of minder doeltreffend op eigen kracht zouden kunnen voortbrengen. Theoretisch sluit dit begrip aan bij de notie public value (Moore, 1995), die de publieke pendant vormt van de waarde die private organisaties voor hun aandeelhouders creëren, en bij het concept collaborative advantage (Huxham & Vangen, 2005), dat verwijst naar de synergetische meerwaarde die uitsluitend via

samenwerking kan worden bereikt. Beide perspectieven benadrukken dat die meerwaarde niet vanzelfsprekend is, i.e. samenwerking kan ook in collaborative inertia verzanden, en metagovernance kan public value zowel bevorderen als ondermijnen (Ayres, 2019; Doberstein, 2016).

De relevantie van deze dimensie ligt in de aard van de hedendaagse beleidsopgaven. Veel maatschappelijke uitdagingen zijn transversaal en beleidsdomeinoverschrijdend en laten zich niet binnen de grenzen van één gemeente of één sector oplossen. Het Vlaamse onderzoek illustreert dit treffend aan de hand van de regionale windmolenproblematiek, die tegelijk raakt aan milieu, energie, economie en ruimtelijke ordening, een veelheid aan actoren betreft en waarvoor de regio Zuid-West-Vlaanderen een gezamenlijke streekvisie via een bovenlokaal samenwerkingsverband heeft trachten te onderhandelen (Van Parijs & Steyvers, 2015). In dezelfde lijn omschrijven De Rynck et al. (2021a) het stadsregionaal omgevingsbeleid als een clustering van onderling verweven opgaven (i.e. ruimtelijke ordening, wonen, economische infrastructuur, welzijn en zorg, voorzieningen, mobiliteit en milieu) die de kern van de publieke bevoegdheden raken. Naarmate dergelijke opgaven steeds meer een grensoverschrijdend karakter krijgen en een gezamenlijke aanpak vergen (Coghe & Derudder, 2022), wordt de tussenliggende structuur het medium bij uitstek om er meerwaarde rond te creëren. Echter, wanneer de aansturing versnipperd en verkokerd verloopt, rijst de vraag of de beoogde meerwaarde nog wordt gerealiseerd dan wel of de samenwerking vooral coördinatielasten produceert en stimuleert (De Rop et al., 2023).

b. Democratische legitimiteit

Democratische legitimiteit verwijst naar de mate waarin het gezag en de besluiten van een tussenliggende structuur democratisch verantwoord en aanvaard zijn. De literatuur ontleedt dit begrip doorgaans met het onderscheid van Scharpf (1999) tussen inputlegitimiteit (i.e. de responsiviteit ten aanzien van de betrokkenen) en outputlegitimiteit (i.e. de mate waarin doeltreffend in collectieve behoeften wordt voorzien). Schmidt (2013) voegt daar de throughputlegitimiteit aan toe, die de kwaliteit van de processen zelf betreft, zoals transparantie, verantwoording en inclusiviteit. Aanvullend stelt de these van de democratic anchorage dat governancenetwerken hun legitimiteit mede ontleenen aan hun verankering bij verkozen mandatarissen (Sørensen & Torfing, 2009). Bovens (2007) wijst bovendien op het risico van een verantwoordingstekort wanneer bevoegdheden over vele handen verspreid zijn.

Voor de tussenliggende structuren is dit risico van een verminderde democratische kwaliteit zeker niet afwezig. Doordat een intergemeentelijk samenwerkingsverband bevoegdheden in een afzonderlijke structuur onderbrengt, kan het zelfstandiger rond een thema werken zonder op dezelfde wijze verantwoording af te leggen als een gemeente, terwijl de bevolking zich nooit rechtstreeks over de oprichting ervan heeft kunnen uitspreken (Broucker et al., 2015). Het onderzoek naar de vervoerregio's toont aan dat de ambtenaren die aan de regionale overlegtafels zetelen, verantwoording afleggen aan hun schepencollege en niet aan de gemeenteraad, en dat ze vaak niet beschikken over een duidelijk politiek mandaat en moeilijk aansluiting vinden bij het bredere regionale beeld, zonder dat in een systematisch terugkoppelingsmechanisme is voorzien (De Rynck et al., 2021b). In de casus van de regionale windmolenvisie, ten slotte, beschikken de streekorganen niet over een rechtstreekse democratische legitimiteit en beperkt de Vlaamse regelgeving de rol die lokale verkozenen als democratische bemiddelaar kunnen spelen (Van

Parijs & Steyvers, 2015). Deze voorbeelden tonen dat de tussenliggende structuren vooral op de inputzijde kwetsbaar zijn, en dat de onafgestemde meerlagige sturing dat verantwoordingstekort eerder versterkt dan opvangt.

c. Operationele doelmatigheid

Operationele doelmatigheid betreft de mate waarin een tussenliggende structuur haar doelstellingen daadwerkelijk en tegen aanvaardbare kosten verwezenlijkt. Theoretisch sluit deze dimensie aan bij het onderzoek naar de effectiviteit van publieke netwerken, en de zuinige omgang met publieke middelen, dat stevige wortels heeft binnen het New Public Management. Vooral op het gebied van samenwerking is deze outcome belangrijk, aangezien samenwerking kosten teweegbrengt van onderhandeling, afstemming en toezicht, die in een versnipperd institutioneel landschap sterk kunnen oplopen (Feiock, 2013).

De voornaamste reden waarom Vlaamse besturen zich in tussenliggende structuren verenigen, is de noodzaak om capaciteit te bundelen. Veel gemeenten zijn op zich te klein om bepaalde taken kwaliteitsvol op te nemen. Zo stellen Coghe en Derudder (2021) vast dat gemeenten vaak te beperkt zijn om een degelijk sociaal woonbeleid te voeren. Het onderzoek naar de eerstelijnszones in de welzijns- en zorgsector toont dat een te kleine schaal onvoldoende mogelijkheid biedt om de nodige kennis, ervaring en middelen te bundelen, dat sommige problematieken te complex zijn of te gespecialiseerde expertise vergen om lokaal te worden behartigd, en dat een te beperkte schaal zelfs het gelijkheidsbeginsel in de dienstverlening onder druk kan zetten (De Rop et al., 2023). Tegelijk wijst datzelfde onderzoek op een aanhoudende spanning tussen de schaalvergroting die nodig is om een werking te dragen en de nabijheid die men niet wil verliezen (De Rop et al., 2023). De schaalvergroting die bovenlokale samenwerking beoogt, wordt dus vaak verantwoord met een verwachte winst aan doelmatigheid. Zoals hierboven besproken, roept de huidige situatie in Vlaanderen echter de vraag op of overlappende werkingsgebieden en een gebrek aan afstemming die winst niet deels tenietdoen door bijkomende coördinatielasten.

2.2.2. Metagovernance als verklarend kader

De vraag of de tussenliggende structuren de hierboven omschreven uitkomsten realiseren, vergt een verklarend kader. Dit onderzoek plaatst daartoe het begrip metagovernance centraal en vat de stimulerende condities op als de mechanismen waarlangs de sturing op de uitkomsten inwerkt.

a. Van government naar governance naar metagovernance

De overheidssturing is geleidelijk verschoven van een hiërarchisch model (government) naar beleidsvorming in netwerken van wederzijds afhankelijke actoren (governance), en vervolgens naar het sturen van die netwerken zelf (metagovernance), vaak omschreven als de governance of governance (Jessop, 2011). Gjaltema et al. (2020, p. 1760) definiëren metagovernance als “a practice by (mainly) public authorities that entails the coordination of one or more governance modes by using different instruments, methods, and strategies to overcome governance failures”. Jessop (2011) onderscheidt daarbij first-order metagovernance, gericht op één sturingsmodus, van second-order metagovernance, waarin een overheid de verhouding tussen modi balanceert. De Vlaamse overheid treedt daarbij op als metagovernor.

De metagovernance van de tussenliggende structuren laten zich opdelen volgens drie idealtypische sturingsmodi, nl. hiërarchie, markt en netwerk. Steurer (2013) verbindt deze sturingsmodi met governance by, with en without government. Deze modi zijn echter geen elkaar uitsluitende categorieën waarbij elke structuur tot precies één type behoort, maar uitersten op een continuüm. Concrete structuren combineren immers vaak kenmerken van meerdere modi. De sturingsopgave bestaat bijgevolg niet in het kiezen van één modus, maar in het balanceren ervan, wat overeenstemt met de hierboven genoemde second-order metagovernance (Gjaltema et al., 2020).

De Vlaamse context illustreert zowel de drie modi als hun vermenging. De hiërarchische modus is herkenbaar in de van bovenaf door de Vlaamse Regering goedgekeurde indeling in vijftien referentieregio's als afstemmingsniveau, en in de top-down opgerichte vervoerregio's (Coghe & Derudder, 2021). De netwerkmodus blijkt uit verbanden die van onderuit zijn gegroeid op vrijwillig initiatief van de besturen, zoals de afvalintercommunales en de regionale landschappen, en uit de streekvisie die in Zuid-West-Vlaanderen op vrijwillige basis werd onderhandeld (Van Parijs & Steyvers, 2015). De marktgerichte of gesubsidieerde modus, ten slotte, werkt via economische prikkels. Bijvoorbeeld, het oude mobiliteitsconvenant liet gemeenten formeel vrij om in te stappen, maar door de gekoppelde subsidies stapte de facto bijna elke gemeente in, zodat een in oorsprong vrijwillig instrument een sterk top-down karakter kreeg (Voets et al., 2014). De huidige subsidies voor de IGS rond het lokaal woonbeleid zijn hier ook een voorbeeld van. Deze voorbeelden illustreren trouwens dat de modi in de praktijk in elkaar overvloeien en dat de kunst van de metagovernance in het doseren van de mix ligt.

b. Instrumenten en stimulerende condities

Om de modi vorm te geven, beschikt de metagovernor over een repertoire aan instrumenten. Sørensen en Torfing (2009) onderscheiden vier rollen langs een continuüm van betrokkenheid: netwerkontwerp en netwerkkadering, die op afstand kunnen worden uitgeoefend (hands-off), en netwerkmanagement en netwerkparticipatie, die een directere aanwezigheid veronderstellen (hands-on). Ayres (2019) vult dit aan met het onderscheid tussen hard en soft metagovernance, en een terugkerend thema is wanneer de overheid ruimte laat voor zelfregulering dan wel teruggrijpt naar de "shadow of hierarchy". Voets et al. (2015) tonen in hun studie van de integrale jeugdhulp in Vlaanderen aan dat dit een veeleisende opgave is en pleiten voor smart metagovernance, nl. dat de juiste mix van rollen moet gekozen worden op het juiste moment. In de Vlaamse praktijk verloopt de sturing grotendeels hands-off. De Vlaamse overheid ontwerpt en kadert via decreten (e.g. het decreet over het lokaal bestuur en het decreet lokaal sociaal beleid) en via de afbakening van de regio's, en stuurt het gedrag bij door subsidie- en projectoproepen uit te schrijven waarop de bovenlokale verbanden kunnen intekenen (Vanschoenwinkel et al., 2020).

De wijze waarop deze instrumenten worden ingezet, werkt op de uitkomsten in via een reeks stimulerende condities. De literatuur over collaborative governance beschrijft deze condities als collaboration dynamics, i.e. vertrouwen, gedeelde motivatie en belangen, wederzijdse afhankelijkheid, leiderschap, urgentiebesef en het vermogen tot gezamenlijk handelen (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). Kenmerkend voor het hier gehanteerde kader is dat deze condities niet louter als gevolg van de gekozen modus worden opgevat, maar mede door de metagovernance zelf worden geproduceerd. Het Vlaamse onderzoek illustreert beide kanten van die wederkerigheid. Het belang van leiderschap blijkt uit de sterke trekkersfiguren die het succes

van samenwerkingsverbanden mee verklaren, zoals de algemeen directeur die in een samenwerkingsverband achter de schermen als spilfiguur optrad (Vanschoenwinkel et al., 2020), en uit de rol van het burgemeestersoverleg als spil voor de regiovorming (Schraepen et al., 2021). Tegelijk toont de financiële afhankelijkheid hoe een instrument een conditie produceert. Doordat de werking van veel verbanden grotendeels op subsidies steunt, dreigt de samenwerking weg te vallen zodra die financiering verdwijnt (Vanschoenwinkel et al., 2020). De relatie tussen sturing en condities is daardoor wederkerig, en Vlaamse rapporten bevestigen zowel het belang als de fragiliteit van deze condities, onder meer waar verkokering aan Vlaamse zijde de onderlinge afstemming bemoeilijkt (Coghe & Derudder, 2021; De Rop et al., 2023).

c. Meerlagige sturing en spanningen

De aansturing van de tussenliggende structuren gebeurt zelden door één overheid. Gjaltema et al. (2020) beschrijven multilevel meta-governance als een configuratie waarin meerdere metagovernors op verschillende niveaus dezelfde structuur sturen, en meta-governance of multiplicity als het in samenhang sturen van een heel veld van structuren. Beide zijn in de Vlaamse context herkenbaar. De afstemming verloopt niet alleen tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen, maar ook met de provincies, waarvan de rol in het ruimtelijk beleid is verschoven van toezichthouder naar deelnemer (Voets et al., 2014) en die in sommige sectoren een betrokken speler blijven (Coghe & Derudder, 2021, 2022). Aan deze meerlagigheid zijn echter spanningen verbonden. Te intensieve, hands-on sturing kan de zelfregulering en het engagement ondergraven die net nodig zijn voor effectieve samenwerking (Daugbjerg & Fawcett, 2017; Sørensen & Torfing, 2009). Ook tussen de uitkomsten onderling bestaan trade-offs. Provan en Kenis (2008) wijzen bijvoorbeeld op spanningen tussen efficiëntie en inclusiviteit en tussen interne en externe legitimiteit, zodat een hogere inputlegitimiteit ten koste kan gaan van de doelmatigheid. Het kader heeft daardoor een circulair karakter, met terugkoppelingen tussen uitkomsten, condities en sturingskeuzes.

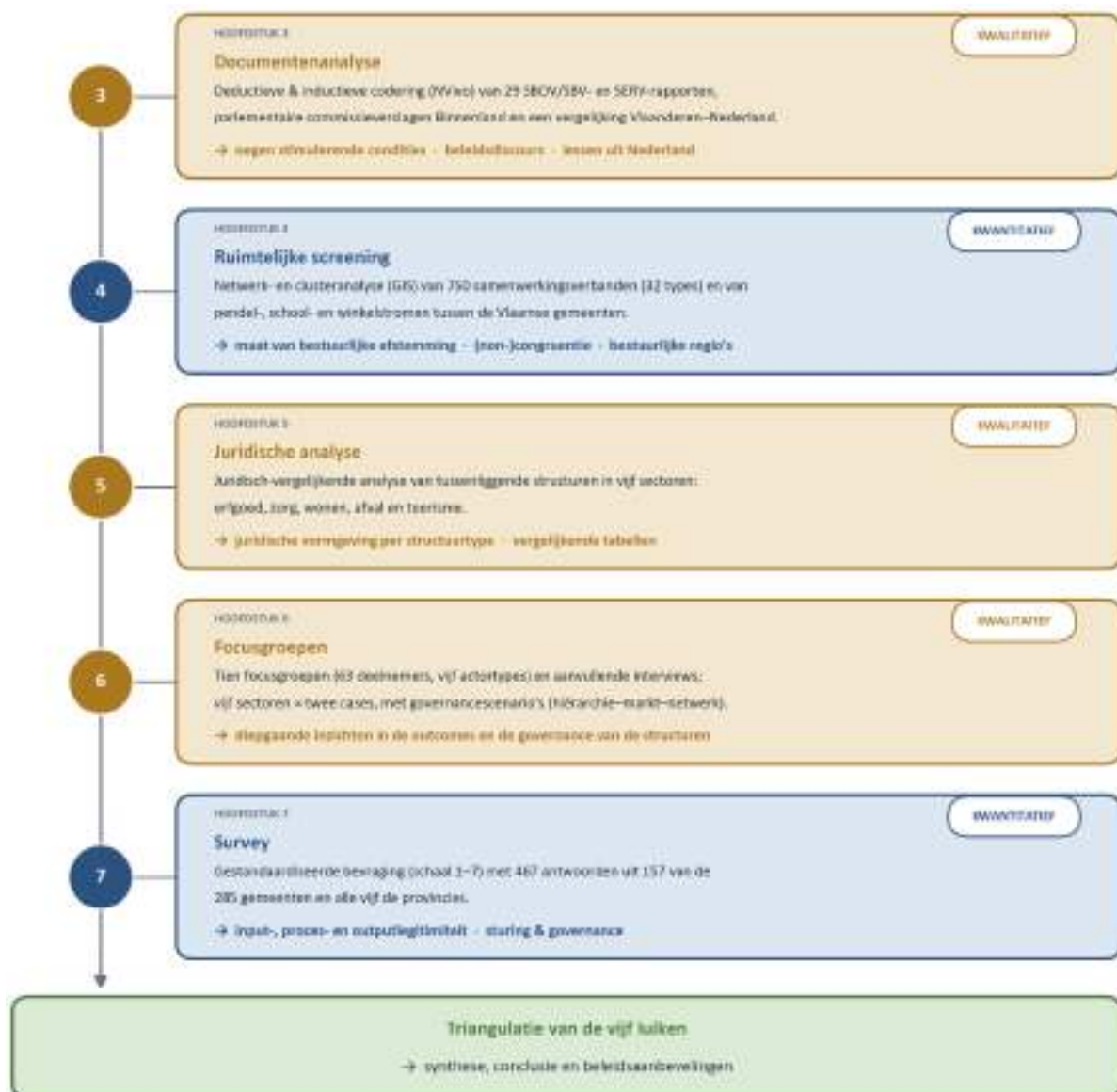
d. De ruimtelijke en schaaldimensie

Ten slotte heeft de organisatie van tussenliggende structuren een uitgesproken ruimtelijke dimensie. Het onderscheid van Hooghe en Marks (2003) tussen Type I-governance (i.e. een beperkt aantal algemene, geneste en territoriaal afgebakende bestuurslagen) en Type II-governance (i.e. een groot aantal taakspecifieke, overlappende jurisdicties met variabele geometrieën) verklaart waarom de werkingsgebieden van de Vlaamse structuren elkaar veelvuldig kruisen en zelden samenvallen (Dias et al., 2022), en het begrip multispatial metagovernance (Fisker et al., 2022) vestigt de aandacht op de wijze waarop sturing zich over verschillende schalen tegelijk afspeelt. De Vlaamse referentieregio's zijn bijvoorbeeld een poging om aan deze versnippering tegemoet te komen door één gedeeld afstemmingsniveau te creëren, maar het onderzoek toont dat dat doel slechts ten dele bereikt is. Over de afbakening bestaat onenigheid, en er is het risico dat ze naast de bestaande verbanden alsnog een nieuw lappendeken doet ontstaan (Coghe & Derudder, 2021, 2022). De non-congruentie is voor sommige sectoren bovendien aantoonbaar. De regionale zorgzones en verschillende eerstelijnszones vallen bijvoorbeeld niet samen met de referentieregio's, en ook ziekenhuisnetwerken volgen een eigen geografie, zodat een enkele regio-afbakening nooit alle beleidsdomeinen tegelijk kan respecteren (De Rop et al., 2023). De mate waarin afbakeningen al dan niet congruent zijn, is daardoor zelf een verklarende factor voor de coördinatielast waarmee de structuren worstelen.

2.3. Structuur empirische vertaling

Het hierboven ontwikkelde kader wordt in de volgende hoofdstukken empirisch vertaald in vijf onderdelen, die elk vanuit een eigen methodologische invalshoek bijdragen aan de beantwoording van de centrale vraag. Hoofdstuk 3 vangt aan met een documentenanalyse, die in drie stappen verloopt: 1) een systematische analyse van de wetenschappelijke rapporten waaruit negen stimulerende condities worden gedestilleerd, 2) een analyse van de parlementaire commissieverslagen en beleidsteksten, en 3) een comparatieve vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland. Dit onderdeel verankert de in het kader benoemde condities en sturingsmodi in het bestaande onderzoek en het beleidsdebat. Hoofdstuk 4 verlegt de aandacht naar de ruimtelijke en schaaldimensie via een ruimtelijke screening, die de mate van bestuurlijke en functionele congruentie tussen de werkingsgebieden in kaart brengt en zo de non-congruentie als verklarende factor voor de coördinatielast operationaliseert. Hoofdstuk 5 verdiept de analyse juridisch en onderzoekt de vormgeving van de tussenliggende structuren in vijf sectoren, namelijk erfgoed, zorg, wonen, afval en toerisme, met aandacht voor de wijze waarop het regelgevende kader de sturingsverhoudingen tussen de bestuursniveaus structureert. Hoofdstuk 6 brengt vervolgens via focusgroepen en aanvullende interviews de ervaringen van de betrokken actoren in beeld, geordend langs de drie uitkomstdimensies, en hoofdstuk 7 toetst die bevindingen breder af in een survey die ingaat op ervaringen, legitimiteit en de rol van de overheid. Hoofdstuk 8 brengt deze lijnen ten slotte samen in een reeks conclusies en beleidsaanbevelingen.

Figuur 2: Overzicht empirische hoofdstukken



3. Documentenanalyse

In de volgende secties stellen we de resultaten van de drie onderdelen van de documentenanalyse voor. Een eerste deel gaat dieper in op de onderzoeksrapporten die hier en daar al werden aangesneden in het conceptueel kader. Een tweede deel gaat in op de bevindingen omtrent de discussies in de parlementaire commissie binnenland uit de vorige en huidige regeerperiode. Een derde deel gaat in op een comparatieve vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen omtrent de inrichting van de tussenliggende structuren.

3.1. Analyse van de wetenschappelijke rapporten

In totaal bekeken we 29 rapporten van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) en het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV), aangevuld met een beperkt aantal SERV-rapporten, over de tussenliggende structuren die het laatste decennium gepubliceerd werden. We gebruiken deductief en inductief coderen via de software NVivo om op een systematische

manier de belangrijkste condities en uitkomsten van de tussenliggende structuren in Vlaanderen te identificeren. Na een grondige analyse van deze rapporten bleken dat er negen condities voor een goede werking van bovenlokale structuren waren die herhaaldelijk aan bod kwamen: vertrouwen, transparantie, financiële afhankelijkheid, eerdere samenwerking, urgentiebesef, bovenlokale mindset, sterk leiderschap, gedeelde belangen en geografische congruentie. Deze condities worden dan ook verder meegenomen in de andere delen van dit rapport.

3.1.1. Vertrouwen

Een eerste belangrijke conditie voor de positieve werking van een tussenliggende structuur is het concept van vertrouwen. Verschillende wetenschappelijke rapporten verwijzen naar vertrouwen als één van de succesfactoren van bovenlokale structuren. In het rapport ‘Gemeentelijke reorganisaties: wat en hoe?’ wordt er bijvoorbeeld als volgt over deze conditie gesproken: “Van in het begin moet er vertrouwen zijn of vertrouwen gecreëerd worden tussen de partners die meewerken aan het samenwerkingsverband. Achterliggende agenda’s kunnen op korte of langere termijn een nefast effect hebben” (Broucker et al., 2016). Uit dit citaat kunnen er al twee belangrijke zaken in verband met vertrouwen bij tussenliggende structuren afgeleid worden. Ten eerste wordt er gewezen op het feit dat vertrouwen in de eerste plaats moet bewerkstelligd worden tussen de actoren die betrokken zijn bij een bepaalde tussenliggende structuur. Deze betrokken actoren zijn zowel van politieke als administratieve aard. Vertrouwen dient er immers te zijn tussen zowel politieke bestuurders als tussen backoffice medewerkers die de tussenliggende structuur achter de schermen draaiende houden. Ten tweede blijkt dat er geen verborgen agenda’s mogen zijn en het individuele belang tijdens het overleg ten alle tijden ondergeschikt moet zijn aan het bovenlokale belang. Idealiter vertrouwen betrokken actoren er dus op dat het bovenlokale belang van de regio waarin samengewerkt wordt, altijd zal primeren op het individuele, lokale belang (Broucker et al., 2016; Coghe & Derudder, 2022; De Rynck et al., 2021b; Vanschoenwinkel et al., 2020).

Vertrouwen kan bewerkstelligd worden door frequent contact en sterke netwerken. Kortweg gezegd zorgt frequent contact voor wederzijds begrip. Dit wederzijds begrip resulteert dan weer in meer vertrouwen. Er is sprake van een wederzijdse connectie tussen vertrouwen en tussenliggende structuren. Vertrouwen bevordert de outcome van tussenliggende structuren. Tussenliggende structuren werken op hun beurt vertrouwen in de hand door het veelvuldige en kwalitatief contact dat hierin plaatsvindt. Een tussenliggende structuur fungeert immers als platform dat structureel overleg mogelijk maakt (De Rynck et al., 2021a; Schraepen et al., 2020). Eventuele bestuurswisselingen bemoeilijken het effect van positief contact op vertrouwen. Dit is bijvoorbeeld bij streekintercommunales af en toe het geval (De Rynck et al., 2021b). Niet alleen veelvuldig contact maar ook duidelijke formele afspraken kunnen vertrouwen bekomen. Dit betekent dat moet worden vastgelegd wat de verwachtingen van alle betrokken partners zijn ten aanzien van elkaar. Zo was er bij het vroegere ISOM, wat nu Neteland is, een vrijblijvend karakter waarbij gemeenten vrij konden kiezen aan welke diensten ze deelnamen. Dit gegeven lag het opbouwen van vertrouwen in de weg. Het was immers niet duidelijk wat de betrokken actoren van elkaar konden verwachten en waar de engagementen van de andere gemeenten lagen (Coghe & Derudder, 2022; Vanschoenwinkel et al., 2020). Voor duidelijke afspraken is er heldere communicatie en transparantie nodig. Op de invloed van transparantie wordt in de volgende sectie verder ingegaan.

Niet alleen voor de werking van tussenliggende structuren is vertrouwen noodzakelijk maar ook voor het afstaan van lokale autonomie aan de tussenstructuren. Lokale besturen geven stevast een stukje van hun autonomie af door bovenlokaal samen te werken. Ten gevolge van zulke bovenlokale samenwerking hebben ze immers de touwtjes niet meer volledig in handen. Ze hebben nog wel zeggenschap maar geen absolute beslissingsmacht. Lokale besturen zijn soms wat weigerachtig om hun autonomie af te staan. Vertrouwen in de werking van een tussenliggende structuur en de actoren die hierbij betrokken zijn kan de drempel hiervoor verlagen. Opvallend is ook dat er persoonlijke verschillen tussen het al dan niet afgeven van autonomie bestaan. Zo komt het voor dat mensen die nog maar pas bij een bovenlokaal samenwerkingsverband zijn betrokken het soms moeilijker vinden autonomie af te geven in vergelijking met mensen die al wat langer betrokken zijn. Zij die nog maar net betrokken zijn missen immers nog de positieve ervaringen met een tussenliggende structuur waar ze zich op kunnen baseren om autonomie af te staan (Vanschoenwinkel et al., 2020).

Samengevat is onderling vertrouwen bij de partners van een tussenliggende structuur dus van uitermate belang omdat deze ervoor zorgt dat betrokken partners van elkaar weten dat ze mogen verwachten dat bepaalde taken worden uitgevoerd, dat het engagement voor de tussenliggende structuur bij iedereen groot is en dat iedereen zich fair en als een goede betrokken partner zal opstellen. Een gebrek aan of geen vertrouwen zorgt dan weer voor een negatieve werking van de tussenliggende structuur. Betrokken actoren weten niet wat ze aan elkaar hebben en kijken enkel naar hun eigen lokaal belang.

3.1.2. Transparantie

Transparantie is een tweede succesfactor voor een positieve werking van tussenliggende structuren. Deze transparantie is zowel intern als extern. Intern vertaalt die transparantie zich naar duidelijkheid over cruciale elementen van de tussenliggende structuur. Zo moet het duidelijk zijn wat de doelstellingen zijn van de structuur, welk type structuur er zal worden opgericht en welke middelen er voor de structuur zullen ingezet worden. Daarnaast moet het voor de betrokken actoren ook duidelijk zijn welke taken er worden opgenomen en welke bevoegdheden de structuur zal krijgen. Een grondig inzicht in deze elementen zorgt voor heldere verwachtingen, wat ook cruciaal bleek voor het opbouwen van vertrouwen. Interne transparantie vindt dus plaats tussen de actoren binnen de tussenliggende structuur zelf. Het is handig te weten voor de betrokken actoren wat de reikwijdte is van de structuur. In de wetenschappelijke rapporten wordt erop gewezen dat wervende en heldere communicatie omtrent de cruciale elementen en visie van de structuur de creatie van die structuur vergemakkelijkt. Heldere besluitvormingsprocedures horen hier ook bij (Broucker et al., 2016; Schraepen et al., 2022b).

Aangezien duidelijke kennis over de tussenliggende structuur de werking ervan bevordert kan gesteld worden dat hoe hoger de interne transparantie is, hoe doeltreffender de tussenliggende structuur zal zijn. Een gebrek aan interne transparantie waarbij de verwachtingen en doelen van een structuur niet duidelijk zijn kan leiden tot grote interne ontevredenheid. Ook onduidelijke visies kunnen voor wrevel zorgen. Er kan dan wel consensus zijn dat een bepaald probleem moet aangepakt worden maar over de manier waarop dit zal gebeuren ontstaat vaak discussie (Broucker et al., 2016). Een belangrijke bedenking die bij interne transparantie moet gemaakt worden heeft te maken met de grootte van tussenliggende structuren: hoe groter de structuur, hoe meer hiërarchisch deze is en hoe minder helder en transparant interne communicatie zal zijn.

In het rapport ‘Thema audit: Opvolging van Verzelfstandigde en Verbonden Entiteiten’ wordt hierom geadviseerd dat communicatie en informatie gecentraliseerd moet worden om versnippering tegen te gaan (Audit Vlaanderen, 2022).

Daarnaast is er sprake van externe transparantie. In dit verband hebben we het over de verantwoording die de tussenliggende structuur aflegt aan de lokale besturen. Al zijn veel lokale besturen betrokken bij een tussenliggende structuur, toch zijn er gevallen waarbij een lokaal bestuur wel binnen het werkingsgebied valt maar niet in bijvoorbeeld de raad van bestuur zetelen. Dan is het van groot belang dat ook die lokale besturen goed op de hoogte gehouden worden. Duidelijke communicatie over wat en hoe er beslist wordt in de structuur zelf is verder ook cruciaal voor de perceptie vanuit de lokale besturen. Informatie over de werking kan immers voor een positief beeld zorgen (Broucker et al., 2016; Schraepen et al., 2024). Een voorbeeld van deze externe transparantie is te vinden bij het burgemeestersoverleg. Zowel de schepencolleges als de gemeenteraden hebben inzage in verslagen van besluiten en besprekingen. Dit wordt gedaan om de transparantie vanuit het burgemeestersoverleg naar de lokale besturen toe hoog te houden (Schraepen et al., 2021). In enkele rapporten wordt geadviseerd aan tussenliggende structuren dat er best wordt afgesproken hoe lokale besturen zullen geïnformeerd worden. Externe transparantie wordt soms ook op een meer informele manier gerealiseerd. Zo kan de directeur van een tussenliggende structuur naar een lokaal bestuur trekken om daar toelichting te geven over de realisaties van de structuur of worden er weekenden georganiseerd waarbij de stand van zaken worden besproken (De Rynck et al., 2021b; Vanschoenwinkel et al., 2020).

We kunnen stellen dat hoe hoger de externe transparantie is, hoe hoger de democratische legitimiteit van de tussenliggende structuur in kwestie zal zijn. Het schepencollege en de gemeenteraad betrekken bij een tussenliggende structuur bevordert immers de democratische legitimiteit. In het algemeen geldt ook dat hoe hoger de transparantie is, hoe hoger de maatschappelijke meerwaarde van de tussenliggende structuur zal zijn. Via heldere informatie over welke resultaten ze boeken en wat er beslist wordt kunnen tussenliggende structuren immers aantonen dat ze de problemen waarvoor ze werden opgericht aan het aanpakken zijn.

3.1.3. Financiële afhankelijkheid

“Voorzie een duidelijke en robuuste financiële omkadering waarbinnen heldere afspraken tussen centrale en lokale overheden tot stand kunnen komen en denk daarbij na over een gepaste vorm van cofinanciering”. Deze aanbeveling komt uit het rapport ‘Vervoerregio’s als regionaal overlegplatform’ (Schraepen et al., 2023, 14). Hieruit blijkt dat de werking van een tussenliggende structuur staat of valt met voldoende financiering. Lokale besturen beschikken echter zelden over genoeg financiële middelen om te investeren in samenwerkingsverbanden. Daarom vallen heel wat tussenliggende structuren terug op subsidies vanuit instanties zoals de Vlaamse overheid en de provincies (Schraepen et al., 2020; Voets et al., 2014). Welzijnszorg Kempen rekende in 2020 bijvoorbeeld voor 61,5% op subsidies voor haar financiering. Hierbij werd er vanuit een medewerker gesteld dat dit eventueel het voortbestaan van de tussenstructuur in gevaar kan brengen als er vanuit lokale overheden geen middelen worden gegeven wanneer de subsidies zouden stopgezet worden (Vanschoenwinkel et al., 2020). Subsidies kunnen ook werken als prikkel om tussenliggende structuren op te richten. Het gevaar van subsidies is wel dat lokale besturen op die manier afhankelijk worden van de hogere overheden. Zo wordt er in de rapporten

geregeld gewezen op het feit dat subsidies een instrument zijn om de keuzes van bovenlokale samenwerking in een bepaalde richting te duwen (Broucker et al., 2016).

Vaak wordt er gevreesd dat als bepaalde subsidies wegvallen de tussenliggende structuren zelf ook noodgedwongen zal moeten stopgezet worden. Er is dan immers een gebrek aan financiële middelen om de samenwerking nog voort te zetten. Het wegvallen van subsidies wil echter niet zeggen dat een tussenliggende structuur de facto ophoudt te bestaan. In sommige gevallen waarbij subsidies van de Vlaamse overheid wegvallen wordt onder andere beroep gedaan op financiële middelen vanuit de provincie. Het is dus belangrijk voor tussenliggende structuren om iets achter de hand te hebben in het geval subsidiëring stopt (Temmerman et al., 2015). Daarom wordt het opzetten van een robuuste financiële omkadering geadviseerd. Het is van belang dat er een lokaal engagement is voor de structuur op lange termijn en dat de tussenliggende structuur ook kan functioneren zonder subsidies (Schraepen et al., 2023). Hierom stellen we dat hoe hoger de financiële afhankelijkheid van subsidies is, hoe lager de doeltreffendheid van een tussenliggende structuur zal zijn. Een hoge graad van financiële afhankelijkheid betekent dat subsidies de voornaamste bron van financiering vormen voor een tussenliggende structuur. Een tussenliggende structuur is erg kwetsbaar als deze te sterk moet terugvallen op subsidies.

3.1.4. Eerdere samenwerking

Een volgende conditie is eerdere samenwerking. Het is namelijk zo dat nieuwe samenwerkingsverbanden veelal voortvloeien uit eerdere samenwerkingsverbanden. In de rapporten komt het begrip ‘padafhankelijkheid’ geregeld aan bod. Dit slaat op de invloed van eerdere beslissingen en acties op huidig beleid. Padafhankelijkheid heeft ook betrekking op de werking van tussenliggende structuren. Als bepaalde gemeenten een positieve ervaring hebben op het vlak van samenwerking met andere gemeenten, zullen die gemeenten geneigd zijn naar de toekomst toe opnieuw samen te gaan werken. Rond sommige eerdere samenwerkingsverbanden ontstaan soms vanzelf ook structuren en netwerken als die samenwerkingsverbanden dermate intens zijn. Uit nauwe relaties vloeit dus geregeld structurele samenwerking voort (De Rop et al., 2023; Schraepen et al., 2020; Schraepen et al., 2022). Door veelvuldig samen te werken in het verleden ontstaat er tevens een gemeenschappelijke geschiedenis en tradities. Die geschiedenis werkt door op de agenda’s van nieuwe tussenliggende structuren en zorgt voor een sterk samenhorighedsgevoel (De Rynck & Janssens, 2024; Van Parijs & Steyvers, 2015). Bepaalde agenda’s bouwen bijvoorbeeld verder op reeds ontwikkelde streekvisies. Dit is onder andere het geval bij de referentieregio Kempen in verband met het versterkt streekbeleid. De agenda hieromtrent bouwt verder op het programma ‘Versterkt Streekbeleid Kempen’ (Schraepen et al., 2022). Gerelateerd hieraan is de bevinding dat tussenliggende structuren gemakkelijker werken als hun schaal samenvalt met de schaal van vroegere samenwerkingsverbanden (Schraepen et al., 2020; Schraepen et al., 2024).

Sommige samenwerkingsverbanden worden uitgebreid met bepaalde taken. Dit wordt vaak gedaan omwille van praktische redenen. Een samenwerkingsverband uitbreiden in plaats van een nieuw verband oprichten voorkomt onnodige kosten, versnippering en complexiteit van het bovenlokale landschap (Broucker et al., 2016). Zulke overwegingen liggen soms ook aan de basis van fusies. Als er al jaren samenwerking is tussen lokale besturen wordt er gepleit om die samenwerking te structureren, wat soms tot fusering leidt. Het valt ook voor dat kleine samenwerkingsverbanden een aantal zaken gezamenlijk gaan aanpakken en zich organiseren in

één groot samenwerkingsverband. Daarnaast hoort professionalisering bij de invloed van eerdere samenwerking. Informele contacten worden omgevormd naar formele contacten door middel van een tussenliggende structuur. Zulke informele contacten houden zich met projectmatige taken bezig en beslissen zo om minder projectafhankelijk en structureler te worden (De Rynck et al., 2021a).

Bestudeerde rapporten berichten verder over de invloed van eerdere samenwerking als een tweesnijdend zwaard: positieve ervaringen helpen om een vertrouwensband op te bouwen en nieuwe samenwerkingen te stimuleren maar negatieve ervaringen kunnen lang blijven doorwerken en een drempel vormen voor nieuwe samenwerkingen. Stel dat twee gemeenten die in het verleden conflicten tijdens de samenwerking hebben gehad en nu plots in een bepaalde tussenliggende structuur moeten samenwerken, dan zal die samenwerking moeizaam verlopen en zal het veel inspanningen kosten om een betere vertrouwensband op te bouwen (Coghe & Derudder, 2021). Daarom kan er gesteld worden dat hoe positiever eerdere samenwerking was tussen de betrokken actoren, hoe doeltreffender de tussenliggende structuur zal zijn. Positieve eerdere samenwerking heeft verder ook invloed op vertrouwen. Als er in het verleden positieve samenwerking was werd er immers vertrouwen opgebouwd om ook naar de toekomst toe samen te werken (De Rynck et al., 2021b).

3.1.5. Urgentiebesef

Voor het slagen van tussenliggende structuren is er een urgentiebesef nodig bij de betrokken actoren. Met andere woorden moet men het erover eens zijn dat er een probleem is en dat een structuur nodig is om dit op te lossen. Urgentiebesef zorgt dus voor het nodige draagvlak voor een tussenliggende structuur. Zo kan het zijn dat lokale besturen beslissen om samen te werken om bepaalde dienstverlening aan te bieden die gemeentegrenzen overstijgt. Een voorbeeld hiervan zijn de afvalintercommunales die de inzameling van huishoudelijk afval en de recyclageparken beheren. Daarnaast kan het ook zijn dat er bepaalde intergemeentelijke problemen en externe uitdagingen aangepakt moeten worden over institutionele grenzen heen. Dan leeft er het idee dat de huidige situatie tekortschiet om een bepaald, soms toekomstig, probleem aan te pakken. Dit is onder andere het geval bij de mobiliteitsproblematiek. Files stoppen niet aan de gemeentegrenzen waardoor een gezamenlijke aanpak van lokale besturen als het meest optimaal wordt beschouwd. Een andere reden waarom men vanuit een urgentiebesef een tussenliggende structuur opricht is om voor een nauwere samenwerking overheen beleidsdomeinen te zorgen (Broucker et al., 2016; De Rop, 2023; Schraepen et al., 2020; Schraepen et al., 2022b).

Een belangrijke bedenking is dat er dan wel urgentiebesef kan zijn bij bepaalde actoren maar dat dit besef niet bij elke betrokken actor aanwezig is. De ene actor ziet namelijk al sneller dan de andere waar de meerwaarde van een tussenliggende structuur ligt. Het is daarom van belang dat grondig wordt onderzocht welke andere actoren met hetzelfde probleem te kampen hebben alsook op welke specifieke noden de structuur zal inzetten. Op die manier kan er vlot een coalitie gevonden worden die achter de oprichting van de tussenliggende structuur staat. Hierbij spelen lokale besturen de belangrijkste rol. Lokale besturen hebben immers het beste zicht op welke problemen en noden er zijn. Ook is het zo dat hoe zichtbaarder een probleem is, hoe sneller men zal vinden dat dat probleem moet opgelost worden. Gelinkt hieraan staat te lezen in de rapporten dat het aangewezen is af te wegen of de verwachte resultaten de risico's en kosten van een tussenliggende structuur overstijgen (De Rynck et al., 2021b; De Rynck & Janssens, 2024).

Tenslotte hebben lokale besturen, zoals eerder aangehaald, niet altijd voldoende financiële middelen om beleid te voeren. Hierom bundelen sommige gemeenten de krachten om een beleidsprobleem aan te pakken. Sommige wetenschappelijke rapporten duiden ook op het feit dat ambtenaren en politici op dezelfde golflengte moeten zitten over de noodzaak tot samenwerken. Het volstaat niet dat enkel politici vinden dat er moet samengewerkt worden. Vaak zijn het immers de ambtenaren die het uitvoerende werk van de tussenliggende structuur voor zich nemen. Kortom, de meerwaarde van de tussenliggende structuur moet duidelijk zijn alvorens deze wordt opgericht. Daarom kunnen we stellen dat hoe hoger het urgentiebesef is, hoe hoger de maatschappelijke meerwaarde van een tussenliggende structuur zal zijn. Als er een grote noodzaak is om een structuur op te richten zal de meerwaarde van een structuur logischerwijs volgen (Coghe & Derudder, 2022; Vanschoenwinkel et al., 2020).

3.1.6. Bovenlokale mindset

De conditie bovenlokale mindset hangt wat samen met urgentiebesef, zij het dat bovenlokale mindset wat structureler is. Kortweg gezegd is dit de neiging en reflex om bovenlokaal te denken. Bij een te sterke lokale reflex staan gemeenten er niet bij stil om samen te werken met andere gemeenten om een probleem aan te pakken. Ontbreekt een bovenlokale mindset ontbreekt dus ook de neiging om een tussenstructuur op te richten. Uit de rapporten blijkt dat veel gemeenten nogal geneigd zijn terug te plooiën op hun eigen bestuur en lokale belangen. “Lokale actoren zijn in de eerste instantie gericht op lokale problematieken en denken slechts in beperkte mate regionaal”, zo stellen de auteurs van het rapport ‘De streekintercommunales en stadsregionale beleidsvoering in Vlaanderen’ (Schraepen et al., 2020). Op het vlak van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening willen gemeenten nog heel hard hun eigen beleid voeren en hebben lokale belangen vaak de bovenhand. Een oorzaak hiervan zou zijn dat lokale besturen vrezen dat ze inkomsten mislopen door beslissingen die op het bovenlokale niveau worden genomen. Ook onenigheid over het al dan niet oprichten van een tussenliggende structuur werkt belemmerend. Sommige gemeenten zijn immers voor een bovenlokaal kader terwijl andere besturen ruimtelijke ordening dan weer op het niveau van de eigen gemeente willen houden. Voorts is het zo dat lokale besturen voor sommige issues al een eigen regeling hebben en geen nood hebben aan een nieuwe tussenliggende structuur (Coghe & Derudder, 2021; Schraepen et al., 2020a; Schraepen, De Rynck, Voets et al. 2020).

Niet bij alle gemeenten is er echter een gebrek aan bovenlokale mindset. De mate van bovenlokaal denken hangt grotendeels af van de grootte van lokale besturen. Kleine gemeenten hebben zo een grotere neiging op het lokale terug te vallen dan gemeenten met een grotere schaal. Sommige gemeenten vragen dus wel naar een bovenlokaal kader, onder andere vanuit de provincie. Van belang is dan wel, zo is onder andere het geval bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, dat partners de pet opzetten van actief betrokken lid in plaats van de pet van gemeentevertegenwoordiger. Betrokken partners moeten dus het lokale denken kunnen overstijgen. Zo moeten burgemeesters in een tussenliggende structuur beslissingen nemen met de regio indachtig. Het opzetten van bovenlokale samenwerkingsverbanden vanuit een bovenlokale mindset werkt zelf nog een hogere graad van zulke mindset in de hand. De synergie van kennis, competenties en netwerken die gecreëerd wordt door nieuwe tussenliggende structuren werken als stimulans voor een regionale reflex. Hierdoor ontstaat er meer ruimte om bovenlokaal te denken. Teruggekoppeld met de conditie urgentiebesef stellen we tenslotte dat de

bovenlokale mindset bij lokale besturen aangewakkerd wordt als er een gedeeld besef is dat men een probleem bovenlokaal moet aanpakken (De Rynck et al., 2021b; Schraepen et al., 2023; Vanschoenwinkel et al., 2020).

Vanuit de Vlaamse overheid zelf blijkt er een historisch gegroeide vorm van centralistisch denken dat doorwerkt tot op de dag van vandaag. Dit denken zorgt voor een gebrek aan bovenlokale mindset op Vlaams niveau, zo blijkt uit een quote uit het rapport ‘Regio’s als leidraad voor ambtelijke (re)organisatie?’: “Het inzetten op een regierol is wel een serieuze omslag in het denken binnen het departement, tot hiertoe dachten we vooral maatregelen uit die dan door anderen uitgevoerd moesten worden, meestal vanuit onze eigen administratie Dit heeft toch wel voor een serieuze ‘mindswitch’ gezorgd, dit zorgt er zelfs soms nog voor. Ik heb nog vaak discussies met collega’s die gewend zijn om als dossierbeheerder te werken. Zij zeggen: dit is een maatregel en nu moet het decentrale niveau een actieplan maken en na zoveel tijd een rapport” (Schraepen et al., 2022a). Vanuit de Vlaamse overheid werd er in het verleden, en vandaag de dag soms nog, erg top-down gedacht als het gaat over de tussenliggende structuren. Er heerst een zekere neiging bij de Vlaamse overheid om bovenlokale samenwerkingsverbanden strikt te regelen en maatregelen en regels op te leggen die dan moeten uitgevoerd worden door de structuren. Op het Vlaams niveau is er dus nood aan een bovenlokale reflex waarbij tussenliggende structuren vrijer gelaten worden in het aanpakken van uitdagingen, in plaats van dat de Vlaamse overheid deze rol op zich neemt (De Rynck & Janssens, 2024; Schraepen et al., 2022a).

3.1.7. Sterk bovenlokaal leiderschap

“De drijvende krachten achter samenwerking zijn individuen die initiatief nemen” (Coghe & Derudder, 2022). Deze quote uit het rapport ‘Regionale samenwerking verankeren: Inzet en (her)verdeling van hulpmiddelen, toegepast op beleidsdomein Ruimtelijke Ordening’ vat de essentie van de volgende conditie voor de outcome van tussenliggende structuren, sterk bovenlokaal leiderschap, goed samen. Voor een goede werking van een tussenliggende structuur moet er iemand zijn die de trekkersrol op zich neemt en die het overleg en besluitvormingsprocessen in goede banen leidt. Belangrijk hierbij is dat het bovenlokaal leiderschap betreft, dus geen leiderschap dat zich afspeelt op het lokaal niveau. Het leiderschap wordt met andere woorden geacht uitsluitend te handelen in functie van de bovenlokale belangen (Coghe & Derudder, 2022). Doorheen de rapporten komen er verschillende kwaliteiten aan bod waar sterke bovenlokale leiders mee geassocieerd worden. Om te beginnen beschikt een sterke leider over kennis van zaken en expertise. Een leider denkt op de lange termijn om een duidelijke visie te ontwikkelen. Deze visie draagt hij uit met de nodige autoriteit waarmee hij ook beslissingen kan doordrukken. Gelinkt aan die autoriteit is de hiërarchische en formele macht waar een leider over moet beschikken. Zulke macht geeft leiders legitimiteit. Belangrijk hierbij is dat een leider met formele macht beschikt over genoeg draagvlak. Zonder draagvlak wordt een tussenliggende structuur te zeer als top-down gepercipieerd. Ook beschikt een leider over communicatievaardigheden om zowel zijn boodschap wervend en geloofwaardig over te brengen als de betrokken partners binnen de tussenliggende structuur te motiveren. Tenslotte functioneert een leider als bemiddelaar die overeenstemming tussen lokale besturen tracht te bereiken (Broucker, 2016; Temmerman et al., 2015a; Van Parijs & Steyvers, 2015; Vanschoenwinkel et al., 2020).

Het leiderschap van een tussenliggende structuur is zowel politiek als ambtelijk. Het politiek leiderschap bepaalt en verkoopt de visie en de strategie binnen een samenwerkingsverband en het ambtelijk leiderschap draagt die visie en geeft deze mee vorm. In verband met ambtelijk leiderschap wordt er soms verwezen naar een ‘champion agent’. Dit is een topambtenaar die de visie draagt. Gezien de wisselwerking tussen politiek en ambtelijk leiderschap is onderling vertrouwen en begrip dus zeer belangrijk. Soms toetsen beiden ook informeel af om met één stem te kunnen spreken. Politieke leiders hebben doorgaans eenzelfde profiel. Het gaat meestal over politici die al lange tijd actief zijn in de politiek (Broucker, 2016). Ook de grootte van het lokaal bestuur van een politicus speelt een rol. Binnen het burgemeestersoverleg neemt de burgemeester van een grote stad bijvoorbeeld vaak de leiding op zich. Een groot lokaal bestuur dat een tussenliggende structuur trekt kan wel op weerstand stuiten van de kleinere gemeenten die vinden dat ze gedomineerd worden door dat groter lokaal bestuur. De trekkende rol overlaten aan de grootste gemeente ligt dus soms erg gevoelig (De Rynck & Janssens, 2024; Schraepen et al., 2021).

We kunnen stellen dat hoe sterker het leiderschap, hoe doeltreffender de tussenliggende structuur zal zijn. Een sterke leider is immers cruciaal om de visie van een tussenliggende structuur te trekken. Binnen het ISOM wordt er voor het succes van de werking bijvoorbeeld gewezen naar de sterke trekkersfiguren. Die figuren zoeken naar overeenstemming tussen de lokale besturen wat betreft prioriteiten en visies. Uit de rapporten blijkt echter dat politiek leiderschap slechts beperkt aanwezig is. Hier worden verschillende redenen voor gegeven. Om te beginnen is er, vanuit het perspectief van de politicus, nauwelijks politieke winst te boeken als die zich richt op regionale belangen. Een politicus zal sneller stemmen verwerven door lokale belangen te verdedigen. Er zijn ook geen rechtstreekse verkiezingen voor het bovenlokale niveau. Daarnaast is het zo dat gemeenten terugplooiën op zichzelf en de aandacht voor het streekniveau is afgezwakt door de mediatisering van het Vlaamse en federale niveau (De Rop, 2023; De Rynck et al., 2021b; Schraepen, De Rynck, Voets et al., 2020). Niet alleen actoren binnen de tussenliggende structuren zelf, maar ook de Vlaamse overheid neemt de trekkende rol soms op zich. Dit gebeurt voornamelijk in situaties waar weinig sprake is van bovenlokale samenwerking. Hier is sterk bovenlokaal leiderschap afwezig. Dit is bijvoorbeeld het geval in sommige vervoerregio's. Vervoerregio's die geen bovenlokaal leiderschap hebben worden gestuurd door een Vlaamse covoorzitter. We merken voorts op dat verschillen in leiderschap tussen tussenliggende structuren samenwerking tussen deze structuren bemoeilijkt (De Rynck et al., 2021a; Schraepen et al., 2023).

3.1.8. Gedeelde belangen

Een achtste conditie voor positieve outcome van tussenliggende structuren is de invloed van gedeelde belangen. Door de lokale besturen in een tussenliggende structuur moet er in dezelfde richting gedacht worden. Hierbij zijn veel rapporten het erover eens dat er met één stem gesproken wordt. Dit wordt gedaan door een gemeenschappelijke visie op te stellen waarin de belangen duidelijk worden die alle deelnemers van het samenwerkingsverband bindt. In die visie zitten niet alleen de gedeelde belangen maar ook de doelstellingen die gezamenlijk worden vastgelegd (Schraepen et al., 2022b, 2023; Schraepen, De Rynck, Voets et al., 2020; Temmerman et al., 2015a; Vanschoenwinkel et al., 2020).

In enkele rapporten komt ook aan bod dat politiek-ideologische congruentie in verband kan worden gebracht met de gedeelde belangen die van een tussenliggende structuur een succes maken. Zo is het gemakkelijker intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op te stellen met gemeenten waarbij er een gelijkaardige politiek-ideologische bestuursploeg is. Dit bleek indertijd al uit de fusies waarbij politiek-ideologisch gelijkende gemeenten eerder met elkaar fuseerden dan met andere gemeenten (Temmerman et al., 2018b).

Daarnaast is het wel zo dat er sprake is van een interlokale concurrentie, die kan interfereren met de gedeelde belangen. Dit is vooral het geval bij ruimtelijke ordening: gemeenten halen belangrijke inkomsten uit ruimtelijke projecten op hun grondgebied en komen als vanzelf in een soort competitie-model terecht wat samenwerking bemoeilijkt (Coghe & Derudder, 2022; De Rynck & Janssens, 2024; Temmerman et al., 2018a). We kunnen dus stellen dat gedeelde belangen zorgen voor een hogere doeltreffendheid van de tussenliggende structuur, aangezien actoren met gedeelde belangen sneller geneigd zijn samen te werken.

3.1.9. Geografische congruentie

De laatste conditie die tot het succes van tussenliggende structuren leidt is geografische congruentie. Geografische congruentie is de mate waarin het werkingsgebied of de schaal van een bepaalde tussenliggende structuur samenvalt met die van een andere tussenliggende structuur. Te weinig geografische congruentie betekent dat er veel samenwerkingsverbanden met wisselende partners bestaan. Dit heeft als gevolg dat een tussenliggende structuur mogelijks aan efficiëntie zal moeten inboeten en dat de afstemming met andere tussenliggende structuren minder vanzelfsprekend zal worden. Het wordt immers moeilijk te schakelen tussen verschillende tussenliggende structuren als de actorconstellatie per structuur varieert. Een treffend voorbeeld hiervan is te vinden in de verhouding tussen het burgemeestersoverleg en intercommunales enerzijds en de vervoerregio enerzijds. Als de schaal van een vervoerregio samenvalt met het werkingsgebied van een burgemeestersoverleg of streekintercommunale vergemakkelijkt dit samenwerking en overleg binnen de regio. Partners die voor de afbakening van de vervoerregio's reeds samenwerkten vinden elkaar namelijk terug op het niveau van de vervoerregio. Omgekeerd zien we dat als de actorconstellatie van een vervoerregioraad verschilt met de constellatie van een burgemeestersoverleg of intercommunale dit een negatief effect heeft op de slagkracht van de regio. Zoals we reeds zagen wordt samenwerken dan juist complexer. We kunnen de geografische congruentie van vervoerregio's ook projecteren op de provinciale grensafbakeningen. In Limburg valt de schaal van de vervoerregio volledig samen met het werkingsgebied van de provincie. Hier is een goede samenwerking en coördinatie te merken. Vallen vervoerregio en provincie niet samen, zoals het geval is bij de overige Vlaamse provincies, is er een gebrek aan goede coördinatie (De Rynck & Janssens, 2024; De Rynck et al. 2021a).

Vaak wordt er vanuit de rapporten gewezen naar de rol die de Vlaamse overheid speelt in verband met geografische congruentie. Het is dan ook de Vlaamse overheid die niet alleen de vervoerregio's maar ook de referentieregio's heeft afgebakend. Nieuwe samenwerkingsverbanden moeten samenvallen met deze regio's en oude samenwerkingsverbanden dienen hieraan geconfirméerd te worden. Zowel lokale besturen als de Vlaamse overheid moeten zich dus aan deze afbakening houden. Uit de rapporten blijkt er echter wel een kritische noot te bestaan bij de referentieregio's. Vanuit actoren betrokken bij tussenliggende structuren wordt er immers aangegeven dat de afbakening van de regio's vaak de bestuurlijke realiteit van de tussenliggende

structuren niet correct weerspiegelt. Daarnaast leeft er ook het idee dat er een mismatch is tussen de schaal van sommige referentieregio's en de thematische focus van middenveldorganisaties. Dit zou als gevolg hebben dat structuren binnen een regio niet altijd op de expertise van de juiste sociale partners kunnen rekenen. Gezien het feit dat referentieregio's niet meteen tot betere afstemming of een geïntegreerde visie leiden wordt er geadviseerd in een van de rapporten de regio's eerder als een onderhandelingsplatform te zien dan als een strikte afbakening waarbinnen bovenlokaal samengewerkt dient te worden (Coghe & Derudder, 2021; Schraepen et al., 2022).

Het concept van geografische congruentie komt ook terug bij de verplichte eerstelijnszones die de Vlaamse overheid heeft afgebakend. Ook deze afbakening wordt soms met een kritische blik bekeken. De regio's die gebruikt worden voor bepaalde projecten komen niet altijd perfect overeen met een bepaalde eerstelijnszone. Of een eerstelijnszone dus relevant is hangt af van project tot project. Daarnaast vallen verschillende eerstelijnszones niet samen met referentieregio's, met een bemoeilijkte coördinatie tot gevolg. Op het breder vlak van lokaal sociaal beleid bestaan, naast eerstelijnszones, verscheidene structuren die telkens een andere afbakening hebben. Dit kluwen aan structuren staat afstemming en coördinatie in de weg. Het negatieve effect hiervan dient wel genuanceerd te worden. De rapporten geven aan dat er bij goede samenwerking tussen de vele structuren wel een meerwaarde kan bestaan. Sommige actoren geven zelfs aan dat het complexe landschap van tussenliggende structuren niet per definitie negatief hoeft te zijn zolang nieuwe samenwerkingsverbanden maar worden geënt op bestaande structuren (Schraepen et al., 2020; Vanschoenwinkel et al., 2020).

Samengevat kunnen we dus concluderen dat hoe meer geografische congruentie er is, hoe positiever de werking van een tussenliggende structuur zal zijn. Meer congruentie betekent immers meer efficiëntie en minder complexe coördinatie.

3.2. Analyse van de commissieverslagen en beleidsteksten

In deze sectie gaan we uitgebreid in op de informatie die we vonden in de commissieverslagen van de commissie binnenland, en de overige beleidsteksten. We bekeken 38 verslagen van parlementaire vragen om uitleg, conceptnota's, debatten, etc. uit de commissie binnenland van de vorige en huidige regeerperiode (tot mei 2026). Verslagen uit andere beleidscommissies werden niet meegenomen, waardoor niet alle beleidsdomeinspecifieke debatten werden meegenomen. Toekomstig onderzoek kan dit verder uitbreiden naar een bredere selectie van commissies. We staan eerst stil bij de belangrijkste uitgangspunten van de parlementaire discussies die in de commissie binnenland gevoerd werden tijdens de vorige en de huidige regeerperiode. Op die manier komen we te weten welke debatten leven bij de beleidsmakers. In een tweede onderdeel gaan we dieper in op de link tussen de door de wetenschappelijke rapporten naar voren geschoven condities voor performante tussenliggende structuren en wat hierover gezegd wordt in de parlementaire discussies en documenten.

3.2.1. Uitgangspunten parlementaire discussies tussenliggende structuren

a. De sturing van de regiovorming

Een terugkerend discussiepunt betreft de vraag of de regiovorming daadwerkelijk van onderuit tot stand komt, zoals het regeerakkoord vooropstelde, dan wel van bovenaf wordt vormgegeven. In de gedachtewisseling over de stand van zaken van 9 maart 2021 stelde Kurt De Loor (sp-a) vast dat veel lokale besturen het traject als top-down ervaren, ondanks de aangekondigde bottom-upbenadering (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 701/1). Bij de bespreking van het ontwerp van Regiodecreet op 22 november 2022 merkte Yves Buysse (Vlaams Belang) op dat het proces “gestart is met een ontwerp van bovenaf” (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3). Voormalig minister Bart Somers (Open Vld) en leden van de meerderheid, onder wie Bart Tommelein (Open Vld), wezen die lezing af en verwezen naar regio’s die organisch zijn gegroeid, met de burgemeesters als betrokken partij. Het verschil van inzicht betreft dus niet het doel, maar de mate van lokale gedragenheid.

In het Regiodecreet kreeg deze sturingsvraag een concrete vertaling. Het Vlaamse Gewest werd ingedeeld in vijftien referentieregio’s waartoe elke gemeente behoort, en de samenwerkingsverbanden moeten hun werkingsgebied daarop afstemmen volgens een “pas toe of leg uit”-principe. Een gemotiveerde afwijking blijft daarin mogelijk, maar wordt aangevraagd door het samenwerkingsverband en niet door een individuele gemeente (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3, 22 november 2022). Kurt De Loor (Vooruit) bekritiseerde daarbij het ontbreken van een procedure waarmee een afzonderlijke gemeente van referentieregio kan veranderen en verwees naar gemeenten die in een andere regio belandden dan zij wensten. Voormalig minister Somers antwoordde dat een dergelijke wijziging, net als bij de provinciegrenzen, een uitzondering is die aan de decreetgever toekomt. De afstemming verloopt daarbij getrapt: lokale besturen die zelf het initiatief nemen, schikken zich uiterlijk tegen eind 2028, de samenwerkingsverbanden tegen eind 2030 en de afvalintercommunales tegen eind 2036, terwijl Vlaanderen zijn eigen sectorale afbakeningen sneller wil realiseren.

b. De aard van de referentieregio en de democratische legitimiteit

Een tweede discussiepunt gaat over de aard van de referentieregio. De regering omschreef de regio’s consequent als een samenwerkingsniveau en niet als een nieuwe bestuurslaag. Er komen geen rechtstreekse verkiezingen en de burgemeesters nemen een centrale rol op (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3, vergadering van 22 november 2022). Verschillende leden plaatsten daar kanttekeningen bij. Staf Aerts (Groen) verwees naar de vervoerregioraden, die volgens hem de transparantie in de gemeenteraden niet hadden verhoogd, en betwijfelde of het voorgestelde model meer democratische controle zou opleveren. Kurt De Loor (Vooruit) vreesde dat een bijkomend overlegorgaan zou ontstaan met beperkte democratische controle. Voormalig minister Somers erkende dat de lokale democratie weinig greep heeft op de bestaande structuren en presenteerde de regiovorming als een corrigerende beweging, maar gaf in de gedachtewisseling van 13 oktober 2020 toe dat de wens naar meer controle en de afwijzing van een nieuwe bestuurslaag een spanning inhouden (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 517/1).

Voormalig minister Somers verbond deze kanttekeningen tevens aan een structureel gegeven, nl. dat elke organisatie die via een getrapt systeem en niet via rechtstreekse verkiezingen wordt

aangestuurd (zoals de bestaande intercommunales en de vervoerregioraden) een spanningsveld meebrengt op het vlak van controle. Een nieuwe, rechtstreeks verkozen bestuurslaag wees hij echter af, omdat die het aantal bestuurslagen zou vergroten. Als tegengewicht voorziet het Regiodecreet twee bijkomende instrumenten: de regiowerking komt minstens tweemaal per jaar op de agenda van de gemeenteraad en maandelijks in het college van burgemeester en schepenen, waarbij de concrete invulling aan de lokale autonomie wordt overgelaten (Parl.St. VI.Parl. 2022-23, nr. 1446/3, 22 november 2022). Bart Tommelein (Open Vld) wees er daarbij op dat veel mandatarissen nauwelijks weten in welke samenwerkingsverbanden hun gemeente actief is, laat staan welke beslissingen daar worden genomen, wat de behoefte aan transparantie onderstreept.

c. Democratische controle op de intergemeentelijke samenwerking

Over de noodzaak om de controle op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te versterken bestond brede overeenstemming. De voorgestelde instrumenten liepen echter uiteen. De conceptnota van Brecht Warnez en collega's (CD&V) over de controle op de samenwerkingsverbanden, besproken op 10 mei 2022, bepleitte onder meer een automatische bezorging van verslagen en agenda's aan de raadsleden, een schriftelijk vraagrecht en een openbaar register van alle verbanden naar Nederlands model (Parl.St. VI.Parl. 2021-22, nr. 1195/2). Vlaams Belang diende bij het Regiodecreet amendementen in voor een ruimer inzage- en vraagrecht van de raadsleden, die niet werden aangenomen (Parl.St. VI.Parl. 2022-23, nr. 1446/3, 22 november 2022). De meerderheid achtte een halfjaarlijkse agendering in de gemeenteraad voldoende en beriep zich op de lokale autonomie. De discussie betrof dus niet het doel, maar de gepaste mate van decretale verplichting.

De gedachtewisseling van 25 april 2023 over de versterking van de gemeenteraad verdiepte deze discussie met academische inbreng (Parl.St. VI.Parl. 2021-22, nr. 1289/3). Onderzoekers wezen op de grote afstand tussen het raadslid en het samenwerkingsverband en op de informatieachterstand die daaruit volgt. Een terugkerend aandachtspunt was dat het Regiodecreet het goedkeuringstoezicht afschaft, wat de vraag opriep naar een compenserende vorm van controle. In dat verband werd verwezen naar de aanbevelingen uit het onderzoek naar Publifin. Tom Ongena (Open Vld) verbond de discussie aan de schaal van de gemeenten en stelde dat een verregaande versterking naar Nederlands voorbeeld een opschaling veronderstelt. Onder de huidige legislatuur wordt de versterking van de democratische controle uitdrukkelijk gekoppeld aan de verdere afbouw van het goedkeuringstoezicht en aan een structurele verankering van integriteit en deontologie (Parl.St. VI.Parl. 2024-25, nr. 129/1, 15 november 2024).

De voorgestelde instrumenten reikten van een betere bekendmaking van bestaande hefbomen tot meer dwingende verplichtingen. De conceptnota bepleitte onder meer een uitbreiding van de raad van bestuur tot minstens één vertegenwoordiger per deelnemende gemeente (de bestaande beperking tot vijftien bestuurders sluit niet overal aan bij het aantal deelnemers van de intercommunales) en een schriftelijk vraagrecht waarop de raad van bestuur binnen twintig werkdagen moet antwoorden (Parl.St. VI.Parl. 2021-22, nr. 1195/2). De gemeenteraad staat nl. haar bevoegdheid af aan een vertegenwoordiger en die op zijn beurt aan het samenwerkingsverband, waardoor een informatie-asymmetrie kan ontstaan die de legitimiteit van de delegatieketen kan ondergraven (Parl.St. VI.Parl. 2021-22, nr. 1289/3). Met het oog op de afbouw van het goedkeuringstoezicht werd, in navolging van het Publifinonderzoek, gesuggereerd

om de verplichte terugkoppeling te koppelen aan administratieve of strafrechtelijke sancties. Onder de huidige legislatuur wordt voorzien in een centraal register van alle samenwerkingsverbanden waarbij gemeenten zijn aangesloten (Parl.St. VI.Parl. 2024-25, nr. 129/1, 15 november 2024).

d. De positie van de provincies

De plaats van de provincies vormde een van de meest uitgesproken discussiepunten in de vorige regeerperiode, ook binnen de meerderheid. In het voorstel van resolutie van Groen, besproken op 9 maart 2021, vroeg Jeremie Vaneeckhout de afschaffing van de provincies en hun vervanging door de regio's, terwijl Koen Van den Heuvel (CD&V) dat punt expliciet afwees (Parl.St. VI.Parl. 2020-21, nr. 701/1). In de gedachtewisseling van 13 oktober 2020 pleitte Paul Van Miert (N-VA) ervoor het provinciedebat open te trekken (Parl.St. VI.Parl. 2020-21, nr. 517/1). Voormalig minister Somers situeerde de provincies in een afgesproken status quo en stelde dat de regiovorming los van die discussie moest blijven. Dat de onderlinge afbakening onopgehelderd bleef, kwam ook bij de bespreking van het Regiodecreet terug. De Loor wees, in navolging van het advies van Exello, op het "artificiële" onderscheid tussen de bovenlokale werking van de provincies en de intergemeentelijke werking van de regio's, en op de overlap die zich vooral in Limburg voordoet, waar de referentieregio met de provincie samenvalt (Parl.St. VI.Parl. 2022-23, nr. 1446/3, 22 november 2022). Onder de huidige legislatuur bevestigt de beleidsnota Binnenlands Bestuur die lijn. De provinciebesturen blijven daarin expliciet behouden en worden als een integraal onderdeel van het (boven)lokale niveau gezien (Parl.St. VI.Parl. 2024-2025, nr. 859, 21 januari 2025; Parl.St. VI.Parl. 2025-2026, nr. 447, 21 oktober 2025), en de regelgeving wordt waar nuttig parallel aangepast (Parl.St. VI.Parl. 2024-25, nr. 129/1, 15 november 2024).

e. Bestuurskracht en schaalvergroting

De gemeentefusies kwamen herhaaldelijk aan bod als alternatief voor of aanvulling op de samenwerking. Bij de gedachtewisseling over het SERV-advies op 13 oktober 2020 bestond overeenstemming over het uitgangspunt van vrijwilligheid, maar liepen de standpunten uiteen over de mate van sturing (Parl.St. VI.Parl. 2020-21, nr. 517/1). De SERV en Paul Van Miert (N-VA) vonden dat de oefening niet vrijblijvend mocht zijn en bepleitten een meer gestuurde tweede fase, terwijl Yves Buysse (Vlaams Belang) vasthield aan vrijwilligheid en aan een draagvlak bij de bevolking via een volksraadpleging. Ook de drempel van 20.000 inwoners voor financiële ondersteuning werd in vraag gesteld, omdat kleinere fusies daardoor buiten beeld dreigden te vallen. Het SERV-advies onderstreepte dat schaal niet alles zegt en introduceerde het begrip "gelaagde bestuurskracht". De beleidsnota en de begroting 2026 bevestigen de voortzetting van de vrijwillige fusies, met een fusiebonus en begeleiding (Parl.St. VI.Parl. 2024-25, nr. 129/1; Parl.St. VI.Parl. 2025-26, nr. 13-H/1).

In het debat tekende zich ook een spanning af tussen de twee sporen van het beleid. Voormalig minister Somers presenteerde de regiovorming als een alternatief voor fusies, omdat die kleine gemeenten toelaat schaalvoordelen te realiseren, bijvoorbeeld via een bovenlokale personeelspool en regiomobiliteit, zonder te fuseren. Voorstanders van fusies zouden dat juist als een rem kunnen ervaren (Parl.St. VI.Parl. 2022-23, nr. 1446/3, 22 november 2022). De drempel van 20.000 inwoners voor de schuldovername verdedigde de voormalige minister vanuit de duurzaamheid van de fusie, al erkende hij dat ook kleinere samenvoegingen voordeel kunnen hebben en dat de financiële prikkel slechts één motief onder vele is (Parl.St. VI.Parl. 2020-21, nr.

517/1). In dezelfde gedachtewisseling opperde Yves Buysse (Vlaams Belang) om ook defusies te onderzoeken op plaatsen waar daarvoor lokaal draagvlak bestaat.

Een verwant aandachtspunt is de verhouding tussen schaalvergroting en het aantal politieke mandaten. Bij de bespreking van de wijziging van het Decreet Lokaal Bestuur op 6 december 2022 wees Kurt De Loor (Vooruit) erop dat de mogelijkheid om bij fusies van grotere gemeenten meteen districten op te richten tot een aanzienlijk aantal bijkomende mandaten kan leiden, en pleitte hij voor een voorafgaande evaluatie van de districtswerking (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1445/6). Ter illustratie wees De Loor erop dat een mogelijke fusie in Mechelen, gecombineerd met districtsvorming, meer dan veertig bijkomende raadsleden en zeker zeven extra schepensmandaten zou opleveren, en dat onderzoek (onder meer van de Universiteit van Tilburg uit 2016) aantoont dat districten de slagkracht en de toegankelijkheid voor de burger niet noodzakelijk verbeteren (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1445/6). De voormalige minister verdedigde de districtsvorming als een instrument om de nabijheid voor de burger na een fusie te behouden, maar erkende dat de organieke bepalingen over de districten aan herziening toe zijn. Deze discussie toont dat de doelstelling van een eenvoudiger bestuurlijk landschap en het streven naar burgersnabijheid niet altijd in dezelfde richting wijzen.

f. De samenhang en effectiviteit van de rationalisering

Een laatste discussiepunt betreft de vraag of de rationalisering de beoogde vereenvoudiging oplevert. De vaststelling tijdens de vorige regeerperiode dat er meer dan tweeduizend bovenlokale samenwerkingsverbanden bestaan en dat Vlaanderen daar via sectorale regelgeving zelf aan heeft bijgedragen, werd door vrijwel alle fracties gedeeld (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 517/1, 13 oktober 2020; Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 701/1, 9 maart 2021). Over de uitkomst bestond minder eensgezindheid. Kurt De Loor (Vooruit) stelde bij de bespreking van het Regiodecreet vast dat recent opgerichte verbanden, zoals de vervoerregio's en de eerstelijnszones, de regio-afbakening niet volgen, en betwijfelde of er structuren zouden verdwijnen (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3, 22 november 2022). Twee factoren voedden de twijfel over de effectiviteit bij sommige parlementairen. Ten eerste valt een aanzienlijke groep verbanden buiten het toepassingsgebied van het Regiodecreet (onder meer de samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid en de verenigingen voor maatschappelijk welzijn) (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3, 22 november 2022), naast territoriaal bepaalde of leidinggebonden structuren zoals de bekkenbesturen en de energie- en rioleringsnetten (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 701/1), wat volgens De Loor en de VVSG het bereik van de oefening uitholt. Ten tweede waarschuwde Jeremie Vaneeckhout (Groen) dat de regiovorming een "lege doos" dreigt te worden indien de sectorale ministers gemeenten toelaten van de referentieregio's af te wijken, waarbij hij verwees naar uitspraken over de sociale huisvestingsmaatschappijen (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 701/1). De regering omschreef het Regiodecreet daarom als een aanbouwdecreet en beklemtoonde dat Vlaanderen zelf het voorbeeld zou geven door zijn sectorale afbakeningen op de regiokaart te enten. De huidige beleidsnota en begroting kiezen voor een voorafgaande evaluatie van alle tussenstructuren vooraleer de organieke regelgeving wordt vereenvoudigd (Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1; Parl.St. Vl.Parl. 2025-26, nr. 13-H/1).

g. Wijzigingen onder de huidige legislatuur

Zoals doorlopend al hier en daar aangeduid, verschuift in de huidige regeerperiode onder minister Crevits het accent van de uitbouw van de regiovorming naar een bredere evaluatie van het

bestuurlijke landschap. De beleidsnota Binnenlands Bestuur vertrekt van een model van sterke steden en gemeenten met een ondersteunende Vlaamse overheid die als een bestuurlijk netwerk functioneert, en kondigt aan alle tussenliggende structuren en hun bevoegdheden tegen het licht te houden. Van structuren zonder voldoende meerwaarde wordt onderzocht of ze naar de gemeenten of naar Vlaanderen kunnen worden overgedragen, wat moet uitmonden in een plan voor de verdere interne staatshervorming (Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1, 15 november 2024). Een eerste stap is het in kaart brengen van de tussen- en dochterstructuren. Waar de regioscreening van 2012 meer dan tweeduizend verbanden telde, vermeldt de beleidsnota 479 samenwerkings- en verzelfstandigingsvormen die volgens het Decreet Lokaal Bestuur zijn opgericht, naast tal van bovenlokale structuren op een andere rechtsgrond. De minister wil de oprichting van die structuren aan strengere regels onderwerpen, nodigt de federale overheid uit haar bestuurlijke indelingen op de Vlaamse regiovorming af te stemmen, en koppelt de versterking van de democratische controle aan de verdere afbouw van het goedkeuringstoezicht en aan een structurele aandacht voor integriteit en deontologie (Parl.St. Vl.Parl. 2025-26, nr. 13-H/1).

Die evaluatie krijgt onder de huidige legislatuur ook een concreet verloop. De kernbepalingen van het Regiodecreet zijn intussen in werking getreden, met het regioconform samenwerken sinds 19 maart 2023 en de vervanging van het goedkeuringstoezicht door een voorafgaand niet-bindend advies van de Vlaamse Regering sinds 1 januari 2024, met als einddata 2030 voor de meeste samenwerkingsverbanden en 2036 voor de afvalintercommunales (Schriftelijke vraag nr. 6 van Brecht Warnez, 18 oktober 2024). De minister liet via het Labo Regiovorming van de VVSG bovendien de haalbaarheid onderzoeken van een centrale databank van alle samenwerkings- en verzelfstandigingsvormen, zodat een raadslid eenvoudig kan opzoeken in welke verbanden zijn gemeente participeert (Schriftelijke vraag nr. 315). In de gedachtewisseling over de afbouw van de tussenstructuren verwees de minister naar het Nederlandse ‘Huis van Thorbecke’ en naar onderzoek over regionale bestuurlijke ecosystemen als referentiekader, en stelde vast dat eerdere rationaliseringspogingen (zoals de niet-gerealiseerde integratie van de informaticabedrijven CIPAL en Cevi) niet altijd slagen omdat de lokale besturen daarin zelf aan zet zijn (Vraag om uitleg nr. 859, 21 januari 2025).

De toepassing van het afwijkingsmechanisme illustreert de spanning tussen uniformiteit en maatwerk. In periode 2024-2026 werden een 20-tal afwijkingen toegestaan, verspreid over diverse beleidsdomeinen (o.a. afval, vrije tijd, cultureel erfgoed, lokaal woonbeleid, zorg, etc.) (Vraag om uitleg nr. 227, 4 maart 2026). De regioconformiteit voor het lokaal woonbeleid, bijvoorbeeld, volgt overigens niet uit het Regiodecreet zelf, maar uit het subsidiekader voor Wonen, waar de toepassingsgebieden van de eenenveertig woonmaatschappijen en de woon-IGS'en uiteenlopen (Vraag om uitleg nr. 477, 21 oktober 2025). Minister Crevits omschreef het beleid als een evenwicht tussen vaste grenzen (door haar “Berlijnse muren” genoemd) en de lokale autonomie, met “inhoud boven vorm” als leidraad, en wees op de uitzonderingscategorieën voor landschappelijk of fysisch bepaalde, toeristische en sterk schaalgebonden samenwerkingen. Hans Bonte (Vooruit) stelde dat het aantal afwijkingen “iets zegt over het nut van die regio’s”, terwijl Kris Declercq (cd&v) pleitte voor “bestuurlijke rust” en vroeg de lopende evaluatie niet aan te grijpen om alles opnieuw overhoop te halen. Dat een individuele gemeente enkel via een decreetwijziging van referentieregio kan veranderen, bleek bovendien uit het voorstel van decreet dat de gemeente Wetteren naar de Denderregio overhevelt en de bijlage bij het Regiodecreet aanpast aan de gemeentefusies van 1 januari 2025 (Parl.St. Vl.Parl. 2025-26, nr. 809/1).

3.2.2. Link tussen de parlementaire debatten en de wetenschappelijke condities

a. *Vertrouwen*

In het parlementaire debat keert vertrouwen op verschillende niveaus terug, die niet altijd in dezelfde richting wijzen. Er is, ten eerste, het vertrouwen dat de Vlaamse overheid in de lokale besturen stelt, ten tweede, het vertrouwen (of het gebrek daaraan) van de lokale besturen in de tussenliggende structuren waarin zij samenwerken, en ten derde, het interpersoonlijke vertrouwen tussen mandatarissen dat de samenwerking in de praktijk draagt. Vertrouwen functioneert in het debat zowel als voorwaarde voor als aandachtspunt bij de werking van die structuren.

De verhouding tussen Vlaanderen en de lokale besturen wordt door bevoegde minister Crevits consequent in termen van vertrouwen omschreven. De beleidsnota en de begrotingstoelichting stellen dat Vlaanderen uitgaat van “maximaal vertrouwen” in zijn lokale besturen, met een zo groot mogelijke beleidsvrijheid en met respect voor het Belfortmodel, terwijl het Agentschap Binnenlands Bestuur een kaderstellende, coachende en ondersteunende rol opneemt (Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1; Parl.St. Vl.Parl. 2025-26, nr. 13-H/1). Die omslag naar een coachende overheid is op zich niet nieuw. Het Rekenhof onderzocht de interbestuurlijke verhoudingen reeds aan het begin van de vorige legislatuur en stelde vast dat de lokale besturen meer vrijheid ervaren en vertrouwen hebben in de coaching door Vlaanderen, maar tegelijk nood hebben aan meer beleidsinformatie (Parl.St. Vl.Parl. 2019, nr. 37/2). Het vertrouwen is met andere woorden wederzijds, maar wordt door de lokale besturen verbonden aan de voorwaarde dat zij over voldoende informatie beschikken om hun taken op te nemen.

Aan dat vertrouwen wordt onder de huidige legislatuur uitdrukkelijk een keerzijde gekoppeld. De minister stelt dat het verlenen van veel vertrouwen ook een grotere verantwoordelijkheid meebrengt, en verbindt daaraan een versterkte aandacht voor integriteit en deontologie bij de lokale besturen (Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1). Die koppeling staat niet los van een ruimere bezorgdheid. De beleidsnota wijst er namelijk op dat het vertrouwen van de burger in het lokaal bestuur (gemiddeld ongeveer 29 procent met veel vertrouwen) de jongste jaren is afgenomen, en beschouwt dat vertrouwen als een basisvoorwaarde voor politieke participatie (nr. 129/1). Het vertrouwen tussen de bestuurslagen wordt zo mede ingezet als instrument om het maatschappelijke vertrouwen te helpen herstellen.

Tegenover dit verticale vertrouwen staat een kritischer houding van de lokale besturen tegenover de tussenliggende structuren zelf. Een terugkerend motief is dat de samenwerkingsverbanden “een eigen leven gaan leiden”. De conceptnota over de controle op de intergemeentelijke samenwerking stelt vast dat de lokale bestuurders niet altijd de leidende partij zijn en suggereert de vraag of de gemeenten de samenwerkingsverbanden besturen of dat het eerder andersom is (Parl.St. Vl.Parl. 2021-22, nr. 1195/2). In die laatste lezing raakt de gemeente een afgestoten taak als het ware kwijt en nemen de verbanden beslissingen in de plaats van de gemeenten. De bezorgdheid betreft dus niet de samenwerking als zodanig, maar de mate waarin de lokale besturen er greep op behouden.

Het gaat hier trouwens niet enkel om een verlies van grip van de lokale besturen op de tussenliggende structuren. Ook de Vlaamse overheid beschikt slechts over een beperkte greep

op die structuren. Het toezicht beperkt zich tot de lokale besturen en hun samenwerkingsverbanden en strekt zich niet uit tot de private rechtspersonen waarin zij via filialisering participeren, zoals bleek uit de casus van de verkoop van Cipal Schaubroeck NV (Schriftelijke vraag nr. 155 van Jasper Pillen, 12 februari 2025). De beleidsnota kondigt om die reden aan de controle op de rechtspersonen die niet aan het Decreet Lokaal Bestuur onderworpen zijn, te versterken (Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1).

Op het niveau van de mandatarissen zelf wordt vertrouwen daarentegen als een hefboom voor samenwerking voorgesteld. Paul Van Miert (N-VA) wees erop dat burgemeesters en schepenen die elkaar geregeld ontmoeten een vertrouwensband opbouwen die grensoverschrijdende dossiers gemakkelijker hanteerbaar maakt (Vraag om uitleg over de afbouw van het aantal tussenstructuren, Hand. Vl.Parl., Commissie voor Binnenlands Bestuur en Inburgering, 21 januari 2025, nr. 859). In dezelfde lijn werd de organische groei van de West-Vlaamse regio's, waarin de burgemeesters elkaar al vonden, als een gunstige Ausgangspositie beschreven (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 701/1). Interpersoonlijk vertrouwen verschijnt zo als een voorwaarde die bestaande samenwerking bestendigt, maar die tegelijk afhankelijk is van persoonlijke verhoudingen en daardoor minder stabiel is dan een institutionele verankering.

Dat interpersoonlijke vertrouwen staat in een gespannen verhouding tot de democratische controle. Uiteindelijk zijn het immers de afgevaardigden uit de lokale besturen die een democratische controle moeten uitvoeren op de beslissingen van de tussenliggende structuren. Indien dit te weinig actief wordt opgenomen, ontstaat er mogelijk een verminderde democratische kwaliteit. De gedachtewisseling over de versterking van de gemeenteraad beschrijft een relatief beperkt gebruik van de controle-instrumenten, en schrijft dit vooral toe aan de grote afstand tussen het raadslid en het samenwerkingsverband, aan een overvloed aan laattijdige, ex-postrapportering en aan tijdgebrek en wisselende interesse (Parl.St. Vl.Parl. 2021-22, nr. 1289/3). Vertrouwen kan daarbij een rol spelen, maar wordt in de verslagen niet als de doorslaggevende verklaring aangewezen. Er speelt echter mogelijks ook een ander spanningsveld. Een afgevaardigde die in een samenwerkingsverband zetelt, maakt immers soms keuzes die nadelig zijn voor de eigen gemeente om de samenwerking vlot te houden, wat de delegatieketen tussen gemeenteraad en verband onder druk kan zetten (nr. 1289/3). Persoonlijk vertrouwen en structurele controle vullen elkaar dus niet vanzelf aan. Waar het eerste de samenwerking vergemakkelijkt, kan het tweede ook verzwakken.

b. Transparantie

Transparantie verschijnt in de verslagen als een kernvoorwaarde voor de democratische legitimiteit van de tussenliggende structuren, en is nauw verweven met de controleproblematiek. Transparantie wordt zowel naar binnen toe (i.e. tussen de structuur en de deelnemende besturen) als naar boven toe (i.e. tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid) als problematisch ervaren.

Een breed gedeelde vaststelling is immers dat noch de burger, noch de mandataris altijd weet waar welke beslissing valt. Het advies van de SERV onderstreepte dat het vanuit democratisch oogpunt belangrijk is dat burgers weten wat waar wordt beslist, maar dat dit door de veelheid aan samenwerkingsverbanden niet langer duidelijk is (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 517/1). Bij de bespreking van het Regiodecreet merkte Bart Tommelein (Open Vld) op dat veel burgemeesters,

schepenen en raadsleden amper weten in welke verbanden hun gemeente actief is, laat staan welke beslissingen daar worden genomen (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3). De gedachtewisseling over de versterking van de gemeenteraad bracht dezelfde dynamiek in beeld. Uit die gedachtewisseling bleek dat er een grote afstand tussen het raadslid en het samenwerkingsverband bestaat, en dat de rapportering vaak laattijdig, oppervlakkig en pas nadat de beslissingen al genomen zijn verloopt (Parl.St. Vl.Parl. 2021-22, nr. 1289/3). Die informatie-asymmetrie kan de delegatieketen tussen de gemeenteraad en haar afgevaardigden ondergraven en voedt de vrees dat de structuren op eigen houtje handelen.

Over de noodzaak van meer transparantie bestond dan ook brede overeenstemming, maar de instrumenten liepen wel uiteen. De conceptnota over de controle op de intergemeentelijke samenwerking bepleitte onder meer een automatische bezorging van verslagen aan de raadsleden en van agenda's aan de colleges, een schriftelijk vraagrecht met een antwoordtermijn, een verplichte toelichting van het jaarverslag en een openbaar register van alle verbanden naar Nederlands model (Parl.St. Vl.Parl. 2021-22, nr. 1195/2). Het Regiodecreet zelf koos voor een lichtere verplichting, met een halfjaarlijkse agendering in de gemeenteraad en een maandelijks in het college (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3). Onder de huidige legislatuur wordt voorzien in een centraal register van alle samenwerkings- en verzelfstandigingsvormen waarin gemeenten participeren. Via het Labo Regiovorming van de VVSG werd in 2025 de haalbaarheid van zo'n databank onderzocht, met als uitgangspunt dat een raadslid eenvoudig moet kunnen opzoeken in welke verbanden zijn gemeente betrokken is (Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1; Schriftelijke vraag nr. 315 van Michiel Awouters, 21 mei 2025). Transparantie wordt hier dus zowel als democratisch als als beheersmatig instrument benaderd.

Een minder belichte dimensie betreft de transparantie naar de Vlaamse overheid toe, die door de gekozen beleidslijn eerder is afgenomen. Doordat de Vlaamse overheid zich opstelt als een ondersteunende partner en het goedkeuringstoezicht wordt afgebouwd ten gunste van een klachtentoezicht, beschikt ze ook over minder gedetailleerde informatie over de lokale samenwerkingsverbanden. De beperkte zichtbaarheid is ook financieel. Op een vraag naar de totale publieke middelen die naar de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vloeien, antwoordde de minister dat die niet volledig uit de bestaande rapportering kunnen worden afgeleid, onder meer omdat de digitale jaarrekeningen geen aanduiding van de tegenpartij bevatten (Schriftelijke vraag nr. 315 van Michiel Awouters, 21 mei 2025). De aangekondigde versterking van de controle op rechtspersonen buiten het Decreet Lokaal Bestuur en het in kaart brengen van de tussen- en dochterstructuren kunnen tegen die achtergrond worden begrepen (Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1).

c. Financiële afhankelijkheid

Financiering is een van de meest aanwezige thema's in de verslagen en speelt op twee manieren door in de tussenliggende structuren, nl. als sturingsinstrument waarmee de Vlaamse overheid samenwerking aanmoedigt, en als afhankelijkheid die de bestuurlijke keuzes van de lokale besturen mee bepaalt. De Vlaamse overheid stuurt immers de samenwerking in belangrijke mate via financiële prikkels. Sectorale subsidiekaders kunnen regioconformiteit opleggen los van het Regiodecreet. Zo volgt de verplichting voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor lokaal woonbeleid om zich op de referentieregio's af te stemmen niet uit het Regiodecreet, maar uit het subsidiekader voor Wonen (Vraag om uitleg nr. 477, 21 oktober 2025). Ook de

gemeentefusies, die vaak een rechtstreeks effect hebben op de tussenliggende structuren, worden via financiële instrumenten aangemoedigd, met een fusiebonus in de vorm van een schuldovername. De drempel van 20.000 inwoners voor die ondersteuning werd tijdens de vorige regeerperiode verdedigd vanuit de duurzaamheid van de fusie, al werd erkend dat de financiële prikkel slechts één motief onder vele is (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 517/1; Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1). Subsidies fungeren zo als hefboom om het bovenlokale landschap in de gewenste richting te bewegen.

Tegelijk wijzen de verslagen erop dat de lokale besturen vaak over te weinig eigen middelen beschikken, wat hun afhankelijkheid van bovenlokale schaal en van Vlaamse financiering vergroot. De begroting stelt een duurzame financiering van de lokale besturen voorop, en het Rekenhof had eerder al gewezen op de samenhang tussen middelen, bestuurskracht en de mate waarin gemeenten hun taken zelfstandig kunnen opnemen (Parl.St. Vl.Parl. 2025-26, nr. 13-H/1; Parl.St. Vl.Parl. 2019, nr. 37/2). Een rechtstreeks verband tussen het schrappen van subsidies en het stopzetten van samenwerkingsverbanden wordt in de verslagen niet expliciet gelegd. Wel kwam naar voren dat financiële drijfveren tot verdere verzelfstandiging of privatisering kunnen leiden. Bij de wijziging van het Decreet Lokaal Bestuur werd de mogelijkheid om in de woonzorg met private partners samen te werken mee ingegeven door de wens tot schaalvergroting, wat volgens critici hoofdzakelijk een financiële logica volgt (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1445/6). Daarnaast vroeg de VVSG dat de verplichte herschikking van de samenwerkingsverbanden geen financiële gevolgen voor de lokale besturen zou hebben, en zo niet, dat in een compensatie zou worden voorzien (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3). De financiële dimensie raakt op die manier zowel aan de aansturing van als aan de afhankelijkheid binnen de tussenliggende structuren.

d. Eerdere samenwerking

Bestaande, organisch gegroeide samenwerking wordt in de verslagen overwegend als een baken voor de regiovorming beschouwd. De regering en verschillende leden stelden dat de contouren van de referentieregio's het best worden geënt op samenwerkingsverbanden die op natuurlijke wijze tot stand zijn gekomen. Voormalig minister Somers verwees tijdens de vorige regeerperiode naar regio's die organisch zijn gegroeid en naar voorbeelden zoals de regio Leiedal, en Bart Tommelein (Open Vld) beschreef hoe de vijf West-Vlaamse regio's spontaan, met de burgemeesters als trekkers, tot stand kwamen (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3; Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 701/1).

Onder de huidige legislatuur wordt die redenering voortgezet. Paul Van Miert (N-VA) wees erop dat de referentieregio's in de Kempen "vrij snel in de plooi vielen" omdat er al een gemeenschappelijk werkingsgebied met de intercommunales bestond, en minister Crevits prees de regio Midwest als voorbeeld van een van onderuit gegroeide samenwerking waarin tal van verbanden zijn ingekanteld (Vraag om uitleg nr. 477, 21 oktober 2025). Tegelijk schuilt in het hard maken van regiogrenzen het risico dat waardevolle, gegroeide samenwerking wordt doorsneden. Om die reden voorziet het Regiodecreet in afwijkingsmogelijkheden, die Minister Cevits omschreef als een evenwicht tussen vaste grenzen en de lokale autonomie (nr. 477). De verslagen behandelen eerdere samenwerking daarmee vooral als een hulpbron en minder als een belemmering.

e. Urgentiebesef

De noodzaak van samenwerking wordt in de verslagen sterk verbonden met de toenemende complexiteit van de maatschappelijke uitdagingen. De beleidsnota wijst erop dat de lokale besturen de jongste jaren herhaaldelijk het voortouw namen bij complexe opgaven, zoals tijdens de coronacrisis, en dat opgaven als bevolkingsgroei en -diversiteit, vergrijzing en digitalisering hun draagkracht onder druk zetten (Parl.St. VL.Parl. 2024-25, nr. 129/1). De SERV plaatste de schaal- en samenwerkingsdiscussie eveneens in het licht van het sociaaleconomische herstel en de capaciteit van de besturen om hun opdrachten te vervullen (Parl.St. VL.Parl. 2020-21, nr. 517/1).

Dat urgentiebesef wordt langs twee wegen vertaald. Enerzijds onderbouwt het de roep om schaalvergroting, i.e. gemeenten worden vaak te klein geacht om hun steeds complexere taakstelling adequaat het hoofd te bieden, waardoor zij zich genoodzaakt zien partnerschappen aan te gaan of te fuseren (Parl.St. VL.Parl. 2021-22, nr. 1195/2; Parl.St. VL.Parl. 2020-21, nr. 517/1). Anderzijds wordt de urgentie ook ingeroepen om de rationalisering te legitimeren. De vaststelling dat er meer dan tweeduizend bovenlokale samenwerkingsverbanden bestaan, geldt voor sommige parlementairen als argument om net meer structuur aan te brengen in plaats van structuren bij te creëren (Parl.St. VL.Parl. 2022-23, nr. 1446/3; Parl.St. VL.Parl. 2020-21, nr. 701/1).

f. Bovenlokale mindset

In tegenstelling tot wat in een deel van de academische literatuur wordt verondersteld, wijzen de verslagen niet op een gebrek aan een bovenlokale reflex bij de lokale besturen. Integendeel, de verslagen getuigen van een lange traditie van samenwerking en van een neiging om in crisissituaties spontaan naar het regionale niveau te grijpen, zoals bij de aanpak van de coronacrisis (Parl.St. VL.Parl. 2024-25, nr. 129/1). De talrijke organisch gegroeide samenwerkingsverbanden, met de burgemeesters die elkaar vinden, getuigen veeleer van een sterk ontwikkelde bovenlokale oriëntatie dan van het ontbreken ervan (Parl.St. VL.Parl. 2020-21, nr. 701/1; Parl.St. VL.Parl. 2022-23, nr. 1446/3). Het aandachtspunt verschuift daardoor van het aanwakken van een bovenlokale mindset naar het ordenen ervan. Juist omdat de samenwerkingsreflex zo sterk is, zijn er volgens de vorige regering meer dan tweeduizend verbanden ontstaan, en was sturing in de vorm van het Regiodecreet nodig om die veelheid te stroomlijnen (Parl.St. VL.Parl. 2022-23, nr. 1446/3; Schriftelijke vraag nr. 6 van Brecht Warnez, 18 oktober 2024).

g. Politiek leiderschap

Politiek leiderschap wordt in de verslagen vooral toegespitst op de rol van de burgemeester. De regering plaatste de burgemeesters consequent als de spil en de trekkers van de regiovorming, die het overzicht over het regionale beleid bewaren en elkaar in een burgemeestersoverleg ontmoeten, terwijl de beslissingsbevoegdheid op lokaal niveau blijft (Parl.St. VL.Parl. 2022-23, nr. 1446/3). De SERV maakte daarbij enig voorbehoud, nl. dat de burgemeester in eerste instantie is verkozen om de gemeentelijke belangen te behartigen, wat zijn rol als bovenlokale trekker niet vanzelfsprekend maakt (Parl.St. VL.Parl. 2020-21, nr. 517/1). Verschillende parlementairen wezen er bovendien op dat een sterkere trekkersrol gepaard moet gaan met voldoende controle, en dat er een spanningsveld bestaat tussen de burgemeester, de schepenen en de gemeenteraad over wie de leiding heeft (Parl.St. VL.Parl. 2022-23, nr. 1446/3). Naast dit politieke leiderschap speelt ook een ambtelijk leiderschap dat in de verslagen als een aandachtspunt wordt aangemerkt. Minister Somers erkende tijdens de vorige regeerperiode dat de samenwerkingsverbanden vaak

een eigen administratie hebben en dat het in de praktijk regelmatig de directeur en zijn medewerkers zijn, en niet de politieke vertegenwoordigers, die de beslissingen nemen, wat de democratische controle verzwakt (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 517/1).

h. Gedeelde belangen

Op gedeelde belangen binnen de tussenstructuren wordt in de verslagen niet als zodanig en expliciet ingegaan. Het concept komt veeleer indirect naar voren in de nadruk op een coherent, sectoroverschrijdend beleid. De regering presenteerde de regiovorming als een kans om de samenwerking strategisch over de verschillende sectoren heen te organiseren, zodat dwarsverbanden mogelijk worden tussen domeinen die inhoudelijk samenhangen, bijvoorbeeld tussen mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3; Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 517/1). In die voorstelling vormt het gedeelde belang van de deelnemende gemeenten (een sterker en samenhangender bovenlokaal beleid) de impliciete grondslag van de samenwerking, met de mogelijkheid van supraregionale samenwerking waar de schaal van een opgave dat vergt (nr. 1446/3).

Tegelijk tonen de verslagen dat gedeelde belangen niet altijd vanzelfsprekend zijn. Een afgevaardigde in een samenwerkingsverband moet de belangen van de samenwerking verzoenen met die van de eigen gemeente, en maakt soms keuzes die voor de eigen gemeente nadelig uitvallen om de samenwerking vlot te houden (Parl.St. Vl.Parl. 2021-22, nr. 1289/3). Het gedeelde belang is daarmee eerder een te bereiken evenwicht dan een gegeven uitgangspunt. De mate waarin het wordt gerealiseerd, hangt immers samen met de bereidheid tot compromis en met de eerder besproken voorwaarden van vertrouwen en transparantie.

i. Afstemming

Afstemming is wellicht de meest expliciete doelstelling van de regiovorming. De bedoeling is nl. de uiteenlopende bovenlokale structuren op vaste referentieregio's te laten samenvallen om versnippering en een complex landschap tegen te gaan. De Vlaamse overheid wil daartoe haar eigen sectorale afbakeningen (van het cultureel erfgoed en de sociale economie tot de energiehuizen) op de regiokaart enten, en omschreef het Regiodecreet als een aanbouwdecreet waarbij Vlaanderen zelf het voorbeeld geeft (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3; Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1). De afstemming verloopt getrapt, met einddata in 2030 voor de meeste samenwerkingsverbanden (Schriftelijke vraag nr. 6 van Brecht Warnez, 18 oktober 2024).

Die afstemmingsambitie botst in de praktijk op twee grenzen. Ten eerste is niet elke sector op dezelfde schaal zinvol te organiseren. Het Regiodecreet voorziet daarom in uitzonderingscategorieën en in afwijkingen voor landschappelijk of fysisch bepaalde, toeristische en sterk schaalgebonden samenwerkingen, een mechanisme dat minister Crevits omschreef als een evenwicht tussen vaste grenzen en maatwerk (Vraag om uitleg nr. 477, 21 oktober 2025). Ten tweede reikt de afstemming niet zonder meer tot de structuren die op een andere rechtsgrond berusten. Voor de federale samenwerkingsverbanden, zoals de politie- en hulpverleningszones, ontbreekt een afdwingbare tijdslijn, waarvoor wordt gemikt op overleg en een interministeriële conferentie (nr. 477; Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1). Bovendien werd gewaarschuwd dat de afstemming een “lege doos” dreigt te worden indien sectorale ministers gemeenten toelaten van de referentieregio's af te wijken (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 701/1). Afstemming verschijnt zo als

een richtinggevend principe dat voortdurend moet worden afgewogen tegen de eigenheid van de afzonderlijke sectoren en bestuursniveaus.

3.3. Vergelijking Vlaanderen – Nederland

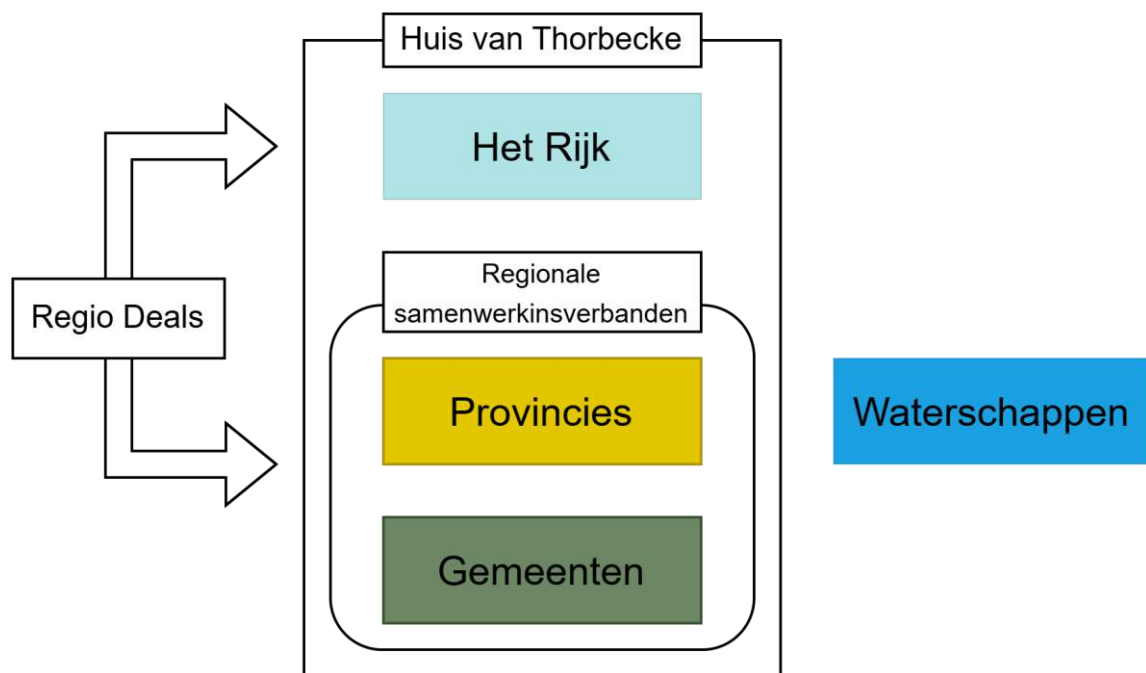
Om het Vlaamse landschap van tussenliggende structuren in een comparatief kader te zetten werden er acht rapporten geanalyseerd die handelen over de Nederlandse context van tussenliggende structuren en bovenlokale samenwerkingsverbanden. De belangrijkste bevindingen uit deze rapporten werden inductief gecodeerd in NVivo, met de maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit en doelmatigheid van de tussenliggende structuren indachtig. Het doel van deze analyse was om enkele lessen vanuit Nederland te vertalen naar Vlaanderen.

Ter aanvulling werd een beperkte juridische analyse verricht op basis van relevante regelgeving, beleidsdocumenten en rechtsleer. Deze analyse had als doel de juridische context te verduidelijken en enkele juridische bevindingen te duiden. Gelet op het verkennende karakter van het onderzoek werd geen exhaustieve rechtsvergelijkende analyse nagestreefd.

3.3.1. Regionale samenwerking in een Nederlandse context

De Nederlandse bestuurlijke structuur is georganiseerd volgens het Huis van Thorbecke. Dit huis bestaat uit drie actoren. Om te beginnen is er de actor op het hoogste niveau, het Rijk. Hiermee wordt de nationale overheid bedoeld. Het Rijk heeft een top-down relatie met regionale samenwerkingsverbanden waarbij onder andere bepaalde samenwerkingsverbanden worden opgelegd. Daarnaast is er ook sprake van een relatie tussen het Rijk en de regio's die meer gestoeld is op een bottom-up karakter met ruimte voor overleg. Regio Deals zijn hier een voorbeeld van. Hier wordt later op teruggekomen. Ook provincies en gemeenten maken deel uit van het Huis van Thorbecke. Provincies nemen soms een actieve rol op ten aanzien van de regionale samenwerkingsverbanden. Het geheel van waterschappen vormt een laatste onderdeel van de Nederlandse bestuurlijke structuur. Deze bestuurslaag maakt traditioneel geen deel uit van het Huis van Thorbecke. Waterschappen staan in voor proper en voldoende water en voor het versterken van de Nederlandse dijken om het land te beschermen tegen overstromingen. In totaal zijn er 21 zulke waterschappen (Dreef et al., 2024). Figuur 3 geeft een overzicht van de zonet besproken Nederlandse bestuurlijke structuur.

Figuur 3: Visualisatie Nederlandse bestuurlijke structuur



Het regionale niveau van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en samenwerkingsverbanden tussen provincies, het Rijk, waterschappen en gemeenten horen niet officieel bij het Huis van Thorbecke. Dit niveau is echter wel juridisch verankerd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr maakt het voor gemeenten mogelijk om samenwerkingsverbanden op te richten en gezamenlijk opdrachten aan te pakken. Deze wet biedt tevens een juridische basis voor samenwerkingen tussen gemeenten en provincies (Dreef et al., 2024; Van den Dool & Schaap, 2014). Op vandaag zijn er vijf publiekrechtelijke samenwerkingsvormen in de Wgr opgenomen.¹ Op grond van artikel 8 van de Wgr kunnen gemeenten overgaan tot de oprichting van een openbaar lichaam (art. 8, eerste lid Wgr), een gemeenschappelijk orgaan (art. 8, tweede lid Wgr), een bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8, derde lid Wgr), een centrumgemeente (art. 8, vierde lid Wgr), en een regeling zonder meer (art. 1 Wgr). Het gemeenschappelijk orgaan, de centrumgemeente, en de regeling zonder meer hebben *geen rechtspersoonlijkheid*. Deze drie vormen zijn dus te vergelijken zijn met de Vlaamse interlokale vereniging. De andere twee samenwerkingsvormen voorzien wel in het hebben van rechtspersoonlijkheid en variëren onderling qua 'zwaarte'. De bedrijfsvoeringsorganisatie is pas in 2015 als vijfde publiekrechtelijke samenwerkingsvorm toegevoegd aan de Wgr en heeft als kenmerk dat het een lichtere samenwerkingsvorm met slechts één bestuursorgaan betreft. Volgens de Greef kregen de gemeenten er op die manier "een keuzemogelijkheid bij, zeker ook in

¹ Zie voor een heldere uiteenzetting van de verschillende publiekrechtelijke samenwerkingsmogelijkheden E.R. MULLER, H. KUMMELING en R. NEHMELMAN (eds.), *Instituten van de staat*, Deventer, Wolters Kluwer, 2020, 7.6, 7 e.v.; zie ook L. SCHAAP, "How Good is Inter-Municipal Governance?", Working Paper ECPR, 2017.

de afweging tussen publiek- of privaatrechtelijke samenwerking (art. 160 lid 2 Gemeentewet)".² Het openbaar lichaam maakt tot slot de zwaarste intergemeentelijke samenwerkingsvorm uit en is te vergelijken met de Vlaamse opdrachthoudende vereniging. Kenmerkend aan het gemeenschappelijk openbaar lichaam is bovendien dat de entiteit als een verlengd lokaal bestuur wordt beschouwd.³ Naast de mogelijkheden in de Wgr bestaan er nog verschillende lichte vormen van niet-geïstitutionaliseerde intergemeentelijke samenwerking.⁴

Artikel 1, eerste lid van de Wgr voorziet bovendien dat gemeenten een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen (lees: gaan samenwerken) *ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten*. Dit betekent dat – net zoals in België – de samenwerking is beperkt tot samenwerking met het oog op de behartiging van het gemeentelijk belang.⁵

Net zoals dit het geval is in België, gaat de techniek waarbij gemeenten samenwerken ook in Nederland al enkele eeuwen terug. Al in 1851 voorzag de Nederlandse Gemeentewet in de algemene mogelijkheid voor steden en gemeenten om samen te werken op bepaalde beleidsterreinen.⁶ Na de Tweede Wereldoorlog ontstond steeds meer behoefte aan een nieuwe wettelijke regeling.⁷ Voor de publiekrechtelijke intergemeentelijke samenwerking werd op termijn met de Wgr die dateert van 1950 een afzonderlijke wet aangenomen. Na een periode van discussie en variërende initiatieven omtrent de reorganisatie van het Nederlandse binnenlands bestuur

² R. DE GREEF, "De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking?", *Gst.* 2013, afl. 125, 5.

³ "*Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ontlelen hun democratische legitimatie immers aan de deelnemende gemeenten en moeten worden beschouwd als een 'hulpstructuur' met een van de gemeenten afgeleid karakter, in plaats van als zelfstandige bestuurseenheid.*" in R. DE GREEF, "Gaaf de Nationale ombudsman zijn boekje te buiten? Of is het boekje misschien achterhaald?", *JBplus* 2020, afl. 2, (33) 48; zie ook R. DE GREEF, "De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!", *Gst.* 2008, afl. 107, 4.1.

⁴ Zie over deze lichtere intergemeentelijke samenwerkingsmogelijkheden buiten de WGR: L.T. VAN DEN DOOL en L. SCHAAP, "Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht", *Bestuurskunde* 2014, afl. 23, 65-75; zie over de centrumgemeenten, centrumconstructies en centrumregelingen als lichte samenwerkingsvormen in de WGR: R. DE GREEF, "Over centrumgemeenten, centrumconstructies en centrumregelingen", *Gst.* 2012, afl. 95.

⁵ In art. 30 Wgr is opgenomen dat de deelnemende gemeenten zelf kiezen welke bevoegdheden zij overdragen aan het intergemeentelijk samenwerkingsverband. Op grond van art. 10, tweede lid Wgr dienen deze bevoegdheden wel binnen de belangen van het intergemeentelijk samenwerkingsverband vallen en in de gemeenschappelijke regeling (cf. de statuten) zijn opgenomen.

⁶ "*Tot vereeniging of splitsing van Gemeenten wordt niet overgegaan dan nadat de bepalingen der artt. 129-132 zijn in acht genomen*" in art. 128 Wet van 19 Junij 1851 regelende de zamenstelling, inrigting en bevoegdheid der gemeentebesturen.

⁷ J.F. DE GROOT, "Het fiscaal instrumentarium van gemeenschappelijke regelingen", *Belastingblad* 1995, afl. 34/1, 3.

werd uiteindelijk in 1985 een herziene versie van de Wgr aangenomen: "*Door intergemeentelijke samenwerking als oplossing van de regionale problematiek naar voren te schuiven, kwam het reeds lang bestaande instituut gemeenschappelijke regeling weer volop in de aandacht.*"⁸

Net zoals dit in België het geval is, is de mogelijkheid voor gemeenten om zich te verenigen verankerd in de Grondwet.⁹ Dit grondwetsartikel stelt dat de wet regels geeft ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken en verwijst daarbij naar artikel 134, tweede en derde lid van de Nederlandse Grondwet. Indien een nieuw 'openbaar lichaam' wordt gecreëerd, regelt de wet de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, de openbaarheid van hun vergaderingen, en het toezicht waarbij vernietiging van deze besturen alleen kan geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Doorheen de jaren is het aantal samenwerkingsverbanden gestegen, ondanks het feit dat het aantal gemeenten is gedaald. In 2017 waren er 1168 samenwerkingsverbanden actief terwijl dit er in 2024 zo'n 1748 waren. Net zoals in Vlaanderen is er dus een groot aantal aan regionale samenwerkingsverbanden. Gemiddeld nemen per samenwerkingsverband een achttal gemeenten deel. Opmerkelijk is dat het merendeel van de samenwerkingsverbanden zich bezighoudt met het ruimtelijke domein, een thema dat ook in de Vlaamse tussenliggende structuren veel aan bod komt. De laatste jaren is het wel zo dat economische en sociale thema's een grotere focus krijgen (Berenschot, 2024). Het rapport 'Besturen in regionale ecosystemen' onderzocht onder andere in hoeverre de samenwerkingsverbanden zich focussen op meerdere thema's tegelijk. Uit de resultaten blijkt dat er doorgaans slechts rond één of twee thema's gewerkt wordt, waardoor een integrale/transversale benadering zich niet altijd voordoet (Dreef et al., 2024).

Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de Wgr op 1 juli 2022 is gewijzigd op basis van de Wet van 15 december 2021 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Deze wijziging heeft als doel de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provincies en algemene besturen van waterschappen bij gemeenschappelijke regelingen te versterken. De wijzigingen kunnen worden ingedeeld in drie categorieën. Ten eerste is de positie van de vertegenwoordigende organen bij de besluitvorming versterkt, onder meer door een verruimde zienswijzeprocedure waarbij raden bij een ontwerpregeling en bij vooraf bepaalde categorieën van besluiten een zienswijze kunnen geven, door de mogelijkheid om een gemeenschappelijke adviescommissie van raadsleden in te stellen, door een verplichte regeling rond burgerparticipatie en door een actieve informatieplicht voor het bestuur van de regeling. Ten tweede zijn er aanvullende controle-instrumenten ingevoerd, waaronder een gezamenlijk recht van onderzoek voor de deelnemende raden. Ten derde is de positie van de raden ten aanzien van het functioneren van de regeling verbeterd, met onder meer verplichte afspraken over evaluatie,

⁸ R.P.G. DOESCHOT, A.F. BOSKMA, M. HERWEIJER en M. OOSTING, *Intergemeentelijke samenwerking: een onderzoek naar invoeringsproblemen van de herziene Wet Gemeenschappelijke Regeling*, Deventer, Kluwer, 1987, 11-12.

⁹ Art. 135 van de Nederlandse Grondwet.

ruimere termijnen voor de begrotingscyclus en striktere voorschriften voor uittreding. De deelnemers aan bestaande gemeenschappelijke regelingen kregen tot 1 juli 2024 de tijd om hun regelingen aan deze nieuwe wet aan te passen. Het is belangrijk om op te merken dat de Raad van State in zijn advies bij het wetsvoorstel waarschuwde dat de nieuwe instrumenten ook tot vertraging in de besluitvorming kunnen leiden, en dat de versterking vooral werkt wanneer raden erin slagen onderling tot gedeelde standpunten te komen.

Een belangrijk concept om de Nederlandse regionale samenwerkingsverbanden te begrijpen is dat van het "verlengd lokaal bestuur". Toen in de jaren zeventig en tachtig werd nagedacht over hoe regionale samenwerking op een betere manier kon worden vormgegeven, lagen er twee fundamentele opties op tafel, nl. het invoeren van een nieuwe, vierde bestuurslaag tussen gemeenten en provincies, of het uitbouwen van samenwerkingsvormen die juridisch en democratisch verbonden blijven met de bestaande bestuurslagen. Met de Nota Organisatie Binnenlands Bestuur (1983) en de daaropvolgende nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen van 1985 koos de Nederlandse wetgever voor de tweede optie, nl. het verlengd lokaal bestuur. Concreet betekent dit dat samenwerkingsverbanden zoals veiligheidsregio's, GGD-regio's en omgevingsdiensten geen autonome bestuurslaag vormen, maar een verlengstuk zijn van de deelnemende gemeenten. Elke gemeente neemt via een gemeenschappelijke regeling deel en is daardoor medeverantwoordelijk voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van het samenwerkingsverband. Het bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten (bij veiligheidsregio's bijvoorbeeld door de burgemeesters), en de financiering verloopt grotendeels via gemeentelijke bijdragen. Dit verklaart zowel het feit dat gemeenten zelf instaan voor de financiering van de meeste verplichte samenwerkingsverbanden, als het feit dat het democratisch tekort waarvan in de rapporten sprake is bij uitstek bij de gemeenteraden wordt ervaren. Zij zijn immers formeel medeverantwoordelijk voor verbanden waarop ze in de praktijk slechts beperkt grip hebben (Dreef et al., 2024).

Regionale samenwerkingsverbanden kunnen organisaties met rechtspersoonlijkheid zijn maar ook zonder rechtspersoon. Uit het rapport 'En waar brengt dat de regio?!' blijkt dat 49% van de samenwerkingsverbanden in 2024 een organisatie met rechtspersoonlijkheid was. Dit percentage is verdeeld in samenwerkingsverbanden die opgericht zijn op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (31%) en samenwerkingsverbanden die opgericht zijn als een zelfstandige private organisatie. Artikel 93 e.v. van de Wgr voorziet ook in de mogelijkheid voor privaatrechtelijke personen om deel te nemen aan het samenwerkingsverband, voor zover ze daartoe bevoegd zijn.

De overige 51% van de samenwerkingsverbanden hebben een informele aard en zijn bijgevolg geen rechtspersoon. Zulke samenwerkingsverbanden werden opgericht door middel van convenanten of bestuurlijke overeenkomsten. Volgens het rapport 'Staat van het bestuur 2024' is dit een indicatie dat er vanuit de deelnemers van samenwerkingsverbanden een voorkeur gaat naar lichte vormen van organisatiestructuren. Zulke lichte vormen maken het immers gemakkelijk gemeenschappelijke regelingen te veranderen. Het rapport geeft hiervoor als oorzaak dat gemeenteraadsleden vaak ervaren dat ze het samenwerkingsverband in kwestie nauwelijks kunnen sturen. Bij informele samenwerkingsverbanden is dit wel meer het geval. Daarnaast wijst het rapport er ook op dat samenwerkingsverbanden vanuit bestuurlijke overeenkomsten en convenanten gemakkelijker private partners kunnen laten aansluiten dan bijvoorbeeld het geval

is bij samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr. Het betrekken van private partners in samenwerkingsverbanden is dus mogelijk. Private partners worden echter slechts in een beperkt aantal verbanden betrokken. In 2024 was er maar 5% van de samenwerkingsverbanden waarbij er meer dan één private partner deelnam. Overheidsactoren nemen dus doorgaans veel meer deel aan regionale samenwerkingsverbanden in Nederland dan private actoren (Berenschot, 2024).

Belangrijk hierbij is evenwel het fundamentele verschil tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de oprichting van privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden. Opvallend is dat geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen gemeenten in Nederland niet enkel via de publiekrechtelijke weg (nl. de Wgr) maar ook *langs de privaatrechtelijke weg* kan én mag gebeuren.¹⁰ In Vlaanderen, en bij uitbreiding België, is het daarentegen op basis van vaststaande rechtspraak duidelijk dat twee of meer gemeenten zich niet op het privaatrecht kunnen beroepen om over te gaan tot de oprichting van een gestructureerd samenwerkingsverband. Dit aangezien er met het DLB een dwingende positiefrechtelijke regeling bestaat die de privaatrechtelijke weg 'afsluit'. Het volgen van 'de privaatrechtelijke weg' betekent meer concreet dat gemeenten zich op de mogelijkheden van artikel 2:3 van het Nederlands Burgerlijk Wetboek beroepen om op privaatrechtelijke grond samen te werken. Indien het privaatrechtelijk intergemeentelijk samenwerkingsverband rechtspersoonlijkheid heeft, gaat het om een vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, naamloze vennootschap, besloten vennootschap of stichting (art. 2:5 [N]BW).¹¹ Indien gemeenten louter contractueel op privaatrechtelijke wijze samenwerken zonder een afzonderlijke rechtspersoon te creëren, zijn beleidsovereenkomsten en dienstverleningsovereenkomsten populaire instrumenten door hun flexibiliteit.¹²

Ondanks de mogelijkheid voor Nederlandse gemeenten om op privaatrechtelijke basis samen te werken, gaat de wettelijke voorkeur echter uit naar publiekrechtelijke samenwerkingsmogelijkheden. Artikel 160, tweede lid van de Nederlandse Gemeentewet stelt dit uitdrukkelijk voorop: "*Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en*

¹⁰ P.J. HUISMAN en F.J. VAN OMMEREN, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen: Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 687. Zie ook hetzelfde boek op pagina 252: "*Door overheden wordt een samenwerkingsstichting met name opgericht als een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm – te denken valt in het bijzonder aan een gemeenschappelijke regeling op grond van de gelijknamige wet (WGR) – niet aantrekkelijk wordt geacht.*".

¹¹ Zie beknopt over deze privaatrechtelijke rechtsvormen R. DE GREEF, S.E. ZIJLSTRA en F.H.K. THEISSEN, *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden. Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015, 95 e.v.

¹² E.R. MULLER, H. KUMMELING en R. NEHMELMAN (eds.), *Instituten van de staat*, Deventer, Wolters Kluwer, 2020, 7.5.

bedenkingen ter kennis van het college te brengen.". De publiekrechtelijke weg dient bijgevolg de voorkeur te krijgen: *"men wenst namelijk een krachtige, kleine overheid, waar allerlei semi-overheden of overheidsdeelnemingen toch minder voor de hand liggen"*.¹³ Het is duidelijk dat de gemeenten enkel samen een privaatrechtelijke rechtspersoon kunnen oprichten indien dit in het bijzonder aangewezen is voor het openbaar belang. Die voorkeur is ingegeven door de bezorgdheid dat de privaatrechtelijke weg afbreuk zou doen aan publieke correctieve mechanismen. Dit blijkt ook uit de voorbereidende werken van 1928: *"De openbare lichamen hebben inzonderheid de zorg voor belangen eener gemeenschap, dus voor algemeene publieke belangen. Men mag aannemen, dat zij die het best zullen kunnen behartigen langs den weg van het publieke recht, beter dan bij de uitvoering van burgerrechtelijke contracten of in vennootschappen, waarbij allicht het gevaar dreigt, dat de publiekrechtelijke beschouwing van het onderwerp te zeer op den achtergrond geraakt."*.¹⁴

De wettelijke voorkeur voor de publiekrechtelijke intergemeentelijke samenwerkingstechniek blijft echter louter theoretisch. In de praktijk bestaat er immers een duidelijke voorkeur bij gemeenten voor privaatrechtelijke verenigingstechnieken.¹⁵ Eén van de redenen die DE VRIES aangeeft is dat *"het Burgerlijk Wetboek, waaraan samenwerking langs privaatrechtelijke weg is onderworpen, goede (zo niet betere) mogelijkheden biedt voor beïnvloeding door gemeenteraden"*.¹⁶ Nog een 'voordeel' voor de gemeenten is dat een gemeente niet kan worden aangesproken voor schulden van een NV, BV, stichting of vereniging, maar wel voor schulden van het (publiekrechtelijk) openbaar lichaam. Volgens ZIJLSTRA wordt de massale oprichting van overheidsvennootschappen en -stichtingen vaak verklaard door *"1) de privaatrechtelijke organisatievorm (...) meer zelfstandigheid [biedt] dan een publiekrechtelijke organisatievorm; 2) een privaatrechtelijke rechtspersoon (...) sneller in te stellen [is]; 3) de privaatrechtelijke rechtsvorm (...) meer mogelijkheden [biedt] tot samenwerking met burgers en niet-overheidsorganisaties"*, maar de auteur voegt er aan toe dat deze argumenten niet altijd valide zijn.¹⁷

Waar het betreffende artikel 160 van de NGemw werd ingevoerd in 1931, blijkt op vandaag het merendeel van de intergemeentelijke samenwerking in de praktijk te gebeuren via de

¹³ R. DE GREEF, L.C.L. HUNTJENS en N.M. OUD, "Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging", *NTB* 2012, afl. 6, 1.

¹⁴ Zie de verwijzing naar *Bijl.Hand. II* 1928/29, 235, nr. 3 in R. DE GREEF, S.E. ZIJLSTRA en F.H.K. THEISSEN, *Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden. Afwegingskader voor de keuze tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015, 53-54.

¹⁵ Volgens ZIJLSTRA is er *"geen terrein van staats- en bestuursrecht waar de overheid zó consequent en zonder gêne het recht schendt als hier."* in S.E. ZIJLSTRA, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 277.

¹⁶ D.H. DE VRIES, "De Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2006", *Gst.* 2006, afl. 132, 2.

¹⁷ S.E. ZIJLSTRA, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 278.

privaatrechtelijke weg.¹⁸ DE GREEF wijt dit ten dele aan het 'onbegrepen, onbekend en onbemind' zijn van de mogelijkheden waarin de Wgr voorziet, "*waardoor het privaatrecht in opkomst is in het publieke domein*".¹⁹ In het verleden werd dan ook geopperd om de wettelijke voorkeur voor publieke samenwerking te schrappen uit de Gemeentewet, maar voormelde auteur stelt de vraag of de conclusie niet eerder zou moeten zijn dat "*de mogelijkheden van de Wgr moeten worden verduidelijkt zodat de (...) gemeenten (...) weten wat mogelijk is en minder snel naar de wel bekende privaatrechtelijke weg grijpen?*".²⁰

Gelet op de bezorgdheden die aan de basis liggen van artikel 160 NGemW, rijst de wezenlijke vraag in welke mate publiekrechtelijke regelgeving, en in het bijzonder het bestuursrecht, nog doorgang vinden op deze privaatrechtelijke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit blijkt langer niet het geval te zijn.²¹ Vermeldenswaardig is dan ook dat er in mei 2021 een motie (Motie Bromet) werd ingediend om een kader op te stellen voor democratische controle op privaatrechtelijke samenwerkingen omdat "*de controle- en participatiemechanismen die op gemeenschappelijke regelingen van toepassing zijn niet gelden voor privaatrechtelijke samenwerking, terwijl decentrale volksvertegenwoordigers ook op dit soort samenwerkingen goed zicht moeten kunnen houden*".²² De motie werd uiteindelijk niet vertaald in een bindend wettelijk controlekader. De hervorming van de Wgr bleef hoofdzakelijk beperkt tot de klassieke publiekrechtelijke gemeenschappelijke regelingen.

Maar intussen bestaat er dus weinig twijfel over: in tegenstelling tot in Nederland, is het voor Vlaamse gemeenten *niet* mogelijk om de privaatrechtelijke weg te volgen om intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op te richten en zich daarbij op het private vennootschaps- en verenigingsrecht te beroepen.²³ De regels omtrent samenwerking in het DLB worden bijgevolg als

¹⁸ Ter illustratie, in 2005 bestonden er al 1165 privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden en 'slechts' 697 publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. In 2010 bestonden er 698 publiekrechtelijke en 1022 privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden, L.T. VAN DEN DOOL en L. SCHAAP, "Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht", *Bestuurskunde* 2014, afl. 23, (65) 68.

¹⁹ R. DE GREEF, "De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!", *Gst.* 2008, afl. 107, 1.

²⁰ R. DE GREEF, "De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!", *Gst.* 2008, afl. 107, 1-2.

²¹ Zie DECOCK, M., "Intergemeentelijke samenwerking langs privaatrechtelijke weg in Nederland en België: een rechtsvergelijkend onderzoek", *TBP* 2024, afl. 5, 275-289.

²² Motie van het lid Bromet, Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2020-2011, 35513, nr. 11.

²³ Cass. 14 oktober 2002; K. LEUS, "Overeenkomsten met de overheid en overheidsovereenkomsten: bijzondere overeenkomsten en algemeen belang. De 'gemene, de 'gemengde' of de 'zuivere' rechtsleer?" in X., *Bijzondere overeenkomsten 2007-2008. Postuniversitaire cyclus Willy Delva*, Mechelen, Kluwer, 2008, (405) 417.

'exclusief' beschouwd. Het DLB bevat geen uitdrukkelijk verbod om de privaatrechtelijke weg te bewandelen, maar op grond van de tweewegenleer is de private weg wel op impliciete wijze afgesloten.²⁴

In dit verband kan de filialiseringstendens bij intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in België evenwel niet ontbreken. Op grond van artikel 472, §1, eerste lid van het DLB²⁵ is het mogelijk voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden om deel te nemen in privaot- of publiekrechtelijke entiteiten indien deze tot de verwezenlijking van hun doel kunnen bijdragen. Dit impliceert dat ze participaties kunnen nemen in (het kapitaal van) een andere (private) rechtspersoon. In de praktijk leiden intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hieruit af dat ze ook filialen – of dochterentiteiten – kunnen oprichten op grond van het privaatrecht, wat ook frequent gebeurt. Opvallend is trouwens dat – in tegenstelling tot de andere twee gewesten – de oprichting van sub-filialen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitdrukkelijk verboden is.²⁶ Die intergemeentelijke filialen worden niet door de gemeenten zelf opgericht, maar – op hun beurt – door de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Er ontstaat een soort 'tweede niveau' van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden *sensu lato*, dat verder komt af te staan van de gemeenten. Die dochterfilialen kunnen op hun beurt ook filialen oprichten, die op hun beurt kleindochterfilialen creëren ook, enzovoort: "[c]e processus pouvant se poursuivre à l'infini, se forment in fine de véritables groupes de sociétés, complexes, qui suscitent certaines interrogations".²⁷ Samen vormen ze een ondoorzichtig kluwen aan (klein)dochterentiteiten, en de afstand tussen dit 'verlengd lokaal bestuur' en de gemeenten wordt groter en groter. Bij deze 'privaatrechtelijke' intergemeentelijke filialen zijn, net zoals de Nederlandse equivalent, heel wat juridische kanttekeningen te plaatsen, waaronder een gebrekkige toepassing van publiekrechtelijke waarborgen.²⁸

Vermeldenswaardig is dat het Waalse Gewest reeds actie ondernam ten aanzien van de Waalse intergemeentelijke filialen via het decreet van 29 maart 2018 tot wijziging van het Wetboek van de Plaatselijke Democratie en de Decentralisering met het oog op een sterker bestuur en een

²⁴ M. DENEFF (ed.), *De VZW*, Brugge, die Keure, 2015, (75) 80.

²⁵ Art. 472, §1, eerste lid DLB: "Met behoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen kunnen dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen deelnemen in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die zelf niet die rechtsvorm hebben aangenomen, op voorwaarde dat het maatschappelijk doel van die rechtspersonen overeenstemt met de eigen doelstellingen en op voorwaarde dat de wetgeving van de overheidsopdrachten wordt nageleefd."

²⁶ Art. 63, in fine ordonnantie van 5 juli 2018: "De oprichting van sub-filialen is verboden."

²⁷ N. VANDER PUTTEN, "Les conditions du capitalisme public intercommunal. Vers un équilibre entre efficacité et contrôle démocratique?", *Ann.Dr.Louvain* 2017, afl. 2, (297) 298.

²⁸ Zie DECOCK, M. en WAUTERS, K., "Intercommunales en hun satellieten in rechtsvergelijkend perspectief: de noodzaak aan publiekrechtelijke doorwerking en democratische controle" in DECOCK, M., DERUYTTER, L., en GJUROVA, E. (eds.), *Intercommunales vandaag en morgen. Intergemeentelijke samenwerking vanuit multidisciplinair, academisch en praktisch perspectief*, Brugge, die Keure, 2025, 52-77.

sterkere transparantie in de uitvoering van de openbare mandaten in de lokale en bovenlokale structuren en hun filialen.²⁹ Dit decreet is de vertaling van de aanbevelingen die de parlementaire onderzoekscommissie die belast was met het onderzoek naar de transparantie en de werking van de Publingroep had geformuleerd in haar rapport en van de richtsnoeren die de Waalse Regering had uiteengezet in haar regionale beleidsverklaring 2017-2019. Het decreet voerde verschillende aanpassingen door ten aanzien van (boven)lokale structuren en ook hun filialen, zoals onder meer een versterking van het toezicht op die filialen.³⁰ In het Vlaamse Gewest is er nog geen sprake van een gelijkaardig decretaal ingrijpen.

3.3.2. Top-down, maar in beperkte mate

In Vlaanderen wordt de relatie tussen de Vlaamse overheid en de tussenliggende structuren vaak gekenmerkt door een top-down relatie. Hierbij worden schalen van regionale samenwerkingen van bovenaf opgelegd in het Regiodecreet. Ook de afbakening van de Vervoerregio's is top-down vormgegeven. Verder wordt er een groot aantal samenwerkingsverbanden vanuit de Vlaamse overheid verplicht. Zulke verplichte samenwerkingsverbanden zijn eerder uitzondering dan regel in Nederland. Er zijn immers slechts drie soorten verbanden waarvoor het Rijk de juridische vorm, taken en samenwerkingspartners vastgelegd heeft: de Veiligheidsregio's, de GGD-regio's en de Omgevingsdiensten.

a. Verplichte samenwerkingsverbanden

De eerste vorm van verplichte samenwerkingsverbanden zijn de Veiligheidsregio's. Er zijn 25 van zulke verbanden in Nederland. De Wet Veiligheidsregio's legt vast welke taken de Veiligheidsregio's moeten opnemen. Zo moet de Veiligheidsregio branden voorkomen en bestrijden. Hier staat de brandweer, die onderdeel is van de Veiligheidsregio, voor in. Ook moet de brandweer de gemeenten, burgers en bedrijven in de regio advies geven omtrent het voorkomen van branden. Veiligheidsregio's dienen verder in te zetten op de voorbereiding van rampen, crisissen en risico's door onder meer vluchtroutes in woonwijken te bedenken. De laatste hoofdtak bestaat erin rampen en crisissen te bestrijden. Hierbij komen gemeenten, de brandweer, geneeskundige hulpverlening en de politie gezamenlijk in actie. De eerdergenoemde Wet Veiligheidsregio's bepaalt ook dat de gemeenten die in een bepaalde veiligheidsregio vallen zich moeten engageren en verantwoordelijk zijn voor de veiligheidsregio in kwestie. Daarnaast moeten de gemeenten zelf de veiligheidsregio's financieren. Het geldt dat naar deze regio's gaat komt dus grotendeels van het Gemeentefonds. Het Rijk biedt ook wel financiële ondersteuning maar dit blijft eerder een beperkt aandeel van het totale budget. De Nederlandse gemeenten zijn dus financieel onafhankelijk van het Rijk wat betreft de financiering van de veiligheidsregio's, maar de gemeenten zelf worden uiteraard wel grotendeels gefinancierd vanuit het Rijk (Dreef et al., 2024; Rijksoverheid, z.d.).

²⁹ BS 14 mei 2018.

³⁰ Zie bv. MvT bij *project de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales*, Parl.St. W.Parl. 2017-18, nr. 1047/1, 3.

Het tweede verplichte samenwerkingsverband bestaat uit de GGD-regio's. Deze regio's zijn, net zoals de Veiligheidsregio's, juridisch vastgelegd. De Wet publieke gezondheid bepaalt dat een GGD (Gemeentelijke gezondheidsdienst) instaat voor infectieziektebestrijding, voor gezondheidsvoorlichting, voor het monitoren van de publieke gezondheid en voor medische milieukunde. In tegenstelling tot de strak afgelijnde taken van de veiligheidsregio's kunnen de GGD's in de GGD-regio's belast worden met andere taken vanuit de gemeenten. De Wet publieke gezondheidszorg maakt ook een link met de Wet Veiligheidsregio's. Gemeenten die onder een bepaalde veiligheidsregio vallen moeten immers een eigen Gemeentelijke gezondheidsdienst oprichten. Deze link heeft als gevolg dat de werkingsgebieden van de Veiligheidsregio's samenvallen met de werkingsgebieden van de GGD-regio's. Op het vlak van cofinanciering door het Rijk verschillen GGD-regio's van Veiligheidsregio's. Het principe dat gemeenten instaan voor de financiering van de regio blijft maar het Rijk biedt geen structurele financiële ondersteuning meer. GGD-regio's zijn dus in nog mindere mate dan veiligheidsregio's financieel onafhankelijk van het Rijk. Hierbij dient wel een kanttekening gemaakt te worden. GGD's hebben te weinig geld voor al hun taken en hebben te kampen met onzekerheid op de lange termijn gezien ze voor hun financiering enkel kunnen terugvallen op de gemeenten (Dreef et al., 2024; GGD GHOR Nederland, 2025; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2023).

Naast Veiligheidsregio's en GGD-regio's zijn er, zoals eerder aangegeven, ook nog Omgevingsdiensten. Zij worden opgericht vanuit de Omgevingswet en leggen zich toe op de verlening van vergunningen en het uitvoeren van handhaving en toezicht. Ook bouwtoezicht en woningtoezicht valt onder het takenpakket van sommige Omgevingsdiensten. In totaal zijn er 26 van dit soort verplichte samenwerkingsverbanden. In april 2026 zijn ze van 28 naar 26 gegaan door fusies (Dreef et al., 2024).

b. Semi-verplichte samenwerkingsverbanden

Er zijn ook samenwerkingsverbanden waarbij het Rijk een eerder kaderstellende rol opneemt en de samenwerkingspartners en vorm van samenwerking overlaat aan de gemeenten. Van dit soort semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden zijn er twee voorbeelden die geregeld terugkomen in de bestudeerde rapporten: de arbeidsmarktregio's en de Regionale Energiestrategie-regio's. Arbeidsmarktregio's zijn in het leven geroepen om de werkloosheid aan te pakken. Vanuit het Rijk is hier een wettelijk kader voor opgesteld. De inhoudelijke vormgeving van de arbeidsmarktregio's staat dus vast. De regio's mogen zelf echter bepalen met wie ze gaan samenwerken. Daarom wordt soms dan ook gezegd dat de afbakening van de arbeidsmarktregio's bottom-up tot stand is gekomen. Binnen de arbeidsmarktregio's vindt er samenwerking plaats tussen gemeenten, het UVW, het Ministerie van SZW, werkgevers en werknemers (Peters et al., 2022; Sociaal-Economische Raad, 2017).

Regionale Energiestrategie-regio's hebben dezelfde organisatorische insteek als arbeidsmarktregio's. Het hoofddoel van de RES is om tegen 2030 minstens 35 TWh op te wekken op het land. Dit doel is mee opgenomen in het door het Rijk vastgelegde klimaatplan. De RES-regio's hebben de ruimte om zelf te bepalen en te evalueren welke opties het beste zijn om het doel te behalen. De afbakening van de 30 RES-regio's is in samenspraak met de gemeenten bepaald. Opmerkelijk hierbij is ook dat het initiatief tot het oprichten van Regionale Energiestrategie-regio's komt vanuit de gemeenten, provincies en waterschappen. De RES-regio's worden gefinancierd door decentrale middelen van het Rijk. Ook wordt verwacht van gemeenten

en provincies dat zij zelf mee bijdragen. Hoeveel precies mogen ze zelf bepalen (Dreeft et al., 2024; Peters et al., 2022).

Het top-down karakter van de relatie tussen het Rijk en de regionale samenwerkingsverbanden is dus vrij beperkt, met een klein aantal verplichte samenwerkingsverbanden en enkele semi-verplichte samenwerkingsverbanden.

3.3.3. Bottom-up met ruimte voor overleg

Gezien het feit dat er slechts een beperkt aantal verplichte en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden in voege zijn, is het niet verwonderlijk dat het merendeel van de regionale samenwerkingsverbanden eerder bottom-up ontstaan. In wat volgt wordt eerst de relatie tussen het Rijk en regionale samenwerkingsverbanden met een bottom-up karakter besproken. Opmerkelijk hierbij is dat deze relatie vooral gekenmerkt wordt door de mate van overleg tussen de betrokken actoren, zoals zal blijken uit de toelichting van de Regio Deals. Vervolgens wordt de betrokkenheid van de provincies besproken, waarbij de nadruk ligt op de faciliterende rol die provincies in Nederland opnemen ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden. Ten slotte worden er enkele generieke bevindingen gegeven in verband met de werking van regionale samenwerkingsverbanden die al dan niet bottom-up ontstaan zijn.

a. Het Interbestuurlijk Programma (IBP)

De huidige Nederlandse bottom-up samenwerking tussen Rijk en regio's moet begrepen worden tegen de achtergrond van het Interbestuurlijk Programma (IBP), dat in februari 2018 van start ging onder het motto "Samen meer bereiken als één overheid" en formeel werd bekrachtigd op 27 juni 2018 door de Algemene Ledenvergadering van de VNG. Het IBP is een gezamenlijk programma van het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW), en formuleert principes voor hoe de vier overheidslagen samen grote maatschappelijke opgaven aanpakken zoals klimaatverandering, de woningopgave, problematische schulden en eenzaamheid. De drie kernprincipes van het IBP zijn gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid en wederkerigheid. Het uitgangspunt is dat opgaven die de grenzen van één bestuurslaag of beleidsdomein overstijgen niet hiërarchisch maar in partnerschap moeten worden aangepakt. Het IBP heeft niet enkel een directe operationele weerslag gehad maar ook een doorwerking in het bredere institutionele kader. Het rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen "Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!" uit 2020 bouwde voort op deze logica, en de geactualiseerde Code Interbestuurlijke Verhoudingen uit 2022 heeft de IBP-principes verankerd door gelijkwaardig partnerschap en het samenwerken "als waren ze één overheid" expliciet als uitgangspunten op te nemen. De principes van gelijkwaardigheid en wederkerigheid zijn relevant voor het Vlaamse landschap, waar regionale partners vaak een meer hiërarchische verhouding met de Vlaamse overheid ervaren.

b. Regio Deals

Naast verplichte en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden is het Rijk ook actief betrokken bij samenwerkingsverbanden die bottom-up tot stand komen. De betrokkenheid van het Rijk bij regionale samenwerkingsverbanden is het best zichtbaar in de Regio Deals. Een Regio Deal betreft het inrichten van een samenwerkingsverband op regionaal niveau met als doel regionale capaciteit te verhogen om een bepaald probleem aan te pakken. Hierbij stimuleert het

Rijk de regionale samenwerking waarvan sprake in de deal door middel van financiering. Regio Deals zijn erg uiteenlopend op het vlak van inhoud en vorm. De taken die worden opgenomen zijn vaak van een economische aard maar kunnen ook onder andere onderwijs en leefbaarheid als thema hebben. De finale doelstelling van een Regio Deal is immers de brede welvaart te verhogen. Deze brede welvaart wordt als volgt beschreven: “Brede welvaart gaat in essentie over het welzijn van mensen, en de mate waarin dat welzijnsniveau ook in de toekomst kan worden behouden. Het omvat alles wat mensen van waarde vinden voor het leiden van een goed leven. Naast economische factoren, zoals inkomen, hangt dit ook af van niet-economische factoren zoals hun gezondheid, toegang tot voorzieningen, de natuurlijke omgeving waarin mensen leven en hoe tevreden mensen zijn over hun leven” (Schraepen et al., 2022).

Regio Deals verschillen niet alleen van elkaar Op het vlak van inhoudelijke invulling. De regio afbakeningen van de regio waarbinnen voor een bepaalde Regio Deal zal gewerkt worden variëren van deal tot deal. Zo kan het zijn dat er bij een deal slechts één gemeente betrokken is en de focus kleinschalig is. Bij een andere deal kan de scope dan weer groter zijn met meerdere gemeenten waarbij er eventueel over de provinciegrenzen heen gewerkt wordt. Ook wordt er voor sommige deals verder gewerkt op reeds bestaande samenwerkingsverbanden terwijl er bij andere deals volledig nieuwe samenwerkingsverbanden worden ingericht. Bij Regio Deals die verder bouwen op reeds bestaande samenwerkingsverbanden dienen de deals dus ter versterking van die bestaande samenwerking. Eerder hadden we het al over de financiële onafhankelijkheid van regionale samenwerkingsverbanden. Die onafhankelijkheid wordt ook bij de Regio Deals in relatief grote mate gewaarborgd. Het principe van cofinanciering is namelijk van kracht. Het Rijk investeert in de regionale samenwerkingsverbanden. De middelen daarvoor zijn afkomstig uit de Regio Envelop. De bij de Regio Deal betrokken gemeenten worden op hun beurt geacht minstens evenveel middelen te investeren in het regionaal samenwerkingsverband als de middelen die uit de Regio Envelop worden vrijgemaakt. Op die manier blijft de continuïteit van het samenwerkingsverband relatief gewaarborgd, ook na het wegvallen van de middelen uit de Regio Envelop (Dreeft et al., 2024; Schraepen et al., 2022).

Een Regio Deal komt, zoals haar naam al wel doet vermoeden, tot stand door middel van een dealmakingsproces met enkele onderhandelingsfases. Het initiatief tot een Regio Deal moet genomen worden door regionale actoren die samenwerking willen aangaan. Deze regionale actoren kunnen gemeenten, waterschappen of provincies zijn. De partners doen voorstellen die worden doorgestuurd naar het Rijk. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en ministeries die bevoegdheden hebben voor het thema waarrond samengewerkt zal worden analyseren de voorstellen om een uiteindelijke selectie te maken. De voorstellen vanuit de regio worden getoetst aan een afwegingskader, bestaande uit vier elementen. Zo worden de voorstellen bekeken Op het vlak van inhoudelijke aspecten. Deze aspecten hebben onder andere betrekking op de mate van integraliteit van een voorstel en op de vraag of er bronnen zijn die kunnen wijzen in de richting dat de brede welvaart daadwerkelijk zou worden verbeterd. De voorstellen worden ook geanalyseerd volgens de mate waarop ze regionaal zijn ingebed. Dit wil zeggen dat een voorstel kenmerkend moet zijn voor de regio en een regio-overstijgend effect moet hebben. Er wordt ook gekeken naar het financiële luik van de voorstellen zoals de structurele financiering van een voorstel. Tenslotte kijkt men in de beoordeling van de voorstellen naar enkele organisatorische aspecten. Hierbij wordt de vraag gesteld of er een duidelijke invulling is voor het samenwerkingsverband, of er een

regionale visie is en of er voldoende mensen en middelen zijn om de samenwerking op te starten (Schraepen et al., 2022).

Als de definitieve selectie na grondige analyse van de regionale voorstellen afgerond is worden de regionale actoren uitgenodigd door het Rijk om verder te onderhandelen. Op dat moment duikt een dealmaker op. Dit is een vertegenwoordiger van het Rijk die heel dicht bij de regio staat en fungeert als een soort brugpersoon tussen Rijk en regio. Belangrijk hierbij is dat de dealmaker afkomstig is van de regio waarover de Regio Deal gaat. In de onderhandelingsfase die dan komt wordt de omvang, inhoud en financiering van de deal geconcretiseerd. Nadat deze fase is afgerond wordt de deal formeel gemaakt in de vorm van een convenant. Het rapport ‘En waar brengt dat de regio?!’ stelt dat het Rijk doorheen de net uitgelegde procedure in feite drie rollen opneemt. Om te beginnen stimuleert het Rijk samenwerking door de Regio Deals mee te financieren. Daarnaast doet het Rijk ook aan kennisdeling. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de onderhandelingsfase tussen het Rijk en de regio. Tenslotte faciliteert het Rijk de afstemming met het Rijksbeleid door de regionale voorstellen tot samenwerking grondig te toetsen aan een breed afwegingskader (Berenschot, 2024). Voorts is er bij een Regio Deal nog een speciale rol weggelegd voor een van de betrokken lokale besturen of eventueel voor het provinciebestuur. Deze rol is die van de kassier. De kassier is degene die het budget voor een Deal uit de Regio Envelop ontvangt. Dit budget verdeelt hij dan onder de betrokken partners die de Deal mee helpen uitvoeren. Ook legt de kassier jaarlijks financiële verantwoording af aan het Rijk (Schraepen et al., 2022).

Naast de Regio Deals beschikt het Rijk over een verwant instrument, nl. de City Deals. City Deals zijn een initiatief van het programma Agenda Stad, dat wordt gecoördineerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In een City Deal worden concrete samenwerkingsafspraken vastgelegd tussen steden, het Rijk, andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties rond een specifieke stedelijke transitieopgave. Voorbeelden zijn de City Deal “Openbare Ruimte”, de City Deal “Een slimme stad zo doe je dat”, de City Deal “Kennis Maken” en de City Deal “Gezonde en Duurzame Voedselomgeving”. Sinds de start van Agenda Stad zijn er meer dan dertig City Deals ondertekend, waarvan sommige reeds afgerond zijn. Inhoudelijk verschillen City Deals op een aantal punten van Regio Deals. Waar Regio Deals primair regio-gebonden zijn en de brede welvaart van een regio voor ogen hebben, zijn City Deals doorgaans opgegevericht en thematisch, i.e. meerdere steden over heel het land kunnen deelnemen aan eenzelfde deal rond een gedeeld vraagstuk. Daarnaast is het bij City Deals gangbaarder dat ook private partijen, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties als volwaardige deelnemer aansluiten, terwijl Regio Deals voornamelijk overheden samenbrengen. De gemeenschappelijke noemer is wel dat het in beide gevallen gaat om een multilevel governanceaanpak waarbij overheden onderling horizontaal samenwerken op basis van gelijkwaardigheid, en waarbij bestaande regelgeving en financieringsmodellen ter discussie kunnen worden gesteld om innovatie mogelijk te maken. Voor Vlaanderen is dit instrument in het bijzonder interessant omdat het een logica biedt die complementair is aan de Regio Deals. Niet enkel het regionale, maar ook het stedelijke niveau kan immers voorwerp zijn van opgegeverichte, cofinancierende samenwerking met de hogere overheid.

3.3.4. Betrokkenheid provincies

Niet alleen het Rijk maar ook de provincies nemen een actieve rol op in regionale samenwerkingsverbanden die bottom-up tot stand komen. Bij de Regio Deals kwam de provincie

al aan bod als een van de regionale actoren die initiatief tot samenwerking kan nemen. Een provinciebestuur kan hierbij ook de eerder beschreven rol van kassier op zich nemen. De betrokkenheid van provincies verschilt wel van regio tot regio. In het rapport 'Besturen in regionale ecosystemen' staat te lezen dat de betrokkenheid varieert van 17% in het Rijk van Nijmegen tot 52,1% in Groningen. Hierbij valt op dat de betrokkenheid vooral groot is bij de regio's die samenvallen met de provincies. De rollen die de provincies in de samenwerkingsverbanden opnemen verschillen per regio. Zo nemen sommige provincies in enkele regio's een sterke actieve rol op. In Noord-Oost Brabant en Flevoland is dit het geval. Een krachtige deelname van provincies aan de overlegtafels van de regionale samenwerkingsverbanden in deze regio's wordt veroorzaakt door lobby- en kapitaalkracht. De provincie in Flevoland heeft een trekkende rol in de samenwerking en de lokale besturen laten dit toe. Of de provincie een actieve rol kan opnemen hangt dus af van een zekere gunfactor bij de betrokken lokale besturen. De provincie treedt ook op als verbindende partij als er spanningen zijn op de onderlinge relaties tussen de lokale besturen in een regio. In andere regio's blijft de actieve rol van de provincie echter uit. Dit zouden lokale besturen in die regio's voor bepaalde zaken zoals verbindende ruimtelijke opgaven echter wel willen. In de volgende regio's komt deze opvatting aan bod: Midden-Holland, Zuid-Holland Zuid, Noord-Holland Noord, Rijk van Nijmegen, Zuid-Limburg en Drenthe. De provincie in de regio Drenthe neemt wel deel aan het samenwerkingsverband maar heeft daar een gelijkwaardige rol waardoor een actieve trekkende rol uitblijft (Dreeft et al., 2024; Schraepen et al., 2022).

Het belang van de eerdergenoemde gunfactor zien we ook in regio's waar de provincie wel een actieve rol opneemt maar er beperkt draagvlak is voor die rol. In Friesland en Groningen is de interferentie vanuit de provincie voor lokale besturen gedeeltelijk ongewenst, dit terwijl de provincie hier wel als een welkome financieringsbron wordt beschouwd (Dreef et al., 2024). Het beeld dat de regio's hebben op de rol van de provincies is dus zeker genuanceerd te noemen. Dit blijkt ook uit het rapport 'Doelmatigheid en effectiviteit van regionale samenwerkingen'. Enerzijds blijkt dat de betrokkenheid van provincies de regionale samenwerking kan bemoeilijken, wat in het rapport door één case wordt aangehaald. Het valt soms immers voor dat een betrokken provincie andere standpunten inneemt en andere uitgangspunten hanteert zonder te overleggen met de andere deelnemers van het samenwerkingsverband. Anderzijds wordt er in dit rapport benadrukt dat de provincie wel degelijk als een belangrijke partner kan beschouwd worden in een regionale samenwerking (Migchelbrink, 2024). De bevindingen uit de Nederlandse rapporten leren ons dus dat de betrokkenheid van provincies bij regionale samenwerkingsverbanden vaak leidt tot positieve resultaten, gezien de verscheidene rollen die provincies hierin opnemen. Hierbij dient wel gezegd te worden dat de provincie een zeker mandaat of draagvlak nodig heeft om die rollen te kunnen opnemen (Dreef et al., 2024).

3.3.5. Generieke bevindingen

De analyse van de Nederlandse rapporten brachten nog een aantal generieke bevindingen in verband met regionale samenwerkingsverbanden in Nederland aan het licht. Deze bevindingen zijn gerelateerd aan enkele condities voor regionale samenwerking die eerder in het rapport werden geïdentificeerd: sterk leiderschap, geografische congruentie, financiële afhankelijkheid en transparantie.

Om te beginnen blijkt sterk leiderschap ook in Nederland cruciaal voor een goede regionale samenwerking. Volgens het rapport 'Besturen in regionale ecosystemen' worden er in regio's

waarbij er een duidelijke trekker is van de samenwerking concretere resultaten geboekt. In verband met leiderschap worden er drie mogelijkheden genoemd in de Nederlandse rapporten. Zo kan het zijn dat er in een regionaal samenwerkingsverband geen trekker is. Dit is meestal het geval bij samenwerkingsverbanden waarbij er slechts een klein aantal actoren betrokken is. Bij zulke verbanden is er ook een duidelijk doel. Daarnaast zijn er in veel regionale samenwerkingsverbanden wel duidelijke trekkers op te merken. In de rapporten worden zowel de provincies als (centrum)gemeenten vaak genoemd als trekkende actoren. Hierbij valt dan soms ook de term ‘boundary spanners’. Dit zijn individuen “die op het grensvlak tussen levensgemeenschappen zoeken naar (nieuwe) netwerkpartners en gezamenlijke investeringen, of kennisdeling faciliteren” (Dreef et al., 2024). Provincies of gemeenten die een trekkende rol opnemen komen vaak terug bij regionale samenwerkingsverbanden waarbij een groot aantal actoren en dus ook veel verschillende belangen betrokken zijn. Een derde mogelijkheid die in de rapporten aan bod komt is dat een coördinerend bureau de rol van trekker op zich neemt. Zo’n bureau bereid afspraken voor en bewaakt deze. Coördinerende bureaus zijn vooral actief in samenwerkingsverbanden met een middelgroot netwerk waarbij relatief weinig tegenstrijdige belangen bij betrokken zijn. Tenslotte dient ook gezegd te worden dat actoren in het samenwerkingsverband het een bepaalde actor gunnen dat die de trekkende rol op zich neemt. Anders leidt dit tot ontevredenheid en loopt de samenwerking spaak (Dreef et al., 2024; Sociaal-Economische Raad, 2017; Van der Steen, 2018).

Afstemming, zo werd reeds in de omschrijving van de verschillende condities gezegd, heeft betrekking op geografische congruentie maar ook op een gedeelde visie, beleid en benadering ten opzichte van een probleem. Ook in de Nederlandse rapporten kwam het concept van geografische congruentie aan bod. Eerder zagen we al de positieve invloed van het samenvallen van een regionaal samenwerkingsverband met de provinciegrenzen op de betrokkenheid van de desbetreffende provincie. In verband met geografische overlapping wordt in de rapporten het concept van territoriale congruentie aangehaald. Dit is de mate waarin er in verschillende samenwerkingsverbanden met dezelfde actoren wordt samengewerkt. Het idee hierachter, zo blijkt uit het rapport ‘Regionale samenwerking en gemeenteraden’ is dat hoe hoger de congruentie is hoe efficiënter en overzichtelijker regionale samenwerking zal zijn. Op deze manier wordt immers een overmaat aan verschillende regionale afbakeningen vermeden. Vandaag de dag is er in Nederland echter, net zoals in Vlaanderen, een lappendeken van samenwerkingsverbanden met verschillende samenstellingen (Dreef et al., 2024; Migchelbrink, 2024; Peters et al., 2022).

Het tweede aspect van afstemming komt ook in de Nederlandse rapporten uitgebreid aan bod. De rode draad die doorheen de rapporten op dit vlak kan getrokken worden is dat er in de agenda’s van de regionale samenwerkingsverbanden een lage graad van integraliteit bestaat. De samenwerkingsverbanden focussen zich doorgaans dus slechts op één of twee thema’s. Het rapport ‘En waar brengt dat de regio?!’ adviseert echter in te zetten op integrale samenwerking. Op die manier zouden samenwerkingsverbanden er beter in slagen hun gezamenlijke doelen te bereiken. Er wordt in dit verband ook gesproken van gescheiden werelden waarin de regionale samenwerkingsverbanden zitten wat betreft hun focus. Kennisdeling en gezamenlijke doelen opstellen zou helpen om deze gescheiden werelden bij elkaar te brengen en een integrale benadering te bekomen (Berenschot, 2024; Dreef et al., 2024; Sociaal-Economische Raad, 2017).

Wat de financiële afhankelijkheid van de regionale samenwerkingsverbanden betreft blijkt uit de rapporten dat deze in Nederland in relatief hoge mate financieel onafhankelijk zijn. Om te beginnen ligt er in zowel de verplichte als de semi-verplichte samenwerkingsverbanden de nadruk op financiering vanuit de gemeenten. Zoals gezegd maakt dit de samenwerkingsverbanden vrij onafhankelijk van het Rijk wat betreft de financiële middelen. Bij de Regio Deals is de graad van financiële afhankelijkheid ook laag, gezien het principe van cofinanciering. De provincie draagt soms ook haar financiële steentje bij voor de regionale samenwerkingsverbanden. In sommige regio's wordt de provincie toegelaten om een financiële rol te spelen en treedt deze bijvoorbeeld op als kassier in een Regio Deal. De financiering van de regionale samenwerkingsverbanden ligt in hoofdzaak bij de betrokken gemeenten. Soms wordt wel melding gemaakt van het feit dat deze gemeenten kampen met beperkte middelen. Aan de andere kant staat hier, aldus het rapport 'Doelmatigheid en effectiviteit van regionale samenwerkingen', tegenover dat dit gebrek aan middelen samenwerkingsverbanden noopt tot efficiënter te handelen. Dit verhoogt op zijn beurt dan weer de doelmatigheid van de regionale samenwerkingsverbanden: men tracht meer met minder te doen (Dreef et al., 2024; Migchelbrink, 2024; Schraepen et al., 2022; Sociaal-Economische Raad, 2017)

Over de transparantie wordt er in de onderzochte rapporten bijna uitsluitend vanuit het perspectief van de gemeenteraadsleden bekeken. Zo wordt vermeld dat gemeenteraadsleden slechts beperkt betrokken worden bij de regionale samenwerkingsverbanden. In sommige gevallen worden ze zelfs niet betrokken. Verder stellen gemeenteraadsleden vaak dat ze onvoldoende zicht hebben op wat gebeurt en dat ze de procedures waarbinnen gewerkt wordt in het samenwerkingsverband niet helder vinden. Dit staat te lezen in het rapport 'Besturen in regionale ecosystemen' (Dreef et al., 2024). De eerdergenoemde Wet gemeenschappelijke regelingen biedt hier een antwoord op. Deze wet bevat immers waarborgen voor de betrokkenheid van raadsleden bij de kaderstelling en controle van de regionale samenwerkingsverbanden. Die waarborgen nemen de vorm aan van zienswijzeprocedures. De kaderstelling waarvan sprake in de Wgr wijst op het feit dat er idealiter bij de oprichting van een samenwerkingsverband vanuit de raden van de betrokken gemeenten wordt duidelijk gemaakt wat er verwacht wordt van de taken die het verband opneemt. De waarborgen die in de Wgr worden vastgelegd kunnen wel enkel gebruikt worden voor samenwerkingsverbanden die op basis van deze wet zijn opgericht. Hiermee is echter niet gezegd dat er voor samenwerkingsverbanden met een andere juridische basis geen enkele manier is om betrokkenheid van de gemeenteraden te garanderen. Zo bezoekt de directeur van sommige samenwerkingsverbanden jaarlijks alle gemeenteraden van de betrokken gemeenten om de raadsleden te informeren over de werking van het verband. Ook vinden er af en toe regionale raadsbijeenkomsten plaats waarbij de raden worden geïnformeerd. Hierbij ligt de nadruk wel eerder op gezamenlijke opgaven en wordt er niets gezegd over geboekte resultaten. De coördinerende bureaus werden net al even aangehaald. Zij nemen hier in bepaalde gevallen hun rol op door in te zetten op hogere betrokkenheid van de gemeenteraden (Dreef et al., 2024; Peters et al., 2022).

De beperkte mate van betrokkenheid wordt door gemeenteraadsleden als een democratisch tekort gezien. Gemeenteraden zijn immers democratisch verkozen maar hebben niet veel grip op de samenwerkingsverbanden (Van den Dool & Schaap, 2014; Van der Steen et al., 2018). In het rapport 'Regionale samenwerking en gemeenteraden' staat te lezen dat in 2021 ongeveer 60 procent van de gemeenteraadsleden het stijgend aantal samenwerkingsverbanden als een

bedreiging van de lokale democratie beschouwden (Peters et al., 2022). Dit in rekening genomen wordt er echter een verrassende paradox aangehaald in enkele onderzochte rapporten: gemeenteraadsleden hebben onvoldoende zicht op de regionale samenwerkingsverbanden maar er is bij die gemeenteraadsleden een beperkte behoefte aan actievere betrokkenheid. Gemeenteraadsleden maken dus onvoldoende gebruik van de controlemiddelen die voor handen zijn. Veel raadsleden gaan bijvoorbeeld niet naar de informatiebijeenkomsten. Ook worden er in de gemeenteraden zelf weinig vragen gesteld over de regionale samenwerkingsverbanden en vindt de kaderstelling waarvan sprake in de Wgr amper plaats. Vanuit de rapporten wordt als oorzaak voor deze beperkte toewijding vanuit de raadsleden soms gewezen op geringe interesse in de regionale samenwerkingsverbanden. Het is echter wat genuanceerder dan dit. Beperkte tijd en capaciteit om samenwerkingsverbanden op te volgen kan een andere oorzaak zijn. De informatie die de gemeenteraadsleden krijgen vanuit de samenwerkingsverbanden zijn vaak onbruikbaar. Op het ene moment is deze te gedetailleerd, dan weer te algemeen geformuleerd. Een andere oorzaak voor de beperkte inzet om controle-instrumenten te gebruiken ligt in het feit dat regionale samenwerkingsverbanden vaak een ondoorzichtige structuur hebben. Als het niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is in het samenwerkingsverband wordt het immers moeilijk om controle-instrumenten in te zetten (Migchelbrink, 2024; Sociaal-Economische Raad, 2017).

3.3.6. Lessen voor Vlaanderen

Op basis van het voorgaande kunnen er interessante lessen getrokken worden voor de Vlaamse context van tussenliggende structuren. Een opmerkelijke bevinding is alvast dat regionale samenwerkingsverbanden in Nederland eerder bottom-up gecoördineerd worden terwijl in Vlaanderen de nadruk ligt op top-down coördinatie. Dit valt bijvoorbeeld op in het beperkt aantal verplichte en semi-verplichte regionale samenwerkingsverbanden in Nederland. In Vlaanderen is het dan weer veel vaker het geval dat er vanuit de Vlaamse overheid bepaalde regio-afbakeningen en kaders zijn opgelegd.

Eerder haalden we Regio Deals aan als voorbeeld van de relatie tussen het Rijk en de regio's. De werking van deze deals bevatten enkele principes die ook zouden kunnen geïmplementeerd worden in het Vlaamse landschap. Het rapport 'Vlaamse interbestuurlijke samenwerking in buitenlands perspectief geplaatst' benoemt een aantal elementen van de Regio Deals die kunnen meegenomen worden naar Vlaanderen. Om te beginnen biedt het principe van overleg tussen het Rijk en de regio een opportuniteit voor Vlaanderen op beleidsdomeinen waarbij regionale actoren het gevoel hebben dat de Vlaamse overheid een te dominante rol opneemt. Het rapport benoemt ook de stadsvernieuwingsprojecten waarbij de Vlaamse overheid eerder een kaderstellende functie heeft maar de concrete inhoudelijke invulling aan de steden zelf overlaat. Het lijkt dus interessant om de bestuurlijke logica van deze projecten door te trekken naar andere samenwerkingsverbanden. Een tweede element dat zeer eigen is aan de Regio Deals en inspiratie kan bieden voor de Vlaamse context zijn de governance labs. In deze governance labs wordt kennis gedeeld om te onderzoeken hoe de governance van de regio's het best kan aangepakt worden. Door deze aanpak kan er voortschrijdend inzicht ontwikkeld worden wat leidt tot een langetermijnperspectief (Schraepen et al., 2022).

Een volgende les die kan getrokken worden uit de Regio Deals maar ook uit de nadruk op de financiering van regionale samenwerkingen vanuit gemeenten hebben betrekking tot financiële afhankelijkheid. Zoals we reeds zagen zijn de regionale samenwerkingsverbanden in Nederland

slechts in beperkte mate financieel afhankelijk. Een belangrijke basis van die onafhankelijkheid is te vinden in het principe van cofinanciering waarbij de betrokken gemeenten minstens evenveel bijdragen als het Rijk. Vanuit het Vlaamse landschap van tussenliggende structuren wordt er vaak gewezen op de kwetsbaarheid van samenwerkingsverbanden als gevolg van de dominante financiering vanuit de Vlaamse overheid. In Vlaanderen is de financiering dus niet gelijk verdeeld tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen. Om verdere kwetsbaarheid van Vlaamse regionale samenwerkingsverbanden tegen te gaan is de invoering van het principe van cofinanciering, zoals dit in de Regio Deals gekend is, aan te raden (Dreef et al., 2024; Schraepen et al., 2022).

Er valt ook nog wat te zeggen in verband met de geografische overlap van regionale samenwerkingsverbanden. In Nederland zagen we dat Regio Deals soms verder bouwen op reeds bestaande samenwerking. Hierdoor is er al voldoende capaciteit en kennis voorhanden in het samenwerkingsverband. Financiële middelen van het Rijk worden dan gebruikt om die bestaande samenwerking te versterken. Het is daarom aan te raden om vanuit Vlaanderen te investeren in en verder te bouwen op bestaande samenwerkingsverbanden. Dit zou ook inefficiëntie en bestuurlijke druk kunnen doen verminderen (Schraepen et al., 2022).

Een specifieke les uit de Nederlandse vergelijking betreft de Vlaamse referentieregio's, die met het Regiodecreet van 1 februari 2023 als overkoepelend afstemmingsniveau voor intergemeentelijke samenwerking zijn geïntroduceerd. De Vlaamse overheid bakende vijftien referentieregio's af, en de bedoeling is dat alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid uiterlijk in 2031 regioconform zijn (met zes jaar extra voor afvalintercommunales en met een "pas toe of leg uit"-mogelijkheid voor gemotiveerde afwijkingen). Burgemeesters worden in deze visie gezien als de spil van de regionale samenwerking, en het matroesjkamodel (i.e. kleinere samenwerkingen die binnen de regiogrenzen passen, supraregionale samenwerkingen die meerdere regio's bestrijken) moet de bestuurlijke verrommeling tegengaan. Wanneer dit kader wordt gespiegeld aan de Nederlandse praktijk komen drie reflecties naar voren.

Op het vlak van geografische congruentie kiest Vlaanderen voor een verdergaande aanpak dan Nederland. In Nederland bestaat geen overkoepelende, integrale regio-afbakening. De veiligheidsregio's (25), GGD-regio's (25), omgevingsdiensten (26), arbeidsmarktregio's en RES-regio's (30) hebben immers elk hun eigen contour, en de rapporten erkennen dat dit tot een lappendeken leidt waarvan de territoriale congruentie laag is. De Vlaamse keuze om met vijftien referentieregio's één gemeenschappelijk afstemmingsniveau in te voeren is op dit punt ambitieuzer dan wat Nederland zelf heeft gerealiseerd, al moet hierbij worden opgemerkt dat Vlaanderen bestuurlijk een kleiner schaalniveau is, waardoor een uniforme afbakening realistischer is. Nederlandse rapporten zoals "Regionale samenwerking en gemeenteraden" (2023) suggereren dat hogere territoriale congruentie efficiëntiewinst kan opleveren.

Tegelijkertijd toont de Nederlandse vergelijking aan dat geografische congruentie alleen onvoldoende is. Nederland zet bijvoorbeeld sterker dan Vlaanderen in op financiële cofinanciering, structurele democratische verankering en een institutioneel kader voor gelijkwaardig overleg. De referentieregio's zijn vooral een geografische afbakening, en de vraag hoe binnen deze afbakening met financiering, democratische controle en Vlaams-lokale samenwerking wordt omgegaan, blijft grotendeels open. De Nederlandse Regio Deals tonen dat

een afbakening pas slagkracht krijgt wanneer er een dealmakingsproces, een dealmaker, een Regio Envelop en een cofinancieringsverplichting aan worden gekoppeld. De gewijzigde Wgr toont bovendien dat democratische legitimiteit baat heeft bij geformaliseerde zienswijzeprocedures, gemeenschappelijke adviescommissies en een actieve informatieplicht. Het Interbestuurlijk Programma en de Code Interbestuurlijke Verhoudingen tonen tot slot dat structureel overleg tussen het hogere bestuursniveau en de koepels van decentrale overheden (gebaseerd op gelijkwaardigheid en wederkerigheid) meerwaarde biedt boven ad hoc afstemming.

Een derde reflectie betreft de manier van afbakening zelf. De vijftien Vlaamse referentieregio's zijn top-down vastgelegd, in lijn met de bredere top-down logica die de relatie tussen de Vlaamse overheid en de tussenliggende structuren kenmerkt. Nederland kent veel minder top-down opgelegde regio-afbakeningen. Enkel de Veiligheidsregio's, GGD-regio's en omgevingsdiensten zijn juridisch vastgelegd, en zelfs daarvan zijn enkel de Veiligheidsregio's en GGD-regio's qua schaal bewust op elkaar afgestemd. De RES-regio's, arbeidsmarktregio's en regio's binnen de Regio Deals ontstaan grotendeels van onderop, in dialoog met gemeenten, provincies en waterschappen. De Nederlandse ervaring leert dat top-down afbakening risico's kent op het vlak van legitimiteit en betrokkenheid wanneer regionale actoren onvoldoende eigenaarschap voelen. Voor de implementatie van de referentieregio's tot 2031 is het dus aan te bevelen om binnen het kader van de top-down afbakening ruimte te creëren voor bottom-up dynamiek, door bijvoorbeeld samen met de regio's hun inhoudelijke agenda te ontwikkelen (in de geest van de Regio Deals), door regionale actoren mede-eigenaarschap te geven over financiering (in de geest van het cofinancieringsprincipe), en door gemeenteraden actief te betrekken bij de invulling en evaluatie van regiowerking (in de geest van de gewijzigde Wgr). Op die manier kan de Vlaamse keuze voor een coherente regiokaart worden gecombineerd met de Nederlandse aandacht voor democratische legitimiteit, financiële weerbaarheid en gelijkwaardige bestuurlijke verhoudingen.

Gezien de verschillende rollen die het provinciale niveau speelt in de regionale samenwerkingsverbanden kunnen er ook enkele lessen getrokken wat de provincies betreft. Een eerste is dat de provincie als verbindende partner kan optreden in samenwerkingsverbanden waar de onderlinge relaties tussen lokale besturen stroef verlopen. Ten tweede wordt de rol die de provincie aanneemt in de meeste regio's als positief ervaren aangezien dit resulteert in een gelijkwaardige en ontspannen samenwerking. In sommige regio's speelt de provincie een weinig actieve rol maar is die rol wel gewenst. In de studie van Dreef et al. (2024) is dit bij zes van de 10 onderzochte regio's het geval. Het is dus belangrijk dat de actieve rol die de provincie opneemt wordt aanvaard door de lokale besturen in de regio. Denk hierbij aan de regio's Friesland en Groningen waar er beperkt draagvlak is voor een te grote sturende rol van de provincie. Ten derde kan de provincie een belangrijke rol spelen als drijvende kracht achter de samenwerking. Hierbij faciliteert de provincie de samenwerking en moedigt ze die samenwerking ook aan. Dit is onder andere het geval in regio Flevoland, waar de provincie actief deelneemt aan de regionale samenwerking en ondersteuning biedt (Dreef et al., 2024; Schraepen et al., 2022).

De laatste les die getrokken kan worden uit de analyse van de Nederlandse context heeft te maken met transparantie. De Wet gemeenschappelijke regelingen in Nederland biedt waarborgen voor betrokkenheid van gemeenteraden in de vorm van zienswijzeprocedures. Gemeenteraadsleden in Vlaanderen geven vaak te kennen niet voldoende betrokken te zijn. Het is dus interessant om ook in Vlaanderen uitgebreidere waarborgen voor betrokkenheid juridisch vast te leggen (ruimer

dan de huidige waarborgen). Hierdoor zou er een soort structurele transparantie vanuit de regionale samenwerkingsverbanden naar de gemeenteraden toe ontstaan. Wel is het zo dat gemeenteraadsleden in Nederland ook te kennen geven dat ze niet genoeg betrokken worden bij de samenwerkingsverbanden en dat ze de procedures niet helder vinden, ondanks de controle-instrumenten die voorhanden zijn. Als oorzaak hiervoor wordt vooral gewezen op onduidelijke informatie die raadsleden krijgen over de werking van de regionale samenwerkingsverbanden. Naast het implementeren van structurele verantwoordingsmechanismes kan dus ook aangeraden worden om in Vlaanderen in te zetten op toegankelijke informatie en herhaaldelijke informatiemomenten voor gemeenteraadsleden. Op die manier krijgen Vlaamse gemeenteraadsleden meer zicht op de samenwerkingsverbanden en voelen ze zich hier beter bij betrokken (Dreef et al., 2024; Peters et al., 2022).

4. Ruimtelijke screening tussenliggende structuren

4.1. Inleiding en methodologie

4.1.1. Opzet

In deze ruimtelijke screening wordt nagegaan wat de algemene ruimtelijke structuur is van het bovenlokale bestuurlijke landschap in Vlaanderen. Concreet doen we dat door de ruimtelijke afstemming van het bovenlokale landschappen op twee manieren na te gaan. Enerzijds kijken we naar de afstemming van de bestuurlijke structuren onderling – het zogenaamde bestuurlijke perspectief. Anderzijds worden de bestuurlijke verbanden getoetst aan dagelijkse verplaatsingsstromen van inwoners – het inwonersperspectief. Elke gemeente wordt op basis van beide perspectieven geanalyseerd.

Voor het bestuurlijk perspectief is het doel voor elke gemeente na te gaan in welke mate het geheel aan bovenlokale bestuurlijke interacties samenvalt of wringt, enerzijds met formele, overkoepelende macrostructuren (provincies en referentieregio's), en anderzijds met zichzelf. Zo krijgen we zicht op waar in de tussenstructuren de grenzen stabielere dan wel poreuzer zijn. We kunnen hiermee op gemeentelijk niveau afwijkingen identificeren die zich bestuurlijk gezien op de grens tussen verschillende regio's bevinden. Deze analyse vertrekt vanuit de vaststelling dat bovenlokale samenwerking in de praktijk vaak een lappendeken van deels overlappende bestuurlijke netwerken vormt, waarbij geen eenduidige regio-afbakening bestaat en bestuurlijke schaalniveaus afhankelijk zijn van de concrete beleidsopgave (Nelles, 2013). Het in kaart brengen van bestuurlijke coherentie maakt het daarom mogelijk om na te gaan in welke mate bestaande macrostructuren aansluiten bij feitelijke samenwerkingspatronen tussen lokale besturen. In deze gemeenten kan het extra belangrijk zijn om de verschillende samenwerkingsvormen duidelijker regionaal af te stemmen (Dreef et al., 2024).

Voor het inwonersperspectief is het doel voor elke gemeente te kwantificeren in welke mate haar bestuurlijke tussenstructuren aansluiten bij de leefwereld van haar inwoners. Dit inwonersperspectief vertrekt vanuit de gedachte dat mensen zich vanzelfsprekender identificeren met een bestuurlijke regio wanneer die samenvalt met het gebied waarin zij zich in hun dagelijks leven verplaatsen om te werken, onderwijs te volgen of gebruik te maken van allerlei voorzieningen. Zo'n dagelijks functioneel gebied wordt ook wel een *Daily Urban System* genoemd. Dat is het geografische netwerk van woon-werk-, woon-school- en vrijetijdsverplaatsingen dat de alledaagse routines van inwoners verbindt. Wanneer bestuurlijke regio's en het *Daily Urban System* elkaar grotendeels overlappen, verwachten we dat dit zowel de effectiviteit als de democratische legitimiteit van het bestuur versterkt. Mogelijks zijn ze effectiever, omdat beleid en oplossingen dan beter aansluiten bij de realiteit van inwoners. Mogelijks zijn ze legitiemer, omdat inwoners zich meer verbonden voelen met een bestuur dat hun dagelijkse leefwereld weerspiegelt. Variatie in de mate van functionele afstemming van een gemeente kan daarom een belangrijke verklarende factor zijn voor de doeltreffendheid van bovenlokale samenwerkingsverbanden (Dreef et al., 2024). Tegelijk benadrukt de literatuur dat dergelijke functionele regio's inherent fluïde en meerduidig zijn, aangezien verschillende soorten verplaatsings- en interactiepatronen zelden exact dezelfde ruimtelijke afbakening volgen (Poorthuis & van Meeteren, 2021).

4.1.2. Data en analysemethode

a. Data

In overeenstemming met de stuurgroep werd een steekproef van 32 soorten tussenstructuren geselecteerd, die variëren naargelang het gemiddeld aantal deelnemende gemeenten (en daarmee de geografische schaal), naar de wijze van totstandkoming (van onderaf of van bovenaf geïnitieerd) en naar het beleidsdomein waarop de samenwerking zich richt. De benodigde gegevens waren deels beschikbaar in bestaande databanken. Deze set werd aangevuld met informatie over bovenlokale samenwerkingsverbanden die volgens de meest recente rapportage (mei 2024) onder het toepassingsgebied van regiovorming vallen, en waarvan de gegevens eenvoudig handmatig te verzamelen waren via de websites van de betreffende organisaties. De databank omvat in totaal 750 verschillende samenwerkingsverbanden. Ter vergelijking: de inventarisatiestudie van ABB uit 2012 bracht 2.229 verbanden in kaart. Onze selectie vertegenwoordigt dus slechts een deel van het volledige landschap aan interlokale samenwerkingsstructuren, maar geeft wel een voldoende breed en representatief beeld om geografische clusters van samenwerking te kunnen identificeren. Omdat de meest recente gegevens van deze verbanden niet overal zijn aangepast aan de gemeentefusies van 1 januari 2025, hebben we de codering gebaseerd op de geografische indeling van vóór deze fusies. Bij de interpretatie van de resultaten wordt hiermee rekening gehouden.

De opgenomen tussenstructuren worden weergegeven in **Tabel 1**. De manier waarop en het beleidsniveau van waaruit deze tussenstructuren zijn ontstaan, verschilt aanzienlijk tussen de structuren onderling. Er wordt daarom naast een algemene analyse ook een deelanalyse gemaakt van enkel de Vlaamse tussenstructuren (d.w.z., exclusief de federale) en van alle door Vlaanderen via subsidiereglementen gestimuleerde tussenstructuren. Deze opdeling werd gemaakt in overeenstemming met de stuurgroep. **Figuur 4** is het resultaat van deze inventarisatie en toont het aantal samenwerkingen tussen elk gemeentekoppel. Donkerdere lijnen duiden op een groter aantal samenwerkingsstructuren. Door te onderzoeken in welke constellaties lokale besturen doorgaans bovenlokaal samenwerken, ontstaan clusters van gemeenten die bestuurlijk sterker op elkaar georiënteerd zijn dan op andere gemeenten. Dit zijn de zogenoemde ‘bestuurlijke regionale ecosystemen’ – bestuurlijke tussenstructuren waar ook Dreef et al. (2024) in de Nederlandse context naar verwijst.

Bottom-up samenwerkingsvormen		
Streekontwikkelingsintercommunale		
Afvalintercommunale		
Energie-intercommunales (netbeheer elektriciteit en aardgas, watermaatschappij & rioolbeheer)		
Opgelegde Vlaamse samenwerkingsvormen		
Eerstelijnszones		
Regionale zorgzones		
Vervoerregio's		
Woonmaatschappijen		
Gestimuleerde Vlaamse samenwerkingsvormen		
Bovenlokale netwerken vrijetijdsparticipatie		
Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW's)		
Energiehuizen		
Erfgoedcellen (cultureel-erfgoedconvenanten)		
IGS bovenlokale cultuurwerking (cultuurregio's)		
IGS jeugdwerk		
IGS lokaal woonbeleid		
IGS regierol sociale economie en werk		
IGS wijk-werken		
Intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten (IOED)		
LEADER-gebieden		
Regionale landschappen		
Samenwerkingsverbanden in Eengemaakt		
Bibliotheekstelsysteem (EBS)		
Samenwerkingsverbanden 'één gezin - één plan' (1G1P)		
Samenwerkingsverbanden 'geïntegreerd breed onthaal' (GBO)		
Sportregio's		
UiTPAS-regio's		
Werk- en zorgregio's (decreet werk- en zorgtrajecten)		
Federale afbakeningen		
Politiezones		
Hulpverleningszones		
Gerechtelijke arrondissementen		
Afdelingen van gerechtelijke arrondissementen		
Gerechtelijke kantons		
Bestuurlijke arrondissementen		
Justiehuizen (afbakening gebaseerd op federale arrondissementen)		

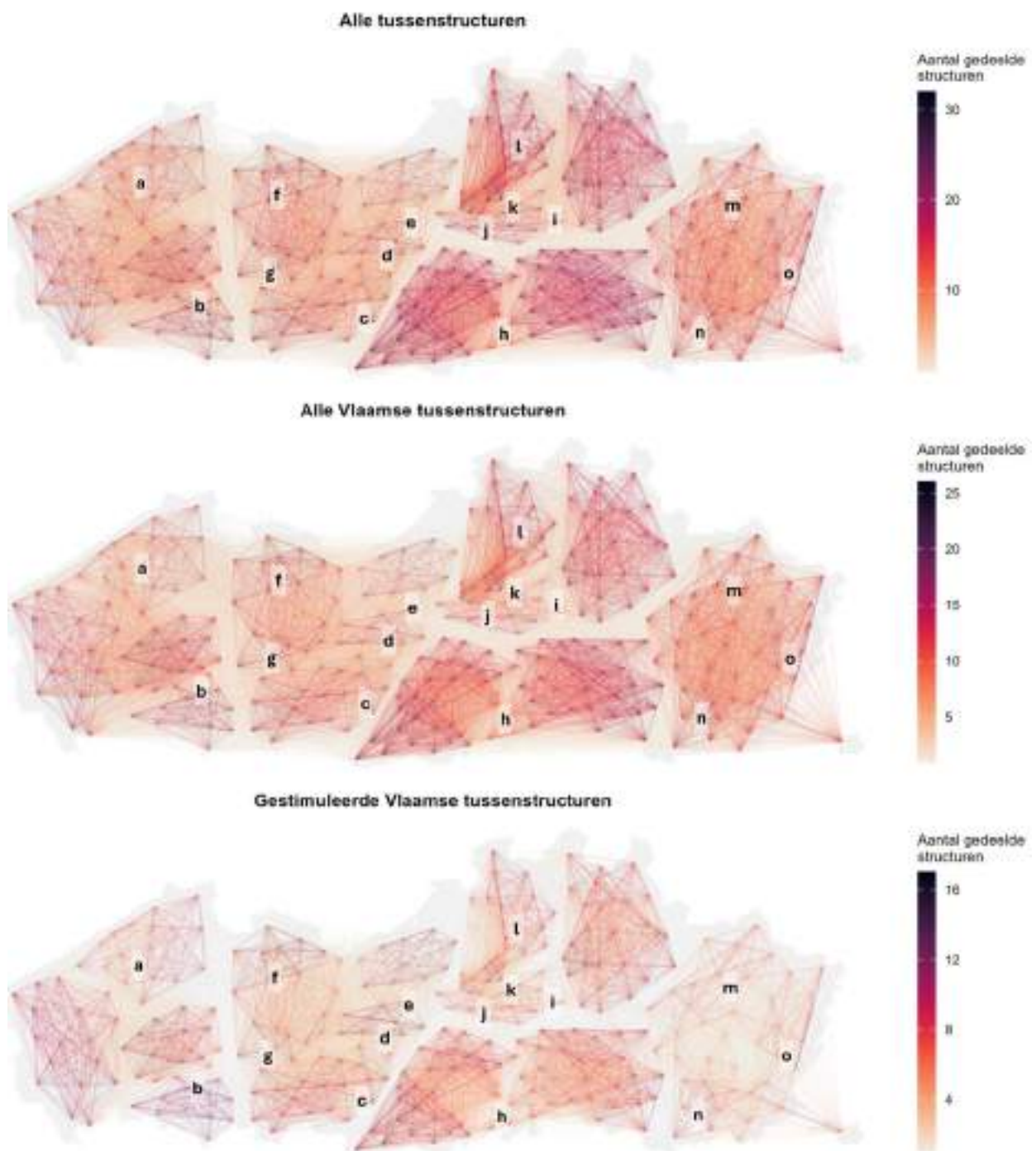
Vlaamse tussenstructuren

Gestimuleerde Vlaamse tussenstructuren

Alle tussenstructuren

Tabel 1: inventaris van geanalyseerde tussenstructuren, opgedeeld naar type

Figuur 3: ruimtelijk overzicht van de geïnventariseerde tussenstructuren, opgedeeld naar type



Louter visueel kunnen we enkele tussentijdse bevindingen puren uit deze inventarisatie. In West-Vlaanderen matchen de bestaande samenwerkingsverbanden grotendeels met de afbakeningen van de referentieregio's, al zijn er ook heel wat regio-overschrijdende verbanden. Zo lopen regio Brugge en Oostende quasi in elkaar over (a). Ook tussen de regio's Midwest en Zuidwest-Vlaanderen vormen een aantal 'poreuzere' gemeenten als Wielsbeke en Lendelede de brug tussenbeide (b).

In Oost-Vlaanderen zijn er ook heel wat referentieregio-overschrijdende samenwerkingsverbanden terug te vinden. Zo bestaat de Denderregio in feite uit twee

grensoverschrijdende subclusters te bestaan, waarvan gemeenten in de zuidelijke cluster (bv. Geraardsbergen en Ninove) in het verlengde liggen van de regio Vlaamse Ardennen (c). De noordelijke subcluster van de Denderregio vormt zich rond Dendermonde als centrum, met ook Wetteren en Laarne uit regio Gent als nauw betrokken gemeenten (d). Ook tussen deze ‘Dendercluster’ en gemeenten in het Waasland is er intensieve samenwerking (e). Daarnaast merken we binnenin referentieregio Gent twee andere subclusters op, met het Meetjesland rond Eeklo in het noorden (f) en in de Leievallei ten zuidwesten van Gent rond gemeenten als Deinze, Zulte en Sint-Martens-Latem (g).

In Vlaams-Brabant is er een duidelijke splitsing merkbaar tussen Halle-Vilvoorde en Oost-Brabant. De grenzen tussen beide zijn hier en daar poreus, bijvoorbeeld in Overijse, Hoeilaart en Zaventem (h), maar over het algemeen is de intergemeentelijke samenwerking er strakker afgelijnd dan in de voorgenoemde provincies.

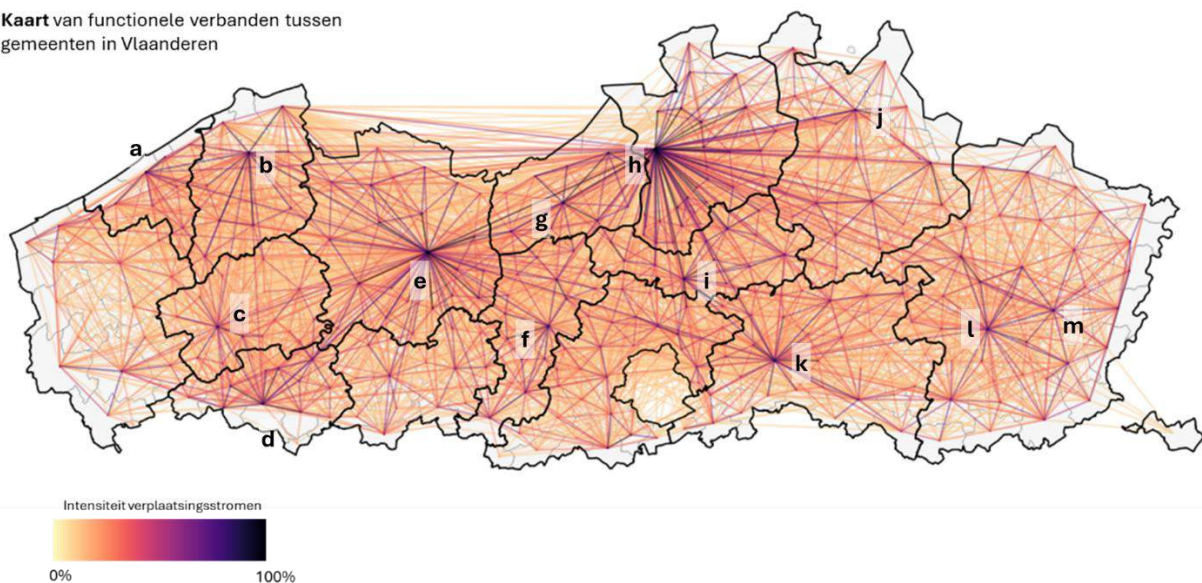
In provincie Antwerpen wordt er nauwelijks regio-overschrijdend samengewerkt tussen gemeenten. Uitzonderingen zijn Heist-op-den-Berg en Nijlen (i), die deel uitmaken van regio Rivierenland maar in heel wat tussenstructuren met gemeenten uit de Kempen betrokken zijn. In de zuidrand van regio Antwerpen zien we twee clusters van voorstedelijke gemeenten (j en k), terwijl de noordoostelijke rand ook een subcluster vormt (l). De Kempen vormen één coherente cluster die overeenstemt met de grenzen van de referentieregio.

In Limburg zijn er heel wat provinciebrede samenwerkingsverbanden wat in het kaartbeeld resulteert in één homogene Limburgse cluster. Daarbinnen zijn niettemin drie subregio’s merkbaar die min of meer overeenstemmen met de subregio’s binnen referentieregio en provincie Limburg, namelijk Noord-Limburg (m), Zuid-West-Limburg (n) en Oost-Limburg (o).

Om het inwonersperspectief te toetsen wordt beroep gedaan op drie types verplaatsingen die de dagdagelijkse, functionele verwevenheid tussen gemeenten reflecteren: woon-werkverkeer (2021), schoolpendel (2023–2024) en winkelgedrag (2023). Van elk type verplaatsing worden de stromen over heel Vlaanderen gestandaardiseerd, gelijk gewogen en opgeteld tot een samengestelde indicator die de functionele verwevenheid tussen elk gemeentekoppel in één waarde vat. Omdat de geanalyseerde tussenstructuren uitsluitend binnen het Vlaams Gewest vallen, worden ook enkel verplaatsingen tussen Vlaamse gemeenten meegenomen. Daardoor wordt de feitelijke functionele openheid aan de grenzen enigszins onderschat. Vooral de aanzienlijke functionele aantrekkingskracht van Brussel is daardoor niet meegenomen, wat leidt tot een onderschatting van de functionele openheid van gemeenten in het Brussels stadsgewest.

Figuur 4: ruimtelijke verbanden tussen de Vlaamse gemeenten vanuit inwonersperspectief

Kaart van functionele verbanden tussen gemeenten in Vlaanderen



De gestandaardiseerde indicator wordt weergegeven in **Figuur 5**. In vergelijking met de bestuurlijke stromen uit **Figuur 4** vertonen de verplaatsingsstromen een minder uitgesproken ruimtelijke clustering, maar tegelijk een duidelijkere hiërarchie tussen gemeenten. Dat eerste komt door de wijdverspreide aard van dagelijkse verplaatsingspatronen, wat aangeeft dat elke mogelijke regio-afbakening onvermijdelijk poreuze grenzen heeft. Het tweede wijst op de centrale rol van steden: dankzij hun werkgelegenheid en centrumfuncties vormen zij de ankerpunten waar het *Daily Urban System* zich omheen ontwikkelt. Zo zijn de centrumsteden Oostende (a), Brugge (b), Roeselare (c), Kortrijk (d), Gent (e), Aalst (f), Sint-Niklaas (g), Antwerpen (h), Mechelen (i), Turnhout (j), Leuven (k), Hasselt (l) en Genk (m) allen duidelijk te ontwaren uit de ruimtelijke structuur van verplaatsingspatronen.

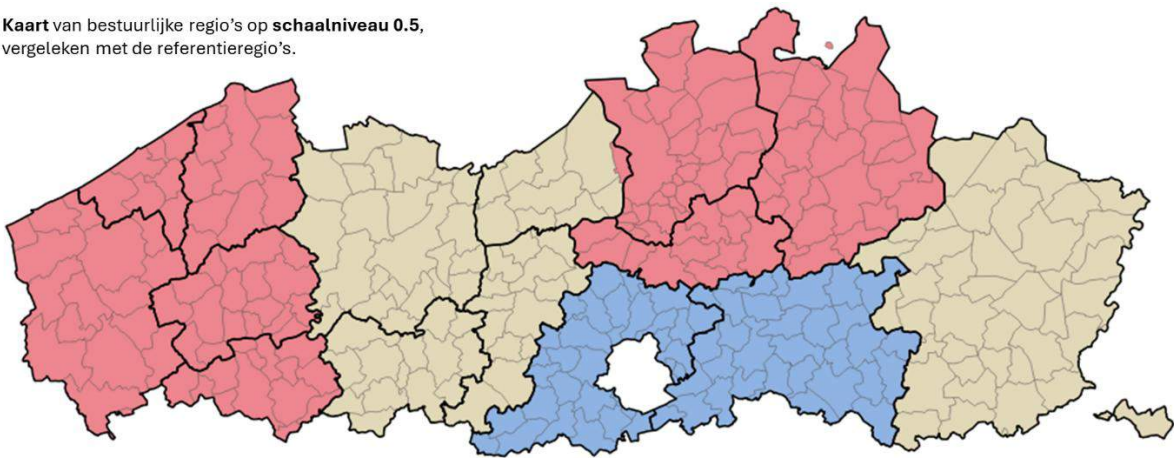
b. Analyseprocedure

Voor het bepalen van de bestuurlijke afstemming berekenen we per gemeente een maat van bestuurlijke afstemming. Deze geeft het aandeel bovenlokale samenwerkingsverbanden waar dat een gemeente heeft met partners buiten de eigen 'regio', ten opzichte van het totaal aantal verbanden waarin zij participeert. Hoe vaker een gemeente betrokken is bij regio-overschrijdende samenwerking, hoe minder het netwerk van tussenstructuren is afgestemd op de 'regio', en hoe bestuurlijk poreuzer de gemeente. Voor de 'regio' hanteren we opeenvolgend drie verschillende definities: de provincies, de referentieregio's, en inductief afgebakende bestuurlijke regio's.

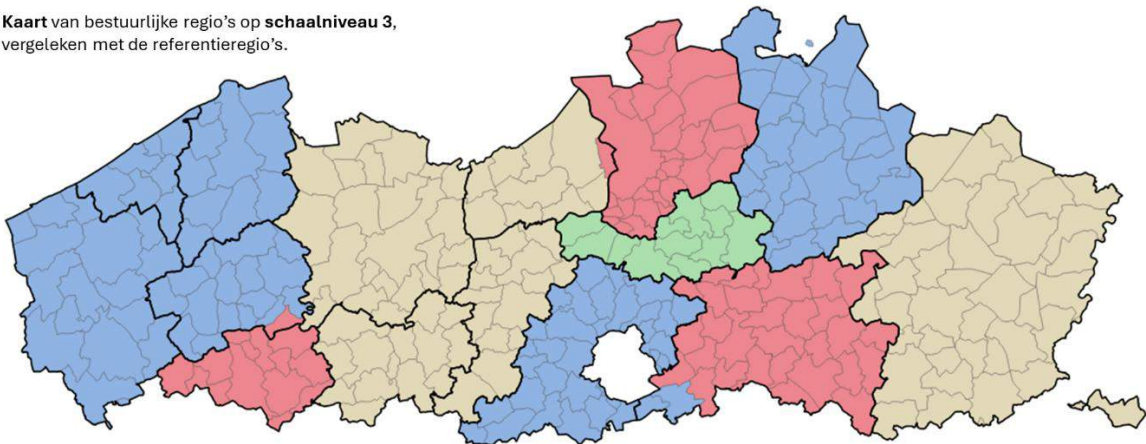
Voor deze laatste afbakening van regio's hanteren we geen bestaande, bestuurlijke regio-indeling, maar wel het aggregaat van regio's die uit de geïnventariseerde tussenstructuren vanzelf naar voren komen. De bestuurlijke kaarten uit **Figuur 4** laten zich namelijk op meerdere manieren snijden, afhankelijk van het schaalniveau. Op alle drie de kaarten kan Limburg als één coherent geheel worden gezien, maar evengoed als drie afzonderlijke regio's. Ook de Vlaamse Ardennen, Denderstreek en het Waasland kunnen samen één cluster vormen, of juist in andere combinaties worden ingedeeld. Zoals ook de regioscreening van ABB (2012) aantoonde, bestaan er altijd getrapte clusters van samenwerkende gemeenten op verschillende schaalniveaus, zonder dat er één "juiste" afbakening bestaat.

Om met die variatie rekening te houden, analyseren we meerdere regio-indelingen op uiteenlopende schaalniveaus met behulp van een *community detection*-algoritme. Dit algoritme neemt het bestuurlijk netwerk uit **Figuur 4** als basis en groepeerde gemeenten zodanig dat de interne samenhang binnen elke groep zo groot mogelijk is, terwijl de verbindingen met andere groepen zo klein mogelijk zijn. Via een schaalparameter kunnen we instellen hoe grof- of fijnmazig de indeling is. **Figuur 5** toont – voor alle tussenstructuren – hoe de bestuurlijke afbakeningen veranderen bij schaalparameters van 0,5, 3, 6 en 10. Een lage schaalparameter (0,5) levert grote regio's op, vergelijkbaar met provincies. Middelste waarden (3 en 6) benaderen de referentieregio's, op enkele afwijkingen na. Bij een hoge waarde (10) vallen sommige regio's uiteen en komen losse gemeenten naar voren die ofwel tussen grotere regio's inliggen (bv. Overijse, Nijlen, Wielsbeke), ofwel minder samenwerkingsverbanden hebben dan hun burens (bv. Antwerpen, Gent).

Kaart van bestuurlijke regio's op **schaalniveau 0,5**, vergeleken met de referentieregio's.



Kaart van bestuurlijke regio's op **schaalniveau 3**, vergeleken met de referentieregio's.

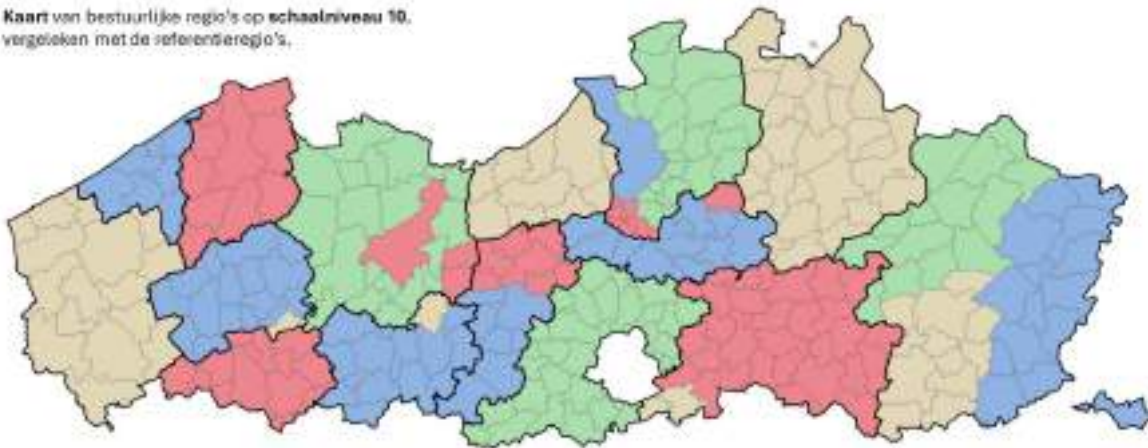


Kaart van bestuurlijke regio's op schaalniveau 5, vergeleken met de referentieregio's.



Figuur 5: inductief afgebakende bestuurlijke regio's op verschillende schaalniveaus

Kaart van bestuurlijke regio's op schaalniveau 10, vergeleken met de referentieregio's.



Omdat geen enkele van deze afbakeningen de enige, correcte regio-indeling is, berekenen we de bestuurlijke afstemming niet voor slechts één schaalniveau, maar voor het hele scala aan indelingen. Concreet gebruiken we alle regio-indelingen met schaalparameters van 0,5 tot en met 16. Het aggregaat van de regiogrenzen uit **Figuur 6** wordt in feite op de stromen van **Figuur 4** gelegd. Daar de vergelijking met de provincies en referentieregio's eerder de gekende twijfelgevallen van gemeenten zullen identificeren, tonen de resultaten van de inductief afgebakende regio's ook in welke gemeenten de tussenstructuren binnenin een referentieregio weinig ruimtelijk afgestemd kunnen zijn.

Voor elke gemeente bepalen we in iedere indeling welk percentage van de tussenstructuren de inductief afgebakende regiogrenzen overschrijdt. De gemiddelde waarde over alle indelingen heen noemen we de bestuurlijke porositeit. Rekening houdend met de drie groeperingen van types tussenstructuren, worden per gemeente 3x3 indices van bestuurlijke afstemming berekend (**Tabel 2**).

Tabel 2: overzicht van de negen indices voor bestuurlijke afstemming en drie indices van functionele afstemming

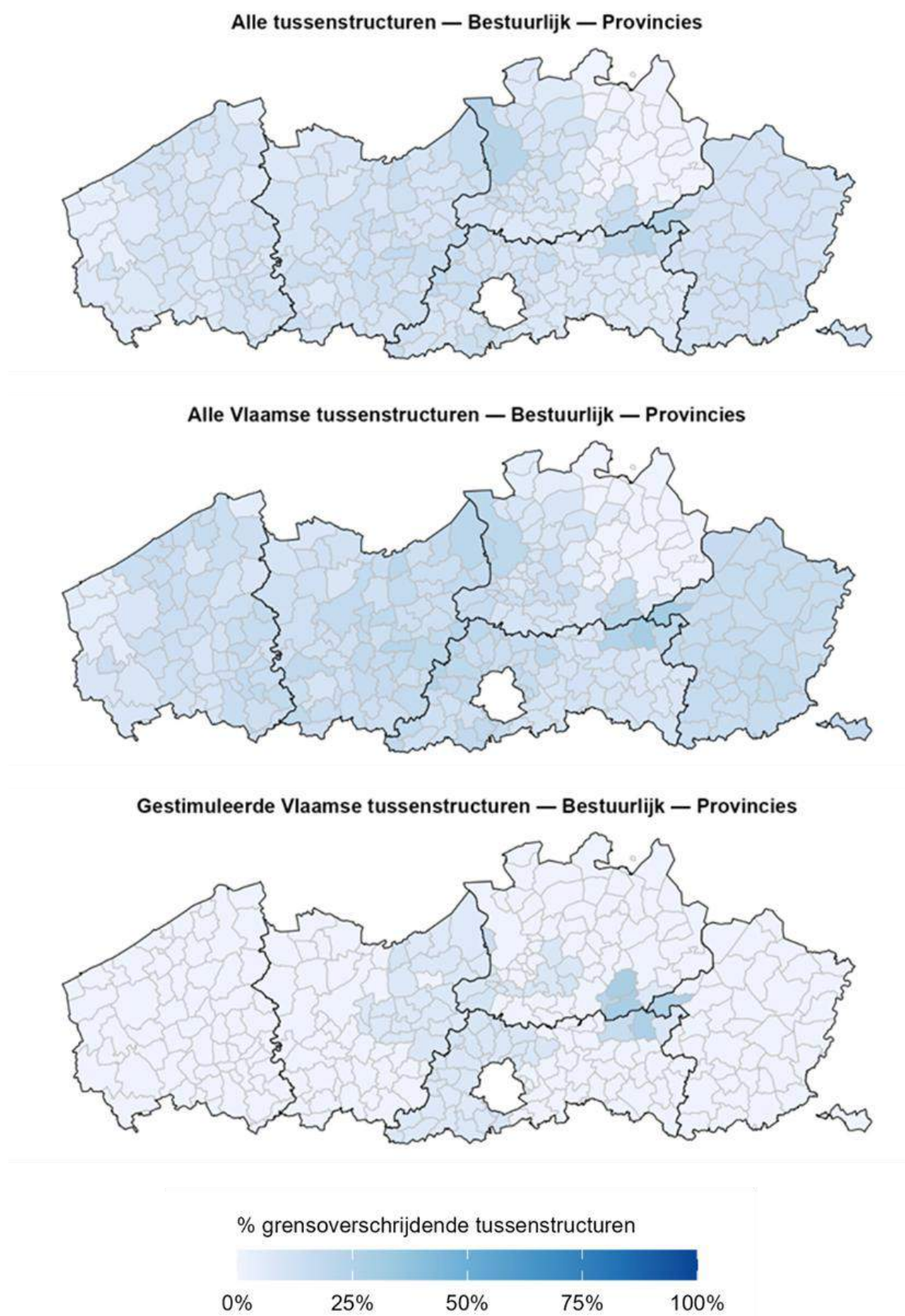
	Bestuurlijk perspectief			Inwonersperspectief
	Provincies	Referentieregio's	Inductief afgebakende bestuurlijke regio's	Functionele verplaatsingspatronen
Alle tussenstructuren	Ruimtelijke afstemming tussen alle tussenstructuren en provincies	Ruimtelijke afstemming tussen alle tussenstructuren en referentieregio's	Ruimtelijke afstemming tussen alle tussenstructuren onderling	Ruimtelijke afstemming tussen alle tussenstructuren en dagelijkse verplaatsingspatronen
Alle Vlaamse tussenstructuren	Ruimtelijke afstemming tussen alle Vlaamse tussenstructuren en provincies	Ruimtelijke afstemming tussen alle Vlaamse tussenstructuren en referentieregio's	Ruimtelijke afstemming tussen alle Vlaamse tussenstructuren onderling	Ruimtelijke afstemming tussen alle Vlaamse tussenstructuren en dagelijkse verplaatsingspatronen
Alle door Vlaanderen gestimuleerde tussenstructuren	Ruimtelijke afstemming tussen alle door Vlaanderen gestimuleerde tussenstructuren en provincies	Ruimtelijke afstemming tussen alle door Vlaanderen gestimuleerde tussenstructuren en referentieregio's	Ruimtelijke afstemming tussen alle door Vlaanderen gestimuleerde tussenstructuren onderling	Ruimtelijke afstemming tussen alle door Vlaanderen gestimuleerde tussenstructuren en dagelijkse verplaatsingspatronen

Om de ruimtelijke afstemming van de tussenstructuren vanuit het functionele perspectief of inwonersperspectief te kwantificeren, hanteren we dezelfde inductief gegenereerde bestuurlijke regiogrenzen. Het percentage grensoverschrijdende dagelijkse verplaatsingen wordt bepaald aan de hand van de samengestelde, functionele indicator voor woon-werk, woon-school en winkelverplaatsingen. Dit noemen we de functionele openheid of 'porositeit'. Het aggregaat van de regiogrenzen uit **Figuur 6** wordt in feite op de stromen van **Figuur 5** gelegd. Indien de verplaatsingspatronen vanuit en naar een gemeente typisch afkomstig zijn vanuit gemeenten die niet tot dezelfde bestuurlijke regio's behoren, wordt de gemeente als functioneel meer 'poreus' beschouwd. Ook hier worden de bestuurlijke regio's gegenereerd volgens de drie verschillende groeperingen van types tussenstructuren, wat 1x3 indices voor de functionele, ruimtelijke afstemming oplevert (**Tabel 2**).

4.2. Resultaten

4.2.1. Resultaten bestuurlijke afstemming

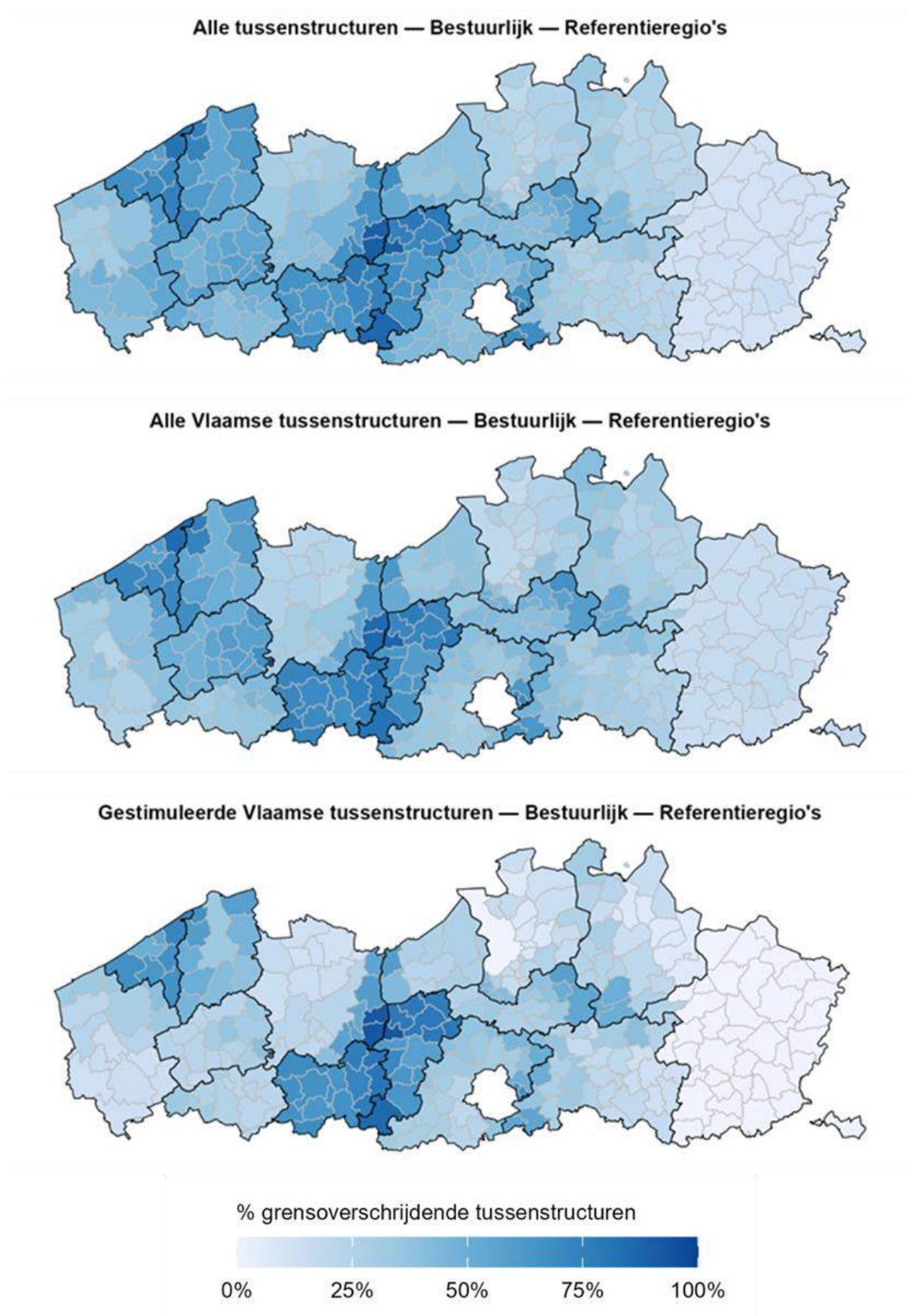
Figuur 6: bestuurlijke porositeit van de provinciegrenzen



De waarden voor bestuurlijke porositeit afgetoetst aan de provinciegrenzen zijn relatief laag (**Figuur 7**). Er zijn slechts een aantal type tussenstructuren waarin structureel over de provinciegrenzen heen wordt samengewerkt. Bij de energie-intercommunales is dit een gekende constante. De watermaatschappijen De Watergroep en Farys zijn bijvoorbeeld actief in zowel West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen als Vlaams-Brabant, en die eerste ook in Limburg. Enkel in Antwerpen vallen deze tussenstructuren stevast binnen de provinciegrenzen. Ook de vervoerregio's zijn eerder afgestemd op vervoerspatronen dan op bestaande bestuurlijke structuren. Zo maakt het Oost-Vlaamse Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht deel van de Antwerpse vervoerregio (in de analyse nog als aparte gemeenten beschouwd). Ook het Oost-Vlaamse Buggenhout maakt deel uit van de verder Vlaams-Brabantse vervoerregio Vlaamse Rand. De federale tussenstructuren zijn steeds ingebed in de provinciestructuren, waardoor de bovenste twee kaartbladen quasi-identiek blijven.

Het onderste kaartbeeld, met enkel de gestimuleerde samenwerkingsverbanden, toont een nog congruerter beeld. Voor zowat alle door Vlaanderen gestimuleerde tussenstructuren wordt voor samenwerking hoofdzakelijk naar gemeenten van de eigen provincie gekeken. Een uitzondering hierop zijn de gemeenten in de Vlaams-Brabantse, Antwerpse en Limburgse Kempen (hoofdzakelijk Scherpenheuvel-Zichem, Westerlo, Herselt en Tessenderlo-Ham). Deze gemeenten werken voor hun bovenlokaal erfgoed- en cultuurbeleid samen over de provinciegrenzen heen.

Figuur 7: bestuurlijke porositeit van de referentieregiongrenzen



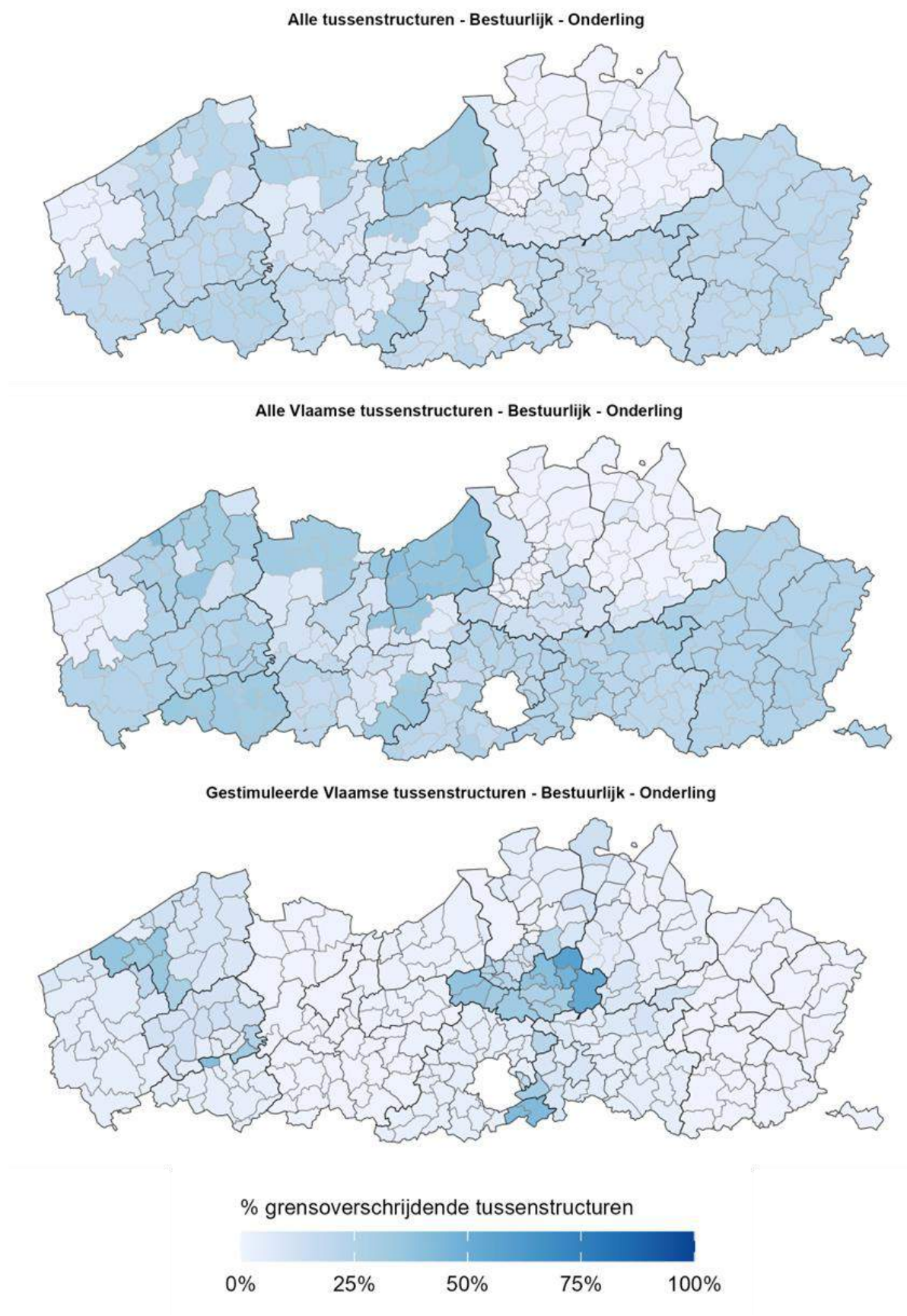
*Nemen we de referentieregio's als kader om grensoverschrijdende tussenstructuren aan af te toetsen, dan wordt duidelijk dat niet alle structuren hier ruimtelijk op zijn afgestemd. In bepaalde gebieden wordt er in meer dan de helft van alle tussenstructuren over de grenzen van de referentieregio's heen samengewerkt (**Figuur 8**). De referentieregio's met de sterkste bestuurlijk-ruimtelijke mismatches zijn de referentieregio's Dender en Vlaamse Ardennen. Daar zijn het respectievelijk minstens 70% en 60% van de tussenstructuren die buiten de regio treden, over alle types heen (zowel alle, enkel de Vlaamse, en enkel de gestimuleerde verbanden). Ook de grens tussen regio's Middenkust en Brugge is poreus. Voor elk type tussenstructuur is respectievelijk minstens 70% en 50% er grensoverschrijdend. Verder zijn er nog een aantal gemeenten op de grens van Halle-Vilvoorde en Oost-Brabant, alsook op de grens van Rivierenland en de Kempen waar gemeenten voor minstens de helft van hun tussenstructuren betrokken zijn met gemeenten uit een andere referentieregio. We bespreken deze gebieden, en specifiek welke structuren er tot deze hoge percentages leiden, hieronder in meer detail. In regio Oostende en Brugge zijn heel wat gemeenten deel van dezelfde tussenstructuren, zoals pakweg wat betreft justitiehuis (Brugge), woonmaatschappij (Kust-Noord, vandaag Zetus), afvalintercommunale (IVBO), sportzone (SOK) en regionaal landschap (Houtland).*

In Oost-Vlaanderen is hoofdzakelijk de Denderregio weinig omsluitend. Zo zijn er een aantal ruimtelijke mismatches met de vervoerregio's. Zo hoort Zele bij vervoerregio Waasland en Geraardsbergen bij de Vlaamse Ardennen, terwijl beiden deel uitmaken van referentieregio Dender. Wichelen – deel van referentieregio Dender – behoort voor haar eerstelijnszone tot Scheldekracht, waar hoofdzakelijk gemeenten van referentieregio Gent deel van uitmaken, zoals Wichelen en Laarne. Die twee gemeenten maken dan weer als enige gemeenten van referentieregio Gent deel uit van afvalintercommunale VERKO. Wanneer enkel de Vlaams-gestimuleerde structuren onder de loep worden genomen (onderste kaartbeeld), zien we echter dat het merendeel van gemeenten in de referentieregio's Westhoek, Midwest, Zuid-West-Vlaanderen, Kempen, Halle-Vilvoorde en Oost-Brabant relatief vaker binnen de referentieregio samenwerkt. Het omgekeerde is echter merkbaar voor Wetteren, Laarne en Wichelen – en bij uitbreiding de ruimere regio rond Dendermond. Deze gemeenten zijn stevast op elkaar gericht wanneer het aankomt op bovenlokaal samenwerken, bijvoorbeeld inzake streekontwikkeling (DDS), de regierol sociale economie en werk (IVSES), erfgoed (Schelde-Durme & Dijk92), sport (ILV-BSD Schelde-Durme), vrije tijd (UITPas-regio Dender), etc. Deze gemeenten maken ook samen een politiezone uit. Ook Herzele en Sint-Lievens-Houtem, deel van referentieregio Vlaamse Ardennen en grenzend aan de Denderregio, zijn zulke randgevallen. Het omgekeerde geldt voor Erpe-Mere. De drie gemeenten maken allen deel uit van hetzelfde regionaal landschap, LEADER-gebied, wijk-werkgebied, energiehuis, 1G1P-regio, IGS lokaal woonbeleid, etc.

Op de grens van Halle-Vilvoorde en Oost-Brabant zijn vooral de gemeenten Overijse en Hoeilaart, formeel deel van Oost-Brabant, en de gemeenten Zaventem, Kraainem en Wezembeek-Oppem, formeel deel van Halle-Vilvoorde, betrokken in tussenstructuren over de referentieregio's heen. Deze gemeenten maken samen deel uit van hetzelfde justitiehuis (Brussel), eerstelijnszone en geïntegreerd breed onthaal (Druivenstreek), streekontwikkelingsintercommunale (Haviland), Energiehuis (3WPlus), CAW (Halle-Vilvoorde), etc. Ook de gemeenten Kampenhout en Kortenberg zijn randgevallen tussen deze twee referentieregio's

Tussen referentieregio's Kempen, Oost-Brabant en Limburg komen dezelfde gemeenten naar voren als vermeld in de interprovinciale analyse. Daarnaast is ook de grens tussen de Kempen en Rivierenland redelijk 'poreus'. Heist-op-den-Berg, deel van regio Rivierenland, is bijvoorbeeld deel van de Zuiderkempen voor lokaal woonbeleid (Kempens Woonplatform Zuid Centraal), erfgoed (Kempens Karakter), LEADER-gebied (Kempen Zuid) en afvalbeheer (IOKempen). Ook gemeenten als Nijlen, Hulshout, Herselt en Westerlo liggen op deze grens en scoren relatief hoger op deze indicator.

Figuur 8: bestuurlijke porositeit van de inductief afgebakende bestuurlijke regio's



De inductief afgebakende regio's worden op basis van de ruimtelijke structuur van tussenstructuren zelf afgelijnd (**Figuur 9**). Hoe blauwer een gemeente, hoe minder éénduidig het is om de gemeente in één duidelijk afgebakende subcluster van gemeenten in te delen – en dit los van de provincie- of referentieregiogrenzen. Op alle drie de kaartbeelden zien we niettemin deze administratieve grenzen duidelijk naar voren komen. De regio's waar dit minder het geval is, zijn logischerwijs diegene waar in de eerdere analyses heel wat grensoverschrijdende tussenstructuren terug te vinden waren. Zo komen de referentieregio's Regio Middenkust en Regio Brugge hoofdzakelijk als één overkoepelende regio naar voren, net als de regio rond Dendermonde, terwijl het zuiden van de huidige referentieregio Dender (bv. Geraardsbergen en Ninove) eerder een cluster met de gemeenten uit de Vlaamse Ardennen vormen.

Op de bovenste twee kaartbeelden blijven heel wat tussenstructuren opgenomen die over de grenzen van de inductieve bestuurlijke regio's heen gaan. Zo worden er in Limburg subregio's geïdentificeerd waar heel wat provinciebrede verbanden niettemin over de grenzen van deze subregio's heen werken (bv. inzake afvalbeheer en woonmaatschappij). Hetzelfde geldt voor de gemeenten in Halle-Vilvoorde en Oost-Brabant, en ook het Waasland dat uiteenvalt in subregio's rond Lokeren, Sint-Niklaas en Beveren(-Kruibeke-Zwijndrecht).

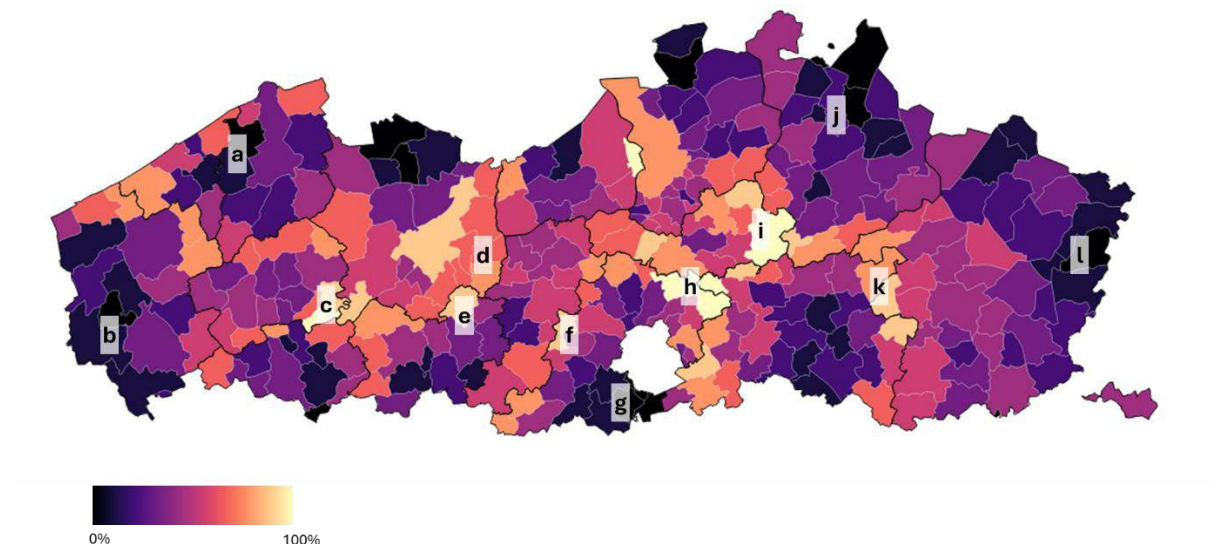
Omdat de door Vlaanderen gestimuleerde tussenstructuren veelal op kleinere schaal plaatsvinden dan de overige types, is het onderste kaartbeeld minder blauw. Bij deze lokale verbanden wordt er typisch wel vaak naar dezelfde gemeenten gekeken voor samenwerking. Zo zijn quasi alle gemeenten in Limburg bijvoorbeeld wel duidelijk op dezelfde subregio's georiënteerd eens de provinciebrede verbanden buiten beschouwing worden gelaten.

Blijvende uitzonderingen zijn de volgende gemeenten. In referentieregio Oostende en Brugge zijn gemeenten als Middelkerke, Gistel, Oudenburg, Ichtegem en Torhout in verschillende constellaties – maar nooit met z'n allen deel uit van dezelfde tussenstructuur voor bovenlokaal cultuurbeleid (behalve Middelkerke), wijkwerken (behalve Torhout), lokaal woonbeleid (behalve Middelkerke en Torhout) en sport (allen een andere sportregio behalve Oudenburg en Ichtegem). Lendelede is dan weer een randgeval tussen de gemeenten van regio's Midwest en Zuid-West-Vlaanderen. Er wordt hoofdzakelijk met gemeenten uit de regio Midwest samengewerkt voor geïntegreerd breed onthaal (RITS), 1G1P (Westhoek en Midden-West-Vlaanderen) en CAW (Centraal-West-Vlaanderen) terwijl er met gemeenten uit Zuid-West-Vlaanderen wordt samengewerkt voor lokaal woonbeleid (Woonwijs), wijk-werken (W13), het erfgoedconventant (Zuidwest) en de IOED (Leiedal).

In provincie Antwerpen maken de gemeenten Heist-op-den-Berg en Nijlen niet eenduidig deel uit van één subregio. Zoals reeds bij de referentieregio's vermeld, zijn deze gemeenten steeds op andere gemeenten gericht voor hun bovenlokale samenwerking. Ze behoren inductief noch duidelijk tot de regio Antwerpen, noch tot Rivierenland, noch tot de Kempen. Ook in Vlaams-Brabant zien we hetzelfde patroon terugkeren bij de gemeenten Overijse en Hoeilaart. Deze gemeenten zijn quasi altijd tot dezelfde tussenstructuren verbonden en vormen in die zin dus een subregio onderling, al is dat steeds óók met gemeenten uit Halle-Vilvoorde en Oost-Brabant.

4.2.2. Resultaten functionele afstemming

Figuur 9: functionele porositeit van de inductief afgebakende bestuurlijke regio's



Figuur 10 toont de mate waarin de functionele verplaatsingsstromen vanuit inwonersperspectief matchen met de inductief afgebakende bestuurlijke regio's op basis van de door Vlaanderen gestimuleerde tussenstructuren.

In West-Vlaanderen vertonen een aantal gemeenten een lage functionele porositeit, hoofdzakelijk in de stadsrand van grotere steden waarmee zij intens samenwerken, zoals Zuienkerke en Jabbeke met Brugge (a) en de buurgemeenten van Ieper (b). In gebieden zonder dominante stad die het Daily Urban System structureert, is de afstemming tussen bestuurlijke en functionele regio's minimaal. Dit geldt bijvoorbeeld voor Wielsbeke (c), waar de bestuurlijke regio bovendien al sterk permeabel is, wat het effect versterkt.

In Oost-Vlaanderen zorgt Gent in bepaalde regio-indelingen voor een hoge functionele porositeit van de omliggende bestuurlijke regio's. Gemeenten in de oostrand van Gent (d) zijn functioneel sterk op de stad gericht, maar bestuurlijk voornamelijk verbonden met elkaar, het Waasland, de Denderregio of de Vlaamse Ardennen. Oosterzele (e) kent eveneens een hoge functionele doorlaatbaarheid door de bestuurlijke ligging tussen deze regio's. In Vlaams-Brabant is hetzelfde effect merkbaar bij Affligem en Liedekerke (f), die functioneel georiënteerd zijn op Aalst maar bestuurlijk vooral op gemeenten in Halle-Vilvoorde. In de Zennevallei (g) is de functionele porositeit juist laag, voornamelijk doordat verplaatsingen van en naar Brussel buiten beschouwing blijven. Deze gemeenten zijn zowel bestuurlijk als functioneel consistent op elkaar betrokken. De hoogste waarden komen voor in Boortmeerbeek, Zemst en Kampenhout, alle drie bestuurlijke 'overgangsgemeenten' tussen de clusters in Halle-Vilvoorde en Oost-Brabant die functioneel echter voornamelijk op Mechelen georiënteerd zijn en dus niet op een van beide bestuurlijke regio's (h).

In Antwerpen komt de hoogste functionele doorlaatbaarheid voor in referentieregio Rivierenland, vooral door grensoverschrijdende verplaatsingsstromen naar omliggende regio's, terwijl de bestuurlijke structuur daar relatief coherent blijft. Heist-op-den-Berg (i) is hiervan het beste voorbeeld aangezien het een woongemeente is met sterke functionele verbindingen naar Antwerpen, Mechelen, Lier, Leuven en Herentals. Zoals eerder vermeld, is dit ook een gemeente die bestuurlijk weinig éénduidig georiënteerd is. In contrast hiermee hebben gemeenten in de Kempen, met name rond Turnhout (j), zowel bestuurlijk als functioneel een sterke interne oriëntatie.

4.3. Tussentijdse conclusie

De ruimtelijke screening toont aan dat het Vlaamse bovenlokale landschap geen homogeen of eenduidig afgebakend geheel vormt, maar bestaat uit overlappende en schaalafhankelijke bestuurlijke ecosystemen. Hoewel de referentieregio's in verschillende delen van Vlaanderen herkenbare ruimtelijke ankerpunten blijven voor intergemeentelijke samenwerking, blijken tal van tussenstructuren tegelijk over deze grenzen heen georganiseerd te zijn. Vooral in overgangsgebieden tussen referentieregio's ontstaan poreuze bestuurlijke configuraties waarin gemeenten structureel op meerdere regio's georiënteerd zijn. De inductieve analyse bevestigt bovendien dat bestuurlijke regio's niet als vaste territoriale gehelen kunnen worden beschouwd, maar afhankelijk zijn van het type samenwerking en het gehanteerde schaalniveau. We zien daarentegen dat de provincies een stuk minder poreus zijn.

Ook vanuit inwonersperspectief blijkt de ruimtelijke logica van het bovenlokale bestuur slechts gedeeltelijk samen te vallen met de functionele leefwereld van inwoners. Vooral rond grotere steden structureren dagelijkse verplaatsingsstromen functionele regio's die niet noodzakelijk overeenkomen met de bestaande bestuurlijke afbakeningen. Sommige gemeenten combineren daardoor een hoge bestuurlijke én functionele porositeit, wat erop wijst dat zij zich tegelijk in meerdere bestuurlijke en functionele netwerken bevinden. Andere regio's vertonen net een sterke interne samenhang vanuit beide perspectieven.

Deze bevindingen suggereren dat de ruimtelijke coherentie van bovenlokale samenwerking sterk territoriaal varieert en dat zowel bestuurlijke als functionele afstemming belangrijke verklarende dimensies kunnen vormen voor verschillen in werking, draagvlak en legitimiteit van tussenstructuren. De resultaten vormen daarmee een relevante empirische basis voor de verdere verdieping in de volgende onderzoeksfasen.

5. Juridische analyse tussenliggende structuren

5.1. Inleiding en methodologie

5.1.1. Aanleiding onderzoeksproject

Het onderzoeksproject dat in opdracht van de Vlaamse overheid wordt uitgevoerd besteedt bijzondere aandacht aan de **veelheid van tussenliggende structuren** die vandaag in Vlaanderen actief zijn. De kritiek dat er sprake is van een wildgroei van bovenlokale bestuursstructuren waarbij territoriale toepassingsgebieden elkaar zouden overlappen of de tussenliggende structuren elkaar zouden beconcurreren, vormde jaren geleden de aanleiding van een **regioscreening**. Bij de regioscreening werd er vertrokken van de democratische tekortkomingen en de inefficiëntie van de tussenliggende structuren. Op vandaag nemen deze tussenliggende structuren uiteenlopende vormen aan en vervullen ze een diversiteit aan functies binnen het bestuurlijke landschap. De **totale lijst** van geïdentificeerde tussenliggende structuren omvat **ongeveer vijftig** verschillende juridische types, gaande van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden *sensu stricto*, zoals projectverenigingen en opdrachthoudende verenigingen, over meer thematische samenwerkingsfora en hybride OCMW-organisaties, tot sectoraal aangestuurde tussenliggende structuren.

5.1.2. Definitie ‘tussenliggende structuur’

Dit onderzoeksproject hanteert de ‘**tussenliggende structuur**’ als werkbegrip. Dit begrip is volgens het Agentschap Binnenland Bestuur (hierna: ABB) te **definiëren** als volgt: alle entiteiten extern aan het lokaal bestuur (de gemeente of het OCMW), met of zonder rechtspersoonlijkheid, waarin gemeenteraden en raden voor maatschappelijk welzijn een vertegenwoordiger of bestuurder aanduiden. Concreet gaat dit in eerste instantie om intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, samenwerkingsverbanden tussen OCMW's en gemeentelijke verzelfstandigde entiteiten (telkens ongeacht hun rechtsvorm). Ook erkende structuren zijn onder het werkbegrip te brengen, zoals een erkenning van een intergemeentelijk samenwerkingsverband als IOED of van een gemeente als onroerenderfgoedgemeente. Provincies en Vlaamse gedeconcentreerde en gedecentraliseerde diensten zijn geen tussenliggende structuren, maar aangezien ze wel op te vatten zijn als bovenlokale bestuursstructuren worden ze, waar nodig, betrokken in het juridisch luik.

Het ABB heeft het plan opgevat om een **centraal register** op te maken met daarin een actueel en volledig overzicht van de gemeentelijke tussenliggende structuren (zowel op lokaal als op Vlaams niveau). Hiertoe werd een haalbaarheidsstudie i.o.v. VVS – Labo Regiovorming vooropgesteld, nl. om na te gaan of het opstellen van dit register technisch, juridisch, financieel en organisatorisch haalbaar is. Concreet gaat het om het onderbrengen in een register van zeer uiteenlopende tussenstructuren in allerlei sectoren. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan leedergebieden, OverKop-huizen, BOA buitenschoolse opvang, LES leerecosystemen, politiezones, lokale dienstencentra, waterbekkens, bosgroepen, CAW, palliatieve netwerken, 1G1P, STEM-gangmakers, etc. Ondertussen werd de scope van het centraal register in een eerste fase beperkt tot de voor de gemeenten beleidsmatig en strategisch meest relevante entiteiten.

5.1.3. Methodologie bij de juridische analyse

Het **juridisch luik** van dit onderzoek richt zich **niet op een exhaustieve analyse** van al deze tussenliggende structuren. Een volledige juridische doorlichting van het integrale spectrum aan tussenliggende structuren in al hun aspecten zou de draagwijdte van dit project verregaand overschrijden. De juridische analyse wordt in dit project opgevat als een **aanvullende laag** bovenop de kernfocus van het onderzoek die primair gericht is op een **geografische analyse** en **verdiepende casestudies**.

Zoals afgestemd tijdens de eerste en tweede stuurgroepvergadering, wordt de **selectie van tussenliggende structuren** die in de juridische analyse aan bod komen, **gekoppeld aan de case-selectie** die volgend op dit onderdeel in het onderzoek aan bod komt. Op die manier wordt aansluiting verzekerd tussen de juridische en de empirische component van het project. Deze benadering resulteert in de identificatie van **dertien tussenliggende structuren** die hieronder nader worden toegelicht. De **sectorale benadering** van de case studies wordt ook in de juridische analyse doorgetrokken door de tussenliggende structuren te groeperen binnen vijf sectoren, nl. erfgoed (3.1.), zorg (3.2.), wonen (3.3.), afval (3.4.) en toerisme (3.5.).

Van deze dertien geselecteerde tussenliggende structuren wordt het **juridisch kader** systematisch onderzocht aan de hand van vier **classificatiecriteria** die eveneens zijn doorgesproken tijdens de eerste stuurgroepvergadering:

- A. **Regelgevend kader:** welke organieke wet- en regelgeving is van toepassing op de tussenliggende structuur?
- B. **Institutionele inbedding:** hoe is de tussenliggende structuur institutioneel juridisch ingebed? Hiertoe worden drie **subcriteria** onderzocht, nl. op welke **schaal** treedt de tussenliggende structuur op, hoe verhoudt de tussenliggende structuur zich tot de **verschillende bestuursniveaus** (lokaal, regionaal, federaal, cf. macro-element; met focus op bestaande sturingsmechanismen/coördinatiesystemen/toezichtmogelijkheden) en welke mogelijke **deelnemers** kunnen toetreden tot de tussenliggende structuur?
- C. **Rechtsvorm:** in welke juridische vorm functioneert de tussenliggende structuur (*sui generis*, hybride rechtsvorm, vzw, ...)?
- D. **Ontstaansdynamiek:** is de tussenliggende structuur juridisch ingebed vanuit een top-down initiatief, vanuit een bottom-up samenwerking of komt de structuur naar aanleiding van subsidiëring tot stand?

De classificatie gebeurt aan de hand van gegevens die zijn verzameld via **klassiek rechtswetenschappelijk onderzoek** (*desk research*). De voornaamste focus ligt op de

verzameling en analyse van relevante regelgeving. Waar nodig wordt dit aangevuld met parlementaire documenten en beleidsdocumenten, overheidswebsites, onderzoeksrapporten en rechtsleer. Naast de belangrijkste **organieke regelgeving** die de tussenliggende structuren beheerst, wordt enkel de **sectorale regelgeving** opgenomen die **direct relevant** is voor de tussenliggende structuren en hun schaal/bestuurlijke inbedding/deelnemers (B.), vormgeving (C.) en ontstaansdynamiek (D.).

Op basis van deze classificatie van de dertien types tussenliggende structuren wordt een **vergelijkende overzichtstabel** opgesteld. Deze tabel brengt het juridisch organiek kader van de geselecteerde tussenliggende structuren systematisch in kaart. De classificatie maakt het vervolgens mogelijk om verschillen en overeenkomsten tussen de juridische kaders op een **transparante en vergelijkende manier** te distilleren. Op die manier kan de beleidsmaker **nodeloze verschillen of inconsistenties** binnen het Vlaamse regelgevend kader opsporen en, indien gewenst, wegwerken.

Deze **classificatie** is het voornaamste doel van dit juridische luik. Waar nodig, wordt er in **bepaalde mate duiding** en **analyse** gegeven bij de classificatie (bv. vanuit rechtshistorisch oogpunt). De juridische verduidelijking van het kluwen aan types dat met dit juridisch luik wordt gegeven, kan **vervolgens beleidsmatig** worden aangewend om een eventuele **hertekening** of **aanpassingen** aan het organiek regelgevend kader door te voeren.

5.2. Juridische analyse per tussenliggende structuur

De dertien geselecteerde tussenliggende structuren zijn **gegroepeerd per sector**, nl.:

- | | | | |
|------|--|------|---|
| 3.1. | Erfgoed | 3.3. | Wonen |
| [1] | Intergemeentelijke onroerende goederdienst (IOED) | [9] | Woonmaatschappij |
| [2] | Onroerende goeder gemeente | [10] | Intergemeentelijk samenwerkingsverband voor wonen |
| [3] | Intergemeentelijk samenwerkingsverband voor bovenlokale cultuurwerking | | |
| [4] | Erfgoedcel | 3.4. | Afval. |
| | | [11] | Afvalintercommunale |
| 3.2. | Zorg | 3.5. | Toerisme |
| [5] | Zorgraad | [12] | Autonoom provinciebedrijf |
| [6] | Regionaal zorgplatform | [13] | Toeristisch samenwerkingsverband |
| [7] | Ziekenhuisnetwerk | | |
| [8] | OCMW-vereniging | | |

Hierboven werd al duidelijk dat het juridisch kader van deze tussenliggende structuren systematisch wordt onderzocht aan de hand van vier **classificatiecriteria**. Het onderzoek van

elke tussenliggende structuur heeft logischerwijs een **recurrente opbouw** die is gekoppeld aan vier classificatiecriteria, nl.:

- A. Het (organiek) regelgevend kader
- B. De institutionele inbedding
- C. De rechtsvorm
- D. De ontstaansdynamiek.

De juridische analyse van elke sector wordt telkens afgesloten met een korte **samenvatting**.

5.2.1. Erfgoed

a. Regelgevend kader

Een van de sectoren die in de *case study* van dit onderzoeksproject aan bod komt (nl. via de focus op **Kempens Karakter** en **Rivierenland**), is de erfgoedsector. VANDENHENDE **definieert ‘erfgoed’** als “*een betekenisvolle getuigenis van een (ver, nabij of zelfs toekomstig) verleden die we van dermate groot belang achten dat we ze willen doorgeven aan toekomstige generaties*”.³¹ Erfgoed is op te delen in, enerzijds, **natuurlijk erfgoed** en, anderzijds, **cultureel erfgoed**. Beide categorieën zijn vervolgens in te delen in **onroerend erfgoed** en **roerend erfgoed**. Voorbeelden van natuurlijk onroerend erfgoed zijn landschappen en natuurgebieden; planten en dieren vallen onder natuurlijk roerend erfgoed. Voorbeelden van cultureel onroerend erfgoed zijn monumenten. Schilderijen en kunstwerken vallen onder cultureel roerend erfgoed. Bovendien bestaat er ook cultureel **immaterieel erfgoed**, zoals tradities en rituelen.³² De tussenliggende structuren die in de erfgoedsector actief zijn, bekommeren zich over het merendeel van deze categorieën erfgoed (n.b. in mindere mate over natuurlijk roerend erfgoed), al dan niet in eenzelfde tussenliggende structuur.

De juridische omkadering van het beleid omtrent erfgoed is sterk verkokerd: juridisch gezien lijkt er een onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, het **onroerend erfgoed** (wat zowel *natuurlijk* als *cultureel* kan zijn) en, anderzijds, **cultureel erfgoed** (wat zowel *onroerend* als *roerend* kan zijn). Dit juridisch onderscheid lijkt dus ietwat kunstmatig te zijn, aangezien de historische sites en monumenten waar bv. **Kempens Karakter**, **deelwerking onroerend erfgoed**, zich mee inlaat zowel te kwalificeren zijn als onroerend erfgoed, maar evengoed als cultureel erfgoed en dus onder de **deelwerking cultureel erfgoed** zouden kunnen worden ondergebracht. Desondanks krijgen het onroerend erfgoed en het cultureel erfgoed elk een **eigen beleidsmatige invulling** en zijn ze daardoor ook onderworpen aan **afzonderlijke regelgevende instrumenten**. De verkokering van de juridische omkadering is bovendien ook ingegeven door het feit dat cultuur, roerend en immaterieel erfgoed een gemeenschapsbevoegdheid is en onroerend erfgoed een gewestbevoegdheid.

In de **Strategische Visienota Kunsten en Cultureel Erfgoed in Vlaanderen (2026-2030)** kijkt de Vlaamse Regering zelf kritisch naar deze verkokering en gescheiden realiteit terwijl “*een organisch samenspel tussen Kunsten en erfgoed, minstens voor de beeldende kunsten, in de praktijk*

³¹ VANDENHENDE L., *De juridische beschermenswaardigheid van onroerend erfgoed: naar meer bindende criteria*, Brugge, die Keure, 2021, 15.

³² VANDENHENDE L., *De juridische beschermenswaardigheid van onroerend erfgoed: naar meer bindende criteria*, Brugge, die Keure, 2021, 15.

vanzelfsprekend zou moeten zijn”.³³ Ze wijten dit aan “*decretale schotten en verkokerd beleid*” die het bovendien moeilijk maken om sector-overstijgende uitdagingen (bv. digitale transformatie, inclusie, werkbaar werk, ruimtegebruik) coherent aan te pakken. Ook de nauwe juridische verwevenheid qua **bevoegdheden** tussen het federale niveau en de Gemeenschappen (bv. de federale overheid is bevoegd voor de taks shelter, fiscaliteit, douane, kunstwerkattest, etc.) heeft volgende Vlaamse Regering tot gevolg dat het federale beleidsniveau niet steeds voldoende inzicht heeft in de impact van zijn beleid op de Vlaamse cultuursector.³⁴ Overleg en afstemming tussen Vlaanderen en de andere gemeenschappen en tussen Vlaanderen en de federale overheid via Interministeriële Conferenties blijft noodzakelijk om informatie uit te wisselen en maatregelen op elkaar af te stemmen.³⁵ In deze legislatuur wil de Vlaamse Regering bovendien een toekomstgericht cultuurbeleid verankeren in een **Codex Cultuur** en daarbij ook een geïntegreerd subsidiestelsel creëren.³⁶

De in deze studie geselecteerde tussenliggende structuren waarmee lokale besturen hun erfgoedbeleid willen verwezenlijken, zijn de (1) **intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten** (IOED), (2) de **onroerenderfgoedgemeenten**, (3) **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor bovenlokale cultuurwerking** en (4) **erfgoedcellen**.

[1] IOED's

Binnen het **beleid rond onroerend erfgoed** speelt de tussenliggende structuur van de **intergemeentelijke onroerenderfgoeddienst** (hierna: **IOED**) een belangrijke rol. Het **decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed** (hierna: **Onroerenderfgoeddecreet**) creëerde de IOED als actor in het erfgoedlandschap³⁷ en kadert binnen een van de **doelstellingen** van het decreet, nl. om invulling te geven aan draagvlakverbreding en om een erfgoedreflex op alle bestuurlijke niveaus te creëren, door lokale betrokkenheid te vergroten.³⁸ **Artikel 2.1., 30° Onroerenderfgoeddecreet** definieert een IOED als een intergemeentelijke dienst die ter uitvoering van dit decreet met betrekking tot het onroerend erfgoed beleidsuitvoerende taken opneemt. Gemeenten die niet over voldoende bestuurskracht of middelen beschikken, kunnen in een IOED samenwerken met omliggende gemeenten rond gezamenlijke ambities en noden. Een IOED ondersteunt bijgevolg de deelnemende gemeenten in de uitvoering van hun eigen lokale erfgoedbeleid, maar nemen geen taken van de gewestelijke overheid over.³⁹ Deze intergemeentelijke erfgoeddiensten – zoals bijvoorbeeld **IOED IGEMO** binnen de referentieregio Rivierenland – ondersteunen lokale besturen bij het ontwikkelen van een eigen onroerenderfgoedbeleid. Een IOED werkt voor de betrokken gemeenten een integrale en

³³ Strategische Visienota Kunsten en Cultureel Erfgoed in Vlaanderen (2026-2030), Uitdagingen en prioriteiten voor de kunst- en cultureelerfgoedsector in Vlaanderen, 1 april 2026, 19.

³⁴ Strategische Visienota Kunsten en Cultureel Erfgoed in Vlaanderen (2026-2030), Uitdagingen en prioriteiten voor de kunst- en cultureelerfgoedsector in Vlaanderen, 1 april 2026, 19.

³⁵ Strategische Visienota Kunsten en Cultureel Erfgoed in Vlaanderen (2026-2030), Uitdagingen en prioriteiten voor de kunst- en cultureelerfgoedsector in Vlaanderen, 1 april 2026, 20.

³⁶ Strategische Visienota Kunsten en Cultureel Erfgoed in Vlaanderen (2026-2030), Uitdagingen en prioriteiten voor de kunst- en cultureelerfgoedsector in Vlaanderen, 1 april 2026, 22.

³⁷ Zie hieromtrent bv. DRAYE A., 'De gemeenten en de zorg voor het onroerend erfgoed', *T.Gem.* 2010/4, 226.

³⁸ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1901/1, 11.

³⁹ DRAYE A.M., 'Over Onroerenderfgoedgemeenten en inventarissen. Een stand van zaken per 1 januari 2023', *T.Not.* 2023/5, 338.

geïntegreerde beleidsvisie uit over onroerend erfgoed, bundelt expertise rond bouwkundig, landschappelijk en archeologisch erfgoed, en biedt ondersteuning bij uiteenlopende erfgoedgerelateerde taken.

Op grond van **artikel 3.3.1. van het Onroerenderfgoeddecreet** kan de **Vlaamse Regering** een intergemeentelijk samenwerkingsverband **erkennen als IOED**. Gemeenten kunnen voor hun intergemeentelijk samenwerkingsverband bijgevolg een erkenning als IOED **aanvragen**. Artikel 3.3.1. van het Onroerenderfgoeddecreet schrijft voor dat de Vlaamse Regering de **erkenningsvoorwaarden** (1°) en de **nadere regels** bepaalt voor de erkenning en de duur, de schorsing en de intrekking van een IOED (2°). Het **besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014** betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013⁴⁰ (hierna: **Onroerenderfgoedbesluit**) preciseert de voorwaarden voor erkenning en splitst die op in **ontvankelijkheidsvoorwaarden** en **erkenningsvoorwaarden**.

Tot 2026 waren de **ontvankelijkheidsvoorwaarden** om een aanvraag tot erkenning als IOED te kunnen indienen, beperkt tot het feit dat het intergemeentelijk samenwerkingsverband moest zijn opgericht conform het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking⁴¹ (hierna: **DIS**) of het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur⁴² (hierna: **DLB**), en uit minimaal **drie Vlaamse gemeenten** moet bestaan (zie oud art. 3.1.1. Onroerenderfgoeddecreet). Voortaan stellen de ontvankelijkheidsvoorwaarden van **artikel 3.3.1. Onroerenderfgoedbesluit** ook vereisten over het **inwonersaantal** en de oppervlakte van het **werkingsgebied**, gekoppeld aan de **referentieregio's** (zie *infra* B.).

De **erkenningsvoorwaarden** (art. 3.3.2. **Onroerenderfgoedbesluit**) voor een IOED omvatten onder meer:

- 1° een gezamenlijke **omgevingsanalyse** als basis voor de beleidsvisie
- 2° een gezamenlijke **onderbouwde beleidsvisie** (het vroegere 'onroerenderfgoed-beleidsplan') die complementair is aan het Vlaamse beleid, het behoud, gebruik en herbestemming van onroerend erfgoed beoogt, integraal en geïntegreerd is, en rekening houdt met de noden van de gemeenschap
- 3° het **creëren van een lokaal draagvlak** voor deze visie
- 4° het **beschikken over de nodige expertise** voor een kwalitatieve beleidsopmaak en beleidsuitvoering en bouwt met het oog op expertiseverwerving een **consultatienetwerk** uit met relevante diensten en organisaties.

[2] Onroerenderfgoedgemeenten

Een tweede tussenliggende structuur is de **onroerenderfgoedgemeente**. Het **decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed** (hierna: **Onroerenderfgoeddecreet**) creëerde de onroerenderfgoedgemeente als actor in het erfgoedlandschap. **Artikel 2.1., 41° Onroerenderfgoeddecreet** definieert de onroerenderfgoedgemeente als een gemeente die ter

⁴⁰ BS 27 oktober 2014.

⁴¹ BS 31 oktober 2001.

⁴² BS 15 februari 2018.

uitvoering van dit decreet met betrekking tot het onroerend erfgoed beleidsuitvoerende taken opneemt.

Op grond van **artikel 3.2.1 Onroerenderfgoedbesluit** kan een Vlaamse gemeente erkend worden als onroerenderfgoedgemeente indien zij voldoet aan alle **Vlaamse beleidsprioriteiten** voor het onroerenderfgoedbeleid. Deze prioriteiten omvatten onder meer:

- 1° een **onderbouwde beleidsvisie** die complementair is aan het Vlaamse beleid, die het behoud, gebruik en de herbestemming van het lokale erfgoed beoogt, en die integraal, geïntegreerd en afgestemd is op de noden van de gemeenschap
- 2° het **creëren van lokaal draagvlak** voor die beleidsvisie
- 3° het opnemen van een **voorbeeldfunctie** in de zorg voor het eigen patrimonium
- 4° het beschikken over voldoende **expertise** om het beleid kwalitatief uit te voeren
- 5° het **betrekken van een adviesraad**, erkend door de gemeenteraad en samengesteld uit vertegenwoordigers van het lokale erfgoedveld
- 6° het **tijdig registreren van beslissingen over archeologisch onderzoek**
- 7° het **tijdig registreren van beslissingen en adviezen over beschermde en onroerende goederen** in de digitale registers en databanken van de Vlaamse overheid
- 8° het **inventariseren** van het onroerend erfgoed en het inzetten van instrumenten die het duurzaam behoud stimuleren
- 9° het **invoeren van gegevens** over vastgesteld erfgoed in het door Vlaanderen voorziene platform
- 10° en het **aanstellen van een gemeentelijke verbalisant** voor de handhaving van de regelgeving inzake onroerend erfgoed.

Een onroerenderfgoedgemeente ontwikkelt dus een **geïntegreerde beleidsvisie** over bouwkundig, landschappelijk en archeologisch erfgoed, **verankert** deze in het gemeentelijk beleidsplan en beschikt over de nodige **expertise** om haar bevoegdheden en taken uit te voeren. Waar nodig kan de gemeente een beroep doen op de ondersteuning van een IOED. **Artikel 3.2.4 Onroerenderfgoedbesluit** bepaalt dat de **minister**, op basis van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, beslist over de erkenning.

Het **takenpakket** van de onroerenderfgoedgemeente, zoals het verlenen van toelatingen voor archeologisch vooronderzoek of het opzetten van sensibiliseringsacties, is vastgelegd in het Onroerenderfgoeddecreet en het Onroerenderfgoedbesluit.

[3] Intergemeentelijk samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking

Een derde tussenliggende structuur in de erfgoedsector is het intergemeentelijk samenwerkingsverband met een bovenlokale cultuurwerking.

Cultuurwerking wordt juridisch omkaderd door verschillende **sectordecreten**, zoals het decreet van 23 april 2021 over de ondersteuning van de professionele kunsten (**Kunstendecreet**) en het decreet van 10 maart 2023 over de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk

(**decreet Sociaal-Cultureel Werk**). Ook het **decreet van 23 december 2021 houdende de ondersteuning van cultureelerfgoedwerking**⁴³ (hierna: **Cultureelerfgoeddecreet 2021**) voorziet in het bijzonder belangrijke juridische omkadering voor de Vlaamse ondersteuning van de cultureel-erfgoedwerking. Dit decreet definieert ‘cultureel erfgoed’ in **artikel 3, 5°** als roerende en immateriële culturele uitingen die gemeenschappelijke betekenissen en waarden krijgen binnen een actueel referentiekader en die worden doorgegeven over generaties heen. Het **besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2022 tot uitvoering van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021**⁴⁴ voert het Cultureelerfgoeddecreet 2021 verder uit, bv. door de voorwaarden en criteria te specificeren waaraan een collectiebeherende organisatie moet voldoen om een kwaliteitslabel te verkrijgen.

Als we binnen die juridische omkadering van cultuurwerking focussen op de tussenliggende structuren - en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking in het bijzonder - legde het decreet van **13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid**⁴⁵ voor het eerst een juridische basis voor intergemeentelijke samenwerking met het oog op cultuurbeleid dat de lokale grenzen overstijgt. Dit decreet voorzag in het intussen opgeheven **artikel 51** dat gemeenten met het oog op een structurele samenwerking voor een afstemming van het cultureel aanbod en de cultuurcommunicatie een decretaal voorzien intergemeentelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid konden oprichten. De ‘bovenlokale cultuurwerking’ zag het levenslicht. Vandaag is het **decreet van 8 maart 2024 over de bovenlokale cultuurwerking**⁴⁶ (hierna: **Bovenlokaalcultuurdecreet 2024**) als opvolger relevant voor die organieke invulling van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking. Dit decreet is het resultaat van de evaluatie van het **decreet van 15 juni 2018 betreffende de bovenlokale cultuurwerking**⁴⁷ (hierna: **Bovenlokaal Cultuurdecreet van 15 juni 2018**), de optimalisatie en heroriëntering van het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport (hierna: **Participatiedecreet**) en het decreet van 6 juli 2012 betreffende het Lokaal Cultuurbeleid (hierna: **Decreet Lokaal Cultuurbeleid**), de herijking van sectordecreten en de afstemming op de principes van de regiovorming en gemeentefusies.

Met het **Bovenlokaal Cultuurdecreet van 15 juni 2018** wou de Vlaamse overheid het wegvallen van de provinciale subsidies deels opvangen via projectsubsidies en wou ze gemeenten stimuleren om intergemeentelijk samen te werken in de cultuursector.⁴⁸ Net als zijn voorganger, heeft ook het **Bovenlokaalcultuurdecreet 2024** tot doel een kwalitatieve, duurzame, diverse en geïntegreerde bovenlokale cultuurwerking uit te bouwen, te stimuleren, te optimaliseren en participatie te bevorderen. Het decreet wil de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden versterken en streeft naar een verdere ontwikkeling, met als einddoel dat elke Vlaamse gemeente deel uitmaakt van een dergelijk samenwerkingsverband.⁴⁹ **Artikel 4, tweede lid Bovenlokaalcultuurdecreet 2024** vermeldt uitdrukkelijk dat dit decreet onder meer de

⁴³ BS 11 maart 2022.

⁴⁴ BS 28 oktober 2022.

⁴⁵ BS 29 september 2001.

⁴⁶ BS 22 april 2024.

⁴⁷ BS 26 juli 2018.

⁴⁸ VERWAEREN L., ‘Reflectie vanuit een cultuurperspectief’, VTOM 2024/1, 33.

⁴⁹ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet over de bovenlokale cultuurwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1397/3bis, 1.

versterking en de verdere ontwikkeling van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden tot doel heeft.

Op grond van **artikel 4, derde lid Bovenlokaalcultuurdecreet 2024** steunt dit decreet op **vijf krachtlijnen**:

- 1° culturele sectoren en disciplines met bovenlokale meerwaarde ondersteunen en stimuleren tot transversaal samenwerken
- 2° het erkennen en versterken van het verbindende karakter tussen het lokale cultuurbeleid en het Vlaamse niveau
- 3° aandacht hebben voor regionale verschillen
- 4° samenwerking stimuleren met andere beleidsvelden in een cultureel ecosysteem
- 5° en aandacht hebben voor innovatie en vernieuwende voorbeeldwerkingen.⁵⁰

[4] Erfgoedcellen

Een vierde tussenliggende structuur in de erfgoedsector is de **cultureel-erfgoedcel**. De cultureel-erfgoedcellen zijn structuren die ontstaan in het kader van **cultureel-erfgoedconvenanten** die lokaal besturen met de Vlaamse Gemeenschap afsluiten.⁵¹

Erfgoedcellen zijn ontstaan als **versterkend instrument** in de **uitbouw** van een **gemeenschappelijk cultureel-erfgoedbeleid**. De cultureel-erfgoedcel speelt een belangrijke rol in de eerstelijnszorg voor en in de ontsluiting van het cultureel erfgoed (bv. door het inventariseren van het lokale cultureel erfgoed, het behoud en het beheer ervan, het stimuleren tot samenwerking en het uitwisselen van kennis en expertise). De cultureel-erfgoedcel neemt een coördinatietaak op en zorgt, als makelaar, dat de kennis efficiënter en effectiever wordt ingezet door samenwerking, of wordt opgebouwd en versterkt. Ook heeft de cultureel-erfgoedcel bv. als taak om het maatschappelijk draagvlak voor cultureel erfgoed te vergroten en moet de cel de ontwikkelingen in het cultureel-erfgoedveld in Vlaanderen volgen.⁵²

De erfgoedcel is **relatief weinig juridisch ingebed**. In het besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van het decreet van 7 mei 2004 houdende de organisatie en subsidiëring van een cultureel-erfgoedbeleid, voor wat betreft de erfgoedconvenants en de advisering⁵³ werd de erfgoedcel verschillende keren vermeld. Zo voorzag artikel 6, §2, 5° dat het erfgoedconvenant minstens de situering van de erfgoedcel in de gemeente of het samenwerkingsverband omvatte, net als de werking en het personeel van de erfgoedcel. Maar dit uitvoeringsbesluit is sinds 2008 opgeheven. Artikel 57, §3 van het Cultureelerfgoeddecreet 2024 stelt dat de betreffende werkingssubsidie wordt toegekend voor de werking van de cultureelerfgoedcel die een initiërende, coördinerende en ondersteunende rol opneemt (zie ook *infra d.*).

⁵⁰ Zie ook Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet over de bovenlokale cultuurwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1397/3bis, 13-15.

⁵¹ DEMARSIN B., 'Recente ontwikkelingen in het cultureel erfgoedbeleid van de Vlaamse Gemeenschap' in DRAYE A.M. en DEMARSIN B. (eds.), *Themis 77 - Kunstrecht en cultureel erfgoed*, Brugge, die Keure, 2012, 40-41.

⁵² Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, 1588/1, 26.

⁵³ BS 3 september 2004.

b. Institutionele inbedding

[1] IOED's

De **Visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid** vertrok in 2018 al vanuit het uitgangspunt dat de zorg voor onroerend erfgoed een gedeelde verantwoordelijkheid is van zowel het Vlaamse als het lokale bestuursniveau.⁵⁴ Vanaf **2026** gelden weliswaar nieuwe juridische uitgangspunten voor de IOED's. Opdat gemeenten een aanvraag tot erkenning als IOED kunnen indienen bij de Vlaamse Regering, moeten ze op grond van **artikel 3.3.1. Onroerenderfgoedbesluit** niet enkel zijn opgericht conform het DLB (1°), maar moeten ze zich qua samenstelling en schaalgrootte ook conformeren aan de **referentieregio's** die door de Vlaamse Regering zijn vastgelegd (2°) in het **decreet over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur**⁵⁵ (hierna: het Regiodecreet van 3 februari 2023). Aangezien IOED's juridisch zijn ingebed binnen het DLB, dienen zij zich te conformeren aan **artikel 6, §1 Regiodecreet** dat stelt dat de gemeenten hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden organiseren binnen de grenzen van hun referentieregio; samenwerkingsverbanden passen binnen de grenzen van een referentieregio of vallen ermee samen. De Vlaamse Regering staat evenwel **afwijkingen toe op deze principes van regioconform samenwerken**.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die als IOED erkend willen worden, moeten voortaan bovendien voldoen aan één van de volgende voorwaarden: (1) het werkingsgebied telt minstens **100.000 inwoners** die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister van de deelnemende gemeenten; of (2) het werkingsgebied beslaat minstens **250 km²**. Indien de totale oppervlakte van de betrokken referentieregio minder dan **500 km²** bedraagt, volstaat het dat het werkingsgebied van de IOED minstens **50% van de oppervlakte** van de referentieregio omvat. De verplichting tot conformiteit met het Regiodecreet heeft gevolgen voor de intergemeentelijke samenwerking in de onroerend erfgoedsector, aangezien die verplichting bepaalde bestaande samenwerkingsverbanden onmogelijk maakt, tenzij hiervoor een uitzondering wordt verleend.

Aangezien de IOED's zijn opgericht conform de bepalingen m.b.t. intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals vervat in het DLB, zijn de **deelnemers decretaal beperkt** op grond van **artikel 396, §1, tweede lid DLB** tot autonome gemeentebedrijven, openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de publiekrechtelijke OCMW-verenigingen, andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, politiezones en hulpverleningszones. Het **wijzigingsdecreet van 2016** breidde de initiële lijst trouwens uit, door het mogelijk te maken dat de politie- en hulpverleningszones kunnen deelnemen in een intergemeentelijk samenwerkingsverband.⁵⁶ De reden die de decreetgever hier aangaf, was dat het via deze deelname mogelijk is om synergiewinsten te bekomen.⁵⁷

Op grond van **artikel 396, §2, 2° DLB** is het niet mogelijk voor **privaatrechtelijke rechtspersonen** om deel te nemen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden actief in de erfgoedsector, maar de intergemeentelijke verenigingen kunnen wel **zelf deelnemen in private rechtspersonen** en **dochterverenigingen** (filialen) oprichten op grond van **artikel 472, §1, eerste lid DLB**. Die

⁵⁴ Visienota Lokaal Onroerenderfgoedbeleid, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, 194/2bis, 15.

⁵⁵ BS 9 maart 2023.

⁵⁶ Art. 3 van het wijzigingsdecreet 2016.

⁵⁷ MvT bij het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 668/1, 6.

mogelijkheid is aan het eind van de jaren '80 van de vorige eeuw geïntroduceerd en resulteerde intussen – los van de erfgoedsector – in de creatie van een ondoorzichtig 'kluwen' aan intergemeentelijke moeder-, dochter-, kleindochterverenigingen en deelnames.⁵⁸

Voor dit onderzoeksproject is het belangrijk te vermelden dat **provincies** sinds 1 januari 2019 niet langer deel kunnen uitmaken van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid. Ten tijde van het ontwerp van het DIS was er in eerste instantie geopteerd voor de **volledige afschaffing** van de provinciale deelname. Bij de behandeling van het ontwerpdecreet in het Vlaams Parlement werd het echter meer opportuun geacht om de provinciale deelname toch nog toe te laten, maar die tegelijkertijd te beperken tot **20%**. De memorie van toelichting wees toentertijd op het feit dat de deelneming van provincies een historisch gegeven is waarvan de verdiensten niet onderschat mogen worden, maar dat de afbouw van de provinciale deelname gebaseerd op het uitgangspunt dat "*verenigingen van gemeenten als hulpstructuren voor het lokale bestuur, in principe ook beperkt moeten blijven tot de actoren op lokaal bestuursniveau*".⁵⁹ Terwijl het decreet van 30 april 2009 de grens nog optrok naar **30%**, werd met het wijzigingsdecreet van 2016 uiteindelijk toch gekozen voor de **volledige uittreding van de provincies**. De verantwoording die hier in de memorie van toelichting voor wordt gegeven, is opmerkelijk beknopt. De Vlaamse decreetgever wijst op haar "*meer algemene visie inzake de bestuurlijke organisatie waarin de nadruk duidelijk wordt gelegd op enerzijds sterkere en meer slagkrachtige lokale besturen met meer bevoegdheden en anderzijds op een meer kaderstellende Vlaamse overheid*".⁶⁰ Met andere woorden, de volledige uittreding van de provincies uit de intergemeentelijke samenwerking is een onderdeel van de visie dat het provinciaal bestuursniveau dient te worden afgeslankt.

Het **Vlaamse bestuursniveau** wordt eveneens betrokken bij de werking van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Gemeenten kunnen immers niet zomaar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden oprichten. Op grond van **artikel 414, eerste-derde lid DLB** moet hun oprichting worden voorafgegaan door een **studiefase via een overlegorgaan**, waarna de deelnemende gemeenten vervolgens tot de oprichting kunnen overgaan. Tot voor de aanneming van het DLB gold een **goedkeuringstoezicht** door de Vlaamse Regering op de oprichting van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit toezicht is vandaag afgezwakt tot een verplichting in **artikel 415, derde en vierde lid DLB** om het definitieve voorstel tot oprichting voor advies voor te leggen aan de Vlaamse Regering. De **Vlaamse Regering verleent een niet-bindend advies** aan het overlegorgaan binnen zestig dagen.⁶¹ Het staat in ieder geval vast dat de **Vlaamse overheid niet kan toetreden** tot intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Al in 1997 waarschuwde de Commissie Bestuurlijke Organisatie dat de **participatie van de centrale overheid "ongewenst" was**. Men vond het risico op belangenvermenging toen te groot en dit zou

⁵⁸ Zie hieromtrent bv. *Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner la transparence et le fonctionnement du Groupe Publifin*, Parl.St. W.Parl. 2016-17, nr. 861/1, 32-34; N. VANDER PUTTEN, "Les conditions du capitalisme public intercommunal. Vers un équilibre entre efficacité et contrôle démocratique?", *Ann.Dr.Louvain* 2017, afl. 2, (297) 328.

⁵⁹ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, Parl.St. VI.Parl. 2000-01, nr. 565/1, 8.

⁶⁰ MvT bij het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005, Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 668/1, 6.

⁶¹ Ook ten aanzien van statutenwijzigingen voorziet het DLB niet in een goedkeuringstoezicht, maar in een niet-bindend advies van de Vlaamse Regering, zie art. 427 DLB.

ervoor zorgen dat een hulpstructuur van de *gemeenten* zelf een hulpstructuur van de *centrale overheid* zou worden.⁶²

De aanneming van het **decreet van 3 februari 2023 over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur** (hierna: het **Regiodecreet**) bracht grote wijzigingen aan het territoriaal actieterrein van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aan. Op grond van artikel 6, §1 van het Regiodecreet moeten gemeenten hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden organiseren **binnen de grenzen van hun referentieregio**: intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten binnen de grenzen van een referentieregio passen of ermee samenvallen. Juridisch gezien is hun territoriaal toepassingsgebied dus beperkt. **Afwijkingen zijn mogelijk** op grond van **§2** van hetzelfde artikel: onder bepaalde voorwaarden kunnen gemeenten hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden organiseren via supraregionale samenwerking. Gemeenten kunnen een **afwijkingaanvraag** indienen en moeten daarbij motiveren waarom het samenwerkingsverband hetzelfde doel niet kan bereiken in een samenstelling die voldoet aan de principes van regioconform samenwerken. Op grond van **artikel 7, §3 van het Regiodecreet** beslist de Vlaamse Regering binnen negentig dagen vanaf de dag na de dag waarop de aanvraag of de afwijking tijdelijk of definitief wordt toegestaan.

[2] Onroerendergoedgemeenten

Bij de **onroerendergoedgemeenten** is de schaal beperkt tot het **gemeentelijk grondgebied** en is de gemeente zelf de **enige deelnemer**.

[3] Intergemeentelijk samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking

Voor de **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met bovenlokale cultuurwerking** geldt dat gestreefd wordt naar een gebiedsdekkende aanpak. Het Bovenlokaal Cultuurdecreet 2018 had als uitgangspunt om het verbindende karakter van het bovenlokale veld tussen het lokale cultuurbeleid en het Vlaamse niveau (de sectordecreten) te erkennen en te versterken. De memorie van toelichting bij dit decreet benadrukte reeds het verbindende karakter tussen het lokale cultuurbeleid en het Vlaamse niveau. Het begrip *bovenlokaal* werd daarbij ingevoerd als alternatief voor *regionaal*, omdat de term “regionaal” een **vooraf vastgelegd geografisch gebied suggereert** en daardoor **samenwerking en innovatie zou beperken**.

In de **Beleids- en begrotingstoelichting Cultuur 2023** kondigde de minister een optimalisatietraject aan voor het Bovenlokaal Cultuurdecreet, waarin de bovenlokale beleidsruimte verder wordt verkend in het kader van de **regiovorming**.⁶³ Volgens de memorie van toelichting bij het **Bovenlokaal cultuurdecreet 2024** maakte het Regiodecreet van 3 februari 2023 een aanpassing noodzakelijk.⁶⁴ Aangezien intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking juridisch zijn ingebed binnen het DLB, dienen zij zich te conformeren aan **artikel 6, §1 Regiodecreet** dat stelt dat de gemeenten hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden organiseren binnen de grenzen van hun referentieregio; samenwerkingsverbanden passen binnen de grenzen van een referentieregio of vallen ermee

⁶² Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1240/1, 15.

⁶³ Beleids- en begrotingstoelichting, Cultuur, Begroting 2023, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 13-B/1, 14.

⁶⁴ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet over de bovenlokale cultuurwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1888/1, 10.

samen. De Vlaamse Regering staat evenwel **afwijkingen toe op deze principes van regioconform samenwerken**. Zo nam de Vlaamse Regering op 13 februari 2026 de beslissing dat bv. de projectvereniging Kempens Karakter **definitief** kan afwijken van deze principes voor het thema Cultureel Erfgoed. De Vlaamse Regering verantwoordde dit doordat de samenwerking rond erfgoed en cultuur binnen Kempens Karakter historisch sterk is uitgebouwd, duidelijke schaalvoordelen oplevert en niet op een gelijkwaardige manier kan worden georganiseerd binnen een regioconform alternatief. De gemeenten Heist-op-den-Berg, Lier en Nijlen hebben bovendien beperkte aansluiting bij de referentieregio Rivierenland en werken reeds voor andere beleidsdomeinen samen met gemeenten in de Kempen. De Vlaamse Regering beslist daarom dat Kempens Karakter **tijdelijk** tot 31 december 2032 over de grenzen van de referentieregio's heen mag blijven samenwerken met deze drie gemeenten voor het thema Cultureel Erfgoed.⁶⁵ De Vlaamse Regering kent wel vaker **afwijkingen toe op de principes omtrent regioconform samenwerking**. Zo nam de Vlaamse Regering in de Ministerraad van 27 februari 2026 de beslissing tot tijdelijke afwijking op de principes regioconform samenwerken voor bv. de projectvereniging UiTPAS Dender, dit zodat de projectvereniging (en haar rechtsopvolger) gedurende de volledige beleidsperiode blijft voldoen aan de subsidievoorwaarden van de Vlaamse overheid (zie ook *infra D.*).⁶⁶ Voor de volledigheid is te vermelden dat zich in de praktijk ook samenwerking voordoet waarin zowel **onroerend als cultureel erfgoed onder één bovenlokale entiteit** worden ondergebracht, zoals bv. bij Kempens Karakter.

Het **Bovenlokaal Cultuurdecreet van 8 maart 2024** werd aangenomen nadat het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 had bepaald dat de **provincies** vanaf 2018 geen persoonsgebonden bevoegdheden meer uitoefenen, waaronder cultuur. Artikel 2 van het Provinciedecreet, dat de provinciale taakstelling regelt, zorgde ervoor dat de focus van de provinciebesturen kwam te liggen op de grondgebonden bevoegdheden. Hierdoor verhuisden taken en middelen naar het Vlaams en lokaal niveau. Door de inkanteling van de sectorale middelen voor cultuur in het Gemeentefonds lag het zwaartepunt in de aansturing van het lokaal cultuurbeleid – meer bepaald de werking van cultuurdiensten, openbare bibliotheken, cultuur- en gemeenschapscentra – sindsdien autonoom bij de lokale besturen.⁶⁷

Qua **deelnemers** vertrekt een intergemeentelijk samenwerkingsverband met een bovenlokale cultuurwerking **ten minste twee gemeenten**, dit aangezien ze zijn geconformeerd aan het **DLB**. Het werkingsgebied is bijgevolg ook beperkt tot het grondgebied van de deelnemende gemeenten. Andere deelnemers zijn op grond van **artikel 396, §1, tweede lid DLB decretaal beperkt tot autonome gemeentebedrijven, OCMW's en de publiekrechtelijke OCMW-verenigingen**, andere **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, politiezones en hulpverleningszones**. Aangezien intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met bovenlokale cultuurwerking juridisch zijn ingebed binnen het DLB, dienen zij zich te conformeren aan **artikel 6, §1 Regiodecreet** dat stelt dat de gemeenten hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

⁶⁵ Ministerraad 13 februari 2026, Afwijking regioconform samenwerken Kempens Karakter, <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/beslissingen-van-de-vlaamse-regering/afwijking-regioconform-samenwerken-0>.

⁶⁶ Ministerraad 27 februari 2026, Toekenning tijdelijke afwijking op principes regioconform samenwerken aan projectvereniging UiTPAS Dender, <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-regering/beslissingen-van-de-vlaamse-regering/toekenning-tijdelijke-afwijking-op-principes-regioconform-samenwerken-aan-projectvereniging-uitpas-dender>.

⁶⁷ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de bovenlokale cultuurwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-2018, nr. 1543/1, 3-4.

organiseren binnen de grenzen van hun **referentieregio**; samenwerkingsverbanden passen binnen de grenzen van een referentieregio of vallen ermee samen. De Vlaamse Regering staat evenwel **afwijkingen toe op deze principes van regioconform samenwerken** (zie *supra* 2.1.). Op grond van **artikel 396, §2, 2° DLB** is het niet mogelijk voor **privaatrechtelijke rechtspersonen** om deel te nemen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden actief in de cultuursector, maar de intergemeentelijke verenigingen kunnen wel **zelf deelnemen in private rechtspersonen** en **dochterverenigingen** (filialen) oprichten op grond van **artikel 472, §1, eerste lid DLB** (zie *supra* 2.1.)

In tegenstelling tot bij andere tussenliggende structuren (bv. IOED's) is er bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking **geen inwonersaantal** voorzien om hun **werkingsgebied** te bepalen.

Ook in de cultuursector wordt het **Vlaamse bestuursniveau** betrokken bij de werking van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Gemeenten kunnen immers niet zomaar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking oprichten. Op grond van **artikel 414, eerste-derde lid DLB** moet hun oprichting worden voorafgegaan door een **studiefase via een overlegorgaan**, waarna de deelnemende gemeenten vervolgens tot de oprichting kunnen overgaan. In **artikel 415, derde en vierde lid DLB** is de verplichting opgenomen om het definitieve voorstel tot oprichting voor advies voor te leggen aan de Vlaamse Regering. De **Vlaamse Regering verleent een niet-bindend advies** aan het overlegorgaan binnen zestig dagen.

[4] Erfgoedcellen

Erfgoedcellen zijn lokaal ingebed, maar werken op bovenlokaal niveau. Ze werken vaak samen met lokale besturen, (bovenlokale) erfgoedorganisaties (bv. FARO, landelijke musea, archieven) en met entiteiten in andere sectoren (bv. welzijn, onderwijs, kunst).⁶⁸

c. Rechtsvorm

[1] IOED's

De **IOED** neemt de rechtsvorm aan van een intergemeentelijk samenwerkingsverband conform het **DLB**. Op grond van artikel 389, eerste lid DLB kunnen twee of meer steden en gemeenten immers samenwerken om een gemeenschappelijke doelstelling van gemeentelijk belang te behartigen.

Aangezien IOED's zijn vormgegeven als intergemeentelijk samenwerkingsverband moet de regelgeving omtrent intergemeentelijke samenwerking hier kort worden gekaderd. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kennen een **sterke historische verankering** in de Belgische – en later Vlaamse – bestuursrechtelijke organisatie.⁶⁹ De **eerste specifieke wetten** op intergemeentelijke samenwerking kwamen al aan het eind van de 19^e eeuw tot stand. De grondwettelijke verankering van het verenigingsrecht voor gemeenten was echter het begin van

⁶⁸ <https://www.erfgoedcellen.be/wat-doet-een-erfgoedcel/>.

⁶⁹ Zie uitgebreid het rechtshistorisch onderzoek in M. DECOCK, *Intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure 2023, 549 p.

een algemeen juridisch kader.⁷⁰ De **wet van 1 maart 1922** omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van 't algemeen⁷¹ regelde samenwerking tussen gemeenten voor het eerst op een algemene manier. De **wet van 22 december 1986** betreffende de intercommunales⁷² zou die van 1922 vervangen. Nadat de bevoegdheid om intergemeentelijke samenwerking te regelen werd overgedragen aan de gewesten⁷³, namen die gewesten elk op hun eigen tempo een eigen juridisch kader aan. Het Vlaamse Gewest deed dit in eerste instantie in het **decreet van 6 juli 2001** houdende intergemeentelijke samenwerking (hierna: DIS). Vandaag zit het organiek kader van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en dus ook van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor bovenlokale cultuurwerking, vervat in **deel 3, titel 3 van het DLB**. Deze titel bepaalt onder meer welke rechtsvorm de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden dienen aan te nemen, welke activiteiten ze kunnen uitvoeren, hoe ze worden bestuurd en welk toezicht er op hen rust.

Tot vóór de aanneming van het DIS bestond er slechts één rechtsfiguur voor de gemeenten om in samen te werken, nl. de 'intercommunale'. Een van de fundamentele wijzigingen die het DIS ten opzichte van de federale wet doorvoerde, was de creatie van vier rechtsfiguren waartussen de gemeenten kunnen kiezen als ze hun krachten willen bundelen door samen een afzonderlijke rechtspersoon op te richten. Op grond van **artikel 398, §2 van het Decreet Lokaal Bestuur van 22 december 2017** hebben gemeenten de keuze tussen vier vormen met rechtspersoonlijkheid⁷⁴: de projectvereniging, de dienstverlenende vereniging, de opdrachthoudende vereniging en de opdrachthoudende vereniging met private deelname.⁷⁵

De **IOED** zal bijgevolg de rechtsvorm kunnen aannemen van een projectvereniging, dienstverlenende vereniging of opdrachthoudende vereniging. De opdrachthoudende vereniging met private deelname is geen optie voor intergemeentelijke samenwerking in de erfgoedsector.

[2] Onroerenderfgoedgemeenten

De **onroerenderfgoedgemeente** valt samen met de gemeente als publiekrechtelijke rechtspersoon.

[3] Intergemeentelijk samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking

Het **intergemeentelijk samenwerkingsverband met bovenlokale cultuurwerking** is een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat qua rechtsvorm wordt opgericht als projectvereniging, dienstverlenende vereniging of opdrachthoudende vereniging conform het **DLB** (zie *supra* [1]).

Vroeger voorzag **artikel 94/1 van het cultureelerfgoeddecreet** dat de verschillende overheden een **vzw** konden oprichten. In de rechtsleer werd toen de **kritiek** geuit dat de integrale afwijking van het toenmalige DIS (decreet van 6 juli 2001) ervoor zorgt dat er een "*volstrekte breuk [ontstaat]*"

⁷⁰ Toenmalig art. 108 Gw., zoals gewijzigd door de wet van 24 augustus 1921 tot wijziging aan de Grondwet, BS 31 augustus 1921.

⁷¹ BS 16 maart 1922.

⁷² BS 26 juni 1987.

⁷³ Art. 6, §1, VIII, 1° van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

⁷⁴ De interlokale vereniging blijft hier buiten beschouwing aangezien die geen rechtspersoonlijkheid geniet.

⁷⁵ Art. 398, §2 DLB.

tussen de logica van de organieke decreten en ad-hocregelgeving zoals het cultureelerfgoeddecreet (...) die sterk op maat zijn gesneden van bestaande toestanden en problematieken” en dat er vanuit legistiek standpunt dan minstens moet worden aangegeven dat het hier om een afwijking gaat om de *ratio legis* van de organieke decreten niet volledig in rook opgaat.⁷⁶ Intussen is aan deze **bezorgdheid tegemoetgekomen** door het gebruik van de privaatrechtelijke rechtsvorm te verlaten en te kiezen voor het publiekrechtelijke alternatief van het intergemeentelijk samenwerkingsverband.

[4] Erfgoedcellen

De **erfgoedcel** heeft geen afzonderlijke rechtsvorm, maar is **organisatorisch ingebed** binnen een stad, gemeente of intergemeentelijk samenwerkingsverband.

d. Ontstaansdynamiek

Zowel binnen de onroerenderfgoeddimensie als bij de culturele dimensie is er sprake van **vrijwillige totstandkoming van de tussenstructuren**, bv. de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De Vlaamse overheid respecteert de autonomie van de lokale besturen, maar beïnvloedt de keuzes via **subsidies**. De financiële stimulansen fungeren als een belangrijke **incentive** om tot erfgoedwerking via de onderzochte tussenliggende structuren over te gaan. Dit subsidielandschap is bovendien in ontwikkeling. Zo heeft de Vlaamse Regering bijvoorbeeld in april 2026 haar definitieve goedkeuring gegeven aan twee ontwerpdecreten die het Onroerenderfgoeddecreet wijzigen voor **subsidies aan actoren** en de **Erfgoedlening**, en de **projectsubsidies** op zo een manier verruimen dat dit de nodige flexibiliteit schept om meer actoren en doelgroepen te bereiken en in te spelen op beleidsprioriteiten.⁷⁷

[1] IOED's

Meteen van bij de creatie van de tussenliggende structuur van de IOED als actor in het erfgoedlandschap in **2013**, werd er **financiële ondersteuning** voorzien voor deze IOED's.

Artikel 10.1.29 Onroerenderfgoedbesluit voorziet in de mogelijkheid om een subsidie toe te kennen aan IOED's. Daartoe sluiten de IOED's een samenwerkingsovereenkomst met het Agentschap Onroerend Erfgoed met een looptijd van **drie of zes jaar**. **Artikel 10.1.3 Onroerenderfgoedbesluit** vereist een erkenning als IOED (1°) en een IOED dat aantoonst dat de gemeenten die lid zijn van de IOED gedurende de looptijd van de samenwerkingsovereenkomst jaarlijks gezamenlijk minstens eenzelfde bedrag als de Vlaamse subsidie bijdragen aan de werking van de IOED (2°).

Vanaf 2027 verhoogt de subsidie voor IOED's. Op grond van **artikel 10.1.10 Onroerenderfgoedbesluit** bedraagt de jaarlijkse subsidie vanaf 2027 **€ 120.000** en mag die enkel

⁷⁶ DEBIÈVRE, J., 'Bijzondere vormen van lokale verzelfstandiging' in DEBIÈVRE J. en SOMERS W., *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, 459.

⁷⁷ Zie bv. Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, wat betreft de subsidies aan actoren en de Erfgoedlening, *Parl.St.* VI.Parl. 2026, nr. 0313/2.

nog gebruikt worden als **personeelsmiddelen** voor eigen personeel. Werkingskosten kunnen niet meer worden betaald met de Vlaamse subsidie.⁷⁸

[2] Onroerendergoedgemeenten

Waar de regelgever sinds de creatie van de tussenliggende structuur van de IOED als actor in het erfgoedlandschap in **2013** meteen in **financiële ondersteuning** voor deze entiteiten voorzag, was de erkenning als onroerendergoedgemeente tot voor kort **niet gekoppeld aan enige financiële toelage**.⁷⁹ De IOED's kregen bv. wel een hogere subsidie als een erkende onroerendergoedgemeente er deel van uitmaakte, maar onroerendergoedgemeenten maakten zelf **geen aanspraak** op een vergelijkbare subsidie als de IOED's.⁸⁰

De **memorie van toelichting bij het ontwerp van het Onroerendergoeddecreet** gaf aan dat Vlaanderen (te) weinig erkende onroerendergoedgemeenten telt. Eén van de redenen die deze situatie moest verklaren, is dat het Onroerendergoeddecreet in 2013 enkel in de mogelijkheid voorzag om samenwerkingsvoereenkomsten te sluiten met erkende IOED's, regionale landschappen en erkende erfgoeddepots, **en in het kader ervan subsidies toe te kennen**. De memorie van toelichting geeft aan dat het in feite onlogisch is dat de erkende **onroerendergoedgemeenten niet worden vermeld** in deze **subsidiebepaling**, gelet op de belangrijke rol die ze vervullen in het lokale onroerendergoedveld. Net deze niet-vermelding (en dus de **niet-subsidiëring** door de **Vlaamse overheid**) had **onmiskienbaar een impact op het succes** van de instrumenten. Lokale besturen gaven systematisch aan dat het relatief zware takenpakket van een erkende onroerendergoedgemeente zonder enige financiële tegemoetkoming voor velen van hen zwaar doorwoog om **geen erkenning aan te vragen**.⁸¹

Sinds 1 januari **2023** voorziet het Onroerendergoeddecreet in een **structurele financiële ondersteuning** van de onroerendergoedgemeente via een **subsidie**. Daartoe sluit de onroerendergoedgemeente een **samenwerkingsovereenkomst** af met het Agentschap Onroerend Erfgoed met een looptijd van drie of zes jaar (**art. 10.1.30 Onroerendergoedbesluit**). **Artikel 10.1.38 Onroerendergoedbesluit** bepaalt dat de subsidie **personeelsmiddelen** voor eigen personeel bedraagt en koppelt de bedragen aan een **categorisering** van lokale besturen:

- 1° als de subsidie wordt aangevraagd door Antwerpen, Brugge, Gent, Leuven en Mechelen: 90.000 euro;
- 2° als de subsidie wordt aangevraagd door een centrumstad (...), of door een gemeente waarin minstens twee werelderfgoederen gelegen zijn, met uitzondering van de steden, vermeld in punt 1°: 50.000 euro;
- 3° als de subsidie wordt aangevraagd door een gemeente die niet is vermeld in punt 1° of 2°: 10.000 euro.

⁷⁸ <https://www.onroerendergoed.be/wat-wijzig-er-vanaf-2026-voor-de-ioeds>.

⁷⁹ DRAYE A.M., 'Over Onroerendergoedgemeenten en inventarissen. Een stand van zaken per 1 januari 2023', *T.Not.* 2023/5, 338.

⁸⁰ Visienota Lokaal Onroerendergoedbeleid, *Parl. St.* VI.Parl. 2021-22, 194/2bis, 40.

⁸¹ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013, wat betreft de uitvoering van de visienota lokaal erfgoedbeleid en de toekenning van beboetingsbevoegdheid aan de gewestelijke beboetingsentiteit, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1248/1, 6-7.

[3] Intergemeentelijk samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking

Voor het **intergemeentelijk samenwerkingsverband met een bovenlokale cultuurwerking** geldt dat de provincies vóór 2018 autonoom projectsubsidies toekenden voor culturele initiatieven. De verschillende provinciale regelingen zorgden echter voor een andere accenten per regio en een onoverzichtelijk Vlaams landschap. Sinds 2018 kan de Vlaamse overheid **projectsubsidies** en **werkingssubsidies** verlenen voor bovenlokale cultuurprojecten. Het **Bovenlokaalcultuurdecreet 2024** voorziet **acht subsidie-instrumenten**. **Artikel 35 Bovenlokaalcultuurdecreet 2024** voorziet de subsidievoorwaarden voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking om werkingssubsidies te verkrijgen. Zo kunnen de werkingssubsidies, toegekend voor maximaal **zes jaar**, worden aangevraagd door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die zijn georganiseerd in overeenstemming met de principes van **regioconform samenwerken** (4°) en met een werkingsgebied van minstens **85.000 inwoners** (5°). De eerste subsidieperiode start op **1 januari 2027**, na afloop van de huidige subsidies op basis van het Bovenlokaal Cultuurdecreet van 15 juni 2018 die nog lopen tot **31 december 2026**.

Artikel 101 Bovenlokaalcultuurdecreet 2024 voorziet een **overgangsmaatregel** voor de periode **2027-2032** voor samenwerkingsverbanden die in 2026 gesubsidieerd werden maar **minder dan 85.000 inwoners** tellen. Zij kunnen éénmalig een werkingssubsidie aanvragen indien minstens **vier omliggende gemeenten** deel uitmaken van het samenwerkingsverband. Deze samenwerkingen moeten aan alle overige voorwaarden voldoen, met uitzondering van de inwonerseis. De **SARC (Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media)** wees er in zijn advies op dat de drempel van 85.000 inwoners arbitrair kan zijn, maar volgens de memorie van toelichting bij het Bovenlokaalcultuurdecreet 2024 is deze norm een **bewuste beleidskeuze** met de bedoeling om te stimuleren dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een voldoende schaalgrootte hebben om hun opdrachten goed te kunnen invullen. De Vlaamse Regering stemde deze norm af op andere decreten, zoals het **Cultureelerfgoeddecreet** en het **Onroerenderfgoeddecreet**. Daarbij wordt uitdrukkelijk verwezen naar het **Onroerenderfgoeddecreet** waarin is voorzien dat een IOED vanaf 2027 een werkingsgebied van minstens **100.000 inwoners** moet hebben.⁸²

Net als het Bovenlokaalcultuurdecreet 2023, voorziet het **Cultureelerfgoeddecreet 2021** eveneens **werkingssubsidies** voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die een dienstverlenende rol opnemen ten aanzien van cultureel erfgoed op bovenlokaal niveau. **Artikel 59 Cultureelerfgoeddecreet 2021** stelt de **ontvankelijkheidsvoorwaarden** vast: het samenwerkingsverband moet in het Vlaamse Gewest liggen (1°), beschikken over rechtspersoonlijkheid conform de regelgeving inzake intergemeentelijke samenwerking (2°), en regioconform georganiseerd zijn (3°). De voorwaarde om **regioconform** te zijn georganiseerd om

⁸² Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet over de bovenlokale cultuurwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1888/1, 24-25.

werkingssubsidies te kunnen ontvangen werd recent toegevoegd naar aanleiding van de **regiovorming**.⁸³

Artikel 60 Cultureelerfgoeddecreet 2021 bepaalt de **subsidievoorwaarden** voor het toekennen van een **werkingssubsidie** aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerking, nl. dat er voldoende cultureel erfgoed en voldoende erfgoedactoren aanwezig moeten zijn om een afzonderlijke bovenlokale werking te verantwoorden (1°) en er moet een werkingsgebied zijn van minimaal **85.000 inwoners** (2°). Deze laatste voorwaarde vervalt wanneer het werkingsgebied samenvalt met dat van een IOED.

[4] Erfgoedcellen

Op grond van **artikel 57 van het Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021** krijgen erfgoedcellen werkingssubsidies van de Vlaamse Overheid voor hun werking als ze een initiërende, coördinerende en ondersteunende rol opnemen. De volgende beleidsperiode voor cultureel-erfgoedcellen start op **1 januari 2027**. Vanaf **1 april 2026** kunnen zowel bestaande als nieuwe erfgoedcellen een subsidiedossier indienen voor erkenning.

Samenvatting van de juridische analyse van de tussenliggende structuren in de erfgoedsector

De erfgoedsector kent een **juridisch gefragmenteerd regelgevend kader** dat wordt gekenmerkt door een sterke verkokering tussen **onroerend erfgoed** en **cultureel erfgoed**, hoewel deze categorieën in de praktijk vaak overlappen. Beide categorieën beschikken over eigen decretale kaders, maar tegelijk erkent de Vlaamse overheid in recente beleidsdocumenten dat deze **decretale schotten samenwerking en geïntegreerd beleid bemoeilijken**. Het **Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013** en het **Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014** vormen het centrale regelgevende kaders voor de IOED's en de onroerenderfgoedgemeenten. Voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor bovenlokale cultuurwerking vormt het **Bovenlokaalcultuurdecreet van 8 maart 2024** het belangrijkste regelgevende instrument. Daarnaast spelen ook het **Cultureelerfgoeddecreet van 23 december 2021** en verschillende andere cultuurdecreten een rol. **Erfgoedcellen** zijn historisch gegroeid vanuit cultureel-erfgoedconvenanten en beschikken over een **beperkte** juridische verankering.

Wat hun **institutionele inbedding** betreft, bestaat er een grote **diversiteit** tussen de onderzochte tussenliggende structuren, gaande van **gemeentelijke erkenningen** tot samenwerking op **intergemeentelijk** of **bovenlokaal** niveau. Recente hervormingen leggen bovendien meer nadruk op **regioconforme** samenwerking en een **minimale schaalgrootte** qua **werkingsgebied** om de effectiviteit en duurzaamheid van het erfgoedbeleid te versterken. Zo moeten IOED's vanaf 2027 in principe regioconform worden georganiseerd en minstens

⁸³ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet over de bovenlokale cultuurwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1888/1, 13.

100.000 inwoners omvatten of een minimale oppervlakte van 250 km² bestrijken. Wat de **deelnemingsmogelijkheden** betreft, zijn de deelnemers aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in beginsel beperkt tot publieke actoren conform het DLB, zoals gemeenten, OCMW's, autonome gemeentebedrijven, andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en politie- en hulpverleningszones. Bovendien spelen verschillende **bestuursniveaus**, waaronder de Vlaamse overheid, een rol in de aansturing van de erfgoedwerking. Zo beschikt de Vlaamse overheid over **erkennings-**, **schorsings-** en **intrekkingsbevoegdheden** ten aanzien van verschillende erfgoedstructuren.

Wat hun **rechtsvorm** betreft, worden IOED's en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een bovenlokale cultuurwerkingen georganiseerd als **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden** conform het Decreet Lokaal Bestuur. Onroerenderfgoedgemeenten vallen samen met de **gemeente** zelf en erfgoedcellen hebben **geen afzonderlijke rechtspersoonlijkheid**.

De **ontstaansdynamiek** van deze tussenliggende structuren wordt juridisch gekenmerkt door **vrijwilligheid** maar de Vlaamse overheid treedt via **erkenningsvoorwaarden** en tal van **subsidies** toch sturend op. Vooral in de cultuursector werd samenwerking expliciet gestimuleerd als antwoord op het wegvallen van provinciale subsidies. In deze legislatuur wil de Vlaamse Regering bovendien een meer efficiënt, coherent en geïntegreerd subsidiestelsel ontwikkelen dat verdere harmonisering, professionalisering en efficiëntiewinsten bij de organisatie van de beoordelingen mogelijk maakt.

5.2.2. Zorg

a. Regelgevend kader

Een tweede sector die in de *case study* van dit onderzoeksrapport aan bod komt, is de **zorgsector**. Ook hier is sprake van een amalgaam aan **tussenliggende structuren** met elk een eigen juridische omkadering. In wat volgt focussen we op de juridische analyse van de **zorgraden**, **regionale zorgplatformen**, **ziekenhuisnetwerken** en **OCMW-verenigingen**.

[5] Zorgraden

Een eerste tussenliggende structuur in de zorgsector is de **zorgraad**. Die tussenliggende structuur kadert binnen de **eerstelijnszorg**. De eerstelijnszorg is de zorg en ondersteuning voor personen met laagdrempelige, breed toegankelijke, ambulante en generalistische zorg- en ondersteuningsnaden van fysieke, psychologische of sociale aard, aangeboden door **eerstelijnszorgaanbieders**, al dan niet na verwijzing. Dit is uiteengezet in **artikel 2, 2° van het decreet van 26 april 2019** betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders (hierna: **Eerstelijnsdecreet**). In Vlaanderen worden er **vier lijnen** onderscheiden: (i) **nulde lijn** (mantelzorg, crisiscentra, zelfmoordlijn, ...), (ii) **eerste lijn** (rechtstreeks toegankelijke lokale zorg: huisarts, thuisverpleging, maatschappelijk werker, ...), (iii) **tweede lijn** (gespecialiseerde zorg na

doorverwijzing: dermatoloog, cardioloog, ...) en (iv) **derde lijn** (gespecialiseerde zorg in ziekenhuis of centra: revalidatie, gespecialiseerde ingrepen, ...).

Artikel 9 van het Eerstelijnsdecreet voorziet dat een **zorgraad** een **rechtspersoon** is die binnen zijn werkgebied (de **eerstelijnszone**) werkt aan de **organisatie** van de eerstelijnszorg en de **ondersteuning** van de eerstelijnszorgaanbieders. **Artikel 11 van het Eerstelijnsdecreet** bepaalt de **opdrachten van de zorgraad**: (1) **afstemming** van organisatie en aanbod van kwaliteitsvolle zorg en ondersteuning binnen het werkgebied op basis van **prioriteiten op bevolkingsniveau**, in **samenspraak** met: (a) verenigingen van personen met een zorg- en ondersteuningsnood, mantelzorgers en vrijwilligers; (b) eerstelijnszorgaanbieders; (c) personen/diensten/organisaties met een gespecialiseerd aanbod waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is; (d) **lokale besturen** (lokaal sociaal beleid; mogelijkheid tot **bovenlokaal sociaal beleid**). De zorgraad **stemt af** met actoren met gespecialiseerd aanbod waarvoor Vlaanderen **niet** bevoegd is, in **functie van beleidsprioriteiten**; (2) **ondersteunen** van **lokaal sociaal beleid**; (3) **ondersteunen** van het brede veld (beroepsgroepspecifieke verenigingen, eerstelijnszorgaanbieders, verenigingen van mantelzorgers, personen met een zorg- en ondersteuningsnood, vrijwilligers) bij **kwaliteitsvolle en geïntegreerde zorg en ondersteuning** (incl. **digitale gegevensdeling** bij inter- en multidisciplinaire samenwerking); (4) **meewerken** aan beleidsdoelstellingen van het beleidsdomein **Welzijn, Volksgezondheid en Gezin** (WVG) en, indien nodig, **andere prioritaire doelstellingen** voor het werkgebied aan Vlaanderen voorstellen. **Artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 tot erkenning en subsidiëring van de zorgraden** en houdende inwerkingtreding van het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders⁸⁴ stelt bovendien dat de zorgraden de **samenwerking** en **coördinatie realiseren** en **versterken** tussen lokale besturen, eerstelijnszorgaanbieders, verenigingen van personen met een zorg- en ondersteuningsnood, verenigingen van mantelzorgers en verenigingen van vrijwilligers met als doel te evolueren naar een vraaggestuurde en integrale zorg en ondersteuning voor de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood. **Artikel 3** van ditzelfde besluit heeft de zorgraad, met behoud van de opdrachten in artikel 11 van het **Eerstelijnsdecreet**, als opdracht **het lokaal sociaal beleid van de lokale besturen te ondersteunen** binnen hun zone door de **volgende taken** uit te oefenen: 1° op verzoek van de lokale besturen verzamelde **data leveren** voor een omgevingsanalyse die als basis dient voor de **meerjarenplanning** van de lokale besturen en de zorgraden; 2° het **meerjarenplan** van de **zorgraad afstemmen** op de **beleidsprioriteiten** van de **Vlaamse Regering** in het kader van het lokaal sociaal beleid en op de accenten in het lokaal sociaal beleid van de betrokken lokale besturen.

Het **decreet van 1 maart 2024** tot wijziging van de regelgeving over de organisatie van de eerstelijnszorg (o.m. voor de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood, de zorgraden, gegevensverwerking in het digitaal zorg- en ondersteuningsplan, financiering van eerstelijnszorgaanbieders en beleidsdoeleinden) **zet de lijnen uit** en **legt de fundamenten** voor een **kwalitatief sterke eerstelijnsgezondheidszorg** voor de legislatuur **2024-2029**.

⁸⁴ BS 20 september 2019.

[6] Regionale zorgplatformen

Het Eerstelijnsdecreet voorziet ook in de mogelijkheid om **regionale zorgplatformen** op te richten. Een regionaal zorgplatform is een **rechtspersoon** die binnen zijn werkgebied (de **regionale zorgzone**) de **onderlinge afstemming** en **ondersteuning** van zijn leden opneemt (**art. 14 Eerstelijnsdecreet**).

Regionale zorgplatformen worden, net als zorgraden, opgericht op grond van en conform het Eerstelijnsdecreet. **Artikel 16 van het Eerstelijnsdecreet** kent aan een regionaal zorgplatform **drie opdrachten** toe: (1) **adviseren** van het beleidsdomein **WVG** over de **afstemming** van zorg- en ondersteuningsaanbod op de **behoeften van de bevolking**; (2) **afstemmen** van zorg en ondersteuning om **zorgcontinuïteit** voor de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood te garanderen; (3) **behandelen** van **problemen/drempels/knelpunten** die niet door de zorgraden kunnen worden opgelost.

[7] Ziekenhuisnetwerken

Hoewel dit **niet uitdrukkelijk** blijkt uit de Ziekenhuiswet, is een **ziekenhuisnetwerk** volgens het Departement Zorg een **verplichte samenwerking** tussen verschillende ziekenhuizen in een bepaald zorggebied en moet **elk** algemeen en universitair ziekenhuis in Vlaanderen deel uitmaken van een **locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk**: een **verplichte samenwerking** van ziekenhuizen in een bepaald zorggebied, zodat een **volledig, kwaliteitsvol en toegankelijk** zorgaanbod verzekerd blijft.⁸⁵

De ziekenhuisnetwerken zijn **federaal** verankerd en hun uitwerking gebeurt in hoofdzaak in federale wetgeving. Ziekenhuisnetwerken worden geregeld in de **gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen** (hierna: **Ziekenhuiswet**), met bijhorend **koninklijk besluit** over de **algemene normen**. **Artikel 14/1, 1° van de Ziekenhuiswet** definieert een locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk als een voor het **gezondheidszorgbeleid erkende, duurzame en juridisch geformaliseerde** samenwerking met **rechtspersoonlijkheid** tussen **minstens twee** op het ogenblik van oprichting **afzonderlijk erkende niet-psychiatrische ziekenhuizen** (uitgezonderd ziekenhuizen die enkel beschikken over psychiatrische ziekenhuisdiensten met kenletter **A, T of K**, samen met **Sp of G**), in een **geografisch aansluitend** gebied, die **complementair en rationeel locoregionale zorgopdrachten** aanbieden. **Artikel 14/1 van de Ziekenhuiswet** definieert 'locoregionale zorgopdrachten' als zorgopdrachten die **in elk locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk** moeten worden **aangeboden**. **Artikel 14/4 van de Ziekenhuiswet** voorziet daarbij dat de Koning bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad en na de advies van de Federale Raad voor Ziekenhuisvoorzieningen zorgopdrachten kan kwalificeren als locoregionale zorgopdrachten of als supraregionale zorgopdrachten. Relevant hierbij is o.m. het **koninklijk besluit van 23 november 2022 tot kwalificatie van de supraregionale en locoregionale zorgopdrachten en tot bepaling van het geografisch aanbod van locoregionale zorgopdrachten, evenals regelgeving inzake associaties van ziekenhuizen, groeperingen van ziekenhuizen en fusies van ziekenhuizen**.⁸⁶ In **artikel 1 van dit koninklijk**

⁸⁵ "Over ziekenhuizen", Departement Zorg, <https://www.departementzorg.be/nl/over-ziekenhuizen>.

⁸⁶ BS 1 december 2022.

besluit van 23 november 2022 worden **zorgopdrachten gekwalificeerd als locoregionale zorgopdrachten**, zoals 1° de zorgopdrachten gerelateerd aan volgende ziekenhuisdiensten: a) de dienst voor diagnose en geneeskundige behandeling (kenletter D), b) de dienst voor diagnose en voor heeskundige behandeling (kenletter C), c) de dienst voor kindergeneeskunde (kenletter E), d) de dienst materniteit (kenletter M), e) de dienst Geriatrie (kenletter G), enzovoort.

Op grond van **artikel 17/2 van de Ziekenhuiswet** heeft het beheer van het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk bovendien volgende **opdrachten**:

- 1° het bepalen van de **strategie** inzake het aanbod aan locoregionale zorgopdrachten;
- 2° de **coördinatie** van het aanbod aan algemene en gespecialiseerde zorgopdrachten tussen de ziekenhuizen van het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk;
- 3° de **toegankelijkheid** van alle locoregionale zorgopdrachten waarborgen aan alle patiënten die de betrokken ziekenhuiszorg nodig hebben;
- 4° de keuze van de **referentiepunten** voor supraregionale zorgopdrachten buiten het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk, het maken van **verwijs- en terugverwijsafspraken** en het sluiten van **samenwerkingsovereenkomsten** met deze referentiepunten;
- 5° het formuleren van een **opnamebeleid** voor het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk waardoor onder meer wordt gegarandeerd dat de patiënt de zorg ontvangt die aan zijn behoeften is aangepast;
- 6° het formuleren van **taak- en werkafspraken** met inbegrip van verwijs- en terugverwijsafspraken met betrekking tot de zorg van de patiënten binnen het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk met het oog op de zorgcontinuïteit binnen het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk;
- 7° het vastleggen van schriftelijke afspraken over het **ter beschikking stellen van middelen**, waaronder financiële middelen, noodzakelijk voor de uitvoering van de opdrachten van het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk;
- 8° het **overleg** plegen omtrent de aangelegenheden die de ziekenhuizen die deel uitmaken van het netwerk op netwerkniveau ter discussie voorleggen.

[8] OCMW-verenigingen

Op het lokale bestuursniveau situeert zich vervolgens nog een gevarieerd palet aan overheidsondernemingen die actief zijn in de zorgsector en die zijn opgericht door **OCMW's**. Die overheidsondernemingen zijn tussenliggende structuren die opgericht zijn via de techniek van de externe verzelfstandiging en samenwerking en te kwalificeren zijn als **verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn** – ook wel '**OCMW-verenigingen**' genoemd. De OCMW's kunnen gebruik maken van deze OCMW-verenigingen om taken uit te oefenen die het aan OCMW zijn toevertrouwd, zoals de uitbating van rust- en ziekenhuizen, welzijnswerk, de sociale tewerkstelling en schuldbemiddeling.

De juridische omkadering van OCMW-verenigingen gaat al **enkele decennia terug**. Al ten tijde van de **Commissie voor Openbare Onderstand** (de voorloper van het OCMW, hierna: 'COO')

werden ‘illegale’ verenigingen die de COO’s oprichtten, gedoogd.⁸⁷ De organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna: **OCMW-wet**) kwam tegemoet aan dit gedoogbeleid door een wettelijk kader in te voeren voor OCMW’s om te verzelfstandigen en te verenigen. De wettelijke verankering van de vereniging van OCMW’s had tot doel om de **privatisering van activiteiten tegen te gaan** en reeds bestaande en nieuwe verenigingen moesten voortaan zijn vormgegeven als ‘**hoofdstuk XII-verenigingen**’.⁸⁸

De **bijzondere wet van 16 juli 1993** hevelde de **bevoegdheid** voor de organisatie en de werking van OCMW-verenigingen over aan de gemeenschappen. Hierop volgde een ware ‘verenigingsgolf’.⁸⁹ Net zoals bij de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen creëerde de decreetgever na verloop van tijd voor het OCMW de mogelijkheid tot oprichting van een ‘**vereniging van privaatrecht**’ om ziekenhuisgebonden activiteiten uit te oefenen. Dit deed hij door een **hoofdstuk XIIbis** in te werken in de (Vlaamse versie van de) OCMW-wet.⁹⁰ Bovendien voerde de decreetgever de mogelijkheid in om een **eenmansvereniging** op te richten waarvan, naast eventuele andere toegelaten partners die geen OCMW zijn, slechts een OCMW lid is om andere activiteiten dan de exploitatie van een ziekenhuis te verzelfstandigen.⁹¹ In de jaren daarop zorgde de aanneming van andere decreten voor een nog ruimer keuzepalet. De vereniging of vennootschap van privaatrecht met het oog op het vervullen van **sociale doeleinden** zag het levenslicht als de ‘**hoofdstuk XIIter-vereniging**’.⁹²

De Vlaamse versie van de OCMW-wet werd uiteindelijk opgeheven en geïntegreerd in het **decreet van 19 december 2008** betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna: **OCMW-decreet**).⁹³ Het OCMW-decreet nam de drie OCMW-verenigingen uit de OCMW-wet over. In drie hoofdstukken voorzag het OCMW-decreet welke vorm een vereniging kon aannemen en of er sprake was van een verzelfstandiging (met één OCMW) of een samenwerking (met meerdere OCMW’s). De decreetgever koos nog niet voor specifieke benamingen voor de OCMW-verenigingen, maar hield het op de ‘hoofdstuk XII-vereniging’, de ‘hoofdstuk XIIbis-vereniging’ en de ‘hoofdstuk XIIter-vereniging’. In 2012 voegde het **decreet van 29 juni 2012** tot wijziging van het OCMW-decreet een hoofdstuk XIIquater-vereniging voor woonzorgactiviteiten toe. In 2017 **verving het DLB uiteindelijk het OCMW-decreet**.

Het decretaal kader voor de OCMW-verenigingen zit vervat in **deel 3, titel 4 van het DLB**. Het DLB voorziet in een uitgebreid **organiek kader** dat de verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn vormgeeft. De titel bevat een hoofdstuk met algemene bepalingen en vijf

⁸⁷ J. COTTYN, “Verzelfstandiging van OCMW-activiteiten: de OCMW-vereniging” in S. VAN GARSSE (ed.), *Verzelfstandiging en samenwerking op lokaal vlak*, Brussel, Politeia, losbl. (I.3/1) I.3/3; C. GYSEN, “De OCMW-vereniging van publiek recht” in W. RASSCHAERT, L. VERMEIREN en B. WARNEZ (eds.), *OCMW-verzelfstandiging*, Mechelen, Kluwer, 2015, (23) 23.

⁸⁸ G. VAN TICHELT, “De OCMW-verenigingen. Relas van een ontdekkingstocht – Deel 1”, *Bin.B.* 2000, afl. 17, (6) 7; M. DECOCK, “De verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn” in S. HENNAU, S. KEUNEN en S. VAN GARSSE (eds.), *Het Decreet lokaal bestuur – editie 2022 – een analyse*, Brugge, Vanden Broele, 2022, 191.

⁸⁹ K. DE COENSEL, “Publiek-publieke en publiek-private samenwerking vanuit het OCMW: een overzicht”, *OCMW Visies* 2000, afl. 4, (49) 55.

⁹⁰ Decreet tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 14 juli 1998.

⁹¹ H. VAN ASCH en C. GYSEN, “De vereniging van privaatrecht voor ziekenhuizen” in W. RASSCHAERT, L. VERMEIREN en B. WARNEZ (eds.), *OCMW-verzelfstandiging*, Mechelen, Kluwer, 2015, (90) 90.

⁹² G. VAN TICHELT, “De OCMW-verenigingen. Relas van een ontdekkingstocht – Deel 1”, *Bin.B.* 2000, afl. 17, (6) 9; K. DE COENSEL, “Publiek-publieke en publiek-private samenwerking vanuit het OCMW: een overzicht”, *OCMW Visies* 2000, afl. 4, (49) 50.

⁹³ *BS* 24 december 2008.

hoofdstukken die elk betrekking hebben op een van de **vijf types** van verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn. De doelstellingen van de OCMW-verenigingen zijn afhankelijk van de rechtsvormen die ze aannemen (zie *infra* C.). *Ten eerste*, een OCMW kan een **welzijnsvereniging** oprichten op grond van **artikel 475 DLB** om een van de opdrachten uit te voeren die aan de OCMW's zijn toevertrouwd en voor **leidinggevende, staf-, expert- en managementfuncties**. Die oprichting kan dus voor een **zeer ruim aantal toepassingen** plaatsvinden. De activiteiten van een **autonome verzorgingstelling**, *ten tweede*, zijn op grond van **artikel 496 DLB** beperkt tot de **exploitatie van een ziekenhuis** of van een **gedeelte van een ziekenhuis**. Om een ziekenhuis uit te baten of **ziekenhuisgebonden activiteiten** te exploiteren is het niet alleen mogelijk om beroep te doen op die autonome verzorgingsinstelling; een OCMW kan er ook voor kiezen om een **ziekenhuisvereniging** op te richten op grond van **artikel 501 DLB**. *Ten vierde*, om **sociale doeleinden** te vervullen (die niet onder te brengen zijn onder de exploitatie van een ziekenhuis of ziekenhuisgebonden activiteiten) kan het OCMW op grond van **artikel 508 DLB** een **vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening** oprichten of er lid van worden. Een OCMW kan, *ten vijfde*, met uitsluiting van de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een ziekenhuis of van ziekenhuisgebonden activiteiten en in afwijking van de vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening, een **woonzorgvereniging of woonzorgvennootschap** oprichten of daar lid van worden op grond van **artikel 513 DLB**.

b. Institutionele inbedding

Het **Vlaams Regeerakkoord** ambieert een **verder versterkte integratie en afstemming** van de verschillende zorgstructuren (Logo's, eerstelijnszones, zorgregio's, ...) op de **Vlaamse referentieregio's**.⁹⁴ Zo geeft de **conceptnota geïntegreerde zorg en ondersteuning van 5 mei 2025** bv. alvast aan dat regionale zorgzones en hun zorgplatformen een **belangrijke schakel** worden voor een **populatiegerichte benadering** en de daaraan gekoppelde **zorgstrategische planning** op regionaal niveau, voor **horizontale sectoroverschrijdende** werking en voor de noodzakelijke **verticale integratie** (eerstelijns met meer gespecialiseerde zorg, incl. geestelijke gezondheidszorg), en aldus de verdere evolutie naar **geïntegreerde zorg en ondersteuning**.⁹⁵

[5] Zorggraden

Zowel de **schaal en het werkingsgebied**, de **betrokken bestuursniveaus** als de **deelnemers** aan de zorgraad zijn decretaal vastgelegd.

Artikel 13 van het decreet van 26 april 2019 bepaalt dat het **werkgebied** van de zorgraad de **eerstelijnszone** is. Er zijn **zestig** eerstelijnszones voorzien en aan het **stuur** van elke eerstelijnszone staat de tussenliggende structuur van de **zorgraad**. De eerstelijnszone wordt door de Vlaamse Regering vastgesteld met inachtneming van volgende voorwaarden:

- 1° **geen overlap** tussen eerstelijnszones;

⁹⁴ Vlaams Regeerakkoord 2024-2029, 131.

⁹⁵ Conceptnota geïntegreerde zorg en ondersteuning, 5 mei 2025, Departement Zorg, Afdeling Beleidscoördinatie, 9.

- 2° **bestrijken** van het **Nederlandse taalgebied** en het **tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad**;
- 3° een gemeente maakt deel uit van **maximaal één** eerstelijnszone, **met uitzondering** van **Antwerpen en Gent**;
- 4° **minimaal 60.000 inwoners**;
- 5° **afstemming** op de grenzen van de **referentieregio's**.

De vroegere drempel van **75.000** inwoners werd recent **versoepeld** tot **60.000** omwille van **fluctuaties in inwonersaantallen**: door het fluctueren van inwonersaantallen konden bepaalde eerstelijnszones door een drempel van 70.000 in de **‘gevarenzone’** terechtkomen. De drempel van 60.000 inwoners moet daarbij wel als een strikt minimum gezien worden om de leefbaarheid van een eerstelijnszone te blijven garanderen.⁹⁶ De afstemming op de referentieregio's wordt bovendien als een **‘maximale afstemming’** gezien, omdat in de beslissing rond afstemming de **inhoudelijke** motivatie en argumentatie om eventueel te kunnen **afwijken**, bepalend zullen zijn. De inhoudelijke motivatie vindt zijn grond in de **opdrachten van de zorggraden**, waarbij de **noden van de bevolking** in het werkgebied en de organisatie van zorg en ondersteuning, die passend moet zijn voor het beantwoorden van deze noden, **doorslaggevend zijn**.⁹⁷

Het **besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019** tot erkenning en subsidiëring van de zorggraden en houdende inwerkingtreding van het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders⁹⁸ **bepaalt welke gemeenten de zestig eerstelijnszones vormen** (bv. 1° Eerstelijnszone Kemp en Duin: Genk, As, Zutendaal, Oudsbergen, Bree; 60° Bruzel: Brussel, Schaarbeek, Etterbeek, Elsene, Sint-Gillis, Anderlecht, Sint-Jans-Molenbeek, Koekelberg, Sint-Agatha-Berchem, Ganshoren, Jette, Evere, Sint-Pieters-Woluwe, Oudergem, Watermaal-Bosvoorde, Ukkel, Vorst, Sint-Lambrechts-Woluwe, Sint-Joost-ten-Node).

In het streven naar geïntegreerde zorg is het belangrijk dat zoveel mogelijk partners betrokken zijn.⁹⁹ **Artikel 12** is recent uitgebreid en bepaalt dat de zorgraad **pluralistisch en divers** is samengesteld en **minstens** bestaat uit afgevaardigden van:

- 1° **lokale besturen**
- 2° **eerstelijnszorgaanbieders** van verschillende disciplines, **woonzorgcentra, diensten voor gezinszorg, diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen, CAW**
- 3° **verenigingen van personen** met een zorg- en ondersteuningsnood

⁹⁶ Ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving over de organisatie van de eerstelijnszorg voor de persoon met een zorgen ondersteuningsnood, de zorggraden en de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het digitale zorg- en ondersteuningsplan, de financiering van eerstelijnszorgaanbieders en voor beleidsdoeleinden, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1924/1, 42.

⁹⁷ Ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving over de organisatie van de eerstelijnszorg voor de persoon met een zorgen ondersteuningsnood, de zorggraden en de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het digitale zorg- en ondersteuningsplan, de financiering van eerstelijnszorgaanbieders en voor beleidsdoeleinden, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1924/1, 42.

⁹⁸ *BS* 20 september 2019.

⁹⁹ Ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving over de organisatie van de eerstelijnszorg voor de persoon met een zorgen ondersteuningsnood, de zorggraden en de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het digitale zorg- en ondersteuningsplan, de financiering van eerstelijnszorgaanbieders en voor beleidsdoeleinden, *Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1924/1, 41.

- 4° **erkende verenigingen** voor mantelzorgers en gebruikers
- 5° **voorzieningen** erkend/vergund/gesubsidieerd door **het Vlaams Agentschap voor Personen met een handicap** en door **Agentschap Opgroeien** regie.

Bovendien voorziet **artikel 11, tweede lid van het decreet van 26 april 2019** dat de zorgraad de opdracht uitvoert **in samenspraak met volgende actoren**:

- a) de verenigingen van personen met een **zorg- en ondersteuningsnood**, de verenigingen van **mantelzorgers** en de verenigingen van **vrijwilligers**;
- b) de **eerstelijnszorgaanbieders**;
- c) de personen, diensten of organisaties met een **gespecialiseerd zorgaanbod** waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is;
- d) de **lokale besturen**, die hun beleidslijnen en inhoudelijke prioriteiten bepalen in het kader van het lokaal sociaal beleid, en die een gezamenlijk initiatief kunnen nemen om een bovenlokaal sociaal beleid te ontwikkelen.

Artikel 24 van het decreet van 26 april 2019 voorziet bovendien dat **alle zorgraden en regionale zorgplatformen** die door de Vlaamse Regering erkend of gesubsidieerd worden, **verantwoordelijkheid afleggen** en **onder toezicht** staan. Het toezicht op de naleving van het Eerstelijnsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten wordt georganiseerd conform het **decreet van 19 januari 2018** houdende het **overheidstoezicht** in het kader van het **gezondheids- en welzijnsbeleid**¹⁰⁰ en zijn uitvoeringsbesluiten. Dit decreet voorziet dat inspecteurs toezicht houden en **artikel 14 van het decreet van 19 januari 2018** voorziet dat kan de **Vlaamse Regering**, als dat vereist is om de veiligheid of de gezondheid van de zorggebruiker te vrijwaren, **concrete beschermende maatregelen** kan opleggen aan de actor in de zorg.

[6] Regionale zorgplatformen

Artikel 18 van het Eerstelijnsdecreet schrijft voor dat de Vlaamse Regering het werkingsgebied, nl. de regionale zorgzone, van een regionaal zorgplatform bepaalt. Bij die afbakening van de **regionale zorgzones** houdt de Vlaamse Regering rekening met:

- 1° **bestrijken** van het **Nederlandse taalgebied** en het **tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad**;
- 2° **minstens twee** eerstelijnszones per regionale zorgzone (uitzondering: Brussel kan bestaan uit één eerstelijnszone);
- 3° **aaneensluitend** grondgebied (uitzondering **Voeren** en **Baarle-Hertog**) met **minimaal 300.000 inwoners**;
- 4° **maximale afstemming** tussen werkgebied van de in art. 17, tweede lid, 1°-4° genoemde organisaties en de regionale zorgzones;
- 5° **afstemming** op de **referentieregio's**.

¹⁰⁰ BS 21 februari 2018.

Artikel 18, tweede lid, 5° van het Eerstelijnsdecreet vereist voortaan dus dat de **referentieregio's** als basis dienen om de regionale zorgzones af te bakenen, maar op grond van **artikel 18, derde lid** zijn afwijkingen mogelijk. Deze afstemming op de referentieregio's is in 2024 ingevoerd door het **artikel 20 van het decreet van 1 maart 2024 tot wijziging van de regelgeving over de organisatie van de eerstelijnszorg** voor de persoon met een zorg- en ondersteuningsnood, de zorgraden en de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het digitale zorg- en ondersteuningsplan, de financiering van eerstelijnszorgaanbieders en voor beleidsdoeleinden.¹⁰¹

De samenstelling van de regionale zorgplatformen wordt geregeld in **artikel 17 van het decreet van 26 april 2019**. De volgende organisaties die binnen zijn werkgebied werken, zijn **minstens lid** van een regionaal zorgplatform:

- 1° de **Logo's**, vermeld in artikel 2, 19°, van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid;
- 2° de **palliatieve** netwerken en samenwerkingsverbanden voor palliatieve zorg;
- 3° de erkende regionale expertisecentra **dementie**;
- 4° de **geestelijke** gezondheidsnetwerken;
- 5° de **zorgraden** binnen het werkgebied van het regionaal zorgplatform;
- 6° de verenigingen van personen met een **zorg- en ondersteuningsnood** en van erkende verenigingen van **mantelzorgers** en gebruikers.

Ziekenhuizen en ziekenhuissamenwerkingsverbanden kunnen participeren aan de regionale zorgplatformen **zonder dat zij evenwel lid** moeten worden en zonder de bijhorende verplichtingen gekoppeld aan de regionale zorgplatformen. **Artikel 17, vierde lid** van het decreet bepaalt nog dat de **Vlaamse Regering** nadere regels kan bepalen over de samenstelling van de regionale zorgplatformen.

Artikel 24 van het decreet van 26 april 2019 voorziet bovendien dat **alle zorgraden en regionale zorgplatformen** die door de Vlaamse Regering erkend of gesubsidieerd worden, **verantwoordelijkheid afleggen** en **onder toezicht** staan. Het toezicht op de naleving van het Eerstelijnsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten wordt georganiseerd conform het **decreet van 19 januari 2018** houdende het **overheidstoezicht** in het kader van het **gezondheids- en welzijnsbeleid**¹⁰² en zijn uitvoeringsbesluiten. Dit decreet voorziet dat inspecteurs toezicht houden en **artikel 14 van het decreet van 19 januari 2018** voorziet dat kan de **Vlaamse Regering**, als dat vereist is om de veiligheid of de gezondheid van de zorggebruiker te vrijwaren, **concrete beschermende maatregelen** kan opleggen aan de actor in de zorg.

[7] Ziekenhuisnetwerken

Artikel 14/3 van de Ziekenhuiswet bepaalt dat het geografisch gebied dat door een locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk wordt bestreken **aaneensluitend van vorm** is en dat de gebieden

¹⁰¹ BS 5 april 2024.

¹⁰² BS 21 februari 2018.

samen het **hele rijksgroengebied** bestrijken; **in afwijking** daarvan hoeven netwerken binnen **Antwerpen, Gent, Charleroi, Luik** of het **Brussels Hoofdstedelijk Gewest** niet aaneensluitend te zijn voor het deel **binnen** die grootsteden/het gewest. Elk ziekenhuis dat zich bevindt **binnen** of dat **aanliggend** is met het **geografisch aansluitend gebied** van een locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk moet de mogelijkheid hebben zich aan te sluiten bij dat ziekenhuisnetwerk (**art. 14/5 Ziekenhuiswet**). **Artikel 14/2, §1 van de Ziekenhuiswet** voorziet maximaal **25** locoregionale klinische ziekenhuisnetwerken in België, waarvan maximaal **13** exclusief bestaande uit ziekenhuizen op het **Vlaams Gewest**.

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 23 november 2022 tot kwalificatie van de supraregionale en locoregionale zorgopdrachten en tot bepaling van het geografisch aanbod van locoregionale zorgopdrachten, evenals regelgeving inzake **associaties** van ziekenhuizen, **groeperingen** van ziekenhuizen en **fusies** van ziekenhuizen¹⁰³ schrijft bovendien voor dat de zorgopdrachten in het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk derwijze worden aangeboden dat een aanrijtijd van **maximum 30 minuten voor 90% van de inwoners** binnen het geografisch gebied dat door het bedoeld ziekenhuisnetwerk wordt bestreken, is gegarandeerd.

Wat de deelnemers van het ziekenhuisnetwerk betreft, schrijft **artikel 14/1, 1° van de Ziekenhuiswet** voor dat dit netwerken een samenwerking is tussen **minstens twee** op het ogenblik van oprichting **afzonderlijk erkende niet-psychiatrische ziekenhuizen** (uitgezonderd ziekenhuizen die enkel beschikken over psychiatrische ziekenhuisdiensten met kenletter **A, T of K**, samen met **Sp of G**), in een **geografisch aansluitend gebied**, die **complementair en rationeel locoregionale zorgopdrachten** aanbieden. Het locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk gaat voor elke **supraregionale zorgopdracht** die het zelf niet aanbiedt een afzonderlijke supraregionale duurzame en juridisch geformaliseerde samenwerking aan met minimum één en maximum drie referentiepunten (**art. 14/6 Ziekenhuiswet**).

[8] OCMW-verenigingen

De institutionele inbedding van OCMW-verenigingen varieert naargelang de concrete rechtsvorm (zie *infra* C.).

Wat **deelnemers** betreft, voorziet **artikel 475, eerste lid DLB** dat een **welzijnsvereniging** en **autonome verzorgingsinstelling** ofwel uit **één OCMW** kan bestaan, ofwel uit het OCMW met **een of meerdere andere OCMW's** of andere **openbare besturen** of rechtspersonen die **geen winstoogmerk** hebben. De beperking tot rechtspersonen zonder winstoogmerk was oorspronkelijk niet in de OCMW-wet voorzien, maar werd uiteindelijk toch wettelijk verankerd.¹⁰⁴ Als het OCMW zou uittreden uit de welzijnsvereniging of autonome verzorgingsinstelling en er enkel niet-OCMW's als deelgenoten overblijven, houdt de vereniging op met bestaan. Een welzijnsvereniging en autonome verzorgingsinstelling kunnen ook op hun beurt lid worden van een andere vereniging of vennootschap voor maatschappelijk welzijn of van een andere rechtspersoon zonder winstoogmerk. Dit lidmaatschap kan gepaard gaan met de overdracht of terbeschikkingstelling van infrastructuur en personeel (**art. 474, §4 DLB**).

¹⁰³ BS 1 december 2022.

¹⁰⁴ C. GYSEN, "De OCMW-vereniging van publiek recht" in W. RASSCHAERT, L. VERMEIREN en B. WARNEZ (eds.), *OCMW-verzelfstandiging*, Mechelen, Kluwer, 2015, (23) 32.

Wat de deelnemers van de privaatrechtelijke OCMW-verenigingen daarentegen betreft, voorziet **artikel 501, eerste lid DLB** dat het OCMW de **ziekenhuisvereniging alleen** kan oprichten of samen met **andere OCMW's, gemeenten, of welzijnsverenigingen, autonome verzorgingsinstellingen, openbare besturen**, of met andere **rechtspersonen zonder winstoogmerk**. Daarnaast kan het OCMW op grond van **artikel 474, §4 DLB** ook **lid worden** van een al bestaande ziekenhuisvereniging op grond van artikel 502, vierde lid DLB, van een **andere vereniging of vennootschap voor maatschappelijk welzijn**, of van een **andere rechtspersoon zonder winstoogmerk**. Volgens het DLB zijn er op dergelijke deelnames verschillende decretale bepalingen van toepassing over statuten, vertegenwoordiging, stemrechten, personeel en advisering door de Vlaamse Regering. Van de vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening en de woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap moeten **minstens een of meer private rechtspersonen lid zijn die zonder winstoogmerk een belangeloos doel** nastreven of rechtspersonen erkend als een **sociale onderneming** als vermeld in het WVV. Van de vereniging kunnen al dan niet een of meer andere OCMW's, gemeenten, welzijnsverenigingen en autonome verzorgingsinstellingen, of andere openbare besturen lid zijn (**art. 508, §1, tweede lid DLB** (voor vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening) en **art. 513, tweede lid DLB** (voor de woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap)).

Aan het **toezicht** op de OCMW-verenigingen zijn de laatste jaren wijzigingen aangebracht. Het **besluit van een raad voor maatschappelijk welzijn** om een **welzijnsvereniging** of een autonome **verzorgingsinstelling** op te richten, was net als de bijhorende statuten en bijlagen tot voor kort onderworpen aan het **goedkeuringstoezicht** door de Vlaamse Regering. Door het **Regiodecreet** is het goedkeuringstoezicht evenwel vervangen door een **niet-bindend advies**. Op grond van **artikel 476 DLB** verleent de Vlaamse Regering een **niet-bindend advies** aan het OCMW van de gemeente waarin de zetel van de welzijnsvereniging gevestigd is. Deze wijziging komt tegemoet aan de bedenking van de VVSG dat de afschaffing van het goedkeuringstoezicht door het DLB ten aanzien van het autonoom gemeentebedrijf maar niet ten aanzien van OCMW-verenigingen niet logisch is.¹⁰⁵ **Artikel 482 DLB** vereist bovendien dat, naast de oprichting, ook elk ontwerpbesluit tot wijziging van de statuten, tot verlenging van de duur van of tot vrijwillige ontbinding op straffe van nietigheid voor advies moet worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Opvallend is dat het OCMW-decreet nog een goedkeuringstoezicht organiseerde op de toelating van privaatrechtelijke rechtspersonen als deelgenoot. Intussen is er duidelijk **helemaal afgestapt van een structureel goedkeuringstoezicht op deelnames door privaatrechtelijke rechtspersonen**.

Tot slot zijn de welzijnsvereniging en de autonome verzorgingsinstelling onderworpen aan het **bestuurlijk toezicht** op grond van **artikel 485, eerste lid DLB**.

Wat de '**privaatrechtelijke**' varianten betreft, bestaat er **ook toezicht op hun oprichting**. Bij de aanneming van het DLB in 2017 was er nog in een goedkeuringstoezicht voorzien op de oprichting van de ziekenhuisvereniging, vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening en woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap. Intussen is dit goedkeuringstoezicht ook hier vervangen door een **niet-bindend advies door de Vlaamse Regering**. Het ontwerp van het met redenen omklede besluit van de raad of raden voor maatschappelijk welzijn tot oprichting van de

¹⁰⁵ Advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten bij het ontwerp van Decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 442.

OCMW-vereniging, moet op straffe van nietigheid aan advies worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering, die op zijn beurt advies verleent aan het OCMW. Specifiek wat de ziekenhuisvereniging betreft, vereist **artikel 502 DLB** dat uit het dossier dat voor advies wordt voorgelegd, moet blijken 1° dat er een **noodzaak** bestaat voor het OCMW om een samenwerkingsverband aan te gaan om de exploitatie van zijn ziekenhuis geheel of gedeeltelijk te kunnen blijven garanderen; 2° welke de **ernstige redenen** zijn die verantwoorden dat het samenwerkingsverband de vorm aanneemt van een **vereniging zonder winstoogmerk**; en 3° dat het ontwerp van de statuten of van de bijlagen die er krachtens de statuten integraal deel van uitmaken, bepalingen bevatten die ertoe strekken **uitvoering te geven aan de verplichting de dienstverlening te verzekeren** overeenkomstig **artikel 503, 1° van het DLB**. Als een OCMW als deelgenoot van een ziekenhuisvereniging beslist tot het **wijzigen van statuten**, de **vrijwillige ontbinding**, de **toetreding** of **uitsluiting** van leden, of de **verlenging van de duur** van de vereniging, moet ze hier ook een **niet-bindend advies** van de Vlaamse Regering inwinnen op grond van **artikel 504 DLB**. Ook hier is het **goedkeuringstoezicht** de voorbije jaren dus **afgezwakt**.

Wat de vereniging en vennootschap voor **sociale dienstverlening** en de **woonzorgvereniging** en **woonzorgvennootschap** betreft, moet het ontwerpbesluit van het OCMW tot oprichting of toetreding, op straffe van nietigheid, worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering (**art. 508, §1, vierde lid DLB** (voor de vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening) en **art. 514, §1 DLB** (voor de woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap)). Specifiek ten aanzien van de vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening vereist **artikel 508, §1, vierde lid DLB** dat, vóór dat advies ingewonnen kan worden, het OCMW moet aantonen dat, rekening houdend met het bestaande aanbod, de nieuwe dienst **optimaal past in de programmatie**, en moet het OCMW op grond van een onderzoek '**bewijzen**' wat de **redenen** zijn om de nieuwe dienst **in samenwerking met private rechtspersonen** aan te bieden. Specifiek ten aanzien van de woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap voorziet **artikel 514, §2 DLB** bovendien dat het dossier dat voor advies aan de Vlaamse Regering wordt bezorgd, ten minste het volgende bevat: 1° een grondige **motiveringsnota** waarin **meerwaarde** van het aantrekken van een **private partner** en de **meerwaarde** van de gekozen **privaatrechtelijke rechtsvorm** worden aangetoond; 2° een duidelijk **bestuursplan** met omschrijving van de **opdrachten** van de vereniging en een toelichting bij de **organisatie** van de vereniging en eventuele **rechten en plichten** en **waarborgen van de publieke en private partners**; 3° een **financieel plan** voor zes jaar, met een omschrijving van de bedrijfsopdrachten, de financiële structuur en de in te zetten middelen en de controle mogelijkheden op de uitvoering; en 4° een ontwerp van de **statuten**. Zeer interessant is dat er uit het dossier moet blijken dat er in afdoende waarborgen wordt voorzien voor de **continuïteit** van de dienstverlening, de **democratische controle**, de **beslissingsmacht** en de **vertegenwoordiging**, het **ideologische profiel** en in voorkomend geval de **prijzetting** en het **opnamebeleid**. Daarbij vereist **artikel 514, §2, derde lid DLB** bovendien volgende bijkomende waarborgen: 1° de vereniging zonder winstoogmerk kan over de beslissingen aangaande de vaststelling van de criteria voor het opnamebeleid en de bepaling van de ligdagprijs alleen geldig beraadslagen en beslissen als **twee derde** van de deelgenoten aanwezig is, waaronder alle deelnemende OCMW's, en de besluiten worden genomen met een **meerderheid** van twee derde van de uitgebrachte **stemmen**; en 2° een voorstel tot buitengerechtelijke ontbinding kan op zijn vroegst worden gedaan na een periode van zes jaar, die aanvangt de dag van de publicatie van de oprichtingsakte.

Vervolgens verleent de **Vlaamse Regering** een **niet-bindend advies** over het ontwerpbesluit, waarna dit advies, samen met het ontwerpbesluit, voor beraadslaging en voor stemming wordt voorgelegd aan de raad of raden voor maatschappelijk welzijn (**art. 514, §3 DLB**). Ook bij deze twee types OCMW-verenigingen is het **goedkeuringstoezicht** de voorbije jaren **afgezwakt** en vervangen door een **advies**.

c. Rechtsvorm

[5] Zorggraden

Artikel 10, vierde lid van het decreet van 26 april 2019 bepaalt dat de zorgraad de vorm aanneemt van een **privaatrechtelijke vereniging met rechtspersoonlijkheid** die **geen vermogensvoordeel** mag uitkeren of bezorgen (rechtstreeks of onrechtstreeks), behalve voor het **belangeloze doel** in de statuten. De zorgraad **stuurt** de eerstelijnszone aan en bestaat als **vzw** uit een **bestuursorgaan** en een **algemene vergadering**.

Op grond van **artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 tot erkenning en subsidiëring van de zorggraden** en houdende inwerkingtreding van het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders¹⁰⁶, is de algemene vergadering van de zorgraad samengesteld uit vier clusters die elk een gelijke stem hebben:

- 1° de welzijnsactoren;
- 2° de eerstelijnszorgactoren;
- 3° de lokale besturen;
- 4° de verenigingen van personen met een zorg- en ondersteuningsnood, de verenigingen van mantelzorgers of de verenigingen van vrijwilligers.

Artikel 9 van het voormelde besluit van 17 mei 2019 legt nog enkele vereisten op m.b.t. de **representatieve vertegenwoordiging van het zorglandschap** in de samenstelling van het bestuursorgaan van de zorggraden.

Hierboven werd uiteengezet dat **artikel 24 van het decreet van 26 april 2019** voorziet dat **alle zorggraden** die door de Vlaamse Regering erkend of gesubsidieerd worden, **verantwoording afleggen** en **onder toezicht** staan. Het toezicht op de naleving van het Eerstelijnsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten wordt georganiseerd conform het **decreet van 19 januari 2018** houdende het **overheidstoezicht** in het kader van het **gezondheids- en welzijnsbeleid** en zijn uitvoeringsbesluiten (zie *supra* B). Hoewel de tussenliggende structuur van de zorgraad **ogenschoonlijk** een **privaatrechtelijke** rechtsvorm heeft, wijst dit **overheidstoezicht** op het **hybride karakter** en vormgeving.

¹⁰⁶ BS 20 september 2019.

[6] Regionale zorgplatformen

Artikel 15, vierde lid van het decreet van 26 april 2019 bepaalt dat een **regionaal zorgplatform** de vorm aanneemt van een **privaatrechtelijke vereniging met rechtspersoonlijkheid** die geen vermogensvoordeel mag uitkeren of bezorgen, behalve voor het **belangeloze doel**.

Hierboven werd uiteengezet dat **artikel 24 van het decreet van 26 april 2019** voorziet dat **alle regionale zorgplatformen** die door de Vlaamse Regering erkend of gesubsidieerd worden, **verantwoording afleggen** en **onder toezicht** staan. Het toezicht op de naleving van het Eerstelijnsdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten wordt georganiseerd conform het **decreet van 19 januari 2018** houdende het **overheidstoezicht** in het kader van het **gezondheids- en welzijnsbeleid** en zijn uitvoeringsbesluiten (zie *supra* B). Hoewel de tussenliggende structuur van de zorggraad **ogenschijnlijk** een **privaatrechtelijke** rechtsvorm heeft, wijst dit **overheidstoezicht** op het **hybride karakter** en vormgeving.

[7] Ziekenhuisnetwerken

Artikel 14/1 van de Ziekenhuiswet voorziet dat een **locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk** een erkende, duurzame, **juridisch geformaliseerde samenwerking met rechtspersoonlijkheid** tussen minstens twee afzonderlijk erkende niet-psychiatrische ziekenhuizen (uitgezonderd ziekenhuizen die enkel beschikken over psychiatrische ziekenhuisdiensten (kenletter A, T of K) samen met gespecialiseerde diensten voor behandeling en revalidatie (kenletter Sp) of een dienst voor geriatrie (kenletter G)) is, binnen een geografisch aansluitend gebied, met complementaire en rationele locoregionale zorgopdrachten (zie *supra* B.). De Ziekenhuiswet zwijgt over de rechtsvorm van dit netwerk, waardoor deze juridisch geformaliseerde samenwerking met rechtspersoonlijkheid als een **publiekrechtelijke sui generis-rechtsvorm** kan worden gekwalificeerd.

[8] OCMW-verenigingen

Het DLB geeft het OCMW de mogelijkheid om te verzelfstandigen of samen te werken met andere OCMW's, openbare besturen of met andere rechtspersonen die zonder winstoogmerk een belangeloos doel nastreven of met rechtspersonen die erkend zijn als een sociale onderneming als vermeld in het WVV (**art. 474, §1, eerste en tweede lid DLB**). Hierboven (*supra* A.) werd al gesteld dat **artikel 474, §1, derde lid DLB** daarbij de keuze laat tussen **vijf types** van 'verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn' (ook wel 'OCMW-verenigingen' genoemd), die **verschillende rechtsvormen** kunnen aannemen: 1° de welzijnsvereniging; 2° de autonome verzorgingsinstelling; 3° de ziekenhuisvereniging; 4° de vereniging voor sociale dienstverlening of de vennootschap voor sociale dienstverlening; 5° de woonzorgvereniging of de woonzorgvennootschap. Wat de rechtsvorm betreft, wordt er traditioneel een onderscheid gemaakt tussen de '**publiekrechtelijke**' OCMW-verenigingen enerzijds en anderzijds de '**privaatrechtelijke**' OCMW-verenigingen. De bespreking hieronder houdt dit onderscheid aan, maar nuanceert het juridisch belang ervan wat betreft de rechtsvorm.

De **welzijnsvereniging** en de **autonome verzorgingsinstelling** vormen samen de twee '**publiekrechtelijke** varianten' van de OCMW-vereniging. De welzijnsvereniging en autonome

verzorgingsinstelling, decretaal afkort als de 'WV' (**art. 478, tweede lid DLB**) en 'AV' (**art. 496, tweede lid DLB**), hebben beiden een rechtsvorm *sui generis* aangezien het DLB beide rechtsfiguren vormgeeft. De decreetgever doet dat wat uitvoeriger voor de welzijnsvereniging dan voor de autonome verzorgingsinstelling, aangezien hij de bepalingen met betrekking tot de welzijnsvereniging van toepassing verklaart op de autonome verzorgingsinstelling. Hij hanteert daarbij slechts vijf afwijkende artikelen (**art. 500 DLB**). Zo kennen beiden een van elkaar licht afwijkende regeling op het vlak van toezicht, bestuursorganen en financiën.¹⁰⁷ De BBC-regeling is bijvoorbeeld wel van toepassing op de welzijnsvereniging maar niet op de autonome verzorgingsinstelling. **Artikel 477 DLB** geeft bovendien ook nog aan wat er in de **statuten** moet worden opgenomen, waaronder de voorwaarden tot toetreding en uittreding, de bevoegdheden van de raad van bestuur, de bestemming van het vermogen bij ontbinding, en het stemmenaantal van de bestuurs- en beheersorganen.

Dat er sprake is van rechtsfiguren met een *sui generis*-rechtsvorm hangt samen met het feit dat we te maken hebben met rechtsfiguren met een **publiekrechtelijk karakter**. De gevolgen daarvan zijn dan ook dat de welzijnsverenigingen en autonome verzorgingsinstellingen de bepalingen over de **openbaarheid van bestuur**, de **motiveringsplicht**, de **taalwetgeving**, de **algemene beginselen van behoorlijk bestuur** en het **overheidsopdrachtenrecht**, moeten naleven. De verenigingen kwalificeren ook als **administratieve overheden**, met de nodige gevolgen van dien ten aanzien van de rechtsmacht van de Raad van State.¹⁰⁸

De **ziekenhuisvereniging**, de **vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening** en de **woonzorgvereniging** en **woonzorgvennootschap** worden traditioneel als 'privaatrechtelijke OCMW-verenigingen' omschreven.

Eén van de volgende twee **voorwaarden** voorzien in **artikel 501, tweede lid, 2° DLB** moet vervuld zijn om over te kunnen gaan tot de **oprichting** van een **ziekenhuisvereniging**: 1) het ziekenhuis dat het **OCMW** uitbaat voldoet **niet meer aan de voorwaarden** gesteld om als ziekenhuis erkend te kunnen blijven, of 2) de oprichting is noodzakelijk om het **ziekenhuisaanbod** van de **regio** te **optimaliseren** of om betere **economische** voorwaarden te realiseren. De vervulling van die laatste voorwaarde moet op grond van **artikel 501, derde lid DLB** blijken uit de **noodzaak** om: 1° een **gedifferentieerd aanbod** te realiseren waarin **meer zorgpakketten** beschikbaar zijn, naadloos aansluitend bij de **zorgbehoeften** van de bevolking; 2° een **voldoende schaalgrootte** te bereiken om de vereiste ervaring en deskundigheid te garanderen binnen een bedrijfseconomisch efficiënte omgeving en met een optimale inzet van personele middelen en van deskundig beheer; 3° een **multidisciplinaire aanpak** mogelijk te maken die aansluit bij de intensifiëring van de zorgverlening en inzonderheid het toenemende technologische karakter ervan.

Het OCMW kan enkel overgaan tot de **oprichting** van of **deelname** aan een vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening als op grond van **artikel 508, §1, derde lid DLB** aan **een van de volgende drie voorwaarden** is voldaan: 1) de **rechtsvorm** is een bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering opgelegde voorwaarde voor de gehele of gedeeltelijke erkenning,

¹⁰⁷ MvT bij het ontwerp van Decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 150.

¹⁰⁸ C. BEX, "Interlokale samenwerking voor meer welzijn: OCMW-samenwerkingsverbanden, een overzicht" in S. VAN GARSSE (ed.), *Verzelfstandiging en samenwerking op lokaal vlak*, Brussel, Politeia, losbl. (II.3/1) II.3/12.

vergunning of **subsidiëring**. In dat geval kan afgeweken worden van de voorwaarde dat minstens een of meer private rechtspersonen lid moeten zijn; 2) het bereiken van een bepaalde **regionale bedekking of schaalgrootte** is een bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering opgelegde voorwaarde voor de gehele of gedeeltelijke erkenning, vergunning of **subsidiëring**, als aan die voorwaarde door geen van de lokale openbare deelgenoten afzonderlijk kan worden voldaan; en 3) het lidmaatschap van de vereniging maakt het voor het OCMW mogelijk om een **nieuwe dienst** aan te bieden. Als 'nieuw' kan elke dienst worden aangemerkt waarvoor geen erkenning, vergunning of subsidie is verworven en die ook niet op een gestructureerde wijze aan het publiek wordt aangeboden. Op grond van **artikel 508, §2 DLB** kan het OCMW ook toetreden tot een vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening als die uitsluitend door publiekrechtelijke rechtspersonen is opgericht.

Als een OCMW wil overgaan tot de oprichting van een **ziekenhuisvereniging**, dan stelt **artikel 501, eerste lid DLB** dat het OCMW een **vzw als vermeld in het WVV** kan oprichten. Artikel 508, §1, eerste lid en 512 DLB voorzien respectievelijk dat een OCMW een **vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening** kan oprichten als of lid kan worden van een vzw als vermeld in het WVV of een **sociale onderneming als vermeld in het WVV**. Net zoals bij de andere twee types van 'privaatrechtelijke' OCMW-verenigingen, laat **artikel 513, eerste lid DLB** toe dat een OCMW een **woon- en zorgcentrum** opricht als of lid wordt van een **vzw als vermeld in het WVV**.

Ondanks die ogenschijnlijke privaatrechtelijke vorm die de ziekenhuisvereniging, vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening en de woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap aannemen, geeft het **DLB** die rechtsfiguren **in belangrijke mate vorm**. Zo is **decretaal voorzien** wat er, met behoud van de toepassing van het WVV, moet worden **opgenomen in de statuten** van de **ziekenhuisvereniging (art. 503 DLB)**, **vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening (art. 510-511 DLB)** en de **woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap (art. 515 DLB jo. art. 510-511 DLB)**. Dit gaat bijvoorbeeld om de maximale periode van **dertig jaar** waarvoor de ziekenhuisvereniging kan worden opgericht (**art. 503, 2° DLB**), dat enkel leden van de raad voor maatschappelijk welzijn het OCMW kunnen **vertegenwoordigen** in de algemene vergadering van de ziekenhuisvereniging en ze hierbij elk slechts over **één stem** beschikken ondanks mogelijke volmachten (**art. 503, 5° DLB**), en dat het mandaat van bestuurders van rechtswege eindigt **na installatie van de nieuwe raden** voor maatschappelijk welzijn (**art. 503, 8° DLB**). Opvallend is dat ook in de statuten van de ziekenhuisvereniging moet worden opgenomen dat de vereniging, ofwel, haar diensten aan **iedereen** verstrekt die zich aanmeldt en dit met respect voor zijn ideologische, filosofische of godsdienstige overtuiging en ongeacht de inkomens-, verzekerbaarheids- of vermogenstoestand van de betrokkene, ofwel, dat ze alleen goederen en diensten aan deelgenoten levert (**art. 501, vierde lid DLB**). Naast de decretale invulling van de statuten, regelt het DLB ook de samenstelling van de **organen, inbreng, bemiddeling, presentiegelden en toezicht**.

Ook bij de **vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening** bevat het **DLB een uitgewerkte regeling**. De **statuten** van de vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening en de woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap moeten worden opgemaakt overeenkomstig de wetgeving over de **gekozen rechtsvorm**. Tegelijkertijd moeten (met behoud van de toepassing van die bepalingen) de statuten nauwkeurig de **deelgenoten**

vermelden, net als hun **inbreng**, hun **verbintenissen** en **bijdragen**, alsook de bestemming van het **vermogen** van de vereniging als die zou worden ontbonden, of van de inbreng in geval een lid **ontslag** neemt (**art. 510 DLB**). De statuten moeten volgens het DLB ook bepalen hoe het OCMW op de hoogte wordt gebracht van de **agenda** en de **beslissingen** van de bestuursorganen van de vereniging en van het **jaarverslag**, de **begroting** en de **rekeningen** van de vereniging (**art. 511, §1 DLB**). De statuten bepalen het stemmenaantal waarover elke deelgenoot beschikt in de verschillende bestuurs- en beheersorganen van de vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening, rekening houdend met de inbreng van elke deelgenoot (**art. 510, tweede lid DLB jo. art. 515 DLB**). Ook hier bevat het DLB, naast de decretale invulling van de statuten, bepalingen omtrent de samenstelling van de **organen**, **oprichting**, **lidmaatschap**, **presentiegelden** en/of **toezicht**.

Die verregaande vormgeving van de rechtsfiguren door het DLB zorgt ervoor dat je **niet** kan spreken over een **(zuiver) ‘privaatrechtelijke rechtsvorm’** en een ‘privaatrechtelijke rechtspersoon’. Ook de ziekenhuisvereniging, vereniging en vennootschap voor sociale dienstverlening en de woonzorgvereniging en woonzorgvennootschap hebben een **hybride *sui generis*-rechtsvorm** waarbij **essentiële aanvullingen en afwijkingen op het private vennootschaps- en verenigingsrecht** zijn voorzien. Het DLB bevat bovendien nog steeds de **decretale grondslag** op grond waarvan OCMW's deze *sui generis*-rechtsfiguren oprichten. In dat opzicht lijkt het OCMW hier in het licht van de organisatierechtelijke tweewegenleer toch ook voor de **publiekrechtelijke** weg te kiezen of minstens voor de publiekrechtelijke weg in privaatrechtelijke vorm.¹⁰⁹

Het feit dat ook presentiegelden decretaal zijn beperkt (**art. 474, § 2 DLB**), de overdracht van personeel in het DLB wordt geregeld door de Vlaamse Regering (**art. 474, §4, tweede lid DLB jo. art. 185/1, §2 DLB**), en een advisering door de Vlaamse Regering een decretale vereiste is bij de oprichting door het OCMW (**bv. art. 503 DLB**) (vroeger was dit een goedkeuringstoezicht), wijst op een **sterke publiekrechtelijke kleuring** van deze zogenaamde ‘**privaatrechtelijke**’ varianten. De afdeling Wetgeving van de Raad van State gaf in 1998 al aan dat het – toen nog – ontwerpdecreet – bepalingen bevat die **“fundamenteel verschillen van de bepalingen die van toepassing zijn op verenigingen die onder de wet van 27 juni 1921 vallen”**. Dit gaat over bepalingen die de goedkeuring van de statuten vereisen, bepalingen die inhouden dat publiekrechtelijke rechtspersonen, ongeacht de verhouding van de bijdragen van de verschillende leden, altijd de meerderheid van de stemmen hebben in de bestuurs- en beheersorganen, bepalingen die inhouden dat de beraadslagingen van de vereniging onderworpen zijn aan toezicht, bepalingen die inhouden dat de vereniging wordt ontbonden, enzovoort.¹¹⁰ Ook dit zet kracht bij de stelling

¹⁰⁹ Zie de aangehaalde rechtsleer in F. VANDENDRIESSCHE, "Contracten tussen gemeenten na het Gemeentedecreet", *T.Gem.* 2007, afl. 1, (27) 27 en S. BAETEN, "Variaties op verzelfstandigingsthema's: enkele bedenkingen over de tweewegenleer en het annulatiecontentieux naar aanleiding van het Cassatiearrest van 8 november 1996", *CDPK* 1999, (83) 86, vn. 21; S. VAN GARSSE (ed.), *Handboek Bestuursrecht*, Brussel, Politeia, 2016, 103; F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen? Naar een graduele, meerduidige en evolutieve benadering van het onderscheid in de wetgeving en de rechtspraak*, onuitg. doctoraatsthesis Rechten UGent, 2003, 109.

¹¹⁰ Adv.RvS bij le projet de décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *Parl.St.* W.Parl. 1997-98, nr. 332/1, 46.

dat het hier gaat om hybride *sui generis*-rechtsvormen, die **louter gebaseerd zijn op de vzw of de vennootschap**.¹¹¹

d. Ontstaansdynamiek

[5] Zorgraden

De **Vlaamse Regering erkent en subsidieert de zorgraden en bepaalt hun werkingsgebied (art. 10, eerste lid Eerstelijnsdecreet)**. Zij bepaalt eveneens de **subsidie** en de **subsidievoorwaarden** voor de uitvoering van de opdrachten (**art. 10, derde lid Eerstelijnsdecreet**).

De Vlaamse Regering heeft die zaken verder uitgewerkt in het **besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 tot erkenning en subsidiëring van de zorgraden** en houdende inwerkingtreding van het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders.¹¹² **Artikel 10, eerste lid van dit besluit van 17 mei 2019** schrijft voor dat de secretaris-generaal (lees: het hoofd van de administratie) een zorgraad erkent voor onbepaalde duur.

Een aanvrager kan erkend worden als zorgraad als hij op grond van **artikel 11 van het besluit van 17 mei 2019** voldoet aan al de volgende voorwaarden:

- 1° de aanvrager is een **privaatrechtelijke vereniging** met rechtspersoonlijkheid die rechtstreeks noch onrechtstreeks een vermogensvoordeel uitkeert of bezorgt, behalve voor het belangeloze doel dat in de statuten bepaald is;
- 2° het **werkgebied** van de aanvrager omvat een **volledige eerstelijnszone**;
- 3° de **statuten** zijn voor **publicatie** aangeboden;
- 4° de aanvrager voldoet qua samenstelling aan de **voorwaarden**, vermeld in **artikel 8** (dit zijn de vier clusters);
- 5° voorzieningen en samenwerkingsverbanden van verschillende **levensbeschouwelijke** strekkingen zijn in de aanvrager vertegenwoordigd;
- 6° de aanvrager beschikt over een **meerjarenplan** met strategische invulling van de opdrachten voor de volgende twee werkingsjaren;
- 7° de aanvrager **vertegenwoordigt** binnen zijn werkgebied minstens **twee derden** van de lokale besturen en van de eerstelijnszorgaanbieders, die door de Vlaamse Gemeenschap als voorziening of samenwerkingsverband zijn erkend;
- 8° de zorgraden passen minimaal de **loon- en arbeidsvoorwaarden** van het paritair comité 331 toe op de tewerkstelling van het personeel.

Artikel 12 van het besluit van 17 mei 2019 vereist bovendien nog dat de aanvraag verschillende **documenten** bevat (bv. statuten, meerjarenplan, etc.). De administratie bezorgt de aanvrager de

¹¹¹ Zie ook uitgebreid M. DECOCK, *Intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure 2023, 381 e.v. en 389.

¹¹² BS 20 september 2019.

beslissing over de erkenning vervolgens binnen dertig dagen na de dag waarop de administratie de ontvankelijke aanvraag heeft ontvangen (**art. 13, §1 besluit 17 mei 2019**).

Wat de **subsidiëring** van de zorgraad betreft, voorziet **artikel 17 van het besluit van 17 mei 2019** dat de zorgraden in aanmerking komen voor subsidiëring als ze:

- 1° de **erkenningsvoorwaarden** van dit besluit naleven;
- 2° een **boekhouding** voeren volgens de algemene boekhoudregels die van toepassing zijn op de rechtsvorm ervan als vermeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 betreffende de boekhouding en het financieel verslag voor de voorzieningen in bepaalde sectoren van het Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Op grond van **artikel 18 van het besluit van 17 mei 2019** wordt, binnen de beschikbare begrotingskredieten, voor de zorgraden per werkingsjaar in de **volgende subsidies** voor de financiering van de zorgraden voor de opdrachten voorzien:

- 1° een **reguliere werkingssubsidie** van 10.061.536,54 euro;
- 2° een **aanvullende** subsidie van 607.953,33 euro ter uitvoering van het Vlaams Intersectoraal Akkoord;
- 3° een **bijkomende werkingssubsidie** van 3.680.000 euro;
- 4° een **compenserende subsidie** voor de zorgraad die het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad als werkgebied heeft.

Artikel 18, §2 van het besluit van 17 mei 2019 voorziet dat de wijze waarop de voormelde subsidies **verdeeld** worden over de individuele zorgraden, is opgenomen in de bijlage die bij het besluit is gevoegd. **Artikel 19, §2 van hetzelfde besluit** vereist dat het **subsidiebedrag** dat een zorgraad ontvangt voor **minstens 60%** wordt aangewend voor **personeelskosten**.

Een vernieuwing die recent is doorgevoerd, is dat er een **vaste sokkel** is ingevoerd bij de subsidiëring. **Artikel 1 van de bijlage** bij het **besluit van 17 mei 2019** stelt dat het totale subsidiebedrag van artikel 18, §1 van het besluit wordt verdeeld in twee samenstellende delen over de zorgraden: een **vast deel** en een **variabel deel**. Het vaste deel van de subsidie, vermeld in paragraaf 1, bedraagt voor alle zorgraden samen 3.600.000 euro (of dus **60.000 euro per zorgraad**).

[6] Regionale zorgzones

Artikel 15 van het Eerstelijnsdecreet bepaalt dat de **Vlaamse Regering** ook de **regionale zorgplatformen erkent en subsidieert** voor de uitvoering van hun opdrachten, en dat de Vlaamse Regering de **subsidie** en **subsidievoorwaarden** bepaalt. De verdere concretisering van subsidiëring en werking lijkt op dit moment minder sterk normatief uitgewerkt dan bij de zorgraden.

[7] Ziekenhuisnetwerken

Hoewel dit **niet uitdrukkelijk** blijkt uit de Ziekenhuiswet, is een **ziekenhuisnetwerk** volgens het Departement Zorg een **verplichte samenwerking (top down)** tussen verschillende ziekenhuizen in een bepaald zorggebied en moet **elk** algemeen en universitair ziekenhuis in Vlaanderen deel uitmaken van een **locoregionaal klinisch ziekenhuisnetwerk**.¹¹³

[8] OCMW-verenigingen

Het oprichten van OCMW-verenigingen gebeurt **op vrijwillige basis**. Interessant is wel dat de hoofdstuk XII-vereniging in 1999 werd gelijkgesteld met het OCMW wat vergunningen, erkenningen en subsidiëring betrof.¹¹⁴ Op vandaag kunnen een welzijnsvereniging en een autonome verzorgingsinstelling op grond van **artikel 478, eerste lid DLB** onder **dezelfde voorwaarden** als het **OCMW subsidies** van de openbare besturen, schenkingen en legaten ontvangen, net zoals ze leningen kan aangaan.

Samenvatting van de juridische analyse van de tussenliggende structuren in de zorgsector

De zorgsector wordt gekenmerkt door een **bijzonder versnipperd** en **gelaagd** juridisch landschap waarin **federale** en **Vlaamse** regelgeving samenkomen. De geselecteerde tussenliggende structuren – zorgraden, regionale zorgplatformen, ziekenhuisnetwerken en OCMW-verenigingen – beschikken elk over een eigen **juridische grondslag** en institutionele logica. De zorgraden en regionale zorgplatformen zijn voornamelijk ingebed in het **decreet van 26 april 2019** betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders. De ziekenhuisnetwerken steunen op de **gecoördineerde wet van 10 juli 2008** op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen. OCMW-verenigingen zijn juridisch ingebed in het **Decreet Lokaal Bestuur**.

De geselecteerde tussenliggende structuren functioneren op **uiteenlopende schaalniveaus**: van **lokale** samenwerking tot **grootschalige regionale** ziekenhuisnetwerken die niet noodzakelijk samenvallen met klassieke bestuurlijke grenzen. De **Vlaamse overheid** speelt een belangrijke rol in de erkenning en afbakening van de **werkingsgebieden** van zorgraden (nl. eerstelijnszones) en regionale zorgplatformen (nl. regionale zorgzones), terwijl de **federale overheid** sterk sturend optreedt in de ziekenhuissector. Eerstelijnszones moeten daarbij in principe minstens **60.000 inwoners** tellen. OCMW-verenigingen vormen een samenwerkingsverband tussen OCMW's, lokale besturen en private spelers. Wat de **deelnemingsmogelijkheden** betreft, brengen zorgraden en regionale zorgplatformen een **brede waaier** van zorg- en welzijnsactoren samen, terwijl OCMW-verenigingen samenwerking toelaten tussen **OCMW's, gemeenten en private actoren**.

¹¹³ "Over ziekenhuizen", Departement Zorg, <https://www.departementzorg.be/nl/over-ziekenhuizen>.

¹¹⁴ Art. 475, tweede lid DLB; G. VAN TICHEL, "De OCMW-verenigingen. Relas van een ontdekkingstocht – Deel 1", *Bin.B.* 2000, afl. 17, (6) 9; K. DE COENSEL, "Publiek-publieke en publiek-private samenwerking vanuit het OCMW: een overzicht", *OCMW Visies* 2000, afl. 4, (49) 50.

Binnen de zorgsector bestaat een **grote diversiteit aan rechtsvormen**. Zorgraden en regionale zorgplatformen functioneren doorgaans als **privaatrechtelijke vzw-structuren**. Ziekenhuisnetwerken vertrekken vanuit **samenwerking** tussen bestaande ziekenhuisactoren zonder volledige institutionele fusie en nemen bijgevolg een **publiekrechtelijke sui generis-rechtsvorm** aan. OCMW-verenigingen beschikken over een keuzepalet aan zuiver **publiekrechtelijke**, maar ook **hybride rechtsvormen** binnen het kader van het DLB.

De **ontstaansdynamiek** van de geselecteerde tussenliggende structuren in de zorgsector wordt grotendeels gekenmerkt door **erkenning** en sterk **gestimuleerde** samenwerking via **subsidiering**, al laten bepaalde structuren (bv. OCMW-verenigingen) ook verregaande ruimte voor **vrijwillige, bottom-up** samenwerking tussen lokale besturen.

5.2.3. Wonen

De derde sector die in de casestudy's aan bod komt en waarin er tussenliggende structuren worden onderzocht, is de **woonsector**. In deze juridische analyse worden de **woonmaatschappijen** en de **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen** als types tussenliggende structuren geanalyseerd.

a. Regelgevend kader

[9] Woonmaatschappijen

De sociale woningbouw en woningverhuur kent een **historische inbedding**, waarbij de **lokale besturen** vanaf het eind van de 19^e eeuw hun rol opnamen.¹¹⁵ Tot 1 januari 2023 gold de situatie dat sociale verhuurwoningen, sociale koopwoningen en sociale verhuurkantoren (SVK's) werden ingezet ter realisatie van het Vlaamse woonbeleid. Met het **gecodificeerd decreet van 17 juli 2020 over het Vlaamse Woonbeleid** (hierna: **Vlaamse Codex Wonen 2021**) is die oude situatie omgevormd tot een nieuw landschap met **woonmaatschappijen** die hun grondslag in die Vlaamse Codex Wonen 2021 vinden. Wat het regelgevend kader betreft, is de organisatie en werking van de woonmaatschappijen voornamelijk geregeld in die **Vlaamse Codex Wonen 2021** en het bijbehorende **uitvoeringsbesluit**, nl. **het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020 tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021**¹¹⁶ (hierna: **besluit Vlaamse Codex Wonen 2021**).

Op grond van artikel 4.36 Vlaamse Codex Wonen 2021 juncto artikel 4.96 Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021 kan de Vlaamse Regering vennootschappen erkennen als woonmaatschappijen. Datzelfde artikel voorziet ook dat die woonmaatschappijen verantwoordelijk zijn voor de behoorlijke uitvoering van het **sociale woonbeleid**, zoals dat hun wordt opgedragen door de Vlaamse Codex Wonen 2021 en zijn uitvoeringsbesluiten, en door elk

¹¹⁵ Zie omtrent de sociale verhuurwoningen, sociale koopwoningen en sociale verhuurkantoren en de omvorming naar de woonmaatschappijen: VERSCHAEVE A. en VAN GARSSE S., 'De nieuwe actor van de sociale huisvesting – Op weg naar de woonmaatschappij: een situering' in HUBEAU B. en VANDROMME T. (eds), *25 jaar Vlaamse Wooncode – 1 jaar Vlaamse Codex Wonen van 2021*, Brugge, die Keure, 2022, 155-182; zie bv. ook VANDROMME, T., 'Sociale huur volgens Boek 6 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021' in HUBEAU B. en VANDROMME T. (eds), *25 jaar Vlaamse Wooncode – 1 jaar Vlaamse Codex Wonen van 2021*, Brugge, die Keure, 2022, 119-154.

¹¹⁶ BS 8 december 2020.

ander decreet of besluit, voor zover dat betrekking heeft op aspecten van het sociale woonbeleid. Op grond van **artikel 4.39/7 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** heeft de woonmaatschappij als **hoofdzakelijk doel** in het algemeen belang bij te dragen aan het **recht op menswaardig wonen** en de **uitvoering van het Vlaamse woonbeleid**. De woonmaatschappijen zijn de bevoorrechte uitvoerders van de missie van het Vlaams woonbeleid inzake de realisatie van een sociaal woonaanbod.

Concreet dient de **woonmaatschappij** op grond van **artikel 4.40 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** binnen haar werkingsgebied de **volgende opdrachten** uit te voeren:

- 1° het **verbeteren** van de **woonvoorwaarden** van de woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden, vooral de meest behoeftige onder hen, door te zorgen voor een voldoende **aanbod** van sociale huurwoningen of sociale koopwoningen, eventueel met inbegrip van gemeenschappelijke voorzieningen, met aandacht voor hun integratie in de lokale woonstructuur;
- 2° het bijdragen tot de **herwaardering** van het woningbestand, door ongeschikte woningen of ongeschikte gebouwen te renoveren, te verbeteren en aan te passen of ze zo nodig te slopen en te vervangen;
- 3° het **verwerven** van gronden en panden voor de realisatie van sociale woonprojecten en het ter beschikking stellen van sociale kavels;
- 4° het **huren of in erfpacht nemen** van woningen of kamers op de private huurmarkt om kwaliteitsvolle woningen of kamers te verhuren aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden tegen een redelijke huurprijs en met aandacht voor het bieden van woonzekerheid;
- 5° het **begeleiden van sociale huurders** om hen vertrouwd te maken met hun rechten en plichten als huurder;
- 6° het **verruimen van het sociaal woonaanbod** door de kandidaat-verhuurders en de verhuurders te begeleiden en te ondersteunen om de woningkwaliteit te verzekeren conform de normen, vermeld in artikel 3.1;
- 7° het **samenwerken en overleggen** met lokale besturen en woon- en welzijnsactoren, en, indien wenselijk, het nemen van initiatieven om samenwerkingsverbanden op te zetten.

[10] Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen

Naast de woonmaatschappijen als tussenliggende structuur, treden ook **intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen** op in de woonsector.

De Vlaamse Regering ondersteunt de gemeenten om intergemeentelijk samen te werken met het oog op de realisatie van de **drie Vlaamse beleidsprioriteiten** voor het **woonbeleid**:

- 1) De gemeente zorgt voor een **divers en betaalbaar woonaanbod** afhankelijk van de woonnoden;
- 2) De gemeente werkt aan de **kwaliteit** van het woningpatrimonium en de woonomgeving;

- 3) De gemeente **informeert, adviseert en begeleidt inwoners** met vragen over wonen.¹¹⁷

Qua toepasselijke regelgeving zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen geconformeerd aan het **DLB**. Hun subsidiëring is evenwel geregeld in het **Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021** (zie *infra* D.).

b. Institutionele inbedding

[9] Woonmaatschappijen

Wat het werkingsgebied van de woonmaatschappij betreft, bepaalt **artikel 4.37 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** dat de Vlaamse Regering de **werkingsgebieden** vaststelt waarin de woonmaatschappijen handelen en dat de Vlaamse Regering **één woonmaatschappij per werkingsgebied erkent**, dat bovendien uit **één gemeente** of **geografisch aaneensluitende gemeenten** moet bestaan. De Vlaamse Regering kan wel **uitzonderingen** op het geografisch aaneensluiten van de gemeenten toestaan. De bevoegdheid *ratione loci* van de woonmaatschappijen is op grond van **artikel 4.38, §2-§3** bovendien beperkt tot de **werkingsgebieden waarvoor ze erkend zijn**. Werkingsgebiedoverschrijdende activiteiten zijn evenwel toegelaten in geval van samenwerking met een andere woonmaatschappij of voor zover de activiteiten een subsidiair en accessoir karakter hebben ten dienste van de activiteiten binnen het eigen werkingsgebied. **Artikel 4.41 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** vereist ook dat de woonmaatschappij voldoende actief is in **alle gemeenten** die behoren tot haar **werkingsgebied**.

Wat de **deelnemers** betreft, kunnen op grond van **artikel 4.39/2, §1 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** alleen het **Vlaamse Gewest** en de **provincies, gemeenten** en **OCMW's** die in het **werkingsgebied** van de woonmaatschappij liggen, **aandelen** houden van een woonmaatschappij. De gemeenten en OCMW's die in het werkingsgebied van de woonmaatschappij liggen en aandeelhouder zijn van die woonmaatschappij, beschikken samen altijd over **meer dan 50% van het totale aantal stemrechten** die verbonden zijn aan de aandelen.

Er is ook voorzien dat de gemeenten en OCMW's die in het werkingsgebied van de woonmaatschappij liggen maar nog geen aandeelhouder zijn, bij de erkenning van de woonmaatschappij of de wijziging van het werkingsgebied het recht hebben **in te tekenen** op minstens één aandeel van de woonmaatschappij, dat door die laatste op eerste verzoek zal worden uitgegeven (**artikel 4.39/2 Vlaamse Codex Wonen 2021**).

Naast de beperking van het type deelnemers, voorziet **artikel 4.46 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** dat de Vlaamse Regering nadere regels kan vaststellen voor **samenwerkingsverbanden** tussen een **woonmaatschappij** en **andere instanties** en tussen woonmaatschappijen **onderling**. **Artikel 4.46/1 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** laat toe dat de woonmaatschappij na **goedkeuring** door of krachtens de Vlaamse Regering rechtstreeks of onrechtstreeks **belangen** neemt in **rechtspersonen** waarvan de activiteiten in **overeenstemming** zijn met hun **doel en voorwerp**. Het bestuursorgaan van de woonmaatschappij rapporteert in het jaarverslag over die rechtstreekse of onrechtstreekse

¹¹⁷ 'Subsidies voor intergemeentelijke samenwerkingsprojecten (2026-2031), Lokaal woonbeleid, IGS-projecten, <https://www.vlaanderen.be/lokaal-woonbeleid/igs-projecten/subsidies-voor-intergemeentelijke-samenwerkingsprojecten-2026-2031>.

participaties van de woonmaatschappij en over de bijdrage van die participaties aan de verwezenlijking van haar voorwerp. De woonmaatschappij moet de **netto-opbrengst** van de participatie wel aanwenden in het kader van haar opdrachten. Het Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021 bepaalt de voorwaarden van deze samenwerking met en deelneming in andere participeren nader. Zo moet de woonmaatschappij die een rechtstreeks of onrechtstreeks belang wil nemen in een andere rechtspersoon op grond van **artikel 4.102/1 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021** een **gemotiveerd voorstel** indienen bij het agentschap, waarna de minister binnen negentig dagen beslist over het voorstel.

De **Vlaamse Regering** dient zich op verschillende vlakken uit te spreken over de woonmaatschappijen en kan zo grip houden op hun werking. Zo stelt de **Vlaamse Regering de modelstatuten vast** voor de woonmaatschappijen (**art. 4.39/1, §1 Vlaamse Codex Wonen 2021**) en vergt elke **statutenwijziging** van een woonmaatschappij de **voorafgaande goedkeuring** van de Vlaamse Regering, tenzij in de gevallen die de Vlaamse Regering bepaalt (**art. 4.39/1, §2, tweede lid Vlaamse Codex Wonen 2021 juncto art. 4.102 besluit Vlaamse Codex Wonen 2021**). Ook kan de **Vlaamse Regering op grond van artikel 4.46/6 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** de modaliteiten van de interne controle bepalen, wat ze deed in **artikel 4.132 e.v. van het besluit Vlaamse Codex 2021** (bv. intern auditcomité). De woonmaatschappij en haar aandeelhouders **verbinden** zich er trouwens toe om het **toezicht** zoals geregeld door de codex en de besluiten ter uitvoering ervan **te aanvaarden** op grond van **artikel 4.46/8 van de Vlaamse Codex Wonen 2021**. De woonmaatschappij moet bv. ook de door de Vlaamse Regering gevraagde **informatie** aan het Vlaamse Gewest of zijn organen op het **eerste verzoek** bezorgen, dit op grond van **artikel 4.46/9 van de Vlaamse Codex Wonen 2021**. Het **besluit Vlaamse Codex 2021** organiseert in **artikel 4.103 e.v.** bovendien ook een systeem van **prestatiebeoordeling** van de woonmaatschappijen, waarbij de minister per doestelling de vereisten vaststelt in een prestatiehandboek (**artikel 4.104 besluit Vlaamse Codex Wonen 2021**) en de woonmaatschappijen kan **verplichten** om een **verbeterplan** op te maken en uit te voeren (**artikel 4.111 besluit Vlaamse Codex Wonen 2021**).

[10] Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen

Qua **deelnemers** vertrekt een intergemeentelijk samenwerkingsverband voor wonen **ten minste twee gemeenten**, dit aangezien ze zijn geconformeerd aan het **DLB**. Het werkingsgebied is bijgevolg ook beperkt tot het grondgebied van de deelnemende gemeenten. Andere deelnemers zijn op grond van **artikel 396, §1, tweede lid DLB decretaal beperkt tot autonome gemeentebedrijven, OCMW's en de publiekrechtelijke OCMW-verenigingen, andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, politiezones en hulpverleningszones**. Aangezien intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen juridisch zijn ingebed binnen het DLB, dienen zij zich te conformeren aan **artikel 6, §1 Regiodecreet** dat stelt dat de gemeenten hun intergemeentelijke samenwerkingsverbanden organiseren binnen de grenzen van hun **referentieregio**; samenwerkingsverbanden passen binnen de grenzen van een referentieregio of vallen ermee samen. De Vlaamse Regering staat evenwel **afwijkingen toe op deze principes van regioconform samenwerken** (zie *supra* 2.1.). Op grond van **artikel 396, §2, 2° DLB** is het niet mogelijk voor **privaatrechtelijke rechtspersonen** om deel te nemen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden actief in de woonsector, maar de

intergemeentelijke verenigingen kunnen wel **zelf deelnemen in private rechtspersonen en dochterverenigingen** (filialen) oprichten op grond van **artikel 472, §1, eerste lid DLB** (zie *supra* 2.1.)

In tegenstelling tot bij andere tussenliggende structuren (bv. IOED's) is er bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen **geen inwonersaantal** voorzien om hun **werkingsgebied** te bepalen.

Ook in de woonsector wordt het **Vlaamse bestuursniveau** betrokken bij de werking van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Gemeenten kunnen immers niet zomaar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen oprichten. Op grond van **artikel 414, eerste-derde lid DLB** moet hun oprichting worden voorafgegaan door een **studiefase via een overlegorgaan**, waarna de deelnemende gemeenten vervolgens tot de oprichting kunnen overgaan. In **artikel 415, derde en vierde lid DLB** is de verplichting opgenomen om het definitieve voorstel tot oprichting voor advies voor te leggen aan de Vlaamse Regering. De **Vlaamse Regering verleent een niet-bindend advies** aan het overlegorgaan binnen zestig dagen.

c. Rechtsvorm

[9] Woonmaatschappijen

Op grond van **artikel 4.39 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** neemt de woonmaatschappij de rechtsvorm aan van een **besloten vennootschap**. Het **WVV** is van toepassing op de woonmaatschappijen voor **zover daarvan niet wordt afgeweken** door of krachtens de codex. Gelet op de combinatie van decretale en vennootschapsrechtelijke bepalingen in de vormgeving is er **geen** sprake van een **zuiver privaatrechtelijke**, maar van een **hybride rechtsvorm**. De Vlaamse Codex Wonen 2021 voorziet in bepalingen die het bestuur vormgeven, zoals dat de woonmaatschappij wordt **bestuurd** door een collegiaal bestuursorgaan, de **leden** van het bestuursorgaan onbeperkt hernieuwbaar worden benoemd voor ten hoogste **zes jaar**, en dat het bestuursorgaan uit ten hoogste **vijftien leden** bestaat waarvan ten hoogste twee derde van hetzelfde **geslacht** (**artikel 4.39/5 Vlaamse Codex Wonen 2021**).

Opvallend is dat **artikel 4.39, tweede lid van de Vlaamse Codex Wonen 2021** voorziet dat de woonmaatschappijen “conform artikel I.22, 8°, van het Wetboek van economisch recht” voor de toepassing van boek XX van het Wetboek van economisch recht (WER) **geen schuldenaars** zijn in de zin van **boek XX WER**. De decreetgever verwijst hier nog **onterecht** naar het intussen gewijzigde artikel I.22, 8° van het WER. Die bepaling definieert intussen ‘nationale rechterlijke instantie’ als een rechterlijke instantie van een lidstaat in de zin van artikel 267 VWEU, en is hier dus **irrelevant**. Het artikel van het WER waarop wordt gedomd, is artikel I.23, 8° van het WER dat ‘schuldenaar’ definieert als een onderneming *met uitzondering van iedere publiekrechtelijke rechtspersoon*. De rechtsvorm van een **BV** staat er blijkbaar **niet aan in de weg** dat de woonmaatschappijen als **publiekrechtelijke rechtspersoon** moeten worden gekwalificeerd. Dit publiekrechtelijk karakter wordt ook bevestigd door bv. de organisatie van **toezicht door de Vlaamse Regering op statutenwijzigingen**. Elke statutenwijziging van een woonmaatschappij vergt de voorafgaande goedkeuring van de Vlaamse Regering, tenzij in de gevallen die de Vlaamse Regering bepaalt (**artikel 4.39/1, §2, tweede lid Vlaamse Codex Wonen 2021 juncto artikel 4.102. Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021**).

Ondanks dat de woonmaatschappij de rechtsvorm van de BV aanneemt, voorziet de Vlaamse Codex Wonen 2021 op verschillende plaatsen uitdrukkelijke **afwijkingen of specificaties** ten opzichte van dit WVV die als organieke privaatrechtelijke regelgeving een uitwerking is van een federale bevoegdheid. Zo voorziet **artikel 4.39/3 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** bijvoorbeeld dat de **aanwezigheids- en meerderheidsvereisten die WVV** voorschrijft voor bepaalde beslissingen van de algemene vergadering **nooit kunnen worden verstrengd** en dat afspraken die tot doel of tot gevolg hebben dat van deze bepaling wordt afgeweken, **nietig** zijn. Meer nog, **artikel 4.46/3 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** schrijft uitdrukkelijk voor dat de **woonmaatschappij niet in hoofdzaak** is gericht op het **uitkeren of bezorgen** van een rechtstreeks of onrechtstreeks **vermogensvoordeel** aan haar **aandeelhouders**. Dit maakt de keuze voor de BV-vorm opnieuw zeer opvallend, aangezien artikel 1:1 van het WVV vereist dat **een van de doelen** van een vennootschap is om aan haar vennoten een rechtstreeks of onrechtstreeks **vermogensvoordeel** uit te keren of te bezorgen. Die tegenstrijdigheid toont opnieuw aan dat er bij de woonmaatschappij sprake is van een **hybride rechtsvorm** die overwegend een publiekrechtelijk karakter vertoont, dit aangezien er op **fundamentele wijze** wordt **afgeweken** van **essentiële vennootschapsrechtelijke uitgangspunten**.

Nog wat de rechtsvorm betreft, bepaalt **artikel 4.39/5 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** dat een collegiaal bestuursorgaan de woonmaatschappij bestuurt. Dit bestuursorgaan mag uit ten hoogste **vijftien leden** bestaan waarvan ten hoogste **twee derde van hetzelfde geslacht**. Het bestuursorgaan moet bovendien zodanig zijn samengesteld dat **voldoende expertise** aanwezig is voor de verschillende activiteiten van de woonmaatschappij, alsook een voldoende **diversiteit** in **competenties** en **achtergrond**. De Vlaamse Regering kan bekwaamheidsvereisten opleggen aan de leden van het bestuursorgaan. Ook is maximaal twee van het aantal leden van het bestuursorgaan een **onafhankelijke bestuurder in de zin van het Vlaamse Bestuursdecreet**.

Samengevat, gaat de invloed van de Vlaamse Regering ver, zoals ook blijkt uit **artikel 4.39/6 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** op grond waarvan de Vlaamse Regering **bijkomende voorwaarden** kan vaststellen voor het **interne beheer** van de woonmaatschappij.

[10] Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen

Het **intergemeentelijk samenwerkingsverband voor wonen** is een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat qua rechtsvorm wordt opgericht als projectvereniging, dienstverlenende vereniging of opdrachthoudende vereniging conform het **DLB**. In de praktijk zijn er ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die **zonder rechtspersoonlijkheid** worden vormgegeven als interlokale vereniging conform het DLB (bv. IGS Wonen Regio Tielt).¹¹⁸

d. Ontstaansdynamiek

[9] Woonmaatschappijen

Er is **geen uitdrukkelijke juridische verplichting** in de regelgeving terug te vinden voor een lokaal bestuur **om een woonmaatschappij op te richten**, maar met de **overgang** van het oude systeem

¹¹⁸ Wingene, IGS Wonen Regio Tielt, <https://www.wingene.be/igs-wonen-regio-tielt>.

naar het **nieuwe systeem** is het **conformer** aan dit nieuwe systeem en tussenliggende structuur van de woonmaatschappij uiteraard **wel verplicht**.

Op grond van **artikel 4.36, §2 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** kan een vennootschap **erkend** worden en blijven als woonmaatschappij als ze ten minste beantwoordt aan de bepalingen van **hoofdstuk 1 tot en met 7 van de Vlaamse Codex Wonen 2021**. De Vlaamse Regering kan aanvullende voorwaarden opleggen voor de erkenning als woonmaatschappij en stelt de **procedure voor de erkenning** en de intrekking van de erkenning vast. Dit heeft de Vlaamse Regering gedaan in het besluit Vlaamse Codex Wonen 2021. Zo stelt **artikel 4.96 van het besluit Vlaamse Codex Wonen 2021** dat de **minister** vennootschappen kan erkennen als woonmaatschappij. Om erkend te zijn en de blijven moeten de vennootschappen bv. voldoende actief zijn in hun werkingsgebied (**artikel 4.97 besluit Vlaamse Codex 2021**). De vennootschappen moeten bepaalde **gegevens en stukken** toevoegen aan hun aanvraag tot erkenning (**artikel 4.98 besluit Vlaamse Codex 2021**) en een erkenning geldt voor **33 jaar** (**art. 4.99 besluit Vlaamse Codex 2021**).

Wat de subsidiëring betreft, kan de **omvorming** van de oude rechtsvorm naar die van een woonmaatschappij het voorwerp uitmaken van een **toelage**. **Artikel 4.157 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021** voorziet dat de minister een **subsidie** kan toekennen aan een woonmaatschappij voor de volledige of gedeeltelijke **compensatie** van de eventuele nadelige financiële gevolgen door haar rechtsvorm, organisatie, werking en vermogen in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het decreet van 9 juli 2021 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen.

Artikel 4.48 van de Vlaamse Codex Wonen 2021 bepaalt dat de woonmaatschappijen de verrichtingen die uitdrukkelijk verband houden met hun opdrachten **financieren** met **leningen** die aangegaan zijn bij de VMSW of bij derden, maar met behoud van de mogelijkheid om eigen middelen aan te wenden of om een **projectsubsidie** aan te vragen. Op grond van **artikel 4.49 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** kan de **Vlaamse Regering subsidies verlenen** om woonmaatschappijen in staat te stellen op eigen initiatief hun prestaties te verbeteren.

Artikel 4.160/3 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021 voorziet dat een aantal **subsidies** kunnen worden toegekend aan de erkende woonmaatschappij voor de **uitvoering** van de **opdrachten**, vermeld in artikel 4.40, 4°, 5° en 6°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021:

- 1° een **basissubsidie-enveloppe**;
- 2° een **aanvullende** subsidie-enveloppe;
- 3° een **VIA-subsidie**;
- 4° een **groeisubsidie**.

[10] Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen

Het **Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021** voorziet in de **subsidiëring** van intergemeentelijke projecten ter **ondersteuning** van het **lokaal woonbeleid**. Op grond van **artikel 2.26 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021** worden die projecten worden **begeleid** en **ondersteund** door een **stuurgroep** waarin **elke deelnemende gemeente** is vertegenwoordigd door een gemeenteraadslid of een lid van het college van burgemeester en schepenen. Als de

deelnemende gemeenten zich engageren om een **aantal verplichte activiteiten** in elke gemeente van het werkingsgebied uit te voeren, dan komt het project in aanmerking voor **basissubsidie**. De activiteiten die verplicht zijn, zijn opgenomen in **artikel 2.14, 2.15 en 2.16 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021** en zijn de volgende:

- De lokale **woningmarkt** in kaart brengen;
- **Kerncijfers** over de woningmarkt periodiek op het lokaal woonoverleg bespreken;
- Het **ruimtelijk beleid** betrekken bij het lokaal woonoverleg;
- Voorzien in een aanbod van **nood- of doorgangswoningen** op lokaal of bovenlokaal niveau, of samenwerken met een partner om in een aanbod van nood- of doorgangswoningen te kunnen voorzien;
- Een **gecoördineerd** lokaal **sociaal** woonbeleid voeren;
- **Leegstaande** gebouwen en woningen opsporen, registreren en aanpakken;
- **Verwaarloosde** gebouwen en woningen opsporen, registreren en aanpakken;
- Kerncijfers over de bewaking van de **kwaliteit** van het woningpatrimonium periodiek op het lokaal woonoverleg bespreken;
- Een **gecoördineerd** lokaal **woningkwaliteitsbeleid** voeren;
- De **lokale partners** via structurele samenwerking betrekken bij het lokale woningkwaliteitsbeleid;
- Kerncijfers over Vlaamse, provinciale en gemeentelijke **woonpremies** periodiek op het lokaal woonoverleg bespreken;
- Gestructureerde **basisinformatie** aanbieden aan elke **inwoner**;
- Inwoners ondersteunen bij de **administratieve procedure** ongeschikt-, onbewoonbaar- en overbewoondverklaring van een woning;
- Een partnerschap aangaan met het **energiehuis** dat actief is in de gemeente;
- Een partnerschap aangaan met **lokale partners**.

Op grond van **artikel 2.11 van de Vlaamse Codex Wonen 2021** kan de **minister** een **subsidie** verlenen aan de initiatiefnemer van projecten als er voldaan wordt aan de volgende **voorwaarden**:

- 1° het project heeft een werkingsgebied dat in overeenstemming is met de principes, vermeld in artikel 6 van het **Regiodecreet** van 3 februari 2023. Artikel 7 van het voormelde decreet is van toepassing, met dien verstande dat het bevoegde orgaan van een initiatiefnemer een aanvraag tot afwijking als vermeld in artikel 7, §2, van het voormelde decreet indient;
- 2° het project heeft een **werkingsgebied** dat bestaat uit minstens **drie gemeenten**;
- 3° het project bestaat uit **minstens evenveel of meer gemeenten** als het project waarvan de subsidiërijsperiode eindigt op 31 december 2025.

De minister kan een afwijking toestaan op die voorwaarden als de initiatiefnemer uiterlijk op het moment van de subsidieaanvraag hiervoor een **gemotiveerd verzoek** indient (**artikel 2.11**,

tweede lid besluit Vlaamse Codex Wonen 2021).

Het besluit Vlaamse Codex Wonen 2021 voorziet nog allerlei bijkomende bepalingen die gekoppeld zijn aan de subsidiëring, bv. dat de projecten geen afbreuk mogen doen aan de **verantwoordelijkheid van de gemeente als regisseur** van het lokaal woonbeleid, noch aan de taakstelling van de **sociale woonorganisaties**, waaronder dus ook de **woonmaatschappijen**. Ze moeten volgens het voormeld artikel dan ook voldoen aan de volgende **voorwaarden**:

- 1° ze **passen binnen** de uitwerking van het lokaal woonbeleid door de deelnemende gemeenten;
- 2° en ze zijn **complementair** aan de begeleiding en ondersteuning van het lokaal woonbeleid door het agentschap.

Daarnaast kan de minister op grond van **artikel 2.33 van het besluit Vlaamse Codex Wonen 2021** ook een **bijzondere subsidie** voor projecten met een **vernieuwend of experimenteel karakter** toekennen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen hun personeelskosten en werkingskosten van het ingediende project te financieren, als:

- 1° ze een vernieuwend of experimenteel karakter hebben;
- 2° ze een beperkte tijdsduur hebben die niet langer is dan drie jaar en die niet verlengd kan worden;
- 3° de kennis en ervaring die in het project worden opgedaan, overdraagbaar zijn naar andere regio's of kunnen gedeeld worden met andere samenwerkingsverbanden (**artikel 2.33, §1-§2 van het besluit Vlaamse Codex Wonen 2021**).

Samenvatting van de juridische analyse van de tussenliggende structuren in de woonsector

Binnen de woonsector wordt het belangrijkste regelgevende kader gevormd door de **Vlaamse Codex Wonen 2021** en het bijbehorende **besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020 tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021**. Deze regelgeving vormde de basis voor de hervorming naar **woonmaatschappijen**.

Wat de **institutionele inbedding** betreft, speelt de **Vlaamse overheid** een sterk sturende rol in de organisatie van de woonsector, onder meer door **werkingsgebieden** vast te leggen waarbinnen woonmaatschappijen functioneren en een centrale rol opnemen in de sociale huisvesting. Bovendien beschikt de Vlaamse overheid over belangrijke **erkenning**- en **toezichtsbevoegdheden** ten aanzien van woonmaatschappijen. Daarnaast blijven lokale besturen belangrijke actoren in de uitvoering van het woonbeleid en werken zij vaak **samen** in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen. Wat de **deelnemingsmogelijkheden** betreft, kunnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

voor wonen afhankelijk van hun rechtsvorm verschillende publieke deelnemers samenbrengen conform het DLB.

Woonmaatschappijen functioneren doorgaans als **BV's**. **Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden** voor wonen kunnen verschillende **intergemeentelijke rechtsvormen** aannemen, zoals projectverenigingen, dienstverlenende verenigingen of opdrachthoudende verenigingen conform het DLB.

De ontstaansdynamiek van de woonstructuren is aangestuurd door de Vlaamse overheid via de **hervorming** waarbij sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren samen worden gebracht in één woonmaatschappij per werkingsgebied. Daarnaast worden intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen gestimuleerd via **subsiëring**.

5.2.4. Afval

a. Regelgevend kader

[11] Afvalintercommunale

In een van de casestudies bij dit onderzoeksproject – en bijgevolg ook in deze juridische analyse – wordt de ‘**afvalintercommunale**’ onderzocht. Juridisch vertaald, is de afvalintercommunale een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat als **tussenliggende structuur** in de **afvalsector** actief is. Dat afvalophaling en afvalverwerking van huishoudelijk afval zeer vaak het voorwerp uitmaken van intergemeentelijke samenwerking is het gevolg van het feit dat **artikel 26 van het decreet van 23 december 2011** betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen¹¹⁹ voorziet dat elke **gemeente, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten**, ervoor moet zorgen dat de huishoudelijke afvalstoffen zo veel mogelijk worden voorkomen of hergebruikt, op regelmatige tijdstippen worden opgehaald of op een andere wijze worden ingezameld, en nuttig worden toegepast of verwijderd.

Op basis van de eerste algemene wet op intergemeentelijke samenwerking, nl. de **wet van 1 maart 1922** omtrent de vereniging van gemeenten tot nut van ‘t algemeen¹²⁰, werd de **eerste intercommunale in de afvalverwerkingssector** in **1945** opgericht.¹²¹ Momenteel zijn er in het Vlaamse Gewest **vijfentwintig** afvalintercommunales actief. Voor de volledigheid kan nog worden meegegeven dat het **autonoom gemeentebedrijf** als tussenliggende structuur bij bepaalde gemeenten eveneens een rol speelt in de afvalsector. Aangezien het autonoom gemeentebedrijf *out of scope* is in de casestudy, blijft die tussenliggende structuur ook in de juridische analyse buiten beschouwing.

Verschiedende bepalingen van het **decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen**¹²² werken in op de afvalintercommunales, zoals hieronder zal blijken. Andere decreten, zoals het **decreet van 5 april 1995 houdende**

¹¹⁹ BS 28 februari 2012.

¹²⁰ BS 16 maart 1922.

¹²¹ N. SURDIACOURT, *Ensemble, on est plus fort! Les intercommunales en Belgique, des origines à nos jours*, Brussel, Algemeen Rijksarchief, 2012, I, 188 e.v.

¹²² BS 28 februari 2012.

algemene bepalingen inzake milieubeleid¹²³, en besluiten, zoals het **besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012** tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (**VLAREMA**), bevatten bepalingen die relevant zijn voor de afvalsector, maar hebben weinig specifieke impact op de afvalintercommunale als tussenliggende structuur.

b. Institutionele inbedding

[11] Afvalintercommunale

Aangezien de afvalintercommunale als intergemeentelijk samenwerkingsverband organiek wordt vormgegeven door het DLB, zijn de **deelnemers** van de afvalintercommunale **decretaal beperkt**. Naast gemeenten kunnen op grond van **artikel 396, §1, tweede lid DLB** aan het samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid uitsluitend autonome gemeentebedrijven, OCMW's, welzijnsverenigingen en autonome verzorgingsinstellingen, andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, politiezones en hulpverleningszones deelnemen. Naast de deelname aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, kunnen de intergemeentelijke verenigingen ook **zelf deelnemen in private rechtspersonen** en kunnen ze **dochterverenigingen** (filialen) oprichten op grond van **artikel 472, §1, eerste lid DLB** (zie ook *supra* 2.1.B.1).

Belangrijk ten aanzien van de afvalintercommunales is dat ook **privaatrechtelijke rechtspersonen** kunnen deelnemen aan deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die actief zijn in de afvalsector, maar slechts onder de voorwaarden vooropgesteld in **artikel 396, §2, 2° DLB**: het moet een samenwerkingsverband betreffen met als enige doelstelling het realiseren van de opdrachten, vermeld in artikel 26, eerste lid, van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. Door de uittreding van ECOV NV op 25 juni 2025 neemt IVAGO niet langer de rechtsvorm van **opdrachthoudende vereniging met private deelname** aan. Door deze uittreding, zijn er momenteel geen opdrachthoudende verenigingen met private deelname actief in het Vlaamse Gewest.

Hoewel **provinciale deelname** aan de afvalintercommunale **niet mogelijk** is (zie *supra* 2.1.B.1), is er toch ook voor de **provincie** een rol weggelegd die te linken is aan de tussenliggende structuur van de afvalintercommunale. De provincie vervult binnen het Vlaamse afvalstoffenbeleid immers vooral een **ondersteunende en faciliterende** rol: **artikel 27 van het decreet van 23 december 2011** betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen¹²⁴ voorziet dat de provincie, naast de gemeenten, **ondersteunende initiatieven en acties** kan ontplooiën binnen het kader van het Vlaamse afvalstoffenbeleid, die gericht zijn op concrete realisaties op het terrein.¹²⁵ Net als de burgemeester, heeft de **provinciegouverneur** op grond van **artikel 26, vierde lid** van het voornoemde decreet de bevoegdheid om personen en materiaal op te eisen wanneer dit noodzakelijk is voor de normale werking van de diensten die met het ophalen van de huishoudelijke afvalstoffen zijn belast.

¹²³ BS 3 juni 1995.

¹²⁴ BS 28 februari 2012.

¹²⁵ Artikel 27 van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen voorziet ook dat de gemeenten en afvalintercommunales overeenkomsten kunnen sluiten met de OVAM om de organisatie van de selectieve ophaling of inzameling van huishoudelijke afvalstoffen te bevorderen of te begeleiden.

Ook in de afvalsector wordt het **Vlaamse bestuursniveau** betrokken bij de werking van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Gemeenten kunnen immers niet zomaar afvalintercommunales oprichten. Op grond van **artikel 414, eerste-derde lid DLB** moet hun oprichting worden voorafgegaan door een **studiefase via een overlegorgaan**, waarna de deelnemende gemeenten vervolgens tot de oprichting kunnen overgaan. In **artikel 415, derde en vierde lid DLB** is de verplichting opgenomen om het definitieve voorstel tot oprichting voor advies voor te leggen aan de Vlaamse Regering. De **Vlaamse Regering verleent een niet-bindend advies** aan het overlegorgaan binnen zestig dagen. Naast de beperkte toezichthoudende rol van de Vlaamse Regering, kan de Vlaamse Regering nog op een andere manier betrokken zijn in de afvalintercommunale: op grond van **artikel 28 van het decreet van 23 december 2011** betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen¹²⁶ heeft zij de bevoegdheid om bij **nalatigheid** van gemeenten, afvalintercommunales of provincies om hun verplichtingen inzake afval na te komen, **in plaats te treden** van die gemeenten, afvalintercommunales of provincies en alle maatregelen nemen die nodig zijn om de verplichtingen na te komen. De **Vlaamse overheid kan evenwel niet toetreden** tot de afvalintercommunale (zie *supra* 2.1.B.1).

Op grond van **artikel 6, §1 van het Regiodecreet** moeten gemeenten ook hun intergemeentelijke afvalintercommunales organiseren **binnen de grenzen van hun referentieregio**: intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten binnen de grenzen van een referentieregio passen of ermee samenvallen (bv. afvalintercommunale *Limburg.net* valt samen met de referentieregio ‘Limburg’). Juridisch gezien is hun territoriaal toepassingsgebied dus beperkt. **Afwijkingen zijn mogelijk** op grond van §2 van hetzelfde artikel (zie *supra* 2.1.B.1).

c. Rechtsvorm

[11] Afvalintercommunale

De vijftientig afvalintercommunales die in het Vlaamse Gewest actief zijn, zijn allen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid.¹²⁷ Alle vijftientig intergemeentelijke samenwerkingsverbanden nemen de rechtsvorm aan van een **opdrachthoudende vereniging**. Door de uittreding van ECOV NV op 25 juni 2025 neemt IVAGO niet langer de rechtsvorm van **opdrachthoudende vereniging met private deelname** aan.

Kenmerkend aan de **opdrachthoudende vereniging** is dat gemeenten hiermee kiezen voor een intergemeentelijk samenwerkingsverband **met beheersoverdracht** waaraan de deelnemende gemeenten de uitvoering van een of meer duidelijk omschreven bevoegdheden met betrekking tot een of meer beleidsdomeinen toevertrouwen.¹²⁸ **Artikel 398, §1, tweede lid DLB** beschrijft ‘beheersoverdracht’ als het toevertrouwen van de uitvoering van door de deelnemende gemeenten genomen beslissingen in het kader van zijn doelstellingen, in die zin dat de **gemeenten zichzelf het recht ontzeggen** om die taken zelfstandig of samen met derden **uit te**

¹²⁶ BS 28 februari 2012.

¹²⁷ IMOG; MIROM Menen; IVIO; IVVO; MIROM Roeselare; MIWA; IDM; IVLA; IMOG; ILVA; IVAREM; IOK; IVBO; IVOO; IVM; VERKO; IVAGO; IGEAN; Ecowerf; Interrand; Limburg.net; Incovo; Interza; Intradura.

¹²⁸ Art. 398, §2, 3° DLB.

voeren. Toegespitst op de afvalsector ontzeggen gemeenten zich bijgevolg het recht om de afvaltaken zelf te vervullen.

Artikel 397 DLB kwalificeert de opdrachthoudende vereniging (met private deelname) als een **publiekrechtelijke rechtspersoon** met een rechtsvorm waarvan de kenmerken vastgesteld zijn krachtens de bepalingen in het DLB.

Op grond van artikel 397 DLB zijn, voor alles wat niet uitdrukkelijk geregeld is in het DLB, de bepalingen van het **WVV** die gelden voor de vennootschapsvorm van de **coöperatieve vennootschap** van toepassing op de opdrachthoudende vereniging (met private deelname).¹²⁹ Bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de afvalsector is er dus sprake van een **sui generis-rechtsvorm**. Het DLB regelt immers de vormgeving, maar tegelijkertijd is er sprake van een verregaande hybriditeit in die vormgeving. De regelgevende verwijzing naar het federale WVV die het DLB hanteert, is enkele jaren geleden gewijzigd in het licht van de hervorming van het vennootschapsrecht en de creatie van het WVV dat in werking trad op 1 mei 2019¹³⁰ en een doorgedreven vereenvoudiging nastreefde door het aantal vennootschapsvormen te beperken.¹³¹

Waar de **dynamische verwijzing** vroeger (vóór de regionalisering van de bevoegdheid voor intergemeentelijke samenwerking) nog een verwijzing naar hetzelfde federale bevoegdheidsniveau betrof, is het op vandaag een bijkomende moeilijkheid dat de gewestelijke regelgever naar het federale niveau verwijst. **Bevoegdheidsdiscussies** spelen op¹³², net zoals de **wetgevingstechniek bij verwijzing kritisch** wordt aanschouwd in de rechtsleer¹³³, maar ook door de Raad van State, afdeling Wetgeving.¹³⁴ Het feit dat naast het DLB ook het WVV én de **omzendbrief van 7 januari 2022** betreffende de toepassing van artikel 397, tweede lid, van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid (en de statuten), moet worden geraadpleegd om de bestuurlijke organisatie van het intergemeentelijk samenwerkingsverband in de afvalsector volledig te vatten, is opvallend.

Vermeldenswaardig omtrent de rechtsvorm van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de afvalsector is dat verschillende afvalintercommunales een **afsplitsing** zijn van

¹²⁹ Art. 397 DLB.

¹³⁰ Zie bv. de memorie van toelichting: "De diverse verwijzingen in het decreet over het lokaal bestuur naar dat toepasselijk aanvullend recht moeten bijgevolg in overeenstemming gebracht worden met het nieuwe wetboek." in MvT bij het voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten wat betreft versterking van de lokale democratie, *Parl. St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 0880/3TER, 9.

¹³¹ Samenvatting en MvT bij het wetsontwerp van 4 juni 2018 tot invoering van het wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen, *Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 3119/001, 3-4 en 7-16.

¹³² Zie bv. VERBEYST, S., DECOCK, M. en REYBROUCK, K., "Overheidsondernemingen en de deelstatelijke afwijkingen van het federale vennootschaps- en verenigingsrecht bij hun vormgeving" in COEN, T., VERBEYST, S., FRANCOIS, A. en LEUS, K. (eds.), *Onderneming van Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2025, 155-180.

¹³³ Zie bv. M. DECOCK, *Intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure 2023, 454 e.v.; M. DECOCK, "Intercommunales. Weg met de mix van publiekrecht en vennootschapsrecht?", *NjW* 2024, afl. 500, 403-411; Voor een kritische beschouwing van de regelgeving door verwijzing, zie H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, *Beginnelen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 155.

¹³⁴ Adv.RvS nr. 20.325 van 30 oktober 1990 over artikel 60 van het ontwerp van decreet bestuurlijk beleid, meer bepaald betreffende de nieuwe artikelen 32septies e.v. van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging vervat in dat artikel 60, 11; zie ook Adv.RvS 19.808 van 20 april 1990 over een voorontwerp van decreet tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij, overw. 3.4; zie ook Omz. van 9 mei 2014, nr. VR/2014/4 'Wetgevingstechniek', nr. 141.

intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die oorspronkelijk een **ruimer palet aan doelstellingen** ambieerden. Een voorbeeld is IOK, dat intussen een dienstverlenende vereniging omvat die zich als streekintercommunale inzet voor de ontwikkeling van de Kempen en een opdrachthoudende vereniging die zich op het afvalbeheer toespitst. Die afsplitsing heeft een juridische kiem. In 2001 was er ten tijde van de aanneming van het DIS meermaals de bezorgdheid geuit dat intercommunales een **te ruim palet aan doelstellingen** nastreefden waardoor er "*sprake was van een overdreven concentratie van macht in de intercommunales omdat deze meervoudige doelstellingen aanhielden*".¹³⁵ In artikel 10, eerste lid van het DIS werd dan ook voorzien dat samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid kunnen worden tot stand gebracht "*om doelstellingen te verwezenlijken die behoren tot een of meer inhoudelijk samenhangende beleidsdomeinen*" (eigen onderlijning).¹³⁶ Dit om tegemoet te komen aan het **risico** dat de intercommunale zou verworpen worden tot een **feitelijke bestuurslaag**. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met een algemeenheid van doelstellingen behoorden tot het verleden.¹³⁷ Achteraf beschouwd, bleek die bezorgdheid niet van lange duur te zijn. Met het **wijzigingsdecreet van 13 mei 2016** tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005 kwam de **Vlaamse decreetgever terug op zijn beslissing** om intergemeentelijke samenwerking enkel mogelijk te maken voor functioneel en inhoudelijk samenhangende doelstellingen.¹³⁸ Voortaan hield **artikel 10, §1, eerste lid van het DIS** in dat een samenwerkingsverband mogelijk is om "*doelstellingen te verwezenlijken die behoren tot een of meer beleidsdomeinen*" (eigen onderlijning).¹³⁹ Er werd wel benadrukt dat dit **geen vrijgeleide** is tot de creatie van 'overall-intergemeentelijke samenwerkingsverbanden' die 'van alles en nog wat' als taakomschrijving hebben en die *de facto* de bevoegdheid en de werking van de rechtstreeks verkozen gemeenteraad/gemeentelijke administratie uithollen.¹⁴⁰ Op vandaag voorziet **artikel 389, eerste lid DLB jo. artikel 396, §1, eerste lid DLB** dat de doelstelling van gemeentelijk belang dient te zijn en dat een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid tot stand kan worden

¹³⁵ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 565/1, 3, zie ook Verslag namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Stadsvernieuwing en Huisvesting, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1240/1, 15.

¹³⁶ Art. 10, eerste lid DIS; volgens de artikelsgewijze bespreking zijn voorbeelden van die samenhangende beleidsdomeinen "*het aanwenden van dezelfde of gelijkaardige infrastructuur, zoals leidingen, de integratie van verschillende operationele fasen die deel uitmaken van één proces, zoals de afvalverwerking, de exploitatie van instellingen die behoren tot hetzelfde beleidsdomein, zoals in de medisch-sociale of in de sportieve sector. Een precieze definitie is uiteraard onmogelijk; overleg tussen de initiatiefnemers en de overheid zal in concreto uitsluitel geven.*" in MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 565/1, 13; in de statuten van de dienstverlenende en opdrachthoudende vereniging moesten de maatschappelijke doelstellingen bovendien duidelijk en beperkend zijn omschreven, zie hiervoor art. 38, 2° DIS.

¹³⁷ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking, *Parl.St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 565/1, 18.

¹³⁸ De Vlaamse decreetgever verantwoordt die aanpassing door te wijzen op het feit dat het aantal intercommunales in het afgelopen anderhalf decennium sterk is toegenomen en dat één van de oorzaken is dat er "*voor elk maatschappelijk probleem nieuwe structuren (...) [worden opgericht]*". Het gevolg hiervan is een overheidslandschap dat steeds meer onoverzichtelijk wordt en "*beslissingsstructuren die soms ver af staan van de rechtstreeks verkozen gemeenteraden.*" in MvT bij het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 668/1, 7. Vooral dit laatste is opmerkelijk, aangezien deze maatregel in 2001 juist was ingegeven om de gemeenten te versterken en om de intercommunale te democratiseren.

¹³⁹ Art. 3 wijzigingsdecreet 2016.

¹⁴⁰ De decreetgever eist dat (meerdere) doelstellingen "*steeds duidelijk en duidelijk aflijnbaar worden geschreven en statutair verankerd*" en dat "*[o]pen' omschrijvingen [niet] kunnen (...)*." in MvT bij het ontwerp van decreet tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking en het Provinciedecreet van 9 december 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 668/1, 7-8.

gebracht om doelstellingen te verwezenlijken die **behoren tot een of meer beleidsdomeinen**.¹⁴¹

d. Ontstaansdynamiek

[11] Afvalintercommunale

Intergemeentelijke samenwerking in de afvalsector komt **vrijwillig** tot stand.

Er is geen subsidie gekoppeld aan de oprichting van een afvalintercommunale door twee of meer gemeenten. Wel kan de afvalintercommunale, eens die is opgericht, voor haar werking worden gestimuleerd door subsidies. **Artikel 15** van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen voorziet dat de Vlaamse Regering nadere regels vaststelt voor het toekennen van subsidies aan: **4° de gemeenten en verenigingen van gemeenten, vermeld in artikel 27, eerste lid, voor de kosten van selectieve ophaling of inzameling**.¹⁴² Daartoe nam de **Vlaamse Regering het besluit aan van 15 juli 2022** over de subsidiëring van lokale besturen voor het afval- en materialenbeheer en tot opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 januari 2004 betreffende de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van lokale besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgevoerd. Het besluit van de Vlaamse Regering formuleert de algemene principes, voorwaarden, procedures en sancties met betrekking tot de toekenning van subsidies aan lokale besturen. Zo voorziet **artikel 6** van het besluit **welke materies** in aanmerking komen voor subsidiëring, zoals de inzameling via een **huis-aan-huis-ophaling**, het bouwen, uitbreiden, aanpassen en vernieuwen van **installaties voor afvalbeheer**, en de ondersteuning van het **zwerfvuil- en sluikstortbeleid**.

Bijkomend is er het **ministerieel besluit van 15 maart 2023** tot vaststelling van nadere regels voor de subsidiëring van lokale besturen voor het afval- en materialenbeheer en tot opheffing van het ministerieel besluit van 12 oktober 2017 houdende vaststelling van bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van lokale besturen worden uitgevoerd. Dit ministerieel besluit voorziet in bijkomende bepalingen, waaronder **artikel 1** dat de administrateur-generaal van de **OVAM** het beslissingsrecht geeft om een subsidie al dan niet toe te kennen, gedeeltelijk toe te kennen of te weigeren, voor een bedrag lager dan **144.000 euro**. Het ministerieel besluit stelt eveneens dat het **maximumbedrag van de subsidies** bovendien afhankelijk is van het **bestaan** van of de **grootte** van het intergemeentelijk samenwerkingsverband. Zo voorziet bv. **artikel 9** van het ministerieel besluit dat de **inwonersaantallen** van de deelnemende gemeenten van een afvalintercommunale worden **samengeteld** om het maximumbedrag te berekenen dat als subsidie kan worden toegekend voor **diftaruitrusting voor recyclageparken**. Op grond van **artikel 42/2** van het ministerieel besluit is het maximumbedrag van de kosten gemaakt om **voedselverlies** tegen te gaan die in aanmerking komen voor subsidiëring, **100.000 euro** per afvalintercommunale.

¹⁴¹ Art. 389, eerste lid DLB *jo.* art. 396, §1, eerste lid DLB.

¹⁴² Artikel 15, 5° van het voormelde decreet voorziet hetzelfde voor het toekennen van subsidies aan, onder meer, overheden voor de inventarisatie, de ontmanteling, de inzameling, het transport of de verwerking van asbesthoudende materialen.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de afvalsector kunnen bovendien ook andere subsidies aanvragen, zoals **provinciale subsidies** toegekend voor **circulaire ketenprojecten**.¹⁴³

Samenvatting van de juridische analyse van de tussenliggende structuren in de afvalsector

De geselecteerde tussenliggende structuur in de afvalsector, nl. de afvalintercommunale, wordt voornamelijk beheerst door het **DLB**. Binnen deze juridische context nemen afvalintercommunales een centrale plaats in en ze staan in voor uiteenlopende opdrachten inzake afvalophaling, verwerking, recyclage en sensibilisering.

Afvalintercommunales functioneren op **intergemeentelijk** niveau en bestrijken doorgaans **grote werkingsgebieden**. De Vlaamse overheid speelt een rol via beperkte toezichtsmechanismen. Wat de **deelnemingsmogelijkheden** betreft, worden deze hoofdzakelijk bepaald door het DLB, waardoor voornamelijk publieke actoren kunnen deelnemen aan afvalintercommunales, hoewel **private deelname** eveneens mogelijk is.

Wat hun **rechtsvorm** betreft, functioneren afvalintercommunales doorgaans als **opdrachthoudende verenigingen** conform het DLB. Hierdoor beschikken zij over een relatief **sterke institutionele** en **organisatorische** verankering.

De afvalsector kent historisch een sterke **traditie** van intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking in de afvalsector komt **vrijwillig** tot stand waarbij er geen subsidie is gekoppeld aan de oprichting ervan. Wel kan de afvalintercommunale, eens die is opgericht, voor haar **werking** worden gestimuleerd door **subsidies**.

5.2.5. Toerisme

a. Regelgevend kader

De vijfde sector die aan bod komt bij de casestudy is de **toerismesector**. Ook in die sector zijn er verschillende types tussenstructuren actief. In deze juridische analyse komt het **autonoom provinciebedrijf** en het **toeristisch samenwerkingsverband** aan bod. Een voorbeeld van een autonoom provinciebedrijf in de toerismesector is Westtoer. Voorbeelden van toeristische samenwerkingsverbanden zijn Toerisme Oost-Vlaanderen, Toerisme Leiestreek en Toerisme Vlaamse Ardennen.

[12] Autonoom provinciebedrijf

¹⁴³ Reglement van 27 april 2022 met betrekking tot de toekenning van subsidies voor circulaire ketenprojecten, Provincieraad Oost-Vlaanderen.

Een provincie kan ervoor kiezen om een **autonoom provinciebedrijf** op te richten via de techniek van **externe verzelfstandiging**. Het **Provinciedecreet van 9 december 2005**¹⁴⁴ (hierna: **Provinciedecreet**) bevat daartoe de nodige juridische omkadering. Op grond van **artikel 219, §1 van het Provinciedecreet** zijn de provinciale **extern verzelfstandigde agentschappen** diensten met een eigen rechtspersoonlijkheid die door de provincie worden opgericht of waarin de provincie deelneemt en die belast zijn met **welbepaalde beleidsuitvoerende taken van provinciaal belang**. Vanuit hun taakstelling inzake beleidsuitvoering kunnen de provinciale extern verzelfstandigde agentschappen tevens betrokken worden bij de **beleidsvoorbereiding**. De **Vlaamse Regering** kan de taken van provinciaal belang **nader bepalen** waarvoor provinciale extern verzelfstandigde agentschappen kunnen worden opgericht of waarin kan worden deelgenomen.

[13] Toeristisch samenwerkingsverband

Op grond van **artikel 2, eerste lid** van het **decreet van 6 maart 2009** betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden¹⁴⁵ kunnen **gemeenten en provincies** een **toeristisch samenwerkingsverband** tot stand brengen of ertoe toetreden met het oog op de **ontwikkeling, promotie en kwaliteitszorg** van het **toeristische aanbod**, al dan niet belast met welbepaalde **beleidsuitvoerende** taken op het vlak van toerisme. Die samenwerking gebeurt onder de voorwaarden zoals vermeld in het decreet.

Op grond van **artikel 3, §1** van het decreet bestaat de missie van een toeristisch samenwerkingsverband in het bijdragen tot de **ontwikkeling, promotie en kwaliteitsbewaking** van het **toeristische aanbod** binnen zijn werkingsgebied. De **taken** van het samenwerkingsverband moeten die missie weerspiegelen. **Artikel 3, §4** van datzelfde decreet verplicht een toeristisch samenwerkingsverband om voor zijn werkingsgebied een of meer van de volgende taken op te nemen:

- 1° het initiëren, stimuleren, coördineren of implementeren van de toeristische **beleidsplanning**;
- 2° het initiëren, stimuleren, coördineren of implementeren van initiatieven op het vlak van **toeristische aanbodsontwikkeling, promotie of kwaliteitszorg**;
- 3° het ondersteunen of begeleiden van de leden bij initiatieven op het vlak van **toerisme**;
- 4° het vormen van een **aanspreekpunt** voor de private en publieke toeristische sector.

Zo heeft **bijvoorbeeld** Toerisme Oost-Vlaanderen als doel het dag- en verblijfstoerisme en de recreatie in Oost-Vlaanderen op een duurzame, kwaliteitsvolle en creatieve manier uit te bouwen en te promoten. Toerisme Oost-Vlaanderen zet in op bovenlokaal fietsen en wandelen en promoot samen met partners de Oost-Vlaamse toeristische regio's als aantrekkelijke bestemmingen.

De **Vlaamse Regering** kan die lijst met de taken bovendien **concretiseren** of **preciseren** (**artikel 3, §5**).

¹⁴⁴ BS 1 december 2006.

¹⁴⁵ BS 29 april 2009.

Het uitvoeringsbesluit bij dit decreet is het **besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2009 houdende uitvoering van het decreet van 6 maart 2009 betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden**.¹⁴⁶

b. Institutionele inbedding

[12] Autonom provinciebedrijf

Kenmerkend aan het autonoom provinciebedrijf is dat het om een **eenhoofdige rechtspersoon** gaat. Concreet betekent dit dat enkel de provincie ‘deelneemt’ aan het autonoom provinciebedrijf. Dit is trouwens anders bij het **provinciaal extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke rechtsvorm** waaraan, naast de provincie, op grond van **artikel 238, §1, derde lid van het Provinciedecreet ook andere publiek- en privaatrechtelijke personen** mogen deelnemen met uitzondering van gemeenten, gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, andere provincies en hun provinciale extern verzelfstandigde agentschappen, de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

Op grond van **artikel 228, §1 van het Provinciedecreet** wordt tussen de **provincie** en het **autonom provinciebedrijf** na onderhandeling een **beheersovereenkomst** gesloten. Bij het onderhandelen over de beheersovereenkomst **vertegenwoordigt** de deputatie de provincie en de raad van bestuur het autonoom provinciebedrijf. Op grond van **§3** van datzelfde artikel **evalueert** de provincie de **beheersovereenkomst** en de **uitvoering** ervan **jaarlijks**. Tot voor kort schreef artikel **217, §2 van het Provinciedecreet** voor wat er minstens in de beheersovereenkomst moest worden geregeld, nl. 1° de concretisering van de wijze waarop het agentschap zijn taken moet vervullen en van de doelstellingen ervan; 2° de toekenning van middelen voor de eigen werking en de uitvoering van de taken van het agentschap; 3° de voorwaarden waaronder eigen inkomsten of andere financieringen mogen worden verworven en aangewend; en 4° de informatieverstrekking aan de deputatie. Die concretisering in dit artikel is echter opgeheven door **artikel 187 van het decreet van 6 juli 2018 houdende wijziging van diverse bepalingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005**.¹⁴⁷

Wat de **deelname** betreft door het autonoom provinciebedrijf, laat **artikel 235, §5 van het Provinciedecreet** toe dat het autonoom provinciebedrijf **andere rechtspersonen** mag **oprichten**, erin mag **deelnemen** of zich erin mag laten **vertegenwoordigen**, voorzover dat past in zijn opdrachten. De oprichting, deelname of vertegenwoordiging mag geen speculatieve oogmerken nastreven en gebeurt in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel, de regelgeving inzake mededinging en staatssteun en de voorwaarden, bepaald in de beheersovereenkomst. De beslissing tot oprichting, deelname of vertegenwoordiging toont aan dat aan de voormelde voorwaarden is voldaan. Bovendien is de deelname onderworpen aan de **voorwaarde** dat aan het autonoom provinciebedrijf **minstens een mandaat van bestuurder** wordt toegekend. **Vóór de hervorming van het goedkeuringstoezicht** was voorzien dat deze beslissingen tot deelname aan dezelfde procedure inzake **bestuurlijk toezicht onderworpen** waren als de

¹⁴⁶ BS 10 december 2009.

¹⁴⁷ BS 27 september 2018.

provincieraadsbeslissingen tot oprichting en statutenwijzigingen van een autonoom provinciebedrijf. Op dit moment is dit **niet** langer het geval.

Op grond van **artikel 236bis van het Provinciedecreet** dient de **Vlaamse Regering** de **jaarrekening** van het autonoom provinciebedrijf goed te keuren.

[13] Toeristisch samenwerkingsverband

De memorie van toelichting bij het **decreet van 6 maart 2009** betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden stelt dat “(d)e bijzonder concurrentiële omgeving waar toerisme zich in beweegt, (...) een gepaste organisatorische omkadering (vergt) en een goed samenspel tussen de betrokken actoren in het toeristische werkveld. De verhoogde dynamiek op het gebied van toerisme op de verschillende bestuursniveaus vraagt om een efficiënte en gestructureerde manier van communicatie en overleg.”.¹⁴⁸ De **betrokkenheid van de private sector** wordt daarbij als “onontbeerlijk” gezien, nl. omdat de feitelijke ontwikkeling van toerisme in belangrijke mate ook mee wordt bepaald door privé-initiatieven.¹⁴⁹ Een toeristisch werkingsgebied moet bovendien een zekere **minimumschaal** hebben om een rol te kunnen spelen op het vlak van toeristische beeldvorming en marketing. De Vlaamse overheid zet daartoe in op een oriëntatie op basis van principes van gebiedsgerichte werking, subsidiariteit en integraal beleid.¹⁵⁰

Wat de **schaal**, het **werkingsgebied** en de **deelnemers** betreft, gebeurt de erkenning door **Toerisme Vlaanderen** op grond van **artikel 3, §6** van het **decreet van 6 maart 2009** in één van volgende **categorieën**:

- 1° **Gemeentelijk Toeristisch Samenwerkingsverband**, zijnde een toeristisch samenwerkingsverband waarvan het werkingsgebied bestaat in het grondgebied van één gemeente en waarin de gemeente en een of meer rechts- of natuurlijke personen, in kwestie, met uitzondering van andere gemeenten, Toerisme Vlaanderen, de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest deelnemen;¹⁵¹
- 2° **Intergemeentelijk Toeristisch Samenwerkingsverband**, zijnde een toeristisch samenwerkingsverband waarvan het werkingsgebied bestaat in het grondgebied van twee of meer gemeenten en waarin de gemeenten, in kwestie, eventueel aangevuld met een of meer rechts- of natuurlijke personen, met uitzondering van provincies, andere

¹⁴⁸ MvT bij het ontwerp van decreet betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 1853/1, 3.

¹⁴⁹ MvT bij het ontwerp van decreet betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 1853/1, 3.

¹⁵⁰ MvT bij het ontwerp van decreet betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 1853/1, 3.

¹⁵¹ Zie in het bijzonder: DEBIÈVRE, J., ‘Bijzondere vormen van lokale verzelfstandiging’ in DEBIÈVRE J. en SOMERS W., *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, 459 e.v.

gemeenten, Toerisme Vlaanderen, de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest deelnemen;¹⁵²

- 3° **Regionaal Toeristisch Samenwerkingsverband**, zijnde een toeristisch samenwerkingsverband waarvan het werkingsgebied bestaat in het grondgebied van een deel van een provincie of van een deel of het geheel van twee of meer provincies en waarin de gemeente(n) en provincie(s), in kwestie, eventueel aangevuld met een of meer rechts- of natuurlijke personen, met uitzondering van andere gemeenten of provincies, Toerisme Vlaanderen, de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest deelnemen;¹⁵³
- 4° **Interprovinciaal Toeristisch Samenwerkingsverband**, zijnde een toeristisch samenwerkingsverband waarvan het werkingsgebied bestaat in het grondgebied van twee of meer provincies en waarin de provincies, in kwestie, eventueel aangevuld met een of meer rechts- of natuurlijke personen, met uitzondering van gemeenten, andere provincies, Toerisme Vlaanderen, de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest deelnemen;
- 5° **Provinciaal Toeristisch Samenwerkingsverband**, zijnde een toeristisch samenwerkingsverband waarvan het werkingsgebied bestaat in het gehele grondgebied van één provincie waarin de provincie in kwestie en een of meer gemeenten uit de provincie of andere rechts- of natuurlijke personen, met uitzondering van andere provincies of gemeenten, Toerisme Vlaanderen, de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest deelnemen.

Voor de volledigheid valt hier te vermelden dat Toerisme Vlaanderen tot op heden geen enkel toeristisch samenwerkingsverband heeft erkend, waardoor het decreet dus dode letter is gebleven op dit vlak.

Wat de betrokken **bestuursniveaus** en **deelnemers** betreft, geeft **artikel 2, tweede lid** van het **decreet van 6 maart 2009** aan dat voor de toepassing van dit decreet de gemeentelijke en provinciale extern verzelfstandigde agentschappen waaraan de uitvoering van een deel of het geheel van het gemeentelijke, respectievelijk provinciale toeristische beleid is toegekend, worden gelijkgesteld met de gemeenten, respectievelijk provincies als het gaat om de **deelneming in een toeristisch samenwerkingsverband**, met dien verstande dat enerzijds de gemeente of provincie en anderzijds hun extern verzelfstandigd agentschap niet samen deel kunnen uitmaken van een toeristisch samenwerkingsverband. Als **voorbeeld** kan **Toerisme Oost-Vlaanderen** worden vermeld, aangezien deze toeristische organisatie nauw samenwerkt met alle Oost-Vlaamse

¹⁵² Zie in het bijzonder: DEBIÈVRE, J., 'Bijzondere vormen van lokale verzelfstandiging' in DEBIÈVRE J. en SOMERS W., *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, 467 e.v.

¹⁵³ Zie in het bijzonder: DEBIÈVRE, J., 'Bijzondere vormen van lokale verzelfstandiging' in DEBIÈVRE J. en SOMERS W., *Gemeentelijke verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking*, Brugge, die Keure, 2013, 467 e.v.

steden en gemeenten, onder andere om de toeristische regio's in de markt te zetten via de regionale toeristische organisaties Toerisme Meetjesland vzw, Toerisme Leiestreek vzw, Toerisme Vlaamse Ardennen vzw, Toerisme Waasland vzw en Toerisme Scheldeland vzw. Toerisme Oost-Vlaanderen werkt ook samen met ondernemers en organisaties binnen de toeristische sector (bv. logies, restaurants, cafés, gidsen). Toerisme Oost-Vlaanderen betreft bovendien partners uit andere sectoren (bv. natuur en cultuur) bij de werking. De vzw telt in totaal 80 werkende leden: de Provincie, alle 55 Oost-Vlaamse steden en gemeenten, 12 toeristische verenigingen en 12 verenigingen of organisaties die de missie en doelstellingen van Toerisme Oost-Vlaanderen onderschrijven.¹⁵⁴

Artikel 8 van het decreet van 6 maart 2009 voorziet dat Toerisme Vlaanderen toezicht houdt: met het oog op de controle van de naleving van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan, kan Toerisme Vlaanderen alle documenten en inlichtingen opvragen of ter plaatse raadplegen. Een vertegenwoordiger van Toerisme Vlaanderen kan bovendien steeds de vergaderingen bijwonen van de organen van het toeristische samenwerkingsverband. **Artikel 9, tweede lid** schrijft voor dat de **beslissingen** van de organen van het toeristisch samenwerkingsverband moeten worden **meegedeeld** aan **Toerisme Vlaanderen**.

c. Rechtsvorm

[12] Autonoom provinciebedrijf

Op grond van **artikel 220 van het Provinciedecreet** bestaan er twee rechtsvormen die provinciale extern verzelfstandigde agentschappen kunnen aannemen:

1° het autonoom provinciebedrijf;

2° het provinciale extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm.

Een autonoom provinciebedrijf is een **publiekrechtelijke rechtspersoon** met een *sui generis*-rechtsvorm die is uitgewerkt in het Provinciedecreet. Zo voorziet het Provinciedecreet bv. in **artikel 229, §1** dat het autonoom provinciebedrijf beschikt over een **raad van bestuur** en dat er, naast de mogelijkheid om een **directiecomité** of **gedelegeerd bestuurder** aan te duiden (**art. 230 Provinciedecreet**) **geen andere bestuursorganen** met beslissingsbevoegdheid zijn (**art. 232 Provinciedecreet**). Eén van de doelstellingen van het Provinciedecreet in 2005 was om de rechtsvorm van de autonome provinciebedrijven vollediger te regelen.¹⁵⁵

[13] Toeristisch samenwerkingsverband

Op grond van **artikel 3, §1** van het **decreet van 6 maart 2009** is een **toeristisch samenwerkingsverband** een door **Toerisme Vlaanderen** overeenkomstig dit decreet **erkende rechtspersoon**. **Artikel 3, §2 van het decreet** vermeldt de rechtsvormen aan wie de erkenning als toeristisch samenwerkingsverband kan worden verleend. Dit zijn:

- De **vereniging zonder winstoogmerk** in de zin van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk

¹⁵⁴ Toerisme Oost-Vlaanderen vzw. Wie zijn we? (website), <https://toerismoostvlaanderen.be/over-ons/wie-zijn-we/toerisme-oost-vlaanderen-vzw>.

¹⁵⁵ MvT bij het ontwerp van Provinciedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 473/1, 27.

en de stichtingen, indien opgericht met machtiging zoals bepaald in artikel 6;

- De **naamloze** of **coöperatieve vennootschap** in de zin van het Wetboek van vennootschappen, indien opgericht met machtiging zoals bepaald in artikel 6;
- De **dienstverlenende** of **opdrachthoudende vereniging** opgericht op basis van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking;
- Het **gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap** in de vorm van een **vereniging zonder winstoogmerk** of in de vorm van een **naamloze** of **coöperatieve** vennootschap, opgericht op basis van het Gemeentedecreet;
- Het **provinciaal extern verzelfstandigd agentschap** in de vorm van een **vereniging zonder winstoogmerk** of in de vorm van een **naamloze** of **coöperatieve** vennootschap, opgericht op basis van het Provinciedecreet.

Wat de rechtsvormen betreft, is het **decreet van 6 maart 2009** betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden **gedateerd**. Het decreet heeft een **update** nodig om tegemoet te komen aan de aanpassingen die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd aan organieke bepalingen m.b.t. rechtsvormen in zowel het publiek- als het privaatrecht (bv. hervorming van het verenigings- en vennootschapsrecht in het WVV, aanneming van het DLB, etc.).

Voor de volledigheid valt op te merken dat het **DIS** vroeger een van de uitgangspunten was op basis waarvan de rechtsvorm werd ingevuld als het een samenwerking tussen gemeenten betrof. Met het **decreet van 6 maart 2009** werd de **keuze voor rechtsvorm evenwel vrijgelaten**, dit – zo blijkt uit de memorie van toelichting - vanuit de overweging dat de deelnemers zo “*zelf de structuur kunnen aannemen die het best past voor het uitvoeren van hun toeristische missie en taken*”.¹⁵⁶

d. Ontstaansdynamiek

[12] Autonom provinciebedrijf

De provincie kan **vrijwillig** overgaan tot het oprichten van een autonoom provinciebedrijf.

Op grond van **artikel 225 van het Provinciedecreet** wordt het autonoom provinciebedrijf opgericht bij **provincieraadsbeslissing** op grond van een door de **deputatie** opgemaakt **verslag**. In dat verslag worden de **voor- en de nadelen** van externe verzelfstandiging tegen elkaar afgewogen en wordt aangetoond dat beheer **binnen** de rechtspersoonlijkheid van de provincie **niet dezelfde voordelen kan bieden**. De oprichtingsbeslissing stelt de statuten van het autonoom provinciebedrijf vast. Het autonoom provinciebedrijf verkrijgt rechtspersoonlijkheid op de datum van die oprichtingsbeslissing.

¹⁵⁶ MvT bij het ontwerp van decreet betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 1853/1, 6.

Tot voor kort moest de **Vlaamse regering** de beslissing tot **oprichting** van een autonoom provinciebedrijf **goedkeuren** op grond van het intussen opgeheven **artikel 246** van het Provinciedecreet, maar intussen is dit dus niet langer vereist. De Vlaamse regering speelt wel nog een rol bij bv. het goedkeuren van de jaarrekening (**art. 236bis Provinciedecreet**).

Op grond van **artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 houdende de toekenning van subsidies aan toeristische verenigingen voor de tewerkstelling van personeelsleden**¹⁵⁷ kan de minister subsidies toekennen voor de tewerkstelling van **personeelsleden** aan **autonome provinciebedrijven**. Hier zijn twee voorwaarden aan gekoppeld, nl. 1° de tewerkstelling moet toeristisch-recreatieve doelstellingen nastreven en bijdragen tot de instandhouding, uitbreiding, verbetering of toegankelijkheid van het toeristische aanbod van een gemeente, streek, provincie of van Vlaanderen en 2° het autonoom provinciebedrijf moet over voldoende middelen beschikken en een degelijk beheer kunnen bewijzen (**art. 2, tweede lid**). **Artikel 7bis** van het voornoemde besluit voorziet dat Toerisme Vlaanderen met het autonoom provinciebedrijf, op basis van de toekenning van de minister, een **samenwerkingsovereenkomst** sluit waarin onder meer de toeristisch-recreatieve taakstelling wordt bepaald van de personeelsleden waarvoor subsidies worden toegekend en de evaluatiecriteria van de overeenkomst gespecificeerd.

Voor de uitvoering van taken kan het autonoom provinciebedrijf verder **verschillende subsidies aanvragen** (bv. publieke **projectontwikkelaars** komen in aanmerking om steun te ontvangen voor de ontwikkeling van **bedrijventerreinen**¹⁵⁸). Zo is bv. in de statuten van het autonoom provinciebedrijf Westtoer voorzien dat zijn activiteiten worden gefinancierd door, onder meer, “3° *de subsidies en bijdragen van internationale, federale, Vlaamse of lokale overheden en de toeristische en recreatieve sector*”.

[13] Toeristisch samenwerkingsverband

Een toeristisch samenwerkingsverband kan **vrijwillig** worden opgericht.

Toerisme Vlaanderen speelt via een goedkeuring een rol in het ontstaan van een toeristisch samenwerkingsverband. **Artikel 5, eerste lid** van het **decreet van 6 maart 2009** betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden vereist om **erkend** te worden als toeristisch samenwerkingsverband dat de gemeenten of provincies die een toeristisch samenwerkingsverband willen oprichten of die willen toetreden tot een bestaand samenwerkingsverband dat erkenning als toeristisch samenwerkingsverband beoogt, de **(ontwerp)statuten**, een **motiveringsnota** en een **financieel plan** met een omschrijving van de financiële structuur en de in te zetten middelen, met een aangetekende brief, per fax of elektronisch, als dat een ontvangstbewijs van de geadresseerde oplevert, **ter goedkeuring** bezorgen aan **Toerisme Vlaanderen**. De specificering van de documenten die met het oog op de erkenning als toeristisch samenwerkingsverband aan Toerisme Vlaanderen moeten worden bezorgd, is uitgewerkt in **artikel 2** van het **besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2009 houdende uitvoering van het decreet van 6 maart 2009 betreffende de organisatie en**

¹⁵⁷ BS 19 augustus 2004.

¹⁵⁸ VLAIO, Ontwikkeling en herontwikkeling van bedrijventerreinen subsidies, <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidiedatabank/maatregelen/ontwikkeling-en-herontwikkeling-van-bedrijventerreinen-subsidies>.

erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden¹⁵⁹ (bv. ontwerp van begroting, aanwijzing van een vertegenwoordiger, omstandig gemotiveerde nota over de gebiedsomschrijving van het samenwerkingsverband, etc.).

De goedkeuring houdt vervolgens ook meteen de erkenning in als toeristisch samenwerkingsverband (**artikel 7, tweede lid** van het decreet).

Voor de uitvoering van taken kan het toeristisch samenwerkingsverband **verschillende subsidies aanvragen** (bv. publieke en private **projectontwikkelaars** (behalve vzw's) komen in aanmerking om steun te ontvangen voor de ontwikkeling van **bedrijventerreinen**¹⁶⁰).

Samenvatting van de juridische analyse van de tussenliggende structuren in de toerismesector

Binnen de toeristische sector spelen zowel **provinciale** als **intergemeentelijke structuren** een belangrijke rol. De **autonome provinciebedrijven** steunen op het **Provinciedecreet van 9 december 2005**. Toeristische samenwerkingsverbanden functioneren binnen het **decreet van 6 maart 2009** betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden, en het bijbehorende **besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2009** houdende uitvoering van het decreet van 6 maart 2009 betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden.

Het toeristisch beleid wordt gekenmerkt door **samenwerking** tussen **lokale** besturen, **provincies** en **Vlaanderen**. Autonome provinciebedrijven zijn sterk verbonden met het provinciale bestuursniveau (bv. via de beheersovereenkomst), terwijl toeristische samenwerkingsverbanden op allerlei niveaus, maar vaak regionaal, georganiseerd zijn.

Qua rechtsvorm, zijn autonome provinciebedrijven **publiekrechtelijke rechtspersonen** met een **sui generis-rechtsvorm** die is uitgewerkt in het Provinciedecreet. Toeristische samenwerkingsverbanden kunnen verschillende juridische vormen aannemen, afhankelijk van de concrete samenwerking en institutionele context (bv. BV, NV, CV, dienstverlenende vereniging, etc.).

De **ontstaansdynamiek** van de geselecteerde tussenliggende toeristische structuren varieert. Verschillende samenwerkingsverbanden zijn **bottom-up** gegroeid vanuit gedeelde regionale belangen en toeristische profilering, maar worden tegelijk ondersteund en gestuurd via **subsiëring**.

¹⁵⁹ BS 10 december 2009.

¹⁶⁰ VLAIO, Ontwikkeling en herontwikkeling van bedrijventerreinen subsidies, <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidiedatabank/maatregelen/ontwikkeling-en-herontwikkeling-van-bedrijventerreinen-subsidies>.

5.3. Vergelijkende tabellen

5.3.1. Vergelijkende tabel: erfgoed

	[1] IOED	[2] Onroerenderfgoed-gemeente	[3] IGS met bovenlokale cultuurwerking	[4] Erfgoedcel
A. Regel-gevend kader	Hoofdzakelijk geregeld door het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014. Een IOED wordt gedefinieerd in art. 2.1, 30° Onroerenderfgoeddecreet en kan erkend worden door de Vlaamse Regering o.g.v. art. 3.3.1 Onroerenderfgoeddecreet. De erkenningsvoorwaarden zijn uitgewerkt in art. 3.3.2 Onroerenderfgoedbesluit. DLB.	Hoofdzakelijk geregeld door het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en het Onroerenderfgoedbesluit. Een onroerenderfgoedgemeente wordt gedefinieerd in art. 2.1, 41° Onroerenderfgoeddecreet. De erkenningsvoorwaarden zijn vastgelegd in art. 3.2.1 Onroerenderfgoedbesluit.	Juridisch kader verspreid over verschillende cultuurdecreten, in het bijzonder het decreet van 8 maart 2024 over de bovenlokale cultuurwerking. De versterking van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt expliciet vermeld in art. 4, tweede lid Bovenlokaalcultuurdecreet 2024. Ook relevant: Cultureelerfgoeddecreet 2021 (definitie cultureel erfgoed: art. 3, 5°) DLB.	Relatief weinig juridisch ingebed; was vermeld in het (intussen opgeheven) decreet van 7 mei 2004 houdende de organisatie en subsidiëring van een cultureel-erfgoedbeleid, voor wat betreft de erfgoedconvenants en de advisering.

B. Institutionele inbedding	Vanaf 2027 moet de samenwerking regioconform zijn en voldoen aan schaalvereisten (bv. minimaal 100.000 inwoners of 250 km² werkingsgebied) o.g.v. art. 3.3.1 Onroerenderfgoedbesluit. De deelnemers zijn beperkt tot specifieke publiekrechtelijke rechtspersonen o.g.v. art. 396 §1, tweede lid DLB. Niet-bindend advies van Vlaamse Regering t.a.v. oprichting (artikel 415, derde en vierde lid DLB).	Ingebed op het gemeentelijke niveau: de gemeente zelf is de actor en enige deelnemer. Het beleid wordt geïntegreerd in het gemeentelijke beleidsplan en uitgevoerd door de gemeente	De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met bovenlokale cultuurwerking aligneren zich volgens de referentieregio's (artikel 6, §1 Regiodecreet). De deelnemers zijn beperkt tot specifieke publiekrechtelijke rechtspersonen o.g.v. art. 396 §1, tweede lid DLB. Niet-bindend advies van Vlaamse Regering t.a.v. oprichting (artikel 415, derde en vierde lid DLB).	Lokaal ingebed maar functioneert bovenlokaal. Werkt samen met lokale besturen, erfgoedorganisaties en actoren uit andere sectoren (bv. onderwijs, welzijn, musea, archieven).
C. Rechtsvorm	Een intergemeentelijk samenwerkingsverband conform het DLB. Mogelijke rechtsvormen o.g.v. art. 398 §2 DLB: projectvereniging, dienstverlenende vereniging of opdrachthoudende vereniging. Hybride vormgeving via	Geen afzonderlijke rechtspersoonlijkheid; valt samen met de gemeente als publiekrechtelijke rechtspersoon.	Een intergemeentelijk samenwerkingsverband conform het DLB. Mogelijke rechtsvormen o.g.v. art. 398 §2 DLB: projectvereniging, dienstverlenende vereniging of opdrachthoudende vereniging. Hybride vormgeving via	Geen afzonderlijke rechtspersoon. De erfgoedcel is organisatorisch ingebed binnen een stad, gemeente of

	suppletieve toepassing van WVV.		suppletieve toepassing van WVV.	intergemeentelijk samenwerkingsverband.
D. Ontstaans- dynamiek	Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking, maar gestimuleerd door Vlaamse subsidies. Subsidies worden toegekend via een samenwerkingsovereenkomst met het Agentschap Onroerend Erfgoed (art. 10.1.3 en art. 10.1.29 Onroerenderfgoedbesluit). Vanaf 2027 bedraagt de jaarlijkse subsidie €120.000 (art. 10.1.10 Onroerenderfgoedbesluit).	Aanvankelijk geen subsidiëring, wat het aantal erkenningen impacteerde. Sinds 1 januari 2023 structurele ondersteuning via samenwerkings-overeenkomst met het Agentschap Onroerend Erfgoed (art. 10.1.30 Onroerenderfgoedbesluit). Subsidiebedragen variëren van €10.000 tot €90.000 afhankelijk van het type gemeente (art. 10.1.38 Onroerenderfgoedbesluit).	Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking, maar gestimuleerd door Vlaamse subsidies. Werkingssubsidies kunnen worden toegekend voor maximaal zes jaar volgens art. 35 Bovenlokaalcultuur-decreet 2024. Voorwaarden omvatten o.m. regioconformiteit en een werkingsgebied van minstens 85.000 inwoners. Een overgangsmaatregel is voorzien (periode 2027-2032) voor samenwerkingsverbanden die in 2026 gesubsidieerd werden maar minder dan 85.000 inwoners tellen (art. 101 Bovenlokaalcultuur-decreet 2024). Het Cultureelerfgoeddecreet 2021 eveneens werkingssubsidies. Voorwaarden omvatten o.m.	Erfgoedcellen ontvangen werkingssubsidies wanneer zij een initiërende, coördinerende en ondersteunende rol opnemen (art. 57 Cultureelerfgoed-decreet 2021).

			regioconformiteit en een werkingsgebied van minstens 85.000 inwoners (art. 59 en 60 Cultureelerfgoeddecreet 2021).	
--	--	--	---	--

5.3.2. Vergelijkende tabel: zorg

	[5] Zorgraad	[6] Regionaal zorgplatform	[7] Ziekenhuisnetwerk	[8] OCMW-verenigingen
A. Regelgevend kader	Hoofdzakelijk geregeld door het decreet van 26 april 2019 betreffende de organisatie van de eerstelijnszorg, de regionale zorgplatformen en de ondersteuning van de eerstelijnszorgaanbieders (Eerstelijnsdecreet). De zorgraad wordt gedefinieerd in art. 9 Eerstelijnsdecreet. Art. 11 Eerstelijnsdecreet bepaalt de opdrachten van de zorgraad (bv. afstemming zorg/ondersteuning binnen werkgebied o.b.v. bevolkingsprioriteiten); zie ook art. 2 en art. 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019	Hoofdzakelijk geregeld door het Eerstelijnsdecreet van 26 april 2019. Het regionaal zorgplatform wordt gedefinieerd in art. 14 Eerstelijnsdecreet. Art. 16 Eerstelijnsdecreet kent drie opdrachten toe aan het regionaal zorgplatform (adviseren over afstemming; afstemmen voor zorgcontinuïteit, problemen/drempels/knelpunten behandelen).	Hoofdzakelijk federaal geregeld door de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen (Ziekenhuiswet) en het koninklijk besluit van 23 november 2022 tot kwalificatie van de supraregionale en locoregionale zorgopdrachten en tot bepaling van het geografisch aanbod van locoregionale zorgopdrachten, evenals regelgeving inzake associaties van ziekenhuizen, groeperingen van	Hoofdzakelijk geregeld door deel 3, titel 4 van het DLB. Art. 475 DLB bepaalt opdrachten welzijnsvereniging. Art. 496 DLB bepaalt opdrachten autonome verzorgingsinstelling. Art. 501 DLB bepaalt opdrachten ziekenhuisvereniging. Art. 508 DLB bepaalt opdrachten vereniging of vennootschap voor sociale dienstverlening. Art. 513 DLB bepaalt opdrachten woonzorgvereniging of -vennootschap.

	tot erkenning en subsidiëring van de zorgraden (bv. samenwerking en coördinatie realiseren en versterken tussen verschillende actoren).		ziekenhuizen en fusies van ziekenhuizen Een ziekenhuisnetwerk wordt gedefinieerd in art. 14/1 e.v. Ziekenhuiswet. Art. 17/2 Ziekenhuiswet en art. 1 koninklijk besluit 23 november 2022 bepalen opdrachten ziekenhuisnetwerk (bv. strategie zorgopdrachten; toegankelijkheid; opnamebeleid).	
B. Institutionele inbedding	Werkingsgebied is eerstelijnszone, bepaald door Vlaamse Regering; 60 eerstelijnszones met minimum 60.000 inwoners en afgestemd op referentieregio's (art. 13 Eerstelijnsdecreet). Gemeenten per eerstelijnszones bepaald in	Werkingsgebied is regionale zorgzone (art. 18 Eerstelijnsdecreet), bepaald door Vlaamse Regering, aaneensluitend grondgebied met minimaal 300.000 inwoners, gebaseerd op referentieregio's (art. 18, lid 2, 5° Eerstelijnsdecreet).	Werkingsgebied is aaneensluitend en bestrijkt het hele grondgebied (art. 14/3 Ziekenhuiswet); max. 13 ziekenhuisnetwerken exclusief uit ziekenhuizen in Vlaamse Gewest (art. 14/2, §1 Ziekenhuiswet).	Samenwerkingsverband tussen OCMW's, gemeenten en private actoren; samenwerkingsmodel met uiteenlopende deelnemingsmogelijkheden ngl. aangenomen rechtsvorm (art. 474 e.v. DLB): bv. welzijnsvereniging/autonome verzorgingsinstelling bestaat uit één OCMW, OCMW met een of

	besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019. Zorgraad is pluralistisch en divers samengesteld (art. 12 Eerstelijnsdecreet) en voert opdracht uit in samenspraak met bepaalde actoren (bv. lokale besturen, verenigingen, eerstelijnszorgaanbieders, etc.) (art. 11, lid 2 Eerstelijnsdecreet). Vlaamse Regering houdt toezicht conform decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid (art. 24 decreet 19 januari 2018; bv. art. 14: Vlaamse Regering kan beschermende maatregelen opleggen).	Deelnemers zijn diverse zorgactoren (bv. Logo's, expertisecentra dementie, palliatieve netwerken, zorgraden, etc.) (art. 17 Eerstelijnsdecreet). Vlaamse Regering houdt toezicht conform decreet van 19 januari 2018 houdende het overheidstoezicht in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid (art. 24 decreet 19 januari 2018; bv. art. 14: Vlaamse Regering kan beschermende maatregelen opleggen).	Max. 30 minuten aanrijtijd voor 90% van de inwoners (art. 3 koninklijk besluit van 23 november 2022). Deelnemers zijn minstens twee op het ogenblik van oprichting afzonderlijk erkende niet-psychiatrische ziekenhuizen (artikel 14/1, 1° Ziekenhuiswet).	meerdere OCMW's of andere openbare besturen of rechtspersonen die geen winstoogmerk hebben (art. 475, lid 1 DLB). Bv. ziekenhuisvereniging bestaat uit OCMW samen met andere OCMW's, gemeenten, of welzijnsverenigingen, autonome verzorgingsinstellingen, openbare besturen, of met andere rechtspersonen zonder winstoogmerk (art. 474, §4 DLB). Deelname van privaatrechtelijke OCMW-verenigingen in andere OCMW-vereniging of in vzw (art. 474, §4 DLB). Vlaamse Regering geeft niet-bindend advies over oprichting (art. 476 DLB; art. 502 DLB; art. 504 DLB, art. 514, §3 DLB, etc.). Bij privaatrechtelijke OCMW-verenigingen moet
--	---	---	--	--

				meerwaarde en noodzaak privaatrechtelijke variant worden aangetoond (bv. art. 508, §1, lid 4 DLB).
C. Rechtsvorm	Hybride privaatrechtelijke rechtsvorm, doorgaans vzw met decretale uitwerking van samenstelling, stemrechten, representatieve vertegenwoordiging, etc. (art. 10, lid 4 Eerstelijnsdecreet).	Hybride privaatrechtelijke rechtsvorm, doorgaans vzw (art. 15, lid 4 Eerstelijnsdecreet).	Publiekrechtelijke <i>sui generis</i>- samenwerkingsvorm (art. 14/1 Ziekenhuiswet)	Keuzepalet van 5 types , nl. 2 publiekrechtelijke en 3 hybride, privaatrechtelijke rechtsvormen: 1° de welzijnsvereniging ; 2° de autonome verzorgingsinstelling ; 3° de ziekenhuisvereniging ; 4° de vereniging voor sociale dienstverlening of de vennootschap voor sociale dienstverlening ; 5° de woonzorgvereniging of de woonzorgvennootschap (art. 474, §1, lid 3 DLB). Hybride want, naast de decretale invulling van de statuten, regelt DLB ook samenstelling van de organen, inbreng, bemiddeling, presentiegelden en toezicht .

D. Ontstaans- dynamiek	Vlaamse Regering erkent en subsidieert de zorgraden en (art. 10, eerste lid Eerstelijnsdecreet). Voorwaarden voor en uitwerking van subsidiëring bepaald in art. 17 besluit van 17 mei 2019 (bv. werkgebied omvat volledige eerstelijnszone; recent ‘vaste sokkel’ ingevoerd van €60.000 per zorgraad). Voorziene subsidies: 1° reguliere werkingssubsidie; 2° aanvullende subsidie; 3° bijkomende werkingssubsidie; 4° compenserende subsidie (art. 18 besluit 17 mei 2019).	Vlaamse Regering erkent zorgplatformen erkent en subsidieert ze voor de uitvoering van hun opdrachten (art. 15 Eerstelijnsdecreet); subsidiëring is minder normatief uitgewerkt.	Verplichte samenwerking blijkt niet uitdrukkelijk uit Ziekenhuiswet, maar is top down-opgelegd volgens het Departement Zorg.	Vrijwillige oprichting; de OCMW-vereniging wordt gelijkgesteld met het OCMW voor erkenningen en subsiëring (art. 478, eerste lid DLB).
--	---	--	--	---

5.3.3. Vergelijkende tabel: wonen

	[9] Woonmaatschappij	[10] IGS wonen
A. Regelgevend kader	Hoofdzakelijk geregeld door het gecodeerd decreet van 17 juli 2020 over het Vlaamse Woonbeleid (Vlaamse Codex Wonen 2021) en het besluit Vlaamse Regering van 11 september 2020 tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Vlaamse Regering kan vennootschappen erkennen als woonmaatschappijen o.g.v. art. 4.36 Vlaamse Codex Wonen 2021 jo. art. 4.96 Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021. Hoofdzakelijk doel woonmaatschappij is in het algemeen belang bij te dragen aan het recht op menswaardig wonen en de uitvoering van het Vlaamse woonbeleid (art. 4.39/7 Vlaamse Codex Wonen 2021). Opdrachten voorzien in art. 4.40 van de Vlaamse Codex Wonen 2021 (bv. verbeteren woonvoorwaarden, herwaardering, etc).	Hoofdzakelijk geregeld door het DLB en het besluit Vlaamse Codex Wonen 2021 m.b.t. subsidieregels inzake lokaal woonbeleid.
B. Institutionele inbedding	Werkingsgebieden worden door de Vlaamse Regering vastgesteld (art. 4.37 Vlaamse Codex Wonen 2021); één woonmaatschappij per werkingsgebied dat bestaat uit	Lokale besturen werken samen in intergemeentelijke verbanden; werkingsgebied bijgevolg beperkt tot grondgebied deelnemende gemeenten.

	geografisch aaneensluitende gemeenten. Werkingsgebied beperkt tot referentieregio's. Deelnemers beperkt tot Vlaamse Gewest, provincies, gemeenten en OCMW's in het werkingsgebied (art. 4.39/2, §1 Vlaamse Codex Wonen 2021). Vlaamse Regering kan participaties toelaten, bv. mits gemotiveerd voorstel (art. 4.46/1 Vlaamse Codex Wonen 2021). Vlaamse Regering houdt grip op werking via o.a. vastleggen modelstatuten (art.4.39/1, §1 Vlaamse Codex Wonen), goedkeuring statutenwijziging (art. 4.39/1, §2, lid 2 Vlaamse Codex Wonen 2021 jo. art. 4.102 besluit Vlaamse Codex Wonen 2021), bepalen interne controle (art. 4.132 besluit Vlaamse Codex Wonen 2021), etc.	Qua werkingsgebied moeten woon-IGS'en zich organiseren binnen de grenzen van hun referentieregio's (o.g.v. art. 6, §1 Regiodecreet). De deelnemers zijn beperkt tot specifieke publiekrechtelijke rechtspersonen o.g.v. art. 396 §1, tweede lid DLB. Niet-bindend advies van Vlaamse Regering t.a.v. oprichting (artikel 415, derde en vierde lid DLB).
C. Rechtsvorm	BV (art. 4.30 Vlaamse Codex Wonen 2021) als hybride rechtsvorm (bv. afwijkingen WVV; geen faillissement mogelijk o.g.v. art. 4.39, lid 2 Vlaamse Codex Wonen 2021; niet hoofdzakelijk gericht op uitkeren/bezorgen vermogensvoordeel aan aandeelhouders o.g.v. art. 4.46/3).	Een intergemeentelijk samenwerkingsverband conform het DLB. Mogelijke rechtsvormen o.g.v. art. 398 §2 DLB: projectvereniging, dienstverlenende vereniging of opdrachthoudende vereniging. Hybride vormgeving via suppletieve toepassing van WVV.
D. Ontstaansdynamiek	Geen uitdrukkelijke juridische verplichting om een woonmaatschappij op te richten, maar conformeren aan nieuw systeem is uiteraard verplicht.	Vrijwillige samenwerking, maar samenwerking wordt gestimuleerd via subsidiëring (bv. o.g.v. artikel 2.11 Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021 en basissubsidie o.g.v. art. 2.26 Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021, gekoppeld aan verplichte

	Art. 4.36, §2 Vlaamse Codex Wonen 2021 bepaalt de voorwaarden voor de erkenning van de vennootschap. Subsidiëring voorzien bv. voor omvorming naar woonmaatschappij o.g.v. art. 4.157 besluit Vlaamse Codex Wonen 2021. Subsidiëring voor uitvoering opdrachten o.g.v. art. 4.160/3 Besluit Vlaamse Codex Wonen 2021 (1° basissubsidie-enveloppe, 2° aanvullende subsidie-enveloppe, 3° VIA-subsidie, 4° groeisubsidie).	activiteiten zoals bv. lokale woningmarkt in kaart brengen, kerncijfers bespreken, ruimtelijk beleid betrekken, etc.). Voorwaarden subsidiëring project (bv. 1° regioconform, 2° werkingsgebied minstens 3 gemeenten, 3° project met minstens evenveel gemeenten) o.g.v. art 2.11 Vlaamse Codex Wonen 2021. Zie ook allerlei bijkomende bepalingen die gekoppeld zijn aan de subsidiëring in het besluit Vlaamse Codex Wonen 2021). Bijzondere subsidie voor projecten met vernieuwend of experimenteel karakter, mits voorwaarden (bv. 2° beperkte tijdsduur) o.g.v. art. 2.33 besluit Vlaamse Codex Wonen 2021.
--	--	--

5.3.4. Vergelijkende tabel: afval

	[11] Afvalintercommunale
A. Regelgevend kader	Hoofdzakelijk geregeld door het DLB ; beperkte relevantie van het decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (art. 27 decreet 23 december 2011 voorziet dat elke gemeente, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten , bv. huishoudelijk afval moet ophalen).
B. Institutionele inbedding	De deelnemers zijn beperkt tot specifieke publiekrechtelijke rechtspersonen volgens art. 396 §1, tweede lid DLB. Privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen deelnemen onder de voorwaarden in artikel 396, §2, 2° DLB. Ondersteunende en faciliterende provinciale rol o.g.v. art. 27 decreet 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen. Provinciegouverneur heeft o.g.v. art. 26, lid 4 decreet 23 december 2011 bevoegdheid om personen en materiaal op te eisen als noodzakelijk voor normale werking van huishoudelijk afvalophaaldiensten. Vlaamse Regering heeft bevoegdheid o.g.v. art. 28 decreet 23 december 2011 om bij nalatigheid gemeenten, afvalintercommunales of provincies in plaats te treden. Niet-bindend advies van Vlaamse Regering t.a.v. oprichting (artikel 415, derde en vierde lid DLB). Qua werkingsgebied moeten afvalintercommunales zich organiseren binnen de grenzen van hun referentieregio's (o.g.v. art. 6, §1 Regiodecreet).
C. Rechtsvorm	

	Een intergemeentelijk samenwerkingsverband conform het Decreet Lokaal Bestuur (DLB). Mogelijke rechtsvormen volgens art. 398 §2 DLB: projectvereniging, dienstverlenende vereniging, opdrachthoudende vereniging, of opdrachthoudende vereniging met private deelname. In praktijk: opdrachthoudende verenigingen. Hybride vormgeving via suppletieve toepassing van WVV.
D. Ontstaans-dynamiek	Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking, maar werking gestimuleerd door Vlaamse subsidies. Bv. art. 6 besluit aan van 15 juli 2022 over de subsidiëring van lokale besturen voor het afval- en materialenbeheer bepaalt welke materies in aanmerking komen voor subsidiëring, zoals inzameling via huis-aan-huis-ophaling, het bouwen, uitbreiden, aanpassen en vernieuwen van installaties voor afvalbeheer, ondersteuning van het zwerfvuil- en sluikestortbeleid. Ministerieel besluit van 15 maart 2023 tot vaststelling van nadere regels voor de subsidiëring van lokale besturen voor het afval- en materialenbeheer en tot opheffing van het ministerieel besluit van 12 oktober 2017 houdende vaststelling van bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van lokale besturen worden uitgevoerd, voorziet in art. 1 dat administrateur-generaal van de OVAM administrateur-generaal OVAM beslissingsrecht heeft om een subsidie al dan niet toe te kennen, gedeeltelijk toe te kennen of te weigeren, voor een bedrag lager dan 144.000 euro; bv. art. 42/2 ministerieel besluit: max. €100.000 subsidie per afvalintercommunale om voedselverlies tegen te gaan. Andere provinciale subsidies aan te vragen (bv. circulaire ketenprojecten).

5.3.5. Vergelijkende tabel: toerisme

	[12] Autonoom provinciebedrijf	[13] Toeristisch samenwerkingsverband
A. Regelgevend kader	Hoofdzakelijk geregeld door het Provinciedecreet van 9 december 2005. Doelstellingen bepaald in art. 219, §1 Provinciedecreet (welbepaalde beleidsuitvoerende taken van provinciaal belang; betrokken bij beleidsvoorbereiding). Vlaamse Regering kan taken nader bepalen.	Hoofdzakelijk geregeld door het decreet van 6 maart 2009 betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2009 houdende uitvoering van het decreet van 6 maart 2009 betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden. Doelstellingen bepaald in art. 2, lid 1, art. 3, §1 en art. 3, §4 decreet 6 maart 2009 (bv. ontwikkeling, promotie, kwaliteitszorg van toeristisch aanbod; beleidsuitvoerende taken Op het vlak van toerisme).
B. Institutionele inbedding	Eenhoofdige rechtspersoon; sterk verbonden met het provinciale bestuursniveau via beheersovereenkomst o.g.v. art. 228, §1 Provinciedecreet. Art. 235, §5 Provinciedecreet laat toe dat het autonoom provinciebedrijf andere rechtspersonen mag oprichten, erin mag deelnemen of zich erin mag laten vertegenwoordigen, voorzover dat past in zijn opdrachten.	Erkenning door Toerisme Vlaanderen o.g.v. art. 3, §6 decreet 6 maart 2009; kan in vijf categorieën (gemeentelijk, intergemeentelijk, regionaal, provinciaal, interprovinciaal). Wat de deelnemers en bestuursniveau betreft, voorziet art. 2, lid 2 decreet 6 maart 2009 dat de gemeentelijke en provinciale extern verzelfstandigde agentschappen worden gelijkgesteld met de gemeenten en provincies als het gaat om de deelneming in een toeristisch samenwerkingsverband.

	Vlaamse Regering keurt jaarrekening goed (o.g.v. art. 236bis Provinciedecreet).	Toerisme Vlaanderen houdt toezicht op naleving decreet en uitvoeringsbesluiten o.g.v. art. 8 decreet 6 maart 2009 (kan bv. alle documenten en inlichtingen opvragen of ter plaatse raadplegen). Beslissingen van de organen van het toeristisch samenwerkingsverband moeten worden meegedeeld aan Toerisme Vlaanderen (art. 9, lid 2 decreet 6 maart 2009) .
C. Rechtsvorm	Publiekrechtelijke <i>sui generis</i>-rechtsvorm (art. 220 Provinciedecreet).	Diverse publiek- en privaatrechtelijke rechtsvormen mogelijk (bv. BV, NV, CV, vzw, dienstverlenende vereniging, opdrachthoudende vereniging, gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in vzw-, CV- of NV-vorm, provinciaal extern verzelfstandigd agentschap in vzw-, CV- of NV-vorm) o.g.v. art. 3, §2 Provinciedecreet . Verwijzing naar andere regelgeving is gedateerd en heeft update nodig.
D. Ontstaans-dynamiek	Vrijwillige oprichting (mits verslag voor- en nadelen externe verzelfstandiging o.g.v. art. 225 Provinciedecreet). Minister kan subsidies toekennen voor tewerkstelling van personeelsleden o.g.v. art. 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 houdende de toekenning van subsidies aan toeristische verenigingen voor de tewerkstelling van personeelsleden. Verschillende subsidies aan te vragen voor werking (bv. ontwikkeling bedrijventerrein).	Vrijwillige oprichting , maar erkenning nodig o.g.v. art. 5, lid 1 decreet 6 maart 2009 ; goedkeuring Toerisme Vlaanderen vereist (art. 7, lid 2 decreet 6 maart 2009). Verschillende subsidies aan te vragen voor werking (bv. ontwikkeling bedrijventerrein).

5.4. Tussentijdse conclusie

Al vele jaren doen **lokale besturen** een beroep op een **veelheid** aan **tussenliggende structuren** om maatschappelijke uitdagingen in uiteenlopende sectoren aan te pakken. Zowel **algemene, organieke** regelgeving als **specifieke, sectorale** regelgeving zorgen voor de juridische omkadering van die tussenliggende structuren.

Elke tussenliggende structuur kent daarbij een **andere juridische invulling** van de betrokken **bestuursniveaus** en **deelnemers**, met variërende vereisten. Ook de mate van **betrokkenheid** van de **Vlaamse en provinciale overheid** varieert **sterk** tussen de tussenliggende structuren. De **schaal** en het **werkingsgebied** van de tussenliggende structuren **verschillen** bovendien aanzienlijk naargelang de sector, gaande van **gemeentelijke** initiatieven of **intergemeentelijke** samenwerking tot **grootschalige, regioconforme** of **territoriaal afgebakende** structuren. Ook **deelnemings-** en **toezichtsmogelijkheden** lopen sterk **uiteen**, afhankelijk van de gekozen rechtsvorm en het toepasselijke decretale of wettelijke kader. Daarnaast varieert de **ontstaansdynamiek** van de tussenliggende structuren van een eerder **top down-verplichting**, over een **subsidiegestuurde** aanpak, naar een **vrijwillige, bottom up**-keuzemogelijkheid. Uit de onderzochte tussenliggende structuren blijkt bovendien dat de Vlaamse overheid steeds sterker inzet op **regioconforme** samenwerking en **geïntegreerde beleidsvoering**, onder meer via **erkenningsvoorwaarden, subsidiëeringsmechanismen** en die territoriale **afbakening** van werkingsgebieden. Tegelijkertijd blijft de **juridische organisatie** van de tussenliggende structuren **sterk sectoraal** gefragmenteerd. Ondanks de initiatieven tot regiovorming leidt de uiteenlopende juridische aanpak nog steeds tot een verregaande sectorale versnippering en een sectorspecifieke benadering van de tussenliggende structuren, wat de **ontwikkeling** van een **juridisch meer geïntegreerde regionale samenwerking bemoeilijkt**.

Op basis van de voorgaande bevindingen, kunnen enkele juridische aanbevelingen worden geformuleerd.

Aanbeveling 1 – Ontwikkel een generiek Vlaams referentiekader voor tussenliggende structuren waarin elementen systematisch worden vastgelegd

Een belangrijke vaststelling is dat de onderzochte tussenliggende structuren onderworpen zijn aan zeer variërende regels omtrent rechtsvorm, schaal, deelnemers, toezicht, erkenning en subsidiëring. Daardoor ontstaat een complex en weinig overzichtelijk juridisch landschap. De juridische complexiteit roept vragen op op het vlak van de beginselen van behoorlijke regelgeving (bv. qua samenhang met andere regelgeving, qua eenvoudigheid, duidelijkheid en toegankelijkheid, qua blijvende relevantie en actueel houden)¹⁶¹ en de transparantie en begrijpelijkheid voor (gemeentelijke) mandatarissen en burgers. Ondanks dat **harmoniseren geen doel op zich** hoeft te zijn, is het aan te bevelen om te reflecteren over de **ontwikkeling van**

¹⁶¹ VERLINDEN V., De hoeders van de wet. De rol van instellingen in het wetgevingsproces, Brugge, die Keure, 2010, 109 e.v.

een generiek Vlaams referentiekader voor alle tussenliggende structuren waarbij minstens een aantal **terugkerende elementen systematisch** worden geregeld.

Elementen die kunnen worden opgenomen in dit kader zijn, bv. rechtsvormen, toegelaten deelnemers, territoriale schaalvereisten en de relatie tot de referentieregio's, toezichts- en terugkoppelingsregimes, en subsidiëringslogica. Een generiek Vlaams referentiekader kan op zijn minst voorkomen dat bepaalde zaken die nu ontbreken bij bepaalde sectoren (bv. gebrek aan terugkoppelingsvereisten bij de woonmaatschappijen) en aanwezig zijn bij andere sectoren, en die bovendien vaak te wijten zijn aan het teruggrijpen naar een privaatrechtelijke rechtsvorm, **decretaal verankerd** worden.

Het uitwerken van een dergelijk generiek kader leent zich er bovendien toe om **verschillen tussen sectoren te (her)overwegen** en, waar nodig, ook **expliciet te verantwoorden**. Daarbij kan een **toenadering** worden gezocht tussen, enerzijds, tussenliggende structuren die functioneren binnen het DLB en ten aanzien waarvan, over het algemeen, expliciete bepalingen aanwezig zijn over vertegenwoordiging, rapportering, toezicht, info-uitwisseling met deelnemende gemeenten en, anderzijds, tussenliggende structuren in andere sectoren waar er in mindere mate lijkt te zijn van vergelijkbare waarborgen.

Een verregaander scenario is om de **rechtsvormen van de tussenliggende structuren fundamenteel te hertekenen** en om - geïnspireerd op de bestaande beperking tot vennootschaps-, verenigings- en stichtingsvormen in het federale privaatrecht (numerus clausus), toe te werken naar een gelijkaardig **gesloten stelsel** of '**numerus clausus**' voor de tussenliggende structuren. Concreet zou een gesloten stelsel betekenen dat lokale besturen die rechtspersonen willen oprichten en willen samenwerken, ongeacht de sector, enkel gebruik kunnen maken van een vast aantal uitgewerkte rechtsvormen, bv. de rechtsvormen zoals voorzien voor intergemeentelijke samenwerking in het DLB.

Aanbeveling 2 – Overweeg rechtsvorm-neutrale governanceprincipes

Uit de bevindingen komt naar voren dat er bij tal van tussenliggende structuren gekozen is voor een hybride, op het **privaatrecht gebaseerde rechtsvorm**. Het valt aan te bevelen verder te onderzoeken in welke mate verschillen in rechtsvorm leiden tot **verschillen** in democratische controle, transparantie en lokale beleidssturing, maar ook in een **niet-toepassing van bestuursrechtelijke waarborgen** (bv. openbaarheid van bestuur en de regeling daaromtrent in onder meer het **Vlaams Bestuursdecreet**, cf. 'instellingen met publieke taak' in art. 1.3, 6° Bestuursdecreet). Bij behoud van de bestaande (hybride-privaatrechtelijke) rechtsvormen valt, in aansluiting op 'Aanbeveling 1' te overwegen om voor alle tussenliggende structuren een **minimale set van bv. governance- en verantwoordingsvereisten** op te stellen, **ongeacht de gekozen rechtsvorm**, die de lokale besturen in alle sectoren moet **ontzorgen**. Er kan worden overwogen om die minimale set uit te werken in het DLB.

Aanbeveling 3 – Overweeg een verminderde afhankelijkheid van ad-hoc uitzonderingen

In verschillende sectoren blijken juridische afwijkingsmogelijkheden te bestaan op het vlak van geografische inbedding. Zo voorziet het Regiodecreet in afwijkingsmogelijkheden, maar is er ook ten aanzien van de woonmaatschappijen voorzien dat de Vlaamse Regering uitzonderingen kan

toestaan op het geografisch aaneensluiten van de gemeenten toestaan. Het systeem waarbij de **Vlaamse Regering** op zeer regelmatige wijze individuele uitzonderingen moet beoordelen, kan worden **vermeden** door **objectieve afwijkingscriteria rechtstreeks in de regelgeving te verankeren**. Die objectieve afwijkingscriteria kunnen bv. betrekking hebben op aantoonbare historische samenwerking, aantoonbare schaalvoordelen, bewezen beleidsresultaten, geografische samenhang, etc. Het opnemen van **objectieve afwijkingscriteria in regelgeving** verhoogt de **rechtszekerheid** ten opzichte van de betrokken (boven)lokale besturen en **verhoogt** dus meteen ook de **kwaliteit van de regelgeving**.

Aanbeveling 4 – Actualiseer verouderde sectorale regelgeving

De analyse wijst op toerismeregelgeving die nog verwijst naar verouderde rechtsvormen en onvoldoende is afgestemd op het huidige DLB en het federale Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen. Het is aan te bevelen om een **systematische juridische actualiseringsoperatie** uit te voeren voor sectorale regelgeving over tussenliggende structuren, bv. specifiek m.b.t. toerisme, en zeker als er in het Vlaams decretaal kader wordt verwezen naar **(verouderde) federale begrippen en rechtsvormen**.

Deze juridische analyse beperkt zicht tot de dertien geselecteerde tussenliggende structuren in vijf sectoren. Qua **vervolgonderzoek** kan deze methodologische analyse worden toegepast op de andere tussenliggende structuren in deze en andere sectoren om een volledig beeld te krijgen van de juridische omkadering van de tussenliggende structuren in Vlaanderen. Bovendien kunnen er per tussenliggende structuur ook **bijkomende classificatiecriteria** worden onderzocht dan deze die het voorwerp uitmaken van deze analyse.

6. Resultaten focusgroepen

6.1. Inleiding en methodologie

De focusgroepen hebben als doel om op een kwalitatieve manier meer inzicht te verschaffen in de maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit en operationele doelmatigheid van de tussenliggende structuren en de governance die een positieve bijdrage zou moeten leveren tot die factoren. We volgen het theoretisch kader en de documentenanalyse in het selecteren van de bestudeerde condities, en gaan verder op de geselecteerde sectoren uit de juridische analyse zodat we komen tot consistente aanbevelingen. Het is belangrijk om te benadrukken dat de focusgroepen **geen individuele evaluatie** van de betrokken tussenliggende structuren vormen, maar dat ze een algemeen inzicht in de dynamieken van deze structuren beogen. We kunnen op basis van de verzamelde data geen oordeel trekken uit individuele tussenliggende structuren.

6.1.1. Kwalitatieve onderzoeksbenadering

De empirische component in dit hoofdstuk is opgebouwd rond tien focusgroepen, aangevuld met een reeks individuele interviews. Voor het bestuderen van de werking en governance van de tussenliggende structuren werd gekozen voor een kwalitatieve benadering. De centrale vraagstukken (nl. maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit, operationele doelmatigheid en de onderliggende governancearrangementen) krijgen immers betekenis via de percepties, ervaringen en onderlinge verhoudingen van de betrokken actoren, wat een kwalitatieve benadering verantwoordt. Een kwalitatieve benadering laat tevens toe om de onderliggende dynamieken en eventuele mechanismen bloot te leggen.

De focusgroep als specifieke methode werd gekozen omdat ze, in tegenstelling tot een reeks losstaande interviews, de interactie tussen de verschillende actoren binnen één samenwerkingsverband en tussen samenwerkingsverbanden zichtbaar maakt. Tussenliggende structuren functioneren per definitie binnen een constellatie van wederzijds afhankelijke actoren, gaande van de lokale besturen over de provincie en de Vlaamse overheid tot het betrokken middenveld. Door deze actoren samen rond de tafel te brengen, komen niet enkel hun individuele standpunten naar voren, maar ook de punten van convergentie, spanning en onderhandeling die kenmerkend zijn voor de samenwerking. Die collectieve dynamiek sluit rechtstreeks aan bij de condities en de governancemodellen uit het conceptueel kader, die in de focusgroepen empirisch worden afgetoetst.

6.1.2. Selectie van de sectoren en cases

De caseselectie verliep in twee stappen. In een eerste stap werden vijf inhoudelijke sectoren afgebakend, nl. wonen, toerisme, afval, (eerstelijns)zorg en cultuur & erfgoed. Deze sectoren stemmen overeen met de sectoren uit de juridische analyse (cf. hoofdstuk 5), waardoor de aansluiting tussen het juridische en het empirische luik gewaarborgd blijft. De sectoren werden gekozen omwille van hun onderlinge verscheidenheid. Ze verschillen immers sterk in de mate van Vlaamse sturing, in de ontstaansdynamiek van de structuren (top-down opgelegd, bottom-up gegroeid of via subsidiëring tot stand gekomen), in schaal en in institutionele inbedding. Door deze spreiding bestrijkt de empirische analyse een brede doorsnede van het landschap aan tussenliggende structuren, zonder te willen claimen dat het hier gaat om een representatieve

dataset. Het blijft immers een kwalitatief onderzoek, dat bedoeld is om rijke inzichten te genereren vanuit een specifieke empirische realiteit.

In een tweede stap werden binnen elke sector twee cases geselecteerd. De keuze voor twee cases per sector laat toe om binnen eenzelfde beleidsdomein een betekenisvol contrast aan te brengen. Bij de selectie werd telkens gestreefd naar een maximale variatie op vier onderscheidende dimensies: 1) de schaal en de omvang van het werkingsgebied; 2) de wijze van financiering en de mate van provinciale of Vlaamse sturing; 3) de mate waarin het werkingsgebied samenvalt met dan wel afwijkt van de referentieregio's en de provinciegrenzen; en 4) de mate van overlap of verwevenheid met andere tussenliggende structuren binnen dezelfde regio, zoals woonmaatschappijen, eerstelijnszones of regionale landschappen. Door binnen elke sector een eerder compacte en congruente case te plaatsen tegenover een grotere, grensoverschrijdende of meer versnipperde case, kan worden nagegaan hoe deze structurele verschillen doorwerken in de outcomes en de governance van de structuren. De tien cases zijn bovendien gespreid over de vijf Vlaamse provincies, waardoor ook geografische variatie in de analyse is ingebouwd. Een belangrijke disclaimer hier is opnieuw dat we deze variatie inbrengen om contrasterende bevindingen toe te laten, zonder dat we de bedoeling hebben om representatieve uitspraken te doen voor alle tussenliggende structuren in Vlaanderen. Tabel 3 geeft een overzicht van de geselecteerde cases en van de onderscheidende kenmerken die aan de basis lagen van de selectie.

Tabel 3: Overzicht van de caseselectie per sector

Sector	Case	Centrale tussenliggende structuur (type)	Werkingsgebied	Onderscheidende kenmerken
Wonen	Wonen in de Druivenstreek	Wonen in de Druivenstreek (IGS lokaal woonbeleid)	5 gemeenten (Overijse, Hoeilaart, Huldenberg, Bertem, Tervuren)	Relatief klein werkingsgebied; gesubsidieerd door de provincie; valt volledig binnen de referentieregio Oost-Brabant; valt samen met woonmaatschappij Woontrots.
Wonen	Wonen in de Kempen	Kempens Woonplatform Zuid Centraal (IGS lokaal woonbeleid)	7 gemeenten (o.a. Geel, Westerlo, Herselt, Laakdal)	Groter werkingsgebied; niet provinciaal gesubsidieerd; overlap met twee woonmaatschappijen (LeefGoed en Woonschakel Berg en Nete); niet volledig congruent met de referentieregio.
Toerisme	Toerisme in de Leiestreek	Toerisme Leiestreek vzw (IGS)	27 gemeenten in West- en Oost-Vlaanderen	Provinciegrensoverschrijdend; gefinancierd door twee provinciale toeristische diensten (Westtoer en Toerisme Oost-Vlaanderen); overlapt drie referentieregio's.
Toerisme	Toerisme in de Vlaamse Ardennen	Toerisme Vlaamse Ardennen vzw (IGS)	16 gemeenten in Oost-Vlaanderen	Binnen één provinciegrens; werkingsgebied valt grotendeels samen met de referentieregio Vlaamse Ardennen en met het Regionaal landschap Vlaamse Ardennen.

Afval	Afvalbeheer in Limburg	Limburg.net (IGS)	Alle Limburgse gemeenten en Diest	Één grote, quasi provinciedekkende structuur; valt samen met de referentieregio Limburg; provinciegrensoverschrijdend (Diest).
Afval	Afvalbeheer in West-Vlaanderen	Cluster van afvalintercommunales (IVBO, IVOO, IVVO, MIROM Roeselare, MIROM Menen, IVIO, IMOG)	Verspreid over West-Vlaanderen (en Kruisem)	Versnipperd landschap van meerdere kleinere intercommunales binnen één provincie; uiteenlopende congruentie met de referentieregio's.
Eerstelijnszorg	Eerstelijnszorg in het Waasland	Zorgpunt Waasland (welzijnsvereniging) en ELZ Waasland Noord-Oost en Zuid-West	3 gemeenten (Beveren-Kruibeke, Sint-Niklaas, Sint-Gillis-Waas)	Welzijnsvereniging valt volledig binnen de referentieregio Waasland en binnen de eerstelijnszone; relatief grote ELZ.
Eerstelijnszorg	Eerstelijnszorg in het Pajottenland	Welzijnskoepel West-Brabant (welzijnsvereniging) en ELZ Pajottenland	Ruim werkingsgebied over Halle-Vilvoorde en Oost-Brabant	Welzijnskoepel overspant twee referentieregio's en meerdere eerstelijnszones; ELZ Pajottenland is relatief klein en overlapt slechts gedeeltelijk met de koepel.
Cultuur en erfgoed	Cultuur en erfgoed in het Meetjesland	IOED Meetjesland (binnen Veneco, IGS)	Veneco-gebied (o.a. Eeklo, Maldegem, Aalter, Lievegem)	Ruimer IGS dat twee referentieregio's bestrijkt (Regio Gent en Vlaamse Ardennen).
Cultuur en erfgoed	Cultuur en erfgoed in de Lage Kempen	IOED Lage Kempen (IGS)	10 gemeenten (o.a. Beringen, Heusden-Zolder, Houthalen-Helchteren)	Kleiner IGS; werkingsgebied valt volledig binnen de referentieregio Limburg.

6.1.3. Selectie van de respondenten

Binnen elke case werd gestreefd naar een zo volledig mogelijke vertegenwoordiging van de actorenconstellatie rond de tussenliggende structuur. Concreet werden vijf actortypes uitgenodigd: 1) de bevoegde Vlaamse overheid of het bevoegde agentschap (naargelang de sector bijvoorbeeld Wonen in Vlaanderen, Toerisme Vlaanderen, OVAM, het Departement Zorg of het Agentschap Onroerend Erfgoed en het Departement Cultuur, Jeugd en Media), 2) het provinciale niveau en de provinciale instellingen, zoals de provinciale diensten of de provinciale toeristische organisaties (bv. Westtoer en Toerisme Oost-Vlaanderen), 3) de tussenliggende structuur zelf (bv. de centrale intergemeentelijke samenwerking, welzijnsvereniging of eerstelijnszone, en waar relevant verwante structuren zoals woonmaatschappijen of regionale landschappen), 4) de deelnemende lokale besturen; en 5) de relevante middenveldactoren of “sociale stakeholders”. Die laatste verschillen per sector, bijvoorbeeld de huurdersbonden, CIB en Initia voor wonen, Interafval en Fost Plus voor afval, VIVEL voor zorg, en FARO, Herita en Monumentenwacht voor erfgoed.

De selectie van de individuele respondenten binnen elk actortype gebeurde op basis van relevantie en spreiding. Bij de lokale besturen werd gestreefd naar een evenwichtige vertegenwoordiging van verschillende gemeenten binnen het werkingsgebied en van zowel politieke mandatarissen (burgemeesters en schepenen) als ambtenaren (algemeen directeurs en diensthoofden). Op die manier werd beoogd de volledige constellatie van actoren te bevragen die in de samenwerking een rol spelen. Niet alle uitgenodigde actoren konden echter aan de

focusgroepen deelnemen. In totaal namen 63 respondenten deel aan de tien focusgroepen, met een gemiddelde van ruim zes deelnemers per sessie. De verdeling van het aantal deelnemers per focusgroep is weergegeven in Tabel 4 (zie 6.1.4). De vermelde aantallen betreffen de bevestigde deelnemers. Door eventuele afzeggingen op het laatste moment kan het effectieve aantal licht afwijken, maar dit werd opgevangen door bijkomende interviews (zie 6.1.4).

6.1.4. Dataverzameling: focusgroepen en aanvullende interviews

De tien focusgroepen vonden plaats tussen 2 en 27 maart 2026 in de Vlaamse Administratieve Centra (VAC's), verspreid over de provincies. Elke sessie duurde ongeveer drie uur. De gesprekken werden gestructureerd aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst (zie bijlage) en ondersteund met een presentatie. Ondanks inspanningen om verschillende types respondenten te bevragen, waren de deelnemers aan de focusgroepen overwegend ambtenaren. 11% van de deelnemers waren mandatarissen, die verspreid zaten over alle bevraagde sectoren, wat maakte dat er voor iedere sector minstens één mandataris aan het woord is gelaten. Het grootste deel (45%) van de deelnemers bestond uit Vlaamse, provinciale en lokale ambtenaren. Een kwart van de deelnemers was werknemers van tussenliggende structuren zelf en nog eens 19% van de deelnemers waren vertegenwoordigers van sociale stakeholders. Een overzicht van de focusgroepen, met datum, locatie en aantal deelnemers, is opgenomen in Tabel 4.

De vragenlijst bestond uit twee delen, voorafgegaan door een korte introductieronde. In het eerste deel stonden de outcomes centraal (i.e. maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit en operationele doelmatigheid) samen met de condities die deze outcomes kunnen bevorderen. Het tweede deel was gewijd aan de governance van de tussenliggende structuren. Voor elk van zeven succesfactoren uit de documentenanalyse (autonomie, transparantie, kwaliteit van de samenwerking, verticale afstemming, horizontale afstemming, financiële afhankelijkheid en operationele capaciteit) werden telkens drie governance scenario's voorgelegd, die respectievelijk overeenstemmen met de modellen hiërarchie, markt en netwerk uit het conceptueel kader. De scenario's werden in willekeurige volgorde en zonder hun benaming gepresenteerd, om te vermijden dat respondenten een sociaal wenselijk of door de aanbiedingsvolgorde gestuurd antwoord zouden geven. Per succesfactor werd zowel gepeild naar het scenario dat de huidige werking het best benadert, als naar het scenario dat de voorkeur geniet voor een toekomstige inrichting. De bedoeling van de scenario-oefening was om een rijkere discussie tussen de aanwezigen los te weken, niet om specifiek in de richting van een bepaald scenario te denken.

Omdat bepaalde profielen in een aantal focusgroepen ondervertegenwoordigd bleven (bv. door afwezigheid of door de specifieke aard van de functie) werden de focusgroepen aangevuld met een reeks individuele interviews. Deze interviews werden afgenomen in de loop van april 2026, en hadden tot doel de lacunes in de actorenconstellatie op te vangen en zo het beeld per case te vervolledigen. Door deze extra interviews is het uiteindelijke percentage bevraagde ambtenaren 43%. Voor de werknemers van tussenliggende structuren ligt dit percentage op 29%. Het percentage van mandatarissen (11%) blijft onveranderd en het percentage vertegenwoordigers van sociale stakeholders landt op 17%. Tabel 5 geeft een overzicht van de afgenomen aanvullende interviews.

Tabel 4: Overzicht van de focusgroepen

Datum (2026)	Sector	Case	Locatie	Aantal deelnemers
2 maart	Toerisme	Toerisme in de Vlaamse Ardennen	VAC Gent	6
3 maart	Cultuur en erfgoed	Cultuur en erfgoed in het Meetjesland	VAC Gent	7
4 maart	Eerstelijnszorg	Eerstelijnszorg in het Waasland	VAC Gent	7
12 maart	Toerisme	Toerisme in de Leiestreek	VAC Brugge	7
16 maart	Wonen	Wonen in de Druivenstreek	VAC Mechelen	6
17 maart	Eerstelijnszorg	Eerstelijnszorg in het Pajottenland	VAC Leuven	3
18 maart	Cultuur en erfgoed	Cultuur en erfgoed in de Lage Kempen	VAC Hasselt	6
20 maart	Wonen	Wonen in de Kempen	VAC Antwerpen	8
25 maart	Afval	Afvalbeheer in West-Vlaanderen	VAC Brugge	8
27 maart	Afval	Afvalbeheer in Limburg	VAC Hasselt	6
Totaal				64

Tabel 5: Overzicht van de aanvullende interviews

Sector – case	Organisatie	Type/functie
Wonen – Druivenstreek	Woontrots (woonmaatschappij)	Voorzitter
Cultuur en erfgoed – Meetjesland	Lokaal bestuur Eeklo	Schepen
Cultuur en erfgoed – Lage Kempen	Regionaal Landschap Lage Kempen	Directeur
Cultuur en erfgoed – Lage Kempen	IOED Lage Kempen	Coördinator
Zorg – Waasland en Pajottenland	Departement Zorg	Teamverantwoordelijke
Zorg – Pajottenland	Eerstelijnszone Pajottenland	Voorzitter

De deelnemers werden voorafgaand aan elke focusgroep geïnformeerd over de doelstelling en het verloop van het onderzoek en verleenden hun geïnformeerde toestemming voor deelname en opname. Het gebruikte formulier voor geïnformeerde toestemming is opgenomen als bijlage. Zoals reeds in de introductie werd benadrukt, vormen de focusgroepen uitdrukkelijk geen individuele evaluatie van de betrokken tussenliggende structuren, maar beogen ze een algemeen inzicht in de dynamieken van deze structuren. De gegevens werden vertrouwelijk verwerkt en de bevindingen worden in dit rapport op geanonimiseerde wijze gerapporteerd, zodat uitspraken niet tot individuele personen herleidbaar zijn.

6.1.5. Verwerking en analyse van de data

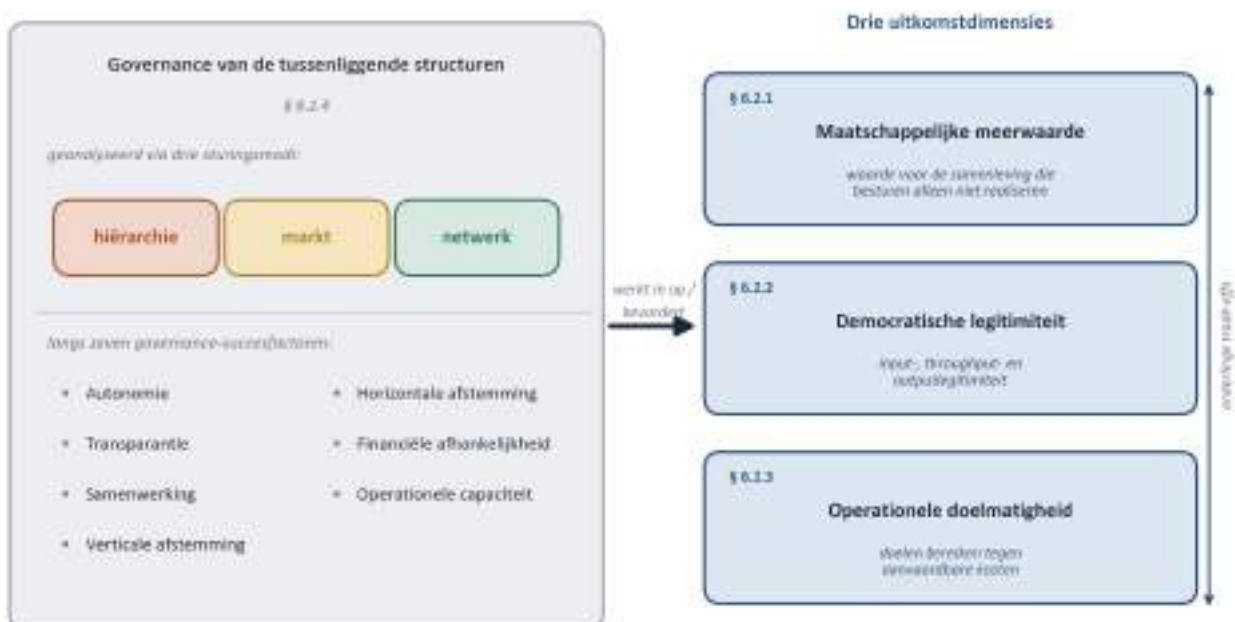
Alle focusgroepen werden, mits toestemming van de deelnemers, integraal opgenomen en vervolgens woordelijk getranscribeerd. De transcripties vormden de basis voor een systematische thematische analyse met behulp van de software NVivo. De codering vertrok van een grotendeels deductief codeboek, opgebouwd vanuit het theoretisch kader en de documentenanalyse, i.e. de drie outcomes (maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit en operationele doelmatigheid), de onderliggende condities en de zeven governance-succesfactoren met hun drie scenario's (hiërarchie, markt en netwerk) fungeerden als hoofdcodes. Waar de data daartoe aanleiding gaven, werd dit kader inductief aangevuld met bijkomende codes. Het volledige codeboek is opgenomen als bijlage. Op basis van deze codering

werden de bevindingen geanalyseerd langs twee assen. Enerzijds werd per outcome en per governanceconditie nagegaan welke patronen, voorwaarden en spanningen uit de gesprekken naar voren kwamen. Anderzijds werden de resultaten vergeleken tussen de sectoren onderling en tussen de twee contrasterende cases binnen elke sector, om na te gaan in welke mate de structurele verschillen uit de caseselectie zich vertaalden in uiteenlopende ervaringen en voorkeuren. De aanvullende interviews werden op dezelfde wijze verwerkt en mee in deze analyse betrokken.

6.2. Resultaten

In wat volgt bespreken we de voornaamste bevindingen uit de focusgroepen. We focussen hierbij specifiek op de maatschappelijke meerwaarde, doelmatigheid en democratische legitimiteit van de tussenliggende structuren en de governancearrangementen die een optimale werking (zouden moeten) bevorderen. Binnen de secties maken we verschillen tussen de cases zichtbaar. Figuur 11 vat de structuur van deze sectie samen.

Figuur 101: Overzicht resultaten focusgroepen



6.2.1. Maatschappelijke meerwaarde

a. Lokale ontzorging als essentiële meerwaarde

Een bespreking van de maatschappelijke meerwaarde van de tussenliggende structuren raakt, zo blijkt uit de focusgroepen, aan de essentie van waarom zulke structuren worden opgericht. Deze essentie ligt in het ontzorgen van lokale besturen. Veel lokale besturen missen vandaag de dag de capaciteit om bepaalde opgaven aan te pakken. De perceptie bestaat in de meerderheid van de focusgroepen dat de lokale besturen vanuit Vlaanderen meer bevoegdheden krijgen waardoor hun takenpakket groter wordt. Dit wil echter niet zeggen dat ook hun slagkracht groter wordt. Aangezien lokale besturen een regisseursrol toebedeeld krijgen in onder meer het woonbeleid is dit gebrek aan slagkracht vaak een probleem. Het gebrek aan slagkracht valt af te leiden uit de volgende quote: “Als je vanuit die logica vertrekt dan kan je niet anders dan de vaststelling geven dat er een heel aantal lokale besturen zijn die niet de bestuurskracht hebben om zonder een

tussenliggende structuur die taken ten volle op te nemen” (respondent WKST1). In een aantal focusgroepen kwam ook ter sprake dat door het gebrek aan slagkracht bepaalde problematieken en beleid ook niet op de lokale agenda geraken. Een van de bevroagde respondenten zei hier het volgende over: “Ik denk dat er voor cultureel erfgoed op heel veel plekken gewoon geen beleid zou zijn. Dus dat het daardoor inderdaad wel cruciaal is dat de tussenliggende structuur er is” (respondent CE1ST1). Tussenliggende structuren worden dus beschouwd als een opportuniteit om op een hoger niveau beleid te voeren en te ondersteunen waar op het niveau van de lokale besturen geen ruimte voor is.

Over het algemeen missen lokale besturen twee zaken om bepaalde opgaven zelf aan te pakken: financiële middelen en expertise. Over alle sectoren heen werd in de focusgroepen aangehaald dat lokale besturen bepaalde taken niet kunnen opnemen door een gebrek aan financiële capaciteit. Dit gebrek aan middelen wordt ook gevoeld voor taken en verplichtingen die vanuit de hogere overheden afvloeien naar het lokale niveau. Door een tussenliggende structuur op te richten kunnen de beperkte middelen van lokale besturen gepoold worden waardoor die bevoegdheden alsnog kunnen aangepakt worden. Het poolen van middelen heeft, naast het opbouwen van financiële capaciteit, nog een ander voordeel. Als meerdere gemeenten samen investeren in een problematiek kan er immers aan risicospreiding gedaan worden. Dit specifieke voordeel kwam in een van de focusgroepen over afvalbeheer ter sprake, maar is relevant voor andere sectoren en bovenlokale samenwerkingen: “Denk aan de, het is toch een kapitaalsintensieve sector, verbrandingsinstallaties die de afgelopen decennia gebouwd zijn, composteerinstallaties, vergistingsinstallaties enzoverder. Dus je neemt dan niet het risico als individueel bestuur, maar kan die spreiden over de deelnemende besturen” (respondent AWVST1).

Er werd door de respondenten van de focusgroepen niet alleen een gebrek aan financiële middelen gevoeld maar ook een gebrek aan expertise. Dat gebrek aan expertise slaat op onvoldoende mankracht en kennis. Zo is een bepaalde problematiek soms te complex voor lokale ambtenaren. Zij zijn immers niet voltijds met één en hetzelfde bezig waardoor er vaak niet voldoende detailkennis kan opgebouwd worden. Het gebrek aan expertise en kennis hangt dus samen met het gebrek aan mankracht. Dit blijkt ook uit de volgende quote: “De mensen hebben er zelf geen kaas van gegeten en zijn met zoveel andere zaken bezig” (respondent ALST2). Bij lokale besturen zijn er vaak geen voltijdse krachten aanwezig die zich specifiek kunnen bezighouden met een bepaald issue. Die capaciteit is er bij een tussenliggende structuur wel, zo blijkt uit de focusgroepen rond onder andere afval, toerisme en wonen. Tussenliggende structuren focussen zich immers op een bepaalde problematiek en beschikken over personeel dat zich hier voltijds mee kan bezighouden. Dit heeft als gevolg dat ook de detailkennis, die lokale besturen vaak ontbreken, op het niveau van de tussenliggende structuren wordt opgebouwd. Ook het uitvoeren van specifieke taken wordt mogelijk gemaakt dankzij die voltijdse krachten, wat op lokaal niveau soms minder haalbaar zou zijn. Hier werd in een van de focusgroepen rond toerisme een treffend voorbeeld voor gegeven: “Je hebt soms een aantal verhaallijnen die wel kloppen, maar je moet die beleefbaar ook kunnen maken in die stad. En dan om dat beleefbaar te maken, die operationele inzet, dat is eigenlijk niet mogelijk” (respondent TLLB4). De voltijdse krachten van tussenliggende structuren hebben overigens voldoende tijd om onder andere een integrale en kwalitatieve visie op bepaald beleid te ontwikkelen. Dit zien we vooral bij de hybride tussenliggende structuren, zoals bij de IOED’s en IGS-projecten Lokaal woonbeleid. Bij dit soort structuren is er immers meer

ruimte om zelf beleid te ontwikkelen. Dit in tegenstelling tot top-down opgerichte tussenliggende structuren waarbij, zoals later nog zal worden aangehaald, de beleidsautonomie doorgaans beperkter is.

In verband met de ontzorging bestaat er ook een zeker verschil naargelang de groottes van lokale besturen. Dit onderscheid werd in bijna alle focusgroepen gemaakt. Kleinere lokale besturen missen het personeel om bepaalde zaken uit te voeren of een lokale visie te ontwikkelen. Grotere lokale besturen daarentegen beschikken dan weer vaker over een ruimere lokale bestaffing. Dit heeft als gevolg dat er binnen grotere lokale besturen wel voltijds kan gewerkt worden rond bepaald complex beleid. Hierdoor kan men er ook gemakkelijker een lokale beleidsvisie ontwikkelen, wat bij kleinere lokale besturen doorgaans tekortschiet. Het werkingsgebied van kleinere lokale besturen is soms ook te klein om bijvoorbeeld toeristische producten te ontwikkelen. Gezien hun grote omvang zien bepaalde lokale besturen in grootstedelijke context de meerwaarde om in een tussenstructuur te stappen niet altijd. De werkingsbijdrage wordt immers vaak bepaald op basis van het inwonersaantal. Dit heeft als gevolg dat de bijdrage bij momenten zo hoog is dat grotere steden de conclusie trekken dat ze met datzelfde bedrag evengoed individueel kunnen werken. De volgende quote getuigt van dit spanningsveld: “Eens dat je dan moet samenwerken en dat je als grote gemeente ook eigenlijk zoveel moet bijdragen aan het budget dat je het in principe zelf zou kunnen organiseren, dat daar ook de uitdaging zit. Dus hoe meer kleinere partners die elkaar nodig hebben, hoe gemakkelijker, denk ik, dan hoe groter dat ze worden. Dan krijg je ook meer middelen om het zelf te gaan organiseren” (respondent EWLB3). Wel is het zo dat ondanks de hoge werkingsbijdrage sommige grotere lokale besturen wel degelijk een meerwaarde zien in de tussenliggende structuren. Zo kunnen ze mee gebruik maken van de kwalitatieve dienstverlening die de structuur voorziet en die regiobreed ontwikkeld wordt. Daarnaast kunnen grotere lokale besturen zich ook op andere zaken focussen door bepaalde opgaven uit handen te geven.

b. Concrete meerwaarde

Uit de focusgroepen kwamen er enkele concrete voorbeelden van de meerwaarde die tussenliggende structuren genereren. Om te beginnen maakt een tussenliggende structuur het mogelijk om voor een groter geografisch gebied uniform beleid te ontwikkelen. Het begrip van uniformiteit kwam in een paar focusgroepen rond afval en eerstelijnszorg aan bod. Dit werd ook in twee bijkomende interviews rond cultureel erfgoed en eerstelijnszorg aangehaald. Dankzij een hogere graad van uniformiteit is er minder versnippering. Minder versnippering betekent dan weer meer economische efficiëntie. Het zijn niet langer verschillende lokale besturen die verspreid over een gebied bezig zijn met hetzelfde topic en elk apart hun eigen beleid voeren. Een hogere graad van uniformiteit houdt verder in dat er geen concurrentie meer is tussen lokale besturen en dat iedereen op gelijke voet met elkaar staat. Een respondent vanuit een van de bevraagde lokale besturen zei hier het volgende over: “Het voordeel is dat iedereen gelijk is en dat je niet meer moet gaan concurreren met je buurgemeenten. Dat je de discussies ook een beetje wegwerkt” (respondent ALLB1). Er dient wel gezegd te worden dat de graad van uniformiteit verschilt van regio tot regio en van tussenliggende structuur tot tussenliggende structuur.

De aanwezigheid van tussenliggende structuren in een regio zorgt er ook voor dat de dienstverlening in die regio verder geprofessionaliseerd wordt. Hier werd op gewezen in de focusgroepen rond afvalbeheer, cultureel erfgoed, eerstelijnszorg en toerisme. Tussenliggende

structuren werken dan wel op een hoger niveau dan het lokale niveau maar hebben, gezien de aard van deze structuren, hun wortels op het lokale niveau waardoor ze aan voldoende maatwerk kunnen doen. Op het vlak van toerisme ontwikkelen tussenliggende structuren bijvoorbeeld producten die regio breed uitgerold kunnen worden maar die wel op maat van de betrokken lokale besturen worden gemaakt. De tussenliggende structuren maken het ook mogelijk om specifieke dienstverlening aan te bieden dat op lokaal niveau niet mogelijk is. Hier is de volgende quote uit de eerstelijnszorg een treffend voorbeeld van: “We bieden zelf zorgdiensten aan. Rechtstreeks aan inwoners maar ook aan de cliënten van de lokale besturen zoals eerstelijnspsychologen en zo verder” (respondent EPTS1). De hogere specialisatie die voorhanden is binnen de tussenliggende structuren zorgt dus voor een kwalitatievere dienstverlening. De professionalisering komt ook tot uiting door de neutraliteit van de dienstverlening die gerealiseerd wordt door de tussenliggende structuur. Dit kwam aan bod in een van de focusgroepen rond afvalbeheer. De werking bevindt zich niet meer volledig op het lokale niveau waardoor de onskent-ons-cultuur wat meer naar de achtergrond verschuift. Op die manier worden misbruiken gemakkelijker gedetecteerd. Het is interessant dat de notie van een neutrale dienstverlening aan bod komt in verband met een bottom-up opgerichte structuur. Bij zulke structuren wordt er van onderuit beslist iets op bovenlokaal niveau te organiseren. Omdat iets op het bovenlokaal niveau geplaatst wordt kunnen bepaalde misbruiken opgespoord worden. Die neutraliteit is dus een gevolg van het bottom-up centraliseren van bepaalde dienstverlening naar het bovenlokale niveau.

Tussenliggende structuren dragen bovendien een zeker gewicht met zich mee. Ze opereren op een groter gebied dan een lokaal bestuur en hebben daardoor meer slagkracht. Dit stelt zulke structuren in staat om te onderhandelen met grotere organisaties zoals Fostplus of met hogere overheden. Op die manier treden tussenliggende structuren dus op als belangenvertegenwoordigers van hun regio en kunnen ze de lokale stem omtrent bepaald beleid uitdragen. Het gewicht van de tussenliggende structuren zorgt er verder voor dat de zaken die bovenlokaal moeten aangepakt worden daadwerkelijk kunnen aangepakt worden. Deze bevinding vinden we over alle sectoren heen terug. Een voorbeeld hiervan kwam in een van de focusgroepen rond eerstelijnszorg aan bod: “En dan kwam Covid en ze stonden er, ze hebben zich echt laten zien. Want waarvan kent het lokaal bestuur, bijvoorbeeld, de eerstelijnszone het meest? Vanuit de vaccinatiecentra. Dus dat is eigenlijk wel knap dat dat op zo'n korte tijd er wel stond” (respondent EWL2). Een ander voordeel van het gewicht van de tussenliggende structuren is dat zulke structuren vaak als aanspreekpunt worden beschouwd door zowel lokale als regionale actoren. Zo doen particulieren bijvoorbeeld beroep op een tussenliggende structuur in verband met cultureel erfgoed voor adviesverlening. Ook in een bijkomend interview rond eerstelijnszorg werd dit vermeld.

Uit de focusgroepen bleek ook dat de gebiedsgerichte en lokale focus van de tussenliggende structuren een meerwaarde is. Zo moeten hogere overheden en organisaties niet langer in interactie gaan met ieder lokaal bestuur individueel. Deze instanties kunnen zich immers richten tot een grotere structuur waar meerdere lokale besturen in vervat zitten. De focus van de tussenliggende structuren zorgt er ook voor dat lokale noden kunnen gedetecteerd worden. In de meerderheid van de focusgroepen werd dit voordeel van de focus van tussenliggende structuren aan bod. Tussenliggende structuren zijn immers goed op de hoogte van wat er leeft bij lokale besturen. Die zaken worden dan teruggekoppeld naar het bovenlokaal niveau. De structuren

hebben genoeg voeling met het lokale niveau om bovenlokaal zaken te kunnen implementeren. De volgende quote geeft dit weer: “Wij als nederige burgers van die gebieden zijn heel blij dat er dat soort structuren zijn. Omdat Vlaanderen, Brussel te ver is in de vorm van dat is vooral hoge overheid. Dat is goed. Dat hoort zo te zijn. En lokaal maar lokaal is. Terwijl de problemen, de issues, de uitdagingen zijn bovenlokaal. De mate waarop we die kunnen behandelen zijn goede dingen” (respondent CLST1). In de focusgroepen werd er ook op gewezen dat zonder de structuur lokale besturen individueel moeten gaan samenwerken, wat niet altijd mogelijk is. Dit kwam aan bod rond wonen, afval en toerisme. De tussenliggende structuur functioneert in deze zin dus ook als facilitator om lokale actoren samen te brengen. Er wordt binnen een van de focusgroepen over afval ook het verschil geduid tussen grotere en kleinere intercommunales. Grotere intercommunales hebben het voordeel dat ze een groter gebied hebben en zaken kunnen testen op een kleiner gebied. Blijkt de test positief kan het uitgerold worden op groter niveau. Het voordeel van kleinere intercommunales is dan weer dat ze gemakkelijker een versnelling hoger kunnen gaan.

Zoals eerder aangehaald ontbreekt het lokale besturen vaak aan de nodige expertise om bepaalde opgaven op te nemen. Ook hiervoor hebben tussenliggende structuren een faciliterende rol. Zij maken het immers mogelijk om aan kennisuitwisseling te doen tussen gemeenten. Die opportuniteit tot kennisuitwisseling werd in zeven van de tien focusgroepen aangehaald. Dit werd ook in twee bijkomende interviews rond cultureel erfgoed benoemd. De tussenliggende structuur dient hierbij als een soort netwerk waar lokale besturen goede praktijken en kennis kunnen delen. Sommige tussenliggende structuren organiseren studiedagen waarbij expertise wordt uitgewisseld. Op deze manier kunnen lokale besturen aan expertiseopbouw doen. Lokale besturen kunnen dan de opgedane kennis gebruiken om regelgeving te implementeren met oog op hun eigen lokale context. Dit opent op bovenlokaal niveau ook opportuniteiten om bovenlokale kaders te ontwikkelen. De meerwaarde van kennisuitwisseling wordt onderstreept in de volgende quote: “De expertise die op de lokale niveaus beschikbaar is gekomen, die er daarvoor niet was, dat is denk ik een van de grootste meerwaarde die de intergemeentelijke samenwerking creëert” (respondent CLPR1). Niet alleen onderling, maar ook vanuit de tussenliggende structuren wordt kennis gedeeld. Zij beschikken zelf immers over veel detail- en terreinkennis. Een van de respondenten vanuit een IGS Lokaal Woonbeleid getuigde hier over: “Ik denk op beleidsvlak, dat wij heel faciliterend zijn. Wij reiken een aantal dingen aan, wij geven een aantal cijfers, wij geven hun handvaten om beleid te voeren, effectief op het lokaal niveau” (respondent WDTS1).

Het niveau van de tussenliggende structuren werd in alle focusgroepen aangehaald als het niveau waarop goed afgestemd bovenlokaal beleid kan gevoerd worden. De structuren waken er immers over om met twee voeten op het lokale niveau te blijven en aan beleidsmatige aftoetsing te doen. Hierbij staat uniformiteit met oog voor lokale differentiatie centraal. Men is er zich immers van bewust dat uniform beleid de lokale noden en context in rekening moet brengen. De cluster lokale besturen van eerstelijnszones stemmen zo bijvoorbeeld hun meerjarenplan af op de meerjarenplannen van hun lokale besturen. Het is voor tussenliggende structuren dus een structurele denkoefening om kritisch naar zichzelf te blijven kijken zodat lokale noden zeker voldoende worden meegenomen in hun doelstellingen. Er werd in een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed ook gewezen op de regierol van tussenliggende structuren: “Die regierol is niet alleen die netwerking, die daarnet ook al genoemd geweest is, dat samenbrengen van partners, maar ook het komen tot een bovenlokale visie. En eigenlijk proberen alle neuzen in dezelfde

richting te krijgen. En als er één meerwaarde is die spontaan bij mij opkomt van intergemeentelijk samenwerking, dan is het dat wel. Dat samen proberen tot één richting te komen en dat uit te voeren” (respondent CE1VL2). Soms is het echter moeilijk om binnen eenzelfde tussenliggende structuur dezelfde richting uit te gaan. Bepaalde lokale besturen varen immers bij momenten hun eigen koers waardoor er zekere spanningen ontstaan. De beleidsafstemming is voorts precair gezien deze afhangt van coalitie tot coalitie. Met iedere coalitiewissel dient er opnieuw afgestemd te worden. Beleidsafstemming is dus een proces van lange adem. Op de impact van coalitiewissels wordt later nog teruggekomen.

Een laatste concrete meerwaarde die in meerdere focusgroepen aan bod kwam is het feit dat tussenliggende structuren het mogelijk maken om transversale linken te leggen en samen te werken. Dit kwam ter sprake in verband met cultureel erfgoed, wonen en eerstelijnszorg. Zo is er op het vlak van cultureel erfgoed het lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie dat cultuur en de participatie van mensen in een kwetsbare situatie mogelijk maakt. Tussenliggende structuren hebben vaak ook contact met verschillende gemeentediensten waardoor er al automatisch transversale linken worden gelegd. Dit kwam ter sprake in de focusgroepen over wonen en in een bijkomend interview rond cultureel erfgoed. Er zijn wel enkele drempels voor transversale samenwerking. Sommige schaalgroottes van tussenliggende structuren zijn bijvoorbeeld te klein om samen te werken met grotere organisaties. Dit is onder andere het geval in de samenwerking tussen kleine eerstelijnszones en politiezones. Ook wordt er aangegeven dat er vanuit Vlaanderen soms nog te sectoraal wordt gedacht wat betreft subsidiëring. Voor een groter project in verband met een transversale thematiek gebeurt het dat tussenliggende structuren verschillende subsidieaanvragen moeten indienen. Hetzelfde geldt voor bepaalde Vlaamse regelgeving. Er werd in de focusgroepen rond cultureel erfgoed bijvoorbeeld gepleit voor een integratie van het cultureel en onroerend erfgoeddecreet gezien de grote overlap tussen beide thematieken.

c. Bevoegdheidsafstand

Opdat tussenliggende structuren lokale besturen kunnen ontzorgen hebben ze een bepaald takenpakket nodig. In principe beslissen lokale besturen wat er op bovenlokaal niveau moet uitgevoerd worden. Dit maakt dat bepaalde structuren uitsluitend operationele beslissingen of ook beleidsmatige beslissingen kunnen maken. De autonomie van sommige tussenliggende structuren evolueert echter doorheen de tijd. Dit werd bijvoorbeeld aangehaald in een van de focusgroepen rond afval. Afvalintercommunales hebben als opdrachthoudende verenigingen een beheersoverdracht. In een van de focusgroepen rond afval werd hieromtrent aangehaald dat die beheersoverdracht geëvolueerd is naar een de facto bevoegdheidsoverdracht: “Strikt genomen bepaalt elke gemeente per gemeentelijke reglement nog altijd het eigen beleid en draagt ze het beheer over. Natuurlijk gaandeweg is dat een beetje afgevlakt en is dat geëvolueerd naar een bevoegdheidsoverdracht, want anders zou de intercommunale niets meer zijn dan de som van al die individuele delen” (respondent ALST1). Wat een tussenliggende structuur kan en mag doen is dus afhankelijk van het mandaat en de juridische structuur die die structuur heeft gekregen van de lokale besturen. Hier is een duidelijk spanningsveld te merken tussen lokale controle enerzijds en bovenlokale autonomie anderzijds. Dit spanningsveld kwam aan bod in de twee focusgroepen over afval en in een van de focusgroepen rond wonen. Alle lokale besturen moeten het erover eens zijn wat een tussenliggende structuur kan en mag doen. Die visie varieert echter enorm hard van lokaal bestuur tot lokaal bestuur. Lokale besturen behouden graag de controle op specifieke taken. Door dat verschil in visie ontstaan er structurele verschillen tussen tussenliggende

structuren van hetzelfde type. Het mandaat van de structuren kan immers erg verschillend zijn. Over dit mandaat bestaat er bij momenten grote onenigheid. Dat toont de volgende quote over de woonmaatschappijen aan: “Maar op die twee jaar tijd merk je dat er veel woonmaatschappijen zijn waar dat bestuurders het nog altijd niet eens zijn met wat die woonmaatschappijen nu concreet moeten en zouden moeten doen” (respondent WDPR1).

In enkele focusgroepen over afval, toerisme en cultureel erfgoed kwam er ook een opmerkelijk gevolg van het overhevelen van taken en bevoegdheden naar een tussenliggende structuur aan bod. Lokale besturen zouden zich soms wat distantiëren van de structuur en hun verantwoordelijkheden doorschuiven naar het bovenlokale niveau. Wat betreft de afvalintercommunales wordt bijvoorbeeld aangegeven dat sommige lokale besturen in hun communicatie doorverwijzen naar hun intercommunale. Het doorschuiven van hun verantwoordelijkheid heeft ook als gevaar dat lokale besturen zich niet meer ten volle kunnen verantwoorden terwijl zij nog wel altijd verantwoordelijk zijn voor het de bevoegdheden die hen vanuit Vlaanderen gegeven wordt. Hetzelfde wordt ook aangevoeld in verband met de IOED's: “Wij vinden het soms vervelend dat we bijna te veel met die IOED te maken hebben. Dat gemeenten te rap zeggen van: “De IOED gaat dat wel regelen”, en dat uw contact met de gemeenten eigenlijk een beetje verwaterd” (respondent CE1VL3). Opvallend hierbij is dat deze notie van distantiëring wordt aangehaald in verband met bottom-up en hybride structuren. Het initiatief om bevoegdheden en taken over te hevelen naar het bovenlokale niveau komt in zulke structuren vanuit het lokale niveau waardoor er een soort distantiëringsreflex zou kunnen ontstaan. Het lokale niveau heeft die taken en bevoegdheden immers uit handen gegeven en laat die nu over aan het bovenlokale niveau.

d. Afweging meerwaarde tegenover kost

In het beoordelen van de meerwaarde van tussenliggende structuren speelt het financiële luik mee voor de lokale besturen. In meerdere focusgroepen, onder andere in verband met afval, cultureel erfgoed en toerisme werd aangegeven dat de meerwaarde van de structuur in kwestie duidelijk moet zijn. In een van de bijkomende interviews rond cultureel erfgoed werd dit ook vermeld. Lokale besturen vragen zich dus af: “Wat zit erin voor mij?” Hierop dienen de tussenliggende structuren aan te tonen wat ze hebben gedaan met de middelen die de structuur vanuit het lokale niveau heeft gekregen. Als de meerwaarde niet duidelijk is, zijn lokale besturen geneigd af te haken. Een treffend voorbeeld hiervan werd gegeven in een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed. De werkingsbijdrage van een bepaalde tussenliggende structuur werd verhoogd. Als gevolg hiervan vonden enkele lokale besturen het niet meer opportuun om deel te nemen en stapten ze uit de tussenliggende structuur. De meerwaarde van de structuur woog voor hen immers niet meer op tegen de financiële kost die de structuur vereiste. Dat het eerder uitzonderlijk is dat een lokaal bestuur uit een tussenliggende structuur stapt, is dus zeker niet voor alle tussenliggende structuren zo. Hierbij hangt het ook af van het type van de structuur. Zo zullen deelnemende partners van een top-down tussenliggende structuur minder gemakkelijk kunnen uittreden dan bij een hybride of bottom-up structuur. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de eerstelijnszones waarbij lokale besturen hun deelname niet zomaar kunnen stopzetten.

Grotere lokale besturen vragen zich soms af of ze het werk dat de tussenliggende structuren verrichten niet evengoed zelf kunnen doen. Dit was ook het geval bij een van de lokale besturen uit het voorgaande voorbeeld. Deze opmerking werd eerder al aangehaald in verband met het

verschil tussen kleine en grote lokale besturen. Ook in de focusgroepen over toerisme kwam dit aan bod. Grote gemeenten durven soms namelijk wel eens aan te halen dat ze in verhouding met wat ze bijdragen niet voldoende terugkrijgen van de tussenliggende structuur. Er ontstaat dan het idee dat ze met het geld dat ze bijdragen ook andere zaken zouden kunnen doen. Een extra factor die meespeelt in zulke overwegingen is als een tussenliggende structuur dienstverlening verricht parallel aan een andere structuur. Dan rijst er bij de lokale besturen de vraag wat nu juist het verschil is tussen de tussenliggende structuur in kwestie en die andere structuur. Dit gegeven benadrukt nogmaals hoe belangrijk het is voor een tussenliggende structuur om haar meerwaarde te benadrukken.

Als er op Vlaams niveau bespaard wordt, zo gaf men aan in de focusgroepen rond toerisme en cultureel en onroerend erfgoed, heeft dit een impact op de lokale besturen. Dan komt er immers meer financiële druk op het lokaal niveau te liggen. Zulke situaties durven de afweging tussen de meerwaarde en de kost van een tussenliggende structuur op de spits te drijven. Onder financiële druk haken lokale besturen dus soms af of beslissen ze om niet deel te nemen aan een bepaalde structuur.

e. Common ground in de samenwerking

Voor een goede werking van een tussenliggende structuur, zo blijkt uit zes van de tien focusgroepen, is het nodig dat er eensgezindheid heerst onder de deelnemende partijen van de structuur. Deze vaststelling werd over alle sectoren heen gemaakt. Binnen de afvalintercommunes wordt er door een van de respondenten bijvoorbeeld naar de raad van bestuur verwezen dat aan één zeel dient te trekken. Hierbij is het van belang dat beslissingen politieke draagkracht hebben, wat deels de verantwoordelijkheid is van de lokale afgevaardigden. Die afgevaardigden dienen in hun eigen lokaal bestuur draagvlak te vinden voor de beslissingen die bovenlokaal worden genomen. Dit ligt in lijn met wat in het stuk over democratische legitimiteit nog aan bod zal komen als het gaat over de rol van lokale afgevaardigden in de tussenliggende structuren. Een zekere common ground vinden werd in de focusgroepen aangehaald als de basis voor bovenlokale samenwerking. De volgende quote uit een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed vat dit treffend samen: “Ik denk bij ons is het vooral de basis. Begin met het samenbrengen van lokale besturen, het platform creëren op regelmatige basis en daar onderwerpen aan bod laten komen waar een gemeenschappelijkheid rond is of waar gemeenschappelijke noden rond bestaan en die je dan ook gezamenlijk kunt aanpakken” (respondent CLTS1).

Een gemeenschappelijke basis vinden is echter niet voor de hand liggend. Het vergt immers veel tijd om tot een gemeenschappelijke visie te komen. In een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed werd vermeld dat het vinden van zo’n visie een opdracht is waar een tussenliggende structuur dag in dag uit mee bezig is. Daarnaast werd er ook aangegeven dat er een zekere grens is aan bovenlokale samenwerking. Soms is de scope van een structuur immers te groot om nog gemeenschappelijkheid op te kunnen bouwen. Voor de eerstelijnszones wees men er in een andere focusgroep dan weer op dat men vaak eerst door een dal moet gaan om uiteindelijk tot een gemeenschappelijke visie te kunnen komen. Wat het vinden van een gemeenschappelijke basis ook kan bemoeilijken is het feit dat de verschillende deelnemende partners andere verwachtingen hebben van de tussenliggende structuur. Hierbij komt het verschil tussen grotere en kleinere besturen weer de kop op steken. Een van de respondenten getuigt hierover in verband met toerisme: “Ze zoeken altijd iets dat voor heel de regio dan werkt. Maar wat dat bij jullie dan

nodig is, is dan, denk ik, het andere uiteinde is Gent, is dan zodanig verschillend dat zij altijd zoeken naar iets dat voor heel de regio toch wel kan dienen. Maar dan gaat het ook wel moeilijk” (respondent TLLB3). Deze observatie is interessant omdat het een beeld schept van een actief en dynamisch besluitvormingsproces waarbij verschillende publieke belangen moeten afgewogen worden om tot consensus te komen. Het staat ook in contrast tot de veronderstelde afstand tussen de tussenliggende structuur en de lokale overheid en diens burgers (zie Audit Vlaanderen, 2022).

Het gevoel om erbij te horen is ook bepalend om eensgezindheid te creëren binnen een tussenliggende structuur, zo blijkt uit enkele focusgroepen over wonen, toerisme en cultureel erfgoed. Is dat gevoel er niet kan een deelname aan een structuur artificieel aanvoelen. In een van de focusgroepen rond toerisme werd dit bijvoorbeeld aangehaald. Hierbij speelde ook mee dat bepaalde deelnemers in soortgelijke samenwerkingsverbanden zitten in de regio. Bij deze deelnemers kan dan de vraag spelen of die andere samenwerkingsverbanden niet beter matcht met hun lokale realiteit. Deze situatie werd in een van de focusgroepen over wonen wel wat genuanceerd door de notie dat het mogelijk is om een gemeenschappelijkheid te hebben, ondanks het feit dat er geen common ground is. Er werd aangegeven dat lokale besturen zich niet altijd verbonden voelen op het vlak van wonen maar dat alle partners uiteindelijk wel rond de tafel van een tussenliggende structuur plaatsnemen. Dit is echter wel, zo blijkt uit de focusgroep, een werk van lange adem en afhankelijk van welwillendheid van de deelnemende partners.

Om ondanks de moeilijkheden toch gemeenschappelijkheid te ontwikkelen kan het helpen om binnen de tussenliggende structuur formele afspraken te maken. Deze notie kwam ter sprake rond wonen, eerstelijnszorg en toerisme. Zo helpt het als er vanaf het begin een duidelijk akkoord is dat alle deelnemende partners samen een bepaald thema aanpakken. Het engagement moet er dus van bij het begin zijn. Hier hoort ook het opstellen van concrete gemeenschappelijke doelstellingen bij. Het belang van zulke doelstellingen werd onder andere duidelijk gemaakt in een van de focusgroepen rond de eerstelijnszorg: “Mijn aanvoelen is dat we nu nog maar pas eigenlijk bezig zijn, omdat we een beleidsplan moeten neerleggen voor de komende jaren met: “Wat zijn onze strategische doelstellingen op de eerstelijnszones? Zitten er verschillen tussen de twee?”, operationeel maken en die zijn we nu in acties... Dus inhoudelijk werk is eigenlijk nog maar een maand geleden gestart” (respondent EWST1). Bij het afspreken van de gemeenschappelijke doelstellingen dient ook duidelijk gemaakt te worden wat de consequenties zijn als men gemaakte afspraken niet nakomt. Anders blijft de deelname aan een tussenliggende structuur te vrijblijvend. In dit verband maakte men in een van de focusgroepen over wonen wel opnieuw de opmerking dat er niet altijd eensgezindheid is over wat een tussenliggende structuur nu juist zou moeten doen. Common ground creëren is dus een teer evenwicht tussen het vastleggen van concrete gemeenschappelijke doelstellingen enerzijds en het vinden van een gedeelde opvatting van het takenpakket van een tussenliggende structuur anderzijds.

f. Vertrouwensopbouw en historiek

Daarnet kwam het begrip ‘welwillendheid’ al aan bod. Dit hangt samen met het vertrouwen dat binnen een tussenliggende structuur moet opgebouwd worden. Het concept van vertrouwen werd in zes van de tien focusgroepen aangehaald. Hierbij is de logica dat als de deelnemende partners van een structuur vertrouwen hebben in de werking van die structuur, ze de meerwaarde van de structuur zullen zien. Het proces van vertrouwensopbouw is iets wat veel tijd in beslag neemt. In

de focusgroepen kwamen er enkele factoren aan bod die dit proces beïnvloeden. Om te beginnen helpt het als lokale besturen ten aanzien van een tussenliggende structuur weten wat ze kunnen verwachten. Deze notie ligt in lijn van het eerder aangehaalde belang om duidelijke gemeenschappelijke doelstellingen op te stellen. Een andere factor die meespeelt in vertrouwensopbouw is het feit dat in de structuur dezelfde mensen regelmatig samenzitten. Partners leren elkaar gaandeweg kennen en bouwen vertrouwen in elkaar op. Vertrouwen is dus iets wat persoonsafhankelijk is. Dit wordt in de volgende quote geïllustreerd: “Als een structuur gekend is, is het gemakkelijker om erbij aan te sluiten. Het werkt ook gewoon herkenbaar. Je kent elkaar op den duur” (respondent WDV2). Gelinkt hieraan is ook dat hoe langer een tussenliggende structuur al in werking is, hoe meer en hoe vaker het lokale niveau hiermee in aanraking komt en hoe meer vertrouwen er kan gesteld worden in de structuur. Op een bepaald moment wordt een tussenliggende structuur dus een zekere gevestigde waarde op het terrein.

De stabiliteit van een structuur is ook bepalend voor vertrouwensopbouw. In een van de focusgroepen werd bijvoorbeeld de verwijzing gemaakt naar projectverenigingen die om de zes jaar vernieuwd moeten worden. Als gevolg hiervan moet het vertrouwen in zo’n vereniging dus om de zes jaar opnieuw opgebouwd worden. Een stabiele structuur met een langere termijn kan in dat opzicht volgens de respondenten een meerwaarde hebben. Er werd in een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed ook het onderscheid gemaakt tussen wonen en cultureel erfgoed waarbij wonen structureel verankerd is terwijl er sneller afgehaakt wordt van cultureel erfgoed: “Want zeker in tijden van besparingen... Wonen... Iedere burgemeester wil dat zijn inwoners een duurzaam dak boven hun hoofd hebben, maar cultuur, dat kan misschien toch iets op een iets lager pitje. We zien dat echt wel op die manier” (respondent CE1TS1).

Uit de focusgroepen kwam ook naar boven dat het vertrouwen in tussenliggende structuren kwetsbaar kan zijn omwille van bestuurswissels. Dit kwam ter sprake in verband met eerstelijnszorg, afval en cultureel erfgoed. Om de zes jaar wordt de samenstelling van lokale besturen vernieuwd waardoor het vertrouwen in de tussenliggende structuur soms voor een stukje terug opgewekt moet worden. Dit geeft ook een zekere onvoorspelbaarheid voor de structuren. Het nieuwe lokale bestuur kan immers beslissen uit de structuur te stappen of kan beslissingen die in de vorige bestuursperiode werden gemaakt in vraag stellen. Het gevaar dat lokale besturen uit het samenwerkingsverband stappen speelt vooral bij hybride en bottom-up structuren. Bij dit soort structuren berust deelname immers meer op vrijwilligheid terwijl de deelname aan top-down structuren eerder werd opgelegd. Wat wel speelt bij top-down structuren, en bij uitbreiding ook bij hybride en bottom-up structuren is dat nieuwe lokale coalities beslissingen op bovenlokaal niveau, die tijdens de vorige bestuursperiode werden gemaakt, in vraag kunnen stellen. Tussenliggende structuren moeten daarom lokale besturen af en toe terug meetrokken in hun werking, wat niet altijd evident is en een bepaalde last genereert voor de structuur. Die planlast wordt besproken in de volgende quote: “Uiteindelijk, puur, en je hebt het planlastgegeven, is de planlast vrij hoog voor onze organisatie. Minder dan vroeger, we zijn al gebeterd. We moeten geen actieplan meer indienen, heel blij. Maar dat speelt ook mee. Waardoor je wel de vraag kunt stellen van hoeveel ruimte heb je nog los van het beleidsmatige en de afstemming met lokale besturen en met die Vlaamse bestuur om ook nog die actor rol echt ter harte te kunnen nemen” (respondent CLTS1). Deze bevinding is interessant omdat het aantoont dat tussenliggende structuren zichzelf ook als volwaardige organisaties zien, maar dat ze, in tegenstelling tot bijvoorbeeld extern verzelfstandigde agentschappen die ook op afstand van het

bestuur functioneren, veel sterker afhangen van legislatuurwissels, wat voor een zekere fragiliteit zorgt.

Ten slotte dient er nog een belangrijk verschil gemaakt te worden tussen vertrouwen binnen de raad van bestuur en tussen de individuele lokale besturen onderling. In de focusgroepen over toerisme, afval en cultureel erfgoed kwamen die onderlinge verhoudingen aan bod. Er kan dan wel vertrouwen zijn in de structuur maar het vertrouwen in sommige andere deelnemende lokale besturen kan minder zijn. Soms wordt dit verklaard door het feit dat gemeenten niet meer individueel in contact moeten gaan met elkaar voor het thema van de tussenliggende structuur. Ze zitten namelijk al samen in de tussenliggende structuur. Zo gebeurt het soms het dat men elkaar vroeger veel beter kende dan na de oprichting van de structuur waardoor het interpersoonlijk vertrouwen ook iets hoger was.

Verwant aan de logica rond vertrouwen in de tussenliggende structuur is de invloed van de samenwerkingshistoriek, wat in bijna alle focusgroepen werd aangehaald. Zo geeft het feit dat een tussenliggende structuur al langer bestaat de relevantie van die structuur aan, wat eerder al aan bod kwam. Een tussenliggende structuur heeft soms haar wortels in een samenwerkingsproject van enkele lokale besturen. Sommige lokale besturen beslissen namelijk in bepaalde gevallen om gezamenlijk een project aan te vatten om een bepaald issue aan te pakken. Als dat project positief is gebleken breiden ze die samenwerking uit waardoor die na verloop van tijd zelfs structureel wordt. Van daaruit ontstaat er dan een tussenliggende structuur. Daarom werd er in een van de focusgroepen over cultureel erfgoed het volgende gezegd: “Ik zeg altijd: “Samenwerken is een mentaliteit”. Het is geen middel, het is een middel, maar het is vooral een mentaliteit” (respondent CE1VL2). De hierboven beschreven dynamiek waarbij een samenwerking uitgebouwd en structureel wordt is vooral terug te vinden bij bottom-up en hybride structuren waarbij het initiatief tot het oprichten van zulke structuren van onderuit komt. In verschillende regio's is er ook zeker een traditie van samenwerken te merken. In de regio van sommige eerstelijnszones was er bijvoorbeeld voor de komst van die eerstelijnszones al goede samenwerking. Hierdoor zijn lokale besturen bereid om samen te werken in zo'n eerstelijnszone. Het is immers een samenwerking met dezelfde partners die ze al kennen van eerdere samenwerking. Een positieve samenwerkingshistoriek is dus niet uitsluitend iets wat enkel voor bottom-up en hybride structuren geldt. Ook bij top-down structuren heeft eerdere ervaring in andere samenwerkingsverbanden een positieve invloed op de huidige samenwerking. Het is wel zo dat in regio's waar geen traditie van samenwerking is het moeilijker wordt om van bovenaf samenwerkingen op te leggen, zo blijkt ook uit de volgende quote: “We kunnen veel opleggen vanuit Vlaanderen, maar samenwerken, dan gaat het over cultuur en personen en karakters. Ik denk niet dat je dat zomaar met subsidies oplost. Dat dat toch ergens wel organisch of historisch gegroeid moet zijn. Soms ook vanuit intercommunales of ons kent ons” (respondent WDV1).

g. Geografische congruentie

De maatschappelijke meerwaarde van een tussenliggende structuur is ook afhankelijk van het werkingsgebied van de structuur. Hieromtrent kwam er in de focusgroepen een duidelijk debat naar boven tussen vaste werkingsgebieden enerzijds en thematische, inhoudelijke afbakeningen anderzijds. Aan de ene kant kunnen vaste werkingsgebieden, zoals de referentieregio's, mogelijks efficiëntiewinsten genereren. Dit kwam ter sprake in de focusgroepen rond eerstelijnszones, wonen en toerisme. Meerdere verschillende werkingsgebieden binnen één structuur bemoeilijkt

bovenlokale samenwerking. Het is handiger om steeds dezelfde partners tegen te komen. Als men voor verschillende materies en domeinen moet samenwerken met dezelfde partners komt dit het bovenlokale overleg ten goede. Dat zagen we eerder al bij de notie dat vertrouwen kan opgebouwd worden door steeds met dezelfde partners in interactie te gaan, wat dan weer positieve bovenlokale samenwerking in de hand werkt. Te veel verschillende werkingsgebieden voor verschillende domeinen kan ook dysfunctioneel werken en onoverzichtelijk worden. Het heeft dus zeker voordelen als er met dezelfde lokale besturen kan samengewerkt worden. Kleinere lokale besturen, zo kwam er in een van de focusgroepen rond eerstelijnszorg aan bod, hebben dankzij een vast werkingsgebied ook meer kans om een regionale partner te vinden. Ook het verhogen van de slagkracht in een regio werd aangehaald als voordeel van een vast werkingsgebied. Op plekken waar rond bijvoorbeeld toerisme te weinig slagkracht is komt het toeristisch beleid niet van de grond. Dit zou kunnen verholpen worden door structureel met vaste partners capaciteiten te bundelen. Ten slotte zou een vast werkingsgebied kunnen zorgen voor meer gezamenlijke afstemming. Dit wordt geïllustreerd door de volgende quote rond wonen: “Ook moeten we daar soms wat zoeken naar: “Wat is het gemeenschappelijk doel, waar willen we samen naartoe?” Maar je voelt dat dat toch iets beter gaat. We zien elkaar ook op het vlak van welzijn weer met diezelfde gemeente. Dus dat creëert daar wel een beetje ook wel een band” (respondent WKLB2).

Aan de andere kant is het zo dat ieder thema zich niet altijd in een vast werkingsgebied laat vatten waardoor een thematische afbakening plausibeler is. In de focusgroepen over eerstelijnszorg, toerisme en wonen werden hier enkele concrete voorbeelden van gegeven. Voor zorg bijvoorbeeld kiezen patiënten soms voor een ziekenhuis buiten hun eigen regio. Op het vlak van wonen houdt een burger dan weer niet per se rekening met de gemeentegrenzen als die zich ergens vestigt. Wat toerisme betreft bekijkt een toerist toeristische bestemmingen niet in functie van bestuurlijke regio's. In een van de focusgroepen rond toerisme werd hierover het volgende gezegd: “Dat zijn ook grenzen die fluïde zijn voor iedere toerist. Dus je kunt dat een beetje in de markt zetten, maar je ziet grenzen niet, je voelt ze misschien een beetje. Maar een toerist, die grens voelt voor iedereen een beetje anders aan” (respondent TLPR1). Sommige afgebakende werkingsgebieden matchen dus niet met de thematische en socio-economische realiteit. De werkingsgebieden van zowel eerstelijnszones als woonmaatschappijen komen bijvoorbeeld niet altijd overeen met afgebakende gebieden zoals de referentieregio's. Vanuit de lokale besturen wordt het in sommige focusgroepen ook zo aangevoeld dat het een gemis is dat ze omwille van afbakeningen zoals de referentieregio's met sommige gemeenten niet kunnen samenwerken. Ook naar beleidsmatige afstemming toe is het niet altijd gemakkelijk omdat niet alle gemeenten die thematisch gezien aan een tussenliggende structuur zouden moeten deelnemen ook effectief deelnemen. Sommige lokale besturen vallen dus in zekere zin uit de boot omwille van een mismatch tussen afgebakende werkingsgebieden en de thematische en socio-economische realiteit.

h. Vlaamse sturing en controle

Wat in de focusgroepen ook aan bod kwam over de meerwaarde van de tussenliggende structuren is het spanningsveld tussen Vlaamse regelgeving en bovenlokale autonomie. Verder bouwend op het voorgaande debat in verband met vaste werkingsgebieden werd er in de focusgroepen verwezen naar de mogelijke negatieve impact van de opgelegde regiovorming door de Vlaamse overheid op de tussenliggende structuren. Een van de bevraagde eerstelijnszones gaf bijvoorbeeld aan dat ze vanuit het subsidiekader moet aansluiten met lokale besturen waar ze in feite niet mee wil samenwerken. Het beperkende karakter van het regiodecreet werd ook in een

van de focusgroepen over cultureel erfgoed aangehaald: “Ofwel is een samenwerking verplicht en doen de gemeenten het dan ook ofwel blijft het vrijblijvend. En dan is het regiodecreet eerder een beperking dan het ontspant. Als je een goede samenwerking hebt met een gemeente uit een andere regio moet je al naar uitzonderingen gaan kijken om dat toch te kunnen blijven doen. Wat dan het doel van het decreet voorbijsteekt in feite” (respondent CLPR1). In diezelfde focusgroep werd dit wel genuanceerd door de bedenking dat er vanuit Vlaanderen uitzonderingen worden toegestaan.

In verband met de Vlaamse regels werd er in de focusgroepen rond afval en cultureel erfgoed gemeld dat Vlaanderen soms geen middelen zet tegenover de verplichtingen die ze oplegt aan tussenliggende structuren. Hier wordt later nog op teruggekomen. Ook is er een zekere nood aan beleidscontinuïteit, zo blijkt uit een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed. Soms vinden er namelijk plotse beleidsveranderingen plaats vanuit Vlaanderen. Dit leidt tot moeilijkheden voor het lokaal en bovenlokale niveau. Als het meerjarenplan van een tussenliggende structuur is opgesteld botst dit eventueel op het beleid dat vanuit Vlaanderen wordt aangepast. Bepaalde Vlaamse regelgeving kan ook contraproductief werken op een tussenliggende structuur. Voor de woonproblematiek werd er zo gewezen op het gevaar van de verplichting om bouwgronden met hypothecaire wurgcontracten over te nemen. Dit zou voor woonmaatschappijen op termijn een grote financiële druk kunnen zorgen. Er is dus wel degelijk een spanning te merken op het vlak van Vlaamse regulering. Een van de respondenten ging hier dieper op in: “Anderzijds hoor ik toch ook wel vaak de verzuchting, en de terechte verzuchting in mijn ogen, vanuit het lokale en bovenlokale om die eigenheid en die regionale verschillen mogelijk te maken. Die eigen keuzes. Het is ook, allee, Vlaanderen heeft ook intergemeentelijke samenwerking niet uitgevonden. Gemeenten doen dat al veel langer dan dat wij daar opgesprongen zijn bij wijze van spreken” (respondent CE1VL2).

Het is natuurlijk niet zo dat Vlaamse regelgeving zonder afstemming met het bovenlokale en lokale niveau wordt opgesteld. In een van de focusgroepen over afval werd er bijvoorbeeld op gewezen dat lokale besturen en afvalintercommunales input kunnen geven. De afstemming tussen de verschillende niveaus komt later nog aan bod. Uit enkele focusgroepen rond wonen, cultureel erfgoed en toerisme kwam verder een vraag voor een meer ondersteunende rol vanuit de overheid. Op het vlak van cultureel erfgoed werkt het agentschap bijvoorbeeld vandaag de dag al coöperatief samen met bepaalde Regionale Landschappen. Er wordt in een van de focusgroepen rond toerisme ook verwezen naar het helikopterzicht dat de Vlaamse overheid heeft. In dat opzicht kan de Vlaamse overheid een interessante partner zijn voor de tussenliggende structuren.

i. Conclusie en lessen

Tussenliggende structuren worden doorgaans opgericht om lokale besturen te ontzorgen. Die ontzorging is de essentiële meerwaarde van de tussenliggende structuren. Lokale besturen missen immers vaak financiële middelen, mankracht en de gepaste kennis om bepaalde, vaak complexe, problematieken aan te pakken. Op het niveau van de tussenliggende structuren kunnen middelen en expertise gepoold worden waardoor complexe zaken toch opgenomen kunnen worden. Soms ontstaat er wel een discrepantie tussen kleinere en grotere lokale besturen waarbij grotere lokale besturen niet altijd de nood zien om deel te nemen aan een tussenliggende structuur. Bij momenten is de werkingsbijdrage ook zo hoog dat er bij grotere lokale besturen het idee leeft dat ze hetgene dat een tussenliggende structuur doet ook evengoed zelf kunnen

organiseren. Naast de essentiële meerwaarde kwamen er in de focusgroepen nog enkele andere voorbeelden van de meerwaarde van tussenliggende structuren aan bod. Zo biedt het niveau van de tussenliggende structuren de kans om uniformiteit beleid te ontwikkelen, om aan expertiseopbouw en -uitwisseling te doen en om transversale linken te leggen. Tussenliggende structuren hebben hun meerwaarde verder ook te danken aan het feit dat een gebiedsgerichte en lokale focus hanteren waarbij beleid kan ontwikkeld worden dat voldoende lokaal afgestemd is. Tenslotte maakt hun schaalgrootte tussenliggende structuren een interessant aanspreekpunt voor grotere organisaties en hogere overheden.

Het mandaat van een tussenliggende structuur verschilt van structuur tot structuur. Hierbij is er een spanningsveld merkbaar tussen de lokale controle en bovenlokale autonomie. In sommige gevallen ontstaat er onenigheid over wat een tussenliggende structuur kan en mag doen. Lokale besturen durven soms ook hun verantwoordelijkheid voor de overgehevelde taken door te schuiven naar het bovenlokale niveau. Dit is vooral het geval bij hybride en bottom-up structuren. Deze taken zijn echter wel lokale aangelegenheden waardoor het van belang is dat lokale besturen hier hun verantwoordelijkheid voor blijven opnemen. Het is voor tussenliggende structuren ook belangrijk om hun meerwaarde te benadrukken. Lokale besturen kijken immers vaak naar de tussenliggende structuren vanuit een economisch perspectief. De meerwaarde van een tussenliggende structuur wordt dus opgewogen tegenover de kost die ze genereert. Ook deze bevinding is vooral van toepassing op hybride en bottom-up structuren. Voor een goede werking van een tussenliggende structuur is het verder van belang dat er sprake is van common ground tussen de deelnemende partners van de structuur. Een zekere gemeenschappelijkheid vinden is echter geen evidentie aangezien er soms verschillende opvattingen en verwachtingen zijn ten aanzien van een tussenliggende structuur. Om common ground op te bouwen zijn formele afspraken en concrete gemeenschappelijke doelstellingen noodzakelijk.

Het begrip vertrouwen is ook een belangrijke factor voor de maatschappelijke meerwaarde van een tussenliggende structuur. Vertrouwensopbouw is een werk van lange adem en wordt beïnvloed door tal van actoren. Zo helpt het als dezelfde actoren elkaar blijven zien in de tussenliggende structuur. Ook helpt het als een structuur in zekere mate stabiel is zonder te zeer te moeten afhangen van coalitiewissels in de lokale besturen. Vaak dient het vertrouwen immers om de zes jaar terug opgebouwd te worden. Gerelateerd aan vertrouwen is het feit dat tussenliggende structuren vaak organisch ontstaan zijn of geënt zijn op een gebied waar al sprake is van een samenwerkingstraditie. Zulke historiek vergemakkelijkt de samenwerking in een tussenliggende structuur.

Tussenliggende structuren hebben allen een bepaald werkingsgebied. Hierbij is er een zeker debat over de logica achter dat gebied. Aan de ene kant wordt er gepleit dat verschillende tussenliggende structuren in dezelfde afgebakende regio vallen, met onder andere efficiëntiewinsten tot gevolg. Aan de andere kant is er de notie dat niet iedere structuur zich in dezelfde regio laat vatten. Dit debat behoeft dus de nodige aandacht. Wat de Vlaamse regelgeving betreft komt er vanuit de tussenliggende structuren soms de roep voor beleidscontinuïteit. Het vergt immers veel aanpassing en tijd om van het ene moment op de ander over te schakelen op andere regelgeving. Er blijkt dus een zekere spanning tussen de Vlaamse regelgeving en het bovenlokale niveau. Verder is er ook een nood aan een Vlaamse overheid die een meer ondersteunende en coöperatieve rol aanneemt.

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende algemene lessen in verband met de maatschappelijke meerwaarde van tussenliggende structuren getrokken worden:

- Zorg ervoor dat niet alleen voor kleinere maar ook voor grotere lokale besturen de meerwaarde van een tussenliggende structuur duidelijk is.
- Het leggen van transversale verbanden heeft nood aan beleid dat cross-sectoraal wordt uitgedacht.
- Een tussenliggende structuur heeft nood aan een duidelijk mandaat zodat alle betrokken partijen weten wat haar taken zijn.
- Zet in op een gedeelde opvatting over de tussenliggende structuur door concrete gemeenschappelijke doelstellingen en formele afspraken te ontwikkelen.
- De tussenliggende structuur dient structureel vertrouwen op te bouwen dat legislatuur-overschrijdend is.
- Samenwerking in tussenliggende structuren is vaak organisch gegroeid waardoor oog hebben voor samenwerkingshistoriek en traditie belangrijk is.
- Gebiedsafbakening dient te gebeuren met efficiëntiewinsten, bestuurlijke realiteit en socio-economische realiteit indachtig.
- Tussenliggende structuren hebben nood aan een Vlaamse overheid die een ondersteunende en coöperatieve rol opneemt.

Er zijn ook nog enkele lessen te trekken die voornamelijk gelden voor hybride en bottom-up structuren:

- Ondanks het feit dat ze bepaalde taken hebben overgeheveld naar het bovenlokaal niveau moeten lokale besturen hun verantwoordelijkheid blijven opnemen.
- Gezien het financiële perspectief waarmee lokale besturen de meerwaarde van een tussenliggende structuur beoordeelt, is het belangrijk voor een structuur om haar meerwaarde te blijven benadrukken.

6.2.2. Democratische legitimiteit

a. *Vertegenwoordiging in de raad van bestuur*

In de focusgroepen wordt er voor de democratische legitimiteit vaak verwezen naar de samenstelling van de raad van bestuur. De raad van bestuur is samengesteld uit deelnemende lokale besturen. Die samenstelling is politiek bepaald, namelijk vanuit het lokale niveau van waaruit afgevaardigden worden gekozen. De manier waarop die afgevaardigden gekozen worden verschilt van structuur tot structuur. In een van de focusgroepen rond afval werd bijvoorbeeld omschreven hoe het bij een afvalintercommunale in zijn werk gaat: “Dat is verkiezingen. Partijen krijgen mandaten toegewezen en dan komen die samen: “Ik heb die mensen in het oog”, “ik heb die mensen in het oog”, “ik heb die mensen in het oog”. Theoretisch zou het kunnen zijn dat iedereen met volledige lijsten namen komt. Dan zeg je: “Nee, dat gaat niet”. Terug rond tafel. Meestal, dit is nu de tweede legislatuur, men is al mee, dan zeg je zelf: “Ja, zorg jij voor dit, dit, dit”, en dan gaan die zoeken” (respondent ALTS1). In de samenstelling van de raad van bestuur zijn

tussenliggende structuren wel gebonden aan verschillende zaken. Zo dient het genderevenwicht bewaakt te worden en moeten er zowel grote als kleine lokale besturen aan bod komen.

Tussenliggende structuren die de vorm aannemen van een dienstverlenende of een opdrachthoudende vereniging moeten er ook rekening mee houden dat er in hun raad van bestuur maar 15 bestuurders mogen zetelen (art. 434, eerste lid DLB). Deze beperking geldt ook voor welzijnsverenigingen die enkel uit publiekrechtelijke deelnemers bestaan. Er werd aangegeven dat deze regel goed werkt zolang er 15 of minder gemeenten deelnemen aan de tussenliggende structuur. Voor structuren met meer dan 15 lokale besturen geeft deze beperking echter wel een probleem voor de legitimiteit. Een deel van de lokale besturen wordt dan immers niet meer vertegenwoordigd. Deze lokale besturen voelen het dan ook zo aan dat ze geen wezenlijke impact meer hebben op de structuur. Een ander nadeel van deze beperking is dat hier ook een zekere systeemkost aan vast hangt. Vanuit de tussenliggende structuren moet er immers naar de lokale besturen die niet vertegenwoordigd zijn gegaan worden om hen alsnog te kunnen betrekken. In een van de focusgroepen rond eerstelijnszorg werd er een creatieve oplossing vermeld voor dit legitimiteitsprobleem. Om ervoor te zorgen dat alle deelnemende lokale besturen alsnog betrokken worden heeft de structuur het mogelijk gemaakt dat ieder lokaal bestuur een niet-stemgerechtigde deskundige kan afvaardigen naar het bestuursorgaan. Zij worden uitgenodigd op alle vergaderingen en krijgen inzage tot ontwerpbesluiten en verslagen. Belangrijk is wel dat deze deskundigen ook effectief deskundig zijn en over de nodige expertise beschikken. Inhoudelijk biedt deze regeling dus zeker een meerwaarde voor een tussenliggende structuur. In het licht van deze regeling wordt er nog wel een voordeel benoemd van de beperking tot 15 bestuurders. Voordien waren alle lokale besturen stemgerechtigd maar dachten erg hard in functie van hun eigen lokaal bestuur. Vandaag probeert men met de 15 bestuurders bovenlokaal te denken.

Een ander probleem van de legitimiteit voor de raad van bestuur is de notie dat grotere lokale besturen in sommige structuren de bovenhand durven te nemen, wat in de focusgroepen over toerisme, eerstelijnszorg, cultureel erfgoed en afval aan bod kwam. Deze vrees voor dominantie leeft onder bepaalde lokale besturen. De stem van een groter lokaal bestuur kan immers inderdaad zwaarder doorwegen. Een groter lokaal bestuur vertegenwoordigt immers meer mensen. In dit opzicht gebeurt het in sommige structuren dat grotere lokale besturen erin slagen de richting van een tussenliggende structuur deels te bepalen. Kleine gemeenten voelen zich soms ook een instrument om een intergemeentelijke samenwerking te kunnen opstarten, zo werd vermeld in een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed. Dit gevoel hangt sterk af van het vertrouwen van de kleinere lokale besturen in de grotere lokale besturen. In een van de focusgroepen over eerstelijnszorg werd dan weer gezegd dat dit afhangt van de tijdsgeest: “Want, allee, 20 jaar geleden, dat weet ik nog, dan was er tussen grote gemeenten en kleinere, heel veel solidariteit. En dan was er ook een visie van: “Wij moeten als grote gemeente het voortouw...” Dat vermindert. Ik merk dat dat jaar na jaar, legislatuur na legislatuur, vermindert. Lokale besturen plooiën meer op zichzelf terug” (respondent EWL2). De dominantie door grotere lokale besturen is iets wat zeker niet in alle tussenliggende structuren aanwezig is. Dat zagen we bijvoorbeeld in een van de focusgroepen rond afval waar verschillende afvalintercommunales aan deelnamen. Hieruit bleken dat er hierrond diverse dynamieken bestaan. Het hangt er voor een groot stuk van af van wat de onderlinge verhoudingen zijn binnen een tussenliggende structuur. Het speelt dus een grote rol hoe eensgezind men is en in welke mate er onderling vertrouwen is.

b. Terugkoppeling stakeholders

Niet alleen de mate van representativiteit in de tussenliggende structuur zelf maar ook de betrokkenheid van de relevante stakeholders is een belangrijke factor voor de democratische legitimiteit van de tussenliggende structuren. Het is hierbij ook de vraag of er vanuit de tussenliggende structuur voldoende wordt teruggekoppeld naar de betrokken publieke en private partners. In enkele van de focusgroepen rond eerstelijnszorg, toerisme en wonen werd aangehaald dat er bij lokale besturen het gevoel kan leven dat ze geen vat hebben op wat er allemaal gebeurt op het niveau van een bepaalde tussenliggende structuur. Daarom moeten lokale besturen het gevoel krijgen dat ze hierbij betrokken worden en impact kunnen hebben op de tussenliggende structuur in kwestie.

Wat de terugkoppeling vanuit de tussenliggende structuren naar de lokale besturen betreft verloopt dit hoofdzakelijk via de afgevaardigde bestuurders. Hier werd in de meerderheid van de focusgroepen en over alle sectoren heen op gewezen. Het is aan de afgevaardigden om op het college en de gemeenteraad van hun eigen lokaal bestuur beslissingen die gemaakt worden in de tussenliggende structuur te bespreken. Vanuit de tussenliggende structuur is er dus over het algemeen geen directe terugkoppeling, al zijn er hier ook uitzonderingen op waarbij de directeur van een IGS op vraag van de gemeente wel een toelichting komt geven. In een van de focusgroepen rond toerisme werd opgemerkt dat een lokaal bestuur hier ook niet altijd op zit te wachten: “Ik heb een voorbeeld gehad van een bestuurder die voorstelde dat de intergemeentelijke samenwerking zichzelf een keer kwam voorstellen aan het lokaal bestuur. Maar ja, die andere schepenen en die burgemeester zaten daar echt niet op te wachten. Die zeiden van: “Ja, voor ons hoeft dat eigenlijk niet en jij bent de bestuurder, dus regel jij het maar gewoon” (respondent TLLB2). Vanuit de tussenliggende structuur wordt soms wel overleg gepleegd met individuele ambtenaren, schepenen of burgemeesters. Tussenliggende structuren dragen in veel gevallen wel de verantwoordelijkheid om jaarverslagen of andere verslagen door te spelen naar de lokale besturen. Op deze manier worden lokale besturen alsnog rechtstreeks op de hoogte gehouden door een bepaalde tussenliggende structuur. Het is dan aan de ambtelijke apparaten van de lokale besturen om de informatie vanuit de structuur intern te verspreiden.

De directe terugkoppeling van wat er beslist wordt op het niveau van de tussenliggende structuren ligt dus in feite in handen van de bestuurders die door de lokale besturen worden afgevaardigd. Hierbij werd er in alle sectoren gewezen op een zekere dubbele loyaliteit. De bestuurders zetelen in het bestuur van een tussenliggende structuur en dienen in het belang van de structuur te handelen. Tegelijkertijd zijn ze afgevaardigd door hun lokaal bestuur en dienen ze dus in eerste in eerste instantie lokale belangen. De lokale afgevaardigden dragen de verantwoordelijkheid om hun ogen en oren open te houden en door te geven wat er leeft in een bepaalde tussenliggende structuur. Er treedt een probleem op als de lokale afgevaardigden niet terugkoppelen naar hun lokaal bestuur. Dit probleem wordt in de volgende quote in verband met wonen nader toegelicht: “Als wij een gemeenteraad hebben, dan is het nog altijd belangrijk dat als mensen aangeduid worden voor een algemene vergadering van andere tussenstructuren, dat die een verslag geven. Als je dat nooit doet, dan weet niemand toch nog wat daar allemaal gebeurt. Want je leest niet al die documenten in de bijlagen” (respondent WDST1). Vanuit de tussenliggende structuren is het daarom erg belangrijk om de lokale afgevaardigden aan te moedigen hun dubbele loyaliteit op te nemen. Dit is echter niet altijd evident, zo bleek uit een van de focusgroepen rond afval en wonen. Veel lokale afgevaardigden hebben immers een breed takenpakket en de raad van bestuur van

een bepaalde tussenliggende structuur is vaak niet de enige raad van bestuur waar ze aan deelnemen. De zaken die ze moeten terugkoppelen naar hun college en gemeenteraad is soms ook te complex. In verband met de afvalintercommunales werd hiervoor bijvoorbeeld aangehaald dat de directeur van een afvalintercommunale in zulke gevallen haar bestuurder rechtstreeks komt ondersteunen op de gemeenteraad.

In de focusgroepen rond eerstelijnszorg wordt aangegeven dat er wat betreft terugkoppeling naar andere stakeholders vanuit de tussenliggende structuren nog wel wat hiaten zijn. Sommige beroepsgroepen soms moeilijker te bereiken zijn. Deze beroepsgroepen zijn dan ook minder op de hoogte van wat er in de tussenliggende structuur gebeurt. De betrokkenheid van lokale besturen is hier, zo werd aanvoeld, dus groter dan de betrokkenheid van andere stakeholders. De beperktere terugkoppeling naar andere stakeholders in vergelijking met de terugkoppeling naar lokale besturen werd in enkele focusgroepen wel wat genuanceerd. Zo liggen niet alle private stakeholders bijvoorbeeld wakker van wat in welke structuur wordt georganiseerd. Het is voor hen vooral van belang dat bepaalde zaken worden georganiseerd. Deze opmerking kwam aan bod in een van de focusgroepen over de woonproblematiek. Zoals eerder gezegd kan een tussenliggende structuur ook functioneren als partner voor private stakeholders. Dit werd aangehaald in de focusgroepen rond toerisme. Soms worden private stakeholders zelfs betrokken als stemgerechtigd of adviserend lid. Hier werd het volgende over gezegd: “Dus dat vind ik ook wel een beetje het voordeel van die structuren. Het kan, als vzw, kan je ook een aantal private partners betrekken. Dan heb je een stuk publiek-private samenwerking ook” (respondent TVAPR1). In een van de focusgroepen rond eerstelijnszorg werd er ook vermeld dat er soms netwerkmomenten worden georganiseerd waarbij private en publieke stakeholders elkaar ontmoeten op het niveau van de tussenliggende structuur.

c. Informeren vanuit de tussenliggende structuur

De terugkoppeling vanuit de tussenliggende structuur gebeurt dus voornamelijk indirect via jaarverslagen en verslagen van vergaderingen. Men tracht deze zo laagdrempelig en toegankelijk mogelijk te maken voor de lokale besturen. Ook worden er door sommige tussenliggende structuren nieuwsbrieven rondgestuurd en werkgroepen georganiseerd voor specifieke projecten. Verslagen, zo haalde men in een van de focusgroepen rond wonen aan, geven echter niet het volledige plaatje van wat en hoe er nu juist beslist wordt in een tussenliggende structuur: “Want zoals je weet in een vergadering, is het belangrijk wat er gezegd wordt. Maar nog belangrijker is, wat wordt er niet gezegd. Wat wordt er geschreven en wat wordt er niet geschreven? En dat kan je alleen maar doen door in die dynamiek, in die aanwezigheid aan te voelen op welke manier een visie gevormd wordt of een beslissing genomen wordt. Dat wordt niet neergeschreven” (respondent WKLB1). De directe terugkoppeling naar een lokaal bestuur blijft dus van belang. De informatiedoorstroom en terugkoppeling naar de lokale besturen verloopt niet uitsluitend via de lokale afgevaardigde bestuurders. Soms ondernemen tussenliggende structuren zelf zaken om lokale besturen rechtstreeks te informeren. Zo werd er in een van de focusgroepen rond afval aangehaald dat gemeenteraadsleden rechtstreeks worden uitgenodigd door de tussenliggende structuur. Andersom worden afvalintercommunales soms ook uitgenodigd door gemeenteraden om daar vragen te beantwoorden, al blijft zit eerder uitzonderlijk.

Tussenliggende structuren proberen ook de lijnen met ambtenaren kort te houden door nieuwe ontwikkelingen terug te koppelen. Dit kwam ter sprake in een van de focusgroepen rond wonen.

De tussenliggende structuren trachten niet alleen de lijnen met de ambtenaren te onderhouden maar ook die met burgemeesters en schepenen. Bij het beslissen van politiek gevoelige zaken roepen sommige structuren bijvoorbeeld alle burgemeesters samen. Ook bij het opstarten van projecten gebeurt dit. Betrokken schepenen en burgemeesters worden bij aanvang van een bepaald project uitgenodigd zodat ze meteen mee zijn met het project. Tenslotte krijgen colleges soms bezoek van de directeur of voorzitter van een tussenliggende structuur. Tijdens zulke bezoeken worden onder andere lopende projecten opgelijst en een raad van bestuur voorbereid. Zoals eerder gezegd hebben lokale besturen niet altijd behoefte aan terugkoppeling door een tussenliggende structuur. De nood aan zulke terugkoppeling hangt in hoofdzaak af van de vraag of er voldoende doorstroom naar lokale besturen is vanuit de afgevaardigde bestuurders.

d. Rol lokale afgevaardigden

Zoals eerder aangehaald kan het zijn dat lokale afgevaardigde bestuurders hun terugkoppelingsrol niet ten volle opnemen. Het is dus afhankelijk van persoon tot persoon of de informatiedoorstroming en terugkoppeling naar de lokale besturen voldoende kwalitatief gebeurt. In de focusgroepen kwamen er ook enkele factoren aan bod die bepalen of de terugkoppeling goed verloopt. Om te beginnen is het van belang dat een afgevaardigde gemandateerd is om beslissingen te nemen op het niveau van de tussenliggende structuur. Als een lokaal bestuur, zo werd gesteld in een van de focusgroepen, verwacht dat iedere beslissing nog eens wordt doorgesproken op de gemeenteraad, loopt de besluitvorming op het niveau van de tussenliggende structuur vertraging op. In dit opzicht werd er over alle sectoren heen aangehaald dat de rol van lokaal afgevaardigde het best wordt uitgeoefend door een burgemeester of schepen. Gemeenteraadsleden zouden de informatiedoorstroom minder goed kunnen garanderen dan burgemeesters of schepenen. De informatie moet immers kunnen doorstromen naar de administratie, wat het best kan gebeuren door posities die dicht bij de administratie staan. Dat een schepen of burgemeester lokaal afgevaardigde is biedt echter nog geen volledige garantie dat informatie ook daadwerkelijk zal doorstromen. In een van de focusgroepen werd immers aangehaald dat de doorstroom soms wel maar soms ook niet gebeurt. De eerdergenoemde verslagen die door de tussenliggende structuren naar de lokale besturen worden verstuurd kunnen het gebrek aan doorstroom dan eventueel wel gedeeltelijk opvangen.

Voor een goede lokale terugkoppeling helpt het ook als er effectief een vertegenwoordiger van het lokaal bestuur in kwestie in het bestuur van de tussenliggende structuur zit. Dit kwam vooral ter sprake in de focusgroepen rond wonen en toerisme. Hierbij werd er wel gewezen op het feit dat het ook de taak is van een afgevaardigde om de lokale besturen die niet in het bestuur zitten op de hoogte te houden. Lokale afgevaardigden dienen ook geëngageerd te zijn om kwalitatief te participeren. De volgende quote onderschrijft deze gedachte: “Maar ik vind vanuit mijn rol als directeur dat ik recht heb op actieve bestuurders. Ik wil bestuurders hebben die meedenken, die meepraten, die mij tegenspreken” (respondent WKTS2). Dit ligt in lijn met de gedachte dat bestuurders zelf verantwoordelijk zijn voor de lokale terugkoppeling alsook om ervoor te zorgen dat er met de steun van de lokale achterban zaken beslist kunnen worden. Ook hier is het dus van belang dat lokale afgevaardigden hun dubbele loyaliteit opnemen. In een van de focusgroepen rond wonen werd er hierbij ook gezegd dat afgevaardigden hun bestuurlijke verantwoordelijkheid moeten opnemen en niet hun politieke verantwoordelijkheid. Lokale afgevaardigden dienen dus vergaderingen in de structuur voor te bereiden, vragen te stellen en met de nodige gedragenheid hun stem uit te brengen.

Uit de focusgroepen rond eerstelijnszorg, afval en toerisme bleek ook het belang van interesse en expertise waarover lokale afgevaardigden moeten beschikken. Sommige respondenten hadden de indruk dat er in bepaalde gevallen een gebrek aan interesse is in de tussenliggende structuur. Voor bepaalde lokale actoren is het niveau van de tussenliggende structuren op een iets te grote afstand waardoor ze er geen voeling mee en dus ook geen interesse voor hebben. Hier is er wel een verschil te merken tussen gemeenteraadsleden enerzijds en burgemeesters en schepenen anderzijds waarbij de tussenliggende structuur op een iets grotere afstand staat van gemeenteraadsleden dan van burgemeesters en schepenen. Het zijn dan ook vaak burgemeesters en schepenen die in de besturen van de tussenliggende structuren zetelen. Dit werd onder andere opgemerkt in een van de focusgroepen rond afval. Gemeenteraadsleden worden soms uitgenodigd voor algemene infovergaderingen maar hebben hier vaak niet veel interesse in. De mate van interesse in een tussenliggende structuur varieert wel van structuur tot structuur. Zo speelt de mate waarin men de meerwaarde ziet van de tussenliggende structuur mee in de vraag of men zich al dan niet wil engageren om te participeren in de structuur. Het hangt er ook van af in hoeverre er bij een lokaal bestuur de reflex leeft, zoals eerder aangehaald, om de verantwoordelijkheid voor bevoegdheden door te schuiven naar de tussenliggende structuur. Soms heeft men dan wel interesse maar komt er bij een lokaal bestuur zo veel info binnen dat men gewoon geen tijd meer heeft om de informatie vanuit een bepaalde tussenliggende structuur te verwerken.

Bepaalde informatie is ook te complex om zich ten volle te kunnen engageren voor een tussenliggende structuur. Dit werd aangehaald in enkele focusgroepen rond wonen, toerisme, cultureel erfgoed en afval. Ook in twee bijkomende interviews kwam dit ter sprake. In het begin van een bestuurswissel zijn nieuwe lokale afgevaardigden vaak niet altijd mee. Participeren in een raad van bestuur vereist immers bepaalde kennis van de bestuurders. Daarom organiseren sommige tussenliggende structuren opleidingsmomenten waarin aan expertiseopbouw kan gedaan worden. Het is immers in het belang van de tussenliggende structuur zelf dat iedere betrokken partner over de juiste expertise beschikt. Bestuurders dienen immers voldoende geïnformeerd en ingelicht hun stem uit te brengen. In de focusgroepen werd aangevoeld dat na verloop van tijd de expertise van de bestuurders groeit, mede dankzij infosessies. Gezien het belang van expertise wordt er door tussenliggende structuren vaak ook getracht voldoende deskundigen te betrekken, wat aangehaald werd in een van de focusgroepen over cultureel erfgoed. Dit bleek eerder al uit het feit dat sommige tussenliggende structuren rond eerstelijnszorg ervoor opteren om niet-stemgerechtigde deskundigen in hun raad van bestuur op te nemen.

e. Spanningsveld lokaal en bovenlokaal belang

In verband met de democratische legitimiteit van tussenliggende structuren werd het spanningsveld tussen het lokale en het bovenlokale belang over alle sectoren heen aangehaald. Vanuit de tussenliggende structuren gaf men, onder andere in een van de focusgroepen over wonen, aan dat er een continu evenwicht moet gezocht worden tussen het bewaren van het lokaal belang en tegen dat belang in gaan. Voor lokale afgevaardigden is het soms moeilijk om in functie van het bovenlokale belang te denken. Zo kan het gebeuren dat er iets op het niveau van de tussenliggende structuren beslist wordt maar dat men er op het lokale niveau toch zijn eigen ding mee doet. Dit gebeurt vaak voor bepaald beleid dat haaks staat op de visie van het lokale bestuur in kwestie. Het spanningsveld varieert wel van tussenliggende structuur tot tussenliggende

structuur. Het verschil kwam duidelijk naar voren in een van de focusgroepen rond afval. Sommige afvalintercommunales gaven aan dat er zo goed als altijd aan hetzelfde zeel wordt getrokken en dat hetgene wat beslist wordt in consensus wordt beslist. Hierbij speelt het eerdergenoemde belang van vertrouwen tussen de partners van een structuur. Als men elkaar vertrouwt en als er een zekere mate van solidariteit bestaat tussen de betrokken partners zal men sneller geneigd zijn om in functie van het bovenlokale belang te beslissen. Zoals eerder aangehaald werd is vertrouwen iets dat varieert en doorheen de tijd moet opgebouwd worden. De volgende quote illustreert het gevolg van solidariteit en vertrouwen: “Ik zie wel dat de meerderheid wel altijd het bovenlokaal belang behartigt. Waardoor je dan die individuen hebt die wel zeggen: “Ik ga nu tegen stemmen, want voor mijn gemeente is het niet goed”. Maar dan zie je toch wel dat de anderen de rangen sluiten. Dat is dan wel ça va. Dan kan je toch verder” (respondent AWWLB2).

Uit de focusgroepen bleek ook dat het denken in functie van het bovenlokale belang niet alleen afhangt van vertrouwen maar ook een mentaliteit op zich is. Die mentaliteit is wel persoonsafhankelijk. Sommige lokale afgevaardigden voelen zich in deze zin eerder bestuurder van een tussenliggende structuur dan een lokale afgevaardigde van zijn lokaal bestuur. Het spanningsveld tussen het lokale en bovenlokale belang verdient dus de nodige aandacht. In het licht hiervan gaf men in een van de focusgroepen rond afval aan dat het de taak is van de voorzitter of directeur van een tussenliggende structuur om te waken over het bovenlokaal belang. Als er bijvoorbeeld kritische vragen zijn vanuit een lokaal bestuur over een bepaalde beslissing neemt de voorzitter of directeur contact op om de beslissing nader toe te lichten.

Wat het spanningsveld tussen het lokale en bovenlokale belang ook wat kan voeden zijn de politieke verhoudingen binnen een bepaalde tussenliggende structuur. De volgende quote uit een van de focusgroepen rond toerisme: “Als er ergens een rood bestuur aan de macht is en ergens anders een blauw bestuur, is het niet altijd zeer gemakkelijk om samen te werken. Maar als er een soort politieke entente is en dezelfde politieke kleuren in de verschillende dan is het gemakkelijk” (respondent TLLB6). In een van de focusgroepen rond afval en toerisme kwam dan ook tot uiting dat politieke uniformiteit ervoor kan zorgen dat er op het bovenlokale belang in consensus wordt beslist. Als er sprake is van politieke diversiteit kunnen partijpolitieke agenda's de besluitvorming in een tussenliggende structuur dus eventueel belemmeren.

f. Legitimiteit naar de burger toe

Wat de legitimiteit naar de burger toe betreft werd er in de focusgroepen rond afval, cultureel erfgoed en toerisme op gewezen dat burgers vooral tevreden moeten zijn met de output van een tussenliggende structuur. Voor afval is dit bijvoorbeeld goedkoop afvalbeleid. Voor toerisme is dit dan weer een kwalitatief aanbod van toeristische producten. Burgers liggen echter niet echt wakker van wie de output nu juist levert. Veelal staan ze er niet bij stil dat een bepaalde dienstverlening wordt gerealiseerd door een tussenliggende structuur, zolang deze maar kwalitatief is. In een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed en afval kwam ook aan bod dat burgers doorgaans ook niet goed weten wat een tussenliggende structuur doet of welke tussenliggende structuren er allemaal zijn. Wel is het zo dat, afhankelijk van het thema, burgers zich soms afvragen in welke mate hun lokaal bestuur heeft kunnen meebeslissen in een tussenliggende structuur. Voor wonen staan burgers hier bijvoorbeeld meer bij stil dan voor een thema zoals toerisme of cultureel erfgoed. Dit is ook afhankelijk van regio per regio. In zeer toeristische regio's wint het thema van toerisme of cultureel erfgoed aan belang.

g. Conclusies en lessen

De democratische legitimiteit van tussenliggende structuren is onder meer voelbaar in de samenstelling van de raad van bestuur. Hierin zitten lokale afgevaardigden die vanuit de lokale besturen zijn gemandateerd. Deze samenstelling is onder meer onderhevig aan partijpolitieke verhoudingen. Raden van bestuur van dienstverlenende, opdrachthoudende en welzijnsverenigingen moeten zich houden aan de beperking van 15 bestuurders. Dit kan een mogelijks probleem geven voor tussenliggende structuren waar meer dan 15 lokale besturen in vertegenwoordigd zijn. Dan is er immers een deel van de lokale besturen die geen lokale afgevaardigde heeft zetelen in de raad van bestuur. Om dit probleem te omzeilen wordt er in een bepaalde tussenliggende structuur gebruik gemaakt van niet-stemgerechtigde deskundigen. Ieder lokaal bestuur dat deelneemt aan de tussenliggende structuur vaardigt een deskundige af waardoor alle lokale besturen vertegenwoordigd zijn. Er heerst soms vrees vanuit kleinere lokale besturen om gedomineerd te worden door de grotere besturen in de raad van bestuur. Die vrees voor dominantie is afhankelijk van het onderlinge vertrouwen en de onderlinge verhoudingen in de tussenliggende structuur.

De terugkoppeling naar relevante stakeholders vanuit de tussenliggende structuren vormt ook een belangrijk deel van de democratische legitimiteit. Vanuit lokale besturen wordt er soms aangevoeld dat ze te weinig geïnformeerd zijn over de tussenliggende structuren. De directe terugkoppeling naar lokale besturen ligt hoofdzakelijk in handen van de lokale afgevaardigden. Deze afgevaardigden hebben wel een zekere dubbele loyaliteit waarbij ze als bestuurder aan de bovenlokale tafel moeten zitten en tegelijkertijd voldoende moeten terugkoppelen met hun lokaal bestuur. Het is dan ook een groot probleem voor de transparantie vanuit de tussenliggende structuren als lokale afgevaardigden de terugkoppeling niet ten volle opnemen. Er moet ook voldoende aandacht besteed worden dat niet alleen lokale besturen maar ook andere relevante stakeholders worden betrokken. Sommige private stakeholders zijn ook moeilijker te bereiken. Onder meer daarom is het betrekken van andere stakeholders zeker een aandachtspunt voor tussenliggende structuren. Om ervoor te zorgen dat de informatiedoorstroom voldoende wordt gegarandeerd kan de tussenliggende structuur zelf ook terugkoppelen. Zo worden er jaarverslagen doorgestuurd naar de lokale besturen en worden de directeurs of voorzitters uitgenodigd door lokale besturen.

De informatiedoorstroom naar de lokale besturen is grotendeels persoonsafhankelijk. Daarom is het aan te raden dat er mensen in de tussenliggende structuren zetelen die een sterk mandaat hebben van hun lokaal bestuur om bovenlokale beslissingen te nemen. Hierbij helpt het als de gemandateerden burgemeesters of schepenen zijn. Zij hebben vaak een directe lijn met hun administratie waardoor de informatie ook naar daar kan doorstromen. Een veelgesteld probleem is ook dat lokale afgevaardigden niet over voldoende kennis en expertise beschikken om hun engagement met voldoende kracht te kunnen opnemen. Sommige tussenliggende structuren organiseren daarom informatiemomenten voor nieuwe afgevaardigden.

Het kan ook gebeuren dat er een conflict ontstaat tussen het lokaal belang en het bovenlokaal belang. Bepaalde zaken die bovenlokaal worden beslist krijgen soms terugslag vanuit een bepaald lokaal bestuur. Hierbij is het belangrijk dat er vanuit een tussenliggende structuur voldoende verantwoording komt waarom de beslissing in kwestie is genomen. Als er veel onderling vertrouwen en solidariteit heerst onder de deelnemende partners van een tussenliggende

structuur kunnen mogelijke conflicten wel vermeden worden. Door de neiging om aan één zeel te trekken denkt men dan eerder aan het bovenlokaal belang in plaats van bezig te zijn met het eigen lokaal belang. De mate van politieke uniformiteit speelt ook een rol bij dit spanningsveld. Samenwerking tussen partners van dezelfde politieke strekking is immers gemakkelijker dan tussen partners van een verschillende politieke kleur. Dit hoeft echter geen bepalende invloed te hebben als er voldoende op andere zaken zoals vertrouwen, eensgezindheid en solidariteit wordt ingezet.

Wat de legitimiteit naar de burgers toe betreft blijkt dat zij niet echt wakker liggen van waar de dienstverlening die een tussenliggende structuur realiseert vandaan komt. Dit werd door meerdere respondenten in de focusgroepen aangehaald. Belangrijk hierbij op te merken is dat we hier niet rechtstreeks burgers over hebben gevraagd. Burgers weten vaak ook niet welke tussenliggende structuren er zijn en wat deze doen. Voor bepaalde thema's vragen burgers zich wel af in hoeverre hun lokaal bestuur inspraak heeft gehad in het opstellen van bovenlokaal beleid. De legitimiteit vanuit tussenliggende structuren naar de burgers toe valt enigszins uit de scope van het onderzoek. Gezien het gemengd beeld dat hier, relatief beknopt, in de focusgroepen over wordt opgehangen dient hier in vervolgonderzoek zeker aandacht aan besteed te worden.

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende algemene lessen in verband met de democratische legitimiteit van tussenliggende structuren getrokken worden:

- Maak gebruik van niet-stemgerechtigde deskundigen als, rekening houdend met de beperking van 15 bestuurders (die geldt voor opdrachthoudende, dienstverlenende en welzijnsverenigingen), niet alle lokale besturen een lokale afgevaardigde kunnen mandateren naar de raad van bestuur van een tussenliggende structuur.
- Het is belangrijk voor tussenliggende structuren om de stem van zowel kleinere als grotere structuren op een gelijkwaardige manier aan bod te laten komen.
- Lokale afgevaardigden dienen zich bewust te zijn van hun dubbele loyaliteit als ze zetelen in een tussenliggende structuur.
- De opvolging van tussenliggende structuren dient verankerd te worden in de ambtelijke en politieke werking van lokale besturen.
- Tussenliggende structuren moeten ervoor zorgen andere stakeholders voldoende te betrekken bij hun werking.
- Niet alleen vanuit de lokale afgevaardigden maar ook vanuit de tussenliggende structuren zelf moet er teruggekoppeld worden naar de lokale besturen om voldoende transparantie te kunnen garanderen.
- Een lokaal afgevaardigde heeft een duidelijk mandaat nodig van haar lokaal bestuur om op het bovenlokale niveau beslissingen te nemen.
- Informatie vanuit de tussenliggende structuren dient door te stromen naar de lokale administratie.
- Lokale afgevaardigden dienen met de nodige interesse en expertise hun engagement op te nemen.
- Zet vanuit de tussenliggende structuur in op voldoende informatiesessies zodat lokale afgevaardigden met voldoende kennis van zaken hun lokaal bestuur kunnen vertegenwoordigen.

- Op het niveau van de tussenliggende structuren dient men over het bovenlokaal belang te waken en eventuele conflicten op te lossen.
- Voortdurend inzetten op het opbouwen van vertrouwen, eensgezindheid en solidariteit is van belang om het spanningsveld tussen het bovenlokale belang en het lokale belang te bewaken.

6.2.3. Operationele doelmatigheid

a. Financiële kwetsbaarheid

Tussenliggende structuren geven geregeld aan slechts beperkte middelen te hebben waardoor er niet echt marge is om extra zaken op te nemen, wat werd aangehaald in de focusgroepen over afval, cultureel erfgoed en eerstelijnszorg. Om dit probleem van beperkte marge aan te pakken wordt er wel actief naar oplossingen gezocht. Bepaalde eerstelijnszones zijn bijvoorbeeld samengegaan om meer middelen te kunnen poolen. Op het vlak van toerisme biedt de provincie op sommige plekken ondersteuning door middel van het een-euro-voor-een-euro-principe. De logica hierachter is dat de provincie voor iedere euro die in een toeristische tussenliggende structuur wordt geïnvesteerd door de lokale besturen ook een euro bij in de financiële pot steekt.

Op het vlak van de gemeentelijke middelen die tussenliggende structuren krijgen kwamen er in de focusgroepen enkele valkuilen aan bod die een structuur financieel kwetsbaar kan maken. Een eerste valkuil zit er in dat lokale besturen soms afhaken omdat de bijdrage die van hen gevraagd wordt niet meer opweegt tegenover de meerwaarde van de structuur in kwestie. Deze bevinding werd aangekaart in een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed, wonen en toerisme. Dit kwam eerder ook al aan bod in verband met de financiële meerwaarde van tussenliggende structuren. De volgende quote uit een van de focusgroepen rond toerisme illustreert de kwetsbaarheid van een tussenliggende structuur op dit vlak: “Ze zijn volledig afhankelijk. De werking van toerisme Leiestreek is gefinancierd door al de verschillende gemeenten. En anderzijds vanuit de provincie. Dus ja, die hebben geen eigen middelen. Dus ja, als die middelen er niet zijn dan stopt dat morgen” (respondent TLPR1).

Een tweede valkuil kan sluipen in het feit dat er tegenover de taken die de tussenliggende structuren krijgen van de lokale besturen soms geen extra middelen staan. Deze valkuil werd wel enkel benoemd in de twee focusgroepen over afval. Dit is interessant aangezien dit kan gelinkt worden aan het bottom-up karakter van de afvalintercommunales. Zulke structuren zijn van onderuit ontstaan. Als gevolg zijn die structuren afhankelijk van de middelen vanuit het lokale niveau om de taken op te nemen die ze vanuit dat niveau hebben toegewezen gekregen. In tegenstelling tot hybride structuren en top-down structuren kunnen bottom-up structuren voor hun werking niet terugvallen op financiering vanuit de hogere overheden. Een van de respondenten haalde omtrent afvalintercommunales het volgende aan: “Maar de middelen komen niet altijd mee. Je hebt dat ook een beetje op gemeentelijk en intercommunaal niveau. De gemeente zegt: “De intercommunale gaat dat wel doen, maar we willen er niet voor betalen”. Het is het een of het ander” (respondent ALST1). In een van de focusgroepen rond afval werd hierbij ook opgemerkt dat lokale besturen er soms plots voor kiezen om minder werkingsbijdrage te geven aan een afvalintercommunale. Hierbij verwachten ze echter nog wel dezelfde dienstverlening van de intercommunale. Ook geven intercommunales zelf aan dat lokale besturen er soms niet echt bijilstaan hoeveel het uitvoeren van een bepaalde taak kost voor een intercommunale.

Tenslotte werd in de focusgroepen rond eerstelijnszones en wonen aangehaald dat de ruimte in financiële middelen van tussenliggende structuren gedeeltelijk afhangt van het thema en de opdracht van de structuren zelf. Zo werd er voor de eerstelijnszones opgemerkt dat ze in het begin veel meer ruimte hadden ten opzichte van nu. Dit wordt verklaard door het feit dat het takenpakket van de zorgraden doorheen de jaren is uitgebreid. Soms blijkt de opdracht van zulke eerstelijnszones ook te vaag waardoor er ruwweg gezegd stevast een gebrek aan financiële middelen wordt gevoeld. Hieraan gelinkt is ook de notie dat sommige plannen naar de toekomst toe onhaalbaar blijken door een gebrek aan financiering. Niet alleen de opdracht maar ook het thema heeft invloed op de financiële middelen van tussenliggende structuren. Zo werd in een van de focusgroepen gesteld dat middelen voor thema's zoals cultureel erfgoed gemakkelijker geschrapt worden dan de middelen voor bijvoorbeeld wonen.

b. Subsidiëring als stimulant

Net hadden we het al over de middelen die door de lokale besturen in de tussenliggende structuren worden geïnvesteerd. Tussenliggende structuren krijgen ook subsidiëring vanuit de Vlaamse overheid en, in sommige gevallen, vanuit provinciale overheden. Belangrijk hierbij is dat bottom-up structuren zoals de in de focusgroepen bevraagde afvalintercommunales en streekintercommunale niet rechtstreeks worden gesubsidieerd door de hogere overheden. De bevindingen die in dit onderdeel aan bod komen gelden dus voornamelijk voor de bevraagde top-down en hybride structuren. Provinciale subsidies kwamen in de focusgroepen ter sprake in verband met toerisme en cultureel erfgoed. In het vorige deel werd het een-euro-voor-een-euro-principe al aangehaald. Deze vorm van cofinanciering kwam terug in een van de focusgroepen over toerisme. Provincies leveren naast zulke vormen van cofinanciering ook projectsubsidies. Deze zijn veelal wel beperkter dan de subsidies vanuit de Vlaamse overheid. Voor de provinciale subsidies is er een verschil te merken qua sturing, zo bleek uit een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed. In sommige provincies wordt er namelijk meer aan concrete sturing gedaan dan in andere.

Subsidies vanuit de Vlaamse overheid gaan naar degenen die de aanvragen indient. Afvalintercommunales dienen de aanvragen bijvoorbeeld in de meeste gevallen zelf in. Lokale besturen nemen hier dan geen actieve rol bij op. Ook bij sommige andere tussenliggende structuren is dit het geval. Uit de focusgroepen rond cultureel erfgoed kwam wel naar boven dat dit soms veel vraagt van een tussenliggende structuur. Subsidies worden immers relatief sectoraal uitgedacht waardoor het kan gebeuren dat voor een bepaald project verschillende subsidieaanvragen moeten ingediend worden. Dit heeft echter ook een positieve kant. Door meerdere subsidielijnen uit te leggen doe je als tussenliggende structuur deels aan risicospreiding. Als een bepaalde subsidie wegvalt kan een structuur nog wel altijd beroep doen op de overige subsidielijnen. Tussenliggende structuren dienen niet alleen subsidieaanvragen in maar begeleiden lokale besturen hier soms ook zelf in. Dit werd aangehaald door een van de respondenten omtrent cultureel erfgoed: "Dat is een soort van leerschool eigenlijk. Waarbij je enerzijds wilt helpen om goed advies te geven, maar ook om naar projectmanagement toe. Om daar eens goed over na te denken: "Hoe zet ik nu een succesvol project op? Welke zijn factoren die ik daarvoor moet meeneem? Welke partners moet ik meenemen? Hoe maak ik een goede begroting op die ook de inhoud van mijn project goed vertaalt?" Dat is iets waar wij echt een krachtlijn, een hele sterke krachtlijn van gemaakt hebben de voorbije jaren" (respondent CLTS1).

Achter de subsidiëring van tussenliggende structuren zit een bepaalde logica, zo werd opgemerkt in enkele focusgroepen over wonen, cultureel erfgoed en afval. Subsidies worden gebruikt om bovenlokale samenwerking aan te moedigen. De volgende quote over cultureel erfgoed illustreert dit: “Ja, je hebt die hefboom nodig om intergemeentelijk te kunnen samenwerken. En ook dat is iets wat geldt voor alle beleidsdomeinen. Doe je dat niet, ja, dan is het gebaseerd op basis van vrijwilligheid. Heel duidelijk” (respondent CE1TS1). De subsidies zetten lokale besturen ook aan om een tussenliggende structuur op te starten. Deze vorm van financiering wordt door de Vlaamse overheid aangewend om klemtonen te leggen op het beleid en in zekere zin aan sturing te doen. In een van de focusgroepen werd dit als positief genoemd. Sommige zaken die wel een meerwaarde kunnen hebben worden op die manier vanuit de Vlaamse overheid gestimuleerd. Hierbij treedt in bepaalde gevallen wel hetzelfde probleem op als bij de gemeentelijke middelen. Ook voor de taken en regels die de Vlaamse overheid in haar subsidies oplegt aan de tussenliggende structuren zijn soms geen of onvoldoende middelen verbonden.

Er werd in enkele focusgroepen rond wonen, cultureel erfgoed en eerstelijnszorg ook verwezen naar subsidiëring als een tweesnijdend zwaard. Het is inderdaad zo dat subsidies het lokale en bovenlokale niveau stimuleren om bepaalde zaken uit te voeren. Dit maakt tussenliggende structuren echter ook kwetsbaar. Een te hoge afhankelijkheid van subsidies kan er immers voor zorgen dat, mochten die subsidies wegvallen of verminderen, het voortbestaan van een tussenliggende structuur gevaar loopt. Die afhankelijkheid van subsidies varieert wel over tussenliggende structuren heen. Bepaalde structuren zijn volledig afhankelijk van subsidies vanuit de Vlaamse overheid terwijl anderen meer beroep doen op middelen vanuit lokale besturen. Voor sommige tussenliggende structuren zijn er in verhouding met subsidies vanuit de provinciale of Vlaamse overheden meer gemeentelijke middelen. Onder andere voor IGS-projecten Lokaal Woonbeleid en de IOED's wordt lokale cofinanciering zelfs verplicht. Ook de effectiviteit van zulke cofinanciering is weer afhankelijk van de thematiek van de tussenliggende structuur in kwestie. Tussenliggende structuren voor thema's waar lokale besturen minder geneigd zijn om in te investeren dreigen hierdoor bijvoorbeeld kwetsbaar te worden.

c. Personeelscapaciteit

Wat het personeel van de tussenliggende structuren betreft kwam in de focusgroepen over afval, cultureel erfgoed, wonen en eerstelijnszorg naar boven dat er een zekere capaciteitsdruk wordt gevoeld vanuit bepaalde tussenliggende structuren. Zo is het takenpakket van afvalintercommunales de laatste jaren bijvoorbeeld groter geworden. Hierdoor is er bij deze structuren de nood aan meer mensen. Ook hier steekt de voor-wat-hoort-wat logica de kop op. Om een tussenliggende structuur meer taken te doen uitvoeren moet er meer personeel voorzien worden. Kortweg gezegd, hoe meer nood er is aan een tussenliggende structuur, hoe meer nood aan personeel bij die structuur. Dat kwam ook in een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed aan bod. De effectiviteit van een tussenliggende structuur hangt dus af van het feit of er wel voldoende personeel beschikbaar is. Anders kan er niet genoeg gewerkt worden aan het genereren van kwalitatief beleid en dienstverlening. Structuren met een beperktere personeelscapaciteit zien zich daarom genoodzaakt hun ambities niet te hoog te leggen. De capaciteitsdruk wordt ook gevoeld als er een personeelslid uitvalt. Voor sommige tussenliggende structuren komt de continuïteit van de dienstverlening dan in het gedrang, zo blijkt ook uit de volgende quote: “We merken dat ook. Vanaf het moment dat er ergens een kink in de kabel is voel je dat op alle niveaus. Dan stoppen er een aantal processen. Dat is niet uit slechte wil, het is

gewoon inderdaad niet mogelijk om het op te nemen. We merken toch ook dat de beschikbaarheid of de continue aanwezigheid van een bepaald percentage van mensen, maakt niet uit op welk niveau, het lokaal niveau of het tussenliggende niveau, is cruciaal” (respondent WDL2)”.

Bij tussenliggende structuren heerst er dus zeker een nood aan een vast en robuust team. In een van de focusgroepen rond cultureel erfgoed kwam hierom aan bod dat de bevroagde tussenliggende structuur een nieuw model had ontwikkeld. Men heeft er de drie IOED's, die eenmansdiensten vormden, samengebracht onder één structuur beheerd door de tussenliggende structuur in kwestie. Als een van hen zou uitvallen kan dit dus opgevangen worden. Het gevaar voor continuïteit en de nood aan een robuust team komt ook tot uiting bij personeelsverloop. Personeelwissels worden soms niet goed opgevangen. In bepaalde structuren ontbreekt het namelijk op zo'n moment aan personeelsleden met voldoende kennis en expertise om tijdelijk de vacante positie op te vangen. Dat personeelsverloop is bij sommige tussenliggende structuren ook wel degelijk aanwezig. Vooral binnen de woonproblematiek en het cultureel erfgoed is er sprake van veel doorstroom. In bepaalde gevallen wordt een positie in de tussenliggende structuur aangewend als opportuniteit om expertise op te bouwen. Na verloop van tijd stromen die mensen dan door naar een andere organisatie. Dit maakt dat het personeel van een tussenliggende structuur niet altijd duurzaam is terwijl hier, zeker vanuit de lokale besturen, soms wel vraag naar is. Dit werd ook vermeld door een van de respondenten omtrent wonen: “Je moet noodgedwongen met die poele werken van controleurs en mensen die administratief werken. Maar gemeenten blijven vragende partij voor een dubbele bevolking om vaste gezichten te kunnen plakken op bepaald werk dat binnen de gemeente gedaan wordt” (respondent WDP1).

Er was in de focusgroepen over eerstelijnszorg en toerisme ook sprake van een zekere administratieve last die bepaalde tussenliggende structuren met zich meedragen. Die administratieve last kan ervoor zorgen dat er niet voldoende gefocust wordt op het inhoudelijke werk. De volgende quote uit de eerstelijnszorg beschrijft dit: “Er wordt verondersteld dat die dan die competenties hebben om eigenlijk die VZW te runnen. Dat is mijn ervaring geweest in de voorbije zes jaar. Want je moet eigenlijk als eerstelijnszone alles hebben. Je moet een arbeidsreglement hebben, je moet uw statuten hebben, een rechtspositieregeling, op het welzijn, op het werk, boekhouding” (respondent EPLB1). Die administratieve last kan ervoor zorgen dat er niet voldoende gefocust wordt op het inhoudelijke werk.

d. Bovenlokale expertise

Eerder kwam al aan bod dat het bundelen van expertise op bovenlokaal niveau een belangrijke meerwaarde is van de tussenliggende structuren. Lokale besturen geven bijvoorbeeld aan dat het voor hen nuttig is om collega's te hebben met kennis van zaken waarbij ze terecht kunnen. De volgende quote geeft dit weer: “En wat ik daar inderdaad als belangrijke troeven vond, was het verhaal van expertise, heel doorgedreven expertise. Want als je bij een gemeentebestuur werkt of zo... Je hebt wel een globale expertise, maar het is heel fijn dat je terecht kunt bij mensen met nog een doorgedreven expertise” (respondent WKTS3). Hierbij wordt er ook gewezen naar de toenemende complexiteit binnen verschillende beleidsdomeinen wat maakt dat lokale besturen bepaalde issues niet meer individueel kunnen opnemen.

Soms is het echter wel een uitdaging voor tussenliggende structuren om expertise in huis te hebben, zo blijkt uit de twee focusgroepen rond afval en uit een van de focusgroepen over

eerstelijnszorg en cultureel erfgoed. Dit is vooral zo bij kleinere structuren. Kleinere structuren hebben nu eenmaal minder budget en capaciteit wat maakt dat ze ook minder expertise kunnen ontwikkelen dan grotere structuren. Om een eventueel hiaat in hun expertise te overbruggen wordt er in bepaalde gevallen samengewerkt met groter tussenliggende structuren. In een van de focusgroepen rond afval kwam dit aan bod. Het is dan ook een voordeel van grotere tussenliggende structuren dat zij wel de capaciteit hebben om veel expertise op te bouwen op lange termijn: “Ja, om dat op lange termijn ook door te trekken. Dat je de achtergrond mee hebt, de context mee hebt, om effectief goede beslissingen te kunnen nemen en niet alleen op korte termijn te kijken” (respondent ALVL1). Grotere structuren slagen er ook in complexere zaken op te vangen.

Op het vlak van de expertise van tussenliggende structuren speelt het provinciale niveau soms een ondersteunende rol. Vooral op het vlak van toerisme bleek dit het geval. De provinciale toeristische dienst ondersteunt het personeel van de tussenliggende structuur actief en wisselt kennis en expertise met hen uit. Voor bepaalde expertise wordt er door lokale besturen ook rechtstreeks naar het provinciale niveau gegaan. De provinciale toeristische dienst heeft voor bepaalde producten immers relevantere expertise dan de tussenliggende structuur. Hierbij gaat het dan vooral over producten die zich meer op het provinciale niveau situeren. Tussenliggende structuren worden dan weer wel ingeschakeld voor regio-specifieke producten.

e. Conclusies en lessen

Op het vlak van doelmatigheid is er een zekere financiële kwetsbaarheid van de tussenliggende structuren. Zo zijn bepaalde tussenliggende structuren erg afhankelijk van middelen vanuit de lokale besturen. Als een van de deelnemende lokale besturen zou beslissen om uit de structuur te stappen kan de werking van de structuur dus eventueel in gedrang komen. De financiële kwetsbaarheid wordt ook thematisch beïnvloed. Voor bepaalde thema's is men immers sneller geneigd middelen te schrappen dan voor andere thema's. De financiële kwetsbaarheid wordt in bepaalde gevallen deels verholpen door structurele cofinanciering vanuit de provincie. Sommige tussenliggende structuren werken ook structureel samen en kunnen zo financiële middelen poelen. Tussenliggende structuren krijgen financiële middelen van de deelnemende lokale besturen maar worden doorgaans ook gesubsidieerd door de provincies of de Vlaamse overheid. Subsidieëring kan immers een stimulans zijn om bepaalde zaken die anders niet zouden aangepakt worden bovenlokaal op te nemen. Dit is echter wel een tweesnijdend zwaard. Het stimuleert bovenlokale samenwerking maar kan tussenliggende structuren ook te afhankelijk maken van subsidies. Net zoals het geval was bij lokale besturen staan er niet altijd genoeg middelen tegenover de zaken die in de subsidieëring worden opgelegd.

Tussenliggende structuren ervaren soms een gebrek aan personeelscapaciteit. Als er personeel uitvalt wordt dit vaak onvoldoende opgevangen. Er is ook sprake van een zeker personeelsverloop wat continue en duurzame personeelscapaciteit bemoeilijkt. Bij het personeel van sommige tussenliggende structuren wordt er verder een bepaalde administratieve last gevoeld waardoor niet altijd voldoende aandacht kan besteed worden aan het inhoudelijke werk. Op het vlak van expertise wordt er op het niveau van de tussenliggende structuren voldoende expertise gebundeld om complexe zaken aan te pakken. Expertiseopbouw vraagt wel veel capaciteit waardoor er een verschil ontstaat tussen de expertise van grotere structuren in vergelijking met die van kleinere structuren. Op het vlak van expertiseondersteuning spelen provincies soms een rol.

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende algemene lessen in verband met de doelmatigheid van tussenliggende structuren getrokken worden:

- Vormen van structurele cofinanciering kunnen als oplossing werken om de financiële kwetsbaarheid van een tussenliggende structuur te verminderen (zie hoofdstuk 8).
- Tussenliggende structuren moeten over voldoende duurzame personeelscapaciteit beschikken.
- Er heerst een zekere nood bij sommige tussenliggende structuren aan administratieve ondersteuning.
- Het is een opportuniteit voor andere tussenliggende structuren of provinciale overheden om kleinere structuren te ondersteunen in hun expertiseopbouw.
- Grotere tussenliggende structuren kunnen kleinere structuren ontlasten door bepaalde taken over te nemen.
- Bottom-up structuren zijn vooral afhankelijk van de lokale besturen voor hun middelen, wat betekent dat ze kwetsbaar zijn indien die middelen van legislatuur tot legislatuur wijzigingen.
- Bij subsidiëring naar de tussenliggende structuren toe moet er overwogen worden om subsidies cross-sectoraal op te stellen.
- In het licht van subsidiëring dienen er voldoende financiële middelen vanuit de Vlaamse overheid te staan tegenover de taken die tussenliggende structuren moeten opnemen.
- Vormen van cofinanciering (e.g. het een-euro-voor-een-euro principe) vanuit de provincies kunnen aangewend worden om een tussenliggende structuur financieel minder kwetsbaar te maken.

6.2.4. Governance tussenliggende structuren

In het volgende stuk wordt aandacht besteed aan de governance van de tussenliggende structuren. Dit stuk behandelt verschillende condities zoals autonomie, transparantie en verticale afstemming met het oog op de eerder besproken governance modellen. Elementen van hiërarchische, markt en netwerk governance komen dus aan bod. Ook worden de verschillen en gelijkenissen tussen de bevroegde sectoren besproken.

a. Autonomie

Op het vlak van autonomie komen er in de verschillende bevroegde sectoren vooral elementen aan bod van markt en netwerk governance. Wat markt governance betreft wordt hiervoor verwezen naar de operationele autonomie waar veel tussenliggende structuren over beschikken. Tussenliggende structuren zijn in dit opzicht dienstverlenende actoren die opdrachten krijgen en deze uitvoeren. Ze leveren dan output terug naar de lokale besturen. Dit komt onder andere aan bod rond cultureel erfgoed. In een van de bevroegde regio's is er sprake van een relatief jonge en kleine tussenliggende structuur. De structuur heeft niet voldoende personeel om naast operationele taken ook beleidsmatige zaken op te nemen. Beleidsbeslissingen worden daarom gemaakt door de lokale besturen. In dit opzicht functioneert een tussenliggende structuur dus eigenlijk wat als het verlengstuk van een lokaal bestuur. De tussenliggende structuur voert immers zaken uit op bovenlokaal niveau in naam van het lokaal bestuur. Tussenliggende structuren moeten wel een duidelijk beeld hebben over wat haar opdrachten nu juist inhouden. Deze nood aan een goed afgebakend kader komt tot uiting in de volgende quote omtrent de eerstelijnszorg:

“Ja, maar dan wel op de randvoorwaarde dat het duidelijk is wat de doelstelling is of welke impact dat er bereikt moet worden. Nu krijgen wij vaak opdrachten, maar weten we eigenlijk niet welk resultaat dat ze verwachten, de overheid” (respondent EWTS1). Het kader waarin een tussenliggende structuur haar operationele autonomie uitoefent varieert van sector tot sector. Zo wordt in de afvalsector aangevoeld dat het operationele kader relatief strikt is terwijl men voor wonen dan weer aangeeft dat er maatwerk mogelijk is en de tussenliggende structuren een zekere bewegingsvrijheid hebben.

Er zijn ook tussenliggende structuren die niet alleen op operationeel vlak maar ook op beleidsvlak autonomie hebben. Zulke tussenliggende structuren zijn in de sector rond cultureel erfgoed maar vooral in de toeristische sector terug te vinden. Hierbij ligt de nadruk heel erg op vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid. Lokale besturen staan een deel van hun soevereiniteit af en geven een mandaat aan de tussenliggende structuur om bovenlokaal beleid uit te schrijven: “het lokaal bestuur, door middelen te steken in regionale samenwerking, financiële middelen dan, sta je ook een stukje af van je eigenheid” (respondent CLTS1). Belangrijk hierbij is wel dat het beleid voldoende in samenspraak met de betrokken lokale besturen wordt opgesteld. De wisselwerking tussen de structuur zelf en het bestuur met de zetelende lokale afgevaardigden staat hierbij centraal. De tussenliggende structuur fungeert dus in een soort netwerk. Vanuit de toeristische sector wordt de autonomie van de tussenliggende structuren als volgt verklaart: “Wie betaalt bepaalt. Het is ook wel zo dat de autonomie zoals je aanhaalt vaak gekomen is met ook het moment van: “We leggen minder geld op tafel. Je moet zelf maar kijken hoe je gaat samenwerken” (respondent TLLB1). De autonomie is dus ook deels te verklaren door het feit dat vanuit de Vlaamse overheid bepaalde taken in de handen van het bovenlokale en het lokale niveau worden gelegd.

In bepaalde sectoren zijn er in verband met autonomie ook enkele hiërarchische elementen terug te vinden. Zo komt in de afvalsector en in de sector rond cultureel erfgoed aan bod dat er een zeker kader is waarmee tussenliggende structuren rekening moeten houden. Voor de eerstelijnszorg wordt gesteld dat men op het vlak van autonomie hiërarchische governance ervaart. Er worden bepaalde indicatoren en gestuurde programma's opgelegd en eerstelijnszones mogen niet ten volle hun eigen personeel inzetten: “Het feit dat ze natuurlijk uitspraken doen over: “Dat mag je voor personeel inzetten, dat moet je aan personeel of uitbesteden verplicht, aan een externe organisatie en dergelijke”, dat is wel natuurlijk meer overheidssturing” (respondent EPST1). Het regelgevend kader in de eerstelijnszorg is dus vrij strikt waardoor de autonomie wat meer wordt ingeperkt dan in andere sectoren. Deze bevinding ligt in lijn met het top-down karakter van de eerstelijnszones. Hierbij is de autonomie van zulke structuren iets beperkter in vergelijking met hybride en bottom-up structuren. Dit wil echter niet zeggen dat bottom-up en hybride structuren volledig autonoom te werk kunnen gaan. Zoals zojuist aangehaald dienen bijvoorbeeld afvalintercommunales ook rekening te houden met bepaalde regelgevende kaders. Het hangt dus sterk af van het mandaat dat een tussenliggende structuur krijgt.

Naar de toekomst toe wordt er door de sectoren vooral verwezen naar de opportuniteiten van netwerk governance. Het creëren van wederzijdse afhankelijkheid zou er bijvoorbeeld voor zorgen dat beleid meer in dialoog tot stand kan komen. Ook worden zaken in consensus beslist. De gedeelde verantwoordelijkheid zou op die manier ook wat groter worden. Noodzakelijk hiervoor is onder andere wel dat vanuit de Vlaamse overheid bepaalde procedures beter op elkaar afgestemd

worden. Vandaag de dag wordt het Vlaamse niveau vanuit cultureel erfgoed bijvoorbeeld nog te veel op afstand van het bovenlokale niveau gevoeld terwijl men elkaar in een netwerk wel nodig heeft om doelstellingen te realiseren. Voor de woonsector tracht men vandaag vanuit de Vlaamse overheid wel al wat meer met een netwerk perspectief naar tussenliggende structuren te kijken: “We hebben dat heel sterk vanuit partnerschap benaderd, om dat misschien even verder aan te vullen, en minder vanuit lijstjes, afvinkcultuur en: “Jullie moeten dit doen, vul het zelf in op basis van de lokale context en dan zijn we eigenlijk heel content” (respondent WKVL1).

Een nadeel van de netwerk benadering is wel dat het engagement aan de tussenliggende structuur iets te vrijblijvend wordt. Omwille van die vrijblijvendheid is er ook nood aan bepaalde elementen van markt en hiërarchische governance. Voor de woonsector geeft men bijvoorbeeld aan dat bepaalde zaken best nog vervat kunnen worden in regelgevende kaders vanuit de hogere overheden. Ook moet men de vraag stellen wat de finaliteit van een tussenliggende structuur is. Dit betekent dat men zich moet afvragen of de focus van een tussenliggende structuur moet liggen op het puur operationele en het aannemen van een ondersteunende rol of op het ontwikkelen van bovenlokaal beleid. Tussenliggende structuren vereisen in bepaalde gevallen dus soms eerder operationele autonomie dan dat ze in staat zouden moeten zijn om een bovenlokale visie uit te werken.

b. Transparantie

Tussenliggende structuren krijgen vanuit lokale besturen vaak de vraag wat er nu juist wordt gedaan met de middelen die ze in het bovenlokale verband steken. Het is dan aan de tussenliggende structuur om verantwoording af te leggen en aan te tonen dat de gewenste output wordt geleverd: “Net omdat we heel vaak van de steden en gemeenten ook de vraag krijgen: “We leggen geld in, wat krijgen we ervoor terug?” En wij moeten eigenlijk voortdurend uitleggen: “Het is niet insteken en het geld terugkrijgen. Je legt geld in om samen, samen, provincie en steden en gemeenten, die bovenlokaal toeristische werking vorm te geven”. Dus in die zin proberen we altijd te tonen wat we doen en verantwoording te doen” (respondent TVAPR1). Het belang van verantwoording, wat een typisch element is van markt governance, wordt aangehaald in de toeristische sector, de eerstelijnszorg en de sector rond cultureel erfgoed. Het aantonen van haar output is voor een tussenliggende structuur zeer belangrijk gezien lokale besturen en burgers haar hierop beoordelen. Het is zelfs zo dat bepaalde democratische tekorten getolereerd worden door lokale besturen als de output goed zit. Aan welke instantie de tussenliggende structuur verantwoording moet afleggen is wel afhankelijk van wie ze financiële middelen krijgen. Er moet in bepaalde gevallen dus niet alleen naar lokale besturen maar ook naar andere partners verantwoording afgelegd worden. Ook in de eerstelijnszorg wordt dit aangehaald. Hierbij stelt men wel dat sommige beroepsgroepen moeilijker te bereiken zijn. Daarnaast wijst men er in deze sector op dat er niet alleen op financieel maar ook op inhoudelijk vlak verantwoording moet worden afgelegd.

In enkele sectoren wordt er ook gewezen op het formele, hiërarchische karakter van de transparantie vanuit de tussenliggende structuren. Er zetelen formele lokale afgevaardigden in de raden van bestuur die terugkoppelen aan hun lokaal bestuur. In dit verband verloopt de transparantie dus formeel. Of deze formele transparantie correct gebeurd is wel persoonsafhankelijk. In onder andere de woonsector wijst men er bijvoorbeeld op dat lokale afgevaardigden voldoende expertise moeten hebben en hun verantwoordelijkheid moeten

opnemen. Ook in de sectoren rond eerstelijnszorg en toerisme komt dit aan bod. In de eerstelijnszorg wordt tevens een element van netwerk governance aangehaald, namelijk brede participatie. Diezelfde brede participatie is ook in de sector rond cultureel erfgoed aanwezig. In deze sector wordt er gewezen op het feit dat voor voldoende transparantie al het voorgaande nodig is. De formele componenten dienen er te zijn, maar ook de brede participatie en het resultaatgericht werken waarbij het gebruik van middelen wordt verantwoord in functie van de output: ““Allee ja, de dingen die ervoor zorgen dat je legitimiteit opbouwt. En participatie, en verantwoording, en resultaatgericht werken, voor mij is dit een en-en-verhaal” (respondent CE1TS1).

Wat betreft de toekomst klinkt er over de verschillende sectoren het pleidooi om nog meer in te zetten op de verantwoording. Zo stelt men in de toeristische sector dat er nood is om te werken met duidelijke indicatoren en doelstellingen. Ook naar de formele transparantie toe dienen lokale afgevaardigden met voldoende expertise te zetelen in de raad van bestuur.

c. Samenwerking

Wat betreft de samenwerking zijn er over alle sectoren heen om te beginnen elementen van netwerk governance terug te vinden. Samenwerking moet vertrekken vanuit vertrouwen, gelijkwaardigheid en interafhankelijkheid. In de sector rond cultureel erfgoed wijst men er bijvoorbeeld op dat er door vertrouwen een wil is om conflicten samen op te lossen. In deze zin is het ook belangrijk dat er binnen een samenwerking in consensus wordt beslist. De partners in de samenwerking hoeven daarom niet per se allen dezelfde visie te delen maar er moet het idee leven dat de meerderheid heeft beslist in functie van het bovenlokale belang: “Want het gaat er soms redelijk hard aan toe en ga ik mijn belang verdedigen. Ik kan het niet altijd. Maar op het einde van de rit kan ik wel zeggen van: “Oké, de meerderheid heeft beslist”. Er zijn allemaal mensen vanuit verschillende dingen. En als ik het niet haal is het omdat ik niet genoeg gelobbyd heb” (respondent TLLB7). Als er mogelijke conflicten zijn die de samenwerking alsnog wat bemoeilijken is het, zo wordt in de toeristische sector aangehaald, de rol van de samenwerkingen zelf om de spanningen te verminderen. In de eerstelijnszorg wordt er wel gewezen op een mogelijke valkuil voor een netwerksamenwerking. Zulke samenwerkingen dreigen soms uit te monden in praatbarakken. Dit is het geval als de output van een samenwerking niet duidelijk is voor de deelnemende partners.

Om dat soort praatbarakken te vermijden en de meerwaarde van een tussenliggende structuur zichtbaar te maken is het nodig om ook elementen van markt governance in de samenwerking te implementeren. Binnen de samenwerking is het van belang dat de deelnemende partners de schaalvoordelen en efficiëntiewinsten zien die de tussenliggende structuur genereert. Ook moeten er concrete resultaten geboekt worden. Een samenwerking is dus niet alleen gevoelsmatig maar heeft ook een zakelijke aard waarbij deelnemende partners met een voor-wat-hoort-wat logica naar de samenwerking kijken. Tussenliggende structuren worden vaak opgericht om complexe zaken aan te pakken die voor lokale besturen te groot zijn om zelf te organiseren. In de eerstelijnszorg werd er hierbij de bedenking gemaakt dat de resultaten die een tussenliggende structuur boekt niet enkel rond die complexe zaken hoeft te gaan: “De quick wins moeten er ook zijn” (respondent EWLST2). Dit zijn concrete acties die worden aangepakt in een samenwerking waardoor de meerwaarde van een samenwerking door middel van snelle resultaten wordt benadrukt.

Voor een optimale samenwerking dient er dus een synergie te zijn tussen vertrouwen, gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid enerzijds en het genereren van efficiëntiewinsten en het boeken van resultaten anderzijds. In die zin is er een zeker vertrouwen nodig vanuit de deelnemende partners van een tussenliggende structuur dat vooropgestelde doelen zullen behaald worden. De wil voor en de nood aan samenwerking is er. Het behalen van efficiëntiewinsten en concrete output zorgt er dan weer voor dat het vertrouwen in en de meerwaarde van de tussenliggende structuur worden versterkt.

In enkele sectoren werd er aan de andere kant toch ook gewezen op de meerwaarde van een hiërarchische benadering van de samenwerking. In de eerstelijnszorg stelt men dat een structureel verankerde en opgelegde samenwerking wel voor een deel werkt. Bepaalde partners nemen immers deel aan de samenwerking omdat het moet. Zonder een verplichting zou een tussenliggende structuur dus in bepaalde gevallen niet van de grond komen. Dit wordt ook zo aangevoeld in de woonsector. Naar de toekomst toe werd er bijvoorbeeld de nood geuit om de finaliteit van de samenwerking vanuit Vlaanderen enigszins vast te leggen zodat duidelijk is wat de scope is van de tussenliggende structuren rond wonen. Anders loopt de structuur immers gevaar te vrijblijvend te worden waardoor samenwerking eventueel zou kunnen stoppen als iemand eruit stapt. Ook zouden concrete thema's praatbarakken en een zekere stroperigheid in de samenwerking kunnen vermijden. Een heldere afbakening van de scope van tussenliggende structuren vanuit de Vlaamse overheid is voor bepaalde tussenliggende structuren dus een meerwaarde.

d. Verticale afstemming

De afstemming tussen het bovenlokale niveau en het Vlaamse niveau verschilt van sector tot sector waarbij er bij de ene sector in hogere mate sprake is van harde grenzen dan bij de andere sector. In de afvalsector komt bijvoorbeeld aan bod dat de afstemming tussen het Vlaams niveau en de tussenliggende structuren beperkt is. Er is wel afstemming met het VVSG maar niet direct met de tussenliggende structuren zelf. De tussenliggende structuren worden in het afstemmingsproces soms wel betrokken door het VVSG. Hierbij wordt de opmerking gemaakt dat de grenzen harder zijn bij de beleidsuitvoering dan bij de beleidsvoorbereiding. In de fase van beleidsvoorbereiding stemt de Vlaamse overheid af met het veld. De beslissingen zelf worden echter wel op het Vlaamse niveau gemaakt: "Het is geen keizer-koster mentaliteit van een Vlaamse regering beslist in Brussel of in Mechelen: "Dat zou moeten zijn. En jullie gaan dat nu uitvoeren". Dus op het niveau van beleidsvoorbereiding denk ik dat we pogingen doen om dat weg te werken. Maar in uitvoering is de taakverdeling helder" (respondent ALST1). Vanuit de sector klinkt dat Vlaanderen de kaders uitschrijft terwijl de operationele autonomie wel bij de tussenliggende structuren zit. Ook voor de eerstelijnszorg worden de harde grenzen gevoeld waarbij de Vlaamse overheid relatief veel bepaalt. Dit kwam eerder al aan bod in verband met de autonomie van tussenliggende structuren.

Op het vlak van cultureel erfgoed worden de harde grenzen tussen de verschillende beleidsniveaus dan weer wat minder gevoeld. Bij beleidsvorming wordt er bijvoorbeeld afgestemd met de tussenliggende structuren. In deze zin functioneren de tussenliggende structuren als belangenbehartiger van het lokale niveau. Het zijn immers de bovenlokale belangen die ze uitdragen: "Ik denk dat in onze sector, onroerend of roerend is of wat dan ook, of cultuur, dat er toch wel heel veel ervaring is met die tussenvormen. Met samen bepalen wat de prioriteiten zijn.

Dat is nog iets anders dan kiezen en zeggen: “We gaan die kant op”. Er is heel veel ruimte voor invloed van onderop” (respondent CLST1). Ook hier is het wel het Vlaamse niveau dat, als er afgestemd wordt, de eindbeslissing neemt. In de toeristische sector is er ook minder sprake van harde grenzen. Hierbij werken de verschillende beleidsniveaus op veel vlakken nauw samen. De Vlaamse overheid reikt wel subsidies uit en doet projectoproepen. Dit is echter afhankelijk van regio tot regio. In de ene toeristische regio wordt gesteld dat er geen directe link is tussen de tussenliggende structuren en de Vlaamse overheid terwijl er in de andere regio werd aangegeven wel veel af te stemmen vanuit de tussenliggende structuren.

Inzetten op meer vormen van afstemming binnen een netwerk wordt in verschillende sectoren aangemoedigd. Vanuit de eerstelijnszorg geeft men aan dat het naar de toekomst toe een meerwaarde zou zijn om de Vlaamse overheid actiever te betrekken. Dit zou vooral een opportuniteit zijn voor grotere eerstelijnszones met een groter gebied. Ook voor cultureel erfgoed wordt een betrokkenere rol voor de Vlaamse overheid gesuggereerd: “Dat het daar wel goed zou zijn, dat er zo'n platform zou zijn tussen dan het echt Vlaamse niveau dat nog altijd vrij strak geregisseerd is, en wat er dan lokaal allemaal leeft. Dus ik denk dat dat daar zeker wel een interessante zou zijn om daar misschien nog meer op in te zetten dan vandaag” (respondent CE1TS1). Op die manier zou er een structureel gesprek kunnen gevoerd worden zonder dat daar een subsidie of regelgevend kader aan vasthangt. Er zou dus sprake zijn van afstemming binnen een netwerk van verschillende beleidsniveaus. Men moet dan wel rekening houden dat de rollen niet diffuus worden en er geen onderlinge overlap ontstaat tussen de beleidsniveaus. In de woonsector wordt hieromtrent aangehaald dat men in zo'n netwerk eerst dient te kijken naar wat er moet gebeuren op het terrein om dan te bepalen welk niveau nu juist welke beslissing kan en mag nemen: “En dan denk ik dat je wel een gedragen beslissing ook voor de burger kunt gaan realiseren. En anders moet elk ander niveau gaan uitleggen waarom dat een niveau een beslissing heeft genomen. En dat vraagt heel veel energie” (respondent WKLB1).

e. Horizontale afstemming

De visie over in hoeverre de werkingsgebieden van verschillende tussenliggende structuren moeten afgestemd zijn op elkaar verschilt over alle sectoren heen. Binnen de afvalsector heerst een duidelijk idee dat samenwerkingen organisch moeten ontstaan. Deze kunnen niet opgelegd worden door bijvoorbeeld het Vlaams niveau. Hierbij speelt enerzijds een historische logica en anderzijds een operationele logica. Samenwerkingen rond afval zijn indertijd van onderuit ontstaan en gaan al jaren mee waardoor ze in zekere zin in steen gebeiteld zijn. De operationele logica stelt dan weer dan weer dat de dienstverlening moet primeren. Lokale besturen moeten met andere woorden zelf kunnen kiezen met wie ze gaan samenwerken met het oog op het genereren van een zo'n kwalitatief mogelijke dienstverlening. Wel wordt er gesteld dat verschillende werkingsgebieden voor een zekere wirwar zorgen waardoor regioafbakeningen een meerwaarde kunnen betekenen. Rekening houdend met de operationele logica hangt het hierbij echter af of er dezelfde prioriteiten zijn binnen hetzelfde gebied. Het zijn, zoals net aangehaald, immers de lokale besturen zelf die beslissen of ze al dan niet in een samenwerking stappen.

Op het vlak van cultureel erfgoed zijn er twee verschillende opvattingen te vinden over de horizontale afstemming. Aan de ene kant klinken er stemmen dat door een vaste geografische afbakening verschillende zaken beter op elkaar afgestemd kunnen worden. Geografische afbakeningen verhogen ook de koppelkansen en maakt kruisbestuiving en uitwisseling tussen

verschillende tussenliggende structuren en beleidsdomeinen meer mogelijk. Zulke afbakeningen bieden dus kansen om interdisciplinair te kunnen gaan werken. Een ander voordeel dat aangehaald wordt is dat door meer met dezelfde partners samen te werken, het regionale beleid ook coherenter zal zijn. Tegen de voordelen van geografische afbakeningen wordt er echter opgeworpen dat een geografische afbakening echter niet geschikt is voor dit thema. Samenwerkingen hierrond zijn namelijk historisch gegroeid en berusten op vertrouwen en verbinding tussen partners die organisch zijn samengekomen. Binnen deze organische samenwerkingen heerst er dus een gedeelde identiteit en een gemeenschappelijk doel. Dit wil echter niet zeggen dat er op het thema cultureel erfgoed geen afstemming mogelijk is: “als met verschillende beleidsthema's logische gehele gevormd kunnen worden, dan zou dat wel tot sterke samenwerking kunnen leiden. Dat gaat een beetje weg van een harde afbakening die je gaat opleggen” (respondent CLPR1). Afstemming kan dus niet van bovenaf opgelegd worden maar moet vanuit het veld zelf ontstaan.

Voor de eerstelijnszorg ziet men wel meer opportuniteit in een geografische afbakening. Hetzelfde gebied voor verschillende thema's die gerelateerd zijn aan zorg zou afstemming immers kunnen vergemakkelijken. Hierbij klinkt vooral een roep naar een betere afstemming tussen zorg en welzijn. Geografische afbakeningen zijn wel afhankelijk van het beleidsthema. Sommige regio's zijn ook te groot. In bepaalde regio's zitten immers te veel verschillende identiteiten met verschillende prioriteiten. Dit idee raakt aan de zonet besproken operationele logica. Voor een goede geografische afbakening, zo stelt men, moeten de subsidielijnen ook duidelijk zijn. Subsidies dreigen namelijk soms voor versnippering te zorgen: “Sorry maar ik vind dat de subsidiekanalen het in de hand werken. De manier van subsidiëren en de manier waarop je moet beantwoorden aan oproepen, dat werkt die versnippering en die aparte vorming van, ja, regio's is niet het juiste woord maar je snapt wat ik bedoel” (respondent EWLB2). Daarom moeten er dus voor verschillende subsidielijnen best dezelfde schalen gebruikt worden.

Vanuit de toeristische sector wordt ook aangegeven dat subsidiekaders versnippering genereren. Veel tussenliggende structuren, zo voelt men aan, komen tot stand omdat er subsidies voor gegeven worden. Om versnippering te voorkomen ziet men een meerwaarde in afstemming van de werkingsgebieden van de tussenliggende structuren rond toerisme. Zulke afstemming dient niet per definitie regioconform te gebeuren maar vooral gebiedsdekkend. Opgelegde werkingsgebieden stroken immers niet altijd bij de verschillende identiteiten op het terrein. Dit werd echter wat genuanceerd door de opmerking dat men op den duur wel tot een gedeelde identiteit kan komen in een opgelegd werkingsgebied. Men werkt er immers structureel samen met dezelfde partners: “Hoe meer je uiteindelijk met dezelfde mensen aan tafel zit, beleidsoverschrijdend, hoe makkelijker het is eigenlijk om snelheid te maken. Bij heel veel subsidieoproepen heb je ook geen maandenlange processen waar je zachtjes aan kunt gaan toewerken tot een gemeenschappelijke visie. Eigenlijk moet je die al op tafel leggen wanneer dat je kunt” (respondent TVALB1). Dit idee gaat echter ook op voor een gebiedsafstemming die van onderuit tot stand komt.

De meerwaarde van een organisch gegroeide gebiedsafstemming wordt benadrukt in de woonsector. Hier geeft men aan dat organisch gegroeide samenwerkingen goed zijn maar dat er hierdoor versnippering en overlap is. Daarom heeft men in een van de bevraagde regio's getracht wat meer af te stemmen. Geografische afbakening, zo stelde men hier, kan dus zeker zolang er

lokale accenten kunnen gelegd worden. De afbakening is dus van onderuit tot stand gekomen al sloot men hier de mogelijkheid van een opgelegde afbakening niet uit. Voor grotere regio's zou een opgelegde afbakening immers wel werken: "Als die regio groot genoeg is, dan kun je daartussen nog genoeg andere dingen doen. Dat is wat nu is. Niet opgelegd tot op een klein niveau nu. We mogen nog uitzonderingen maken binnen die regio" (respondent WDTS1). In een opgelegde afbakening is het dus nog steeds belangrijk dat men elkaar van onderuit kan vinden.

f. Conclusies en lessen

De autonomie van tussenliggende structuren varieert van tussenliggende structuur tot tussenliggende structuur. Sommige structuren hebben enkel operationele autonomie. Ze voeren dienstverlening uit die hen van bovenaf is opgelegd of die vanuit de lokale besturen is overgeheveld naar het bovenlokaal niveau. De kaders waarin ze die dienstverlening realiseren zijn voor bepaalde sectoren strikter dan bij andere sectoren. Tussenliggende structuren hebben soms meer vrijheidsgraden om hun doelstellingen zelf operationeel invulling te geven terwijl in andere gevallen precies is vastgelegd wat ze exact dienen te doen. De autonomie kan ook verder reiken dan enkel het operationele. Zo hebben tussenliggende structuren soms ook op beleidsvlak autonomie. Hierbij is het belangrijk dat lokale besturen bereid zijn om een deel van hun lokale autonomie over de dragen aan de tussenliggende structuur. Het beleid vanuit de structuur moet wel afgestemd zijn met het lokale niveau. Naar de toekomst toe ziet men vanuit de verschillende sectoren wel een meerwaarde in een meer netwerk gestuurde vorm van autonomie. Hierbij heeft de tussenliggende structuur zowel op beleidsvlak als op operationeel vlak autonomie. Om een zekere vrijblijvendheid van deelname aan zulke netwerken te garanderen is er hiervoor wel vraag naar een zeker kader vanuit de Vlaamse overheid.

Voor sommige deelnemende partners is het niet altijd duidelijk wat hun tussenliggende structuur nu juist doet. Daarom is het belangrijk dat er verantwoording wordt afgelegd over de output die de structuren genereren. Deze verantwoording moet zowel over het financiële als over het inhoudelijke gaan. De transparantie van tussenliggende structuren hangt ook af van de formele lokale afgevaardigden. Zij dienen hun rol op te nemen en met een zekere expertise in het bestuur van de tussenliggende structuren te zetelen. In enkele sectoren wijst men er verder ook op dat tussenliggende structuren moeten inzetten op brede participatie waarbij alle relevante partners betrokken worden.

De samenwerking tussen de verschillende partners in een tussenliggende structuur bestaat uit twee belangrijke elementen. Om te beginnen vertrekt samenwerking vanuit vertrouwen en interafhankelijkheid. Hierbij kennen de verschillende partners elkaar en wordt er met een bepaalde consensus beslist. Anderzijds moet de meerwaarde van de samenwerking ook duidelijk zijn. Het vertrouwen in de tussenliggende structuur verhoogt immers als er ook wordt aangetoond welke concrete resultaten worden geboekt en als de structuur ook daadwerkelijk efficiëntiewinsten en schaalvoordelen genereert.

In sommige sectoren worden er harde grenzen gevoeld tussen het Vlaamse niveau en het bovenlokale en lokale niveau. Er vindt geen directe afstemming plaats tussen de verschillende beleidsniveaus. In andere sectoren is er dan weer wel veel afstemming met veel mogelijkheid tot invloed van onderuit. Afstemming vindt wel vooral plaats in de beleidsvoorbereidende fase en niet in de beleidsvoerende fase. Het Vlaamse niveau heeft, ondanks de afstemming, immers nog steeds de eindverantwoordelijkheid over haar beslissingen. In verschillende sectoren wordt er

een meerwaarde gevoeld voor een hogere mate van afstemming tussen de verschillende niveaus. Hierbij zou de Vlaamse overheid een ondersteunende en coöperatieve rol opnemen, eerder dan een controlerende en regelgevende rol. De eindverantwoordelijkheid voor bepaalde beslissingen moet hierbij wel vastgelegd worden. In dit netwerk dient men dus te bepalen wie wat wanneer kan en mag beslissen.

Op het vlak van de geografische afbakeningen van de tussenliggende structuren zijn er twee voorname opvattingen. Aan de ene kant dienen tussenliggende structuren vooral een thematische afbakening te hebben. Dit komt omdat ze van onderuit zijn ontstaan. Het zijn de lokale besturen die hebben beslist om bovenlokaal te werken rond bepaalde dienstverlening. De tussenliggende structuren hebben hierbij een historisch gegroeide verbinding en gemeenschappelijk doel als basis. De thema's waarrond gewerkt wordt zijn ook niet in vastgelegde gebieden te vatten. Aan de andere kant gaan er stemmen op voor een meer geografische afstemming van de werkingsgebieden van de tussenliggende structuren. Thematische afbakeningen zorgen in deze zin voor een te hoge mate van versnippering en overlap. Een geografische afbakening zou deze versnippering verhelpen en koppelkansen genereren. Het zou de samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen ook vergemakkelijken. Dezelfde partners zouden immers voor verschillende thema's met elkaar in aanraking komen. Dit interdisciplinair samenwerken zorgt ervoor dat het regionaal beleid coherenter kan worden. Binnen deze visie wordt er voornamelijk wel een voorkeur gegeven naar geografische afstemming die organisch ontstaat eerder dan dat deze van bovenaf wordt opgelegd. De tussenliggende structuren zijn immers veelal ontstaan vanuit een lokale nood tot samenwerken.

Uit het voorgaande kunnen we de volgende lessen in verband met de governance van de tussenliggende structuren trekken:

- De mate van autonomie van tussenliggende structuren hangt af van de finaliteit van zulke structuren.
- Autonomie dient met een netwerk perspectief bekeken te worden waarbij nadruk ligt op afstemming en vertrouwen tussen de deelnemende partners.
- Om een vrijblijvend karakter tegen te gaan zijn er richtinggevende Vlaamse kaders nodig.
- Tussenliggende structuren moeten bij hun verantwoording oog hebben voor zowel het inhoudelijke als het financiële.
- De nodige expertise is voor de formele gemandateerden noodzakelijk om bovenlokale beslissingen te kunnen nemen.
- Er moet door een tussenliggende structuur ingezet worden op het creëren van zowel vertrouwen als aantoonbare resultaten, efficiëntiewinsten en schaalvoordelen.
- Er is nood aan meer afstemming tussen verschillende beleidsniveaus is voelbaar in verschillende sectoren met een meer betrokken rol voor de Vlaamse overheid waarbij duidelijk wordt afgesproken wie wat kan en mag beslissen.
- Bij geografische afbakeningen dient er oog te zijn voor de bovenlokale gemeenschappelijke identiteit en visie.

7. Resultaten survey

In dit deel van het rapport stellen we het survey-onderzoek en de resultaten daarvan voor. We bespreken eerst in meer detail hoe de survey werd opgesteld, welke soorten vragen erin voorkomen en op welke wijze de vragenlijst werd verspreid. Daarna schetsen we de respons en gaan we in op de resultaten over de legitimiteit van de tussenliggende structuren.

7.1. Inleiding en methodologie

Met de survey analyseren we input-, throughput- en outputlegitimiteit. Deze drie vormen van legitimiteit zijn essentieel voor tussenliggende structuren omdat de delegatie van gemeentelijke en provinciale autonomie naar een ander niveau onvermijdelijk leidt tot een risico op een verminderde democratische kwaliteit. Inputlegitimiteit kan onder druk komen te staan doordat de directe vertegenwoordiging en politieke controle door burger en gemeente- of provincieraad wijzigt. Ook de procesmatige kwaliteit van de interne besluitvorming binnen het samenwerkingsverband draagt bij aan legitimiteit en verdient aandacht. Zo kan worden nagegaan in welke mate transparantie, verantwoording en inclusiviteit gelden dan wel of er sprake is van een technocratische beslissingscultuur met ongelijke machtsbalans tussen besturen. Via outputlegitimiteit kan de rechtvaardiging voor de delegatie van autonomie zelf worden bekeken, want die wordt gegeven in ruil voor schaalvoordelen, efficiëntie en kwaliteitsvolle dienstverlening.

Het onderzoek bevroegt deze drie vormen van legitimiteit en hanteerde een specifieke contactstrategie om een brede doelgroep te bereiken binnen de gemeente- en provinciebesturen in Vlaanderen. Het doel hiervan was om zo veel mogelijk antwoorden te verzamelen vanuit het veld en een diepgaand beeld te schetsen van tussenliggende structuren in Vlaanderen. Deze actor-gecentreerde benadering komt in de plaats van een louter institutionele analyse per bestuur. De werking, dynamiek en legitimiteit van de tussenliggende structuren worden immers niet homogeen ervaren door een abstracte gemeentelijke of provinciale entiteit, maar geïnterpreteerd door de specifieke actoren binnen die besturen.

We geven hieronder kort meer detail over het bevragen van de legitimiteit van de tussenliggende structuren, op basis van het verschil tussen input-, proces-, en outputlegitimiteit en over de gehanteerde contactstrategie.

7.1.1. Inhoud

De vragen in de survey werden opgesplitst in vier grote delen, waarbij niet alleen het onderscheid tussen verschillende types van legitimiteit werd gemaakt, maar waar ook aandacht werd besteed aan de bredere context waarin de structuren opereren ten aanzien van de gemeentelijke en provinciale besturen, en aan de persoonlijke kenmerken van de respondenten.

De volledige vragenlijst is in de bijlage terug te vinden. Hieronder geven we het overzicht van de groepen van vragen die aan de respondenten werden gesteld.

- Vragen in verband positie en betrokkenheid van respondenten en hun bestuur bij de betreffende tussenliggende structuur (bijvoorbeeld, de ervaring van respondenten met tussenliggende structuren, mate van opvolging binnen het bestuur van de tussenliggende structuren, etc.).

- Vragen over de input-, proces-, en outputlegitimiteit van de tussenliggende structuren (met aandacht voor bijvoorbeeld, de gepercipieerde representativiteit en transparantie van de tussenliggende structuren, of de verantwoording die ze geven en resultaten die zij bereiken)
- Governance-gerelateerde vragen en vragen rond de aansturing van de tussenliggende structuren (bijvoorbeeld, welke actoren de koers bepalen en hoe de rol van de Vlaamse overheid wordt gepercipieerd).
- Vragen over demografische kenmerken van de respondenten (bijvoorbeeld, hun leeftijd, gender of opleidingsniveau).

7.1.2. Strategie voor dataverzameling

De survey werd elektronisch opgemaakt via de KU Leuven Limesurvey software en verspreid naar contactpersonen uit de gemeentelijke en provinciale besturen in Vlaanderen met de vraag tot verdere verspreiding. Er werden twee versies van dezelfde vragenlijst beschikbaar gesteld, afgestemd op de actoren en instellingen op provinciaal of gemeentelijk niveau.

We contacteerden elk van de 285 Vlaamse gemeenten door de burgemeester en algemeen directeur aan te schrijven. Op provinciaal niveau werd de survey bekend gemaakt via de provinciegouverneur, de eerste gedeputeerde en provinciegriffier. Al deze actoren behoorden zelf tot de doelgroep van de survey, met uitzondering van de provinciegouverneur. Zij werden bovendien gevraagd de vragenlijst verder te verspreiden binnen het eigen bestuur. De uitnodiging voor deelname aan het onderzoek werd zo trapsgewijs verspreid binnen de gemeenten en provincies.

De survey was beschikbaar tussen 17 maart en 27 april 2026 voor de gemeentelijke actoren, en tussen 19 maart en 1 mei 2026 voor de provinciale actoren. De gemeentebesturen ontvingen drie herinneringsmails voor deelname, de provinciebesturen werden via de Vlaamse Vereniging voor Provincies (VVP) herinnerd aan de mogelijkheid tot deelname. Zowel VVP als de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VMSG) zorgden voor ondersteuning van het surveyonderzoek, door de vragenlijst bij hun leden onder de aandacht te brengen. Ook het Agentschap Binnenlands Bestuur en het kabinet Crevits verspreidden de oproep tot deelname aan het onderzoek.

De contactmail legde elk bestuur een gepersonaliseerde keuze voor, variërend tussen structuren die als top-down, bottom-up of hybride worden getypeerd. Meer bepaald legde de survey bij de gemeentebesturen *drie* tussenliggende structuren voor waar zij deel van uitmaakte (één top-down, één bottom-up en één hybride). De provinciebesturen werden *vijf* opties gegeven (twee top-down structuren en drie hybride structuren). De toewijzing van tussenliggende structuren gebeurde binnen elk type en vond willekeurig plaats voor de gemeentebesturen. Bij de provinciebesturen werd een meer gerichte selectie van tussenstructuren voorgelegd. In de oproep tot deelname werd in de uitnodiging van elk individueel bestuur de exacte naam van de geselecteerde tussenliggende structuur vermeld.

7.2. Overzicht data

In totaal beschikken we via het survey-instrument over 467 antwoorden rond de legitimiteit van de tussenliggende structuren bij de provinciebesturen en gemeentebesturen in Vlaanderen.

We geven hieronder eerst meer details over deze respons door de verdeling van de antwoorden over de besturen en hun locatie weer te geven, en vervolgens ook aan te duiden voor welke type structuren de survey werd ingevuld. Daarna bespreken we kort de demografische kenmerken van de respondenten. Om de aard van de respons beter te kunnen beoordelen, geven we ook meer informatie over de mate waarin de verkregen sample het geheel van tussenliggende structuren in onze dataset afdekt.

7.2.1. Spreiding van de antwoorden

We bevroegen de 285 gemeentebesturen en 5 provinciebesturen. Alle vijf provincies namen deel aan de bevraging, terwijl **157 van de 285 gemeenten hebben deelgenomen (55%)**.

Onze resultaten bestaan, ten eerste, voor ongeveer 84% antwoorden vanuit de gemeenten en 16% vanuit de provincies. Tabel 6 geeft voor de volledigheid ook de verdeling van de respons over de provincies en binnen de referentieregio's weer. De antwoorden vanuit de gemeentebesturen werden eveneens opgedeeld volgens inwonersaantal en zijn algemeen representatief. In vergelijking met het totale gemeentebestand, zijn de kleinste gemeenten licht ondervertegenwoordigd (15,3% vs 20%) en de grootste licht oververtegenwoordigd (25,5% vs 19,7%).

Tabel 6 – Verdeling van de respons

Kenmerk		%
Bestuur	Gemeentebesturen	83,9
	Provinciebesturen	16,1
Provincie	Antwerpen	28,3
	West-Vlaanderen	19,9
	Limburg	18,8
	Vlaams-Brabant	17,1
	Oost-Vlaanderen	15,9
Referentieregio*	Limburg	19,4
	Kempen	14,0
	Regio Antwerpen	10,7
	Halle-Vilvoorde	10,5
	Oost-Brabant	8,7
	Regio Gent	7,9
	Westhoek	5,9
	Zuid-West-Vlaanderen	5,1
	Regio Brugge	4,1

	Denderregio	3,6
	Rivierenland	3,1
	Vlaamse Ardennen	2,8
	Midwest	2,0
	Waasland	1,3
	Regio Middenkust	1,0
Inwonersaantallen*	< 10.000	15,3
	10-15.000	22,2
	15-30.000	37
	> 30.000	25,5

* enkel van toepassing op de gemeentelijke actoren

Ten tweede geven we in Tabel 7 weer hoe de antwoorden in onze dataset verdeeld zijn over verschillende soorten tussenliggende structuren. Zoals aangegeven dienden de respondenten bij het invullen van de vragenlijst een tussenliggende structuur aan te duiden, waarbij ze de keuze hadden tussen drie of vijf zulke organisaties. Belangrijk is de vaststelling dat onze resultaten verdeeld zijn over ongeveer een gelijkaardig aantal top-down (35,3%), bottom-up (33,8%) en hybride structuren (30,8%).

Binnen deze drie grote types van tussenliggende structuren is de diversiteit hoog, zoals blijkt uit het aandeel antwoorden van elke individuele tussenliggende structuur in de tabel. De woonmaatschappijen, vervoerregio's en afvalintercommunales maken telkens meer dan een tiende van de totale respons uit. Ook voor de eerstelijnszones en streekontwikkelingscommunes ontvingen we een dertigtal antwoorden (ongeveer 8%). De bekkencomités, de IGS'en wijk-werken en de sportregio's werden dan weer veel minder frequent geselecteerd door de respondenten. Daar ligt het totale aantal antwoorden laag.

Doorheen de analyses hebben we veel aandacht voor het verschil tussen de overkoepelende types van tussenliggende structuren (top-down, bottom-up, hybride). Omdat de respons in absolute aantallen voldoende hoog ligt, kunnen we deze groepen onderling vergelijken. Waar mogelijk en relevant duiken we dieper in de data om de resultaten van specifieke tussenliggende structuren toe te lichten. We doen in dit rapport geen uitspraken over soorten tussenliggende structuren waarvoor we slechts over een handvol antwoorden beschikken.

Tabel 7 – Verdeling van de respons over de tussenliggende structuren (N=467)

Tussenliggende structuren		%
Top-down		35,3
	Woonmaatschappij	12,9
	Vervoerregio*	12,9
	Eerstelijnszone	8,6

	Bekkencomités**	1,1
Bottom-up		33,8
	Afvalintercommunale	12,9
	Streekontwikkelingsintercommunale	7,5
	Netbeheerder Elektriciteit en Aardgas	5,8
	Rioolbeheerder	3,9
	Watermaatschappij	3,9
Hybride		30,8
	Regionaal Landschap*	5,8
	Landschap- en nationale parken**	4,1
	IOED*	3,9
	Leader-gebied*	3,4
	IGS lokaal woonbeleid	3,0
	CAW	2,4
	1G1P	2,1
	IGS-Wijk-Werken	1,7
	Sportregio's	1,7
	Erfgoedconvenant	1,7
	Energiehuis	1,1

*Bevraagd bij de provinciebesturen en de gemeentebesturen.

**Uitsluitend bevraagd bij de provinciebesturen.

Tot slot bespreken we kenmerken van de respons die het resultaat zijn van de wijze van bevragen en de dataverzamelingsstrategie. Vanuit verschillende besturen werden immers meerdere antwoorden ontvangen, zoals de tabel hieronder weergeeft. Met deze survey wilden we ook bij een brede groep binnen de besturen peilen naar legitimiteit. Het was de bedoeling meerdere antwoorden per bestuur te ontvangen, daar zijn we ten dele in geslaagd.

Zoals in de tabel te zien is, werden vanuit de vijf provincies telkens meer dan vijf vragenlijsten ingevuld (Tabel 8). De provinciale besturen vulden de survey gemiddeld 15 keer in (75 antwoorden verdeeld over 5 besturen). Ook iets meer dan de helft van de deelnemende gemeentebesturen heeft meer dan één keer deelgenomen aan onze survey. Voor de gemeentebesturen ligt de gemiddelde respons lager. In totaal zijn er 392 antwoorden vanuit 157 individuele gemeentebesturen in onze dataset. Dat betekent een gemiddelde van 2,5 antwoorden per gemeente, sommige gemeenten wijken hiervan af en dienden 4 of meer antwoorden in.

Tabel 8 – Aantal antwoorden per bestuur

Ontvangen antwoorden	Aantal besturen
1	76
2	30
3	18
4	7
5--10	25
10+	6

TOTAAL	467
---------------	------------

7.2.2. Kenmerken van de respondenten

In het laatste onderdeel van deze schets van de respons op onze bevraging, geven we meer details over de professionele en persoonskenmerken van de respondenten.

Onze vragenlijst richtte zich tot verschillende actoren binnen de provincie- en gemeentebesturen (Tabel 9). Het doel was bij een brede groep actoren de legitimiteit van tussenliggende structuren te bevragen, en dat niet alleen te doen bij de gedelegeerden vanuit de besturen. Deze laatsten maken bijna 30% van de respons uit. Ongeveer 70% van de respondenten heeft geen mandaat in de tussenliggende structuur.

De vragenlijst kon worden ingevuld door burgemeesters, schepenen, gedeputeerden, gemeente- en provincieraadsleden én ambtenaren uit de provincies en gemeenten. We stellen vast dat deelnemers hoofdzakelijk leden zijn uit de provinciale en gemeentelijke besturen met een uitvoerend mandaat of ambtenaren. Provinciale en gemeenteraadsleden zijn veel minder vertegenwoordigd in onze bevraging.

Tabel 9 – Verdeling respons over type actoren

Kenmerk		%
Gedelegeerd	Neen	70,3
	Ja	29,7
Functie	Uitvoerend mandaat	27,2
	Raadslid van de meerderheid	8,0
	Raadslid van de oppositie	2,9
	Ambtenaar	61,8

Het is mogelijk dat eenzelfde persoon de survey meerdere keren ingevuld heeft, met name om de vragen in te vullen rond legitimiteit van de verschillende tussenliggende structuren die voor elk bestuur werden geïdentificeerd. Een detailanalyse van de respons maakt duidelijk dat er voldoende variatie was. Op basis van de persoonsgegevens die de respondenten invulden (i.e. leeftijd en geslacht) gekoppeld aan data over de functie die de persoon uitoefent en de naam van het bestuur zelf, konden we afzonderlijke deelnames opsporen. Uit deze berekeningen blijkt dat er gemiddeld zo'n 2,11 verschillende personen per gemeente de survey invulden (variërend tussen 1 en 14 verschillende personen). Bij de provinciebesturen lag het gemiddelde op 9 verschillende personen (met minimaal 4 individuen en maximaal 13). Zoals blijkt uit de verdeling van de respons per functie waren het voornamelijk ambtenaren en personen met een uitvoerend mandaat, waaronder schepenen, burgemeesters of gedeputeerden die de vragenlijst meermaals invulden.

Hierboven gaven we al aan dat de vragen voornamelijk werden ingevuld door leden uit de provinciale en gemeentelijke besturen met een uitvoerend mandaat of door ambtenaren. De meerderheid daarvan is man, veelal ouder dan 50 jaar en doorgaans hoogopgeleid. Dat blijkt uit de persoonskenmerken van deze respondenten, weergegeven in Tabel 10 hieronder.

Respondenten zijn bovendien vrij tot zeer ervaren, met meer dan de helft onder hen dat aangeeft minstens 10 jaar actief te zijn in de publieke sector of het eigen bestuur.

We vroegen aan personen met een politieke functie ook hun politieke oriëntatie in te schatten op een links-rechts schaal variërend van 1 tot 11. ‘Eerder links’ van het centrum wordt gevat met een score van 1 tot 5, een score 6 wordt als ‘centrum’ beschouwd, en scores 7-11 als ‘eerder rechts’. Bijna de helft van de respondenten geeft aan zich eerder rechts van het centrum te bevinden.

Tabel 10 – Professionele en persoonskenmerken van de respondenten

Kenmerk		%
Gender (N=414)	Man	58,2
	Vrouw	40,8
	X	0,2
	Zeg ik liever niet	0,7
Leeftijd (N=408)	20-35 jaar	11,3
	36-50 jaar	40,4
	51-65jaar	41,9
	65+	6,4
Opleiding (N=415)	Secundair onderwijs	5,8
	Hoger niet-universitair onderwijs	20,0
	Bachelor	8,0
	Master	63,1
	Doctoraat	3,1
Actief in publieke sector (N=388)	0-2 jaar	7,0
	2-5 jaar	7,5
	5-10 jaar	16,8
	10-25 jaar	37,4
	Meer dan 25 jaar	31,4
Actief in eigen bestuur (N=390)	0-2 jaar	11,5
	2-5 jaar	10,3
	5-10 jaar	20,5
	10-25 jaar	35,4
	Meer dan 25 jaar	22,3
Politieke oriëntatie (N=143)	Eerder links	24,5
	Centrum	28
	Eerder rechts	47,5

7.3. Resultaten deel 1: Ervaringen met tussenliggende structuren

In dit eerste analysehoofdstuk beschrijven we de persoonlijke ervaringen van de respondenten met de tussenliggende structuren. Meer precies focussen we op de mate waarin gemeentelijke en provinciale actoren betrokken zijn en zich betrokken voelen bij deze organisaties door onder meer te peilen naar hun lidmaatschap en ervaringen. De percepties van legitimiteit komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

Binnen de context van dit onderzoek is de bespreking van 'ervaring' en 'betrokkenheid' —gemeten in rollen zoals gedelegeerde, in ingeschatte expertise en het aantal jaren actieve opvolging — geen louter demografische achtergrondvariabele, maar een belangrijke toevoeging aan de analyse omdat hiermee voorbij de formele, juridische werkelijkheid gekeken kan worden naar praktijkervaringen met de werking van de tussenliggende structuren. Zo bepaalt ervaring in hoeverre respondenten kunnen reflecteren op politieke en beleidsmatige dynamieken binnen deze structuren. Het expliciet bespreken van ervaringscomponenten is dus belangrijk om de verzamelde gegevens voldoende te kunnen nuanceren aan de hand van segmentatie in subgroepen en te verhinderen dat tegenstrijdige perspectieven elkaar in een algemeen gemiddelde uitvlakken.

We vatten hieronder kort samen wat we in dit eerste beschrijvende deel van de analyse hebben vastgesteld:

- Een aanzienlijk sample van onze totale groep van respondenten is gedelegeerd in de tussenliggende structuur voor zijn/haar bestuur. Bij de bottom-up structuren is deze groep kleiner, en heeft ze algemeen ook minder jaren ervaring op de teller staan.
- Minstens twee derde van de respondenten volgt ook andere structuren op. De helft doet dat voor maximaal 3 andere organisaties, terwijl een aanzienlijk deel zegt bij meer dan 5 tussenliggende structuren betrokken te zijn. Dat zijn meestal ambtenaren.
- Iets meer dan een kwart van de gedelegeerden heeft maximaal twee jaar ervaring met tussenliggende structuren en ook provincie- en gemeenteraadsleden beschikken doorgaans over minder jaren ervaring met tussenliggende structuren dan ambtenaren of actoren met een uitvoerend mandaat.
- Gedelegeerden, of ambtenaren en uitvoerende actoren volgen de tussenliggende structuren ook meer frequent op dan niet-gedelegeerden en raadsleden.
- Deze groepen geven ook aan over meer expertise te beschikken dan de anderen.
- Op het niveau van de besturen zelf verschillen de beraadslagingscijfers naargelang de locatie van het overleg over de tussenliggende structuren: gemeente- en provincieraden worden doorgaans veel minder betrokken dan de colleges.

7.3.1. Formele delegatie

Ongeveer 30% van alle respondenten doet dienst als gedelegeerde voor het eigen bestuur in de tussenliggende structuur. Onderaan in Tabel 11 hieronder zien we dat de overgrote meerderheid van de actoren al meer dan 1 jaar gedelegeerd is. Bijna de helft van alle respondenten (45,5%) is zelfs meer dan drie jaar actief als gedelegeerde.

De tabel geeft ook de verschillen weer tussen de types tussenliggende structuren. Hier valt vooral op dat er zich onder de respondenten minder gedelegeerden van de bottom-up structuren bevinden (bijvoorbeeld, de afval- of streekontwikkelingsintercommunales, of regionale landschappen). Gedelegeerden maken ongeveer één vijfde uit van deze groep (19,2%), tegenover ongeveer één derde of meer van de respondenten in de top-down en hybride structuren. Deze laatsten hebben ook beduidend meer ervaring als gedelegeerden: ongeveer de helft van de

gedelegeerden in de top-down en hybride structuren heeft meer dan drie jaar ervaring ten opzichte van ongeveer een kwart (26,7%) in de bottom-up structuren.

Tabel 11 – Gedelegeerden en hun mate van ervaring (in %; N=444)

	Top-Down	Bottom-Up	Hybride	Totaal
Niet gedelegeerd	61,2	80,8	68,7	70,3
Wel gedelegeerd	38,9	19,2	31,3	29,7
Indien ja, hoelang? (N=132)				
<1 jaar	16,4	3,3	12,2	12,1
1-2 jaar	23,0	66,7	26,8	34,1
2-3 jaar	6,6	3,3	14,6	8,3
> 3 jaar	54,1	26,7	46,3	45,5

7.3.2. Ervaring, opvolging en expertise

Ervaring kan ook op andere manieren worden ingeschat. Zo kunnen actoren ook betrokken zijn bij andere tussenliggende structuren waar hun bestuur deel van uitmaakt (Tabel 12). Meer dan twee derde van de respondenten geeft aan dat dit het geval is. Er zijn daarbij geen verschillen tussen gedelegeerden en niet-gedelegeerden.

Van de respondenten die aangeven betrokken te zijn bij andere structuren, geeft iets meer dan een derde (35,1%) aan dat het over meer dan vijf zulke organisaties gaat. Vergeleken met andere groepen zijn respondenten uit de bottom-up structuren actiever in meerdere organisaties en vaker betrokken bij meer dan vijf structuren. Ook ambtenaren geven dit bijna dubbel zo vaak aan dan respondenten met een uitvoerend mandaat of een mandaat in de gemeenteraad.

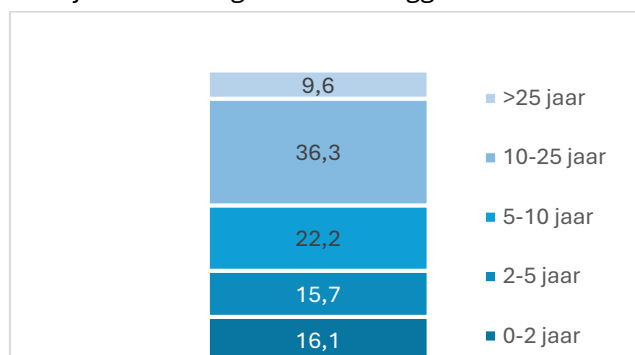
Tabel 12 – Betrokkenheid bij andere tussenliggende structuren (in %; N=447)

Betrokkenheid	Totaal
Niet betrokken	31,1
Wel betrokken	68,9
Indien ja, bij hoeveel structuren precies? (N=308)	
1	14,1
2	25,4
3	13,7
4	6,7
5	5,0
5+	35,1

De deelnemers verschillen verder ook naargelang het aantal jaren ervaring zij hebben met tussenliggende structuren in het algemeen. Voor bijna de helft van de respondenten (46%) is dat

tien jaar of meer, zoals weergegeven in Figuur 12. Een kleinere groep van 16% beschikt algemeen over weinig ervaring met tussenliggende structuren.

Figuur 12 – Aantal jaren ervaring met tussenliggende structuren (in %; N=446)



Meer in detail stellen we vast dat raadsleden minder ervaren zijn (slechts 30% geeft meer dan 10jaar ervaring aan) dan andere actoren. Onder de gedelegeerden bevinden zich dan weer heel wat personen die nieuw zijn in het veld, want 28% geeft aan minder dan 2 jaar ervaring te hebben met tussenliggende structuren.

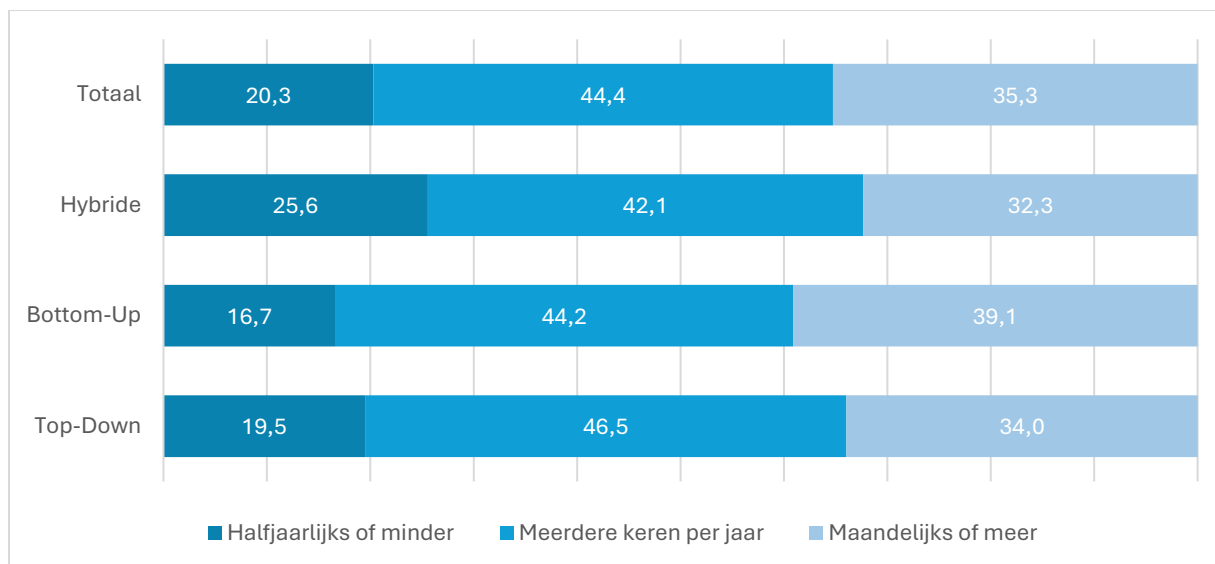
We bekijken de mate van betrokkenheid meer in detail en gaan na hoe vaak respondenten de aangeduide structuren precies opvolgen. Hiervoor gebruikten we een schaal van 1 tot 7¹⁶² die we in Figuur 13 hebben herleid naar drie punten. We geven weer of de opvolging halfjaarlijks of minder (score 1-3), meerdere keren per jaar (score 4), dan wel maandelijks of meer gebeurde (score 5-7) en geven daarbij het totaal en de verschillen tussen de types van structuren weer.

De gemiddelde opvolgingsgraad varieert naargelang het type actoren.

- Ten eerste, ligt de opvolging hoger bij gedelegeerden (4,76 op 7) dan niet-gedelegeerden (4,02). Amper 4% van de gedelegeerden volgt de tussenliggende structuur slechts halfjaarlijks of minder op. Bij de niet-gedelegeerden is dat 27%.
- Ten tweede zijn raadsleden van oppositie en meerderheid (3,51) ook gemiddeld minder actief dan uitvoerende actoren (4,42) of ambtenaren (4,27). Meer dan een derde (37%) van de raadsleden volgt de geselecteerde structuur maximaal halfjaarlijks op. Die groep is ongeveer dubbel zo groot dan bij de andere soorten actoren (14-20%).

Figuur 13 – Opvolging van de tussenliggende structuren (in %; N=448)

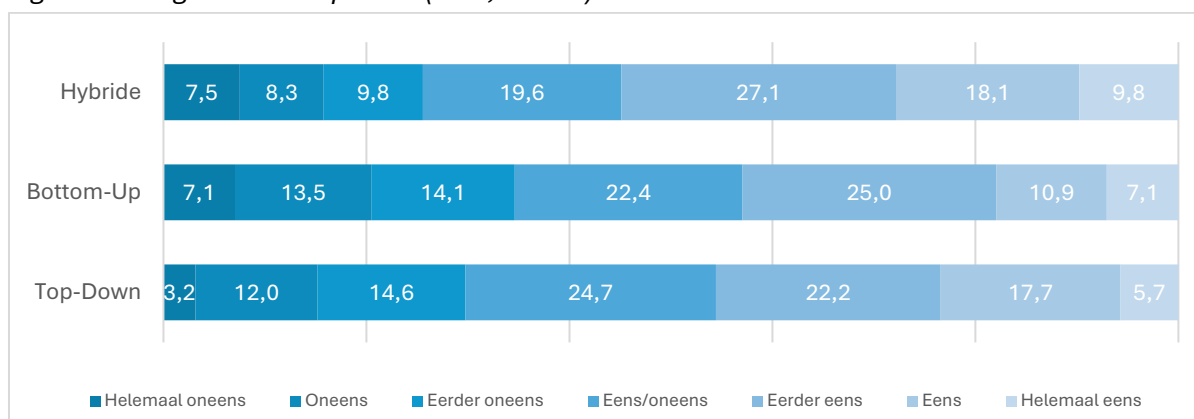
¹⁶² 1 Minder dan eens per jaar – 2 Jaarlijks – 3 Halfjaarlijks – 4 Meerdere keren per jaar – 5 Maandelijks – 6 Meerdere keren per maand – 7 Dagelijks



Verder stellen we vast dat de expertise in het domein van de tussenliggende structuur varieert. De stelling die we voorlegden was of respondenten zich 'als expert in het domein van de tussenliggende structuur' beschouwen. Figuur 14 geeft weer hoe zij hun eigen expertise inschatten op een schaal van 1 tot 7 en maakt daarbij een onderscheid per type structuur.

Respondenten van de hybride structuren schatten hun expertise hoger in dan de anderen (ongeveer 54% beschouwt zichzelf als expert versus 42-45% in de andere type structuren). De gemiddelde score bij deze eerste groep (4,44) ligt dan ook hoger dan in de top-down (4,27) en bottom-up structuren (4,06). Ook gedelegeerden geven aan meer expertise te hebben in het domein van de tussenliggende structuur. Dat is niet onverwacht. Meer dan de helft (54%) beschouwt zich als expert tegenover 44% van de niet-gedelegeerden.

Figuur 14 – Ingeschatte expertise (in %; N=447)

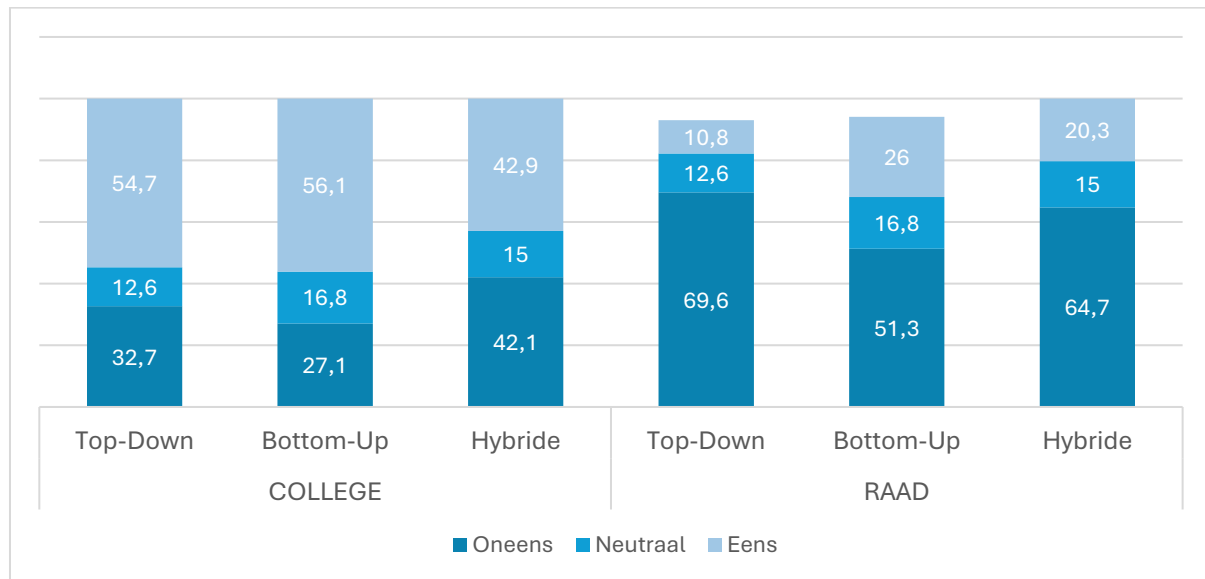


We vinden gelijkaardige resultaten wanneer we de verschillen tussen soorten actoren in de besturen van naderbij bekijken. Opvallend is dat er géén raadsleden zijn die zichzelf als een echte expert beschouwen in het domein van de tussenliggende structuur. Niemand van de raadsleden is het 'eens' of 'helemaal' eens met de stelling. Zij plaatsen hun expertiseniveau gemiddeld op een vrij laag niveau; het bedraagt 3,40 op 7. Hiertegenover staat een gemiddeld expertiseniveau van 4,18 voor actoren met een uitvoerend mandaat in provincies en gemeenten en 4,41 voor de ambtenaren

7.3.3. Opvolging binnen de besturen

We lieten de deelnemers vervolgens inschatten in welke mate hun bestuur de werking van de tussenliggende structuur opvolgt, en bevroegen meer precies of er binnen het college, enerzijds, en binnen de gemeente- of provincieraden, anderzijds overleg wordt gepleegd alvorens standpunten worden ingenomen. De antwoorden variëren op een schaal van 1 (helemaal oneens) tot 7 (helemaal eens) en werden in Figuur 15 hieronder samengevoegd tot drie categorieën.

Figuur 15 – Overleg binnen het college en de gemeente- of provincieraad (in %; N=447)



Er is een duidelijk verschil tussen overleg in gemeenten en provincies rond de tussenliggende structuren tijdens de raadsvergaderingen, enerzijds, en tijdens de bestuurscolleges, anderzijds. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat er eerder geen overleg wordt gepleegd in de raadsvergaderingen. De gemiddelde beraadslagingscijfers verschillen sterk. We vinden een gemiddelde score van 4,24 op 7 voor beraadslagingen tijdens het college en slechts 3,02 voor overleg tijdens gemeente- of provincieraden.

Er zijn daarnaast verschillen tussen de gemeentebesturen en de provincies. Dit betekent dat zij in verschillende mate overleg plegen over de tussenliggende structuren op hun raadsvergaderingen en colleges. Respondenten uit provinciebesturen geven op beide items gemiddeld iets lagere scores dan respondenten uit de gemeentebesturen (resp. 4,03 vs. 4,28 voor collegevergaderingen, en 2,87 vs. 3,04 voor raadsvergaderingen), waaruit kan worden afgeleid dat iets minder overleg wordt gepleegd over de tussenliggende structuren op provinciaal niveau dan op gemeentelijk niveau. Mogelijk is de vraag voor of nood aan overleg lager bij de provincies omdat de tussenliggende structuren waarin zij participeren of vertegenwoordigd zijn eigen verzelfstandigde agentschappen betreffen met een door de provincieraad samengestelde Raad van Bestuur.

De verschillen tussen besturen zijn echter beperkt en veel kleiner dan de verschillen die we vaststellen tussen types tussenliggende structuren. Er is een aanzienlijk *hogere* mate van overleg in de raadsvergaderingen bij de bottom-up structuren, en een beduidend lagere mate van overleg in het college rond hybride structuren. De verklaring daarvoor ligt voor de hand. Het DLB verplicht

het voorleggen van ontwerpbesluiten van de algemene vergadering van dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen aan de gemeenteraad ter mandatering van de gemeentelijke afgevaardigde.

Niet alle actoren hebben, tot slot, een goed zicht op de positie van het eigen bestuur in de betreffende tussenliggende structuur, zoals blijkt uit Tabel 13. Iets meer dan 10% in totaal, en bijna 20% van de respondenten in de hybride structuren geeft aan niet te weten of hun bestuur beschikt over stemrecht. Dat is opmerkelijk aangezien deze groep zich toch meer als expert in het domein beschouwde.

Tabel 13 – Stem van het eigen bestuur in de voorliggende tussenliggende structuur (in %; N=447)

	Top-Down	Bottom-Up	Hybride	Totaal
Neen	11,3	21,4	23,3	18,3
Ja, een raadgevende stem	8,8	10,7	10,0	9,8
Ja, een beslissende stem	69,4	59,5	49,2	60,3
Weet niet	10,6	8,3	17,5	11,6

7.4. Resultaten deel 2: legitimiteit

Het bestuderen van input-, proces- en outputlegitimiteit is essentieel bij het analyseren van tussenliggende structuren aangezien de delegatie van beleidsautonomie van gemeente- en provinciebesturen onvermijdelijk kan leiden tot een verminderde democratische kwaliteit. Wanneer deze besturen taken overdragen, ontstaat er een verlengde delegatieketen die vooreerst de inputlegitimiteit onder druk zet. Onderzoek naar deze vorm van legitimiteit legt bloot in welke mate lokale mandatarissen nog effectieve sturing kunnen uitoefenen op het overgedragen beleid. Tegelijkertijd brengt delegatie naar tussenliggende structuren ook de throughputlegitimiteit onder de aandacht, oftewel de procesmatige kwaliteit van de interne besluitvorming binnen dat samenwerkingsverband. Belangrijk daarbij is na te gaan of processen transparant en inclusief zijn, dan wel of er sprake is van een technocratische achterkamertjescultuur waarin kleinere partners worden overstemd door grotere. Tot slot vormt de outputlegitimiteit de pragmatische rechtvaardiging voor de delegatie zelf: Lokale besturen dragen autonomie over in de verwachting schaalvoordelen, efficiëntie en kwalitatieve dienstverlening te realiseren. De vraag stelt zich dan of die voordelen ook worden bereikt.

In deze paragraaf gaan we de drie types van legitimiteit na via de resultaten van de survey. We hanteren hierbij telkens eenzelfde structuur: Voor elk type van legitimiteit geven we eerst aan welke deelaspecten we in deze studie bestudeerd hebben en wat de algemene bevindingen hierrond zijn. Ten tweede bespreken we de resultaten aan de hand van de scores op de survey. Meer precies, lichten we toe hoe de vorm van legitimiteit via de survey gemeten werd en geven de totaalscore. Daarna zetten we in een detailanalyse 1) de scores per deelaspect van legitimiteit uiteen en gaan we na 2) hoe de drie types van tussenliggende structuur hierop presteren. Indien van toepassing, wijzen we in de bespreking eveneens op relevante en opvallende verschillen in percepties tussen de respondenten naargelang hun ervaringen met de tussenliggende structuren. Uit achterliggende analyse kwam immers naar voren dat deze kenmerken (bv. Formele delegatie

of niet, mate van opvolging) significant samenhangen met de percepties rond legitimiteit, naast het onderscheid tussen de types structuren.

7.4.1. Inputlegitimiteit

Inputlegitimiteit draait om de vraag wie er beslist en kijkt daarvoor naar aspecten van representativiteit en participatie aan de ‘ingang’ van de organisatie. Dit onderzoek gaat na of de tussenliggende structuren hun leden vertegenwoordigen en betrekken (representativiteit en betrokkenheid), en of er ook mogelijkheid tot inspraak is in de structuren (participatie). Deze vorm van legitimiteit gaat dus niet in op *hoe* die inspraak dan precies verloopt ‘binnen’ de tussenliggende structuren zelf. Daarvoor gebruiken we het concept proceslegitimiteit.

Om de inputlegitimiteit van de tussenliggende structuren in te schatten, stelden we vier verschillende vragen in onze survey, met name rond openheid van en kansen tot inspraak, de betrokkenheid bij de tussenliggende structuur, en acceptatie van de vertegenwoordigingsrol ervan.

Algemeen kunnen we op basis van dit onderzoek het volgende vaststellen:

- De inputlegitimiteit van de tussenliggende structuren ligt voldoende hoog voor de drie types van tussenliggende structuren in het onderzoek.
- De top-down structuren scoren systematisch lager op alle deelaspecten van inputlegitimiteit dan de andere twee types structuren.
- Het deelaspect van inputlegitimiteit rond ‘betrokkenheid’ scoort algemeen het laagst, terwijl de erkenning dat de structuren handelen in naam van de besturen het hoogst scoort.
- Er zijn interpersoonlijke verschillen tussen de respondenten, bijvoorbeeld rond betrokkenheid. Personen die de structuren meer opvolgen voelen zich ook meer betrokken en hebben een hogere mate van inputlegitimiteit. Deze verschillen zijn echter minder belangrijk dan de verschillen tussen de types van tussenliggende structuren.

We stellen de resultaten rond inputlegitimiteit hieronder voor en gaan in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk nog wat dieper op de korte samenvatting hierboven in.

a. Overzicht

We gingen inputlegitimiteit via volgende items na:

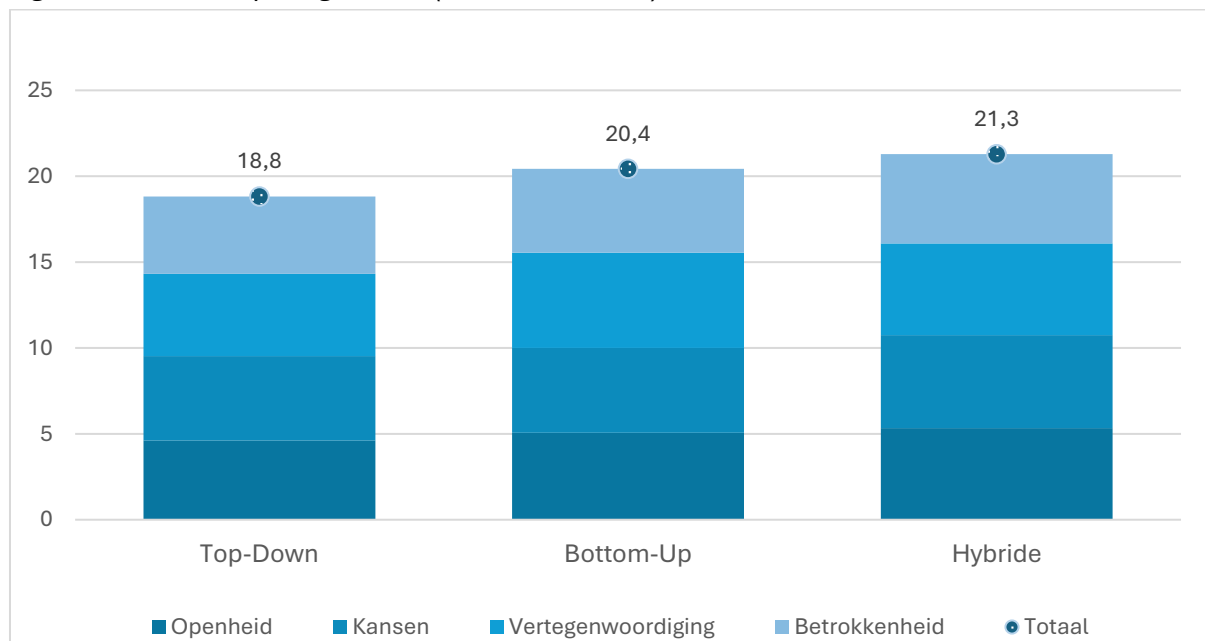
- 1) of de organisatie *open* staat voor de belangen en voorkeuren van de leden-besturen
- 2) of die leden-besturen allemaal dezelfde *kansen* hebben voor agendasetting
- 3) of respondenten erkennen dat de tussenliggende structuren effectief *handelen in naam van* hun bestuur voor de welbepaalde thema’s in hun werking
- 4) of zij zich betrokken voelen bij dat samenwerkingsverband

Deelnemers konden voor de vier items antwoorden op een schaal van 1 tot 7 (variërend van helemaal oneens tot helemaal eens). Het totaaloverzicht in Figuur 16 hieronder geeft de inputlegitimiteit weer over de verschillende aspecten heen.

De inputlegitimiteit van de tussenliggende structuren ligt algemeen voldoende hoog. Top-down structuren scoren echter veel lager op elk van de items en komen in totaal op een lagere totaalscore uit van 18,8/28.

We gaan hieronder meer in detail in op de vier verschillende aspecten die onder inputlegitimiteit vallen.

Figuur 16 – Totale inputlegitimiteit (in %; N=440-442)

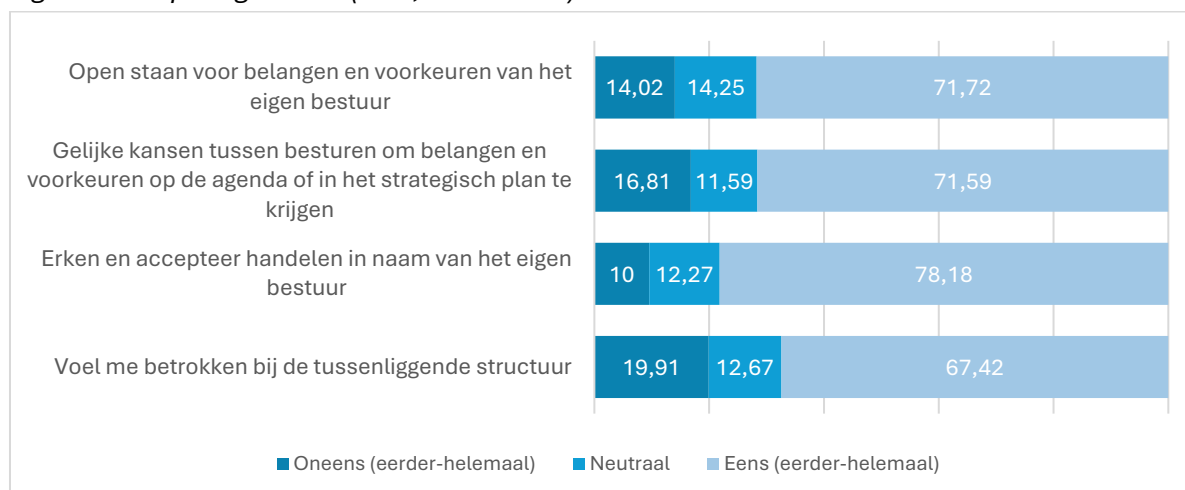


b. Detailanalyse

We bespreken gepercipieerde openheid van de tussenliggende structuur ten aanzien van de voorkeuren en belangen van de besturen die er deel van uitmaken, alsook de kansen van die besturen om items op de agenda te zetten. Twee andere aspecten van inputlegitimiteit zijn de erkenning van de vertegenwoordigende rol van de structuren en de betrokkenheid bij die structuren.

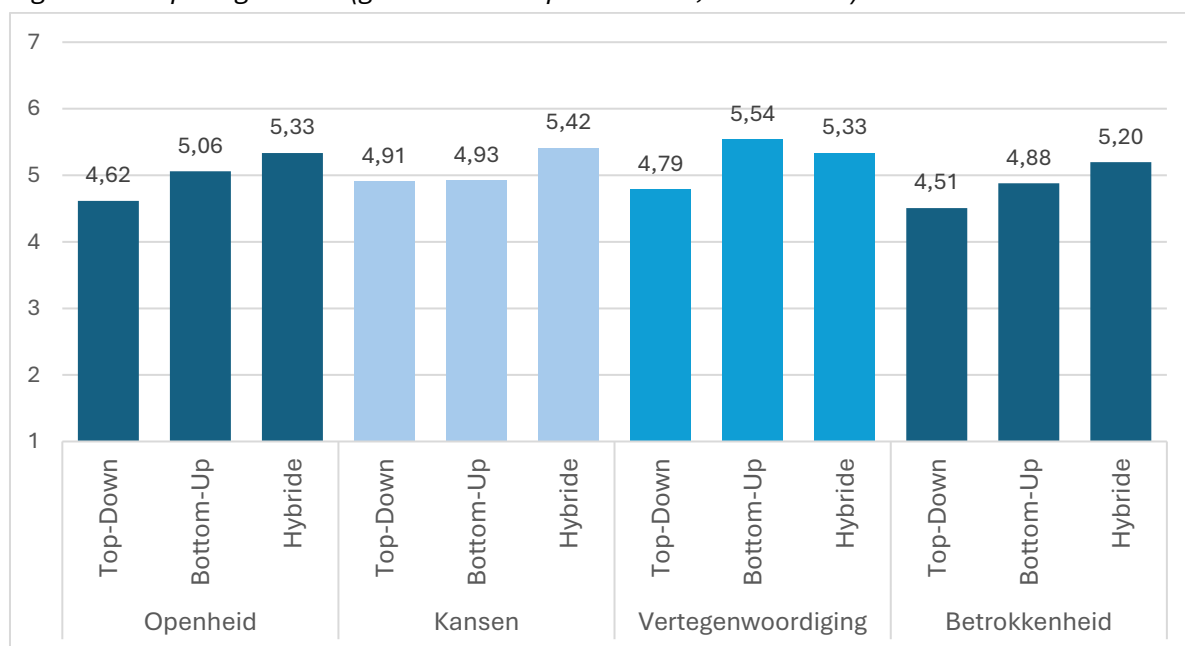
De algemene verdeling van de antwoorden over een schaal van 1 tot 7 werd voor alle kenmerken van inputlegitimiteit herleid naar drie punten en wordt in Figuur 17 weergegeven. Meer dan 70% van alle deelnemers antwoordt positief op de eerste drie items. Een minderheid van de respondenten, tussen 10-17%, is het oneens met de stellingen. Daarbij zien we dat aspecten van inspraak minder hoog scoren dan de stelling rond het erkennen van de vertegenwoordigingsrol van de tussenliggende structuren. Betrokkenheid wordt, als laatste item in de figuur, algemeen lager gescoord. Bijna een vijfde van de respondenten geeft aan zich niet betrokken te voelen bij de tussenliggende structuur.

Figuur 17 - Inputlegitimiteit (in %; N=440-442)



De gemiddelde scores voor de kenmerken van inputlegitimiteit zijn respectievelijk 4,99 (open staan), 5,07 (gelijke kansen), 5,21 (erkennen vertegenwoordigingsrol) en 4,84 (betrokken voelen) op een schaal van 1-7. Deze gemiddelden verbergen evenwel verschillen tussen de drie types tussenliggende structuren, waar we verder op in gaan via Figuur 18.

Figuur 18 - Inputlegitimiteit (gemiddelden op schaal 1-7; N=440-442)



Volgend op het algemene cijfer, zien we hier in detail dat de inputlegitimiteitskenmerken van de top-down structuren systematisch lager worden ingeschat dan de inputlegitimiteitskenmerken van de andere structuren.

Voor de openheid van top-down structuren voor de belangen en voorkeuren van de gemeente- en provinciebesturen en de mate waarin respondenten zich betrokken voelen scoren lager:

- Liefst 21% in de top-down structuren antwoordt negatief op de vraag of die open staat voor de belangen en voorkeuren van hun bestuur. Dat is meer dan dubbel zo veel dan bij de bottom-up en hybride structuren. Ook het aandeel dat zich niet betrokken voelt stijgt naar gemiddeld 30% bij de groep van de bottom-up structuren, waarmee het dubbel zo hoog ligt als bij de andere tussenliggende structuren.
- Binnen dit type zien we dat vooral bij de vervoerregio's veel respondenten het oneens zijn met de stellingen rond openheid (27%) en betrokkenheid (35%).

De hybride structuren scoren dan weer hoog, vooral Op het vlak van erkenning van hun vertegenwoordigende functie. Hier valt op dat respondenten voor de Sportregio's en Energiehuizen deze unaniem erkennen als vertegenwoordiger van hun besturen.

c. Verschillen tussen types respondenten

We hebben tevens aandacht voor interpersoonlijke verschillen. Hierbij maken we, ten eerste, een onderscheid tussen gedelegeerden en niet-gedelegeerden bij de tussenliggende structuren. Ook de mate waarin de respondenten aangeven de tussenliggende structuren op te volgen, hangt samen met verschillen in percepties over de kenmerken van inputlegitimiteit.

Zo zien we bijvoorbeeld dat Op het vlak van betrokkenheid 85% van de gedelegeerden aangeeft het eens te zijn met de stelling, tegenover slechts 60% van de niet-gedelegeerden. Er zijn ook substantieel meer gedelegeerden dan niet-gedelegeerden die vinden dat de tussenliggende structuur open staat voor de belangen van het eigen bestuur (83% vs. 67%) en die aangeven dat het eigen bestuur gelijke kansen tot agendasetting heeft (83% vs. 66%).

Andere belangrijke verschillen tussen respondenten situeren zich op het vlak van opvolging. We maken het onderscheid tussen personen die aangeven de tussenliggende structuur frequent op te volgen (maandelijks of meer), diegenen die dat gemiddeld doen (enkele keren per jaar), of helemaal niet frequent doen (halfjaarlijks of minder). De inputlegitimiteit van de tussenliggende structuren verschilt ook aanzienlijk tussen deze groepen. Vooral voor het aspect betrokkenheid zijn er heel grote verschillen, wat niet heel verrassend is. Meer bepaald voelt slechts 32% van de respondenten die de structuren weinig opvolgt zich er ook bij betrokken. Beide hangen nauw samen, al stijgt betrokkenheid wel aanzienlijk wanneer de opvolging slechts een beetje toeneemt: Liefst 70% van de groep die zegt gemiddeld op te volgen voelt zich al betrokken bij de tussenliggende structuur. Dat cijfer stijgt verder door naar 85% van degenen die frequent opvolgen. In die laatste groep geeft echter ook 6% aan zich niet betrokken te voelen, ondanks de frequente opvolging.

Tot slot merken we op dat er dan weer helemaal geen verschillen tussen de groepen zijn in de mate waarin zij erkennen dat de tussenliggende structuur hun bestuur vertegenwoordigt rond welbepaalde thema's. Dat aspect van inputlegitimiteit scoort bij alle respondenten algemeen hoog en varieert tussen de 72% en 82%, ongeacht of ze gedelegeerd zijn of de werking regelmatig opvolgen.

d. Korte conclusie

We vatten de resultaten rond inputlegitimiteit als volgt samen:

De delegatie van bevoegdheden naar tussenliggende structuren zorgt voor de provinciebesturen en gemeentebesturen voor een verlengde delegatieketen. We bekeken in welke mate de besturen zich desondanks herkenning in de organisatie.

Uit de resultaten blijkt brede erkenning voor de taakstelling van de tussenliggende structuren om te handelen in naam van de besturen. Dat is zelfs zeer uitgesproken bij de hybride en bottom-up structuren. Hiermee hebben zij een breed mandaat om op te treden. Dat mandaat wordt nog versterkt door de hoge scores op het vlak van openheid ten aanzien van de voorkeuren en belangen van de besturen, en de perceptie dat er over het algemeen voldoende kansen zijn voor agendasetting door de leden-besturen. Dit suggereert dat de tussenliggende structuren aan de inputzijde voldoende legitimiteit hebben.

In de basis zijn dus belangrijke elementen van inputlegitimiteit aanwezig, ook al stellen we vast dat de top-down structuren lagere inputlegitimiteit vertonen. Hoewel ze systematisch lager scoren op de aspecten van inputlegitimiteit, wordt vooral de mate van 'openheid' ten aanzien van gemeentelijke of provinciale belangen minder hoog ingeschat in vergelijking met de bottom-up en hybride structuren. Dat kan tot gevolg hebben dat besturen binnen dit type van tussenliggende structuren zich ook minder zullen herkennen in de standpunten en activiteiten die eruit voortkomen. Openheid voor input van besturen is nochtans van belang om efficiënt taken in te vullen en onderling vertrouwen te creëren.

Het laatste deelaspect van inputlegitimiteit, zijnde 'betrokkenheid' scoort iets lager dan de andere deelaspecten van inputlegitimiteit. Toch liggen ook hier de scores nog voldoende hoog. Het element is verbonden met het eigenaarschap dat bij de besturen wordt gevoeld voor de activiteiten van de tussenliggende structuren waarvan ze deel uitmaken. Betrokkenheid krijgt bij de top-down structuren evenwel lagere scores, wat er – mede in het licht van de andere aspecten van inputlegitimiteit - op kunnen wijzen dat de perceptie leeft dat de structuren soms vanuit een ivoren toren werken.

Percepties rond inputlegitimiteit hangen ook samen met de ervaringen die respondenten hebben met de tussenliggende structuren. Vooral rond betrokkenheid zijn de interpersoonlijke verschillen tussen gedelegeerden en personen die de structuren meer opvolgen merkbaar. Wanneer respondenten zich minder betrokken voelen bij een tussenliggende structuur, treedt er mogelijk ook een versterkend effect op doordat ze de werking ervan minder actief zullen opvolgen. Hiermee ontstaat het risico op een vicieuze cirkel waarin een gebrek aan betrokkenheid leidt tot desinteresse en prioritering van schaarse tijd en middelen naar andere zaken. Als gevolg daarvan wordt de drempel om de tussenliggende structuur op te volgen nog groter.

Via inputlegitimiteit meten we dus in zekere mate de afstand tussen besturen en de tussenliggende structuur. Over het algemeen is die afstand niet te groot, maar de cijfers rond betrokkenheid duiden aan dat het onderhouden van inputlegitimiteit niet vanzelfsprekend is en die afstand mogelijk snel kan vergroten wanneer betrokkenheid afneemt.

7.4.2. Proceslegitimiteit

Via proceslegitimiteit gaat dit onderzoek na hoe beslissingen in de tussenliggende structuren worden genomen. Proceslegitimiteit – ook wel procedurele legitimiteit genoemd – duidt meer

bepaald aan in welke mate het besluitvormingsproces eerlijk en correct verloopt en dus aanvaardbaar kan worden geacht.

De legitimiteit van de besluitvorming is belangrijk opdat het beleid/de beslissing van de tussenliggende structuren zou aanvaard worden door de besturen, zelfs als zij het er inhoudelijk oneens mee zouden zijn.

De proceslegitimiteit van de tussenliggende structuren vormt een aandachtspunt. De scores liggen lager dan deze voor inputlegitimiteit (en outputlegitimiteit). We komen tot volgende vaststellingen waar we dieper op ingaan in de korte conclusie aan het einde van de paragraaf:

- Proceslegitimiteit scoort algemeen wat lager dan inputlegitimiteit, maar een aanzienlijk deel van de respondenten geeft aan geen zicht te hebben op het deliberatieproces en kan dus geen uitspraken doen over de mate van inclusiviteit bij de besluitvorming.
- De deelitems rond 'informatievoorziening door de gedelegeerde' en 'transparantie over de financiën' worden algemeen lager gescoord dan andere items van proceslegitimiteit.
- De hybride structuren scoren doorgaans veel hoger dan de top-down en bottom-up structuren, vooral bij de aspecten van inclusiviteit bij de deliberaties.
- Bij de top-down en bottom-up structuren liggen de scores voor het 'gelijk wegen van grote en kleine besturen' opvallend lager.
- Interpersoonlijke verschillen hangen nauw samen met de percepties van de proceslegitimiteit: Personen die dicht bij de organisaties staan, hebben doorgaans een veel positiever zicht op de aspecten van proceslegitimiteit dan zij die verder van de structuren af staan. Niet alleen de mate van opvolging is daarbij van belang. Gedelegeerden kennen hogere scores toe voor de aspecten van proceslegitimiteit dan niet-gedelegeerden.

a. Overzicht

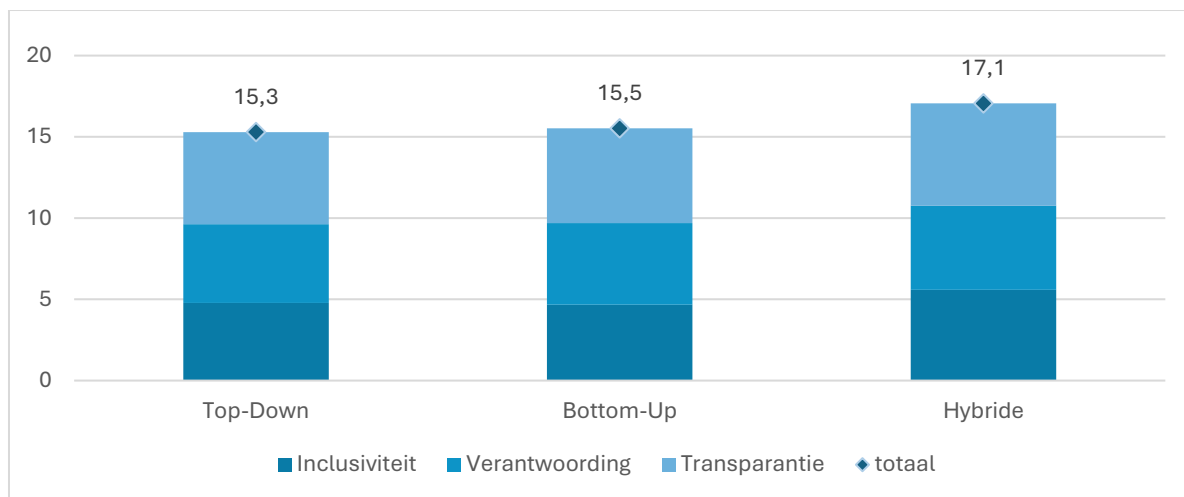
In dit onderzoek steunen we op drie elementen van proceslegitimiteit:

- inclusiviteit tijdens de besluitvorming
- het afleggen van verantwoording over beslissingen
- de mate van transparantie over de werking en van de dossiers ten aanzien van de leden

Via inclusiviteit gaan we na of leden effectief kunnen deelnemen aan het debat en invloed kunnen uitoefenen op beslissingen, terwijl we via verantwoording nagaan of en in hoeverre er rekenschap wordt afgelegd over keuzes. Via transparantie, tot slot, bespreken we in hoeverre het proces zichtbaar, begrijpelijk en controleerbaar is voor de leden uit de gemeente- en provinciebesturen.

De gemiddelde proceslegitimiteit over de drie aspecten heen wordt weergegeven samen met de verschillen tussen de drie types tussenliggende structuren (Figuur 19). Algemeen scoren de hybride structuren hoger op de drie items.

Figuur 19 – Proceslegitimiteit totaal (somschaal 1-77; N=364-443)



b. Detailanalyse

Hieronder gaan we eerst dieper in op de aspecten van inclusiviteit, dan bespreken we de mate van verantwoording en vervolgens ook de elementen rond de transparantie van de besluitvorming in de tussenliggende structuren.

Inclusiviteit

Om *inclusiviteit* in kaart te brengen bevroegen we of tijdens het besluitvormingsproces

- 1) er ruimte is voor debat en onderhandelen
- 2) grote en kleine besturen op dezelfde voet worden gewogen
- 3) het eigen bestuur gelijke kansen heeft om de inhoud van beslissingen te beïnvloeden.

Deelnemers konden antwoorden op een schaal van 1 tot 7 (variërend van helemaal oneens tot helemaal eens), of de optie “Weet niet” aanduiden als ze hier geen zicht op hadden (Tabel 14).

De resultaten tonen vooreerst dat een aanzienlijk deel van de lokale mandatarissen en functionarissen *onzeker* is over de inclusiviteit binnen de besluitvorming van de tussenliggende structuren. Vooral bij procesmatige aspecten zoals debatruimte en gelijke weging van besturen ligt het percentage “Weet niet” opvallend hoog. De respondenten hebben een scherper beeld van de impact van hun eigen bestuur op (of het gebrek daaraan) dan van de algemene democratische spelregels (debat en gelijke weging) tijdens de werking van de tussenliggende structuur. Bijna 1 op de 5 respondenten (18,02%) kan meer bepaald niet inschatten of er binnen de tussenliggende structuur echt ruimte is voor debat, en voor ruim 17% zijn de machtsverhoudingen tussen grote en kleine gemeenten onduidelijk, ondanks dat het stemrecht in principe niet gekoppeld is aan inwonersaantallen. Dit kan erop wijzen dat in verschillende structuren de besluitvorming zich eerder achter gesloten deuren afspeelt of zonder echt politiek debat plaatsvindt.

Tabel 14 – Proceslegitimiteit – “Weet niet” bij vragen rond inclusiviteit (in %; N=439-444)

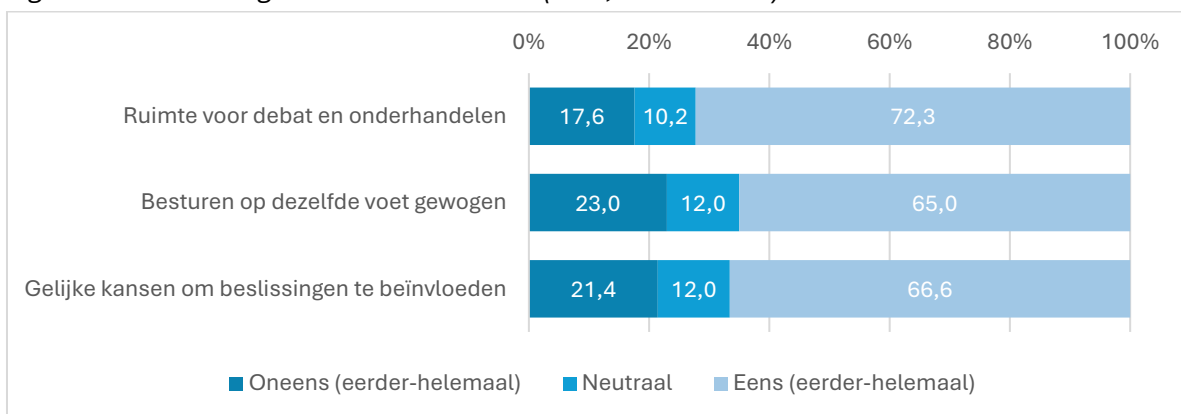
	Weet niet %
Ruimte voor debat en onderhandelen	18,02

Besturen op dezelfde voet gewogen	16,82
Eigen bestuur gelijke kansen om beslissingen te beïnvloeden	8,66

Als we de resultaten erbij nemen van de deelnemers die aangeven wél zicht te hebben op bovenstaande aspecten ontstaat een preciezer beeld van hoe inclusief de besturen de samenwerking ervaren. Figuur 20 geeft de relatieve verdeling weer van de antwoorden over de groep van respondenten die *niet* “Weet niet” aanduiden.

Hoewel de meerderheid algemeen positief staat ten aanzien van inclusiviteit, geeft een substantiële minderheid minder positieve signalen. Debatruimte scoort bijvoorbeeld het hoogst maar kent toch al een ruime mate van twijfel. Een aandachtspunt is echter de gelijkheid tijdens de interacties tussen grote en kleine besturen. Wanneer we de hoge ontevredenheidsscore (23%) koppelen aan het aandeel respondenten dat geen mening heeft (17%), komen we tot een aanzienlijke minderheid van de respondenten dat het niet volmondig eens kan zijn met de stelling dat grote en kleine besturen gelijk wegen. Bij de vraag of het *eigen* bestuur dan gelijke kansen heeft om beslissingen te beïnvloeden, is het opvallend dat ook hier een vijfde expliciet aangeeft dat die gelijke kansen er *niet* zijn.

Figuur 20 – Proceslegitimiteit – Inclusiviteit (in %; N=364-401)*



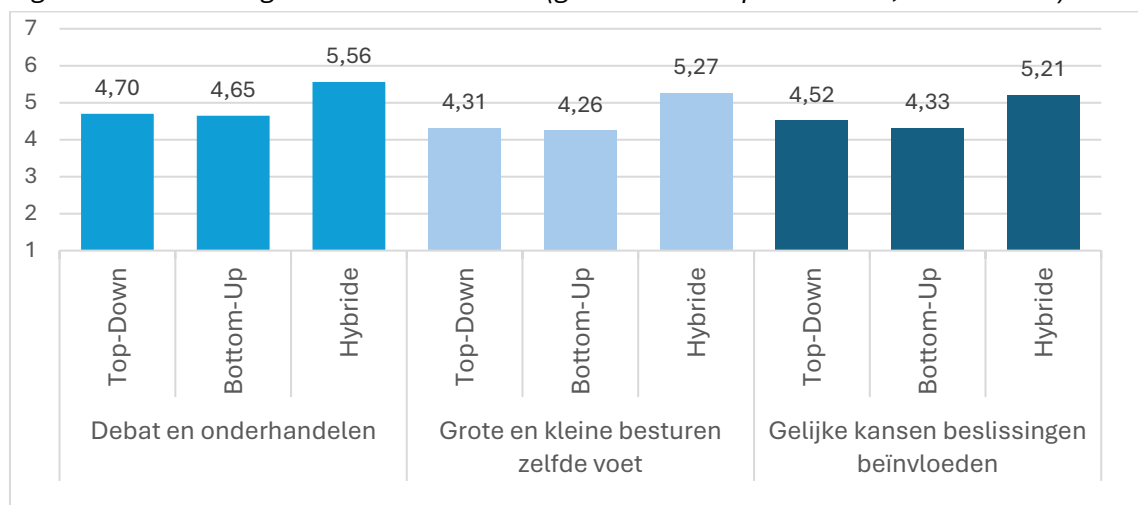
*Aandeel respondenten dat ‘weet niet’ aanduidde werd hier niet meegerekend

De opdeling tussen de types tussenstructuren geeft nog meer indicaties van de mate van inclusiviteit. Figuur 21 geeft de resultaten hiervan weer.

De cijfers voor hybride structuren liggen, ten eerste, fors hoger op alle drie de dimensies. Mogelijk worden hier formele kaders voor inclusiviteit lokaal aangepast en flexibel ingevuld zodat een optimale dynamiek van debatteren (5,56), gelijkwaardigheid tussen grote en kleine besturen (5,27) en reële impact (5,21) ontstaat. Gelijkheid tussen besturen is dan weer het belangrijkste knelpunt voor de top-down en bottom-up structuren. Het is het laagst scorende kenmerk in heel de figuur. Zelfs in samenwerkingsverbanden die van onderuit zijn ontstaan blijft de interne machtsbalans tussen de besturen een structurele uitdaging.

De top-down structuren scoren bovendien iets hoger dan de bottom-up samenwerkingsverbanden. Dat is enigszins onverwacht omdat de overige scores voor legitimiteit vaak in een andere richting wijzen. Een mogelijke verklaring is dat in deze eerste groep meer formele ruimte voor debat en onderhandelen aanwezig is of wordt gemaakt dan bij de bottom-up structuren omdat er misschien striktere en meer formeel verankerde overlegprocedures gelden. Het is mogelijk dat deze spelregels informeler ingevuld worden in de bottom-up structuren waardoor bestaande onevenwichten minder goed worden weggewerkt. Omdat de gemeenten hier zelf kunnen bepalen welke de spelregels zijn kan het zijn dat sterkere gemeenten in deze samenwerkingsverbanden ze meer naar hun hand kunnen zetten.

Figuur 21 – Proceslegitimiteit – Inclusiviteit (gemiddelden op schaal 1-7; N=364-401)*



*Aandeel respondenten dat 'weet niet' aanduidde werd hier niet meegerekend

Verantwoording (afleggen)

De items rond inclusiviteit worden aangevuld met aspecten van verantwoording en transparantie om een compleet zicht te krijgen op de proceslegitimiteit van de tussenliggende structuren. We bespreken hier eerst het aspect verantwoording. Dat wordt over het algemeen als voldoende goed ervaren.

De vragenlijst ging bij de besturen het volgende na

- 1) In welke mate de tussenliggende structuur zelf voor informatievoorziening zorgt naar hen over de inhoud van de dossiers die op tafel liggen
- 2) In hoeverre die informatievoorziening aan de besturen op tijd komt en volledig is
- 3) In welke mate de gedelegeerden zorgen voor informatiedoorstroming over beslissingen en activiteiten van de tussenliggende structuur

Tabel 15 geeft de antwoorden weer. Die werden gemeten op een schaal van 1 tot 7 (variërend van helemaal oneens tot helemaal eens), en ook de optie "Weet niet" kon worden aangeduid door respondenten als zij hier geen zicht op hadden. Het valt daarbij onmiddellijk op dat die groep aanzienlijk kleiner is dan bij het thema inclusiviteit. De respondenten hebben dus een duidelijker

en directer beeld van de informatiestromen in de tussenliggende structuren. Meer dan 90% kan hier bewust een oordeel over vellen.

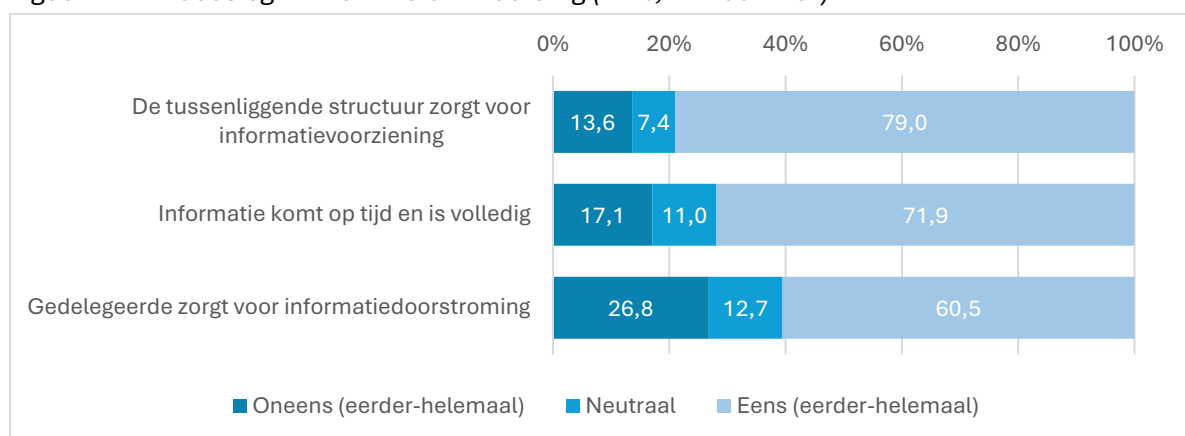
Tabel 15 – Proceslegitimiteit – “Weet niet” bij vragen rond verantwoording (in %; N=440-441)

	Weet niet %
De tussenliggende structuur zorgt voor informatievoorziening	4,99
Informatie komt op tijd en is volledig	7,26
Gedelegeerde zorgt voor informatiedoorstroming	5

Daarnaast blijkt er sprake van een goede centrale organisatie vanuit de tussenliggende structuren naar hun leden toe (Figuur 22). Bijna 4 op 5 respondenten scoort de stelling dat de tussenliggende structuur zelf voor de informatievoorziening zorgt het allerhoogst. Het zijn dus algemeen betrouwbare en actieve informatiebronnen. Ook de tijdigheid en volledigheid van de informatie die wordt bezorgd blijkt solide: Ruim 7 op de 10 respondenten (71,9%) bevestigen dat. De ontevredenheid ligt evenwel hoger dan bij het vorige item wat zou kunnen verklaard worden door de complexiteit en omvang van sommige dossiers waardoor technische informatie waarschijnlijk moeilijker kan worden overgedragen, of pas zeer laat aan de besturen wordt bezorgd door lange onderhandelingen.

Belangrijk is verder het kritische respons op de stelling dat de gedelegeerde namens het bestuur mee voor doorstroming zorgt. Op dit vlak van proceslegitimiteit wijken de scores sterk af. Slechts 60,5% is eens met de stelling en meer dan een kwart van de respondenten geeft expliciet aan dat zij het er niet (helemaal) eens mee zijn (26,8%). Dat is een opvallend hoog cijfer.

Figuur 22 – Proceslegitimiteit –Verantwoording (in %; N=409-419*)

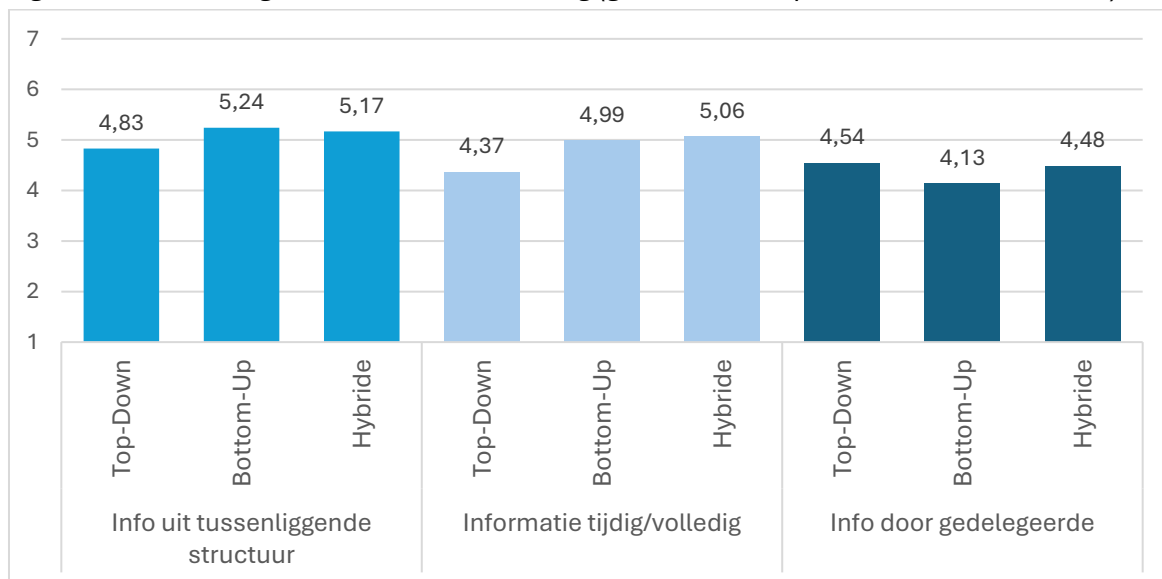


* Aandeel respondenten dat ‘weet niet’ aanduidde werd hier niet meegerekend

Vergelijkingen op niveau van het type tussenliggende structuur, weergegeven in Figuur 23 hieronder, bevestigen de algemene trends. Het knelpunt van de menselijke schakel bij de informatiedoorstroming blijft duidelijk aanwezig, al verschillen de resultaten naargelang het type.

- Hybride structuren komen ook hiernaar voor als best presterende organisaties die voor centrale aanlevering van informatie zorgen, die tijdig en volledig is en waar gedelegeerden voor doorstroming zorgen. Bij het bekijken van de subtypes in deze groep zien we dat de Leader-gebieden, IGS'en lokaal woonbeleid en de Landschap- en nationale parken hoog scoren.
- Top-down structuren kampen meer met uitdagingen op het vlak van tijdige en volledige informatievoorziening (4,37). Ze zorgen daarentegen wel voor meer (formele) rapportering door de gedelegeerden (4,54). Het zijn specifiek de vervoerregio's die hier hoog scoren, daar is 79% van de respondenten positief over de terugkoppeling door de gedelegeerde naar het bestuur.
- Bij de bottom-up structuren zien we net het omgekeerde: de informatie wordt vanuit de organisatie bezorgd en dat gebeurt tijdig en volledig, maar er stroomt minder info vanuit de gedelegeerde door naar andere stakeholders binnen het bestuur, mogelijk is dat omwille van de complexiteit van de materie die behandeld wordt (zie verder). Het aandachtspunt rond het doorstromen van informatie van gedelegeerden naar de besturen vinden we meer specifiek bij de streekontwikkelingsintercommunes. Daar antwoordt bijna 45% negatief op deze vraag of dit gebeurt (tegenover 27% van alle respondenten).

Figuur 23 – Proceslegitimiteit – Verantwoording (gemiddelden op schaal 1-7; N=409-419)*



* Aandeel respondenten dat 'weet niet' aanduidde werd hier niet meegerekend

Transparantie van de werking en dossiers

Een derde pijler van proceslegitimiteit is de transparantie die de leden ervaren bij de werking van de tussenliggende structuur. We focussen op de transparantie die vanuit de structuren zelf komt, maar ook op de transparantie bij de behandeling van dossiers en thema's, zoals hun complexiteit en de geboden ondersteuning vanuit het eigen bestuur.

Om *transparantie* na te gaan, vroegen we meer bepaald in welke mate leden uit de gemeentebesturen en provinciebesturen zicht hadden op volgende elementen:

- 1) De doelen die worden nagestreefd
- 2) De besluitvormingsprocedure
- 3) De financiële aspecten van de werking van de tussenliggende structuren

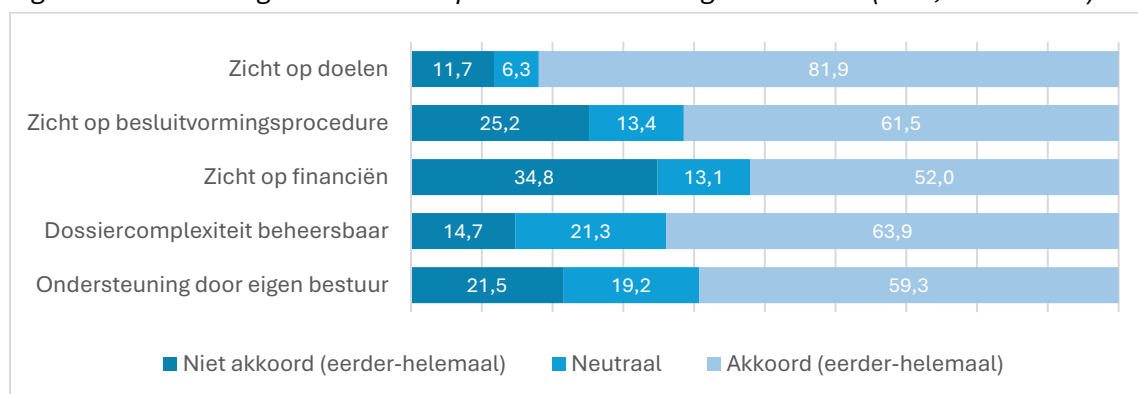
Verder gingen we ook het volgende na:

- 1) In hoeverre de actoren de complexiteit van de dossiers als beheersbaar beschouwden
- 2) In welke mate er ondersteuning was vanuit het eigen bestuur bij de informatie die vanuit de tussenliggende structuur wordt voorzien

Figuur 24 geeft de resultaten weer. Die geven aan dat hoewel de doelen duidelijk zijn en de complexiteit aanvaardbaar, er volgens velen transparantie ontbreekt rond de interne werking. Ook de ondersteuning om die werking op te volgen door het eigen bestuur is voor verbetering vatbaar.

Meer bepaald weten vrijwel alle respondenten waarom de tussenliggende structuur bestaat en wat zijn doel is (81,9%). De andere aspecten van verantwoording en vindt bijna twee derde van de respondenten de dossiers inhoudelijk wel beheersbaar (63,9%). De manier waarop die doelen worden bereikt is echter voor een kleiner aantal mensen duidelijk (61,5%). Een kwart heeft zelfs geen goed zicht op de besluitvormingsprocedure. Daarenboven heeft slechts iets meer dan de helft (52%) van de respondenten zicht op de financiële aspecten van de werking, terwijl meer dan een derde expliciet aangeeft hier geen zicht te hebben. Dit is het meest kritieke cijfer uit de figuur hieronder. Tot slot is ook slechts 59% het eens met de vraag of er voldoende ondersteuning vanuit het eigen bestuur komt bij de informatie die vanuit de tussenliggende structuren wordt voorzien.

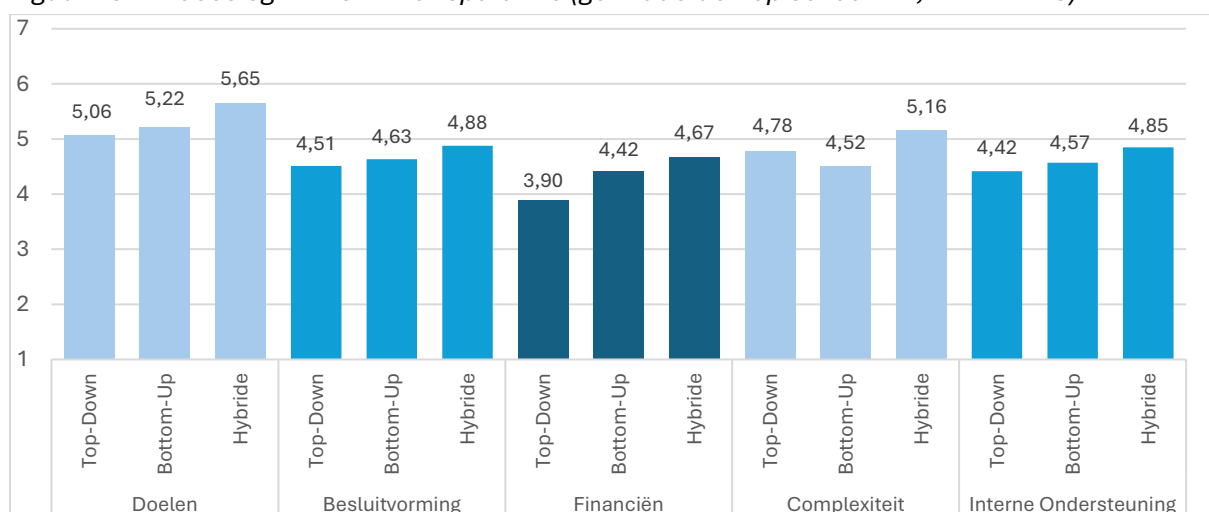
Figuur 24 - Proceslegitimititeit – transparantie van werking en dossiers (in %; N=441-443)



De mate van transparantie hangt opnieuw samen met het type structuur, zoals uit het detail in Figuur 25 blijkt. Net als bij inclusiviteit en verantwoording scoort de hybride vorm op werkelijk alle vijf de aspecten het allerhoogst en zijn de scores voor de top-down structuren algemeen lager.

- Hybride structuren bieden algemeen de meeste transparantie en interne ondersteuning. De complexiteit van de thema's die behandeld worden, wordt door een grote meerderheid van deze respondenten als beheersbaar gezien.
- Top-down structuren worstelen dan weer meer met de transparantie van hun interne werking: ondanks meer beheersbare complexiteit dan de bottom-up structuren scoren ze consequent lager op het zicht op doelen, besluitvorming en interne ondersteuning. Hoewel het aspect financiën algemeen lager scoort, is de score opvallend laag bij de top-down structuren. De financiën van top-down structuren worden algemeen als het minst transparante aspect van hun werking ervaren.
- Bij de bottom-up structuren valt naast de lage score op financiële transparantie ook de hogere mate van complexiteit op. Een derde van de respondenten bij de Netbeheerders voor Elektriciteit en Gas schatten de complexiteit van de dossiers als minder beheersbaar in tegenover slechts 15% van alle respondenten, en ook bij de Watermaatschappijen en Rioolbeheerders zijn er relatief meer respondenten die het oneens zijn met de stelling over beheersbaarheid van complexiteit.

Figuur 25 – Proceslegitimiteit – transparantie (gemiddelden op schaal 1-7; N=441-443)



c. Verschillen tussen types respondenten

We merken ook een verschil in perceptie op tussen soorten respondenten, met name:

- Verschillen tussen gedelegeerden en niet-gedelegeerden
- Verschillen tussen respondenten die de structuren veel of weinig opvolgen

Zo zien we bijvoorbeeld bij de items rond verantwoording, dat 86% van de gedelegeerden aangeeft wél voor informatiedoorstroming naar het eigen bestuur te zorgen, en 6% zegt dat niet te doen, terwijl onder niet-gedelegeerden slechts 49% aangeeft dat de gedelegeerde informatie doorgeeft en 36% zegt dat ze dat niet doen. De hoge (over)schatting van de gedelegeerden staat in sterk contrast met hoe de informatievoorziening in de praktijk volgens andere leden van de provinciale

en gemeentelijke besturen verloopt. Hoewel we bij de twee andere items rond verantwoording eveneens verschillen tussen deze groepen vaststellen, zijn die veel minder uitgesproken. We zien eenzelfde patroon bij transparantie en verschillen van 20-30 procentpunten: Gedelegeerden hebben méér zicht op financiële aspecten en de wijze waarop besluitvorming verloopt, én zij vinden tegelijkertijd de materie ook complexer dan niet-gedelegeerden. Bij het kenmerk inclusie vinden dan weer aanzienlijk meer gedelegeerden dat grote en kleine besturen op eenzelfde voet worden gewogen (82%) dan niet-gedelegeerden (56%).

De perceptie van de proceslegitimiteit hangt echter niet alleen af van de vraag of iemand feitelijk gedelegeerd werd door het bestuur in de tussenliggende structuur. Uit de resultaten komen ook belangrijke verschillen naar voren tussen personen die aangeven de tussenliggende structuur frequent op te volgen (maandelijks of meer) en diegenen die dat gemiddeld (enkele keren per jaar), of niet frequent doen (halfjaarlijks of minder). Ook hier zien we op het vlak van inclusiviteit verschillen in inschatting tussen sporadische opvolging en frequente opvolging van 20 tot 30 procentpunten. Zo bijvoorbeeld rond de vraag over het wegen van grote en kleine besturen (43% vs. 76% positieve antwoorden). Vooral bij de aspecten van transparantie worden de verschillen groot: 27% van de sporadische volgers van tussenliggende besturen heeft zicht op de financiën en 38% geeft aan de besluitvormingsprocedure te kennen, tegenover resp. 69% en 75% bij de groep die de structuren frequenter opvolgt.

d. Korte conclusie

We vatten de resultaten rond proceslegitimiteit als volgt samen:

In de basis is *inclusiviteit* goed geregeld (debatruimte), maar de feitelijke machtsverhoudingen tussen besturen (gelijk wegen en gelijke kans op impact) lijken minder goed in evenwicht. Dit suggereert dat de tussenliggende structuren meer zouden kunnen inzetten op actieve betrokkenheid van (mogelijk) de kleinere partners. Dat geldt minder voor hybride structuren die duidelijk meerwaarde bieden. Op het vlak van inclusiviteit ten opzichte van bottom-up en top-down structuren die beide eerder worstelen met deze aspecten.

Dezelfde vaststelling trekt zich door bij de *verantwoording*. De centrale informatievoorziening is voldoende, maar er is een grote perceptiekloof tussen gedelegeerden en niet-gedelegeerden (de achterban). Ook hier biedt de hybride structuur de meeste meerwaarde met consistente scores op tijdigheid en doorstroming van informatie. Daarentegen worstelen top-down en bottom-up structuren elk op hun eigen manier met verantwoording: bij top-down komt informatie vaak te laat binnen terwijl bij bottom-up samenwerking de gedelegeerde de informatie het minst goed doorgeeft naar de eigen achterban, mogelijk omwille van de complexiteit van de dossiers.

Vermoedelijk heeft een haperende doorstroming ook impact op aspecten van *transparantie*. Hoewel een grote meerderheid zicht heeft op de doelen zijn de besluitvormingsprocedure en vooral de financiële aspecten van de werking minder duidelijk, ondanks de algemene beheersbaarheid van de dossiers.

Het knelpunt voor het begrijpen van de werking ligt niet zozeer bij de complexiteit van de materie, maar *ten dele* bij een tekort aan openheid en ondersteuning vanuit de eigen organisatie.

Informatievoorziening door lokale sleutelfiguren zou bijvoorbeeld nog verder kunnen worden versterkt.

De perceptie van proceslegitimiteit wordt echter ook bepaald door de afstand met de structuren. De kloof tussen de types respondenten is aanzienlijk en wijst op een grote perceptiekloof tussen personen die zeer dicht bij de tussenliggende structuren staan en andere stakeholders die de werking ervan van buitenaf of veraf moeten beoordelen. Dat is niet geheel onverwacht en strookt ook met resultaten uit andere onderzoeken naar democratische legitimiteit van bijvoorbeeld federale, Vlaamse en lokale besturen waarbij een grotere afstand tot de burger samenhangt met lagere percepties van vertrouwen en legitimiteit.

7.4.3. Outputlegitimiteit

Outputlegitimiteit heeft betrekking op de geboekte resultaten en betekent dat een organisatie wordt geaccepteerd omdat de die zijn doelstellingen haalt. Het gaat daarbij om het (effectief en efficiënt) oplossen van problemen en de kwaliteit van het beleid, in plaats van om de *manier* waarop dat beleid tot stand is gekomen.

De bevindingen in dit onderzoek zijn de volgende:

- Er is voldoende outputlegitimiteit bij de tussenliggende structuren.
- De geobserveerde verschillen tussen types van tussenliggende structuren zetten zich hier ook door: de outputlegitimiteit van de top-down structuren ligt lager dan bij de bottom-up structuren, terwijl de hybride structuren de meeste meerwaarde bieden.
- Directe zachte en harde uitkomsten van de structuren, i.e. effectiviteit en draagvlak, scoren gemiddeld hoog.
- De tussenliggende structuren scoren lager op het vlak van 'efficiëntie' alsook wat betreft meer indirecte en minder tastbare uitkomsten zoals 'samenwerking', 'leren' en 'vertrouwen'.
- De structuren zorgen via hun outputs voor meer interne capaciteit (kennis, middelen), kwaliteit (betere dienstverlening) en strategische voordelen (onbereikbare middelen werven).
- De tussenliggende structuren slagen er verder ook goed in gemeenschappelijke belangen te balanceren met de eigen identiteit en specifieke noden van de besturen.

In de conclusie achteraan deze paragraaf gaan we nog dieper in op deze vaststellingen. Hieronder starten we eerst met het presenteren en bespreken van de resultaten.

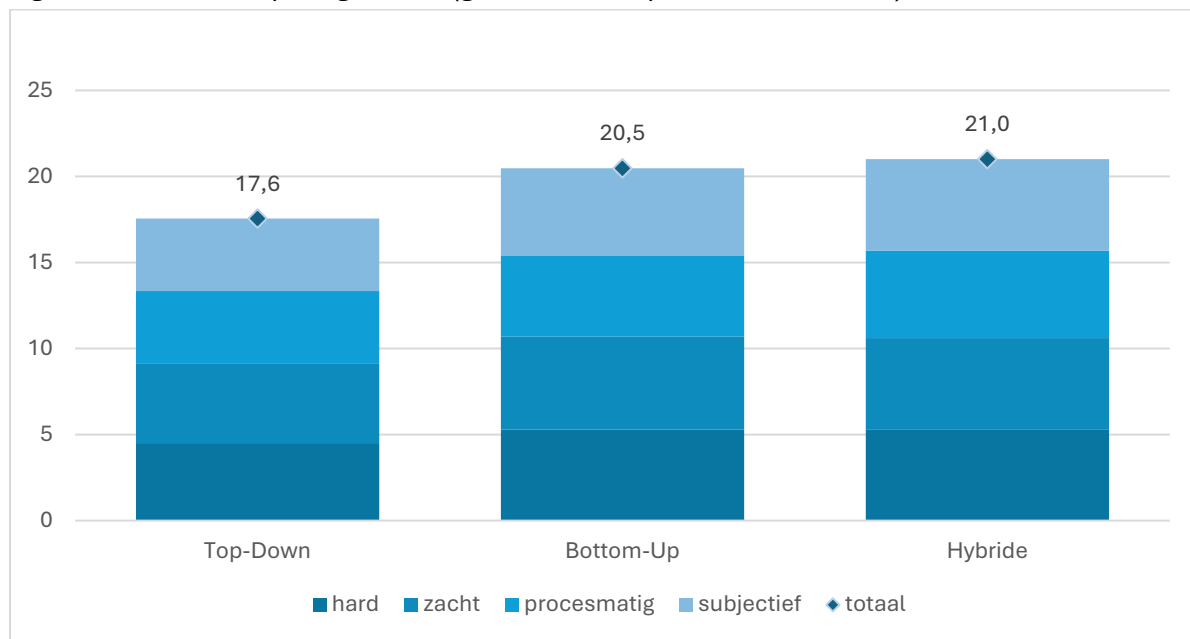
a. Overzicht

We meten de uitkomsten van de tussenliggende structuren aan de hand van harde, zachte, procesmatige en subjectieve kenmerken. De gemiddelden voor de vier aspecten van outputlegitimiteit worden hieronder opgeteld en weergegeven per tussenliggende structuur in Figuur 26.

Net zoals bij de input- en proceslegitimiteit is er een duidelijk verschil te merken tussen de top-down structuren enerzijds, die algemeen lager scoren, en de bottom-up en hybride structuren anderzijds. Waar bij proceslegitimiteit de bottom-up structuren nog een verschil lieten optekenen met de hybride structuren, staan beiden hier nu opnieuw op ongeveer hetzelfde niveau, zoals ook bij de inputlegitimiteit het geval was.

We bespreken in de volgende paragrafen het detail van de analyse door in te gaan op de verschillende aspecten van outputlegitimiteit.

Figuur 26 – Totale outputlegitimiteit (gemiddelden op schaal 1-7; N=434)



b. Detailanalyse

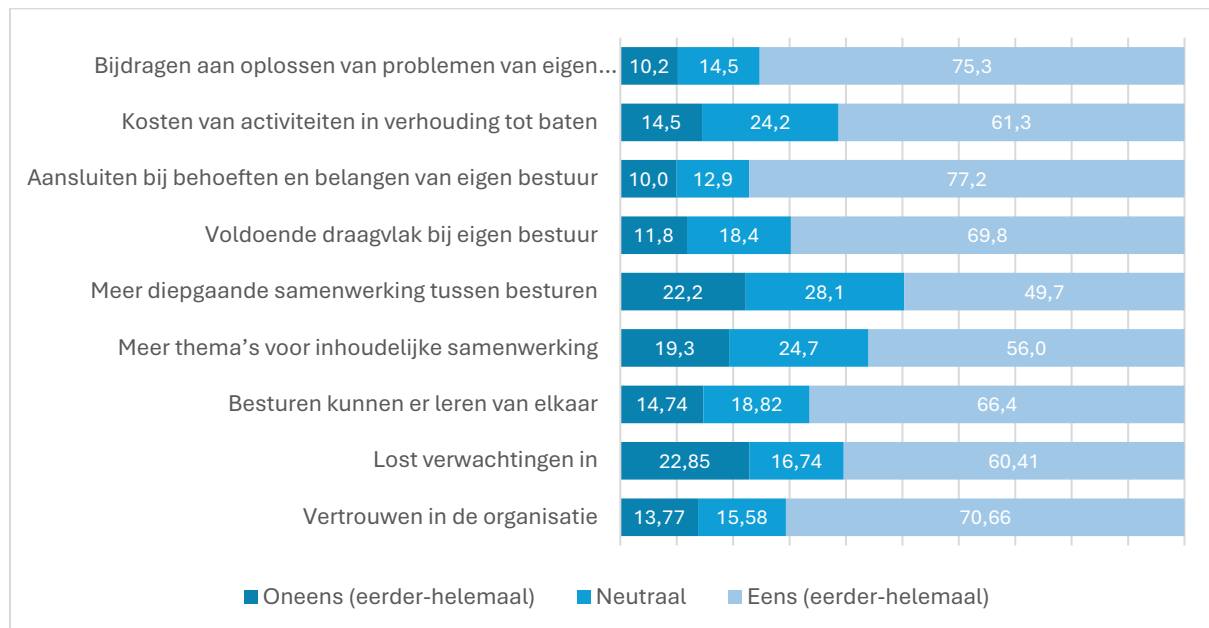
Outputlegitimiteit werd gemeten op een schaal van 1 tot 7 (helemaal oneens – helemaal eens) en werd opgesplitst in vier kenmerken.

- Specifiek peilden we naar de percepties van de respondenten over de harde uitkomsten van de tussenliggende structuren, meer bepaald effectiviteit en efficiëntie, door na te gaan of zij 1) bijdragen aan het oplossen van problemen van de eigen besturen en 2) of de kosten van de activiteiten in verhouding staan tot de baten.
- Zachte uitkomsten rond draagvlak en behoeften werden bevraagd door na te gaan 3) of uitkomsten aansluiten bij behoeften en belangen van eigen bestuur en er 4) voldoende draagvlak is bij de eigen besturen.
- Procesmatige uitkomsten, tot slot, hebben betrekking op leren en samenwerken. We vroegen 5) of de tussenliggende structuren hebben geleid tot meer diepgaande samenwerking tussen besturen, 6) of er rond meer thema's sprake was van inhoudelijke samenwerking, en 7) of besturen binnen de tussenliggende structuur konden leren van elkaar.

- Subjectieve legitimiteit werd onderzocht door te peilen naar 1) de mate waarin de respondenten vertrouwen hebben in de organisaties en 2) de mate waarin die aan de verwachtingen voldoen.

De verdeling van de antwoorden op de vragen wordt weergegeven in Figuur 27.

Figuur 27 – Outputlegitimiteit (gemiddelden op schaal 1-7; N=434)



De resultaten tonen aan dat de tussenliggende structuren over het algemeen een hoge lokale relevantie hebben: de samenwerkingsvormen sluiten volgens de respondenten sterk aan bij de behoeften en de belangen van het eigen bestuur (77,2%) en dragen ook concreet bij aan het oplossen van hun problemen (75,3%). Draagvlak en vooral efficiëntie worden iets minder hoog ingeschat.

Respondenten waarderen naast de huidige lokale meerwaarde de kans om te leren van elkaar. Een meerderheid schat nog in dat samenwerking nuttig is voor het oplossen van specifieke beleidsproblemen, maar het blijkt wel een stuk moeilijker om via deze structuren tot echte, structurele integratie te komen. Liefst (22,2%) is het oneens met deze stelling. Hoewel de respondenten vertrouwen hebben in de organisaties, voldoen deze nog niet volledig aan hun verwachtingen (71% vs. 60%), er is met andere woorden een verwachtingskloof.

We splitsen de items op in harde, zachte, procesmatige en subjectieve effecten en bekijken de resultaten verder naargelang het type tussenliggende structuren. Er blijkt een kwalitatief verschil tussen structuren waarbij, zoals aangegeven, de top-down organisaties minder goed scoren.

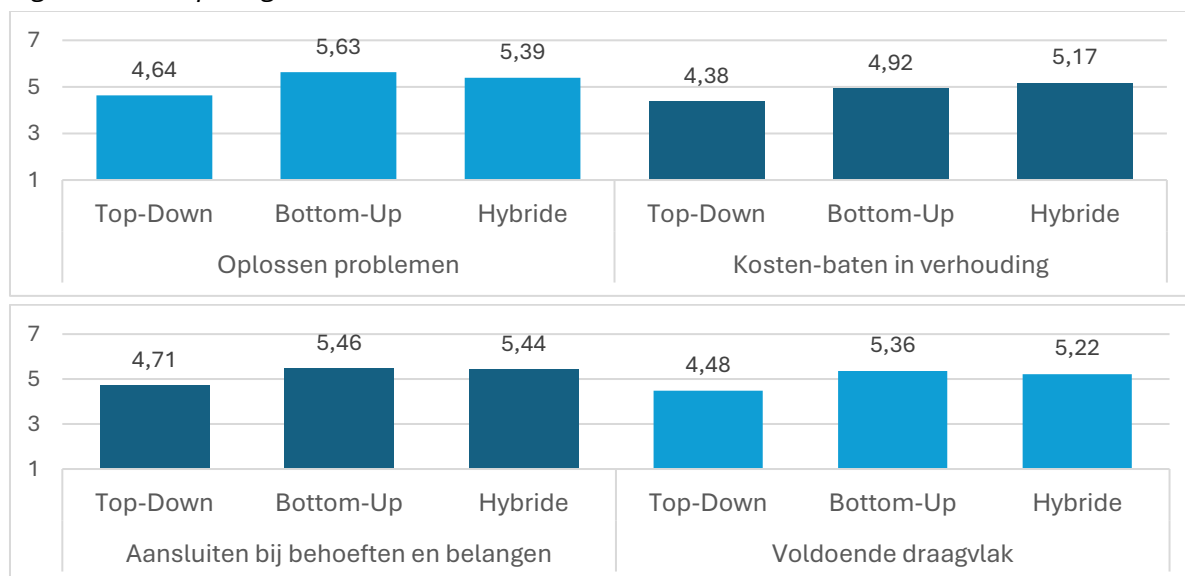
Harde en zachte outputs

Wat de harde resultaten van de tussenliggende structuren betreft (Figuur 28), is het opvallend dat bottom-up structuren sterk probleemoplossend gericht zijn (5,63), terwijl top-down structuren hier veel minder goed in worden geacht te zijn (4,64). Verplichte samenwerkingsverbanden lossen

lokale knelpunten blijkbaar minder goed op. Dit type structuren scoren ook laag op het vlak van kosten-baten (4,38), wat aansluit met het eerdere gebrek aan financieel zicht in die structuren.

Het verschil in performantie is ook terug te vinden bij de zachte uitkomsten en terug te voeren op de mate waarin de samenwerking aansluit bij de lokale behoeften. Waar bottom-up en hybride structuren hoog scoren op het vlak van lokaal draagvlak en het dienen van de eigen behoeften (beide ruim boven 5,20), blijven top-down structuren hier steken op matige scores (rond 4,50).

Figuur 28 – Outputlegitimiteit – harde en zachte uitkomsten



Procesmatige en subjectieve uitkomsten

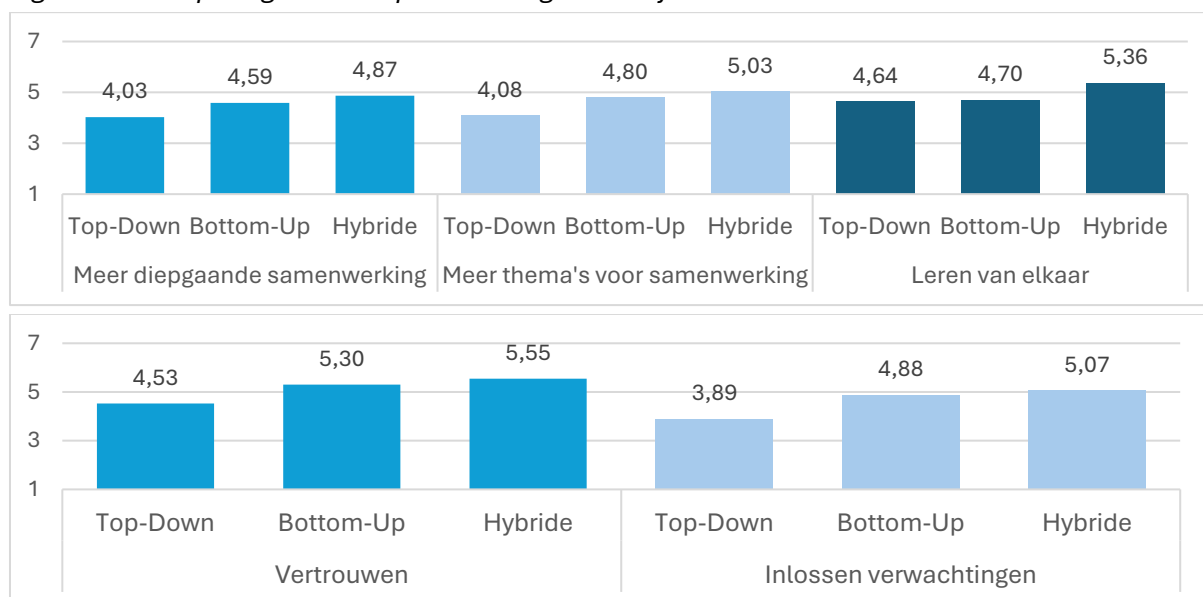
De stap van ‘leren’ naar integreren wordt niet eenduidig gezet. Thematische uitbreiding en diepgaande samenwerking zijn thema’s die bij alle structuren het laagst scoren, wat suggereert dat ze een structurele uitdaging vormen voor tussenliggende structuren (Figuur 29).

Binnen de top-down structuren is dit knelpunt nog sterker aanwezig, waardoor de outputlegitimiteitscores voor deze kenmerken naar een minimum zakken (4,03 en 4,08). Een mogelijke verklaring hiervoor is de weerstand van besturen tegen verdere samenwerking in structuren die van bovenaf werden opgelegd. Op die manier zouden zij hun resterende autonomie kunnen beschermen waardoor er in de praktijk dus niet vanzelfsprekend meer taken zullen worden gedeeld. Het formele kader waarbinnen de top-down structuren opereren, bakent de samenwerking bovendien duidelijk af en nodigt dan ook minder uit tot uitbreiding naar andere thema’s. Daarnaast zouden de relatief lagere resultaten voor input- en proceslegitimiteit ook simpelweg kunnen wijzen op een structureel legitimiteitsdeficit bij deze structuren. Wanneer input- en proceslegitimiteit minder goed gepercipieerd worden, worden ook de uitkomsten als minder solide beoordeeld, zeker wanneer die uitkomsten voortkomen uit de interne beraadslagingsprocessen.

Dat kan ook mede verklaren waarom bij de top-down structuren de scores rond het inlossen van verwachtingen aanzienlijk laag liggen. Waar er nog sprake is van een zekere mate van vertrouwen vinden we hier een absolute minimumscore van 3,89 op 7 terug. Het verschil tussen vertrouwen

en verwachtingen is ook bij de bottom-up en hybride structuren terug te vinden, maar de verwachtingskloof is kleiner en leidt vermoedelijk tot minder frustratie bij de respondenten.

Figuur 29 – Outputlegitimiteit – procesmatige en subjectieve uitkomsten



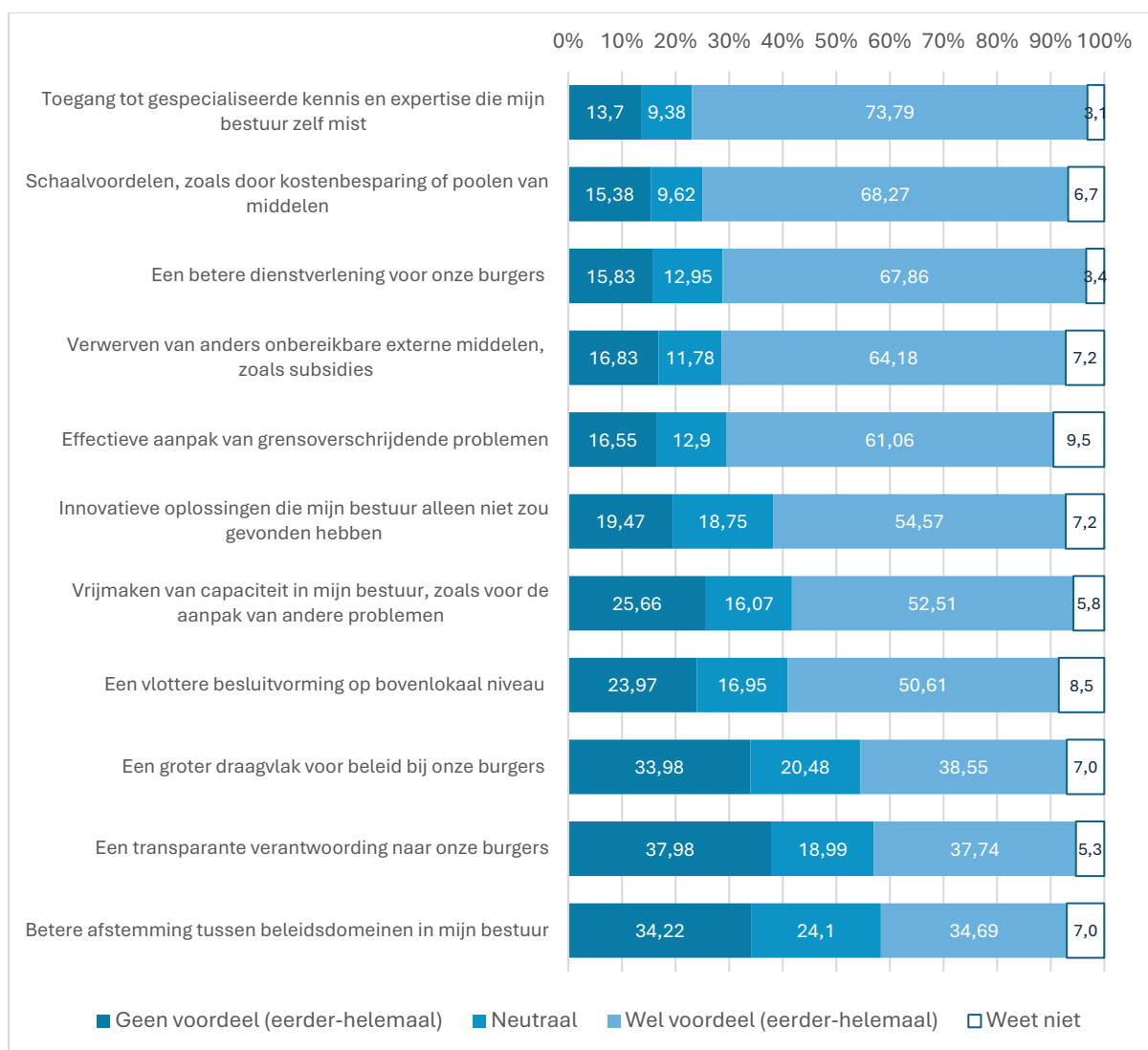
e. Andere aandachtspunten voor de prestaties van de structuren

Voordelen

Het onderzoek gaat nog iets dieper in op de uitkomsten van de tussenliggende structuren door verscheidene mogelijke voordelen te bevragen. Figuur 30 geeft deze geordend weer waarbij het belangrijkste voordeel bovenaan staat en het minst belangrijke onderaan. Meer specifiek zorgen de tussenliggende structuren voor meer interne capaciteit (kennis, middelen), kwaliteit (betere dienstverlening) en strategische voordelen (onbereikbare middelen werven).

Ze leiden daarentegen minder tot draagvlak bij en een transparant bestuur ten aanzien van de burger en lossen ook de verkokering binnen besturen niet op.

Figuur 30 – Verscheidene mogelijke voordelen van deelname eigen bestuur in de tussenliggende structuur (in %)

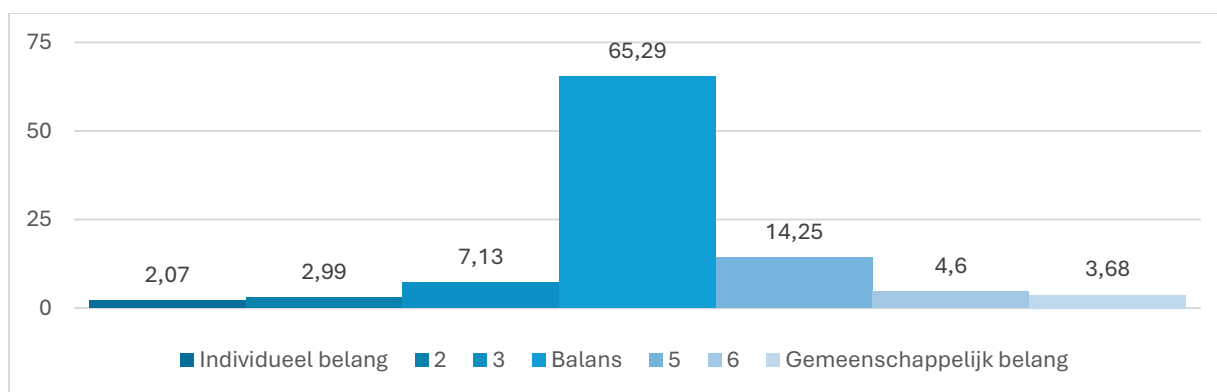


Balans

We vroegen ook naar de mate waarin de tussenliggende structuren er volgens de respondenten in slagen een balans te vinden tussen het nastreven van gemeenschappelijke en individuele belangen. De uitdaging voor tussenliggende structuren ligt er immers in om projecten en activiteiten zo in te richten dat zowel de schaalvoordelen (gemeenschappelijke belangen) als de eigen identiteit en specifieke noden van de besturen (individuele belangen) voldoende erkend worden.

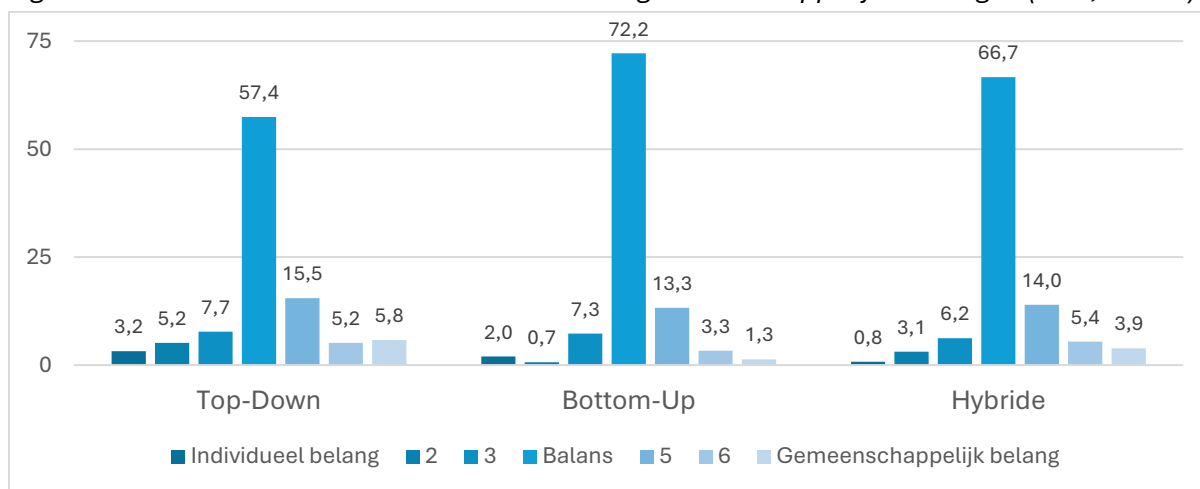
Hoewel er dus een zekere spanning kan bestaan tussen het eigen gemeentebelang en het bredere bovenlokale doel, wijzen de cijfers uit onze bevraging erop dat het gros van de respondenten in de besturen de aard van de samenwerking in de tussenliggende structuren als evenwichtig en werkbaar ervaart.

Figuur 31 – Balans nastreven individuele vs. gemeenschappelijke belangen (in %; N=435)



In het detailbeeld waarin de verschillen tussen types structuren uitgelicht worden (Figuur 32) zien we dat de lijn van de andere resultaten in dit onderzoek wordt doorgezet. Meer precies stellen we vast dat de tussenliggende structuren die top-down tot stand kwamen slechter op de balans scoren en een sterkere focus op individuele belangen blijken te hebben dan bottom-up en hybride structuren. Mogelijk is dat te verklaren doordat hier een hogere overheid de samenwerking heeft opgezet waardoor de besturen meer belang hechten aan het beschermen van eigen autonomie en noden. Bij samenwerkingen die van onderuit zijn ontstaan lijkt het juist beter te lukken om het eigenbelang opzij te zetten voor het gezamenlijke doel.

Figuur 32 – Detail balans nastreven individuele vs. gemeenschappelijke belangen (in %; N=435)



f. Korte conclusie

De outputlegitimiteit van de samenwerkingsverbanden scoort positief bij de respondenten op het vlak van lokale effectiviteit, maar kent procesmatig meer aandachtspunten. Wat de uitkomsten betreft, is er een sterk lokaal en zacht draagvlak: de samenwerking sluit volgens de besturen zeer goed aan bij de eigen behoeften en lost concrete lokale problemen op. De ingeschatte kosten-batenverhouding scoort echter iets lager. En ook minder tastbare resultaten worden lager ingeschat. Op procesmatig vlak blijkt het met name minder vanzelfsprekend dat de tussenliggende structuren leiden tot structurele en meer diepgaande integratie of thematische verbreding van de samenwerking tussen besturen.

We merken verder ook op dat hybride structuren naar voren komen als de meest evenwichtige en succesvolle, en de meeste meerwaarde leveren volgens de respondenten. Bottom-up structuren, tot slot, blijken sterke probleemoplossers te zijn en kennen dan ook een groot draagvlak. De harde outputindicatoren worden het laagst ingeschat bij de top-down structuren, wat ook het lokale draagvlak aantast en ervoor zorgt dat de werking het minst aansluit op de specifieke behoeften van de individuele besturen. Binnen de top-down structuren worden de vastgestelde tendensen dus nog verder versterkt, wat leidt tot algemeen lagere scores Op het vlak van outputlegitimiteit.

Hoewel echte structurele integratie tussen de besturen achterblijft via samenwerking in de tussenliggende structuren, steken de besturen in de praktijk wel veel van elkaar op. Dit is te verklaren doordat kennisuitwisseling zelf eerder laagdrempelig is en de eigen autonomie niet beperkt. Meer diepgaande integratie en samenwerking vraagt daarentegen om het inleveren van die autonomie ten voordele van de tussenliggende structuren, wat mogelijk op weerstand botst. Het vereist bovendien dat politieke agenda's en lokale prioriteiten sterker op elkaar worden afgestemd wat niet altijd mogelijk zal zijn.

Hoewel dit onderzoek ook vaststelt dat er toch nog een zekere verwachtingskloof is (verschil tussen vertrouwen hebben en verwachtingen ingelost zien), oogt de balans rond outputlegitimiteit positief. Tussenliggende structuren zorgen volgens de respondenten via hun outputs voor belangrijke meerwaarde, zoals een hogere interne capaciteit (kennis, middelen), kwaliteitsvollere dienstverlening en ze brengen ook belangrijke strategische operationele voordelen voor de besturen met zich mee, zoals het binnen bereik brengen van bijkomende middelen. De tussenliggende structuren slagen er verder ook goed in gemeenschappelijke belangen te balanceren met de eigen identiteit en specifieke noden van de besturen. Dat lijkt erop te wijzen dat de besturen over het algemeen kunnen profiteren van samenwerking zonder hun eigen identiteit of specifieke behoeften te verliezen.

7.5. Resultaten deel 3: sturing en rol van de overheid

In dit laatste deel van de analyse van de surveyresultaten bespreken we kort de vragen rond de governance van de samenwerking en de rol van de overheid. Deze aspecten hebben betrekking op de sturingscontext waarin de tussenliggende structuren werken.

We gingen meer bepaald na welke actoren de strategische koers van de tussenliggende structuur het meest bepalen, en de wijze waarop de sturing door de Vlaamse overheid wordt ervaren.

We stellen in dit deel het volgende vast:

- De Vlaamse overheid wordt als meest bepalende actor voor de strategische koers van de tussenliggende structuren gezien, samen met het management/de directie van die structuren.
- Een eventuele ondersteunende rol van de provincie wordt algemeen als positief ervaren.
- De sturing van de overheid wordt door weinig respondenten als positief gescoord: een groot deel onder hen geeft aan geen zicht te hebben op de sturingsaspecten, terwijl een ander belangrijk deel van de respondenten negatief antwoordt op de vragen.

- Respondenten kunnen zich doorgaans het minst vinden in de omvang en wijze van financiering en zien de Vlaamse overheid ook niet altijd als brugfiguur die partners binnen de tussenliggende structuren samenbrengt.
- Deelnemers vinden wel dat de overheid vertrouwen toont en ruimte laat voor eigen beleid of innovatie stimuleert. Dit zijn belangrijke aspecten in een sturingsrelatie die erop wijzen dat de overheid niet over de gehele lijn als 'hindermacht' wordt gezien.
- De verschillen tussen de types van structuren zetten zich door, ook al zijn de scores voor alle types overwegend laag. Top-down structuren scoren zelfs heel laag op de vragen rond financiële ondersteuning.

We presenteren de resultaten in meer detail hieronder.

7.5.1. Wie stuurt het meest

De deelnemers aan de survey werden gevraagd in te schatten in welke mate bepaalde actoren wogen op de strategische koers van de tussenliggende structuren. Die actoren zijn intern dan wel extern aan de organisatie.

De respondenten dienden de actoren te rangschikken waarbij de meest bepalende actor op plaats 1 stond en de minst bepalende op plaats 5. De resultaten van deze oefening worden hieronder weergegeven (Tabel 16). Ze wijzen er duidelijk op dat de meeste respondenten de Vlaamse overheid als meest bepalende actor beschouwen. Meer dan vier op tien deelnemers geeft aan dat dit het geval is. Naast deze externe actor identificeert een groot deel van de respondenten ook het management en de directie van de tussenliggende structuren zelf als meest bepalende actor.

Tabel 16 – Rangschikking belang van actoren bij het bepalen van de strategische koers (in %, N=335)

	Plaats 1	Plaats 2	Plaats 3	Plaats 4	Plaats 5
De Vlaamse overheid	42,39%	10,67%	19,56%	17,18%	10,90%
Het management/de directie zelf	37,01%	31,10%	22,71%	11,01%	2,37%
De raad van bestuur	12,24%	41,16%	29,65%	14,10%	3,32%
De provincie	5,97%	10,67%	9,46%	26,43%	45,02%
Eén (dominant) bestuur	2,39%	6,40%	18,61%	31,28%	38,39%

Actoren die aangeven dat de provincie een bepalende actor is voor de strategische koers van de tussenliggende structuur vormen een kleine groep. Ongeveer 6% zet de provincie op de eerste plaats, en 10% identificeert hen als tweede meest sturende actor.

Wanneer respondenten de provincie op de eerste of de provincie tweede plaats zetten als sturende actor, werden zij via een vervolgvraag ook gepeild naar hun percepties over de mate waarin zij de steun vanuit de provincies dan toereikend vonden (Tabel 17). Deze vervolgvraag focust dus op een ander aspect dan het aspect sturing en geeft een algemeen beeld van de mate waarin de provincie een faciliterende rol speelt bij de tussenliggende structuren.

Respondenten konden op de vraag over de toereikendheid van steun vanuit de provincie antwoorden op een schaal van 1 (helemaal niet) tot 7 (helemaal wel). De antwoorden worden in de tabel herleid naar een driepuntschaal. Het gaat slechts om een kleine subgroep (N=55) van het totale aantal deelnemers aan de survey, maar zij vinden in sterk overwegende mate dat de provincies de tussenliggende structuren voldoende ondersteunen. Er is met andere woorden waardering voor hun rol.

Tabel 17 – Mate waarin de steun van de provincie aan de tussenliggende structuren als toereikend wordt beschouwd (in %, N=55)

	%
Helemaal/eerder niet	11,3
Noch niet, noch wel	17
Eerder/helemaal wel	71,7

Hiertegenover plaatsen we de resultaten van een bijkomende vraag rond de rol van de Vlaamse overheid. Van de 142 respondenten die op de eerdere sturingsvraag in Tabel 16 aangaven dat de Vlaamse overheid het meest de strategische koers van de structuren uiteenzet, antwoordden 139 deelnemers op een vervolgvraag over de mate waarin zij vonden dat de overheid te zwaar weegt op die strategische koers.

De antwoorden op een schaal van 1 (helemaal niet) tot 7 (helemaal wel), worden in Tabel 18 gebundeld weergegeven op een driepuntschaal. Meer dan driekwart (76%) van de 139 respondenten die aangeeft dat de Vlaamse overheid de meest sturende actor is in de tussenliggende structuur vindt ook dat die Vlaamse overheid de strategische koers te veel bepaalt. Slechts een kleine minderheid van deze respondenten gaat niet akkoord met deze stelling.

Tabel 18 - Mate waarin te zwaar wordt gewogen door de Vlaamse overheid op de strategische koers van de tussenliggende structuren (in %, N=139)

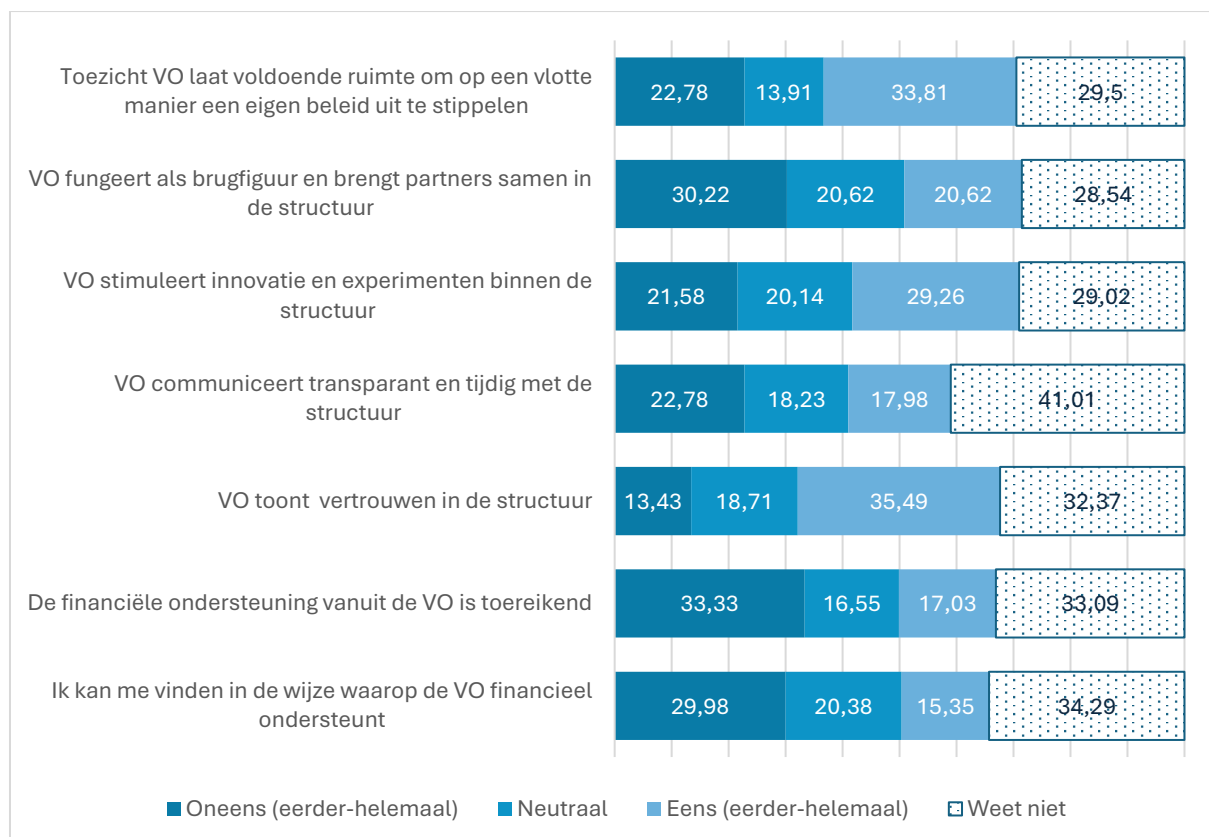
	%
Helemaal/eerder Niet	7,9
Noch wel, nog niet	15,8
Eerder/helemaal wel	76,3

7.5.2. Rol Vlaamse overheid

We gaan in deze paragraaf nog verder in op de rol van de Vlaamse overheid in het sturen van de tussenliggende structuren. De vragenlijst peilde immers ook naar een aantal aspecten van sturing door de Vlaamse overheid. Respondenten konden op een schaal van 1-7 antwoorden, of aanduiden dat ze het antwoord op de vraag *niet wisten*. Een groot deel onder hen heeft gekozen voor dit laatste, zoals blijkt uit de bespreking van de resultaten hieronder en de presentatie ervan in Figuur 33.

Het valt op dat gemiddeld ongeveer een derde van de respondenten geen zicht heeft op de sturingsvraag. De vraag over communicatie vanuit de VO naar de tussenliggende structuur blijft onbeantwoord bij maar liefst 41% van de 417 deelnemers aan deze vraag. Mogelijk wijst dit erop dat er te weinig informatie vanuit de Vlaamse overheid naar besturen en hun leden doorstroomt waardoor zij de vragen hierover niet kunnen beantwoorden. Daarenboven zien we dat een aanzienlijke groep van respondenten kritisch staat ten aanzien van de rol van de Vlaamse overheid. Samen met de groep van deelnemers die de vragen onbeantwoord moeten laten, zien we dus een grote groep personen die *niet positief* staan ten aanzien van de sturing vanuit de overheid.

Figuur 33– Aspecten van sturing door de Vlaamse overheid (in %, N=417)



Deelnemers zijn overwegend negatief over de rol die de Vlaamse overheid opneemt als brugfiguur (30% niet akkoord), over de toereikendheid van de middelen (33% niet akkoord) en de wijze

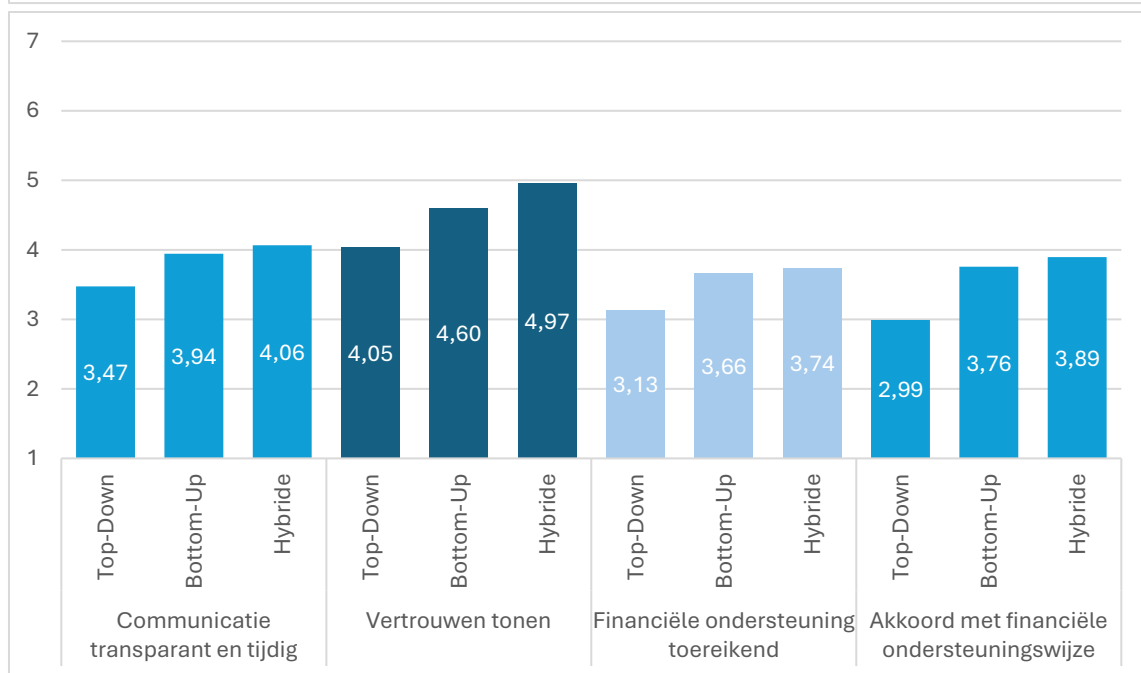
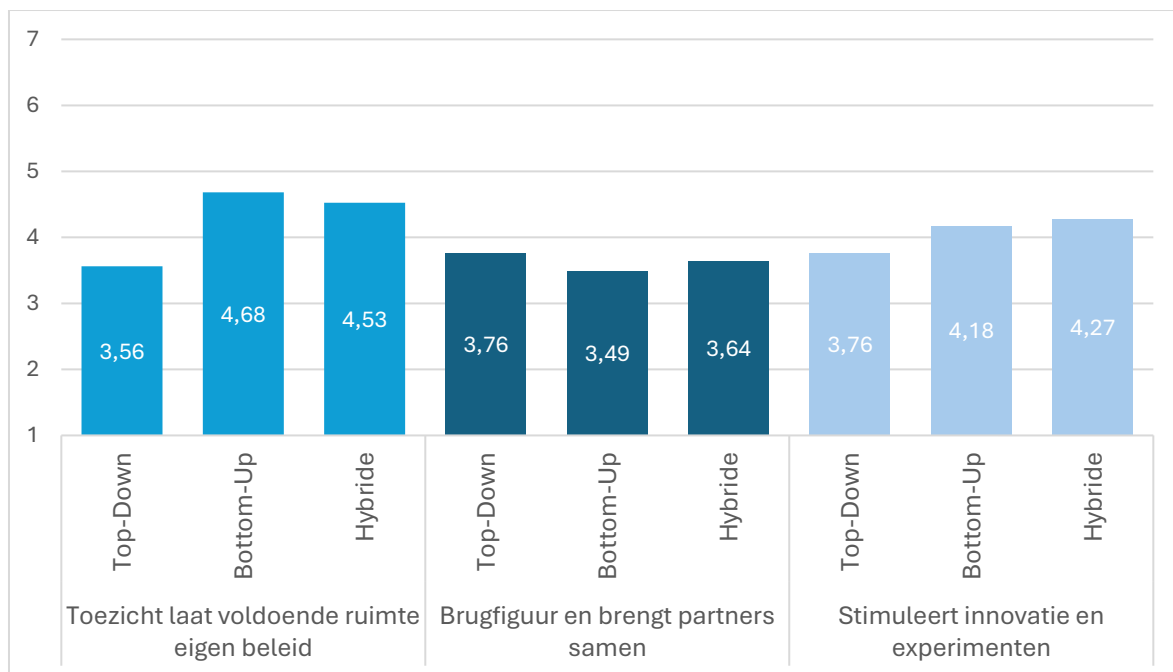
waarop de financiële ondersteuning gebeurt (29% niet akkoord). Op het vlak van communicatie vindt een belangrijk deel van de respondenten dat die veelal *niet* tijdig en transparant is (22%). Dat zijn belangrijke aspecten van een sturingsrol waar een groot deel van de respondenten dus niet positief over is.

Deelnemers zijn dan weer positiever over de mate waarin de Vlaamse Overheid vertrouwen toont in de tussenliggende structuur (35% akkoord) en de ruimte die ze laat voor het vlot voeren van eigen beleid (34% akkoord). Dat is bemoedigend en wijst erop dat er belangrijke kiemen voor een positieve samenwerkingsrelatie aanwezig zijn en de overheid niet over de hele lijn als 'hindermacht' wordt beschouwd.

Zoals ook bij de aspecten van legitimiteit het geval was, zijn er verschillen naargelang het type tussenliggende structuur. We gaan er hieronder verder op in en geven de verschillen weer in Figuur 34.

De algemene scores liggen laag, maar het algemene beeld dat top-down structuren minder hoog scoren en hybride structuren het best wordt ook hier verder bevestigd. Het verschil tussen de types structuren is het grootst bij het item rond het laten van ruimte voor eigen beleid. Door de aard van de top-down structuren liggen de opgaves vast waardoor die ruimte er logischerwijs veel minder is dan bij de top-down en hybride structuren. Opvallend lage scores zien we ook bij de financieringswijze en de tijdigheid en transparantie van de communicatie. Respondenten zijn bij de top-down structuren nog kritischer ten aanzien van de rol van de Vlaamse overheid dan de respondenten uit de andere structuren. De Vlaamse overheid wordt dan weer wel hoger ingeschat in haar rol als brugfiguur tussen verschillende soorten actoren in de top-down structuren – ook al liggen de algemene scores laag. De formulering als 'brugfiguur' is belangrijk. Samenwerking mag in dit type van structuren dan wel verplicht zijn, maar het antwoord op deze vraagstelling zou erop kunnen wijzen dat de Vlaamse overheid soms verder gaat dan het formele en een actieve verbindende rol opneemt in dit type structuren. De hoogste scores worden opgetekend bij de hybride structuren, met name bij de vraag rond het tonen van vertrouwen. Het gemiddelde (4,97 op 7) ligt aanzienlijk hoger dan bij de top-down structuren (4,05) en de bottom-up structuren (4,60). Voor het overige zijn de verschillen met deze laatste groep van tussenliggende structuren vrij klein. Ook de bottom-up structuren scoren dus algemeen beter dan de top-down structuren. De overheid laat volgens de respondenten in dit type tussenliggende structuur de meeste ruimte voor het voeren van een eigen beleid. Dat is op zich niet geheel verrassend gezien de aard van deze structuren, maar het is van belang dat de bevindingen uit het surveyonderzoek dit bevestigen.

Figuur 34 - Detail van de percepties rond sturing door de Vlaamse overheid volgens het type tussenliggende structuren



* Aandeel respondenten dat 'weet niet' aanduidde werd hier niet meegerekend

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1. Inleiding

Dit hoofdstuk legt de bevindingen van de vijf voorgaande hoofdstukken naast elkaar en vertaalt ze naar een samenhangend geheel van beleidsaanbevelingen. Waar de documentenanalyse, de juridische analyse, de ruimtelijke screening, de focusgroepen en de survey de tussenliggende structuren in Vlaanderen elk vanuit een eigen invalshoek benaderen, gaan we in dit hoofdstuk na waar die invalshoeken elkaar versterken, aanvullen of tegenspreken. Deze triangulatie vormt de grondslag van dit hoofdstuk. De aanbevelingen steunen met andere woorden niet op één meting of één perceptie, maar op de convergentie van resultaten uit meerdere onderzoeksmethoden.

Eén overkoepelende bevinding verdient hier al vermelding. De beleidsaanbevelingen in dit onderzoek pleiten niet voor een nieuwe, rechtstreeks verkozen bestuurslaag of de oprichting van bijkomende structuren, maar, anderzijds, ook niet voor de afschaffing van specifieke structuren. De leidende gedachte is hier dat een bestuurlijke hervorming een instrument is en geen doel op zich zou mogen zijn, en dat ze dus moet worden beoordeeld op de vraag of ze tot een beter “beleidsarrangement” leidt. Onze aanbevelingen mikken daarom op het verbeteren van de arrangementen rond de bestaande structuren, en sluiten daarmee aan bij de lijn die ook de beleidsnota Binnenlands Bestuur en het Vlaamse regeerakkoord 2024-2029 aanhouden.

De opbouw van dit hoofdstuk is driedelig. We geven, ten eerste, een geïntegreerde diagnose die de rode draden uit de vijf voorgaande hoofdstukken in zes kernbevindingen samenbrengt. Ten tweede introduceren we het basisprincipe dat doorheen de aanbevelingen terugkomt, met name dat de aard van de maatschappelijke opgave vorm geeft aan de governance en de manier waarop die wordt ingericht. Op basis van deze aanname werken we eerst een reeks generieke randvoorwaarden uit die over het hele spectrum van opgaven gelden, en daarna de concrete inrichting per positie op dat spectrum, variërend van de zuiver lokale opgaven over de gedeelde tot de zuiver Vlaamse. Ten derde sluit een samenvattende tabel het hoofdstuk af.

8.2. Zes kernbevindingen

We synthetiseren in deze sectie zes kernbevindingen uit de vijf voorgaande hoofdstukken, die voortvloeien uit de verschillende onderzoeksmethoden en vormen daarmee het probleemveld waarop de aanbevelingen inspelen.

Een **eerste kernbevinding** betreft de uitdaging om de tussenliggende structuren af te bakenen. De regiovorming biedt met de vijftien referentieregio's een coherenter kader dan voorheen, maar lost het schaalvraagstuk slechts ten dele op. De ruimtelijke screening in dit onderzoek laat zien dat de provincies de meest robuuste ruimtelijke ankerpunten blijven voor de tussenliggende structuren, terwijl de referentieregio's in heel wat overgangsgebieden eerder poreus zijn (bv. regio's Middenkust, Brugge, Denderregio). De juridische analyse bevestigt verder dat de vastgelegde schaal sterk verschilt per sector. De drempels variëren tussen 60.000 inwoners voor een eerstelijnszone en 300.000 inwoners voor een regionale zorgzone. In de focusgroepen tekent zich ook een uitgesproken debat af tussen voorstanders van vaste werkingsgebieden en voorstanders van een thematische afbakening. Deze vaststellingen betekenen niet dat de

regiokaart faalt, maar tonen veeleer dat één uniform raster nooit tegelijk passend kan zijn voor de verschillende onderliggende beleidsdomeinen.

Een **tweede kernbevinding** is het de verminderde democratische kwaliteit die zich op het niveau van de gemeenteraad en/of provincieraad situeert en dat volgt uit de overdracht van bevoegdheden van de besturen naar de tussenliggende structuren. Uit de survey blijkt dat het overleg over de tussenliggende structuren veel sterker plaatsvindt in het college (gemiddeld 4,24 op 7) dan in de raad (3,02 op 7), dat raadsleden zich zelden als expert in het betrokken domein beschouwen, en de besturen over het algemeen weinig zicht hebben op de financiële aspecten van de werking (met 52 procent het laagst van alle onderzochte kenmerken). Tussen de gedelegeerden en de raadsleden gaapt bovendien een perceptiekloof, want 86 procent van hen meent zelf voor de informatiedoorstroming te zorgen, terwijl slechts 49 procent van de niet-gedelegeerde raadsleden dat bevestigt. De democratische verankering van de tussenliggende structuren naar de besturen verloopt met andere woorden vrijwel uitsluitend via de uitvoerende mandatarissen en de gedelegeerden, terwijl de verkozen raden grotendeels buiten beeld blijven. De verminderde democratische kwaliteit is het meest uitgesproken bij de top-down opgelegde structuren, die ook op de inputlegitimiteit systematisch lager scoren.

Een **derde kernbevinding** betreft de aard van de Vlaamse sturing ten aanzien van de tussenliggende structuren. De survey laat zien dat ruim drie kwart van de respondenten (76 procent) vindt dat de Vlaamse overheid de strategische koers van de samenwerking te veel bepaalt. De Vlaamse overheid wordt ook samen met het management als de voornaamste sturende actor aangewezen, ver voor de raad van bestuur en de provincie. Tegelijk vragen de respondenten in de focusgroepen niet om minder sturing maar wel om een andere soort sturing. De deelnemers geven aan dat er nood is aan een sturingsvorm die ondersteunend en coöperatief is eerder dan controlerend en regelgevend, en aan sturing die met richtinggevende kaders de vrijblijvendheid van de samenwerking tegengaat. Als belangrijkste knelpunt wordt de inconsistentie van de sturing genoemd. Zo presenteert de Vlaamse overheid een samenwerkingsverband soms als een interbestuurlijk platform, maar vult het die samenwerking in de praktijk vanuit de eigen beleidsprioriteiten in, waardoor de actoren in de samenwerking zelf slechts een kleine impact hebben op het Vlaamse beleid. Dat werd ook al in eerder onderzoek vastgesteld (Schraepen et al., 2024; Schraepen et al., 2026). De focusgroepen in dit onderzoek voegen daaraan toe dat de afstemming vooral in de beleidsvoorbereiding plaatsvindt en veel minder tijdens de uitvoering van het beleid. De vervoerregio's zijn hier illustratief. In de survey behoren ze tot de structuren met de zwakste betrokkenheid (35 procent van de respondenten voelt zich niet betrokken) aan de inputzijde van hun werking.

Een **vierde kernbevinding** is de financiële kwetsbaarheid van de tussenliggende structuren. De focusgroepen en de survey wijzen er daarbij op dat tegenover overgehevelde taken vaak geen of onvoldoende middelen staan en dat de afhankelijkheid van Vlaamse subsidies de structuren kwetsbaar maakt. De survey bevestigt dat het zicht op de financiële aspecten het zwakste punt van de hele werking vormt. Tegenover de kwetsbaarheid in Vlaanderen stellen we via de comparatieve analyse van het Nederlandse model vast dat gemeenten wel zelf het zwaartepunt van de financiering kunnen dragen. In Nederland wordt bovendien het principe gehanteerd dat de gemeenten bij de Regio Deals minstens evenveel bijdragen als de hogere overheid aan de

financiering van de tussenliggende structuren, wat die samenwerkingsverbanden weerbaarder maakt.

Een **vijfde kernbevinding** betreft de sectorale verkokering van de tussenliggende structuren. De juridische analyse legt een diep gefragmenteerd landschap bloot, waarin dertien onderzochte structuren evenveel afzonderlijke regimes kennen en de Vlaamse Regering zelf de “decretale tussenschotten” tussen, bijvoorbeeld, het onroerend erfgoed en het roerend/cultureel erfgoed mee veroorzaakt. De survey wijst op het gevolg van deze verkokering op het niveau van de uitkomsten. We stelden vast dat de structurele integratie en de thematische verbreding van de samenwerking het laagst scoren van alle bevraagde outputkenmerken. De focusgroepen tonen dan weer hoe deze verkokering op het terrein doorwerkt, met transversale projecten die verschillende afzonderlijke subsidieaanvragen vereisen en daarmee ook een aanzienlijke planlast met zich meebrengen. De sectorale decreten en subsidiekaders leggen veelal eigen afbakeningen en samenstellingen vast, zoals ook uit ander onderzoek reeds is gebleken (Van Parijs & Steyvers, 2015).

Een **zesde en laatste kernbevinding** is dat de structuren die van onderuit groeiden en de hybride structuren beter scoren dan de structuren die top-down werden opgelegd, zowel op het vlak van legitimiteit als van resultaten, maar dat die ook de complexiteit in het landschap laten groeien. De survey toont dat de bottom-up en hybride structuren op vrijwel elke legitimiteitsdimensie hoger scoren en dat het ook de sterkste probleemoplossers zijn (5,63 op 7 tegenover 4,64 voor de top-down structuren). De focusgroepen onderstrepen dan weer het belang van vertrouwen, historiek en organische groei van de tussenliggende structuren, maar we zien in de ruimtelijke screening ook dat de getrapte, organisch gegroeide ecosystemen zich vaak moeilijk in één opgelegde contour laten vatten, wat de fragmentatie mee voedt. Deze vaststellingen suggereren dat een zekere flexibiliteit in de afstemming tussen en governance van tussenliggende structuren noodzakelijk is.

De zes kernbevindingen wijzen in dezelfde richting. De uitdagingen en aandachtspunten liggen niet zozeer in het bestaan van tussenliggende structuren als zodanig, maar in de manier waarop ze worden afgebakend, gefinancierd, democratisch en juridisch verankerd en aangestuurd. Met name ontbreken er strategische kaders die vertrekken vanuit het basisprincipe dat keuzes op de aard van de opgaven dienen te worden afgestemd. Dat principe werken we in de volgende sectie uit.

8.3. Basisprincipe: governance volgt maatschappelijke opgave

We stelden vast dat de governance ad hoc en zonder strategisch kader bepaald wordt. De aanbevelingen hieronder bouwen daarom op één leidend basisprincipe, namelijk dat de gepaste vorm van governance de aard van de maatschappelijke opgave volgt en daarrond wordt ingericht. Met het begrip “governance” doelen we op het geheel van de structuur/omkadering, de financiering, de aansturing en de schaal waarmee een opgave wordt aangepakt. Met dit basisprincipe verschuift het vertrekpunt van een hervorming van de tussenliggende structuren van de structuur zelf naar de opgave. De eerste vraag wordt immers welke opgave precies voorligt en welk arrangement daarbij past.

De verschuiving die we via onze aanbevelingen voor ogen houden, sluit aan bij de “beleidsarrangementenbenadering” die stelt dat een beleidsveld een samenspel van actoren, middelen, regels en dominante ideeën is en een hervorming daarvan beoordeelt op haar uitkomst eerder dan op haar institutionele vorm (De Rynck et al., 2021). Ze sluit ook aan bij het theoretische beginsel van de “requisite variety”, dat stelt dat één enkele coördinatievorm of schaal voor een heterogeen veld tekortschiet en sturing moet afgestemd worden op de variëteit van de opgaven (Jessop, 2004).

Om dit principe hanteerbaar te maken, beschouwen we de opgaven als deel van een spectrum rond de inhoud van de opgave. Aan het ene uiteinde van dat spectrum staan zuiver lokale opgaven, zoals huisvuilophaling, waarvan de inhoud volledig lokaal wordt bepaald en waarin de Vlaamse overheid slechts een erg beperkte rol speelt. De survey en de focusgroepen tonen dat de bottom-up structuren die deze opgaven dragen, hoog scoren op draagvlak en als de sterkste probleemoplossers naar voren komen. Aan het andere uiteinde staan de zuiver Vlaamse opgaven, waarvan de inhoud grotendeels door Vlaamse of federale regelgeving is vastgelegd en waarin de tussenliggende structuur in hoofdzaak als uitvoeringsorgaan optreedt, zoals bij de uitvoering van het Vlaamse sociale huisvestingsbeleid of bij de eerstelijnszones in de zorg. De lokale besturen zijn in deze structuren doorgaans wel vertegenwoordigd en behouden een eigen verantwoordelijkheid in het aanpalende lokale beleid, maar hun greep op de inhoudelijke kern van de opgave blijft beperkt. Net die beperkte greep leidt tot de zwakke lokale democratische verankering die de survey bij de top-down structuren vaststelt.

Tussen beide uiteinden op het spectrum ligt het grijze gebied van de gedeelde opgaven, waarin zowel de lokale besturen als de Vlaamse overheid of de provincies een wezenlijke rol spelen. We onderscheiden hier twee arrangementen, die we in de volgende secties verder uitwerken. Het eerste arrangement is het “**coördinatiearrangement**”, waarin de inhoud bovenstrooms door de Vlaamse overheid is bepaald en lokaal met maatwerk wordt uitgevoerd. De passende bestuursrelatie is hier de subsidierelatie, waarbij de Vlaamse overheid de lokale uitvoering financiert van wat in de kern Vlaams beleid blijft. Het tweede arrangement is het “**cocreatiearrangement**”, waarin de inhoud van de opgave niet op voorhand vastligt maar pas ontstaat uit de integratie van Vlaams en lokaal beleid in een gebied. De passende bestuursrelatie is hier een onderhandelde beleidsovereenkomst, waarin de Vlaamse overheid als gelijkwaardige partner instapt in plaats van als financierende bovenpartij. Een heldere keuze tussen het coördinatiearrangement en het cocreatiearrangement voorkomt dat een opgave het verkeerde arrangement krijgt opgelegd.

Het spectrum geeft aan of de inhoud van de opgave in de kern vastligt en vooral nog moet worden uitgevoerd met aandacht voor lokaal maatwerk, dan wel of de inhoud nog moet ontstaan uit de integratie van verschillende beleidsdomeinen en bestuursniveaus binnen een gebied. We kunnen zo “getemde” opgaven onderscheiden van “ongetemde” of “wicked” opgaven. De eerste laten zich programmeren en delegeren, terwijl de andere een gezamenlijke probleemdefinitie en co-creatie vergen (Rittel & Webber, 1973; Sørensen & Torfing, 2016). De plaatsing van een opgave op het spectrum ligt bovendien niet voor eens en altijd vast. Opgaven verschuiven in de tijd, en het arrangement mag mee verschuiven. Wanneer een opgave steeds meer integratie vergt, bijvoorbeeld, moet er ruimte zijn voor een bestaande vaste structuur om te evolueren naar een beleidsovereenkomst tussen de betrokken partijen. Dat arrangement vergemakkelijkt immers de

integratie en kan ook voor een reductie in het aantal vaste tussenliggende structuren zorgen. Het zou omgekeerd ook mogelijk moeten zijn dat een tijdelijk arrangement dat zijn waarde heeft bewezen, wordt verankerd in een vaste juridische structuur wanneer de opgave een duurzame, continue werking vraagt. Deze flexibiliteit op het spectrum is wel onder voorbehoud, want een aanpassing van een vaste structuur naar een tijdelijk convenant past bijvoorbeeld veel minder bij opgaven die een continue dienstverlening veronderstellen en die dus net om bestendigheid vraagt (Qvist, 2017).

Uit dit basisprincipe volgen acht aanbevelingen, die we in de volgende secties diepgaand uitwerken. De eerste vier zijn randvoorwaarden die over het hele spectrum van opgaven gelden, terwijl de laatste vier zich richten op de governance per positie op het spectrum.

- **Aanbeveling 1: Getrapt afbakeningsmodel met afwijkingsmechanisme.** Organiseer de afbakening als een getrapt geheel met de provincie als territoriale basis en de referentieregio als coördinerende afstemmingsschaal, volgens een matroesjkalogica. Vervang de ad-hocbeoordeling van afwijkingen door decretaal verankerde, vooraf bekende criteria (zoals functionele samenhang, samenwerkingshistoriek of schaalgebondenheid van het domein).
- **Aanbeveling 2: Inhoudelijke, financiële en juridische ontkokering.** Voer transversaal Vlaams beleid dat de tussenliggende structuren raakt als geïntegreerd beleid, bundel de versnipperde subsidielijnen in een geharmoniseerd subsidiekader met één gemeenschappelijke procedure, en actualiseer de verouderde sectorale regelgeving met op termijn een generiek referentiekader voor de rechtsvormen.
- **Aanbeveling 3: Democratische verankering op het niveau van de raad.** Verschuif de verankering van de individuele gedelegeerde naar de gemeenteraad zelf, met een actieve informatieplicht voor de structuren zelf (en niet enkel voor de afgevaardigde), een zienswijzeprocedure, een gemeenschappelijke adviescommissie van raadsleden en een jaarlijkse rapportage met (ambtelijke) ondersteuning van de mandatarissen.
- **Aanbeveling 4: De samenwerkingsrol van de provincie.** Geef de provincie een dynamische samenwerkingsrol via cofinanciering, expertise en welomschreven gebiedsgerichte taken binnen de Vlaamse kaders, waardoor ze, afhankelijk van het lokaal draagvlak, ondersteunend dan wel initiatiefnemend kan optreden.
- **Aanbeveling 5: Lokale opgaven: ruime lokale autonomie.** Stel de Vlaamse overheid 'hands-off' op en bouw voort op de bottom-up gegroeide verbanden die aantoonbaar werken. De financiering blijft hoofdzakelijk lokaal, met hooguit een lichte Vlaamse stimulans onder het gemeenschappelijke subsidiekader.
- **Aanbeveling 6: Gedeelde opgaven met vastliggende inhoud: coördinatiearrangement.** Hanteer de subsidierelatie binnen het geharmoniseerd subsidiekader, met cofinanciering naar draagkracht, een gegarandeerde basissokkel naast een variabel deel, en structurele, meerjarige financiering in plaats van losse projectsubsidies.
- **Aanbeveling 7: Gedeelde opgaven waarvan de inhoud nog moet ontstaan: cocreatiearrangement.** Werk met een onderhandelde, tijdelijke en opgavegerichte beleidsconvenant zonder nieuwe structuren of rechtsvormen, waarin gelijkwaardigheid en wederkerigheid als spelregels zijn verankerd, de kleinere besturen worden beschermd en het arrangement na realisatie wordt ontbonden.

- **Aanbeveling 8: Vlaamse opgaven: kaderstellende uitvoering.** Stuur kaderstellend, met de financiering en de democratische verantwoording in hoofdzaak op het Vlaamse niveau, en wees transparant over de positie van de structuur, zodat geen inspraak wordt beloofd over beleid dat al vastligt.

8.4. Randvoorwaarden over het hele spectrum

De mate waarin het model met de arrangementen kan werken, is afhankelijk van een aantal voorwaarden die losstaan van de positie van een opgave op het spectrum. We bespreken er vier, nl. de territoriale afstemming, de ontkokering, de democratische verankering, en de rol van de provincie (aanbevelingen 1-4). Ze vormen samen de grond waarop elk arrangement, lokaal, gedeeld of Vlaams, kan worden gebouwd.

Aanbeveling 1: Territoriale afstemming via een getrappt afbakeningsmodel met afwijkingsmechanisme

Aanbeveling

We adviseren om de afbakening van de tussenliggende structuren te organiseren als een **getrappt geheel van schalen, met de provincie en de referentieregio als de twee dragende territoriale schalen en een uitgewerkt afwijkingsmechanisme dat de realiteit van de ruimtelijke logica in de regiovorming inbrengt**. De provincie blijft in onze aanbeveling een volwaardige afbakeningschaal en levert, omwille van haar ruimtelijke robuustheid, de territoriale basis voor het getrapte model. De referentieregio doet dienst als coördinerende afstemmingsschaal. Binnen dit getrapte geheel geldt een “matroesjkalogica”, waarin kleinere samenwerkingen binnen de regiogrenzen passen en samenwerkingen die een grotere schaal vergen meerdere regio's mogen bestrijken, maar dan binnen de provincie passen. Die logica geldt zowel voor de samenwerkingen die de lokale besturen van onderuit opzetten als voor de structuren die de Vlaamse overheid van bovenaf vormgeeft, zodat de afstemming niet eenzijdig bij de lokale besturen komt te liggen. We bouwen met deze aanbeveling voort op de ingezette regiovorming in Vlaanderen en verfijnen deze verder door rekening te houden met de sterk uiteenlopende ruimtelijke logica's die het onderzoek aan het licht heeft gebracht.

Het belang van de aanbeveling, en het nieuwe voor de governance van het arrangement, ligt in het **afwijkingsmechanisme** dat een ander karakter krijgt. Vandaag laat het Regiodecreet toe dat een structuur van de referentieregio's afwijkt mits motivatie en na oordeel door de minister voor elk geval afzonderlijk. Dit ad-hoc beoordelingsproces zorgt niet alleen voor onvoorspelbaarheid maar zet ook de regiokaart zelf onder druk. We bevelen aan om de afwijking volwaardig te integreren in decretaal bepaalde criteria die gemotiveerd moeten worden in een afwijkingsaanvraag waarin de Vlaamse beleidsvisie op de gewenste flexibiliteit van de referentieregio's wordt vertaald. Dat creëert duidelijkheid en voorspelbaarheid. De criteria worden immers vooraf gedefinieerd en zijn voor alle actoren zichtbaar en gelijk. Een structuur moet op die manier haar aanvraag tot afwijking motiveren aan de hand van vooraf bepaalde criteria, zoals bijvoorbeeld een aantoonbare functionele samenhang, een gewortelde samenwerkingshistoriek of een uitgesproken schaalgebondenheid van het beleidsdomein. Vervolgens kan de minister op basis van deze criteria deze afwijking onderzoeken en beoordelen. Dit verandert ook de aard van het Regiodecreet omdat het verschuift van een instrument dat rigide grenzen afbakt naar een

instrument dat territoriale consistentie waarborgt en tegelijkertijd het noodzakelijke maatwerk toelaat. De afwijking wordt zo een strategisch en gestuurd onderdeel van de regiovorming in plaats van een toegeving die geldende regels steeds opnieuw onder druk zetten. Bovendien harmoniseert het de verschillende afwijkingsregels die zich nog in sectorale regelgeving bevinden.

Argumentatie

De noodzaak van coherentie en flexibiliteit die we met deze aanbeveling voor ogen hebben komt voort uit, op het eerste zicht, contradictorische bevindingen uit de empirische analyse. Enerzijds beantwoordt de regiokaart aan een reële en breed gedragen nood aan coherente samenwerking, en bevestigen de empirische hoofdstukken dat een stabiel kader met vaste partners de voedingsbodem vormt waarin vertrouwen en legitimiteit kunnen groeien. De documentenanalyse toont immers aan dat de meer dan tweeduizend bovenlokale samenwerkingsverbanden uit de vorige regeerperiode door vrijwel alle fracties in het Vlaams Parlement wordt onderschreven, en de juridische analyse legt een landschap van een vijftigtal juridische types bloot. Zonder een overkoepelend afstemmingsniveau blijft die bestuurlijke verrommeling bestaan. Bovendien zien we in de onderzochte wetenschappelijke rapporten dat meer congruentie tot meer efficiëntie en minder complexe coördinatie leidt. Investeren in vaste subregio's maakt immers samenwerking op het niveau van de regio gemakkelijker, omdat besturen zich kunnen wenden tot partners waarmee ze een historische samenwerking hebben. De focusgroepen tonen overigens aan dat het vertrouwen volgens de respondenten groeit doordat dezelfde mensen elkaar geregeld terugzien, dat er efficiëntiewinsten te halen zijn door het samenwerken met steeds dezelfde partners, er een grotere kans is voor kleinere besturen om een regionale partner te vinden, dat het bundelen van slagkracht waar die vandaag ontbreekt gemakkelijker is bij een afgestemde schaal, en dat de band die samenwerking in het ene domein schept tot samenwerking in het andere kan leiden. Een stabiel en voorspelbaar afstemmingskader vormt met andere woorden een voorwaarde voor de vertrouwensopbouw waarop bovenlokale samenwerking uiteindelijk drijft. Dat zelfs opgelegde kaders kunnen aanslaan wanneer ze op dit weefsel voortbouwen, blijkt uit de focusgroepen rond eerstelijnszorg, waar de eerstelijnszones net vlot van de grond kwamen in regio's met een bestaande samenwerkingstraditie, precies omdat het om gekende partners ging. De survey bevestigt dit patroon op het niveau van de uitkomsten, aangezien de structuren die op gegroeide relaties en een gedeelde historiek steunen (de bottom-up en hybride structuren) op vrijwel elke dimensie van legitimiteit en doelmatigheid hoger scoren dan de top-down opgelegde structuren.

De regiokaart legt bovendien in belangrijke mate samenwerkingsecosystemen vast die al bestonden. De geografische screening toont bijvoorbeeld dat de bestuurlijke regio's (uiteraard met uitzonderingen) op het middelste niveau spontaan (i.e. zonder opgelegde afbakeningscriteria) uit de afbakeningen komen. Hetzelfde beeld verschijnt in de beschrijvende analyse, waar bijvoorbeeld de samenwerkingsverbanden in West-Vlaanderen grotendeels met de referentieregio's samenvallen en de Kempen één coherente cluster vormen die met de regiogrenzen overeenstemt. Kijken we enkel naar de door Vlaanderen gestimuleerde structuren, dan werkt het merendeel van de gemeenten in zes van de vijftien referentieregio's (de Westhoek, Midwest, Zuid-West-Vlaanderen, de Kempen, Halle-Vilvoorde en Oost-Brabant) relatief vaker binnen de eigen regio. De analyse van de dagelijkse verplaatsingsstromen toont bovendien aan dat elke mogelijke regioafbakening onvermijdelijk poreuze grenzen heeft. De juridische analyse toont overigens dat de kaart intussen ook effectief als afstemmingsinstrument functioneert,

aangezien de eerstelijnszones decretaal op de grenzen van de referentieregio's moeten worden afgestemd, de intergemeentelijke onroerendergoeddiensten zich vanaf 2027 qua samenstelling en schaal moeten conformeren, het Bovenlokaal Cultuurdecreet in 2024 aan het Regiodecreet werd aangepast en het regeerakkoord de verdere afstemming van de zorgstructuren op de referentieregio's vooropstelt. De vergelijking met Nederland leert daarnaast dat een dergelijk overkoepelend afstemmingsniveau geen evidentie is. De Nederlandse veiligheidsregio's (25), GGD-regio's (25), omgevingsdiensten (26) en arbeidsmarkt- en RES-regio's (elk ongeveer 30) behouden er elk hun eigen contour, wat tot een lappendeken met lage territoriale congruentie leidt, terwijl de Nederlandse rapporten zelf suggereren dat een hogere congruentie efficiëntiewinsten oplevert.

Anderzijds laten onze resultaten ook zien dat de regiokaart niet overal past, en een te rigide toepassing ervan net het vertrouwen kan schaden dat ze wil laten groeien. De geografische screening toont bijvoorbeeld dat de porositeit van de regiogrenzen in bepaalde overgangsgebieden binnen de regio's oploopt tot een beduidende fractie van de geselecteerde tussenstructuren, daar waar de provinciegrenzen nauwelijks porositeit vertonen. De inductieve analyse voegt daaraan toe dat er geen enkele "juiste" regio-indeling bestaat, maar wel getrapte clusters op verschillende schaalniveaus, zodat gemeenten als Overijse, Hoeilaart en Heist-op-den-Berg, en de cluster rond Dendermonde (Wetteren, Laarne en Wichelen), zich niet eenduidig in één afbakening laten plaatsen. De juridische analyse toont aan dat de sectorale regelgeving sterk uiteenlopende schaaldrempels oplegt, van 60.000 inwoners voor een eerstelijnszone, over 85.000 voor een bovenlokale cultuurwerking en 100.000 voor een intergemeentelijke onroerendergoeddienst, tot 300.000 voor een regionale zorgzone en een ziekenhuisnetwerk op quasi-provinciale schaal. Die verschillen zijn op zich niet problematisch want sommige opgaven moeten nu eenmaal op een grotere schaal worden georganiseerd dan andere. Het knelpunt ligt erin dat de hogere overheden die schalen via afzonderlijke sectordecreten vastleggen zonder ze consequent op de referentieregio's te enten. Waar sommige structuren intussen wel afgestemd zijn, zoals de eerstelijnszones, staan andere volledig los van die logica, zoals de federaal geregelde ziekenhuisnetwerken. Illustratief is de afstemmingsverplichting voor de woonsector, die niet uit het Regiodecreet voortvloeit, maar uit het subsidiekader voor Wonen.

De focusgroepen verdiepen deze afstemmingsproblemen nog verder. Bij opgelegde structuren worden besturen soms samengebracht zonder vertrouwensbasis, zoals bij de eerstelijnszone die aangeeft vanuit het subsidiekader te moeten aansluiten bij besturen waarmee ze eigenlijk niet wil samenwerken. Anderzijds worden gewaardeerde samenwerkingen bemoeilijkt zoals we zien in citaten van respondenten die aangeven dat goede samenwerkingen tussen bepaalde gemeenten uit verschillende regio's enkel nog kunnen via uitzonderingsprocedures. Omdat die afwijkingen ad hoc worden toegekend of geweigerd, heerst er bovendien heel wat onzekerheid bij de lokale besturen. In verschillende sectoren blijken overigens juridische afwijkingsmogelijkheden te bestaan op het vlak van geografische inbedding. Zo voorziet het Regiodecreet in afwijkingsmogelijkheden, maar is er ook ten aanzien van de woonmaatschappijen voorzien dat de Vlaamse Regering uitzonderingen kan toestaan op het geografisch aaneensluiten van de gemeenten toestaan. Het systeem waarbij de Vlaamse Regering op zeer regelmatige wijze individuele uitzonderingen moet beoordelen, kan worden geobjectiveerd door in de regelgeving te verankeren welke (objectieve) afwijkingscriteria minstens onderworpen zijn aan politieke beoordeling. Die afwijkingscriteria kunnen bv. betrekking hebben op aantoonbare historische

samenwerking, aantoonbare schaalvoordelen, bewezen beleidsresultaten, geografische samenhang, etc. Het opnemen van te beoordelen afwijkingscriteria in regelgeving verhoogt de rechtszekerheid ten opzichte van de betrokken (boven)lokale besturen en verhoogt dus meteen ook de kwaliteit van de regelgeving.. De praktijk van uitzonderingen toont bovendien dat een afwijking gebaseerd op gegronde criteria werkbaar is. De Vlaamse Regering motiveerde de recente afwijking voor de projectvereniging Kempens Karakter immers zelf met de historisch sterk uitgebouwde samenwerking, de duidelijke schaalvoordelen en het ontbreken van een gelijkwaardig regioconform alternatief, en hanteert daarmee de facto al de criteria die we voorstellen. Deze keerzijde pleit dan ook niet tegen de regiokaart, maar voor een toepassing die de kaart als afstemmingskader behoudt en de afwijking beleidsmatig aanstuurt via decretaal bepaalde criteria. Een dergelijke aanbeveling past immers ook bij het advies uit eerder onderzoek om de regio's eerder als onderhandelingsplatform te zien dan als een strikte afbakening (Coghe & Derudder, 2021; Schraepen et al., 2022; Schraepen et al., 2026).

Mogelijke tegenwerpingen

Twee potentiële tegenwerpingen op onze aanbevelingen verdienen nog een bijkomend antwoord. Een eerste betreft het formeel ingebedde afwijkingsmechanisme op basis van vooraf bepaalde criteria. Deze zou de uitzondering kunnen juridiseren en de discussie verschuiven naar de invulling van die criteria, zodat de onvoorspelbaarheid niet verdwijnt maar zich eerder verplaatst. De verplaatsing kan inderdaad een gevolg zijn van onze aanbeveling, maar dat is net de bedoeling. Een beoordeling aan vooraf bekende en over de sectoren heen gelijke criteria is toetsbaar en consistent en komt de rechtszekerheid ten goede, terwijl de huidige discretionaire toekenning per geval ondoorzichtig en onvoorspelbaar blijft. Een tweede bezwaar luidt dat het model twee afstemmingsniveaus vastlegt voor de tussenliggende structuren, net op het ogenblik dat hun schaal functioneel en beweeglijk zou moeten zijn. In onze aanbeveling fungeren de provincie en de referentieregio echter als referentie- en afstemmingsniveau en niet als opgavehouder. De 'matroesjkalogica' met haar afwijkingsregime komt ook de functionele beweeglijkheid binnen dat model ten goede. Het anker biedt zo de stabiliteit die het interbestuurlijke overleg nodig heeft, zonder de afzonderlijke opgaven in één maat te dwingen.

Aanbeveling 2: Inhoudelijke, financiële en juridische ontkokering

Aanbeveling

We adviseren om de verkokering van de Vlaamse kaders langs drie lijnen tegelijk aan te pakken, namelijk inhoudelijk, financieel en juridisch. Wat betreft de **inhoudelijke ontkokering** adviseren we om bij transversaal Vlaams beleid dat een impact heeft op de tussenliggende structuren de regelgeving en prioriteiten op elkaar af te stemmen via een geïntegreerde beleidsvoering. Wat betreft de **financiële ontkokering** bevelen we aan om werk te maken van een geharmoniseerd subsidiekader zodat hetzelfde kader gebruikt wordt over verschillende beleidsdomeinen heen. Wat betreft de **juridische ontkokering** adviseren we om de huidige juridische structuren te screenen en na te denken over een algemeen referentiekader voor de juridische vormgeving van de tussenliggende structuren.

Argumentatie

De **inhoudelijke ontkokering** vertrekt van de vaststelling dat veel opgaven die op het tussenniveau samenkomen, verspreid zitten over verschillende Vlaamse beleidsdomeinen. Waar die domeinen transversaal samenhangen, zou het Vlaamse beleid dat de tussenliggende structuren raakt als **geïntegreerd beleid** moeten worden gevoerd, met de betrokken ministers en administraties die hun regelgeving en prioriteiten op elkaar afstemmen in plaats van elk afzonderlijk te beslissen. Geïntegreerd beleid wordt zo de regel waar een transversale noodzaak bestaat, terwijl een zuiver sectorale aanpak verantwoord blijft waar die samenhang ontbreekt en een gedwongen integratie geen meerwaarde zou opleveren. De empirische hoofdstukken in dit onderzoek wijzen herhaaldelijk op die noodzaak. De documentenanalyse laat zien dat de regiovorming werd voorgesteld als een kans om de samenwerking strategisch over de sectoren heen te organiseren, met dwarsverbanden tussen domeinen die inhoudelijk samenhangen, zoals mobiliteit en ruimtelijke ontwikkeling. In de focusgroepen zien we een uitdrukkelijk pleidooi om transversale verbanden te ondersteunen met beleid dat cross-sectoraal wordt uitgedacht en een herhaalde vraag naar een betere afstemming tussen verwante domeinen zoals zorg en welzijn. De juridische analyse, ten slotte, toont dat de Vlaamse Regering de decretale schotten tussen het onroerend en het roerend/cultureel erfgoed zelf als een belemmering voor geïntegreerd beleid erkent, een overlap die tot op het niveau van de regelgeving kan worden weggewerkt.

De **financiële ontkokering** vertrekt, net als de inhoudelijke, van de vaststelling uit de analyse dat elke sector zijn eigen subsidieloga hanteert en dat die logica's onderling nauwelijks zijn afgestemd. De sectorale kaders verschillen vooreerst in hun procedure en ritme. De subsidieaanvraag verloopt bij elke administratie anders en op een ander moment, waardoor de facto zesjarige subsidiecycli naast elkaar bestaan die noch op elkaar, noch op de lokale beleids- en beheerscyclus zijn geënt. De kaders verschillen daarnaast in hun cofinancieringslogica, gaande van een verplichte een-op-eenbijdrage van de deelnemende gemeenten bij de intergemeentelijke onroerenderfgoeddiensten, over een werkingssubsidie zonder lokale bijdrage bij de zorgraden, tot een geplafonneerde investeringssubsidie via periodieke oproepen bij de bovenlokale sportinfrastructuur. Ze verschillen ten slotte in de mate waarin ze de regioconformiteit als voorwaarde voorzien (bv. Bovenlokaalcultuurdecreet vs. bovenlokaal jeugdwerk en zorgraden). Aangezien het Regiodecreet zelf geen financieel luik bevat, wordt de koppeling tussen de regioconformiteit en de subsidiëring vandaag sector per sector geregeld, of net niet geregeld. Deze versnippering is enigszins opmerkelijk omdat de Vlaamse overheid voor andere aspecten van de interbestuurlijke verhoudingen wel al horizontale kaders heeft ontwikkeld (bv. harmonisering via VCO, Planlastendecreet). Voor de subsidiestromen naar de tussenliggende structuren bestaat er echter geen horizontaal kader.

Concreet zien we het geharmoniseerd subsidiekader als een horizontaal kaderdecreet naar het model van het Planlastendecreet, dat de gemeenschappelijke spelregels voor alle Vlaamse subsidiestromen naar tussenliggende structuren juridisch vastlegt, het aangepaste Regiodecreet als territoriaal referentiekader gebruikt en waaraan de sectorale regelingen zich conformeren. Het kader omvat volgens ons vier bouwstenen. Ten eerste zet deze aanbeveling in op één gemeenschappelijke procedure, met een uniforme aanvraag- en beoordelingswijze via één digitaal loket (bv. een uitbouw van het bestaande Loket voor Lokale Besturen) en met een gedeelde, zesjarige subsidiecyclus die op de lokale beleids- en beheerscyclus wordt geënt, zodat de vandaag uiteenlopende indieningsmomenten en planperiodes samenvallen en meerjarige financiering (cf. aanbeveling 6) de norm wordt. Ten tweede zet de aanbeveling in op één

verantwoordingsmechanisme volgens het principe van “single information, single audit”, waarbij de tussenstructuur alle Vlaamse subsidies jaarlijks verantwoordt via één bijlage bij haar jaarrekening, met per subsidielijns vooraf bepaalde indicatoren, in plaats van via afzonderlijke dossiers per subsidie¹⁶³. Ten derde verankert het kader de afstemming op de referentieschaal als generieke subsidievoorwaarde, met het afwijkingsmechanisme uit aanbeveling 1, zodat de regioconformiteit niet langer van sector tot sector verschilt of via afzonderlijke sectorale subsidiekaders moet worden afgedwongen. Ten vierde organiseert het kader de bundeling en de transparantie door enerzijds voor transversale opgaven één gebundelde aanvraag mogelijk te maken die door de betrokken administraties gezamenlijk wordt beoordeeld, en anderzijds door alle toegekende middelen verplicht te registreren in het Vlaams Subsidieregister. Die registratie komt rechtstreeks tegemoet aan de vaststelling uit de survey dat het zicht op de financiële aspecten met 52 procent het zwakste punt van de werking vormt, en sluit aan bij de centrale databank van de samenwerkingsverbanden.

Deze aanbeveling sluit bovendien nauw aan bij het lopende Vlaamse beleid. Het regeerakkoord 2024-2029 kondigt de herwaardering van de principes van het Planlastendecreet aan en engageert zich om individuele sectorale subsidiestromen in dat hernieuwde kader te integreren, terwijl de beleidsnota Binnenlands Bestuur 2024-2029 een geactualiseerd kader voor de specifieke financiering vooropstelt, met een afstemming op de beleidscycli en duidelijke keuzes over de procedures van aanvraag en rapportering, en het Loket voor Lokale Besturen wil uitbouwen tot de unieke toegangspoort tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid (Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1). Ons voorstel verbreedt dat engagement van de lokale besturen naar de tussenliggende structuren, waarvoor het Planlastendecreet vandaag niet geldt.

De juridische ontkokering, ten slotte, richt zich op de gedaante van de tussenliggende structuren zelf. De juridische analyse onderzocht dertien structuren in vijf sectoren en bracht een opvallende verscheidenheid aan rechtsvormen in beeld, gaande van de verschillende intergemeentelijke samenwerkingsvormen uit het Decreet Lokaal Bestuur, over de vijf types van OCMW-verenigingen en de hybride/privaatrechtelijke vormgegeven verenigingen van de zorgraden en de regionale zorgplatformen, tot de publiekrechtelijke sui-generisvorm van de ziekenhuisnetwerken, de in de gemeente ingebedde erfgoedwerkingen en de vennootschapsvorm van de woonmaatschappijen. Veel van die vormen hebben bovendien een hybride karakter, waarbij een ogenschijnlijk privaatrechtelijke vorm in werkelijkheid een rechtspersoon betreft die tegelijkertijd in het decreet juridische grondslag vindt en door het decreet wordt vormgegeven. Het valt vooreerst aan te bevelen verder te onderzoeken in welke mate verschillen in rechtsvorm (publiek vs. privaat) leiden tot verschillen in democratische controle, transparantie en lokale beleidssturing, maar ook in een niet-toepassing van bestuursrechtelijke waarborgen (bv. openbaarheid van bestuur en de regeling daaromtrent in onder meer het Vlaams Bestuursdecreet, cf. ‘instellingen met publieke taak’ in art. I.3, 6° Bestuursdecreet). De juridische complexiteit betekent bovendien dat de onderzochte tussenliggende structuren onderworpen zijn aan zeer variërende regels omtrent rechtsvorm, schaal, deelnemers, toezicht, erkenning en subsidiëring. Die verscheidenheid bemoeilijkt het overzicht, de onderlinge vergelijkbaarheid en de democratische controle. De juridische complexiteit roept ook vragen op op het vlak van de beginselen van behoorlijke regelgeving (bv.

¹⁶³ Nederland hanteert dit principe sinds 2006 voor de specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen (art. 17a Financiële-verhoudingswet).

qua samenhang met andere regelgeving, qua eenvoudigheid, duidelijkheid en toegankelijkheid, qua blijvende relevantie en actueel houden) en de transparantie en begrijpelijkheid voor (gemeentelijke) mandatarissen en burgers. De analyse wijst overigens op toerismeregulering die nog verwijst naar verouderde rechtsvormen en onvoldoende is afgestemd op het huidige DLB en het federale Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen. Het is aan te bevelen om een systematische juridische actualiseringsoperatie uit te voeren voor sectorale regelgeving over tussenliggende structuren, bv. specifiek m.b.t. toerisme, en zeker als er in het Vlaams decretaal kader wordt verwezen naar (verouderde) federale begrippen en rechtsvormen.

We bevelen daarom aan om enerzijds een **systematische juridische actualiseringsoperatie** uit te voeren voor sectorale regelgeving over tussenliggende structuren (bv. specifiek m.b.t. toerisme, en zeker als er in het Vlaams decretaal kader wordt verwezen naar (verouderde) federale begrippen en rechtsvormen). Anderzijds adviseren we te reflecteren over de ontwikkeling van een **generiek Vlaams referentiekader** voor alle tussenliggende structuren waarbij minstens een aantal terugkerende elementen systematisch worden geregeld, zonder de inhoudelijke eigenheid van de structuren op te geven. Daarbij kan tegelijkertijd worden overwogen om een minimale set van bv. governance- en verantwoordingsvereisten op te stellen die ongeacht de gekozen rechtsvorm gelden en die de lokale besturen in alle sectoren moet ontzorgen. Elementen die kunnen worden opgenomen in dit kader zijn, bv. rechtsvormen, toegelaten deelnemers, territoriale schaalvereisten en de relatie tot de referentieregio's, toezichts- en terugkoppelingsregimes, en subsidiëringslogica. Een generiek Vlaams referentiekader kan op zijn minst voorkomen dat bepaalde zaken die nu ontbreken bij bepaalde sectoren (bv. gebrek aan terugkoppelingsvereisten bij de woonmaatschappijen) en aanwezig zijn bij andere sectoren, en die bovendien vaak te wijten zijn aan het teruggrijpen naar een privaatrechtelijke rechtsvorm, decretaal verankerd worden. Het uitwerken van een dergelijk generiek kader leent zich er bovendien toe om verschillen tussen sectoren te (her)overwegen en, waar nodig, ook expliciet te verantwoorden. Daarbij kan een toenadering worden gezocht tussen, enerzijds, tussenliggende structuren die functioneren binnen het DLB en ten aanzien waarvan, over het algemeen, expliciete bepalingen aanwezig zijn over vertegenwoordiging, rapportering, toezicht, info-uitwisseling met deelnemende gemeenten en, anderzijds, tussenliggende structuren in andere sectoren waar er in mindere mate lijkt te zijn van vergelijkbare waarborgen. Een verregaander scenario is om de rechtsvormen van de tussenliggende structuren fundamenteel te hertekenen en om - geïnspireerd op de bestaande beperking tot vennootschaps-, verenigings- en stichtingsvormen in het federale privaatrecht (numerus clausus), toe te werken naar een gelijkaardig gesloten stelsel of 'numerus clausus' voor de tussenliggende structuren. Concreet zou een gesloten stelsel betekenen dat lokale besturen die rechtspersonen willen oprichten en willen samenwerken, ongeacht de sector, enkel gebruik kunnen maken van een vast aantal uitgewerkte rechtsvormen, bv. de rechtsvormen zoals voorzien voor intergemeentelijke samenwerking in het DLB.

Mogelijke tegenwerpingen

Twee mogelijke tegenwerpingen bij deze aanbeveling verdienen een antwoord. Een eerste luidt dat een horizontaal kaderdecreet en een oefening rond de rechtsvormen een zware hervormingsoperatie vormen die bijkomende planlast en bestuurlijke onrust met zich meebrengt, net wanneer de sector om rust vraagt. De bedoeling van het kader is echter dat de uiteenlopende procedurele eisen vervangen worden door één gemeenschappelijke procedure en dat de

aanvragen gebundeld worden, zodat de planlast per aanvraag daalt. De rechtsvormoefening sluit bovendien aan bij de inventarisatie die de Vlaamse overheid al heeft aangekondigd voor de eigen structuren, en zit dus in het verlengde van die oefening in plaats van dat het een nieuwe operatie is. Bestuurlijke rust ontstaat via onze aanbeveling net door de versnippering te verminderen en door ze niet te laten bevroren.

Een tweede bezwaar kan zijn dat de inhoudelijke ontkokering de autonomie van de sectorale ministers en administraties aantast en de reële verschillen tussen de beleidsdomeinen miskent. We nemen dat bezwaar ernstig, maar de ontkokering beoogt vooreerst horizontale coördinatie en geen centralisatie van bevoegdheden. Ze laat bovendien de sectorale eigenheid intact waar de verschillen reëel zijn en een gezamenlijke aanpak geen meerwaarde oplevert. De Vlaamse ontkokering is al langer een uitgangspunt van opeenvolgende regeerakkoorden, en het Regiodecreet is ook zelf een poging om de sectorale kaders op een gedeelde logica te enten. Het voorstel zet die lijn voort in plaats van ze te doorbreken en tracht concrete handvatten aan te reiken om de sturingsrelatie met de tussenliggende structuren verder te optimaliseren.

Aanbeveling 3: Democratische verankering op het niveau van de raad

Aanbeveling

We adviseren om de democratische verankering van de tussenliggende structuren te verschuiven van de individuele gedelegeerde naar de gemeente- en provincieraad zelf, en om de arena waar de beslissingen werkelijk vallen beter zichtbaar te maken. Het uitgangspunt daarbij is dat het behoud van de democratische legitimiteit niet de verantwoordelijkheid van de afgevaardigde alleen is, maar van het hele bestuur. Die verantwoordelijkheid is bovendien tweezijdig. Op de tussenliggende structuur, en in het bijzonder op haar raad van bestuur en management, zou een actieve informatieplicht tegenover de deelnemende besturen moeten rusten (breder dan art. 441 DLB, en algemeen doorgevoerd voor alle structuren), zodat de terugkoppeling niet langer uitsluitend van de afgevaardigde afhangt. Er zou daarbij een minimum aan democratische terugkoppeling voor elk type van tussenliggende structuur moeten zijn, los van haar juridische vorm. Deze terugkoppeling zou bovendien in behapbare en begrijpbare informatie aan de raadsleden gepresenteerd moeten worden. Hierin kan Vlaanderen een rol spelen door goede voorbeelden te delen die als inspiratie kunnen dienen voor de lokale besturen. Tegelijk draagt ook het lokaal bestuur de verantwoordelijkheid om die informatie tot bij de verkozenen te brengen en te laten doorwerken, een taak die niet alleen op de afgevaardigde rust, maar evengoed op het college van burgemeester en schepenen/deputatie en op de algemeen directeur, eventueel met de steun van een medewerker uit de administratie.

Enkele bijkomende maatregelen kunnen volgens ons een concrete meerwaarde zijn voor de democratische legitimiteit. Het Nederlandse voorbeeld toont, ten eerste, aan dat een zienswijzeprocedure de gemeenteraad toelaat om bij de oprichting van een verband en bij belangrijke beslissingen vooraf een standpunt in te nemen. Ten tweede kan een gemeenschappelijke adviescommissie van raadsleden uit de deelnemende gemeenten de gemeenteraden een gezamenlijk aanspreekpunt geven over de gemeentegrenzen heen. Ten derde kan een jaarlijkse rapportage samen met een gerichte ondersteuning van de mandatarissen (bv. ondersteund door het management van de structuur), de gemeente-/provincieraad in staat stellen zijn rol met kennis van zaken op te nemen.

De opgenomen maatregelen in de aanbeveling verschillen naargelang de positie van de opgave op het spectrum. Voor de tussenliggende structuren die een blijvende werking hebben, zijn al de genoemde maatregelen, met het register, de zienswijze, de adviescommissie, de rapportage en de ondersteuning, aangewezen. Voor de tijdelijke beleidsconvenanten, die we in de volgende secties uitwerken, verloopt de verankering eerder via de transparantie en zichtbaarheid van de onderhandeling zelf, omdat een convenant per definitie aan een afgebakende opgave en looptijd is gebonden. In beide gevallen blijft het uitgangspunt hetzelfde, namelijk dat de gemeente-/provincieraad de beslissingsarena kan zien en er impact op heeft.

Argumentatie

Theoretisch sluit deze aanbeveling aan bij het belang van “democratische verankering”, dat de democratische kwaliteit van een netwerk afmeet aan de mate waarin het verankerd is in de verkozen organen, in de deelnemende actoren, in de bredere gemeenschap en in een set gedeelde spelregels (Sørensen & Torfing, 2005, 2009). Een veeleisende lezing van dat perspectief stelt dat de verkozen mandataris optreedt als een “democratische bemiddelaar” die de kwaliteit van het proces bewaakt. Die verzoening staat of valt echter met de rol die hij werkelijk speelt. Net daarom verschuiven we het accent naar de gemeenteraad als instituut en naar de zichtbaarheid van de arena, en niet naar de goede wil van de individuele afgevaardigde.

Ook in onze eigen studie zien we de noodzaak van de aanbeveling. De survey legt immers de democratische kwaliteit bloot dat mogelijks vermindert wanneer besturen verantwoordelijkheden delegeren naar tussenliggende structuren. Het overleg over de tussenliggende structuren vindt, bijvoorbeeld, meer plaats in het college (4,24 op 7) dan in de raad (3,02 op 7), raadsleden beschouwen zich doorgaans niet als experts in het betrokken domein in vergelijking met ambtenaren (3,40 tegenover 4,41 op 7), en gedelegeerden zeggen veel frequenter aan informatiedoorstroming te doen dan hoe de raadsleden dit ervaren (86 procent tegenover 49 procent). Ook het zicht op de financiële aspecten van de werking scoort met 52 procent het laagst van alle kenmerken, en de top-down structuren hebben algemeen lagere input- proces, en outputlegitimiteit. Samen wijzen die cijfers in dezelfde richting, met name dat de verankering van tussenliggende structuren veelal verloopt via de uitvoerende mandatarissen en de gedelegeerden, terwijl de gemeenteraad, het orgaan dat de delegatie verleent, grotendeels buiten beeld blijft.

De focusgroepen verklaren bovendien waarom die verankering hapert. De wettelijke beperking tot vijftien bestuurders werkt goed zolang een structuur niet meer dan vijftien gemeenten telt, maar zodra dat aantal wordt overschreden, blijkt een deel van de besturen niet vertegenwoordigd en ervaren ze weinig greep op de structuur. Dit wordt zelfs soms opgevangen door elk lokaal bestuur een niet-stemgerechtigde deskundige te laten afvaardigen, die op alle vergaderingen wordt uitgenodigd en inzage krijgt in de stukken. De terugkoppeling zelf rust op de afgevaardigde, die een dubbele loyaliteit draagt tegenover de structuur en het eigen bestuur, en ze verloopt sterk persoonsafhankelijk. Verschillende respondenten geven aan dat de terugkoppeling beter werkt wanneer een burgemeester of schepen de afgevaardigde is, omdat die een directe lijn met de administratie heeft, en dat ze hapert wanneer de terugkoppeling volledig bij één raadslid blijft liggen. Sommige structuren nemen daarom zelf het initiatief en koppelen rechtstreeks terug via jaarverslagen of een bezoek van de directeur aan de raad. De documentenanalyse toont bovendien dat het goedkeuringstoezicht op de samenwerkingsverbanden is afgebouwd tot een

niet-bindend voorafgaand advies, wat de vraag naar een compenserende vorm van controle doet rijzen, en de conceptnota over de controle op de intergemeentelijke samenwerking bepleitte in dat licht een openbaar register, een schriftelijk vraagrecht en een ruimere vertegenwoordiging.

Mogelijke tegenwerpingen

Twee mogelijke tegenwerpingen tegen de aanbeveling verdienen volgens ons een antwoord. Een eerste luidt dat bijkomende zienswijze- en rapportageverplichtingen de besluitvorming kunnen vertragen. Dat is een vrees die in Nederland ook door de Raad van State werd geuit bij de hervorming van de regelgeving rond de gemeenschappelijke regelingen. De zienswijze is evenwel adviserend en situeert zich voorgaand aan de beslissing. Het maakt het proces zichtbaarder en verschuift het overleg naar een vroeger moment in plaats van de beslissing zelf te blokkeren. Bovendien weegt de beperkte tijdswinst die met snelheid alleen wordt geboekt, niet op tegen het legitimiteitsverlies dat een onzichtbare besluitvormingsarena oplevert. Een belangrijke voorwaarde om het instrument te doen slagen is dat de raden gezamenlijk tot een standpunt komen. Dat is net wat de gemeenschappelijke adviescommissie faciliteert. De grotere verantwoordelijkheid en daadkracht van de gemeenteraad als instituut ligt bovendien in het verlengde van het beleid van de Minister van Binnenlands Bestuur om de gemeenteraad te versterken (OD 1.3, beleidsnota Binnenlands bestuur en stedenbeleid 2024-2029).

Een tweede mogelijke bezwaar luidt dat de raadsleden zelf weinig expertise en belangstelling hebben waardoor bijkomende instrumenten dode letter dreigen te blijven. De Nederlandse ervaring bevestigt die paradox, want raadsleden hebben er onvoldoende zicht op de verbanden maar maken tegelijk weinig gebruik van de bestaande controle-instrumenten. Ook het eigen onderzoek in de survey stelt vast dat lage betrokkenheid samenhangt met weinig opvolging en kennis over de tussenliggende structuren. Deze vaststellingen onderbouwen net onze keuze om de verankering bij de raad in haar geheel te leggen in plaats van bij individuen. Het sterkt net onze aanbeveling om ook de basis te versterken met bruikbare in plaats van te gedetailleerde of te algemene informatie, en het onderstreept het belang van ondersteuning van de mandatarissen door het gemeentepersoneel (bv. algemeen directeur of medewerkers). Het is immers de gemeente (of provincie) in haar geheel (niet enkel de afgevaardigde) die verantwoordelijk is voor de democratische legitimiteit van de tussenliggende structuren.

Aanbeveling 4: De samenwerkingsrol van de provincie

Aanbeveling

We bevelen aan om de provincie een dynamische samenwerkingsrol te geven ten aanzien van de tussenliggende structuren. Die rol berust op drie concrete bijdragen. Ten eerste steunt de rol op het principe van cofinanciering, waarbij de provincie de samenwerking mee bekostigt en zo de financiële weerbaarheid van de structuren versterkt. Ten tweede biedt de provincie expertise en ondersteuning, waarbij ze kennis ter beschikking stelt die het lokale niveau zelf niet in huis heeft en waarmee ze met name kleinere structuren helpt hun deskundigheid op te bouwen. Ten derde zijn er de welomschreven gebiedsgerichte taken van de provincie binnen de Vlaamse kaders, waar haar ruimtelijke verankering en gebiedskennis een meerwaarde leveren. De rol van de provincie is in deze aanbeveling gericht op samenwerking in de zin dat ze samen met de gemeentebesturen bovenlokale taken opneemt, en haar rol kan variëren van regio tot regio en van taak tot taak. Hierbij kan ze zelf initiatieven nemen en daarin een trekkersrol spelen indien ze niet ingaat tegen de

bovenlokale initiatieven van de gemeentebesturen. We kijken hiervoor vooral naar een samenwerkingsmodel tussen gemeenten en provincie, waarbij de provincie een initiërende en trekkende rol kan spelen in initiatieven waarin ook gemeenten betrokken zijn, maar hiervoor wel draagvlak noodzakelijk is vanuit de betrokken gemeenten.

We willen hierbij bovendien benadrukken dat de evaluatiestudie zich gefocust heeft op de evaluatie van het landschap van tussenliggende structuren en niet op de evaluatie van de provincies als bestuursstructuur. De rol van de provincie wordt in deze studie enkel bekeken vanuit haar nauwe samenwerking met de tussenliggende structuren. De verzamelde data beperken ons daardoor ook in de soort en diepte van aanbevelingen die we hier kunnen geven.

Argumentatie

De ruimtelijke screening toont dat de provincies de meest robuuste ruimtelijke ankerpunten van het bovenlokale landschap blijven. Tegelijk laat de survey zien dat de provincie als sturende actor nauwelijks in beeld komt, want ze wordt door amper 6 procent van de respondenten als de voornaamste actor aangewezen die de strategische koers van de structuren bepaalt. Daarentegen ervaart bijna driekwart van de respondenten (72 procent) die steun van de provincie als toereikend. De provincie wordt dus weinig als stuurder gezien, maar wel gewaardeerd als een relevante ondersteunende kracht.

De focusgroepen geven meer diepte aan die ondersteunende rol. In het beleidsdomein toerisme cofinanciert de provincie de samenwerking volgens het één-euro-voor-één-euro-principe, en ondersteunt ze de tussenstructuren met expertise die het lokale niveau zelf niet in huis heeft. De ondersteuning verschilt daarbij tussen de provincies. De documentenanalyse plaatst dat naast het Nederlandse beeld. Daar nemen de provincies een rol op die varieert per regio (van louter faciliterend naar eerder trekkend), maar ook gebonden is aan het draagvlak dat er bij de gemeenten is.

Deze bevindingen sluiten aan op eerder onderzoek naar de rol van de provincies in het bovenlokaal omgevingsbeleid, waar werd vastgesteld dat de provincie meerwaarde levert in welomschreven gebiedsgerichte taken en in de ondersteuning van de lokale besturen (Schraepen et al., 2020), maar dat ze anderzijds ook erg afhankelijk is van Vlaamse beslissingen en van bruikbare juridische en financiële instrumenten en een direct sturende rol haar ook afhankelijk maakt van de bereidheid van de gemeenten.

8.5. Inrichting per positie op het spectrum

Nu de randvoorwaarden besproken zijn, werken we uit hoe de governance er per positie op het spectrum concreet uit ziet. We doorlopen achtereenvolgens de drie posities, van de zuiver lokale opgaven, over de gedeelde opgaven in het grijze gebied, tot de zuiver Vlaamse opgaven. Het grijze gebied vormt daarbij de kern van de bespreking omdat de governancekeuze daar het minst vanzelfsprekend is, terwijl we de uiteinden van het spectrum iets korter behandelen omdat de rolverdeling er duidelijker is. Het dynamische karakter van het spectrum, waarbij een opgave in de tijd kan verschuiven en het arrangement mee evolueert, verweven we doorheen die bespreking.

Aanbeveling 5: Lokale opgaven met ruime lokale autonomie

Aanbeveling

Aan het ene kant van het spectrum bevinden zich de zuiver lokale opgaven, zoals de huisvuilophaling. We adviseren dat de Vlaamse overheid zich hier terughoudend opstelt en voortbouwt op de samenwerkingsverbanden die de lokale besturen zelf van onderuit hebben opgezet. De inhoud van deze opgaven wordt lokaal bepaald, en de bijhorende structuren zijn in wezen een verlengstuk van de deelnemende gemeenten. De aangewezen houding vanuit de Vlaamse overheid is om **'hands-off'** te sturen (Sorensen and Torfing, 2009), waarbij Vlaanderen ondersteunt en faciliteert zonder de werking inhoudelijk te willen aansturen. De financiering blijft in dit model in hoofdzaak lokaal, waarbij hooguit een lichte Vlaamse stimulans nodig is onder de gemeenschappelijke spelregels van het algemeen subsidiekader.

Argumentatie

De hands-off rol die we hier voor de Vlaamse overheid voorstellen steunt op de vaststelling uit het onderzoek dat de bottom-up initiatieven algemeen vrij goed scoren. De survey toont aan dat deze structuren hoog scoren op de aspecten van legitimiteit, en vooral met betrekking tot het draagvlak en hun rol als probleemoplossers (5,63 op 7). De focusgroepen wijzen bovendien op het belang van vertrouwen, een gedeelde historiek en de ruimte om organische te groeien. Bottom-up structuren ontzorgen de gemeenten ook doordat ze hun middelen en expertise kunnen bundelen voor een opgave die hun individuele draagkracht overstijgt. Wat van onderuit is gegroeid en aantoonbaar werkt, heeft vooral de ruimte nodig om te blijven werken.

De hands-off houding van de Vlaamse overheid die we hier bepleiten, heeft echter een keerzijde. Door de beperkte betrokkenheid vanuit de Vlaamse overheid bestaat het risico dat de bottom-up arrangementen zich ook meer kunnen onttrekken aan de democratische controle van de Vlaamse overheid, waardoor de legitimiteit vrijwel volledig door het lokale niveau wordt gedragen. De survey toont dat bottom-up structuren daar kwetsbaar blijven, en dat bijvoorbeeld de gelijke weging van grote en kleine besturen en informatiedoorstroming naar de raadsleden voor verbetering vatbaar zijn. Zonder de raadsgerichte controlemechanismen uit de vorige sectie dreigt de lokale autonomie hier dan ook de democratische kwaliteit te verlagen in plaats van te verhogen. De hands-off houding van Vlaanderen veronderstelt met andere woorden dat de democratische verankering op het lokale niveau stevig is verzekerd.

Deze aanbeveling sluit aan bij het beginsel dat de vorm van sturing de aard van de opgave volgt. Bij een opgave waarvan de inhoud lokaal vastligt en die naar behoren wordt vervuld, volstaat de erkenning van bestaande, goed functionerende arrangementen zonder dat een hiërarchische of co-creatieve sturing nodig is (De Rynck et al., 2021). Die lijn sluit ook aan bij de beleidskeuze voor sterke lokale besturen met een ondersteunende Vlaamse overheid. Tegen deze hands-off rol voor Vlaanderen kan worden ingebracht dat ook lokale opgaven baat hebben bij een zekere mate van afstemming, bijvoorbeeld om versnippering tegen te gaan. Dat is juist, maar die afstemming verloopt via de territoriale afstemming, het subsidiekader en het juridische kader uit de vorige sectie en hoeft niet te raken aan de inhoudelijke werking die haar waarde al bewijst.

Aanbeveling 6: Gedeelde opgaven met een vastliggende inhoud (coördinatiearrangement)

Binnen het grijze gebied op het spectrum van opgaven onderscheiden we twee arrangementen, met name een arrangement waar de inhoud van de opgave al vastligt en een waar die inhoud wel

nog moet ontstaan. Bij de eerste groep wordt/werd de inhoudelijke kern door de Vlaamse overheid bepaald maar gebeurt de uitvoering lokaal en op maat. Het gaat om opgaven zoals het lokale onroerendergoedbeleid, het lokale woonbeleid of de bovenlokale cultuurwerking. Hier zal Vlaanderen via erkennings- en subsidievoorwaarden de doelen, de taken en de schaal vastleggen, maar vullen de intergemeentelijke onroerendergoeddiensten de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen en die voor cultuur dat kader lokaal in.

Aanbeveling

In deze gevallen bevelen we het coördinatiearrangementaan, met als passend bestuurlijk verband de subsidierelatie, ondergebracht in het geharmoniseerde subsidiekader. Het principe is dat de Vlaamse overheid de uitvoering mee financiert en de lokale besturen de uitvoering opnemen **met ruimte voor maatwerk en met een reëel eigen aandeel**. Voor dit arrangement bevelen we drie ingrepen aan, die we hieronder elk afzonderlijk toelichten.

Argumentatie

De eerste ingreep bevestigt en veralgemeent het principe van de **cofinanciering** dat niet nieuw is, zoals uit de juridische analyse blijkt. De intergemeentelijke onroerendergoeddiensten kennen bijvoorbeeld een verplichting waarbij de deelnemende gemeenten samen minstens evenveel bijdragen als de Vlaamse subsidie, en in de woonsector is een lokale cofinanciering ook verplicht. Via het subsidiekader kan die logica worden veralgemeend tot een gedeelde regel voor het coördinatiearrangement. We voegen er één voorwaarde aan toe, namelijk dat de bijdrage rekening houdt met de financiële draagkracht van de betrokken gemeenten, zodat de cofinanciering niet alleen kapitaalkrachtige regio's bevoordeelt. We leggen die draagkrachtcorrectie hier enkel als beginsel vast en benadrukken dat de concrete maatstaf nader onderzoek vergt (bijvoorbeeld of die gestoeld moet worden op de fiscale draagkracht of het inwonersaantal). De focusgroepen onderstrepen het belang van de maatstaf en tonen dat de bijdrage soms zwaarder weegt voor het ene bestuur dan voor het andere waardoor de logica van "wie betaalt, bepaalt" kleinere besturen kan benadelen.

De tweede ingreep beschermt de basiswerking tegen de financiële kwetsbaarheid die uit een te grote subsidieafhankelijkheid voortvloeit. Het model daarvoor bestaat al bij de zorgraden, die naast een variabel deel een vaste sokkel van 60.000 euro per zorgraad ontvangen. We bevelen aan om die tweedeling te veralgemenen, met enerzijds een gegarandeerde **basissokkel** die de continuïteit van de werking verzekert en anderzijds een variabel deel dat ruimte laat voor accenten en prioriteiten. De noodzaak hiervoor blijkt uit de documentenanalyse die een te grote afhankelijkheid van subsidies identificeerde als risicofactor voor het voortbestaan van de structuren omdat deze mogelijk kunnen wegvallen. De focusgroepen bevestigen dat sommige structuren volledig van subsidies afhangen en gaven aan dat tegenover overgehevelde taken vaak onvoldoende middelen staan. Een vaste sokkel neemt de grootste kwetsbaarheid van die afhankelijkheid weg. De basissokkel mag er anderzijds niet voor zorgen dat de financiering, werking en resultaten van de tussenliggende structuren niet meer in vraag wordt gesteld.

De derde ingreep betreft de vorm waarin de Vlaamse middelen worden toegekend. Vandaag verloopt een groot deel van de financiering via losse projectsubsidies die per project en vaak voor een korte periode worden aangevraagd en toegekend, zonder garantie dat ze nadien worden verlengd. Die werkwijze maakt de tussenliggende structuren afhankelijk van telkens nieuwe

aanvragen en veroorzaakt planlast, een knelpunt dat de focusgroepen uitdrukkelijk benoemen bij transversale projecten die verschillende afzonderlijke aanvragen vergen. We bevelen aan om voor de erkende tussenliggende structuren die een stuk van de uitvoering op zich nemen over te stappen op **structurele, meerjarige financiering** die voor een langere periode wordt toegekend en de structuur zekerheid biedt over haar werkingsmiddelen. De sectoroverschrijdende bundeling van die middelen verloopt daarbij via het geharmoniseerd subsidiekader, zodat de drie ingrepen samen één coherente financieringslogica vormen.

Deze aanbeveling past bij een opgave met een vastliggende inhoud en een kaderstellende vorm van sturing, waarin de hogere overheid de doelen en de middelen bepaalt en de uitvoering aan het lokale niveau overlaat (Jessop, 2004). Omdat het bovenlokale en stadsregionale beleid in de kern Vlaams beleid is, ligt het zwaartepunt van de financiering bij Vlaanderen waar het om dat beleid gaat. Een reëel lokaal aandeel is dan weer passend waar het de eigen bovenlokale instrumenten van de gemeenten betreft (De Rynck et al., 2021). Het vergelijkende onderzoek wijst cofinanciering bovendien aan als een manier om de weerbaarheid van regionale samenwerking te vergroten, op voorwaarde dat ze de lokale zeggenschap versterkt en niet louter een doorgeschoven factuur is (Schraepen et al., 2022).

Mogelijke tegenwerpingen

Twee mogelijke bezwaren verdienen echter nog een antwoord. Een eerste luidt dat structurele, meerjarige financiering de Vlaamse ruimte om beleidsprioriteiten te herzien beperkt. De basissokkel betreft evenwel enkel de continuïteit van de basiswerking, terwijl het variabele en aan voorwaarden gebonden deel voldoende ruimte laat om met middelen te sturen en accenten te leggen. Op die manier blijft de stuurkracht aan de marge behouden terwijl de onzekerheid aan de basis verdwijnt.

Een tweede bezwaar luidt dat de beperkte fiscale autonomie van de gemeenten een lokaal financieel aandeel weinig betekenisvol maakt, omdat een doorgeschoven bijdrage geen reële weerbaarheid toevoegt. Net daarom verschuift het accent van een loutere medebetaling naar een medezeggenschap, zodat de lokale besturen niet alleen meebetalen maar ook mee beslissen over de besteding van de structurele middelen.

Aanbeveling 7: Gedeelde opgaven waarvan de inhoud nog moet ontstaan (cocreatiearrangement)

Aanbeveling

Voor de tweede groep gedeelde opgaven ligt de inhoud niet op voorhand vast, maar moet ze ontstaan uit de integratie van verschillende beleidsdomeinen en bestuursniveaus binnen een gebied. Voor die opgaven bevelen we het cocreatiearrangement aan, die de vorm aanneemt van een **onderhandelde beleidsconvenant**. Daarmee bedoelen we een tijdelijk en opgabegericht arrangement, opgezet rond een concrete uitkomst en zonder dat er een nieuwe permanente structuur of rechtsvorm voor wordt gecreëerd. Het convenant brengt voor de duur van de opgave de relevante partners samen, gaande van de lokale besturen en de bestaande tussenliggende structuren over de provincie en de Vlaamse overheid tot, waar de opgave dat vergt, de federale overheid, het middenveld en private partners. Het soort opgave dat zich hiervoor leent, is er een

zoals de activering naar werk of een gebiedsgerichte ruimtelijke transitie, waarin geen enkele actor de oplossing alleen in handen heeft en het **beleid pas in de samenwerking vorm krijgt**.

Wat dit arrangement onderscheidt van het coördinatiearrangement, is de aard van de bestuursrelatie. Bij de subsidierelatie ligt het beleidskader bovenstrooms vast en financiert Vlaanderen het lokale maatwerk en de uitvoering, waarbij de lokale besturen dan voldoende vrijheid hebben in hoe ze de uitvoering aanpakken. Bij een beleidsconvenant stapt de Vlaamse overheid als **gelijkwaardige partner** in een onderhandeling met o.a. de lokale besturen en provincies waarin zowel de inhoud als de financiering gezamenlijk worden bepaald. Die onderhandeling verloopt wel binnen de Vlaamse beleidsdoelen opdat ze de Vlaamse beleidsverantwoordelijkheid bewaart terwijl ze ruimte laat voor een gezamenlijke invulling (beleidsconvenanten kunnen niet ingaan tegen het regeerakkoord). Het convenant legt vervolgens de uitkomsten, de looptijd en de verdeling van de inspanningen en de middelen vast, en wordt na realisatie weer ontbonden. Deze tijdelijkheid is belangrijk opdat complexe opgaven zo optimaal mogelijk worden benaderd.

Om te verzekeren dat zo'n onderhandeling niet in een eenzijdige sturing vervalt, dienen er waarborgen te worden ingebouwd die grotendeels aan het Nederlandse model te ontleen zijn. De Regio Deals en City Deals tonen dat een dealmaking-proces met een regie- of dealmakerfunctie, een afwegingskader voor de voorstellen en een cofinanciering volgens het principe dat alle partners een vergelijkbaar aandeel inbrengen, de samenwerking kan dragen zonder dat één partij ze domineert. De Nederlandse afspraken verankeren daarbij uitdrukkelijk de gelijkwaardigheid en de wederkerigheid tussen de bestuurslagen, en voorzien in governance labs waar de betrokkenen kennis en ervaring delen. We bevelen aan om die spelregels in elk convenant op te nemen, met bijzondere aandacht voor de bescherming van de kleinere besturen, die anders dreigen te worden overstemd door de grotere partners. Deze algemene aspecten zouden in een reglementerend kader voor beleidsconvenanten op het Vlaams niveau moeten worden vastgelegd, waarbij voldoende flexibiliteit voor de uitwerking van specifieke convenanten gegarandeerd blijft. De cultureel-erfgoedconvenanten, waaruit verschillende bestaande erfgoedwerkingen zijn gegroeid, de recente debatten is het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid waar beleidsovereenkomsten overwogen worden, alsook de overwegingen om binnen het woonbeleid werk te maken van beleidsconvenanten als alternatief voor projectgebonden subsidies, tonen dat de beleidsovereenkomst ook in de Vlaamse context een werkbare vorm is.

Argumentatie

De keuze voor dit arrangement steunt op het empirische onderzoek. De survey toont dat de hybride structuren, die overheden en partners op een meer gelijkwaardige manier samenbrengen, als de meest evenwichtige naar voren komen. Dit type tussenliggende structuren scoort op vrijwel elke dimensie beter dan de top-down opgelegde structuren. De focusgroepen wijzen in dezelfde richting, met een uitgesproken voorkeur voor een netwerkgerichte toekomst waarin de niveaus in dialoog tot beslissingen komen, op voorwaarde dat duidelijk is wie waarover beslist en dat de samenwerking niet vrijblijvend wordt (wat de convenantvorm dus net interessant maakt). Tegelijk waarschuwen de focusgroepen voor het risico dat zo'n samenwerking verzandt in vrijblijvend overleg, een vrees die wordt ondervangen door afrekenbare uitkomsten, gedeelde financiering en snel zichtbare resultaten. De vervoerregio's illustreren wat er mis kan gaan wanneer die gelijkwaardigheid ontbreekt, en de regionale samenwerking geen significante impact heeft of het

Vlaamse beleidsproces, al zien we ook daar de laatste jaren een positieve evolutie (Schraepen et al., 2024; 2026).

Het cocreatiearrangement steunt bovendien op verschillende samenhangende inzichten uit de literatuur. Literatuur over meerlagige metagovernance leert dat samenwerking over niveaus en sectoren heen meerwaarde en eigenaarschap genereert, maar dat een dominante rol van een sturende overheid die meerwaarde net ondermijnt (Jessop, 2004; Sørensen & Torfing, 2016). Het onderzoek naar co-creatie voegt daaraan toe dat een te faciliterende opstelling het risico op “capture” met zich meebrengt. Dit houdt in dat partners het arrangement naar hun eigen belang buigen en het algemene belang wordt ondermijnd. De waarborgen van gelijkwaardigheid en wederkerigheid zijn dus een noodzakelijke ontwerpvoorwaarde om het cocreatiearrangement te doen slagen (Torfing, 2024). Het tijdelijke karakter van het convenant sluit aan bij het inzicht dat complexe opgaven vaak het best gedijen in tijdelijke, op een uitkomst gerichte samenwerkingsruimten die na realisatie weer worden afgebouwd (Qvist, 2017). Samen onderbouwen die inzichten de ambitie om het tussenniveau te laten uitgroeien tot een echt interbestuurlijk onderhandelingsplatform.

Mogelijke tegenwerpingen

Twee mogelijke bezwaren verdienen bijkomend nog een antwoord. Een eerste luidt dat bijkomende convenanten en overlegtafels de bestuurlijke drukte net vergroten in plaats van ze te verminderen. Dat bezwaar gaat volgens ons echter voorbij aan het tijdelijke en opgavegerichte karakter van de arrangementen, die na realisatie worden ontbonden, die de bestaande structuren verbinden in plaats van er nieuwe aan toe te voegen, en die onderworpen blijven aan de territoriale afstemming uit de eerste randvoorwaarde.

Een tweede mogelijke bezwaar luidt dat de vervoerregio aantoont dat zo'n platform in de praktijk door Vlaanderen wordt gedomineerd en dat de impact op de beleidsformulering beperkt blijft. We erkennen die bezorgdheid en komen eraan tegemoet door het ontwerp vast te leggen. Eenzijdige sturing wordt voorkomen door in het convenant gelijkwaardigheid en wederkerigheid te verankeren. De meerwaarde van het voorstel ligt precies in het expliciet en afdwingbaar maken van die wederkerigheid, daar waar ze, bijvoorbeeld, bij de vervoerregio's vaak te impliciet en vrijblijvend bleef (Schraepen et al., 2026).

Aanbeveling 8: Centrale opgaven met kaderstellende sturing

Aanbeveling

Aan het uiteinde van het spectrum staan de opgaven waarvan de inhoud door de Vlaamse of de federale regelgeving is vastgelegd en waarvan de uitvoering verloopt via structuren die in hoofdzaak dat hogere beleid uitvoeren, zoals de woonmaatschappijen in de sociale huisvesting of de zorgraden. Voor die opgaven is een kaderstellende sturing aangewezen, waarbij de centrale overheid een kader oplegt via vier instrumenten die vandaag al in de sectorale regelgeving voorkomen, nl. 1) de decretale/wettelijke taakomschrijving en de normen waaraan de uitvoering moet voldoen, 2) de financiering die in hoofdzaak centraal is omdat het de uitvoering van eigen beleid betreft, 3) de monitoring van de prestaties met de mogelijkheid tot bijsturing, en 4) de erkenning van de uitvoerende structuren met de mogelijke intrekking ervan. Deze structuren volgen wel de randvoorwaarden zoals de territoriale afbakening zoals eerder besproken.

Of een opgave werkelijk tot deze categorie behoort, kan aan drie vragen worden getoetst, nl. wie bepaalt de inhoud van de opgave, wie draagt in hoofdzaak de financiering, en wiens regelgeving legt de normen en de verwachte uitkomsten vast. Enkel wanneer het antwoord driemaal overwegend “de Vlaamse (of federale) overheid” luidt, is dit het passende arrangement. In alle andere gevallen gaat het om een gedeelde opgave en gelden de aanbevelingen 6 en 7. Die toets gebeurt per opgave en niet per sector of structuur, en wordt best periodiek hernomen, bijvoorbeeld bij elke herziening van het sectorale kader, omdat opgaven op het spectrum kunnen verschuiven.

De democratische verankering volgt in dit arrangement de sturing. Aangezien de inhoudelijke keuzes op het centrale niveau worden gemaakt, dient de primaire verantwoording via de centrale verkozen organen te verlopen, met een duidelijke ministeriële verantwoordelijkheid voor het kader, een periodieke rapportage over de prestaties van de uitvoerende structuren aan het Parlement en transparantie over de prestatiebeoordeling per structuur. De lokale besturen behouden een verankeringsrol voor de aspecten waarop ze werkelijk keuzes maken, waar de raadsgerichte mechanismen uit aanbeveling 3 blijven gelden. De structuur mag echter geen inspraak in het kader van de centrale overheid suggereren die er niet is, want het is net die mismatch tussen de belofte van inspraak en een inhoud die vastligt die de weerstand verklaart die, bijvoorbeeld, in de vervoerregio's voorkwam.

Argumentatie

De woonmaatschappijen illustreren dit soort van arrangementen. De opgave zelf leunt sterk aan bij het uiteinde van het spectrum. De Vlaamse Codex Wonen 2021 omschrijft de woonmaatschappijen als verantwoordelijk voor de behoorlijke uitvoering van het sociale woonbeleid en als de bevoorrechte uitvoerders van de missie van het Vlaamse woonbeleid (art. 4.36 en 4.39/7), de Vlaamse Regering stelt hun werkingsgebieden en modelstatuten vast, keurt elke statutenwijziging goed en beoordeelt hun prestaties aan de hand van een prestatiehandboek, met een verplicht verbeterplan als bijsturingsinstrument (zie de juridische analyse in hoofdstuk 5). De vormgeving van de structuur is echter hybride, aangezien de gemeenten en OCMW's in het werkingsgebied samen altijd meer dan de helft van de stemrechten moeten aanhouden (art. 4.39/2 Vlaamse Codex Wonen 2021). Die combinatie van een Vlaamse opgave met een lokaal vormgegeven structuur verklaart volgens ons het verankeringsdeficit dat de survey bij de top-down structuren vaststelt, met de laagste scores op betrokkenheid en op het inlossen van de verwachtingen. Het lokale aandeelhouderschap suggereert immers een zeggenschap dat zich in de praktijk tot de uitvoeringsmarges beperkt, terwijl de gemeenteraden wel geacht worden de verantwoording te dragen. Het spectrum classificeert bovendien opgaven en geen sectoren. De woonsector bezet twee posities tegelijk, met de woonmaatschappijen aan het Vlaamse uiteinde en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor het lokale woonbeleid in het coördinatiearrangement van het grijze gebied (aanbeveling 6). Eenzelfde sector kan dus verschillende arrangementen naast elkaar vergen, en net daarom moet de toets op het niveau van de opgave gebeuren.

De vergelijking met de verzelfstandigde diensten van de Vlaamse overheid is hier verhelderend. Een structuur die uitsluitend Vlaams beleid uitvoert, met Vlaamse middelen en onder Vlaamse normen, verschilt functioneel weinig van een extern verzelfstandigd agentschap zoals de VDAB, dat het Vlaamse arbeidsmarktbeleid via een gedeconcentreerde, gebiedsdekkende werking

uitvoert. Bij een dergelijk agentschap verloopt de sturing via een ondernemingsplan en de verantwoording via de minister aan het Vlaams Parlement, en komt niemand op het idee om de democratische verankering bij de gemeenteraden te leggen. Diezelfde logica dient als toetssteen voor de tussenliggende structuren aan dit uiteinde van het spectrum. Wanneer de sturingsrelatie de facto die van een uitvoeringsagentschap is, moet ook de verankering die logica volgen en kan ze niet naar de lokale besturen worden doorgeschoven. De vergelijking heeft evenwel grenzen, want de tussenliggende structuren zijn niet per se Vlaamse rechtspersonen en de lokale deelname brengt een reële uitvoeringswaarde in, gaande van gebiedskennis en het ingebracht patrimonium tot de aansluiting met het aanpalende lokale beleid. Die inbreng verantwoordt de keuze voor een tussenstructuur boven een eigen Vlaamse buitendienst, maar ze verandert de aard van de opgave niet en mag dus ook niet als inhoudelijke inspraak worden voorgesteld.

Top-down opgelegde vaste structuren zonder mogelijkheid tot significante lokale inbreng zijn in dit model vooral legitiem voor opgaven die werkelijk aan het Vlaamse/federale uiteinde van het spectrum zitten, omdat de oplegging daar de logische uitdrukking is van de Vlaamse of federale beleidsverantwoordelijkheid, en de centrale overheid hier een hiërarchisch governance-instrument voor moet kunnen gebruiken. Bij gedeelde opgaven passen flexibelere instrumenten (bv. subsidies, convenanten) beter dan opgelegde structuren (zie aanbevelingen 6 en 7).

Samenvattend overzicht

De tabel geeft de vier dimensies waarop het spectrum wordt ingevuld voor de opgaven: de governancevorm, de financiering, de vorm en de duur, en de democratische verankering van de opgaven. De meeste Vlaamse opgave staat bovenaan en de meest lokale onderaan. Twee elementen lopen dwars door de tabel. De provincie kan ten eerste over het hele grijze gebied een faciliterende rol spelen via cofinanciering, expertise en gebiedsgerichte taken. Ten tweede mag het arrangement mee evolueren met veranderingen in de tijd. We variëren tussen een vaste structuur en een beleidsconvenant.

Tabel: Dimensies van het governance spectrum

Positie op het spectrum	Governancevorm	Financiering	Vorm en duur	Democratische verankering
Centrale opgaven (bv. sociale huisvesting, eerstelijnszones)	Kaderstellend: Centrale overheid bepaalt inhoud, normen, uitkomsten en financiering	Hoofdzakelijk centraal	Vlaamse/federale top-down structuren	Primair via de centrale verkozen organen, lokale verankering waar gemeenten mee uitvoeren

Gedeeld opgaven: uitvoering (bv. IOED, woon-IGS, bovenlokale cultuur)	Kaderstellend: Vlaanderen bepaalt doelen en inhoud, maar lokaal maatwerk	Subsidierelatie in het geharmoniseerd subsidiekader: cofinanciering naar draagkracht, vaste sokkel met variabel deel, structureel en meerjarig	Bestaande, hybride structuren	Lokaal, via mede-betaling en medezeggenschap, raadsgerichte mechanismen
Gedeelde opgaven: integratie (bv. activering naar werk, gebiedsgerichte transitie)	Co-creatie, Vlaanderen als gelijkwaardige partner, binnen de Vlaamse beleidsdoelen	Inhoud en financiering onderhandeld, cofinanciering met een vergelijkbaar aandeel per partner	Onderhandelde beleidsconvenant: tijdelijk, opgavegericht, geen nieuwe rechtsvorm, geen nieuwe structuren	Via procedure met gelijkwaardigheid en wederkerigheid, en bescherming van kleinere besturen
Lokale opgaven (bv. huisvuilophaling)	Hands-off: Vlaanderen ondersteunend, geen inhoudelijke aansturing	Hoofdzakelijk lokaal, met hooguit een lichte Vlaamse stimulans onder het algemeen subsidiekader	Bestaande, bottom-up structuren	Volledig op het lokale niveau, raadsgerichte mechanismen zijn hier doorslaggevend

9. Blik op de toekomst

De aanbevelingen hierboven vertrekken van het bestuurlijke landschap zoals we het vandaag aantreffen. We verwachten evenwel dat de bovenlokale samenwerking de komende jaren ook inhoudelijk van karakter zal veranderen, aangezien de maatschappelijke opgaven waarop ze inspeelt dat zelf ook aan het doen zijn. Die verwachting staat volgens ons niet haaks op het pleidooi voor een vastere regiovorming en de 'matroesjkalogica' uit Aanbeveling 1. Integendeel, drie recente ontwikkelingen suggereren dat een stabiel territoriaal raster net de voorwaarde vormt waaronder innovatievere samenwerkingsvormen kunnen ontstaan. We geven hieronder enkele voorbeelden van ontwikkelingen. Die voorbeelden zijn niet sturend of volledig, eerder exemplarisch om een blik op de toekomst te bieden.

Een eerste ontwikkeling betreft de interfederale samenwerking rond integrale veiligheid, die momenteel vaak gebukt gaat onder territoriumstrijd. Voorbeelden zijn de dringende geneeskundige hulpverlening (DGH) en ambulance-vervoer, de bestuurlijke handhaving (Vlaams en federaal kader), de Strategische Veiligheids- en Preventieplannen (SVPP), de Veilig Huizen (financiering zowel federaal als Vlaams), het gebrek aan politiebevoegdheid voor de 36 inspectie, handavings- en toezichtsdiensten in Vlaanderen, enz. In Nederland bundelen vijftientig veiligheidsregio's de brandweer, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing in één wettelijk verankerd verband, bestuurd door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten en voor

ongeveer vijftientig procent door die gemeenten zelf gefinancierd¹⁶⁴. In Vlaanderen ontbreekt een dergelijke samenhang, omdat de politie- en hulpverleningszones op een federale rechtsgrond berusten en de afstemmingsverplichting uit het Regiodecreet er, zoals we in hoofdstuk 3 vaststelden, niet afdwingbaar op van toepassing is. De Kadernota Integrale Veiligheid 2026-2029, die de federale overheid en de deelstaten samen onderschrijven, en de aangekondigde interministeriële conferentie bieden hier een aanknopingspunt. Een Vlaamse variant van de 'veiligheidsregio' hoeft daarbij geen nieuwe laag te zijn, maar kan de bestaande zones geleidelijk op het getrapte model enten. Het biedt bovendien ook de kans om een meer integrale kijk op veiligheidszorg te realiseren, met inbegrip van bv. de samenwerking met welzijn (zie bv. Veilig Huizen, intrafamiliaal geweld, verslavingsbeleid) en hulpverlening (bv. lokale samenwerkingen en ketenaanpak in verslavingsbeleid).

Een tweede ontwikkeling is de samenwerking in een 'quadruple helix' met private en maatschappelijke partners. Het advies van het STEM-platform over lokale STEM-allianties (2025) bepleit vaste netwerken van onderwijs, ondernemers, overheden en vrijetijdspartners, gebiedsdekkend uitgerold over de vijftien referentieregio's, met de lokale besturen als regisseur van de brug tussen onderwijs en arbeidsmarkt¹⁶⁵. STEM Neteland toont dat dit werkt: vijf gemeenten, kennisinstellingen, wetenschapscommunicatoren en grote regionale bedrijven bereiken samen meer dan zeventig procent van de jongeren in de regio¹⁶⁶. Dat de alliantie op een gegroeide intergemeentelijke samenwerking voortbouwt, bevestigt onze vaststelling dat vertrouwen en historiek de voedingsbodem van dergelijke arrangementen vormen.

Een derde ontwikkeling betreft de complexe opgaven in zorg en welzijn. De in 2026 principieel afgebakende veertien regionale zorgzones volgen, met uitzondering van West-Vlaanderen waar meerdere referentieregio's de drempel van 300.000 inwoners niet halen, de contouren van de referentieregio's¹⁶⁷. Ze moeten slagkracht geven aan het volledige 'lokale zorgecosysteem', dat ruimer is dan de lokale overheid of de eerstelijnszone, en zo populatiemanagement en geïntegreerde zorg (en de uitvoering van de werven in kader van het interfederaal plan geïntegreerde zorg) mogelijk maken.

Deze drie korte voorbeelden bevestigen het basisprincipe van dit hoofdstuk. Ze verschillen sterk in schaal, partners en rechtsgrond, maar delen dat de opgave de governance vormgeeft en niet omgekeerd. Een vast raster met een gestuurd afwijkingsmechanisme geeft aan dergelijke opgaven een herkenbare en democratisch opvolgbare plaats.

¹⁶⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/themas/recht-veiligheid-en-defensie/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>

¹⁶⁵ <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/documenten/bestanden/Advies-lokale-stem-allianties.pdf>

¹⁶⁶ www.vvsg.be/STEM

¹⁶⁷ <https://www.departementzorg.be/nl/regionale-zorgzones>

Referenties

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Audit Vlaanderen (2022). Thema-audit Opvolging van Verzelfstandigde en Verbonden Entiteiten (OVVE) Globaal rapport | 20.12.2022. Vlaamse overheid.
- Ayres, S. (2019). How can network leaders promote public value through soft metagovernance? *Public Administration*, 97(2), 279–295.
- Berenschot. (2024). En waar brengt dat de regio?!: Ontwikkeling van regionale samenwerking in de periode 2017-2024.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- Broucker, B., Hondeghem, A., & Steen, T. (2016). Gemeentelijke reorganisaties: wat en hoe? Vier scenario's vanuit veranderingsmanagement onder de loop: shared services, intergemeentelijke samenwerking, fusie gemeente-OCMW en gemeentelijke fusies. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.
- Coghe, S., & Derudder, B. (2021). Levende krachten en ontwikkelingen in de regio: Beleidsdomein Wonen. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Coghe, S., & Derudder, B. (2022). Regionale samenwerking verankeren: Inzet en (her)verdeling van hulpmiddelen, toegepast op beleidsdomein Ruimtelijke Ordening. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Connell, A., Martin, S., & St Denny, E. (2019). Can meso-governments use metagovernance tools to tackle complex policy problems? *Policy & Politics*, 47(3), 437–454.
- Daugbjerg, C., & Fawcett, P. (2017). Metagovernance, network structure, and legitimacy: Developing a heuristic for comparative governance analysis. *Administration & Society*, 49(9), 1223–1245.
- De Rop, J., Coghe, S., Schraepen, P., Derudder, B., & Voets, J. (2023). Levende krachten en ontwikkelingen in de regio: Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- De Rynck, F., & Janssens, L. (2024). Visie op de toekomst van het lokaal & binnenlands bestuur in Vlaanderen: integraal rapport. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- De Rynck, F., Schraepen, P., & Voets, J. (2021a). De Vlaamse overheid als actor in gebiedsgerichte bestuursvormen: De case van de vervoerregio uitgelicht. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- De Rynck, F., Schraepen, P., & Voets, J. (2021b). Eindrapport Bovenlokale en stadsregionale arrangementen. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

- De Rynck, F., Temmerman, C., & Voets, J. (2018). Bestuurlijke modellen voor stadsregionale beleidsvoering: Aanzet tot scenario's. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Dias, R. C., Seixas, P. C., & Lobner, N. (2022). State transformations through public, multilevel, and territorial governance in the European Union: Towards a metagovernance paradigm. *European Policy Analysis*, 8(4), 467–483.
- Doberstein, C. (2016). Designing collaborative governance decision-making in search of a 'collaborative advantage'. *Public Management Review*, 18(6), 819–841.
- Dreef, S., Beukema, A., Van Dalfsen, F., & Van den Berg, C. (2024). Besturen in regionale ecosystemen: Eindanalyse BRE-onderzoek. Ministerie Van Binnenlandse Zaken en Rijskanselarij.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397–425.
- Fisker, J. K., Johansen, P. H., & Thuesen, A. A. (2022). Micropolitical practices of multispatial metagovernance in rural Denmark. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(4), 970–986.
- GGD GHOR Nederland. (2025). Wat doet een GGD. <https://ggdghor.nl/home/wat-doet-een-ggd/>
- Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2020). From government to governance...to meta-governance: A systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760–1780.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. Routledge.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (2023). Wel herstel maar nog geen versterking publieke gezondheidszorg. <https://www.igj.nl/>
- Jessop, B. (2004). Multi-level meta-governance. In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance*. Oxford University Press.
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. In M. Bevir (Red.), *The SAGE handbook of governance* (pp. 106–123). SAGE.
- Migchelbrink, K., Voorn, B., Warsen, R., van Baardewijk, L., & van Genugten, M. (2024). Doelmatigheid en effectiviteit van regionale samenwerkingen: Een verkennend onderzoek naar de indicatoren waarmee regionale samenwerkingen hun effectiviteit en doelmatigheid meten. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2025). Staat van het bestuur 2024.

- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Nationaal Programma RES. (z.d.). Wat is de RES. <https://www.regionale-energiestrategie.nl/ga+de+res+gespreksassistent/ga+wat+is+de+res/default.aspx>
- Peters, K., de Greef, R., Boogers, M., & Boogaard, G. (2022). Regionale samenwerking en gemeenteraden: Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden. Stichting Decentraalbestuur.nl.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414–423.
- Qvist, M. (2017). Meta-governance and network formation in collaborative spaces of uncertainty: The case of Swedish refugee integration policy. *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12310>
- Rijksoverheid. (z.d.). Veiligheidsregio's. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2–22.
- Schraepen, P., De Rop, J., Coghe, S., Voets, J., & Derudder, B. (2024). Regiovorming: een bestuurlijke trendbreuk? Tussentijdse beleidsevaluatie. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., De Rynck, F., & Voets, J. (2018a). Stadsregio's in Vlaanderen: De schaalproblematiek ontleed. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., De Rynck, F., & Voets, J. (2018b). Vervoerregio's als instrument voor stadsregionaal beleid in Vlaanderen? Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., De Rynck, F., & Voets, J. (2020). Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid? De rol van de provinciebesturen op het bovenlokale niveau. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., De Rynck, F., Voets, J., & Vos, D. (2020). De streekintercommunales en stadsregionale beleidsvoering in Vlaanderen: Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking voor het regionale omgevingsbeleid. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

- Schraepen, P., Voets, J., & De Rynck, F. (2022a). Regio's als leidraad voor ambtelijke (re)organisatie? De regiocapaciteit van Vlaamse administraties kritisch ontleed. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., Voets, J., & De Rynck, F. (2022b). Vlaamse interbestuurlijke samenwerking in buitenlands perspectief geplaatst: Verkenning van de Nederlandse Regiodeals en Zwitserse Agglomeratieprogramma's. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., Voets, J., & De Rynck, F. (2023). Vervoerregio's als regionaal onderhandelingsplatform: Een tussentijdse balans. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., Voets, J., & Van Haelter, B. (2021). Burgemeestersoverleg als spil voor regiovorming? Een beschrijvende analyse van de burgemeestersconferenties in de provincie West-Vlaanderen en regio Rivierenland. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, P., Voets, J., Vos, D., & De Rynck, F. (2022). Levende krachten en ontwikkelingen in de regio: Verkenning van economie en innovatie in Zuid-West-Vlaanderen, Gent en de Kempen. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Schraepen, Pieterjan, Joris Voets, Filip De Rynck (2026). Een terugblik op tien jaar vervoerregiowerking - Van beleidsontwerp tot regionale praktijk. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, Leuven.
- Schraepen, Pieterjan, Sam Taveirne, Ben Derudder, Joris Voets (2026). Werken aan regionale samenwerking - Tien lessen voor een betere regionale governance in Vlaanderen. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, Leuven.
- Sociaal-Economische Raad. (2017). Regionaal samenwerken: Leren van praktijken.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195–218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). Metagoverning collaborative innovation in governance networks. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 826–839.
- Steurer, R. (2013). Disentangling governance: A synoptic view of regulation by government, business and civil society. *Policy Sciences*, 46(4), 387–410.
- Temmerman, C., De Rynck, F., & Voets, J. (2018a). Beleid in Vlaamse stadsregio's: Van probleemanalyse naar scenario's. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Temmerman, C., De Rynck, F., & Voets, J. (2018b). Inventaris van stadsregionale en bovenlokale bestuursvormen in de regio's Gent, Kortrijk en Turnhout. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Temmerman, C., De Rynck, F., & Voets, J. (2018c). Naar een bovenlokale aanpak van maatschappelijke uitdagingen in beleidsdocumenten van de Vlaamse overheid. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

- Temmerman, C., De Rynck, F., Voets, J., & Wayenberg, E. (2015a). De impact van Vlaamse aansturing op de werking en prestaties van lokale netwerken. Gevalstudie: Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.
- Temmerman, C., De Rynck, F., Wayenberg, E., & Voets, J. (2015b). Gevalstudie sociaaleconomische streekontwikkeling: Een onderzoek naar de prestaties van regionale netwerken, de rol van de Vlaamse overheid en de impact van lokale dynamiek. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.
- Torring, J., Sivertsen, H., & Torvatn, H. (2024). Metagovernance of co-creation in city–university partnerships: How to avoid being stuck in the middle? Public Administration. <https://doi.org/10.1111/padm.12997>
- Van den Dool, L. T., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. Bestuurskunde, 23(1), 65-76.
- Van der Steen, M., Teisman, G., Van Popering-Verkerk, J., Ophoff, P., Van Buuren, A., & Molenveld, A. (2018). Werkende samenwerking: Handelingsopties van gemeenten voor het versterken van regionale economie en arbeidsmarkt. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Van Parijs, S., & Steyvers, K. (2015). Analyserapport 1: De democratische verankering van lokale governance networks. Gevalstudie regionale windmolenvisie Zuid-West-Vlaanderen. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV).
- Vanschoenwinkel, J., Hondeghem, A., & Deprez, I. (2020). Mapping bovenlokale samenwerking op het vlak van sociaal beleid. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Vanschoenwinkel, J., Hondeghem, A., & Verdru, L. (2020). Governance van bovenlokaal sociaal beleid: implicaties voor ambtelijke capaciteit. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Voets, J., Coppens, T., Sterkens, D., De Peuter, B., & Van Dooren, W. (2014). Bestuurskracht van gemeenten: Naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid. Ruimte Vlaanderen.
- Voets, J., Verhoest, K., & Molenveld, A. (2015). Coordinating for integrated youth care: The need for smart metagovernance. Public Management Review, 17(7), 981–1001.
- Wang, S., Deng, Y., & Zhang, Z. (2024). Breaking the dilemma of hands-off and hands-on: The multi-order meta-governance in China. Journal of Chinese Governance, 9(2), 173–196.
- Wayenberg, E., De Rynck, F., & Voets, J. (2007). Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld. Vaststellingen, besluiten en aanbevelingen. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.

Parlementaire stukken en beleidsdocumenten

- Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, Verslag over het verslag van het Rekenhof over de interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten, 29 januari 2020 (Parl.St. Vl.Parl. 2019, nr. 37/2).

Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, Verslag van de gedachtewisseling over het advies van de SERV “Kiezen voor meer gelaagde lokale bestuurskracht”, 13 oktober 2020 (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 517/1).

Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, Verslag van de gedachtewisseling over de stand van zaken van de regiovorming en voorstel van resolutie, 9 maart 2021 (Parl.St. Vl.Parl. 2020-21, nr. 701/1).

Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, Verslag over de conceptnota voor nieuwe regelgeving over de versterking van de controle op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, 10 mei 2022 (Parl.St. Vl.Parl. 2021-22, nr. 1195/2).

Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, Verslag van de gedachtewisseling over de versterking van de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden, 25 april 2023 (Parl.St. Vl.Parl. 2021-22, nr. 1289/3).

Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, Verslag over het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet over het lokaal bestuur, 6 december 2022 (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1445/6).

Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering, Verslag over het ontwerp van decreet over regiovorming (Regiodecreet), 22 november 2022 (Parl.St. Vl.Parl. 2022-23, nr. 1446/3).

Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2024-2029, ingediend door minister Hilde Crevits, 15 november 2024 (Parl.St. Vl.Parl. 2024-25, nr. 129/1).

Beleids- en begrotingstoelichting Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, begroting 2026, 24 oktober 2025 (Parl.St. Vl.Parl. 2025-26, nr. 13-H/1).

Commissie voor Binnenlands Bestuur en Inburgering, Vraag om uitleg over de afbouw van het aantal tussenstructuren op lokaal vlak, van Paul Van Miert aan minister Hilde Crevits, 21 januari 2025 (Hand. Vl.Parl. 2024-25, nr. 859).

Commissie voor Binnenlands Bestuur en Inburgering, Vraag om uitleg over het toestaan van uitzonderingen op de regiovorming, van Paul Van Miert aan minister Hilde Crevits, 21 oktober 2025 (Hand. Vl.Parl. 2025-26, nr. 477).

Schriftelijke vraag nr. 6 van Brecht Warnez van 18 oktober 2024 over de implementatie van het Regiodecreet door de lokale besturen, aan minister Hilde Crevits.

Schriftelijke vraag nr. 155 van Jasper Pillen van 12 februari 2025 over de overname van de aandelen van Cipal Schaubroeck NV en de gevolgen voor de lokale besturen, aan minister Hilde Crevits.

Schriftelijke vraag nr. 315 van Michiel Awouters van 21 mei 2025 over de transparantie van de werking en de financiering van de intercommunales, aan minister Hilde Crevits.

Bijlagen

Vragenlijst focusgroepen

Inleidende vragen

Ons onderzoek richt zich op de evaluatie van tussenliggende structuren en stelt de volgende hoofdonderzoeksvraag: **“Hoe organiseren we tussenliggende structuren het best zodat die optimaal functioneren?”** Hierbij nemen we vier subvragen onder de loep. Om te beginnen onderzoeken we hoe bovenlokale bestuursstructuren functioneren. De aandacht licht op de inhoudelijke wisselwerking tussen gemeenten, gemeentelijke tussenstructuren zoals intercommunales, provincies en referentieregio's. Ook bekijken we welke factoren aan de basis liggen van de doeltreffendheid van bovenlokale bestuursstructuren. Ten derde wordt geëvalueerd in welke mate de bestaande bovenlokale structuren beschikken over maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit en doeltreffendheid. Ons onderzoek heeft tenslotte ook een comparatief luik waarbij de huidige situatie wordt vergeleken met de situatie in Nederland. Op basis van deze vergelijking trachten we lessen te trekken voor de situatie in Vlaanderen.

Vraag 1

Ter inleiding zouden we graag in één of twee zinnen van elk van jullie het volgende willen weten: **“Hoe zouden jullie zelf jullie betrokkenheid bij *[thema van de focusgroep]* omschrijven? Welke concrete taken voert uw organisatie uit?”**

Vraag 2

We zitten hier vandaag samen met organisaties die zich op verschillende overheidsniveaus situeren. Gezien de focus van ons onderzoek vragen we ons daarom ook af: **“In welke mate vindt er samenwerking plaats tussen jullie organisaties? Is deze samenwerking louter technisch of ook beleidsgericht?”**

Generieke vragen (maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit, doeltreffendheid)

Zoals reeds aangehaald in de beschrijving van ons onderzoek focussen we ons op de maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit en doeltreffendheid van bovenlokale bestuursstructuren. De volgende vragen handelen over deze drie begrippen.

Vraag 3

Maatschappelijke meerwaarde peilt naar de mate waarin maatschappelijke problemen daadwerkelijk worden opgelost als gevolg van de werking van een organisatie of samenwerkingsverband. Een samenwerkingsverband of organisatie heeft dus maatschappelijke meerwaarde als bepaalde doelen worden nagestreefd. **“Hoe schatten jullie de maatschappelijke meerwaarde van jullie eigen organisatie/samenwerkingsverband in?”**

Bijvraag: “Zijn er bepaalde factoren die de maatschappelijke meerwaarde beperken en bevorderen?”

Vraag 4

Democratische legitimiteit heeft dan weer te maken met de mate waarin een bovenlokale bestuursstructuur verankert zit in democratische processen. Hierbij zijn concepten zoals transparantie, verantwoording en lokaal draagvlak van belang. **“Hoe percipiëren jullie de mate van democratische legitimiteit van jullie eigen organisatie/samenwerkingsverband?”**

Bijvraag: “Welke factoren beïnvloeden de mate van democratische legitimiteit?”

Vraag 5

Bij doeltreffendheid denken we aan de technische capaciteit van bovenlokale tussenstructuren. Met andere woorden wordt er de vraag gesteld of er al dan niet voldoende personeel is om de doelen te behalen en opdrachten uit te voeren. Naast personeelscapaciteit handelt doeltreffendheid ook over de financiële middelen. **“Beschikken de organisaties/samenwerkingsverbanden waar jullie bij betrokken zijn over voldoende financiële en personele middelen voor een optimale werking? Zijn er te veel of te weinig middelen?”**

Bijvraag: “Wat zijn de gevolgen van te weinig/te veel personele en financiële middelen?”

Specifieke vragen over geïdentificeerde condities

Bij de vorige sectie peilden we naast jullie algemene aanvoelen van de democratische legitimiteit, doeltreffendheid en maatschappelijke meerwaarde ook naar factoren die de maatschappelijke meerwaarde en doeltreffendheid beïnvloeden. In de loop van dit onderzoek definieerden we aan de hand van een uitgebreide documentenanalyse een negental condities voor goede bovenlokale samenwerking. Deze condities zullen in de overige reeks vragen aan bod komen.

Vraag 6

Een eerste conditie is vertrouwen. In de rapporten werd deze conditie geregeld aangehaald als belangrijke factor in bovenlokale samenwerking. **“Waar ligt volgens jullie de relevantie van vertrouwen in bovenlokale samenwerking?”**

Bijvraag: “Hoe kan vertrouwen tussen partners bewerkstelligd worden?”

Bijvraag: “Hebben jullie ervaring met een gebrek aan vertrouwen in bovenlokale samenwerking? Zo ja, wat kunnen hier de gevolgen van zijn?”

Vraag 7

De tweede conditie, transparantie, kwam bij de generieke vraag over democratische legitimiteit reeds aan bod. Na de documentenanalyse bleek dat transparantie zowel een interne als externe component heeft. De interne component van transparantie ligt in het feit dat binnen een organisatie of samenwerkingsverband de doelen en opdrachten duidelijk zijn en er afspraken zijn gemaakt zodat iedereen weet wat te verwachten. **“Hoe groot is de mate van interne transparantie in verband met duidelijke doelen en verwachtingen?”**

Bijvraag: “Op welke manier bevordert interne transparantie bovenlokale samenwerking?”

Bijvraag: “Wat wordt er ondernomen om dit te bewerkstelligen?”

Naast interne transparantie is er ook externe transparantie. Deze vorm van transparantie gaat eerder over verantwoording naar lokale besturen toe. Met lokale besturen bedoelen we dan gemeenteraden of schepencolleges die niet bij bovenlokale bestuursstructuren betrokken zijn. **“In welke mate is externe transparantie aanwezig in jullie organisatie/samenwerkingsverbanden?”**

Bijvraag: **“Welke concrete acties worden er ondernomen om externe transparantie te garanderen?”**

Bijvraag: **“Hebben jullie het gevoel dat het al dan niet inzetten op externe transparantie samenwerking bevordert?”**

Vraag 8

Samenwerkingsverbanden zijn, zoals ook bleek uit de generieke vraag in verband met doeltreffendheid, afhankelijk van financiële middelen. Veelal krijgen bovenlokale bestuursstructuren financiering vanuit de Vlaamse overheid. Er wordt zelfs soms geponeerd dat het voortbestaan van de structuren afhankelijk is van deze middelen. We vermoeden dus dat financiële afhankelijkheid een belangrijke invloed heeft op de samenwerkingsverbanden. **“Ervaren jullie deze financiële afhankelijkheid ook? Hoe komt deze afhankelijkheid tot uiting?”**

Bijvraag: **“Beïnvloed het concept van financiële afhankelijkheid de werking van bovenlokale structuren op een positieve manier en/of een negatieve manier?”**

Bijvraag: **“Zijn er volgens jullie manieren om deze financiële afhankelijkheid in te perken?”**

Vraag 9

Sommige samenwerkingsverbanden zijn opgericht vanuit eerdere samenwerking. In dit opzicht kan positieve ervaring van samenwerking met een bepaalde actor leiden tot verdere, sterkere samenwerking. Negatieve samenwerking kan er aan de andere kant voor zorgen dat er geen samenwerking zal zijn naar de toekomst toe. **“Zijn de samenwerkingsverbanden waarbij jullie betrokken zijn opgericht vanuit eerdere samenwerking?”**

Bijvraag: **“Hebben jullie het gevoel dat eerdere samenwerking toekomstige samenwerking gemakkelijker maakt in vergelijking met situaties waarbij er nog geen eerdere samenwerking was? Is eerdere samenwerking met andere woorden een cruciaal aspect voor bovenlokale samenwerking?”**

Bijvraag: **“Hebben jullie al gevallen meegemaakt waarbij negatieve eerdere samenwerking alsnog tot verdere samenwerking leidt?”**

Vraag 10

Bovenlokale samenwerkingsverbanden worden opgericht om bepaalde maatschappelijke problemen aan te pakken. Hiervoor moet er echter een zeker urgentiebesef zijn. Men moet het idee hebben dat er een probleem is en dat dit moet worden aangepakt. Zonder zulk besef, zo bleek ook uit de documentenanalyse, zal er weinig wil en initiatief zijn om een bestuursstructuur te

starten. **“Vanuit jullie ervaring, is zulk urgentiebesef effectief noodzakelijk voor het oprichten van bovenlokale bestuursstructuren of wordt hier niet actief aan gedacht?”**

Bijvraag: **“Hebben jullie al situaties meegemaakt waarbij anderen moesten overtuigd worden van het belang van een samenwerkingsverband? Zo ja, hoe hebben jullie die anderen dan overtuigd?”**

Bijvraag: **“Zijn er volgens jullie ook gevallen waarbij urgentiebesef minder een rol speelt, zoals bijvoorbeeld bij samenwerkingsverbanden die van bovenaf worden opgelegd?”**

Vraag 11

De volgende conditie die we hebben geïdentificeerd aan de hand van de documentenanalyse is bovenlokale mindset. Een bovenlokale mindset hebben houdt in dat er een bijna natuurlijke neiging is om op het bovenlokale niveau samen te werken. Bepaalde actoren zijn nog vrij hard in zichzelf gekeerd en zullen, zelfs al is een bepaald probleem gemeentegrenzen overschrijdend, niet snel geneigd zijn over te gaan tot bovenlokale samenwerking met andere actoren. In sommige wetenschappelijke rapporten werd er gezegd dat het bevorderlijk is voor bovenlokale samenwerking als die samenwerking logisch wordt geacht. **“Hebben jullie het gevoel dat er binnen jullie organisatie of samenwerkingsverband een sterke bovenlokale mindset is, of bestaat er een zekere drempel om tot bovenlokale samenwerking over te gaan?”**

Bijvraag: **“Denken jullie dat een gebrek aan bovenlokale mindset effectief kan zorgen voor een belemmering van bovenlokale samenwerking? Zo ja, hoe uit die belemmering zich?”**

Bijvraag: **“Wat denken jullie dat er nodig is om een bovenlokale mindset te creëren?”**

Vraag 12

In veel bovenlokale bestuursstructuren is er een bepaalde actor die een trekkersrol opneemt. Dit zijn soms gemeenten maar soms ook provinciale of zelfs Vlaamse actoren. Er wordt soms geponeerd dat sterk leiderschap of actoren die een duidelijke trekkersrol op zich nemen een bovenlokale samenwerking op gang kunnen trekken waardoor er efficiënt knopen kunnen doorgehakt worden. **“Denken jullie dat sterk leiderschap kan bijdragen tot positieve resultaten van bovenlokale bestuursstructuren, of is dit niet noodzakelijk?”**

Bijvraag: **“Neemt er in jullie organisatie of bovenlokaal samenwerkingsverband iemand een trekkende rol aan? Zo ja, welke actor?”**

Bijvraag: **“Prefereren jullie een samenwerkingsverband waarbij een bepaalde actor een trekkende rol opneemt, of een samenwerkingsverband waarbij alle actoren op gelijkwaardige manier deelnemen aan het overleg zonder dat er een trekkende leider bij betrokken is?”**

Vraag 13

De voorlaatste conditie die we geïdentificeerd hebben zijn ‘gedeelde belangen’. In een bovenlokale bestuursstructuur is het belangrijk dat de neuzen in dezelfde richting staan. Als er teveel meningsverschillen zijn kan dit het nemen van beslissingen lamleggen. **“Denken jullie dat**

een gebrek aan gedeelde belangen onoverkomelijk is voor de bovenlokale bestuursstructuren, of kan hier mee omgegaan worden?”

Bijvraag: “Hebben jullie al situaties meegemaakt waarbij jullie het gevoel hadden dat tegengestelde belangen de werking van de organisatie of het samenwerkingsverband verstoorden?”

Bijvraag: “Hoe gaan jullie om met tegengestelde belangen?”

Vraag 14

Tenslotte blijkt ook geografische congruentie een belangrijke conditie voor bovenlokale samenwerking. Er wordt in wetenschappelijke rapporten herhaaldelijk gewezen op het feit dat overlap van de werkingsgebieden van bestuursstructuren kan leiden tot efficiëntie en een verbeterde samenwerking tussen structuren.

VARIATIE 1: CASES MET WEINIG GEOGRAFISCHE CONGRUENTIE

“Vinden jullie dat het gebrek aan geografische congruentie soms leidt tot inefficiëntie, of ondervinden jullie hier geen negatieve invloed van?”

Bijvraag: “Wat zien jullie als voordelen van weinig geografische congruentie?”

VARIATIE 2: CASES MET VEEL GEOGRAFISCHE CONGRUENTIE

“Zien jullie de geografische congruentie als troef voor bovenlokale samenwerking of denken jullie dat zonder deze congruentie de samenwerking even goed zou functioneren?”

Bijvraag: “Zijn er nadelen verbonden aan veel geografische congruentie?”

Vraag 15

“Zijn er nog andere factoren van goede bovenlokale samenwerking waar jullie aan denken die nu nog niet aan bod kwamen? Hebben jullie nog iets toe te voegen aan hetgeen tijdens dit gesprek is gezegd?”

Governance vragen (top-down, bottom-up, gestimuleerd)

Vraag 16

Binnen academische literatuur worden er drie vormen van coördinatie onderscheiden. De eerste is top-down coördinatie waarbij vormen van samenwerking worden opgelegd door een hogere overheidsinstantie. **“In welke mate zijn jullie betrokken in samenwerkingsverbanden die top-down gecoördineerd worden?”**

Vraag 17

De tweede vorm van coördinatie is bottom-up coördinatie. Dit is het tegenovergestelde van top-down coördinatie. Bij bottom-up coördinatie komt het initiatief tot samenwerking vanuit de lagere overheidsinstanties, zoals gemeenten. Intercommunales zijn voorbeelden van samenwerkingsverbanden die bottom-up tot stand komen. **“In welke mate zijn jullie betrokken bij samenwerkingsverbanden die bottom-up gecoördineerd worden?”**

Vraag 18

Ten derde kan er ook gestimuleerd gecoördineerd worden. Dit betekent dat een hogere overheid, meestal de nationale of Vlaamse overheid, samenwerkingsvormen stimuleert door middel van subsidies. **“Ervaren jullie zulke gestimuleerde coördinatie? Zo ja, hoe functioneert deze coördinatie?”**

Vraag 19

Zoals uit de onderzoeksvraag blijkt, zijn we in ons onderzoek vooral geïnteresseerd in hoe tussenliggende structuren naar de toekomst toe het best zouden georganiseerd worden. **“Hoe zouden de tussenliggende structuren volgens jullie idealiter worden georganiseerd?”**

Bijvraag: **“Welke vorm van coördinatie is in jullie ideaalvisie het prominentst aanwezig? Met andere woorden, welke vorm van coördinatie is het best geschikt voor de organisatie van tussenliggende structuren?”**

Informed consent

Beste deelnemer,

Je wenst deel te nemen aan een wetenschappelijke studie naar de evaluatie van tussenliggende structuren in Vlaanderen, uitgevoerd door Chesney Callens, Lieven Janssens en Michiel Vos onder leiding van Wouter Van Dooren en Koen Verhoest.

We zullen zo dadelijk een focusgesprek aanvatten waarin vragen zullen worden gesteld in verband met de maatschappelijke meerwaarde, democratische legitimiteit en doeltreffendheid van tussenliggende structuren. Extra aandacht zal besteed worden aan specifieke condities voor een goede werking van deze bovenlokale bestuursstructuren. Dit zal ongeveer twee uur duren.

Bij deelname aan deze studie ben je tijdens de dataverzameling en/of in de verzamelde gegevens **herkenbaar voor de onderzoekers**. Volgens de **AVG/GDPR zijn wij verplicht** om bij jouw instemming tot deelname **je naam en voornaam te registreren**. De toestemmingsformulieren waarin je herkenbaar bent, bewaren we **afzonderlijk en digitaal** (indien nodig gedigitaliseerd), gedurende **10 jaar**, in met wachtwoord **beveiligde bestanden** op een afzonderlijke locatie op de beveiligde servers van de AUHA (Associatie Universiteit en Hogescholen Antwerpen). Deze toestemmingsformulieren zijn **enkel toegankelijk voor**: Chesney Callens, Lieven Janssens, Michiel Vos, Wouter Van Dooren en Koen Verhoest. Andere onderzoekers, die betrokken zijn bij het onderzoek en ook toegang hebben tot deze toestemmingsformulieren, zijn: Ben Derudder, Ellen Fobé, Wander Demuynck, Steven Van Garsse en Marie DeCock.

Verder **verzamelen we ook andere gegevens waarmee we je kunnen herkennen** via audio- en video-opnamen. **Na** [X aantal dagen/weken/maanden, liefst exacte datum] en voor de start van de analyses, **maken we onze datasets anoniem**. Namen zullen vervangen worden door alternatieve benamingen die enkel bekend zijn bij de betrokken onderzoekers. Vanaf dan ben je op geen enkele wijze meer herkenbaar in alle datasets en resultaten van deze studie. De geanonimiseerde datasets worden digitaal bewaard tot 10 jaar na het einde van de studie.

Je hebt het recht bestanden waarin jij herkenbaar bent in te kijken, zolang deze bestanden bewaard worden. Je kan in deze bestanden enkel gegevens over jezelf inkijken. Het wijzigen of schrappen van gegevens kan uitzonderlijk en als dit het doel van het onderzoek niet in gevaar brengt. **Je hebt het recht te weigeren om deel te nemen** of op elk moment **te stoppen met deelnemen** aan het onderzoek. Je hoeft hiervoor **geen uitleg** te geven en dit zal geen enkel nadeel of verlies van voordelen met zich meebrengen. Al verzamelde data kunnen op jouw verzoek verwijderd worden, tenzij dit het onderzoeksdoel in gevaar brengt.

De onderzoekers van deze studie hebben het recht anonieme databestanden te delen met (inter)nationale collega's in het kader van wetenschappelijk onderzoek. Deze databestanden zijn niet toegankelijk voor andere partijen, inclusief jezelf of bedrijven/organisaties die niet kaderen binnen wetenschappelijke onderzoeksinstellingen.

Bij verdere vragen of opmerkingen kan je contact opnemen met **de contactpersoon van dit project**,

Chesney Callens: chesney.callens@uantwerpen.be. Met vragen of opmerkingen inzake het verzamelen van gegevens waarmee je herkenbaar bent kan je tevens contact opnemen met de **Data Protection Officer of de Privacy dienst van Universiteit Antwerpen**: privacy@uantwerpen.be. Als je denkt dat iemand van de bovenvermelde personen jouw persoonsgegevens niet rechtmatig en volgens de wettelijke vereisten verwerkt, dan heb je recht om klacht in te dienen bij de Gegevensbeschermingsautoriteit (contactgegevens beschikbaar via: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/>). In geval van klachten raden wij evenwel aan om eerst onze functionaris voor gegevensbescherming te contacteren. Vaak kunnen eventuele problemen of misverstanden op deze manier snel en eenvoudig opgelost worden.

Ik heb de informatie in het inlichtingenformulier gelezen en begrepen en (kruis aan wat van toepassing is):

- ☐ Ik stem geheel vrijwillig in tot deelname,
- ☐ Ik wens niet deel te nemen aan deze studie (geen naam en handtekening vereist).

NAAM & VOORNAAM deelnemer:

DATUM:

HANDTEKENING:

Gelieve bij volgende stellingen te schrappen wat niet past: “wel” of “niet”

Voor elk van onderstaande toestemmingen gelden de voorwaarden zoals hierboven toegelicht:

- ☐ Ik ga WEL/NIET akkoord dat de onderzoekers **audio-opnamen** van mij **maken**,
- ☐ Ik ga WEL/NIET akkoord dat de onderzoekers **audio-opnamen** van mij **bewaren**,
- ☐ Ik ga WEL/NIET akkoord dat de onderzoekers **audio-opnamen** van mij **publiceren/publiek maken**,
- ☐ Ik ga WEL/NIET akkoord dat de onderzoekers **audio-opnamen** van mij **delen/verder verspreiden**.

Gelieve bij volgende stellingen te schrappen wat niet past: “wel” of “niet”

Voor elk van onderstaande toestemmingen gelden de voorwaarden zoals hierboven toegelicht:

- ☐ Ik ga WEL/NIET akkoord dat de onderzoekers **video-opnamen** van mij **maken**,
- ☐ Ik ga WEL/NIET akkoord dat de onderzoekers **video-opnamen** van mij **bewaren**,
- ☐ Ik ga WEL/NIET akkoord dat de onderzoekers **video-opnamen** van mij **publiceren/publiek maken**,
- ☐ Ik ga WEL/NIET akkoord dat de onderzoekers **video-opnamen** van mij **delen/verder verspreiden**.