

Witboek

Interne Staatshervorming

8 april 2011

Inhoudstafel

1	Inleiding	7
2	Proces en aanpak interne staatshervorming	9
2.1	Het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014.....	9
2.2	Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014.....	10
2.3	Procesbeschrijving.....	12
2.3.1	Inventarisatie en consultatie (maart – mei 2010).....	12
2.3.2	Analyseren van voorstellen en formuleren van Groenboek (mei – juli 2010)...	13
2.3.3	Overleg en advies (september 2010 – april 2011).....	13
2.3.4	Formuleren van Witboek (april 2011)	14
2.3.5	Gefaseerde implementatie en monitoring	15
2.3.6	Federale bevoegdheden	15
	DEEL I KNELPUNTENANALYSE & VISIEONTWIKKELING	17
3	Knelpuntenanalyse.....	19
3.1	De Vlaamse bestuurlijke organisatie staat onder druk.....	19
3.1.1	Een veranderende bestuursstructuur	19
3.1.2	Een veranderende omgeving	19
3.1.3	Grenzen aan het oplossingsvermogen.....	20
3.2	De knelpunten in de Vlaamse bestuurlijke organisatie.....	21
3.2.1	Verrommeling op het intermediaire niveau	21
3.2.2	Mismatch tussen maatschappelijke en bestuurlijke schalen.....	23
3.2.3	Teveel detailsturing, controle en toezicht	24
3.2.4	Verkokering bij de Vlaamse overheid	25
3.2.5	Onduidelijke en overlappende bevoegdheidsverdeling.....	26
3.2.6	Gebrek aan bestuurskracht/draagkracht bij gemeenten.....	26
4	Visie	28
4.1	Een transparante en democratische structuur	28
4.1.1	Bestuurskracht versterken door schaal aanpassing	30
4.1.2	Transparantie en effectiviteit op het intermediaire niveau.....	33
4.1.3	Een duidelijke toedeling van bevoegdheden en taken	36
4.2	Een cultuur gebaseerd op vertrouwen en verantwoordelijkheid	39
4.2.1	Versterken van interbestuurlijke vertrouwen	40

4.2.2	Fiscale autonomie	43
4.3	Performante interbestuurlijke processen.....	46
4.3.1	Een ketenbenadering van interbestuurlijke processen	46
4.3.2	ICT als instrument voor interbestuurlijke procesinnovatie	48
DEEL II	UITVOERINGSLIJNEN	49
5	Versterking bestuurskracht van de gemeenten	51
5.1	Schaalproblematiek: kader voor vrijwillige fusie	51
5.2	Herijking gemeentefonds	53
5.3	Verregaande vrijwillige samenwerkings- en integratiemogelijkheden voor gemeente en OCMW.....	55
5.4	Herwaardering van de gemeenteraad	58
5.5	Verhoging efficiëntie politiek apparaat.....	61
5.6	Versterking democratische legitimiteit intergemeentelijke samenwerking.....	63
6	Meer autonomie en bevoegdheden voor de gemeenten.....	66
6.1	Terughoudende opstelling van de Vlaamse overheid.....	67
6.2	Planlastvermindering	67
6.3	Meer autonomie en bevoegdheden voor de gemeenten	70
6.4	Afschaffing koppelsubsidies.....	95
6.5	Afschaffing specifiek toezicht.....	97
7	Performante processen – minder interveniërende niveaus	99
7.1	Versnelling van processen (cfr. Commissies Berx/Sauwens)	99
7.2	Betere coördinatie en afstemming	104
7.3	Minder interveniërende bestuursniveaus in subsidieprocessen	106
8	Afbakening provinciale taakstelling	117
8.1	Visie op de provinciale taakstelling.....	117
8.2	Concrete invulling provinciaal profiel	120
8.3	Invoering van de methodiek 'bestuursakkoord'	122
8.4	Concrete invulling van het bestuursakkoord tussen de Vlaamse regering en de provincies.....	123
8.5	Financiële verevening	124
8.6	Aantal en statuut gedeputeerden.....	126
9	Vereenvoudiging van de intermediaire ruimte.....	127
9.1	Regioscreening	127
9.1.1	Finaliteit regioscreening.....	128
9.1.2	Meta-analyses van reeds uitgevoerde pre-screenings.....	129

9.1.3	Afbakening experimenteerruimte en opstart proeftuinprojecten	130
9.1.4	Stadsregionale samenwerking – rasterstad.....	131
9.1.5	Gebiedsdekkende regioscreening	133
9.1.6	Aanpassing decreet intergemeentelijke samenwerking	133
9.1.7	Interbestuurlijke samenwerking	134
9.2	Aanpak verrommeling.....	136

1 Inleiding

De interne staatshervorming is een van de belangrijke sleutelprojecten van de huidige regeerperiode. Met deze hervorming versterkt de Vlaamse regering de lokale democratie en verhoogt ze de slagkracht van de overheid, zodat deze op een efficiënte en effectieve manier een meerwaarde kan betekenen voor de burgers en bedrijven.

Het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014 bevat de principes die de richting aangeven van deze hervorming. Deze principes werden geconcretiseerd in het Groenboek Interne Staatshervorming dat door de Vlaamse regering op 23 juli 2010 werd goedgekeurd. Aan deze goedkeuring ging een uitgebreide consultatieronde vooraf bij de gemeenten, provincies en de Vlaamse administratie. Naast een knelpuntenanalyse en visie, bevatte het Groenboek eveneens een reeks van concrete doorbraken in de verschillende beleidsdomeinen.

Dit Groenboek maakte vervolgens het voorwerp uit van een uitgebreide overleg- en adviesronde. De Vlaamse regering ontving een groot aantal adviezen, zowel van de gemeenten, provincies als van het maatschappelijk middenveld en strategische adviesraden. Ook het Vlaams Parlement speelde hierin een belangrijke rol, met name door een reeks van hoorzittingen en gedachtewisselingen over het Groenboek. Gelet op de complexiteit van de hervorming hoeft het niet te verbazen dat het Groenboek een breed maatschappelijk debat teweegbracht. In dat opzicht heeft het Groenboek zijn doelstelling alvast bereikt. De eensgezindheid over de knelpuntenanalyse en visie in het Groenboek bevestigde de brede gedragenheid van deze interne staatshervorming.

Dit Witboek houdt rekening met heel wat van de adviezen die de Vlaamse regering mocht ontvangen. Principes zijn verder verfijnd, inhoudelijke doorbraken werden aangevuld en bijgestuurd, de opbouw werd herbekeken. Vandaag ligt een ambitieus en coherent plan klaar dat de komende jaren uitgevoerd wordt.

De implementatie van de interne staatshervorming begint met dit witboek. De implementatie luidt een grote ommezwaai voor onze bestuurlijke organisatie in. Het is duidelijk dat tijdens de huidige regeerperiode niet alles tegelijkertijd kan aangepakt worden. Daarom legt dit Witboek de focus op concrete doorbraken in de diverse beleidsdomeinen. Deze doorbraken zijn de eerste belangrijke stappen die we zetten in de richting van een nieuwe bestuurlijke organisatie. Tegelijkertijd is een staatshervorming een dynamisch en iteratief proces. Daarom starten we enkele trajecten op die de volgende stappen in deze hervorming voorbereiden.

De interne staatshervorming is een noodzakelijke voorwaarde om een slagkrachtige overheid te realiseren. De overheid zal, nu meer dan ooit, moeten inzetten op effectiviteit en efficiëntie, en tegelijkertijd de democratische legitimiteit waarborgen.

Geert Bourgeois

Viceminister-president van de Vlaamse regering

Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Toerisme, Inburgering en Vlaamse Rand

2 Proces en aanpak interne staatshervorming

2.1 Het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014

Het Regeerakkoord bevat in Hoofdstuk IV, "Een slagkrachtige overheid" een belangrijk luik over een voorgenomen interne staatshervorming in Vlaanderen. Het gaat meer bepaald om de volgende relevante tekstonderdelen:

"In het bestuurlijk landschap worden we geconfronteerd met een veelheid aan bestuurslagen en instanties die over eenzelfde beleidsmaterie beslissingsbevoegdheid hebben. Deze historisch gegroeide inefficiëntie is een belangrijke factor in de administratieve lastenverhoging naar burgers en bedrijven. Een hergroepering van bevoegdheden dringt zich op, vanuit een breed gedragen partnerschap met de lokale en provinciale besturen. Per beleidssector kijken we na hoe we de huidige versnippering van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen kunnen aanpassen tot meer homogene pakketten en sleuteltaken per bestuurslaag. Deze 'interne staatshervorming' moet per beleidssector opgestart worden met een brede betrokkenheid van alle bestuurslagen. In het bijzonder zullen we het provinciale bestuursniveau, de intercommunales, de gedeconcentreerde en andere intermediaire bestuursvormen doorlichten op doorheen de tijd ontstane mengvormen van beleid of nichebeleid. Zo komen we tot een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden die een grondgebonden karakter hebben. De provincies fungeren daarbij ook als regisserend en afstemmend intermediair niveau.

De bedoeling is om het bestuur dichterbij de burger te brengen. We opteren voor een opbouw van onder uit. Daarin staan sterke gemeenten centraal. Zij krijgen meer bevoegdheden. De klemtoon ligt bij de gemeenten aan de ene kant en Vlaanderen aan de andere kant. Een vereenvoudiging van de interveniërende bestuurslagen is noodzakelijk om te komen tot een efficiëntere en effectievere werking van de overheid. Met de lokale en provinciale besturen maken we goede taakafspraken zodat het aantal interveniërende bestuurslagen per beleidssector gereduceerd wordt tot maximaal twee."

Het Regeerakkoord bepaalt verder nog:

"In dit kader wordt in elk geval het systeem van koppelsubsidies afgeschaft. Tegelijkertijd (...) worden de toezichtsregelingen per beleidssector kritisch herbekeken. Daarbij (...) kunnen vormen van specifiek toezicht enkel de uitzondering zijn.

We stellen een inventaris op van de koppelsubsidies en werken vervolgens de vereiste decretale wijzigingen uit om die koppelsubsidies af te schaffen.

We maken een inventaris van alle bestaande vormen van specifiek toezicht. Die vormen van specifiek toezicht waarvan niet aangetoond kan worden dat ze niet kunnen uitgeoefend worden via het algemeen toezicht, schaffen we af."

Het regeerakkoord bevat ook nog een passage over stadsregionale samenwerking:

"In het kader van de krijtlijnen die in punt 4 werden uitgetekend over interbestuurlijke samenwerking en intermediaire structuren, zoeken we naar een manier om de gebieden die

buiten de bestuurlijke stadsgrenzen vallen te betrekken bij het Vlaams stedenbeleid (stadsregionale samenwerking, rasterstad). "

Ter verduidelijking: punt 4 waarover sprake in vorige alinea zijn de tweede en derde alinea van het punt 3.1.1 Regeerakkoord.

Wat betreft de plattelandsgemeenten bevat het regeerakkoord de volgende passage:

"Plattelandsgemeenten hebben hun takenpakket de voorbije periode zien aangroeien maar dit ging niet gepaard met een evenredige groei van de financiering. Bovendien kunnen plattelandsgemeenten ook minder middelen genereren als gevolg van weinig of geen aanwezigheid van economische bedrijvigheid, minder inwoners, ...".

"De Vlaamse regering zet zich tijdens deze beleidsperiode sterk in voor de verbetering van de eigen binnenlandse organisatie. Uitgangspunten daarbij zijn: het beginsel van de subsidiariteit, de versterking van de bestuurskracht van alle lokale besturen, een drastische vereenvoudiging van de vele intermediaire structuren en organen, herfinanciering van de steden en gemeenten, een sterk partnerschap tussen Vlaanderen en de lokale besturen op basis van gelijkwaardigheid. De Vlaamse regering stelt zich tijdens deze legislatuur terughoudend op bij nieuwe decreten, uitvoeringsbesluiten en richtlijnen die effect hebben op de lokale besturen. Nieuwe regelgeving beperkt zich tot hoofdlijnen, en schrapt en vereenvoudigt tegelijkertijd bestaande regels."

Over het decreet intergemeentelijke samenwerking bevat het regeerakkoord volgende passage:

"De Vlaamse Regering zal in overleg met de lokale en provinciale besturen, het decreet op de intergemeentelijke samenwerking aanpassen en uitbreiden tot interbestuurlijke samenwerking. Zeker die elementen uit het decreet die voor bijkomende administratieve werklast zorgen, zonder dat het nut ervan aangetoond is, worden geschrapt."

Over de interbestuurlijke samenwerking bevat het regeerakkoord de volgende passage:

"Een decretale regeling voor de interbestuurlijke samenwerking zal uitgewerkt worden zodat het mogelijk wordt om via ruime samenwerkingsverbanden efficiënt in te spelen op de specifieke omstandigheden die zich in sommige streken voordoen."

2.2 Beleidsnota Binnenlands Bestuur 2009-2014

De beleidsnota Binnenlands Bestuur concretiseert de uitvoering van het Regeerakkoord als volgt:

"Tegen het einde van de regeerperiode moet het Vlaams bestuurlijk landschap vereenvoudigd zijn. Met betrekking tot deze problematiek zijn er de voorbije tien jaar voldoende rapporten en beleidsanalyses afgeleverd. De vaststellingen over de complexiteit van de bestuurlijke organisatie worden algemeen gedeeld. Het is tijd om beleidsconclusies te trekken en deze om te zetten in de praktijk.

De krijtlijnen liggen vast in het Regeerakkoord:

- *De bestuursopbouw vertrekt van het principe van de subsidiariteit. Er komen meer bevoegdheden voor de lokale besturen. De Vlaamse Regering zal investeren in hun bestuurskracht.*
- *De klemtoon van de beleidsvorming ligt bij de gemeenten aan de ene kant en Vlaanderen aan de andere kant.*
- *Er komt een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden met een grondgebonden karakter. De provincie krijgt in die beleidssectoren ook een regisserende opdracht.*
- *We komen maximaal tot homogene sleuteltaken per bestuurslaag. Per beleidssector komen slechts twee bestuurslagen tussen in de verschillende processen.*
- *We vereenvoudigen drastisch de vele intermediaire structuren en organen, zowel op Vlaams, provinciaal als lokaal niveau.*

We zullen onderzoeken of deze interne staatshervorming voor wat de taken en opdrachten van de provincies betreft een aanpassing van het provinciedecreet vergt. Dat is nodig om de sluitende lijst van provinciale bevoegdheden met grondgebonden karakter juridisch te verankeren en hen in die materies een sterkere regiefunctie toe te kennen. Ik nodig de provincies uit om binnen de krijtlijnen van het Regeerakkoord mee na te denken over hoe deze sluitende lijst best vorm kan krijgen.

De wijziging van de taakinhoud van de bestuursniveaus zal gepaard moeten gaan met de overdracht van middelen en mensen, verbonden aan die taken.

Ik zal aan de Vlaamse Regering een concreet plan van aanpak voorleggen. Dit plan bevat een gelijkvormige methodiek die we horizontaal binnen de verschillende beleidsdomeinen zullen toepassen. Daarnaast zullen ook de rol en de verantwoordelijkheden van alle ministers van de Vlaamse Regering alsook van de lokale en provinciale vertegenwoordigers worden geduid. De implementatie van een interne staatshervorming kan niet gebeuren zonder een voortdurend engagement van de functioneel bevoegde ministers en de hele Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering zal de uitwerking organiseren in samenspraak met het College van Ambtenaren-generaal (CAG). Het overleg moet immers de verschillende beleidsdomeinen overspannen. Ook de vertegenwoordigers van de lokale besturen en de provincies zullen hier actief bij betrokken worden."

Inzake de afschaffing van de koppelsubsidies en het verminderen van het specifiek toezicht, stelt de beleidsnota binnenlands bestuur de hiernavolgende werkwijze in het vooruitzicht:

"We spreken over koppelsubsidies wanneer provincies en gemeenten zonder eigen beleidsruimte verplicht worden met subsidies over de brug te komen ten gevolge van Vlaamse beleidsbeslissingen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de restauratie van monumenten. Deze koppelsubsidiëring maakt het administratieve proces nodeloos lastig en is tegengesteld aan onze wens van verantwoordelijke beleidsniveaus, die zo veel mogelijk zelf de gevolgen dragen van hun beslissingen. Koppelsubsidies worden dan ook best afgeschaft. Daarnaast geven provincies en gemeenten in een aantal gevallen toelagen, aanvullend op Vlaamse subsidies. Die mogelijkheid blijft behouden, doch louter op vrijwillige basis.

Daarnaast is er de problematiek van het specifiek toezicht, georganiseerd op basis van de verschillende sectorale regelgevingen. De Vlaamse Regering zal voor elke materie waarvoor een specifiek toezicht is georganiseerd, nagaan welk concreet doel die toezichtprocedure beoogt en of deze procedure daarvoor noodzakelijk is. Het doel moet zijn de procedures met een te beperkte meerwaarde te schrappen."

2.3 Procesbeschrijving

De interne staatshervorming verloopt volgens een transparant en gestructureerd beslissingsproces. Op deze manier hebben alle betrokkenen zicht op de stand van zaken, is er voldoende mogelijkheid om input te leveren voor de hervorming en is duidelijk op welke momenten er mogelijkheid is tot terugkoppeling en debat.

De Vlaamse Regering nam op 26 februari 2010 kennis van het concrete plan van aanpak en de timing voor de interne staatshervorming. Dit plan van aanpak leidde tot de goedkeuring van het Groenboek Interne Staatshervorming door de Vlaamse regering op 23 juli 2010. Naar aanleiding van het grote aantal adviezen en amendementen dat de Vlaamse Regering op het Groenboek mocht ontvangen, werd gekozen voor een bijsturing van de timing, zodat de Vlaamse Regering voldoende tijd kon uittrekken om al de adviezen te bestuderen. Deze aanpak werd ook ondersteund door een resolutie die op 17 november 2010 door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement werd aangenomen (Stuk 749 (2010-2011) – Nr. 2).

De verschillende stappen in de interne staatshervorming en de bijhorende timing zien er als volgt uit:

2.3.1 Inventarisatie en consultatie (maart – mei 2010)

De interne staatshervorming startte met een inventarisatie- en consultatieronde. Aan het College van Ambtenaren-Generaal werd de opdracht gegeven om de interbestuurlijke processen in de verschillende beleidsdomeinen te inventariseren en, in functie van de doelstellingen uit het regeerakkoord, per beleidsdomein een reeks concrete doorbraken op lange en korte termijn te formuleren.

Ook de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) en de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) werden hiertoe uitgenodigd.

Dit leidde tot een uitgebreid overzicht van interbestuurlijke processen en een groot aantal verbetervoorstellen.

Tijdens deze periode vond er ook een uitgebreide reeks hoorzittingen in het Vlaams Parlement plaats. De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme organiseerde gedachtewisselingen met:

- Minister Bourgeois
- VMSG en VVP
- Het Kenniscentrum Vlaamse Steden
- Vertegenwoordigers uit de academische wereld (o.a. professoren De Rynck, Reynaert, Valcke, Wayenberg, Bouckaert en De Vries)

- Vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld (o.a. VOKA, Unizo, Steunpunt Lokaal Cultuurbeleid, Bond Beter Leefmilieu, Vereniging Vlaamse Jeugdconsulenten)

2.3.2 Analyseren van voorstellen en formuleren van Groenboek (mei – juli 2010)

De verschillende voorstellen werden opgelist en afgepunt ten opzichte van de doelstellingen van het regeerakkoord door de verschillende vakministers.

Op basis van het materiaal uit de inventarisatieronde werd het Groenboek Interne Staatshervorming opgesteld. Het bevatte de visie op de interne staatshervorming en de concrete vertaling van de algemene principes naar de verschillende beleidsdomeinen in de vorm van doorbraken.

2.3.3 Overleg en advies (september 2010 – april 2011)

Na de zomer van 2010 startte een uitgebreide advies- en overlegronde. Er werd een groot aantal adviezen en reacties geformuleerd over het Groenboek. Deze adviezen kwamen vanuit de VVSG en de VVP, maar eveneens uit een brede groep van maatschappelijke organisaties en strategische adviesraden, onder andere:

- Vlaamse adviesraad voor Bestuurszaken
- Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid
- SERV
- Verenigde Verenigingen
- Bond Beter Leefmilieu
- Vlaamse Federatie van Gemeentesecretarissen
- Vlaamse Onderwijsraad
- Resoc, Serr
- Westhoekoverleg
- Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media
- ACW
- FOV
- Vlaamse Jeugdraad
- Vereniging Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra
- Vlinter
- Overleg Kunstenorganisaties
- Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek, Archief en Documentatie

Het ging om uitgebreide en goed uitgewerkte adviezen waarin de verschillende aspecten van de interne staatshervorming aan bod komen. Een aantal rode draden van de interne staatshervorming komen ook in de diverse adviezen terug. Soms bevatten de adviezen gelijklopende standpunten, over andere zaken verschillen de adviezen dan weer van visie.

De argumenten en commentaren die in de verschillende adviezen aan bod kwamen, werden in één document thematisch gebundeld en van commentaar voorzien¹. Hierbij werd voor de duidelijkheid de structuur van het Groenboek gevolgd. Per thema werd, aan de hand van citaten uit de adviezen, geprobeerd om de verschillende elementen en standpunten weer te geven. Over deze repliek op de adviezen van de (sector)organisaties en adviesorganen werd een gedachtewisseling gehouden tussen minister Bourgeois en de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme op 15 maart 2011.

Gedurende de overleg- en adviesperiode over het Groenboek organiseerde de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme een nieuwe reeks hoorzittingen waarbij op basis van het Groenboek Interne Staatshervorming. Gedachtewisselingen werden georganiseerd met, onder andere:

- Minister Bourgeois
- VVSG en VVP
- Vlabest
- SERV
- Verenigde Verenigingen
- Vertegenwoordigers van het provinciaal onderwijs
- Vlaamse Jeugdraad
- Intercommunale Leiedal
- Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media
- Vereniging Vlaamse Cultuur- en Gemeenschapscentra
- Forum voor Amateurkunsten
- Federatie van Organisaties voor Volksontwikkeling
- Steunpunt Jeugd
- Vlaams Instituut voor Sportbeheer en Recreatiebeleid

Met VVSG en VVP werd een overleg georganiseerd in het Bestuursforum op 14 september 2010, waarbij ook de Commissie Efficiënte en Effectieve overheid bij betrokken is. Zowel de VVSG als de VVP sprak de wens uit om meer tijd uit te trekken voor de uitwerking van het Witboek interne staatshervorming, en ook op een gefaseerde manier te werken door eerst de grote lijnen uit te tekenen van de interne staatshervorming, en pas vervolgens in te gaan op de concrete doorbraken per beleidsdomein.

2.3.4 Formuleren van Witboek (april 2011)

Op basis van alle vorige stappen en rekening houdend met de resultaten van de uitgebreide advies- en consultatieronde formuleerde de Vlaamse regering dit witboek.

¹ Bourgeois, G. (2011). Groenboek Interne Staatshervorming. Repliek op de adviezen van de (sector)organisaties en adviesorganen. Besproken in de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme op 15 maart 2011.

2.3.5 Gefaseerde implementatie en monitoring

Na de goedkeuring van het Witboek zal de uitvoering van de interne staatshervorming gefaseerd gebeuren. Enerzijds staan er in dit Witboek een aantal concrete doorbraken waarvan de uitvoering onmiddellijk wordt opgestart. Anderzijds zullen er tijdens de huidige regeerperiode een aantal trajecten worden opgestart.

In dit Witboek staan voor diverse aspecten concrete doorbraken opgesomd waarvan de uitvoering start na de goedkeuring ervan door de Vlaamse regering. Het Witboek volgt hiermee het advies van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid om op korte termijn een aantal concrete piloten/projecten te starten. Deze aanpak moet ook het vertrouwen versterken van de drie bestuursniveaus in de aanpak en bereidheid van alle betrokkenen om de interne staatshervorming door te voeren.

De interne staatshervorming kan en zal echter niet beperkt worden tot deze doorbraken. Er zullen in 2011 een aantal trajecten worden opgestart:

- De regioscreening.
- De afbakening van de concrete taakverdeling tussen de Vlaamse overheid en de provincies.
- De visieontwikkeling per beleidsdomein.
 - o Concreet betekent dit dat er na de goedkeuring van het Witboek in elk beleidsdomein een traject opgestart zal worden, onder de coördinatie van de betrokken vakministers en met grote betrokkenheid van de verschillende bestuursniveaus, maatschappelijke organisaties en adviesorganen, waarbij nieuwe projecten gedefinieerd zullen worden om de interne staatshervorming, die met dit Witboek in gang is gezet, verder tot uitvoering te brengen.

De verdere implementatie en monitoring gebeurt op verschillende manieren.

Ten eerste is elke minister verantwoordelijk voor de realisatie van de doorbraken zoals die in het witboek zijn opgenomen, de verdere uitwerking van de trajecten die daarnaast worden opgestart en de voortgangsrapportering. De minister bevoegd voor binnenlands bestuur neemt hierin een coördinerende rol op.

Daarnaast is de interne staatshervorming een essentieel onderdeel van het project Slagkrachtige Overheid, waarbij er aan het CAG een sleutelrol werd toebedeeld voor wat betreft de ambtelijke uitwerking en opvolging.

Naast de bilaterale overlegmomenten met stakeholders die in het vervolgtraject veelvuldig nodig zullen zijn, komt ook het bestuursforum (vertegenwoordigers Vlaamse Regering, VVSG, VVP en Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid) periodiek samen om de voortgang van het project op te volgen.

2.3.6 Federale bevoegdheden

De interne staatshervorming kan niet los gezien worden van de federale bevoegdheden en de federale staatshervorming. Er zijn immers een aantal federale bevoegdheden die relevant zijn in het kader van de interne staatshervorming (bv. politiezones of veiligheidszones die op federaal niveau afgebakend worden). Daarnaast schept de bevoegdheidsverdeling tussen de

federale overheid en de Gewesten en Gemeenschappen het kader waarin de huidige interne staatshervorming gerealiseerd kan worden (bv. OCMW-wet). Bij overdracht van nieuwe bevoegdheden naar de Gewesten of Gemeenschappen kunnen beperkingen op dit vlak opgeheven worden en nieuwe stappen op het vlak van de interne staatshervorming worden gerealiseerd.

DEEL I
KNELPUNTENANALYSE
&
VISIEONTWIKKELING

3 Knelpuntenanalyse

3.1 De Vlaamse bestuurlijke organisatie staat onder druk

De afgelopen decennia is de Vlaamse bestuurlijke organisatie sterk gewijzigd. We komen van een model met drie rechtstreeks verkozen bestuursniveaus: het Belgische, federale, niveau, de provincies en de gemeenten. Aan deze basisstructuur is er heel wat veranderd, o.a. op het vlak van de structuur van de bestuurlijke organisatie zelf, de omgeving rondom onze bestuurlijke organisatie, maar ook in werking van de bestuurlijke organisatie.

3.1.1 Een veranderende bestuursstructuur

Ten eerste is er het toenemende belang van de **Europese Unie**. De Europese Unie zorgt voor heel wat beleid dat, uiteindelijk, een rechtstreekse impact heeft op de verschillende overheidsniveaus in Vlaanderen en zijn inwoners. Wanneer we nadenken over de Vlaamse bestuurlijke organisatie, moeten we het Europese niveau zeker meenemen. Toch blijft dit niveau nog vaak een onbekende. Een meer proactieve houding ten opzichte van de Europese Unie is nodig.

Ten tweede heeft de **federalisering** gezorgd voor een nieuw bestuursniveau: de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid heeft heel wat bevoegdheden van het federale niveau overgenomen en is hier enthousiast en proactief mee aan de slag gegaan. In deze oefening is het subsidiariteitsbeginsel echter niet volledig gevolgd, omdat de bevoegdheden die vanuit het federale niveau kwamen, niet verder zijn doorgedecentraliseerd naar de lokale besturen.

Ten derde zijn er de **gemeenten**. In de jaren '70 is er al een eerste **fusieoperatie** doorgevoerd. Dit gebeurde na een periode waarin de overheid meer taken opnam, die best op een niveau dicht bij de burger werden uitgevoerd maar waar de schaal van de lokale besturen te klein voor was. Door deze fusieoperatie is er al een zekere schaalvergroting van de gemeenten gebeurd (vergelijk bijvoorbeeld maar even met Frankrijk). De gemeenten zijn ook in allerhande vormen van samenwerking gestapt. De vraag duikt nu op of de bestuurskracht/draagkracht van de gemeenten nog adequaat is.

Ten vierde is er, naast de opschaling van gemeenten, eveneens de mogelijkheid gecreëerd tot binnengemeentelijke decentralisatie. Dit is in Antwerpen gebeurd onder de vorm van de districten.

3.1.2 Een veranderende omgeving

Naast de bestuurlijke organisatie zelf, is ook de **omgeving** van het openbaar bestuur veranderd. Er is een toenemende globalisering en internationale afhankelijkheid. De maatschappij wordt steeds complexer, met steeds complexere beleidsvraagstukken op het vlak van, bijvoorbeeld, milieu, mobiliteit, verstedelijking en energie. De burger stelt hogere eisen aan het openbaar bestuur. In de private sector heeft er een gigantische schaalvergroting plaatsgevonden, bijvoorbeeld in de sector van de nutsbedrijven. Dit is ook al het geval geweest in de semi-publieke sector, denk hierbij aan de ziekenhuizen, onderwijsinstellingen en intercommunales.

Al deze veranderingen gebeuren in een snel tempo. De **capaciteit** van de overheid om met deze veranderingen en nieuwe uitdagingen om te gaan is essentieel. De structuur van onze bestuurlijke organisatie is onvoldoende in staat om met deze veranderingen om te gaan en zich aan te passen aan een steeds wijzigende omgeving.

3.1.3 Grenzen aan het oplossingsvermogen

Heel wat bestuurders, ondernemers, wetenschappers en burgers geven aan dat er zich een probleem stelt met het oplossingsvermogen van de overheid. Dit bleek ook uit de bevindingen van de commissies Berx en Sauwens over de doorlooptijden van grote investeringsprojecten.

De redenen die hiervoor op het vlak van de bestuurlijke organisatie worden aangereikt zijn divers. De provincies klagen de toegenomen **verrommeling** op het intermediaire niveau aan (Vereniging van Vlaamse Provincies, 2009). Er is een wirwar van structuren en overlegorganen ontstaan die de besluitvorming afremmen, veel tijd en middelen opsorpen, maar weinig resultaat afleveren. De gemeenten verwijzen naar het **gebrek aan subsidiariteit** en de grote drang van de Vlaamse overheid om in alle sectoren aan detailsturing en –controle te doen (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2009). Het bedrijfsleven klaagt de te sterke aangroei van de overheid en het **overheidsbeslag** aan (VOKA, 2009) (VOKA, 2008) (Unizo, 2009) (Unizo, 2010). De Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid verwijst naar te **inefficiënte en ineffectieve processen van dienstverlening en beleid** (Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, 2009).

Dit is geen nieuwe vaststelling. Heel wat van deze conclusies gaan al enkele jaren mee. Denk maar aan het rapport van de Commissie voor Bestuurlijke Organisatie (1997), de nota over subsidiariteit van het College van Secretarissen-Generaal (1997), het Pact met de gemeenten, de afsprakennota met de provincies en het Bestuursakkoord dat naar aanleiding van het kerntakendebat werd afgesloten.

De huidige precaire economische en budgettaire situatie waarin onze overheid en maatschappij zich bevinden, maakt deze analyse des te scherper en de nood aan echte ingrepen acuter. Een meer efficiënte en lenige overheid is een noodzakelijke voorwaarde voor een economische heropleving. De interne staatshervorming moet hiertoe bijdragen.

3.2 De knelpunten in de Vlaamse bestuurlijke organisatie

3.2.1 Verrommeling op het intermediaire niveau

De Vlaamse bestuurlijke organisatie is opgebouwd rond **drie democratisch verkozen bestuursniveaus**: de Vlaamse overheid (gemeenschap en gewest), de provinciebesturen en de lokale besturen. In theorie heeft deze bestuursopbouw het voordeel van de transparantie. **In de praktijk zijn er echter talloze tussenstructuren ontstaan.** De (wild)groei van deze structuren op het intermediaire niveau wordt geduid met de term verrommeling.

Ramingen van het aantal structuren verschillen. Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen telde in 2007 zo'n 372 interbestuurlijke samenwerkingsverbanden (Wayenberg, De Rynck, & Voets, 2007). De Vereniging van Vlaamse Provincies stelde in 2009 dat er,

De verrommeling op het intermediaire niveau is een verantwoordelijkheid van alle bestuursniveaus.

naast de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, 592 intermediaire structuren zijn (Vereniging van Vlaamse Provincies, 2009). In concrete inventarisatieoefeningen tellen De Rynck e.a. er meer dan 150 in één regio (Decorte & De Rynck, 2010). Hoe langer we naar deze intermediaire structuren kijken, hoe meer we er lijken te ontdekken.

Dit leidt tot twee conclusies. Ten eerste: de grote verschillen in het aantal intermediaire structuren worden wellicht veroorzaakt door de **conceptuele verwarring** over wat nu eigenlijk een intermediaire structuur is. Uit debatten en discussies blijkt alvast dat er geen eenduidige definitie bestaat van een 'intermediaire structuur'. Ten tweede: zonder al te diep in te gaan op de exacte definitie van het 'intermediaire niveau', zijn er alvast voldoende redenen om aan te nemen dat het in elk geval om **veel structuren** gaat.

Wie richt deze intermediaire structuren op?

Voor de wildgroei aan intermediaire structuren kan niet één bestuursniveau met de vinger worden gewezen. Alle bestuursniveaus richten intermediaire structuren op.

De **Vlaamse overheid** werkt in allerhande sectordecreten met regionale afbakeningen. Een niet-limitatieve opsomming van deze intermediaire structuren: Logo's, Resoc's, Regionale Landschappen, Bosgroepen, Bekkenbesturen, Zorgregio's,... Deze geografische afbakeningen zijn onderling niet op elkaar afgestemd.

De **provincies** zijn actief in de gebiedsgerichte werking. Vooral sinds de jaren '90 hebben de provincies zich op deze gebiedsgerichte werking toegelegd en deze in meer of mindere mate uitgebouwd.

De **lokale besturen** hebben allerhande vormen van intergemeentelijke samenwerking ingericht. Het decreet op de intergemeentelijke samenwerking van 2001 heeft gezorgd voor een toename van het aantal verschillende structuren, door een opsplitsing op te leggen van de opdrachthoudende en de dienstverlenende vormen van intergemeentelijke samenwerking en de strikte afbakening van de doelstelling van een intercommunale. Hierdoor is, bijvoorbeeld, de afvalinzameling gescheiden van de streekontwikkeling. Daarnaast gaf de

creatie van een kader voor lichtere vormen van samenwerking (de projectvereniging en de interlokale vereniging) een impuls aan het aantal samenwerkingsverbanden. Merk op dat er naast de intergemeentelijke samenwerking, ook nog veel feitelijke samenwerkingsverbanden bestaan.

Naast deze Vlaamse, provinciale en gemeentelijke structuren zijn er ook nog structuren die door de federale overheid worden ingericht. Hierbij denken we aan de politiezones en de hulpverleningszones.

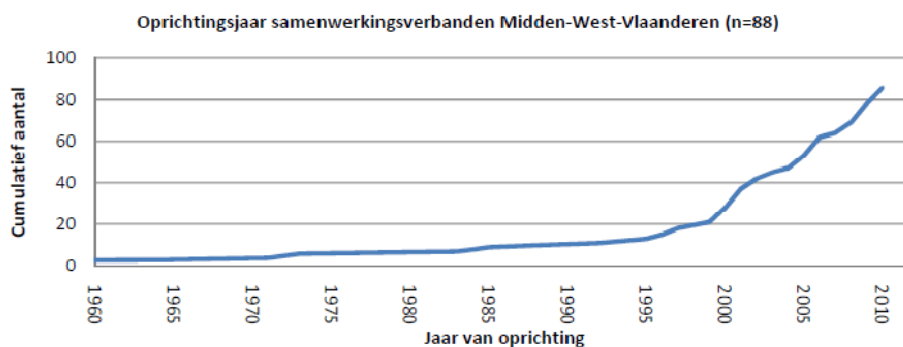
Waarom zijn de intermediaire structuren ontstaan?

Er zijn een aantal redenen waarom deze intermediaire structuren ontstaan:

- De Vlaamse overheid legt deze structuren op;
- De Vlaamse overheid geeft financiële stimuli wanneer gemeenten een (nieuwe) structuur oprichten met een specifiek doel;
- De kritische massa van lokale besturen is te klein om bepaalde vraagstukken op te lossen;
- Sommige beleidsproblemen overstijgen de grenzen van één gemeente en worden best op een (stads)regionale schaal aangepakt;
- Ad hoc zoeken naar oplossingen voor samenwerking;
- Historisch gegroeide zaken die nooit in vraag worden gesteld.

Wanneer zijn de intermediaire structuren ontstaan?

Een frappante vaststelling in de inventarisatie van intermediaire structuren door De Rynck en Decorte in Midden-West-Vlaanderen is de sterke groei van het aantal structuren (Decorte & De Rynck, 2010). De helft van het aantal intermediaire structuren is zelfs in de afgelopen zes jaar opgericht. In de regio Zuid-West-Vlaanderen doet De Rynck dezelfde vaststelling.



Figuur 1 Oprichtingsjaar samenwerkingsverbanden Midden-West-Vlaanderen (Bron: De Rynck e.a., 2010)

Een belangrijke vaststelling is dus dat het aantal intermediaire structuren geen 'stabiel' gegeven is, maar sterk stijgt en nog blijft stijgen.

Welke problemen creëren deze intermediaire structuren?

Een eerste knelpunt is de **democratische controle** op deze structuren. Dit knelpunt wordt belangrijker naarmate het gaat om structuren die een eigen beleid ontwikkelen. Voor de intergemeentelijk samenwerkingsverbanden is er wel een vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraad, dus een systeem van getrapte verkiezingen, maar wordt de vraag opgeworpen of de rapportering naar de gemeenteraad altijd voldoende is, en of er ook vanuit de oppositie in de gemeenteraad voldoende controlemogelijkheden zijn op deze structuren.

Een tweede knelpunt is de **verkokering**. Dit probleem speelt vooral een rol in de structuren die ontstaan zijn op initiatief, of door de stimulans, van de Vlaamse overheid. Elke beleidssector richt immers zijn eigen intermediaire structuren op, zonder rekening te houden met structuren die al bestaan in andere sectoren. Dit bemoeilijkt het voeren van een integraal beleid op een regionaal niveau.

Het gebrek aan **transparantie** is een derde knelpunt. De grote groei aan intermediaire structuren zorgt ervoor dat lokale mandatarissen door de bomen het bos niet meer zien. Lokale besturen stappen steeds weer in nieuwe, telkens van elkaar verschillende samenwerkingsverbanden. Het is moeilijk om hierop nog een goed overzicht te behouden.

De groei van het aantal structuren zorgt, ten vierde, ook voor een probleem van **efficiëntie**. Bestuurders zijn actief in tal van structuren, en hollen van het ene overleg naar het andere. In de praktijk gaat het echter vaak om dezelfde mensen die elkaar in steeds wisselende structuren tegenkomen. Naast de bestuurlijke efficiëntie speelt ook de operationele efficiëntie een rol. Alle structuren creëren immers een eigen overhead (financiën, personeelsdienst,...).

Een laatste knelpunt verbonden aan de groei van het aantal intermediaire structuren is de **onduidelijkheid op het vlak van bevoegdheden en taakverdeling** die ontstaat. In heel wat beleidssectoren zijn er, naast de drie traditionele niveaus, diverse intermediaire structuren die taken opnemen.

3.2.2 Mismatch tussen maatschappelijke en bestuurlijke schalen

De verrommeling op het intermediaire niveau heeft mede te maken met de zoektocht naar de juiste **schaal**: de schaal van het maatschappelijke functioneren stemt niet (meer) overeen met de schaal van de verschillende bestuursniveaus en haar administratieve grenzen.

Een perfecte overeenstemming tussen bestuurlijke schalen en maatschappelijke problemen is een utopie. Daarom moet de roep naar grote structurele hervormingen van een bestuurlijke organisatie altijd met de nodige omzichtigheid worden benaderd. Wegen de voordelen van een nieuwe bestuurlijke schaal wel op tegen de nadelen en kosten van een grootscheepse hervorming? Zal de nieuwe bestuurlijke schaal wel voldoende 'ideaal' zijn om tal van complexe problemen te ondervangen? Zullen er niet onmiddellijk weer andere problemen opduiken, waarvoor de nieuwe schaal geen oplossing biedt?

Taken opschalen houdt ook het risico in dat men inboet aan burgers nabijheid. Aan het opschalen is een kritische grens verbonden. Als die grens wordt overschreden, leidt dit tot meer inefficiëntie in plaats van tot de beoogde efficiëntiewinsten. Daarnaast is het ook zo dat verschillende taken een verschillend ideaal schaalniveau hebben. Het komt erop aan te zoeken naar het juiste compromis.

De uitdaging waar we vandaag in de Vlaamse bestuurlijke organisatie mee geconfronteerd worden is echter van een andere orde. De vraag is niet zozeer of de gemeentelijke of provinciale schaal de ideale schaal is om problemen aan te pakken. De vaststelling dat het intermediaire niveau vooral in de afgelopen vijf à tien jaar sterk is gegroeid, en nog blijft groeien wijst op een **structureel probleem** van het schaalniveau van de lokale besturen en de provincies. Bovendien zal de druk op deze schaal de volgende jaren alleen maar toenemen.

Deze schaalproblemen zijn in het verleden ondervangen op allerlei manieren, zonder aan de structuur van de bestuurlijke organisatie zelf te raken. De roep om een einde te maken aan de 'verrommeling' van de bestuurlijke organisatie geeft aan dat de 'ad hoc'-aanpak van de bestuurlijke organisatie stilaan zijn grenzen heeft bereikt. Aanpassingen aan de grenzen van de democratische structuren dringen zich op.

3.2.3 Teveel detailsturing, controle en toezicht

Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor alles wat van lokaal belang is, en leggen hier verantwoording voor af aan hun kiezers. De autonomie van de steden en gemeenten om een beleid te voeren dat afgestemd is op de lokale noden en wensen wordt in de praktijk echter fel beknot. Dit heeft te maken met de **sterke sturing en controle vanuit de Vlaamse overheid**.

Gemeenten besteden meer energie aan een bureaucratische verantwoording naar de Vlaamse overheid dan aan een democratische verantwoording aan hun kiezers.

Deze sturing is enerzijds ingegeven door een wens om vanuit de Vlaamse overheid bepaalde prioriteiten of klemtonen te kunnen leggen, en anderzijds om een zekere uniformiteit in beleid en dienstverlening te garanderen voor alle inwoners, ongeacht de gemeente waarin ze wonen.

In plaats van een centrale overheid die kaders stelt en stuurt op afstand, is deze sturing en controle in de praktijk te vaak doorgeslagen naar een poging om aan 'micromanagement' op het lokale terrein te gaan doen. Zo legt de Vlaamse overheid allerlei planningsverplichtingen op (in functie van het bekomen van een subsidie) waarin een gemeente op gedetailleerde manier moet aantonen welke specifieke activiteiten en doelstellingen ze zal behalen. Deze plannen zijn vaak ook nog eens gekoppeld aan een zware verantwoordingslast, waarbij een gemeentebestuur tot op een zeer gedetailleerd (activiteiten)niveau moet motiveren wat ze gedurende een planperiode gedaan heeft. Hiermee miskent men de meerwaarde van de lokale democratie.

Een al te sterke sturing op basis van plannen en rapporteringsverplichtingen kan ook leiden tot een vorm van '**bestuurlijke fictie**'. Dit is een situatie waarin een kloof ontstaat tussen

hetgeen de lokale besturen in hun plannen en rapporten schrijven, en hetgeen ze effectief op het terrein doen. In zo'n geval heeft de centrale overheid de indruk dat alles volgens plan verloopt, terwijl haar sturing eigenlijk geen enkele invloed heeft.

Bij gemeentebesturen leeft ook het idee dat **de Vlaamse overheid op deze manier voor een relatief kleine bijdrage in het totale budget van lokale besturen door de plannings- en rapporteringsverplichtingen een buitenproportioneel groot aandeel aan invloed uitoefent.**

Problematiek van centrale sturing en controle is meer dan 'planlastenverhaal'

Deze problematiek wordt vaak samengevat onder de noemer '**planlasten voor lokale besturen**'. Deze 'planlasten' verwijzen naar de bureaucratische kost die gepaard gaat met de opmaak van plannen en verantwoordingsrapporten. Het is echter belangrijk te beseffen dat de problematiek van centrale sturing en controle breder is dan het begrip 'planlasten'. Een probleem van planlasten kan immers ondervangen worden door een louter technische aanpak waarbij de 'administratieve lasten' gekoppeld aan plannen en rapporten verminderd worden. Hierbij wordt er echter niet noodzakelijk iets gedaan aan de manier waarop de centrale sturing en controle plaatsvindt.

Naast een technisch traject zal er ook moeten worden nagedacht over **de mate van sturing door het centrale niveau**. Gaat men nog enkel sturen op hoofdlijnen? Vindt de sturing plaats op output en effectindicatoren in plaats van op input en activiteitenindicatoren? Dit vergt een fundamentele mentaliteitswijziging op het niveau van de centrale overheid die breder gaat dan louter een 'planlastvermindering'.

Het begrip 'planlastvermindering' mag ook niet leiden tot de misvatting dat gemeenten minder planmatig zouden moeten gaan werken. **Het voeren van beleid op een planmatige basis en op lange termijn wordt steeds belangrijker.** Het gemeentedecreet voorziet hiervoor de nodige instrumenten. Planlastvermindering mag dus niet betekenen dat de baten die gepaard gaan met planmatig werken verloren gaan. Het moet gaan om betere planning, met minder planlasten.

3.2.4 Verkokering bij de Vlaamse overheid

De verkokering bij de Vlaamse overheid, die door de hervorming Beter Bestuurlijk Beleid een acuut probleem is geworden, heeft niet enkel negatieve effecten op de Vlaamse overheid zelf, maar werkt door naar de volledige bestuurlijke organisatie. De verkokering werkt als een katalysator die de knelpunten die hierboven staan opgesomd nog verscherpt.

Vanuit een op het eerste zicht logisch sectordenken, werkt elk Vlaams beleidsdomeingedetailleerde regelgeving uit om de lokale besturen zo goed mogelijk in te schakelen in het Vlaamse beleid. Elk Vlaams beleidsdomein probeert dit ook aan te sturen door middel van plannings- en rapporteringsverplichtingen. Daarnaast organiseert ook elk beleidsdomein ook haar eigen gedeconcentreerde of intermediaire structuren.

De lokale besturen worden hierdoor geconfronteerd met een bijzonder moeilijke situatie. Het **gebrek aan een geïntegreerd beleid** door de Vlaamse overheid moet door de lokale besturen op het terrein worden opgevangen. De gemeenten moeten trachten om alle sectorale initiatieven op elkaar af te stemmen om een beleid te ontwikkelen op maat van de specifieke lokale situatie. Dit wordt bemoeilijkt door het sectorale karakter en de gebrekkige afstemming van de regelgeving, planningsverplichtingen en intermediaire structuren. Daarnaast gebeurt de Vlaamse appreciatie van het lokale beleid op basis van sectorale logica's, niet op basis van de integrale, inclusieve benadering van het lokaal uitgevoerde beleid.

Lokale besturen moeten noodgedwongen de verkokering van de Vlaamse overheid op het terrein opvangen.

De verkokering bij de Vlaamse overheid zorgt ook voor een onduidelijke situatie voor gemeentebesturen, burgers en bedrijven. Denk hierbij aan de problematiek van elkaar tegensprekende adviezen van verschillende administraties van de Vlaamse overheid bij lokale projecten.

3.2.5 Onduidelijke en overlappende bevoegdheidsverdeling

De combinatie van een grote hoeveelheid aan bestuursniveaus en intermediaire structuren enerzijds, en een gebrekkige taakafbakening en bevoegdheidsverdeling anderzijds zorgt niet enkel voor een onduidelijkheid bij burgers en bedrijven over waar ze voor een bepaalde dienst terecht kunnen maar eveneens voor onduidelijke verantwoordelijkheden en efficiëntieverliezen.

Het feit dat de drie bestuursniveaus elk een open taakstelling hebben, betekent in de praktijk dat zij alle drie ongelimiteerd initiatieven kunnen nemen binnen tal van beleidsdomeinen. Dit leidt tot politieke concurrentie, onafgestemd beleid en soms zelfs tegengestelde beleidskeuzes tussen bestuursniveaus.

Dit heeft een negatief effect op de transparantie voor burgers en bedrijven: het is vaak moeilijk te weten wie waarvoor precies bevoegd is, en waar je voor een bepaalde dienst terecht kan. Ook beslissingsprocessen worden vertraagd doordat er teveel beslissingsniveaus actief zijn.

3.2.6 Gebrek aan bestuurskracht/draagkracht bij gemeenten

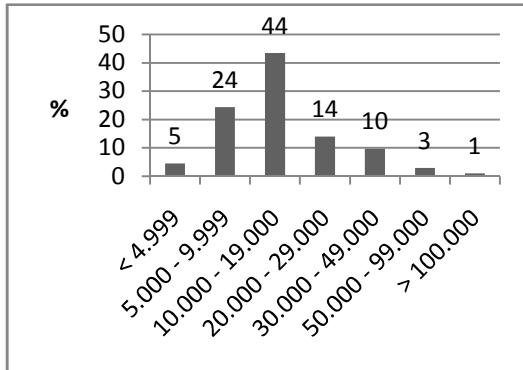
Lokale besturen worden geconfronteerd met steeds meer en complexere beleidsdomeinen. Lokale besturen dragen bovendien een belangrijke verantwoordelijkheid om voor maatwerk te zorgen. Voor veel lokale besturen stelt dit een probleem: hun capaciteit is niet meer aangepast om een antwoord te bieden op de vragen en uitdagingen die op hen afkomen.

Een gebrek aan een structurele aanpak van dit capaciteitsprobleem zorgt voor ad hoc oplossingen zoals formele of informele samenwerking tussen gemeenten. Deze samenwerkingsvormen zijn problematisch wanneer gemeenten het overzicht erop niet meer kunnen behouden. De grenzen van de coördinatie lijken te zijn bereikt. Vereenvoudiging dringt zich op.

Schaalgrootte van Vlaamse gemeenten in internationaal perspectief

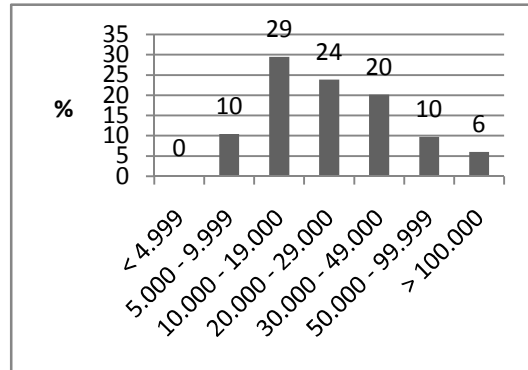
Het **inwonersaantal is niet het enige criterium** waarop we de bestuurskracht van een gemeente kunnen beoordelen. Toch verduidelijkt een vergelijking van het inwonersaantal van de Vlaamse gemeenten met het gemeentelijke inwonersaantal van een aantal andere Europese landen en regio's de problematiek van de schaalgrootte van onze gemeenten.

Vlaanderen



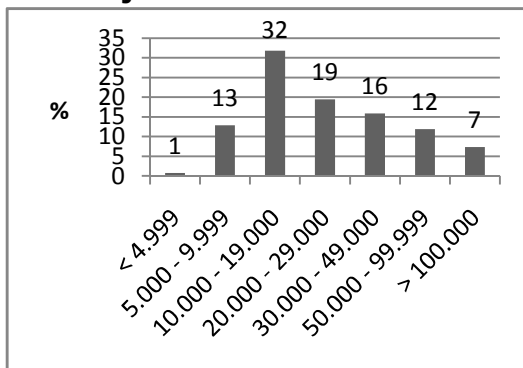
Gemiddelde: 20.000 inwoners/gemeente
Mediaan: 14.000 inwoners

Nederland



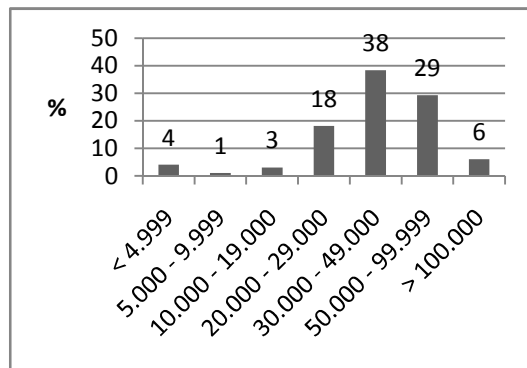
Gemiddelde: 38.000 inwoners/gemeente
Mediaan: 24.000 inwoners

Noord-Rijnland-Westfalen



Gemiddelde: 45.000 inwoners/gemeente
Mediaan: 21.000 inwoners

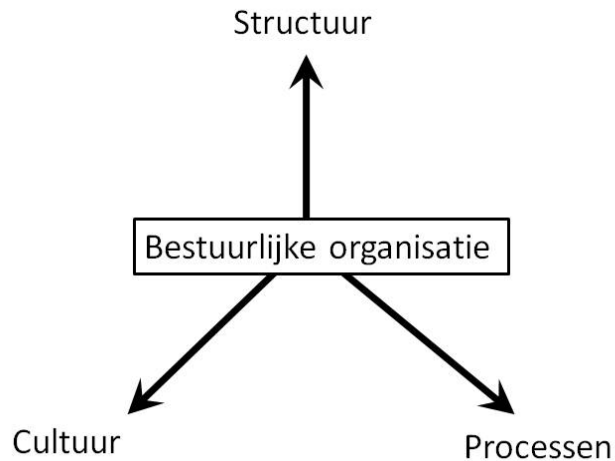
Denemarken



Gemiddelde: 56.000 inwoners/gemeente
Mediaan: 42.000 inwoners

4 Visie

De analyse die in dit hoofdstuk gepresenteerd wordt, moet een aanzet geven voor de ontwikkeling van een langetermijnvisie op de bestuurlijke organisatie. Dit hoofdstuk reikt achtergronden en elementen aan voor het debat in het bestuursforum over de verschillende doorbraken op lange en korte termijn die verderop in dit groenboek staan geformuleerd.



Dit hoofdstuk is opgehangen aan de begrippen structuur, cultuur en processen. Hiermee wordt aangegeven dat een discussie over de bestuurlijke organisatie niet verengd kan worden tot een discussie over de bestuurlijke structuur (aantal bestuursniveaus, bevoegdheidsverdeling, schaalgrootte,...), maar ook de cultuur (omgangsvormen, mate van interbestuurlijk vertrouwen,...) en de manier waarop de processen in de bestuurlijke organisatie vorm krijgen moet meenemen. Dit zijn drie aspecten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

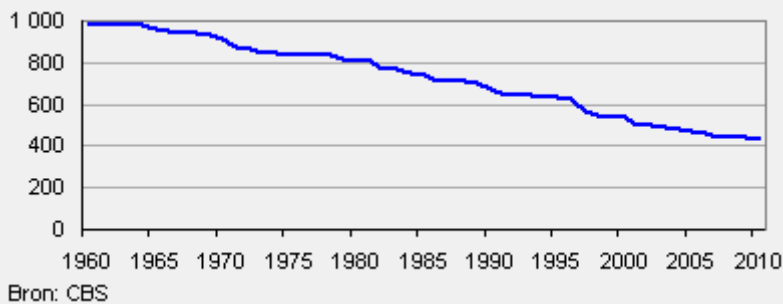
4.1 Een transparante en democratische structuur

De Vlaamse bestuurlijke organisatie moet gebaseerd zijn op verkozen bestuursniveaus die beslissingen nemen en op een transparante en democratische manier verantwoording afleggen aan hun kiezers. Vandaag is er echter een behoorlijke '**grijze zone**' ontstaan van allerhande structuren waarvan de transparantie en democratische verantwoording niet altijd evident blijkt te zijn.

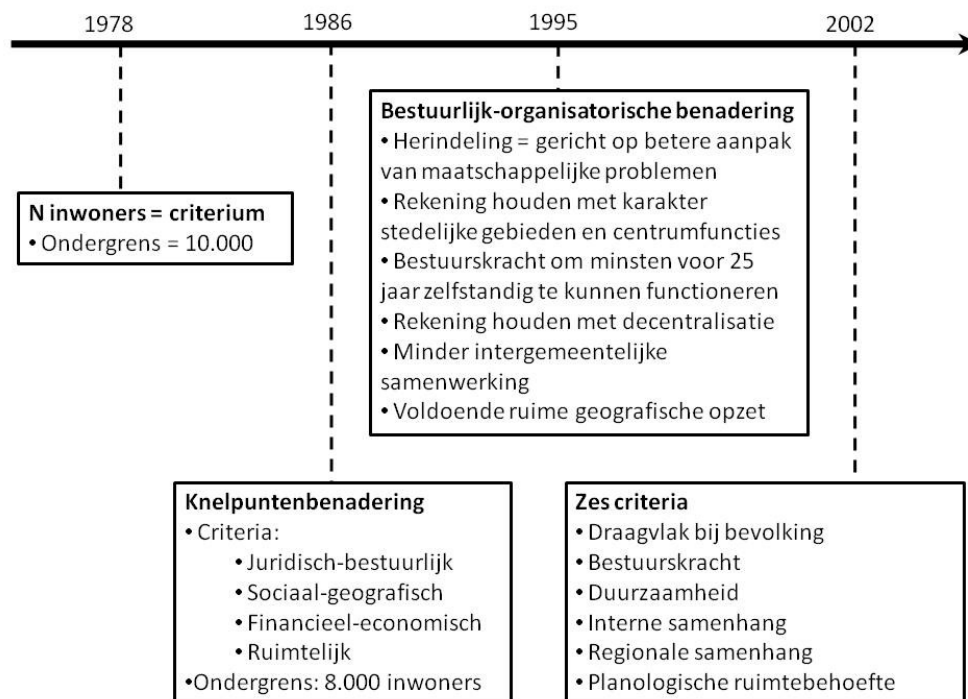
Wanneer we een bestuurlijke organisatie nastreven die voldoende aangepast is om de uitdagingen die op ons afkomen op een democratische en efficiënte manier aan te pakken, lijken een aantal **structurele ingrepen** stilaan onafwendbaar.

Vijf decennia van gemeentelijke herindeling in Nederland

Nederland heeft een jarenlange ervaring met fusies ('herindeling') van gemeenten. Tussen 1817 en 2010 daalde het aantal gemeenten er van 1.236 naar 430. Vooral in de afgelopen vijftig jaar is er een sterke daling merkbaar van het aantal gemeenten. Opvallend is dat Nederland niet kiest voor grote fusieoperaties waarbij plots een groot aantal gemeenten wordt gefusioneerd, maar dat er sprake is van **een continu proces van herindelingen**.



Daardoor heeft Nederland ervaring en kennis opgebouwd. In de loop der jaren is er een duidelijke **evolutie merkbaar op het vlak van de visie op en de aanpak van fusies**. Van een benadering die vooral georiënteerd was op het aantal inwoners is Nederland geëvolueerd naar een aanpak gericht op een brede set van criteria en met een klemtoon op het draagvlak van de herindelingen.



4.1.1 Bestuurskracht versterken door schaalaanpassing

Een belangrijk element in de discussie over het ontstaan en de groei van het intermediaire niveau is de 'bestuurskracht' van de gemeenten. Heel wat lokale besturen hebben te weinig draagkracht op personeel en financieel vlak om de uitdagingen aan te pakken die op hen afkomen. Schaalvergroting is een middel om deze draagkracht te versterken.

Schaalvergroting kan gerealiseerd worden via verschillende instrumenten, bijvoorbeeld via fusies van gemeenten maar evenzeer door het opzetten van samenwerking (bv. tussen gemeente en OCMW) en shared services.

Een opmerkelijke paradox is het gegeven dat lokale besturen enerzijds, omwille van een gebrek aan bestuurskracht, in allerhande samenwerkingsverbanden stappen, maar anderzijds, net door dit gebrek aan bestuurskracht, over onvoldoende capaciteit beschikken om op een goede manier in deze netwerken te functioneren, ze op te volgen en aan te sturen.

Schaalvergroting van lokale besturen door fusies

Schaalvergroting van de lokale besturen door middel van fusies is één van de mogelijke oplossingen om de bestuurskracht van heel wat gemeenten te vergroten. Een grootschalige top-down aanpak, waarbij het inwonersaantal van de gemeenten als leidend criterium wordt genomen, is momenteel niet aan de orde.

De nood aan schaalvergroting zal per gemeente bekeken moeten worden en een oplossing bieden voor de specifieke problematiek van de betrokken gemeente. Hierbij kunnen we denken aan een herverdelingsproblematiek (bv. tussen stad en rand), een onvolkomen fusie uit het verleden, het verhogen van de bestuurskracht en draagkracht, de professionalisering van de administratie,... Belangrijk is dat een fusie bekeken wordt op lange termijn, het moet gaan om een structurele oplossing waarvoor voldoende draagvlak bestaat bij politici en de bevolking.

Een bijkomende vraag is de manier waarop een proces van schaalvergroting wordt opgestart. Een uniforme top-down aanpak, zoals in de jaren zeventig is gebeurd, kan op dit ogenblik op weinig draagvlak rekenen. De Vlaamse regering heeft nu gekozen voor een bottom-up aanpak op basis van vrijwilligheid. Gemeenten kunnen op vrijwillige basis instappen in een fusietraject.

Schaalvergroting door samenwerking en shared service centers

Fusies zijn niet de enige manier om tot schaalvergroting op het lokale niveau te komen. Gemeenten kunnen schaalvoordelen genereren door een sterkere samenwerking op het vlak van, bijvoorbeeld, ondersteunende diensten.

Samenwerking op het vlak van ondersteunende diensten (bv. technische diensten, recyclageparken, ICT,...) hoeft niet onmiddellijk een belangrijke impact te hebben op de autonomie van de afzonderlijke besturen, terwijl ze wel kunnen leiden tot een verhoging van de efficiëntie en een verbetering van de dienstverlening.

Een specifiek geval van de samenwerking tussen besturen is deze tussen gemeente en OCMW. Hier stellen we vast dat de mogelijkheden die het gemeente- en OCMW-decreet

bieden, leiden tot allerhande vormen van samenwerking tussen gemeente en OCMW. Wel zullen er nog oplossingen gezocht moeten worden voor de beperkingen waarop deze vormen van samenwerking stoten.

Tenslotte kan men niet rond de vaststelling heen dat de steden op Europees en wereldniveau de trekker zijn van de maatschappelijke ontwikkeling. In die context zijn de Vlaamse steden op een momentum aanbeland waar keuzes moeten gemaakt worden. Onze regionale steden zijn te klein om groot te zijn en te groot om klein te zijn. De interne Vlaamse staatshervorming zal dus ook aanknopingspunten voor sterkere steden moeten ontwikkelen. Wanneer Vlaanderen wil uitgroeien tot een van de vijf Europese topregio's zal een sterkere samenwerking tussen de Vlaamse steden en andere Europese steden een gedeelde ambitie van alle bestuursniveaus moeten worden. Dit veronderstelt het wegwerken van bestuurskundige en administratieve obstakels in een stadsregionale maar ook in een grensoverschrijdende context.

Schaalvergroting leidt tot professionalisering van het bestuur

Onderzoek naar Nederlandse herindelingen toont aan dat fusies de bestuurskracht van gemeenten vergroten (Fraanje, Herweijer, Beerepoot, van Assenbergh, Brouwer, & Heins, 2008). Deze versterkte bestuurskracht is op meerdere vlakken zichtbaar.

Ten eerste is de **professionaliteit** van het **ambtelijk apparaat** toegenomen. De gefusioneerde gemeente is beter in staat om zich te **specialiseren** en de **kwetsbaarheid** van de gemeentelijke organisatie voor ziekte of uitval is verminderd. Ten tweede is de **effectiviteit** van de gemeente verbeterd. Gemeenten zijn beter in staat om grootschalige opgaven te realiseren en de **strategische denkkraft** en het vermogen om strategische besluiten te nemen neemt toe. Ten derde neemt de **kwaliteit** van de **bestuurders** toe. Enerzijds stijgt de kwaliteit van de wethouders, anderzijds nemen de mogelijkheden van de gemeenteraad om de wethouders te controleren toe. Ten vierde verbetert de **positie** van de gemeente als gesprekspartner ten opzichte van andere gemeenten, provincies en de centrale overheid.

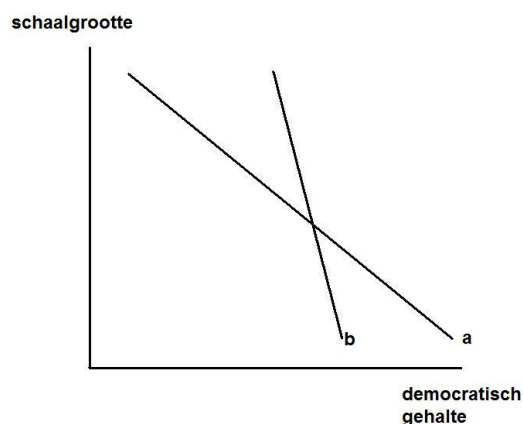
Dit heeft ook positieve gevolgen op het vlak van de dienstverlening. De **professionaliteit en de klantgerichtheid van de dienstverlening neemt toe**. De toegankelijkheid van de dienstverlening verbetert en de inwoners kunnen sneller en beter worden geholpen. Op het vlak van de dienstverlening wordt wel vastgesteld dat de afstand tot het gemeentehuis vaak vergroot. Hoewel gemeenten deze afstand opvangen met het inrichten van servicepunten, blijken deze in de praktijk niet altijd te worden gebruikt.

Op **financieel vlak** stelt een fusie in Nederland de gemeenten wel voor een **uitdaging**: door de fusie ontvangt de nieuwe gemeente minder uit het gemeentefonds dan de som van de ontvangsten die de gefusioneerde gemeenten voor de fusie ontvingen. De combinatie van een daling van de inkomsten uit het gemeentefonds, de korte termijn transitiekosten verbonden aan de fusieoperatie zelf en het feit dat de schaalvoordelen zich pas op langere termijn voordoen, bemoeilijkt de financiële positie van de gefusioneerde gemeenten tijdens de eerste jaren na de fusie.

Schaalvergroting leidt niet per se tot minder democratie

Een intuïtief vreemd gegeven wanneer we het hebben over fusies en schaalvergroting van lokale besturen is de '**subsidiariteitsparadox**'. Het subsidiariteitsprincipe stelt dat zoveel mogelijk bevoegdheden op een zo laag mogelijk niveau, zo dicht mogelijk bij de burger, moeten worden uitgeoefend. Wanneer we echter dit principe ten volle willen uitvoeren, en de reële bevoegdheden van gemeenten willen uitbreiden, is het noodzakelijk om het schaalniveau van de gemeenten te vergroten. Hierdoor vergroten we de afstand met de burger.

Een belangrijke vraag is welk effect het vergroten van de schaalgrootte heeft op het democratisch gehalte van een lokaal bestuur. Leidt schaalvergroting per se tot minder democratie? Op het eerste gezicht lijkt het aannemelijk om te stellen dat het democratische gehalte van een lokaal bestuur afneemt naarmate de schaalgrootte van een gemeente, en dus de afstand van de burger tot het bestuur, toeneemt. Dit wordt in onderstaande figuur weergegeven door lijn a.



Figuur 2 Principe van democratische elasticiteit

Wetenschappelijk onderzoek toont echter aan dat er sprake is van een grotere 'democratische elasticiteit' dan we intuïtief zouden aannemen (Larsen, 2002) (Mouritzen, 2008). **In de realiteit is de schaalgrootte van een gemeente veel minder omgekeerd evenredig gekoppeld aan het democratische gehalte van een gemeente**, maar loopt de correlatie eerder volgens lijn b.

Grote gemeenten zijn niet minder democratisch dan kleine gemeenten.

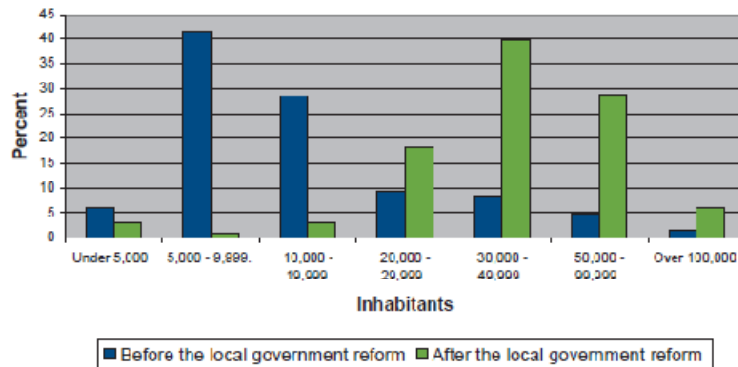
Onderzoek leert ons dat de grootte van een gemeente wel negatief correleert met de verkiezingsopkomst, het directe contact met politici en participatie in politieke partijen, maar geen effect heeft op het niveau van de discussie over lokale politiek, 'grassroots' participatie (petities, contact zoeken met media,...), interesse in en kennis van de

lokale politiek, de responsiviteit en geloofwaardigheid van lokale politici en het vertrouwen in lokale politici. De grootte van gemeenten correleert positief met het vertrouwen dat mensen

hebben in de mate waarin politici beslissingen nemen die gebaseerd zijn op goede en feitelijke gegevens.

Bestuurlijke hervorming in Denemarken

Denemarken reduceerde in een zeer korte tijdspanne (2003-2007) het **aantal gemeenten** van 275 tot **98**. De 14 **provincies** ('Amter') werden **omgevormd tot 5 regio's**.



De schaalvergroting van de gemeenten ging gepaard met **een grote overdracht van bevoegdheden naar het lokale niveau**. Gemeenten werden, onder andere, bevoegd voor: sociaal beleid, kinderopvang, basis- en volwassenenonderwijs, gezondheidszorg, werkgelegenheid, economie en toerisme.

De **vijf nieuwe regio's** hebben wel nog een **verkozen bestuur**, maar **verloren hun fiscale autonomie**. Zij krijgen taken op het vlak van, onder meer, ziekenhuizen, bodemverontreiniging, regionale ontwikkeling en transport.

Wat de schaalvergroting van de gemeenten betreft, stelde de hervorming een **richtcijfer** voorop van gemiddeld 30.000 inwoners per gemeente. 20.000 inwoners werd beschouwd als een absolute benedengrens. Gemeenten met meer dan 20.000 inwoners hadden de mogelijkheid om zelfstandig te blijven. Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners moesten hiervoor een oplossing voorstellen: ofwel een fusievoorstel, ofwel een gedetailleerd voorstel van samenwerking met andere gemeenten.

Deze **fusieoperatie** was in zekere zin ook **vrijwillig**. De regering legde enkel een minimum aantal inwoners op. De gemeenten konden zelf aangeven op welke manier ze dit aantal wilden bereiken. De cijfers hierboven tonen aan dat de fusievoorstellen van de gemeenten hebben geleid tot nog grotere gemeenten dan initieel was vooropgesteld. De gemiddelde Deense gemeente telt 56.000 inwoners, terwijl er door de regering 'slechts' een gemiddelde van 30.000 als streefdoel was vooropgesteld.

4.1.2 Transparantie en effectiviteit op het intermediaire niveau

Een schaalvergroting van de Vlaamse gemeenten zal de nood aan intergemeentelijke samenwerking niet wegnemen. Hoewel schaalvergroting het kader schept voor een versterking van de professionaliteit en het draagvlak van lokale besturen, zullen vormen van intergemeentelijke samenwerking nog steeds nodig zijn om bepaalde vraagstukken die gemeentegrensoverschrijdend zijn aan te pakken. Intergemeentelijke samenwerking zal dus versterkt moeten worden.

Gemeenten moeten meer aandacht schenken aan de sturing van en de controle op samenwerkingsverbanden

Een belangrijk element in het debat over de 'verrommeling' op het intermediaire niveau is de aandacht die gemeenten schenken aan de samenwerkingsverbanden die door hen zijn ingericht. Voor die samenwerkingsverbanden die van onderuit gegroeid zijn ligt **een belangrijke verantwoordelijkheid bij de gemeenten**. Intergemeentelijke samenwerking op het vlak van beleidsvoorbereiding of –uitvoering mag niet betekenen dat een gemeente dit loslaat. Dit kan wel eens een probleem vormen voor minder bestuurskrachtige gemeenten: dit zijn net de gemeenten die meer samenwerking nodig hebben, maar tegelijkertijd de capaciteit missen om de samenwerking aan te sturen, te controleren en te evalueren.

Lokale besturen moeten hun samenwerkingsverbanden dan ook op geregelde tijdstippen evalueren, de **hoeveelheid samenwerkingsverbanden in vraag durven stellen en komen tot een reductie en clustering van een aantal samenwerkingsverbanden**. Ook de werking van samenwerkingsverbanden moet op geregelde tijdstippen geëvalueerd worden. Deze evaluaties moeten leiden tot herschikkingen van de samenwerkingsverbanden: deze herschikkingen kunnen leiden tot het afschaffen van samenwerkingsverbanden, het clusteren van verbanden, maar eveneens tot het inrichten van nieuwe verbanden op domeinen waar nog onvoldoende wordt samengewerkt (Decorte & De Rynck, 2010).

Om de samenwerkingsverbanden aan te sturen, te evalueren en in een goede terugkoppeling naar de eigen gemeente te voorzien, zowel op politiek als op ambtelijk niveau, is het belangrijk dat gemeenten investeren in de capaciteit om dit te doen. Dit betekent aandacht hebben voor de terugkoppeling en investeren in voldoende en kwalitatief personeel om de samenwerkingsverbanden op te volgen.

Van intergemeentelijke samenwerking tot regiovorming

In heel wat beleidssectoren zien we regionale afbakeningen van zo'n 10 tot 15 gemeenten waarbinnen beleid wordt gevoerd. Deze afbakeningen worden vaak vanuit de Vlaamse overheid opgelegd (bv. Resoc's, logo's, regionale landschappen,...), maar ontstaan ook op initiatief van provincies en gemeenten. Bovendien blijken de meeste sectoren met gelijkaardige afbakeningen en schalen te werken. Blijkbaar is de regionale schaal een nuttig schaalniveau om beleid te voeren.

Het is interessant om op dit schaalniveau verder te werken. **Dit schaalniveau biedt de mogelijkheid om heel wat van de intermediaire structuren te integreren**. Wallonië werkt op dit ogenblik zelfs aan de doelstelling om de provinciebesturen en intercommunales op termijn te laten opgaan in streekbesturen.

De Vlaamse Adviesraad Bestuurszaken stelt in een advies een regionale **screening van samenwerkingsverbanden** voor (Vlabest, 2010). Deze screening is een gebiedsdekkende doorlichting van het streekniveau met als doelstelling een bestuurlijk landschap te creëren dat vanuit burgerperspectief voldoende transparant is en ook winsten kan boeken op het vlak van legitimiteit, slagkracht en efficiëntie. Vlabest beschouwt de regioscreening als een proces, een methodologie waarmee samenwerkingsverbanden kunnen worden afgestemd op een socio-economische realiteit en schaal.

In de oefening van Vlabest, op basis van bestaande regionale indelingen, wordt Vlaanderen ingedeeld in 24 regio's. Vlabest definieert ongeveer vijf regio's per provincie, hoewel de adviesraad aangeeft dat de provinciegrenzen in een aantal gevallen achterhaald zijn, en hier eventueel van kan worden afgeweken.

Vlabest ziet deze screening niet als een top-down blauwdruk, maar als een bottom-up gegeven waarbij gestart wordt met een zelfevaluatie binnen de regio. De bestaande samenwerkingsverbanden moeten worden geïnventariseerd en onderworpen worden aan een audit. De zelfevaluatie moet leiden tot een actieplan. Dit actieplan kan een ruime set aan instrumenten bevatten (bv. verschuiven van bevoegdheden, saneren van samenwerkingsverbanden, oprichten van nieuwe verbanden, shared-services,...).

Stadsregionale ontwikkeling

Binnen de discussie over regiovorming neemt de stadsregionale samenwerking een bijzondere plaats in (Cabus, De Rynck, Voets, Verhetsel, Ackaert, & Miermans, 2009) (De Rynck & Voets, 2008). Stadsregionale ontwikkeling vertrekt van het idee dat heel wat maatschappelijke facetten (wonen, werken, mobiliteit, cultuur,...) op een hoger schaalniveau functioneren dan een centrumstad of zijn randgemeenten en zich eerder situeren op een stadsregionale schaal.

Cabus e.a. stellen de vorming van **stadsregionale besturen** voor. Deze besturen worden voorgesteld als een structuur met toegewezen bevoegdheden (gesloten taakstelling) op het vlak van, onder meer, wonen, mobiliteit, ruimtelijke ordening, werk en ondernemen. Een stadsregionaal bestuur zou dus bevoegdheden kunnen uitoefenen die vandaag nog, zowel door de gemeenten, de provincies als de Vlaamse overheid worden uitgeoefend. Het stadsregionaal bestuur zou volgens de auteurs een democratisch gelegitimeerd bestuur moeten zijn. De uitbouw van stadsregionale besturen mag volgens de auteurs echter niet leiden tot een vergroting van de complexiteit van de bestuurlijk organisatie, en betekent het terugtreden van de provinciebesturen als politiek niveau uit deze stadsregio's.

Nederland: stadsregionale samenwerking

In 2006 vond in Nederland de instelling van acht stadsregio's plaats op basis van een specifieke wet, met name de Wijzigingswet Wgr-plus. In de memorie van toelichting werd gewezen op de urgente maatschappelijk opgaven in de grootstedelijke regio's (zoals werkloosheid, economie, bereikbaarheid, woningaanbod, ...). In Nederland is er een lang debat en gebrek aan consensus geweest over de aanpassing van de bestuurlijke inrichting op maat van stadsregionale samenwerking. De huidige netwerksamenleving heeft nood aan flexibele regionale samenwerkingsvormen; vandaar de keuze in Nederland voor een aparte kaderwet.

In 2008 stelde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking in. Deze commissie bracht een advies over de toekomst van de stadsregionale samenwerking in Nederland.

In haar eindrapport "De stille kracht. Over de noodzaak van stadsregio's" (2009) schuift de Commissie als eindconclusie naar voren: "kwamen wij (commissie) tot de conclusie dat de stadsregio's prima werk leveren in een lastig politiek klimaat. Niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten levert duidelijk resultaat op en moet met kracht worden verder gezet.

Internationale stedelijke netwerken

Vlaanderen en Brussel hebben geen echt mondiale steden zoals New York; Londen of Parijs. Onze stedelijke ruimte is eerder policentrisch van aard. Dat werd al erkend bij de Tweede Structuurschets van de Benelux (1997) en het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP, 1999). Maar ook in het Charter van Leipzig (2008), in de Europese Territoriale Agenda (2007) en in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997) wordt het concept van het stedelijk netwerk als uitgangspunt genomen.

Om mee te spelen in deze nieuwe geografie spitsen onze steden zich toe op niches met mondiale uitstraling en staan ze sterker door samenwerking, ook over de landsgrenzen heen met **allerlei vormen van al dan niet geformaliseerde internationale partnerschappen** (bv. Lille-Kortrijk-Tournai, Turnhout-Eindhoven of de Rijn Schelde Delta). De Vlaamse steden gaan daarom ook best de dialoog en samenwerking aan met de andere Europese steden, wat gefaciliteerd kan worden in de context van de interne staatsvorming.

Evaluatie van de intermediaire structuren op Vlaams niveau

Net zoals het inrichten van intermediaire structuren een verantwoordelijkheid is van alle bestuursniveaus, is dit ook het geval voor de vereenvoudiging ervan. De Vlaamse overheid heeft in tal van beleidsdomeinen allerhande regio's afgebakend. In lijn met de oefening die de lokale besturen moeten uitvoeren, moet ook de Vlaamse overheid tot een evaluatie van deze structuren overgaan.

Een eerste vraag die hierbij gesteld moet worden in het kader van **subsidiariteit**, is of de activiteiten die binnen deze regio's gebeuren niet beter kunnen worden overgelaten aan het **initiatief van de lokale besturen** zelf. De Vlaamse overheid valt beter terug op reeds bestaande bottom-up initiatieven, voor zover dit mogelijk is.

Een tweede aandachtspunt is de **verkokering** die is opgetreden bij de **Vlaamse regionale afbakeningen**. De Vlaamse overheid werkt in de verschillende beleidsdomeinen met aparte geografische afbakeningen, die in grote lijnen wel op elkaar lijken, maar toch telkens verschillend zijn. Indien er toch nog regionale initiatieven op Vlaams niveau geïnitieerd worden, moet er een onderlinge afstemming van deze initiatieven gebeuren.

Ten derde zorgen zowel sectorale regelgeving als het decreet op de intergemeentelijke samenwerking ervoor dat, wanneer de **Vlaamse overheid** intergemeentelijke samenwerking **financieel stimuleert**, dit steeds leidt tot de **oprichting van nieuwe structuren**. Hier is het aangewezen om ook bestaande samenwerkingsverbanden nieuwe taken op te laten nemen.

4.1.3 Een duidelijke toebedeling van bevoegdheden en taken

Op dit ogenblik hebben de drie bestuursniveaus een open taakstelling. In de praktijk heeft dit geleid tot een situatie waarin elk niveau eigen beleidsinitiatieven neemt, zonder dat er een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden is, afgestemd op het profiel van elk bestuursniveau. Dit zorgt voor **onduidelijke verantwoordelijkheden** (iedereen is immers verantwoordelijk voor alles), **inefficiëntie** (er gebeurt veel dubbel werk) en **onduidelijkheid** voor de burgers en bedrijven die eindafnemer zijn van publieke diensten en beleid.

Profielomschrijving van de bestuursniveaus

In het verleden zijn er, onder meer door de Commissie Bestuurlijke Organisatie en het College van secretarissen-generaal, al verschillende pogingen geweest om de toewijzing van taken en bevoegdheden te baseren op het profiel van een bestuursniveau (Commissie Bestuurlijke Organisatie, 1997) (College van secretarissen-generaal, 1997). De **gemeenten** worden hierbij beschouwd als het **basisniveau** van de bestuurlijke organisatie die verantwoordelijk zouden moeten zijn voor taken van lokaal belang. Dit takenpakket wordt afgebakend door de aard van de taak, niet de schaal van een taak. Onder lokale taken worden taken verstaan die een burgergericht karakter hebben. Als basisniveau zouden de gemeenten een open taakstelling moeten hebben.

Voor de **provincies** menen zowel de Commissie Bestuurlijke Organisatie als het College van secretarissen-generaal dat een gesloten taakstelling opportuun is. De redenen die hiervoor worden aangehaald zijn het verschil in schaal van maatschappelijke problemen en de provinciale schaal, de politieke concurrentie tussen het provinciale en Vlaamse niveau en de bedreiging die een open taakstelling op het intermediaire niveau inhoudt voor subsidiariteitsbeginsel.

Voor het **Vlaamse centrale niveau** zien de Commissie Bestuurlijke Organisatie en het College van secretarissen-generaal een algemene **beleidsbepalende** opdracht.

Het **regeerakkoord** bevat de doelstelling om, in de lijn van voorgaande adviezen, te komen tot een **scherpere aflijning** van de profielen van de verschillende bestuursniveaus. Bij de opbouw van de bestuurlijke organisatie staan sterke gemeenten centraal. De klemtoon komt te liggen bij Vlaanderen aan de ene kant, en de gemeenten aan de andere kant. De provincies leggen de focus op grondgebonden bevoegdheden. Zij krijgen een sluitende lijst van taken met een grondgebonden karakter waarbij ze als regisseur optreden. Daarnaast krijgen zij een beperkte gesloten lijst van niet-grondgebonden taken, gebaseerd op een historisch gegroeide situatie per provincie (maatwerk).

Nederland: provincies leggen klemtoon op ruimtelijk-economisch beleid

In **Nederland** hebben de **provincies gekozen voor een duidelijk profiel**, en leggen ze de klemtoon op ruimtelijk-economisch beleid. Na de verkiezingen van de Staten-Generaal van 2007 en de publicatie van het boek 'Het opgeblazen bestuur' (Peters, 2007) laaide in Nederland het debat over het nut en de functie van de provinciebesturen op. Ter voorbereiding van het bestuursakkoord dat tussen het rijk en de provincies moest worden gesloten werd de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Lodders) in het leven geroepen. Deze commissie bestond uit vertegenwoordigers van zowel het rijk als de provincies.

De **Commissie Lodders** ging in het rapport 'Ruimte, Regie en Rekenschap' na hoe je kan komen tot een decentralisatie van taken naar de provinciebesturen waarbij beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid hand in hand gingen (Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, 2008). De commissie stelde vast dat een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten een essentiële voorwaarde is voor een goed functionerende overheid. De commissie adviseert dat de **provincies zich voortaan concentreren op het ruimtelijk-economisch domein en cultuur**. Op het terrein van zorg en welzijn ziet de commissie primair een rol weggelegd voor de gemeenten.

Een aantal Nederlandse provincies bouwde verder op de aanbevelingen van de commissie Lodders. Zo publiceerde de **provincie Drenthe** het rapport 'Amen is geen Amsterdam' (Provincie Drenthe, 2008) (Provincie Drenthe, 2009), waarin ze een toetsingskader uitwerkt voor de beoordeling van de rol- en taakinvulling van het provinciebestuur. Het provinciebestuur pleit voor een **focus op minder taken**. De provincie zou zich moeten concentreren op omgevingsbeleid, water, milieu, mobiliteit, economische zaken en aanverwante onderwerpen. Dit komt overeen met de ruimtelijk-economische focus die de commissie Lodders bepleit.

Het nieuwe **bestuursakkoord** dat in 2008 is gesloten tussen het rijk en de provincies institutionaliseerde deze focus op ruimtelijk-economisch beleid voor de provincies (Bestuursakkoord rijk - provincies 2008-2011, 2008). Het bestuursakkoord stelt dat het profiel van de provincies versterkt moet worden in het ruimtelijk omgevingsbeleid.

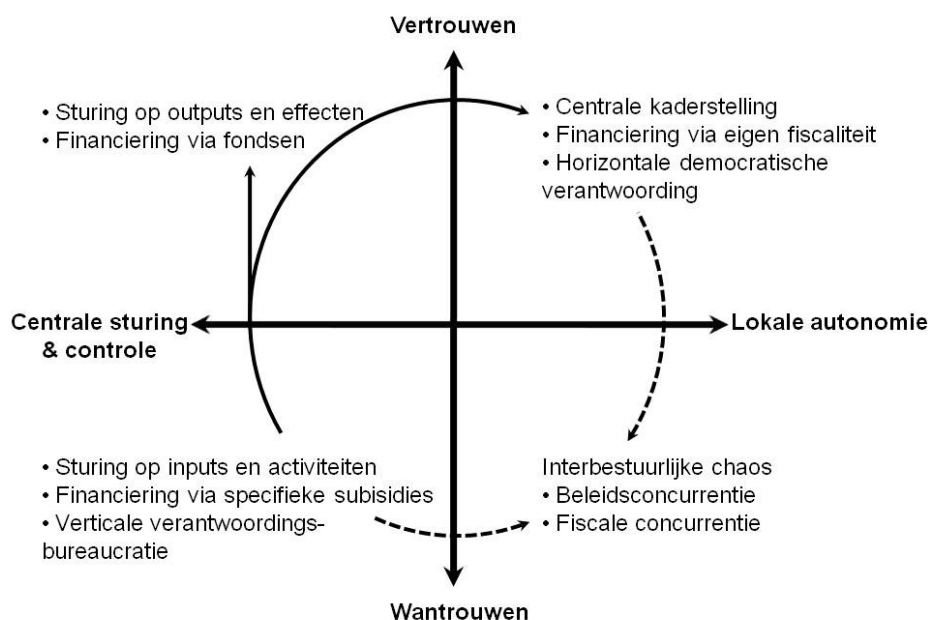
4.2 Een cultuur gebaseerd op vertrouwen en verantwoordelijkheid

Het probleem van de Vlaamse interbestuurlijke verhoudingen is niet enkel een probleem van structuren, maar ook van cultuur. De manier waarop de verschillende bestuursniveaus met elkaar omgaan en het interbestuurlijk vertrouwen zijn de sleutel tot een efficiënte en effectieve bestuurlijke organisatie.

De mate van vertrouwen vs. wantrouwen tussen de verschillende bestuursniveaus hangt sterk samen met de mate van centrale sturing en controle vs. lokale autonomie. **Hoe lager het vertrouwen is tussen de bestuursniveaus, hoe groter de vraag zal zijn naar een sterke centrale sturing en controle en hoe beperkter de lokale autonomie.**

Een sterke centrale sturing en controle heeft tot gevolg dat de interbestuurlijke relaties meer geformaliseerd worden in overeenkomsten, convenanten, plannen, rapporten, doelstellingen, outputs,.... Controle heeft echter een kostprijs. Zowel aan de kant van de Vlaamse overheid als aan de kant van de lokale besturen moet er geïnvesteerd worden in een 'controlebureaucratie'. Bouckaert e.a. werkten een analyse-instrument uit om de mate van centrale sturing en controle, en de ermee gepaard gaande planlasten te analyseren (Bouckaert, Wayenberg, & van Dooren, 2006).

Hoe groter het vertrouwen tussen de bestuursniveaus, hoe minder controle er nodig is. **Hoe meer vertrouwen, hoe lager dus ook de kostprijs van de interbestuurlijke relaties.** Aan de andere kant zal een toename van controle ook leiden tot een daling van het interbestuurlijk vertrouwen. Uiteindelijk leidt dit tot een daling van de effectiviteit en efficiëntie van de interbestuurlijke relaties.



Figuur 3 Vertrouwen vs. wantrouwen – centrale sturing vs. lokale autonomie

De combinatie tussen de mate van vertrouwen/wantrouwen en centrale sturing/lokale autonomie leidt tot verschillende interbestuurlijke modellen, zoals weergegeven in de figuur hierboven. **Kiezen voor echte subsidiariteit betekent het afleggen van een traject**

van een situatie waarin er een laag interbestuurlijk vertrouwen is en een grote mate van centrale sturing en controle naar een situatie met een groot interbestuurlijk vertrouwen en lokale autonomie.

Dit traject kan echter niet zomaar toegepast worden op de volledige bestuurlijke organisatie. Het zal **verschillen per beleidsdomein** en doorheen de **tijd**. Zo is het mogelijk dat de Vlaamse overheid in een bepaald beleidsdomein of –veld een nieuw impulsbeleid opstart (gedetailleerde sturing, gefinancierd met specifieke subsidies). Wanneer lokale besturen professionaliteit en capaciteit ontwikkelen op dit domein, kan er in de bovenstaande figuur een opgaande beweging gebeuren. Er is een basis voor meer vertrouwen, sturing kan verschuiven van inputs naar outputs/effecten en de financiering kan van impulsgeïënteerd verschuiven naar de algemene financiering via fondsen. Na een bepaalde periode, die zal verschillen per beleidsdomein, verliest de centrale sturing haar impuls karakter en gaat het om regulier lokaal beleid.

Een te mijden valkuil is het 'doorslaan' van de bestuurlijke organisatie naar een situatie van interbestuurlijke chaos. Dit is een situatie waarin de centrale overheid en lokale besturen elk eigen initiatieven beginnen te nemen, volledig ontkoppeld van elkaar. Omwille van de concurrentie op het vlak van beleid en fiscaliteit die ontstaat is dit een bedreiging voor het openbaar bestuur en leidt deze situatie tot suboptimale oplossingen. Er zijn twee mogelijke trajecten die tot deze situatie kunnen leiden.

Het eerste traject start in een situatie waarbij er een sterke centrale sturing is, maar het interbestuurlijk vertrouwen compleet zoek is omdat lokale besturen op het terrein ervaren dat de centrale sturing niet leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten. In dat geval kunnen lokale besturen de centrale sturing 'loslaten' en eigen initiatieven ontwikkelen.

Het tweede traject start in een situatie waarbij de centrale overheid het beleidskader formuleert, en lokale besturen over een grote autonomie beschikken om dit kader in te vullen. Een te oppervlakkige kaderstelling kan in de praktijk leiden tot een ongewenste situatie op het terrein (bv. onaanvaardbaar grote verschillen op het vlak van dienstverlening tussen gemeenten, fiscale concurrentie tussen gemeenten,....).

4.2.1 Versterken van interbestuurlijke vertrouwen

Wanneer we vaststellen dat interbestuurlijke relaties die gebaseerd zijn op vertrouwen goedkoper en efficiënter zijn, rijst de vraag hoe we het interbestuurlijke vertrouwen kunnen versterken. In de interbestuurlijke verhoudingen zijn er drie componenten die het vertrouwen van de centrale overheid in de lokale besturen bepalen:

- De bestuurskracht en professionaliteit van de lokale besturen;
- De autonomie van de lokale besturen in hun beleid en;
- De wijze waarop de lokale besturen hun beleid realiseren.

Bestuurskracht en professionaliteit van de lokale besturen

Vertrouwen hebben in de lokale besturen betekent vertrouwen hebben in de **bestuurskracht van de gemeenten**. Het geven van richtlijnen, de verplichting om ambtenaren met bepaalde competenties aan te werven en de verplichting om op een

planmatige manier beleid te voeren zijn manieren die ervoor zorgen dat het vertrouwen van de Vlaamse overheid in de kwaliteit van het beleid dat er lokaal wordt gevoerd toeneemt.

Op dit vlak komen er een aantal interessante verschillen aan de oppervlakte. We kunnen moeilijk in generieke termen spreken van 'de lokale besturen'. In het ene lokale bestuur is er al meer bestuurskracht en capaciteit aanwezig om een goed kwalitatief beleid te voeren dan in het andere. Zeker voor lokale besturen met wat minder bestuurskracht biedt een zekere centrale aansturing het nodige houvast om een goed beleid te voeren.

Dit toont in de eerste plaats de nood aan **differentiatie in controle en sturing** aan. De Vlaamse overheid moet niet voor alle steden en gemeenten noodzakelijkerwijs dezelfde mate van controle inbouwen. In de praktijk ontwikkelden heel wat steden al bepaalde sectorale beleidsplannen vooraleer de Vlaamse overheid zich op de sector richtte. Heel wat (nieuw) beleid is ook op het lokale niveau ontstaan, en pas later door de Vlaamse overheid overgenomen en veralgemeend. Controle en sturing zijn dus niet voor alle lokale besturen even nodig. Het is wel de taak van het lokale bestuur om in deze zijn verantwoordelijkheid op te nemen en te zorgen voor een degelijke en kwaliteitsvolle werking van zijn bestuur.

Het concept 'ontvoogde gemeente' uit de ruimtelijke ordening koppelt een grotere autonomie voor lokale besturen aan een versterking van de professionaliteit.

Een tweede vaststelling is het positieve effect dat een fusie van gemeenten zou kunnen hebben op die gemeenten met de laagste bestuurskracht. Wellicht is de belangrijkste doelstelling van een fusieoperatie het **vergroten van de professionaliteit** van het bestuursapparaat. Kleine gemeenten missen nu vaak de mogelijkheden om een professioneel apparaat uit te bouwen. Fusies zijn dus een belangrijke voorwaarde om meer vertrouwen in de bestuurlijke organisatie te creëren.

Een derde aspect dat hiermee verbonden is, is de rol die de Vlaamse overheid zelf opneemt. Wanneer de bestuurskracht van de lokale besturen vergroot, is het essentieel dat de Vlaamse overheid haar eigen rol op een andere manier gaat invullen. Ze zal minder moeten investeren in operationele controle op inputs en activiteiten van de lokale besturen, en meer als **coach** moeten optreden. Er is een groot verschil tussen detailsturing en –controle, en het ondersteunen van gemeenten. Lokale besturen verafschuwen de planlasten en –verplichtingen, maar ervaren wel het nut van goede planning en erkennen de steun die de Vlaamse overheid hierbij kan bieden. De middelen die nu geïnvesteerd worden in detailsturing en –controle moeten worden ingezet in deze nieuwe vorm van ondersteuning.

Lokale autonomie in het voeren van beleid

Een tweede bepalende component van het interbestuurlijk vertrouwen is het beleid dat de lokale besturen voeren. Hier speelt de verhouding tussen 'uniformiteit' en 'lokale autonomie' een belangrijke rol.

Ten volle de kaart van subsidiariteit trekken, betekent dat je de **lokale autonomie** in zo veel mogelijk beleidsdomeinen laat spelen. Dit heeft automatisch tot gevolg dat de uitvoering

van het beleid kan **verschillen** van gemeente tot gemeente. Subsidiariteit betekent dus dat niet elke Vlaamse burger van identiek dezelfde publieke diensten gebruik zal kunnen maken. Vanuit een economische benadering wordt dit als positief beschouwd: elke lokale overheid zal een optimaal niveau van dienstverlening trachten te ontwikkelen, afgestemd op de lokale

Sturen op outputs en effecten biedt mogelijkheid voor lokaal maatwerk en is een garantie voor de nodige uniformiteit.

gemeenschap. Negatief vertaald kan dit leiden tot wat men in het Verenigd Koninkrijk de 'postcode lottery' noemt: je kan als burger de pech hebben in een gemeente te wonen die slechts een laag niveau van dienstverlening aanbiedt in een sector waaraan jij belang hecht.

Echt kiezen voor subsidiariteit en lokale autonomie betekent dus kiezen voor een bepaalde mate van **differentiatie in beleid en publieke dienstverlening**. Kiezen voor subsidiariteit en lokale autonomie betekent dat de Vlaamse overheid niet

meer tot in detail vastlegt wat een gemeente zou moeten doen, en niet moet doen. De Vlaamse overheid zal wel verantwoordelijk blijven voor het vaststellen van de minimale kaders en de strategische hoofdlijnen.

Aanvullend stelt zich de vraag voor welke zaken we differentiatie aanvaardbaar vinden, en voor welke we streven naar een bepaalde mate van **uniformiteit**. In het Verenigd Koninkrijk is er bijvoorbeeld erg veel te doen over de ongelijke toegang tot gezondheidszorg, afhankelijk van de gemeente waarin je woont. Dit wordt als een onwenselijke differentiatie beschouwd. Dit wil echter niet noodzakelijk zeggen dat de Vlaamse overheid een bepaalde dienst ook zelf moet gaan inrichten. De Vlaamse overheid kan ook door het stellen van minimale kaders ervoor zorgen dat er een zekere mate van uniformiteit is in de dienstverlening die door de lokale besturen wordt aangeboden.

Naast de vraag of er in een bepaalde sector of beleid een zekere graad van uniformiteit wenselijk is, is er ook de vraag hoe we deze uniformiteit willen bereiken. Betekent uniformiteit dat de Vlaamse overheid op een gedetailleerde manier voor alle 308 lokale besturen gaat plannen hoeveel ze van een bepaalde dienst moeten voorzien en op welke manier ze dit moeten doen?

Omdat er veel verschillen zijn tussen gemeenten (geografisch, sociologisch, economisch,...) zijn er per definitie grenzen aan de centraal opgelegde uniformiteit. Wat we met uniformiteit bedoelen, zijn meestal geen uniforme centrale richtlijnen, maar een zekere uniformiteit in de toegang tot een bepaalde dienst. Daarom is het belangrijk om de lokale besturen de ruimte te laten om voor maatwerk te zorgen.

Op dit vlak loopt het echter vaak fout. Uniformiteit wordt te vaak beschouwd als uniforme regels die door elke gemeente moeten worden toegepast. De Vlaamse overheid gaat dan centraal plannen en sturen op middelen en activiteiten. Uniforme rapporteringen blijken in de praktijk niet garant te staan voor uniform beleid. Op het terrein zien we dan dat de effecten van het lokale beleid niet leiden tot uniformiteit in de zin van een gelijke toegang tot een bepaalde dienst, maar net leiden tot een lokaal onderaanbod.

De Vlaamse overheid moet steeds nadenken over de manier waarop ze de lokale besturen aanstuurt. Wat op het terrein telt zijn de outputs en de effecten die je met een bepaald beleid bereikt. Dit is ook waar de aandacht van de Vlaamse overheid naartoe moet gaan. Hoe de lokale besturen dit bereiken, maakt deel uit van de lokale autonomie.

Werken de lokale besturen op een goede manier?

Een derde component van vertrouwen is de manier waarop lokale besturen beleid voeren. Net zoals voor de Vlaamse overheid, is het ook voor de lokale besturen van belang dat zij hun beleid op een kwalitatieve en integere manier uitvoeren en voldoende inspraak voorzien.

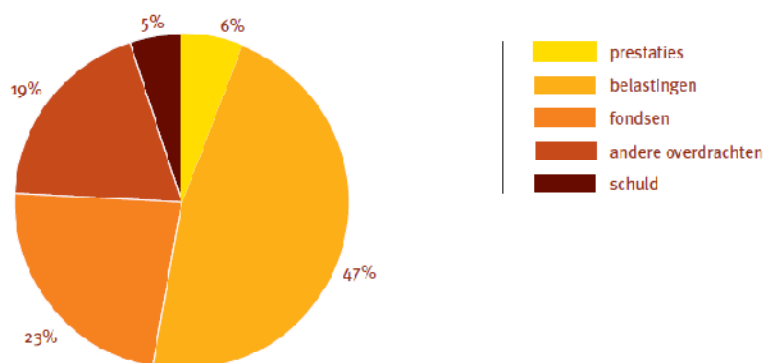
Ook voor de lokale besturen is het essentieel over **een goed uitgebouwd intern controlesysteem** te beschikken. Het gemeentedecreet schept hiervoor een kader. Het is aan de lokale besturen om hiervan gebruik te maken.

Hetzelfde gaat op voor het **externe controlesysteem**. Het is niet aan de Vlaamse overheid om de lokale besturen jaarlijks volledig door te gaan lichten. Het zou moeten volstaan een systeem van externe controle in te richten dat de kwaliteit van de processen van het lokale bestuur doorlicht. Het komt het interbestuurlijke vertrouwen ten goede wanneer de Vlaamse overheid zich ervan kan vergewissen dat gemeenten de risico's in hun organisatie op een goede manier inschatten en hier maatregelen voor nemen.

Een tweede aspect op het vlak van de waarden is de mate waarin lokale besturen aandacht schenken aan **participatie**. Om het interbestuurlijk vertrouwen te versterken is het voor lokale besturen dan ook van belang om te investeren in participatie. Deze participatie moet ook niet enkel sectoraal worden opgevat, maar kan ook generiek (bv. in functie van het strategisch meerjarenplan) of op projectmatige basis (bv. bij de heraanleg van het openbaar domein).

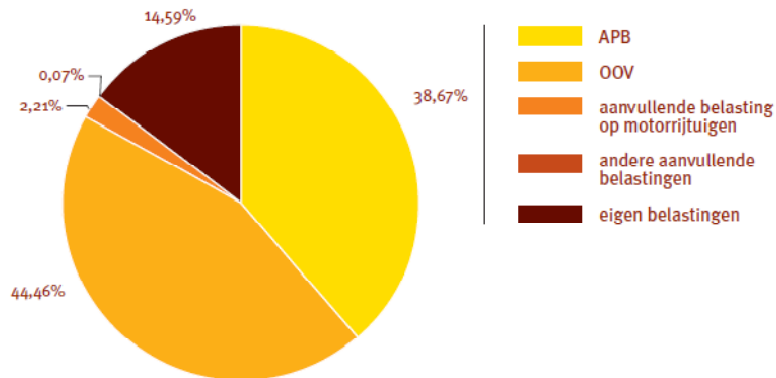
4.2.2 Fiscale autonomie

De Vlaamse gemeenten halen het grootste deel van hun inkomsten uit eigen fiscaliteit (47%). Daarnaast is ook het aandeel van de andere overdrachten vrij beperkt (19%). Hiermee scoren de Vlaamse gemeenten goed, zeker in vergelijking met landen als Nederland.



Figuur 4 Ontvangsten lokale besturen (Bron: Agentschap voor Binnenlands Bestuur, 2007)

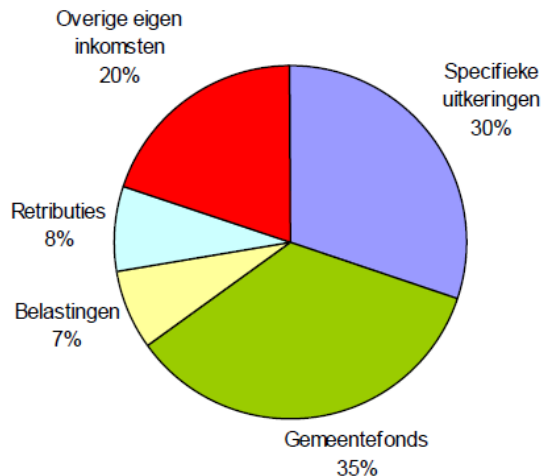
Dit is een belangrijk gegeven. Een grote mate van autonomie op het vlak van beleid gaat best gepaard met een grote mate van autonomie op fiscaal vlak. Bovendien hebben de gemeenten een grote bestedingsvrijheid voor de middelen die zij uit eigen fiscaliteit halen. Dit is veel minder het geval met middelen die komen uit specifieke subsidies.



Figuur 5 Lokale belastingen naar categorie (bron: Agentschap Binnenlands Bestuur, 2007)

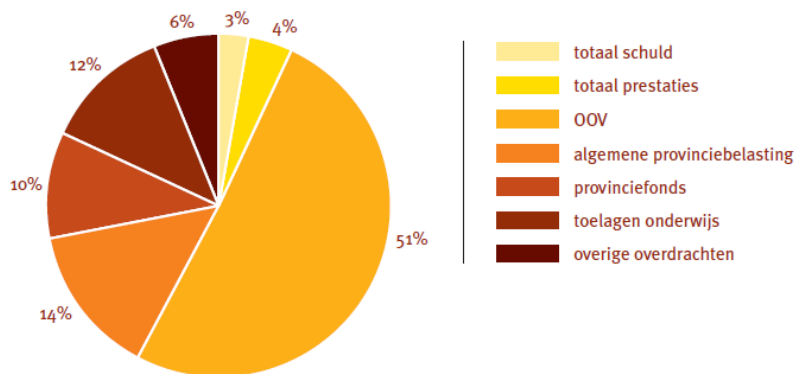
Nederland: gemeenten hebben slechts beperkte fiscale autonomie

De fiscale autonomie van de Vlaamse gemeenten is een pak groter dan die van de Nederlandse gemeenten. **Nederlandse gemeenten halen slechts 7% van hun inkomsten uit belastingen** (Allers, 2010).



De belangrijkste inkomstenbronnen van de Nederlandse gemeenten zijn het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen. Hierbij is vooral het grote aandeel van de specifieke uitkeringen opvallend. Het gaat hier om specifieke subsidies van vakministers aan gemeenten gekoppeld aan specifieke doelen. In 2005 bracht de Commissie Brinkman een advies uit om het grote aantal specifieke uitkeringen sterk te doen dalen, nieuwe specifieke uitkeringen te vermijden en ook de verantwoordingslast die verbonden is aan deze uitkeringen terug te dringen door een systeem van single information-single audit.

De inkomstenbronnen van de provincies geven een iets anders beeld. De provincies halen meer inkomsten uit fiscaliteit (65%). Het aandeel uit het provinciefonds is relatief laag (10%).



Figuur 6 Inkomstenbronnen provincies (Bron: Agentschap Binnenlands Bestuur, 2007)

Een evolutie naar een gesloten taakstelling voor de provinciebesturen betekent dat ook de inkomstenbronnen van de provinciebesturen tegen het licht moeten worden gehouden. Voor de grondgebonden bevoegdheden, die nog tot de taak van de provincies behoren halen zij bij voorkeur middelen uit de eigen fiscaliteit. Voor de niet-grondgebonden bevoegdheden die ze bij uitzondering krijgen toegewezen komen de middelen dan eerder uit fondsen en specifieke overdrachten.

4.3 Performante interbestuurlijke processen

Een belangrijk aspect van de interne staatshervorming is het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit van ketens van beleid en dienstverlening. In veel processen zijn er verschillende bestuursniveaus actief.

Om de slagkracht van de bestuurlijke organisatie te vergroten, is het nodig meer te **denken in termen van processen over de grenzen van bestuursniveaus heen**. Dit is nu te weinig het geval: elk bestuursniveau kijkt vooral naar zijn eigen activiteiten. Slechts weinigen hebben zicht op de volledige beleidsketens in een bepaald beleidsdomein of beleidsveld.

4.3.1 Een ketenbenadering van interbestuurlijke processen

De essentie van een ketenbenadering is dat we **steeds vertrekken van het maatschappelijk effect** dat de overheid wil bereiken (bv. meer energiezuinige woningen). Vervolgens worden alle **outputs** (bv. subsidies voor isolatie) en **activiteiten** (bv. beoordelen van subsidieaanvragen) in kaart gebracht die bijdragen aan het behalen van dit maatschappelijk effect.

Minder interveniërende bestuursniveaus in processen

Een ketenbenadering van interbestuurlijke processen kan niet los gezien worden van de bestuurlijke structuur. Op dit ogenblik hebben we in Vlaanderen drie bestuursniveaus met een **open taakstelling**. Dit heeft geleid tot een situatie waarbij **elk van de drie bestuursniveaus, los van elkaar, initiatieven gaat nemen (activiteiten en outputs) gericht op een bepaald maatschappelijk doel** (bv. verschillende bestuursniveaus geven subsidies voor energiezuinige woningen). Bovendien zijn er ook naast de drie rechtstreeks verkozen bestuursniveaus nog tal van structuren die taken opnemen in dezelfde processen.

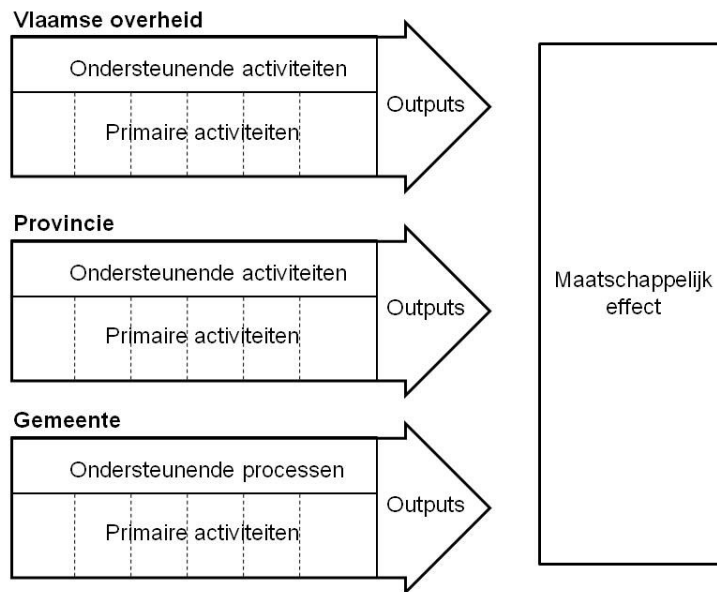
Hierbij moeten we ons de vraag stellen of het wel voor elk beleidsdomein of proces nodig is dat alle bestuursniveaus rollen of taken opnemen. Bovendien leidt deze situatie tot negatieve effecten zoals dubbel werk (bv. elk bestuursniveau keert een bepaalde subsidie met dezelfde finaliteit uit, maar maakt hiervoor ook telkens overheadkosten) en vallen zelfs concurrerende maatregelen en maatregelen die elkaar tegenwerken niet uit te sluiten.

De Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid beveelt aan te streven naar **maximaal twee interveniërende bestuursniveaus in processen** (Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid, 2009). Deze aanbeveling is in het regeerakkoord overgenomen. Deze doelstelling betekent dat we schakels uit de keten halen. **Niet elk bestuursniveau zal nog actief zijn in alle processen**. Dit heeft niet enkel positieve gevolgen op het vlak van efficiëntie, maar eveneens op het vlak van dienstverlening. Als burger kan je nu bijvoorbeeld voor een aantal subsidies terecht op alle bestuursniveaus. Van elk bestuursniveau ontvang je een (al dan niet kleine) subsidie met eenzelfde finaliteit. Het zou veel klantgerichter zijn om bijvoorbeeld al deze subsidies te bundelen op één niveau. Op deze manier ontstaat er ook minder overhead, en blijven meer middelen voorhanden voor beleid.

Interbestuurlijke ketens analyseren en verbeteren

Een concrete analyse van een keten kan interessante inzichten opleveren voor de verbetering van de efficiëntie en effectiviteit. Elke keten bestaat uit **primaire activiteiten**

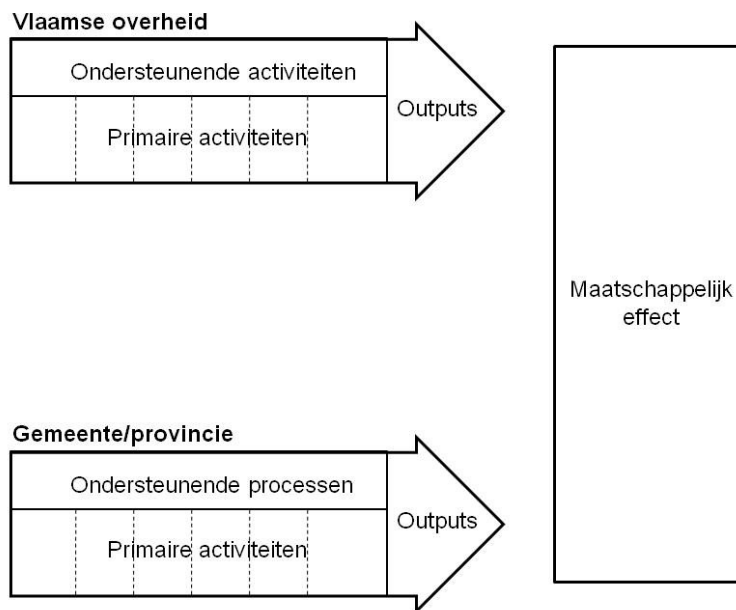
en **ondersteunende activiteiten** om **outputs** te produceren. Deze outputs dragen op hun beurt bij tot een maatschappelijk effect.



Figuur 7 Ketanalyse van interbestuurlijke processen

In de eerste plaats is het nuttig naar deze **outputs** te kijken. Onder outputs verstaan we in de publieke sector, onder meer: vergunningen, subsidies, belastingen, infrastructuur, regelgeving, controles, informatie,... Wanneer verschillende bestuursniveaus dezelfde outputs produceren om hetzelfde maatschappelijke effect te realiseren, moet worden nagegaan of het niet nuttiger is deze outputs en de primaire en ondersteunende activiteiten die ervoor nodig zijn op één bestuursniveau samen te brengen.

Achter alle outputs gaan primaire en ondersteunende activiteiten schuil. Om, bijvoorbeeld, een vergunning toe te kennen zullen gespecialiseerde ambtenaren informatie moeten opvragen en controleren, afoetsen aan regelgeving, een advies opstellen voor de politieke overheid die op haar beurt een beslissing neemt. Dit zijn primaire activiteiten die rechtstreeks gelinkt zijn aan de betreffende output. Ondersteunende activiteiten zijn activiteiten op het vlak van personeels- en organisatiemanagement, financiën en begroting, facility management en ICT.



Figuur 8 Clusteren van outputs op maximaal twee niveaus

Wanneer elk bestuursniveau bepaalde gelijkaardige outputs produceert, betekent dit dat dit bestuursniveau eveneens alle primaire en ondersteunende processen onderhoudt om deze outputs te kunnen leveren. **Onnodige dubbele of driedubbele outputs brengen dus ook onnodige dubbele of driedubbele primaire en ondersteunende activiteiten en de hieraan gelieerde kosten met zich mee.** Clusteren van outputs op één of maximaal twee niveaus zorgt dus voor besparingen doordat er efficiëntiewinsten geboekt kunnen worden op het vlak van primaire en ondersteunende activiteiten.

4.3.2 ICT als instrument voor interbestuurlijke procesinnovatie

Het toenemende gebruik van ICT is geen neutraal gegeven in een debat over bestuurlijke organisatie. ICT biedt een aantal nieuwe mogelijkheden. Een bestuurlijke organisatie waarin gebruik wordt gemaakt van ICT zal er anders uitzien dan een bestuurlijke organisatie waarin dit niet gebeurt.

De uitbouw van een systeem van authentieke bronnen (de verrijkte kruispuntbanken) voor gegevens over personen, bedrijven en percelen, de elektronische uitwisseling van data, het koppelen van databanken in de backoffice, elektronische loketten in de frontoffice vormen het fundament om echte winsten in interbestuurlijke processen te boeken. Hiervoor is de basis op Vlaams niveau uitgerold (bv. V-KBO) en is het voor de gemeenten en provinciebesturen mogelijk om hierop aan te sluiten en zich in te schakelen in principes zoals 'vraag als overheid niet wat je al weet'.

DEEL II
UITVOERINGSLIJNEN

5 Versterking bestuurskracht van de gemeenten

Bestuurskracht is een begrip dat niet onder één noemer te vatten is. De bestuurskracht van een gemeente wordt bepaald door verschillende factoren. Dit witboek bevat een aantal maatregelen die bijdragen aan het verhogen van de bestuurskracht van een gemeente. Deze maatregelen hebben onder meer betrekking op:

- De schaalgrootte
- De financiële draagkracht
- De mogelijkheid om binnen een lokaal bestuur aan slagkracht te winnen door de samenwerking tussen gemeente en OCMW te versterken
- De werking van de gemeenteraad
- De efficiëntie van het politieke apparaat
- De versterking van de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

5.1 Schaalproblematiek: kader voor vrijwillige fusie

Een verregaande algemene uitbreiding van de bevoegdheden van de gemeenten stoot op de drempel van de huidige schaalgrootte van vele besturen. Daarom heeft de Vlaamse overheid een ondersteuningspakket uitgewerkt voor vrijwillige fusies. Dit ondersteuningspakket bevat zowel financiële als inhoudelijke ondersteuning voor gemeenten die wensen te fusioneren op 1 januari 2013.

De financiële ondersteuning bestaat uit een fusiebonus en een garantieregeling voor het gemeentefonds. De fusiebonus is bedoeld om de transitiekosten die gepaard gaan met een fusie op te vangen. De garantieregeling voor het gemeentefonds houdt in dat het aandeel van de nieuwe gefusioneerde gemeente uit het gemeentefonds even groot is als de som van de aandelen die de gemeenten voor de fusie in het gemeentefonds hadden, dit gedurende de eerste lokale bestuursperiode van de nieuwe fusiegemeente.

De inhoudelijke ondersteuning bestaat uit een ondersteuningsteam dat de fusieoperatie in de gemeente begeleidt. Dit ondersteuningsteam bestaat uit experts van het Agentschap Binnenlands Bestuur, de provinciegouverneur, de VVSG, eventueel aangevuld met de nodige externe ondersteuning.

Dit kader voor de vrijwillige fusie zal worden geëvalueerd na eind 2011.

Daarnaast wordt er ook werk gemaakt van een modeldossier, ter ondersteuning van eventuele toekomstige fusieoperaties. Dat gebeurt aan de hand van de casus Kruibeke/Beveren, deze twee gemeenten hebben hiertoe hun bereidheid getoond. Deze oefening is noodzakelijk om aan kennisopbouw te doen over de effecten en de praktische afwikkeling van een fusie. Een fusie tussen twee gemeenten is op technisch-organisatorisch vlak immers een complexe oefening. Het is noodzakelijk om in kaart te brengen hoe zo'n proces in de praktijk gerealiseerd kan worden en welke valkuilen hierbij opduiken.

D.1. Kader voor vrijwillige fusie en opbouw modeldossier

Principe:

De Vlaamse regering heeft een ondersteuningspakket uitgewerkt voor vrijwillige fusies. Dit ondersteuningspakket bevat zowel financiële als inhoudelijke ondersteuning voor gemeenten die wensen te fusioneren op 1 januari 2013.

Aanpak:

- Kader voor vrijwillige fusie goedgekeurd door de Vlaamse regering op 30 april 2010.
- De volgende procedure wordt gevolgd:
 - o Tegen 30 april 2011 principiële beslissing van de betrokken gemeenteraden.
 - o Voorbereiding van een decreet tot vaststellen van een kader voor de fusies en het verlenen van de nodige uitvoeringsmachtiging aan de Vlaamse regering, op voorwaarde van concrete voorstellen tot vrijwillige fusie met ingang van 1 januari 2013. Bij gebrek aan concrete voorstellen wordt dit kader gekoppeld aan de evaluatie, die gebeurt na 31/12/2011 met het oog op verlenging van de schaalvergroting na de lokale verkiezingen van 14/12/2012.
 - o Tegen 31 december 2011 definitieve beslissing van de betrokken gemeenteraden (één jaar voor de effectieve fusie).
 - o Goedkeuring van ontwerp van decreet houdende de fusie van de gemeenten door het Vlaams Parlement.
- Opmaak van een modeldossier op basis van de case Kruibeke/Beveren.
- Evaluatie kader voor vrijwillige fusie na 31/12/2011 met oog op verlenging operatie van schaalvergroting na lokale verkiezingen van 14/10/2012.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

5.2 Herijking gemeentefonds

Hoewel de lokale besturen in de eerste plaats zelf financieel verantwoordelijk zijn voor de bevoegdheden die zij uitoefenen en voor gezonde financiën, is de Vlaamse overheid bevoegd voor de algemene financiering van de gemeenten. Het gemeentefonds vormt hierin een belangrijk instrument. Het helpt lokale besturen over voldoende middelen te beschikken om hun taken efficiënt te kunnen opnemen en zorgt voor herverdeling van overheidsmiddelen. Zo ondersteunt het gemeentefonds de bestuurskracht van de gemeenten, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de afzonderlijke gemeenten: hun mogelijkheden om zelf inkomsten te verwerven, hun sociaal-economische omgeving, hun ontwikkelingsmogelijkheden, de centrumfunctie die zij vervullen, de landelijke omgeving.

Tien jaar na het gemeentefondsdecreet² moeten we stilstaan bij de huidige verdeling van de gemeentefondsmiddelen. Heel wat omgevingsfactoren zijn ondertussen gewijzigd en beïnvloeden mogelijk de verschillen in bestuurskracht waaraan het gemeentefonds beoogt te remediëren. De initiële uitgangspunten van het gemeentefonds blijven onverkort van kracht: herverdeling van middelen is een kerntaak van de overheid. In het algemeen moet elke gemeente voldoende bestuurskrachtig zijn om haar taken op te nemen. Het kan niet dat de burger ten gevolge van een verschil in draagkracht en socio-economische omgeving van zijn bestuur voor een gelijkwaardig dienstverleningspakket bijzonder uiteenlopend fiscaal aangesproken wordt in functie van de gemeente waar hij woont.

² Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds.

D.2. Herijking gemeentefonds

Principe:

De Vlaamse regering bereidt een wijziging aan de verdelingscriteria van het gemeentefonds voor met het oog op een correcte herverdeling ter ondersteuning van de bestuurskracht van de gemeenten.

Aanpak:

- In de loop van 2011 zullen een aantal technische anomalieën in de verdelingscriteria van het gemeentefonds effectief weggenomen worden
- De verdelingscriteria zullen bekeken worden. De doelstelling is:
 - o Te garanderen dat geen gemeenten minder ontvangen dan voor de aanpassing (waarborgregeling);
 - o Te komen tot een beperkte en transparante set van verdelingscriteria;
 - o Voor elke gemeente te blijven voorzien in een redelijke basisfinanciering als algemene ondersteuning voor de lokale beleidsvoering;
 - o Een billijkere herverdeling van de middelen te verwezenlijken tussen gemeenten;
 - o In het kader van de versterking van de kwaliteit van het lokale bestuur, in de mogelijkheid te voorzien om, na gemotiveerde ingebrekestelling en na het versturen van een waarschuwing, de gedeeltelijke of gehele uitkering van de volgende schijf van het gemeentefonds te schorsen, wanneer een gemeente niet voldoet aan essentiële, decretale verplichtingen (tijdig goedkeuren rekeningen, meerjarenplannen en budgetten door gemeenteraad (cf. ESR-verplichtingen). In overleg met de VVSG kan deze lijst met decretale verplichtingen door de Vlaamse regering worden verrijkt.
- De impact van deze hervorming zal afhangen van de beleidsruimte die de volgende jaren vrijkomt op de Vlaamse begroting. Een structurele hervorming kan maar gedragen worden wanneer er een structurele verhoging van de middelen van het gemeentefonds wordt doorgevoerd.
- Daarnaast wordt in de oefening rekening gehouden met de financiële middelen die vanaf de volgende regeerperiode als gevolg van de decretaal verankerde groeivoet toegevoegd worden aan het fonds. Over een periode van 10 jaar zorgt dit voor een aanzienlijke aanwas van de huidige middelen, die kan gebruikt worden voor een geleidelijke herverdeling terwijl alle besturen zeker zijn dat zij niet minder ontvangen dan voor de aanpassing (waarborgregeling).

Bevoegd ministers: *Geert Bourgeois (Binnenlands Bestuur), Freya Van den Bossche (Stedenbeleid) en Kris Peeters (Platteland)*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken en Leefmilieu, Natuur en Energie*

5.3 Verregaande vrijwillige samenwerkings- en integratiemogelijkheden voor gemeente en OCMW

Op het vlak van de verhouding tussen de gemeente en het OCMW is het regeerakkoord ambitieus:

"Vrijwillige fusie van gemeente en OCMW wordt decretaal mogelijk gemaakt. De Vlaamse overheid verleent daarbij ondersteuning onder meer via een eenmalige subsidiebonus."

Een volledige fusie tussen gemeente en OCMW is op dit ogenblik niet mogelijk. Art. 2 van de OCMW-wet bepaalt dat openbare centra voor maatschappelijk welzijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid zijn. Volgens art. 5 van de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen vormt art. 2 van de OCMW-wet een uitzondering op de persoonsgebonden aangelegenheden betreffende de bijstand aan personen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is.

Omwille van de huidige tendens op het veld en de uitgesproken ambities in het regeerakkoord, creëren we mogelijkheden voor een maximale integratie van beide besturen, rekening houdend met de bepalingen uit de OCMW-wet.

In het werkveld is er de afgelopen jaren echter een sterke dynamiek merkbaar van versterkte samenwerking tussen gemeenten en OCMW. Deze samenwerking doet zich niet enkel voor op het vlak van ondersteunende diensten maar ook op het vlak van beleid. Het decreet Lokaal Sociaal Beleid heeft hier een sterke impuls aan gegeven. In veel lokale besturen wordt er bijvoorbeeld werk gemaakt van een "sociaal huis" als uniek loket voor sociale dienstverlening.

Ook recente wijzigingen in de organieke regelgeving bevatten een aantal elementen die de samenwerking tussen gemeente en OCMW bevorderen, denk hierbij aan de opname van de voorzitter van het OCMW in het college van burgemeester en schepenen (vrijwillig vanaf 2007, verplicht vanaf 2013) en de mogelijkheid om beheersovereenkomsten af te sluiten tussen gemeente en OCMW voor de onderlinge dienstverlening.

Heel wat lokale besturen willen stappen zetten in de richting van een verregaande samenwerking of zelfs integratie van hun gemeentelijke en OCMW-diensten. Deze oefeningen stuiten evenwel op een aantal decretale belemmeringen die we zoveel mogelijk willen wegnemen.

Hierbij wordt rekening gehouden met de volgende principes en uitgangspunten:

- Geen verplichte fusie van gemeente en OCMW – OCMW's blijven een aparte rechtspersoon (cfr. art. 2 OCMW-wet);
- Geen opname van verplichtende bepalingen – wel het wegwerken van belemmeringen – rekening houdend met lokale autonomie: maximaal lokale keuzes faciliteren;
- Lokale besturen motiveren om maximaal hun ondersteunende diensten te integreren, in de front-office te streven naar één loket voor de burger;

- Het strategisch sociaal beleid is een zaak voor de gemeenteraad, het OCMW blijft bevoegd voor de uitvoering van het sociaal beleid/individuele steunverlening/operationaliteit.

Aansluitend bij het thema van vrijwillige samenwerkings- en integratiemogelijkheden voor gemeenten en OCMW's, moet het kader van OCMW-verenigingen voor de zorgvoorzieningen in de OCMW's verduidelijkt worden, meer bepaald moeten de randvoorwaarden en juridische mogelijkheden waaronder dit kan gebeuren gemoderniseerd worden.

D.3. Wegnemen van drempels voor verregaande vrijwillige samenwerking en integratie van gemeente en OCMW

Principe:

Huidige dynamiek van verregaande integratie van diensten stimuleren en decretale belemmeringen wegwerken die een verdere vrijwillige integratie tussen gemeente en OCMW in de praktijk in de weg staan.

Aanpak:

- Stimuleren van verregaande integratie diensten (cfr. sociaal huis).
- Oplossingsgerichte benadering vanuit het toezicht, met ondersteuning en kennisdeling van praktijkvoorbeelden.
- Wegnemen van belemmeringen in de organieke decreten:
 - o Schrappen van 1/3 maximum van gemeenteraadsleden waaruit de OCMW-raad kan bestaan;
 - o Schrappen van grens van 20.000 inwoners voor gemeenschappelijke secretaris/financieel beheerder . Tegelijkertijd de mogelijkheid creëren om de weddeschalen voor leidinggevende personeelsleden van diensten die geïntegreerd werken (beperkt) te verhogen;
 - o Opheffen van bepaalde onverenigbaarheden decretale graden met andere functies;
 - o Creëren van decretale basis voor ter beschikking stelling van personeel
 - o Stimuleren van gemeenschappelijke managementteams;
 - o Invoeren van onverenigbaarheid gemeente- en OCMW-personeel en politiek mandaat in OCMW- of gemeenteraad, met uitzondering van het onderwijzend personeel voor wat betreft de OCMW-raad;
 - o Invoeren van consolidatiemogelijkheden boekhouding/patrimonium.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

D.4. Modernisering van de samenwerkingsmogelijkheden voor OCMW's

Principe:

De mogelijkheden voor OCMW's om in het kader van hun zorgvoorzieningen specifieke taken te laten uitvoeren door een OCMW-vereniging, al dan niet met betrokkenheid van een private partner, willen we moderniseren. Op die manier kan de bestuurskracht van de OCMW's verhoogd worden.

Indien het gaat om logistieke of ondersteunende diensten, die ook samen met de gemeente beheerd kunnen worden, is het aangewezen dat OCMW's in eerste instantie met hun gemeenten samenwerken.

Aanpak:

De randvoorwaarden en juridische mogelijkheden voor de OCMW's op het vlak van de samenwerking in het kader van hun zorgvoorzieningen worden onderzocht met het oog op een modernisering van het huidige decretale kader.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois en Jo Vandeurzen*

Beleidsdomein: *Binnenlands Bestuur en Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*

5.4 Herwaardering van de gemeenteraad

De gemeenteraad is dé spil in het lokale democratische bestel. De slagkracht van de gemeenteraad is een sterke indicator voor de bestuurskracht van de gemeente.

Enerzijds dient het strategische beleid volwaardig aan bod te komen in de gemeenteraden. Anderzijds moet het democratische spel van meerderheid en oppositie als kwaliteitstoets van het lokaal beleid gewaarborgd zijn door een goede werking van de gemeenteraad.

De versterking van de rol van de gemeenteraad was een van de doelstellingen van het gemeentedecreet van 15 juli 2005. Het gemeentedecreet bevat daarvoor ook heel wat instrumenten, zoals: de mogelijkheid om een voorzitter buiten het college van burgemeester en schepenen aan te duiden, de mogelijkheid om punten toe te voegen aan de agenda, het stellen van schriftelijke of mondelinge vragen, het verbod voor leden van het college van burgemeester en schepenen om commissies voor te zitten en de mogelijkheid bevoegdheden te delegeren aan het college om op deze manier te kunnen focussen op de strategische beleidskeuzes.

Toch blijkt deze doelstelling onvoldoende verwezenlijkt te zijn. Er is een duidelijke evolutie waarbij de gemeenteraad steeds minder bij het gemeentelijk beleid wordt betrokken. De gemeenteraad verleent vaak een uitgebreide delegatie aan het college van burgemeester en schepenen en maakt uitgebreid gebruik van de mogelijkheden van verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking. De terugkoppeling van de belangrijkste beleidsbeslissingen in deze organen naar de gemeenteraad blijkt echter vaak onvoldoende. Tegelijkertijd blijkt het niet evident voor gemeenteraadsleden om hun democratische rol op een volwaardige manier te vervullen.

De oplossing voor de herwaardering van de gemeenteraad ligt zeker niet alleen in het versterken van bestaande of invoeren van nieuwe instrumenten. Eerst en vooral moet uiteraard verder ingezet worden op de internalisering van de vernieuwingen uit het gemeentedecreet. Daarnaast wordt ingezet op de versterking van de dynamiek van de gemeenteraad en de inhoudelijke ondersteuning van de raadsleden. We verwijzen onder meer naar de mogelijkheden die momenteel reeds bestaan ter ondersteuning van de fracties: het voorzien van personeelsleden ten behoeve van fracties en de financiering van de fracties door middel van toelagen ten laste van het gemeentelijk budget. Dit behoort in essentie tot de autonomie van de gemeenten zelf.

Een belangrijk aandachtspunt is ook de recrutering en ondersteuning van gemeenteraadsleden. Hier ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij de politieke partijen. Tenslotte zijn er initiatieven nodig om te werken aan een noodzakelijk cultuur- en attitudeverandering.

D.5. Herwaardering van de gemeenteraad

Principe: Versterking van de gemeenteraad als dé spil in het lokale democratische bestel.

Aanpak:

- Mogelijkheid gemeenteraad samen te roepen op vraag van 1/5 van de raadsleden: toevoeging van 3^e lid in Art.20 GD:
'Indien zes weken na de datum van de vorige gemeenteraad nog geen bijeenroeping gebeurd is door de voorzitter, is de voorzitter verplicht de gemeenteraad bijeen te roepen op de aangewezen dag en het aangewezen uur en met de voorgestelde agenda, op verzoek van 1/5 van de zittinghebbende leden. Deze periode van zes weken wordt opgeschort van 11 juli tot 15 augustus.
- Invoering procedure tot herstel van de bestuurbaarheid van de gemeente.
 - o Sedert de start van de Vlaamse regeerperiode werden ongeveer 10% van de gemeentebesturen geconfronteerd met instabiliteit in het college van burgemeester en schepenen.
 - o De procedure tot herstel van de bestuurbaarheid loopt als volgt:
 - De gemeenteraad stelt bij meerderheid de structurele onbestuurbaarheid (bvb. duurzame onenigheid binnen het college, meer dan drie voorlopige twaalfden) vast en stelt de minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur hiervan in kennis.
 - Op basis van deze kennisgeving kan de minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur de gouverneur een bemiddelingsopdracht geven. Indien de minister vaststelt dat deze bemiddelingsopdracht mislukt is, stelt hij de gemeenteraad hiervan in kennis.
 - Vervolgens kan de gemeenteraad bij meerderheid van stemmen de procedure te starten voor de aanstelling van een nieuw college (conform hoofdstuk 2 afdeling 1 Gemeentedecreet).
 - Tenslotte stemt de gemeenteraad over de voordrachtsakten van de nieuwe leden van het college (burgemeester en schepenen).
 - o Deze procedure tot herstel van de bestuurbaarheid van de gemeente kan niet worden opgestart gedurende het laatste jaar van de lokale bestuursperiode.
- Herwaardering van de rol van de gemeenteraad voor wat betreft de strategische beslissingen en visievorming van het gemeentelijk beleid, in het bijzonder in IGS, AGB's, EVAP's,...
 - o De toelichting en de begeleidende stukken bij de dagorde van de gemeenteraad en de bestuursorganen (raad van bestuur/algemene vergadering) van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of verzelfstandigde entiteiten worden uiterlijk op 1 januari 2014 elektronisch ter beschikking gesteld van de raadsleden. Documenten die niet digitaal kunnen worden aangeleverd en die te groot of te zwaar zijn om aan iedereen te bezorgen, liggen ter inzage in het gemeentehuis, daarnaast wordt één exemplaar aan elke fractie bezorgd.
 - o Wat de samenstelling van de raden van bestuur van de extern

verzelfstandigde entiteiten betreft (AGB's en EVA-P's), keren we terug naar de bepalingen van voor het hersteldecreet van 2009, met dien verstande dat elke fractie minstens één lid van de raad van bestuur mag voordragen. Door te werken met gewogen stemmen kan worden gegarandeerd dat de verhoudingen van de gemeenteraad ook in de raden van bestuur worden gerespecteerd. De gemeenteraad kan er ook voor kiezen alle leden van de gemeenteraad te benoemen als lid van de raad van bestuur. In dat geval worden er geen zitpenningen uitgekeerd voor de vergaderingen van de raad van bestuur.

- De gemeenteraadsleden moeten het overzicht kunnen behouden over de toenemende proliferatie aan dienstverleningsvormen, voornamelijk verzelfstandigde entiteiten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daarnaast moeten zij de strategische keuzes van deze entiteiten kunnen bewaken. Daarom wordt ter ondersteuning van de raadsleden een systeem van bijzondere gemeenteraadscommissies uitgewerkt. Deze bijzondere commissie waakt over de afstemming tussen het beleid van enerzijds de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de verzelfstandigde entiteiten, en anderzijds het gemeentelijk beleid. Ze bereidt de bespreking van de belangrijke beslissingen en terugkoppelingsmomenten van de verzelfstandigde entiteiten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de gemeenteraad voor.
 - Indien de volledige gemeenteraad functioneert als raad van bestuur van een verzelfstandigde entiteit, hoeft de bijzondere gemeenteraadscommissie zich hier niet afzonderlijk over te buigen
 - Voor zover de bedoelde besprekingen i.v.m. bepaalde verzelfstandigde entiteiten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geagendeerd werden in een specifieke gemeenteraadscommissie, hoeft de bijzondere gemeenteraadscommissie zich hier niet afzonderlijk over te buigen.
- De mogelijkheden voor verzelfstandigde entiteiten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden m.b.t. het oprichten van filialen (die bovendien op hun beurt filialen kunnen oprichten) worden kritisch tegen het licht gehouden met het oog op een versterking van de democratische controle door de gemeenteraad.
- Opmaak van een code 'democratisch lokaal bestuur' met onder andere aandacht voor relatiebeheer tussen de gemeente en haar satellieten; aanbeveling om de voorzitter van de gemeenteraad buiten het college van burgemeester en schepenen aan te duiden; etc....

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*
Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

5.5 Verhoging efficiëntie politiek apparaat

Toen in 2001 het statuut van de uitvoerende mandatarissen significant werd verbeterd, werd hieraan een vermindering van het aantal mandatarissen gekoppeld. Deze vermindering werd echter nooit doorgevoerd.

Het gemeentedecreet bepaalt enkel een maximum aantal schepenen. De Vlaamse regering wenste de lokale verkozenen te responsabiliseren door hen de mogelijkheid te bieden het aantal schepenen te verminderen. Van deze mogelijkheid werd echter slechts in 5 gemeenten gebruik gemaakt.

Vanaf 2013 wordt de OCMW-voorzitter verplicht toegevoegd aan het schepencollege en telt het college in principe dus één lid extra (een aantal gemeenten hebben sinds 2007 al vrijwillig de OCMW-voorzitter opgenomen in het schepencollege). De achterliggende doelstelling hiervan is om de afstemming tussen gemeentelijk en OCMW-beleid te bevorderen. Logischerwijze bekleedt de OCMW-voorzitter het mandaat van schepenen van sociale zaken.

De vermindering van het maximale aantal schepenen zorgt niet enkel voor een daling van de kosten voor het politieke apparaat, maar bevordert eveneens een efficiënte werking van het college.

D.6. Verhoging efficiëntie politiek apparaat

Principe: Efficiëntieverhoging door afslanking politiek apparaat

Aanpak :

- Vanaf 2018 wordt het aantal schepenen verminderd met 1 per bestuur. Het college van burgemeester en schepenen bestaat vanaf dan uit:
 - o Burgemeester
 - o OCMW-voorzitter
 - o Maximum aantal schepenen:
 - 1 schepen in gemeenten < 1000 inwoners
 - 2 schepen in gemeenten < 4999 inwoners
 - 3 schepenen in gemeenten met 5000 - 9999 inwoners
 - 4 schepenen in gemeenten met 10000 – 19999 inwoners
 - 5 schepenen in gemeenten met 20000 – 29999 inwoners
 - 6 schepenen in gemeenten met 30000 – 49999 inwoners
 - 7 schepenen in gemeenten met 50000 – 99999 inwoners
 - 8 schepenen in gemeenten met 100000 – 199999 inwoners
 - 9 schepenen in gemeenten > 200000
- Het minimum aantal schepenen wordt aangepast, in die zin dat een college van burgemeester en schepenen minstens drie personen telt (burgemeester, schepen en schepen-voorzitter OCMW).
- Vanaf de lokale bestuursperiode die start in 2019 hebben de leden van het college van burgemeester en schepenen recht op een uittredingsvergoeding. Deze is eveneens van toepassing op de mandatarissen die uittredend zijn bij de beëindiging van de lokale bestuursperiode 2013-2018 en die geen nieuw uitvoerend mandaat hebben bij de start van de nieuwe lokale bestuursperiode.
- Modaliteiten van deze uittredingsvergoeding:
 - o Een maand uittredingsvergoeding per gepresteerd jaar met een maximum van twaalf maanden;
 - o De vergoeding wordt niet toegekend aan uittredende mandatarissen die:
 - Worden verkozen of benoemd tot:
 - Voorzitter of ondervoorzitter van het OCMW;
 - Lid van de deputatie;
 - Provinciegouverneur;
 - Ambassadeur of daarmee gelijkgesteld ambt;
 - Lid van een parlement;
 - Lid van een Gemeenschaps- of Gewestregering;
 - Minister of staatssecretaris;
 - Een bezoldigd ambt hebben aanvaard in een internationale of parastatale instelling;
 - Of die als lid van het Grondwettelijk Hof werden benoemd.
 - o De uittredingsvergoeding vervalt indien de betrokkene een beroeps- of ander inkomen verwerft. Hierbij kan de betrokkene aanvragen het verschil bij te passen indien dit inkomen lager zou liggen dan de uittredingsvergoeding.

5.6 Versterking democratische legitimiteit intergemeentelijke samenwerking

Reeds lang werken gemeenten samen in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden om bepaalde taken van gemeentelijk belang op een rationele en efficiënte manier te kunnen uitoefenen. Intergemeentelijke samenwerking vormt op die manier een vorm van verlengd lokaal bestuur. Daar waar historisch vooral de nadruk lag op de ontwikkeling van nutsvoorzieningen, zien we de laatste jaren een tendens om meer beleidsmatig te gaan samenwerken tussen gemeenten. Op die manier komen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op terreinen die tot de scope van de gemeenten zelf en de activiteiten van de gemeenteraden behoren. Van zodra gemeenteraden onvoldoende betrokken worden bij het beleid dat op deze manier verschuift naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, kunnen we spreken van een democratisch deficit. Het is immers onder meer door een systeem van vertegenwoordiging dat de gemeenteraad het beleid dat in dergelijke IGS wordt gevoerd kan opvolgen.

Het principe moet blijven dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden taken uitvoeren op vraag van hun leden, maar geen eigen beleid voeren in de politieke zin van het woord. Beleidsbeslissingen blijven de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad en het college. Hoe meer het eigenlijke gemeentelijk beleid verschuift naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, hoe groter de behoefte wordt om de terugkoppeling naar de gemeenteraad te versterken³. Modellen van vertegenwoordiging, met waarborgen voor zowel meerderheid als oppositie, botsen op hun grenzen vanaf een zekere schaalgrootte. Zolang er geen volwaardig systeem kan gevonden worden dat de IGS legitimeert, is het niet wenselijk de verdere verschuiving van gemeentelijk beleid naar IGS te stimuleren.

Bij het IGS-decreet van 6 juli 2001 werden reeds enkele instrumenten geïnitieerd om aan deze tekortkomingen tegemoet te komen. De evaluatie⁴ van het decreet die in 2008 werd uitgevoerd, bevestigde dat de doelstelling om de democratische legitimiteit van de IGS-verbanden te verhogen tot hiertoe niet werd bereikt. Er is dus nood aan een betere benutting van de instrumenten die in het IGS-decreet werden voorzien.

Ondertussen werd de hele organieke regelgeving voor de lokale besturen gemoderniseerd. Naast een bijsturing van de bestaande instrumenten in het IGS-decreet, dringen enkele maatregelen zich op om de terugkoppeling van het beleid dat IGS-voeren naar de gemeenteraad beter af te stemmen op de nieuwe lokale beleids- en beheerscyclus.

³ Commissie Bestuurlijke Organisatie (1997). De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. p. 117.

⁴ Verhoest, K. & De Meu, R. (2008). Bestuurskundige evaluatie van het decreet intergemeentelijke samenwerking. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

D.7. Versterking band intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemeente

Principe:

Versterking band intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemeente

Aanpak:

- De toelichting en de begeleidende stukken bij de dagorde van de gemeenteraad, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of verzelfstandigde entiteiten worden uiterlijk op 1 januari 2014 elektronisch ter beschikking gesteld van de raadsleden. Documenten die niet digitaal kunnen worden aangeleverd en die te groot of te zwaar zijn om in te scannen of te kopiëren liggen ter inzage in het gemeentehuis. Om praktische redenen kan beslist worden om begeleidende documenten enkel aan de fractievoorzitters te overhandigen.
- Vertegenwoordigers in IGS-verbanden worden voor de duur van de lokale bestuursperiode aangeduid, met de mogelijkheid voor de gemeenteraad om deze terug te roepen.
- Er wordt een systeem van bijzondere gemeenteraadscommissies uitgewerkt ter ondersteuning van de gemeenteraadsleden voor de opvolging van de verschillende verzelfstandigde entiteiten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van de gemeente. Deze bijzondere commissie waakt over de afstemming tussen het beleid van enerzijds de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en verzelfstandigde entiteiten, en anderzijds het gemeentelijk beleid. Ze bereidt de bespreking van de belangrijke beslissingen en terugkoppelingsmomenten van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de verzelfstandigde entiteiten in de gemeenteraad voor. Voor zover de bedoelde besprekingen i.v.m. intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geagendeerd werden in een specifieke gemeenteraadscommissie, hoeft de bijzondere gemeenteraadscommissie zich hier niet afzonderlijk over te buigen.
- De IGS-verbanden worden opgenomen in het overzicht van agentschappen dat het CBS dient bij te houden.
- Er wordt samen met VVSG een betere koppeling uitgewerkt van de beleids- en beheerscyclus van de IGS in de gemeentelijke beleids- en beheerscyclus. De strategische planning van de gemeenten legt verbanden naar de ondernemingsplannen van de IGS.
- De mogelijkheden voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden m.b.t. het oprichten van filialen (die bovendien op hun beurt filialen kunnen oprichten) worden kritisch tegen het licht gehouden met het oog op een versterking van de democratische controle door de gemeenteraad.
- IGS kan niet functioneren als een loutere 'optelsom van meerderheden'. We werken formules uit om de evenredige vertegenwoordiging van de fracties van de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten na te streven. Door een maximaal aantal leden van de bestuursorganen op te leggen, wordt ook de schaal van deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, met uitzondering van de grote nutsintercommunales, ingeperkt.

- Opmaak van een code 'democratisch lokaal bestuur' met aandacht voor relatiebeheer tussen de gemeente en haar satellieten. Hierin worden ook aanbevelingen opgenomen op het vlak van de raad van bestuur, meer bepaald:
 - o Beperking aantal leden;
 - o Waarborgen democratische legitimiteit/terugkoppeling naar GR;
 - o Voorkeur voor sterke mandatarissen (lange ervaring/bijzondere expertise) die terugkoppeling naar gemeenteraad kunnen waarborgen;
 - o Voorzien in vorming voor de bestuurders;
 - o Rol externe expert bij zesjaarlijkse evaluatierapport en ondernemingsplan.
- Het managementteam van de gemeente krijgt de uitdrukkelijke taak om de voorbereiding van de terugkoppelingsmomenten van de IGS-verbanden naar de gemeenteraad inhoudelijk te ondersteunen.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

6 Meer autonomie en bevoegdheden voor de gemeenten

Een essentieel onderdeel van de interne staatshervorming bestaat in het versterken van de lokale besturen en het vergroten van hun autonomie en bevoegdheden. Het regeerakkoord zegt hierover het volgende:

“De bedoeling is het bestuur dichterbij de burger te brengen. We opteren voor een opbouw van onderuit. Daarin staan sterke gemeenten centraal. Zij krijgen meer bevoegdheden. De klemtoon ligt bij de gemeenten aan de ene kant en Vlaanderen aan de andere kant.”

Het is wel van belang om het ‘overdragen van bevoegdheden’ aan de lokale besturen in het kader van de interne staatshervorming op een juiste manier te duiden. Het begrip ‘interne staatshervorming’ is geïnspireerd op de gekende ‘federale staatshervormingen’. Bij de federale staatshervormingen werden afgebakende pakketten bevoegdheden overgeheveld van het federale niveau naar de deelstaten. Hierbij is het vooral van belang om te wijzen op het feit dat het hier telkens ging om bevoegdheden waarvoor eerder de federale overheid bevoegd was (bv. onderwijs), en waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest nog niet bevoegd was, en dus ook geen enkel initiatief kon nemen.

Dit is anders in de ‘interne staatshervorming’. In de Vlaamse bestuurlijke organisatie worden we geconfronteerd met drie rechtstreeks verkozen bestuursniveaus die allen een open taakstelling hebben. Dit impliceert dat elk van deze bestuursniveaus alle initiatieven kan nemen die het wenst. Zo zijn de gemeenten bevoegd voor alles “van gemeentelijk belang”. Het gemeentelijk belang is een breed concept dat evenwel door de decreetgever kan worden ingeperkt. Dit kan op twee manieren. Ten eerste op een expliciete manier, waarbij de decreetgever een bepaalde bevoegdheid letterlijk onttrekt aan het gemeentelijk belang. Ten tweede op een impliciete manier waarbij de decreetgever een bepaalde materie op een zo gedetailleerde manier gaat regelen, dat er de facto een al dan niet zware inperking ontstaat van de lokale autonomie.

Dit betekent dat we onder ‘meer bevoegdheden voor de gemeenten’, niet enkel een beweging moeten verstaan waarbij er letterlijk pakketten aan bevoegdheden worden overgeheveld (zoals in de federale staatshervormingen), maar wel dat de Vlaamse overheid zich, onder andere, meer terughoudend gaat opstellen, materies minder gedetailleerd gaat regelen, minder instructies en voorwaarden allerhande opneemt in regelgeving en minder ingewikkelde en complexe procedures uittekent. De interne staatshervorming gaat dus ook in hoge mate over debureaucratisering en het geven van meer vertrouwen aan lokale besturen.

6.1 Terughoudende opstelling van de Vlaamse overheid

De Vlaamse overheid zal zich terughoudend opstellen bij het uitwerken van nieuwe regelgeving en trekt zich terug uit diverse thema's en processen. Tegelijkertijd vereenvoudigen we en schrappen we bestaande regels. Leidende principes zijn hierbij:

- Sturen op hoofdlijnen;
- Overdracht van middelen naar lokale besturen;
- Maximale lokale autonomie.

6.2 Planlastvermindering

In diverse beleidsdomeinen werden lokale besturen doorheen de jaren uitgenodigd om in te stappen in een Vlaams (impuls-)beleid. Hierdoor zijn er periodieke plan- en rapporteringslasten ontstaan voor de lokale besturen. Bovendien zijn de plan- en rapporteringslasten van de verschillende beleidsdomeinen procedureel niet op elkaar afgestemd. Plan- en rapporteringslasten zorgen voor bureaucratische overlast en wijzen op te sterke uniformiseringsdrang van de Vlaamse overheid.

Daarom wordt er een kaderdecreet planlastvermindering uitgewerkt⁵. De sectorale plannen worden afgeschaft en vanaf 2013 wordt gewerkt op basis van de strategische meerjarenplanning van de lokale besturen. De nieuwe beheers- en beleidscyclus van de lokale besturen biedt hiervoor mogelijkheden.

Deze manier van werken heeft een aantal voordelen:

- De verschillende plan- en rapporteringsverplichtingen worden afgestemd op de lokale beleids- en beheerscyclus.
- De plannen en rapporten die de gemeenten opmaken zitten vervat in de reguliere beleids- en beheerscyclus. Er worden dus geen aparte plannen en rapporten opgesteld, er wordt gebruik gemaakt van de bestaande meerjarenplanning en de jaarrekening.
- De Vlaamse regering maakt het subsidiebedrag kenbaar voor de volledige lokale bestuursperiode van zes jaar (met mogelijk evaluatiemoment na drie jaar).
- De Vlaamse regering beperkt zich tot het sturen op hoofdlijnen.
- De Vlaamse regering kan nog altijd beleidsprioriteiten definiëren en hieraan subsidies koppelen. Gemeenten kunnen er dan voor kiezen om deze beleidsprioriteiten te onderschrijven en te operationaliseren door deze als doelstelling op te nemen in de lokale meerjarenplanning.

⁵ Decreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd.

D.8. Kaderdecreet planlastvermindering

Principe:

De plan- en rapporteringsverplichtingen die de Vlaamse overheid kan opleggen aan de lokale en provinciale besturen, veelal in ruil voor een subsidie, zijn beperkt tot de essentie én afgestemd op de reguliere lokale beleidscyclus. De lokale besturen bekomen meer beleidsvrijheid in hun lokale planning.

Aanpak:

- Definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering van het "ontwerpdecreet houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd" en het bezorgen van dit ontwerp aan het Vlaams Parlement.
- De opmaak, en goedkeuring, door de Vlaamse Regering van 15 wijzigende ontwerpdecreten die de noodzakelijke aanpassingen en vereenvoudigingen aanbrengen aan de 15 vandaag bestaande decreten die onder het toepassingsgebied van het kaderdecreet vallen. Het betreft:
 - o het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds (minister Freya Van den Bossche);
 - o het decreet van 22 december 2006 houdende de lokale diensteneconomie (minister Freya Van den Bossche);
 - o het decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid (minister Jo Vandeurzen);
 - o het decreet van 28 april 1998 betreffende het Vlaamse integratiebeleid (minister Geert Bourgeois);
 - o het decreet van 30 april 2004 houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen (minister Jo Vandeurzen);
 - o het decreet van 2 april 2004 betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking (minister-president Kris Peeters);
 - o het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 1997 tot ondersteuning van regionaal overleg en regionale samenwerking in de welzijnssector (minister Jo Vandeurzen);
 - o het decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid (minister Joke Schauvliege);
 - o het decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid (minister Pascal Smet);
 - o het decreet van 9 maart 2007 houdende de subsidiëring van gemeente- en provinciebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid (minister Philippe Muyters);
 - o het decreet van 23 mei 2008 houdende de ontwikkeling, de organisatie

en subsidiëring van het Vlaams cultureel-erfgoedbeleid (minister Joke Schauvliege);

- het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (minister Joke Schauvliege);
- het decreet van 30 november 2007 betreffende het flankerend onderwijsbeleid op lokaal niveau (minister Pascal Smet);
- het decreet van 13 juli 2004 houdende organisatie van de opvoedingsondersteuning (minister Jo Vandeurzen);

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois (kaderdecreet) en alle vakministers (voor sectorale decreten)*

Beleidsdomein: *Horizontaal project*

6.3 Meer autonomie en bevoegdheden voor de gemeenten

Naast een terughoudende opstelling en het versnellen van procedures is ook het toekennen van bijkomende bevoegdheden aan de gemeenten en het vergroten van hun autonomie een element van de interne staatshervorming. Een terughoudende opstelling en het versnellen van procedures zijn elementen die een positieve invloed kunnen hebben op de bestuurskracht van een lokaal bestuur. Tijd en middelen die nu verloren gaan aan bureaucratie kunnen worden ingezet in het voeren van beleid. Dit maakt dat dit ingrepen zijn die (vooral) een positief effect kunnen hebben op de bestuurskracht van de kleinere gemeenten, omdat voor deze gemeenten de administratieve lasten naar verhouding zwaarder wegen.

Op het vlak van het overhevelen van bijkomende bevoegdheden speelt echter een ander element mee. Niet alle lokale besturen zijn op dit ogenblik vragende partij voor meer bevoegdheden. De redenen hiervoor zijn divers. Sommige lokale besturen kunnen bepaalde bevoegdheden of taken niet aan omwille van beperkingen in draagkracht. Daarnaast zijn er ook lokale besturen die wel over voldoende draagkracht beschikken, maar sommige taken liever op een ander bestuursniveau uitgevoerd wensen te zien. Andere lokale besturen hebben dan weer een beperkte draagkracht, maar wensen toch expertise en bestuurskracht te ontwikkelen in bepaalde domeinen. Tot slot zijn er die besturen die over voldoende draagkracht beschikken, en staan te popelen om bijkomende bevoegdheden op te nemen.

De 308 Vlaamse gemeenten zijn in elk geval niet onder één noemer te vatten, dé Vlaamse gemeente bestaat niet. De grote verschillen zorgen ervoor dat een algemene bevoegdheidsoverdracht naar alle lokale besturen niet evident is. Bovendien hangt een bevoegdheidsoverdracht naar de lokale besturen ook samen met een aantal garanties over de mate waarin deze besturen de bijkomende bevoegdheden op een kwalitatieve manier kunnen opnemen. Dit betekent een zoektocht naar een afbakeningscriterium: welke besturen kunnen meer bevoegdheden opnemen en voor welke besturen is dit minder evident?

In de ruimtelijke ordening is al enkele jaren de figuur van de 'ontvoogde gemeente' bekend. Hier wordt gewerkt met een set aan kwalitatieve criteria (bv. in dienst hebben van een stedenbouwkundig ambtenaar). Gemeenten die aan de criteria voldoen, kunnen, op verzoek, ontvoogd worden en bijkomende bevoegdheden opnemen. Het voordeel van dit systeem is dat het flexibiliteit en maatwerk toelaat: ook kleinere besturen die in een bepaald domein willen investeren en verantwoordelijkheid nemen, kunnen dit doen. Bovendien zijn er verschillen mogelijk tussen beleidsdomeinen waarbij rekening wordt gehouden met de feitelijke bestuurskracht van het lokale bestuur.

Een mogelijk knelpunt van deze aanpak is dat er steeds gemeenten zullen zijn die, hoewel ze over voldoende bestuurskracht beschikken, toch bepaalde bevoegdheden niet wensen op te nemen en deze liever aan andere bestuursniveaus overlaten. Dit zorgt ervoor dat de Vlaamse overheid steeds rekening moet houden met twee snelheden en voortdurend een 'back-up systeem' moet uitbouwen voor die gemeenten die niet ontvoogd zijn. Een oplossing bestaat erin om, voor bepaalde sectoren, te werken met een transitieperiode, waarin steeds meer besturen een bevoegdheid opnemen totdat alle besturen de betreffende bevoegdheid hebben opgenomen of verplicht moeten opnemen.

Naast kwalitatieve criteria die mogelijk maken dat in principe elk lokaal bestuur in aanmerking komt voor bijkomende autonomie en bevoegdheden, bestaat ook de mogelijkheid om in bepaalde sectoren gemeenten vanaf een bepaalde schaal, bv. 25.000 inwoners (kwantitatief) meer autonomie en bevoegdheden toe te kennen.

D.9. Personeelsbeleid lokale besturen

Principe:

Personeelsbeleid is een zaak van de lokale besturen als werkgever. De toezichthoudende overheid stelt zich terughoudend op in personeelskwesties.

Aanpak:

- In de praktijk wordt de terughoudendheid van de toezichthoudende overheid ingevuld door in het geval van "twijfel" steeds in het voordeel van het lokaal bestuur te beslissen.
- In de praktijk zal het principe worden gehanteerd dat alles wat niet verboden is, toegelaten is. In overleg met VWSG en VVP worden huidige knelpunten geconcretiseerd:
 - gedeeltelijk delegeren van de aanstellingsbevoegdheid van het college aan de secretaris;
 - terbeschikkingstelling van statutair personeel;
 - de omrekening van feestdagen in uren voor personeelsleden met een aangepast arbeidsregime (deeltijds, onregelmatige uren...);
 - de omzetting van een verstoringstoelage in dienstvrijstelling;
 - de opsplitsing van vakantiedagen in wettelijke en bijkomende dagen;
 - het organiseren van gezamenlijke wervingsreserves;
 - het scholingsbeding;
 - de dienstvrijstelling voor bloedgift.
- Elementen die reglementaire wijzigingen behoeven, zullen worden besproken op het Comité C1.
- Voor elementen die geen reglementaire wijzigingen behoeven, zullen de nodige richtlijnen worden gegeven aan de administratie (Agentschap voor Binnenlands Bestuur).
- Het hervormingsrecht van de beroepscommissie tucht wordt afgeschaft bij de integratie van de beroepscommissie in het Vlaamse Bestuursrechtcollege.
- De lokale besturen moeten als werkgever rechtstreeks kunnen onderhandelen met de vakbonden.
 - In de praktijk gebeurt dit op dit ogenblik eigenlijk al zo in Comité C1.
 - De vergelijking met de situatie in het onderwijs op basis van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 20 oktober 2005 gaat echter voorbij aan het fundamentele uitgangspunt dat de onderwijsbevoegdheden door de Grondwet zelf zijn toegewezen en niet via de bijzondere wet. Om de samenstelling van Comité C1 te wijzigen, is er in de huidige bevoegdheidsverdeling een wijziging nodig van art. 87 §5 BWHI. Dit wordt als aandachtspunt bij nieuwe bevoegdheidsoverdrachten meegenomen.
- Voor de onderhandelingen in de social profit, zal er een apart onderhandelingscomité komen waarin zowel de private als de publieke sector vertegenwoordigd is.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois en Jo Vandeurzen*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken en Welzijn Volksgezondheid en Gezin*

D.10. Lokaal cultuurbeleid

Principe:

Lokale besturen zijn het best geplaatst om een integraal lokaal cultuurbeleid te ontwikkelen waar, naast de klassieke aandachtspunten, ook ruimte moet zijn voor een kunsten- en erfgoedbeleid.

Aanpak:

- Het lokale cultuurbeleid is in eerste instantie een beleid van de lokale besturen. Via een impulsbeleid wil de Vlaamse Overheid lokale besturen stimuleren en met de (huidige) verplichting van een bibliotheek in elke gemeente heeft men een garantie dat elke burger in zijn nabije omgeving een laagdrempelige culturele voorziening heeft.
- Op dit moment wordt het decreet lokaal cultuurbeleid aangepast. We doen dit vanuit een vertrouwen in lokale besturen die het best geplaatst zijn om een integraal lokaal cultuurbeleid te ontwikkelen waar, naast de klassieke aandachtspunten, ook ruimte moet zijn voor een kunsten- en erfgoedbeleid. Deze actoren moeten worden betrokken bij het lokale cultuurbeleid. Als dit echter actoren zijn met een bovenlokale uitstraling is het de hogere overheid die via haar subsidiebeleid een stuk mee de invulling kan bepalen.
- In het huidige decreet wordt op vlak van cultuurcentra reeds een onderscheid gemaakt op basis van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Er wordt ook onderscheid gemaakt tussen gemeenschapscentra en cultuurcentra. De Vlaamse Overheid geeft op dit ogenblik enkel ondersteuning voor deze laatste categorie. Ook hier is de uitstraling (het bereik) van de stad of gemeente het criterium.
- Aangezien het lokaal cultuurbeleid in eerste instantie een opdracht is van de lokale besturen en de Vlaamse Overheid trekken de provincies zich hieruit terug. De middelen die nu naar cultuur- en gemeenschapscentra en lokaal cultuurbeleid gaan, worden vanuit de provincies overgeheveld naar de lokale besturen.
- Provincies behouden wel een taak in het kader van het streekgericht bibliotheekbeleid (provinciale bibliotheeksystemen + consulentschap). Deze taak blijkt een echte meerwaarde voor de lokale besturen te zijn en het Vlaamse niveau staat te ver af om dit doelgericht te ondersteunen.

Bevoegd minister: *Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Cultuur, Jeugd, Sport en Media*

D.11. Verdeling verkeersbelasting

Principe:

Sinds 1 januari 2011 staat het Vlaamse Gewest zelf in voor de inning van de verkeersbelastingen. Dit betreft ook de opdecim op de verkeersbelasting ten voordele van de gemeenten, op de voertuigen waarvan de eigenaar woonachtig is op hun grondgebied.

De opkomst van de leasingmaatschappijen maakt dat in gemeenten die een leasingmaatschappij op hun grondgebied hebben, verkeersbelasting wordt doorgestort naar een gemeente waar die voertuigen niet effectief rijden. Het omgekeerde scenario zien we ook in een aantal gemeenten. Die laatste gemeenten kunnen dus niet genieten van verkeersbelasting om bijvoorbeeld de wegen te onderhouden.

Aanpak:

Om hieraan de te remediëren bestaat de opzet van deze doorbraak erin om – voor zover de Vlaamse overheid dit binnen haar bevoegdheden vermag - de jaarlijkse opbrengst van de opdecim op de verkeersbelasting vanaf 1 januari 2012 te vervangen door een aparte subsidielijn binnen het Gemeentefonds, en dit bedrag jaarlijks te verdelen onder de Vlaamse gemeenten op basis van het aantal inwoners. Daarbij zal een overgangsregime van drie jaar worden ingebouwd, zodat de gemeenten die vandaag in verhouding zeer veel middelen ontvangen uit de opdecim de terugval in ontvangsten geleidelijk kunnen opvangen. Voor de jaarlijkse toename van deze subsidielijn zal een afzonderlijke groeivoet worden bepaald, bijvoorbeeld de gemiddelde groeivoet van de verkeersbelastingen gedurende de laatste jaren.

Bevoegd minister: *Philippe Muyters*

Beleidsdomein: *Financiën en Begroting*

D.12. Binnengemeentelijke fiscale differentiatie

Principe:

Doelstelling van de binnengemeentelijke fiscale differentiatie is de verdichting van de kernen aan te moedigen van gemeenten en steden en verder de stadsvlucht tegen te gaan (cfr bv voorstel van decreet van De Cock, Gennez, Berx, Gatz, Peumans,2007). In dat verband kan verwezen worden naar de soms zeer hoge kadastrale inkomens van woonhuizen in de steden. Hoewel deze evident tot hogere inkomsten leiden betreffende de OOV, wordt er vanuit gegaan dat deze hoge KI's tegelijkertijd ook een obstakel vormen voor het aantrekken van nieuwe inwoners. Basis van het onderzoek is dus om een korting op de opcentiemen toe te laten voor belastingplichtigen in verloederde buurten of specifiek gericht op bepaalde types belastingplichtigen.

Aanpak:

De Vlaamse Regering zal de mogelijkheden om een systeem van binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing te implementeren, verder onderzoeken. Een toepassing ervan in de praktijk zal echter pas worden overwogen wanneer enerzijds de nodige zekerheid bestaat dat de instrumenten het beoogde doel (met name het tegengaan van de stadsvlucht en het verdichten van de gemeente- en stadkernen) zullen bereiken, en anderzijds duidelijk is dat de administratieve lasten die met deze binnengemeentelijke differentiatie zouden gepaard gaan, tot een minimum kunnen worden beperkt.

Bevoegd minister: *Philippe Muyters*

Beleidsdomein: *Financiën en Begroting*

D.13. Kleinhandelsbeleid en bedrijfshuisvesting

Principe:

Zowel in de winkelnota als in het kaderdecreet ruimtelijke economie worden de gemeenten erkend als volwaardige speler.

Aanpak:

- In het kader van het Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid staat voor het beleidsdomein economie de geïntegreerde benadering van de ondernemer centraal. Dat vergt taakafspraken tussen de verschillende overheden; dit proces is volop lopend. Transparantie over diensten en producten van de verschillende beleidsniveaus is hiervoor een eerste voorwaarde. Daarbij moet er uiteraard rekening mee gehouden worden dat de gemeenten en provincies overal anders georganiseerd zijn.
- Volgens VVSG willen "de gemeenten als regisseur kunnen optreden op lokaal niveau, waarbij er voldoende middelen en beleidsruimte beschikbaar zijn gesteld om die rol adequaat te kunnen vervullen". Zij kunnen uiteraard op gemeentelijk niveau de gemeentelijke bevoegdheden regisseren. Dé regisseursrol inzake economisch overheidsinstrumentarium blijft niettemin weggelegd voor AO (cfr. Beheersovereenkomst).
- Kleinhandelsbeleid
 - o De centrale rol die de gemeenten toegewezen krijgen in de startnota 'Winkelen in Vlaanderen', moet gegarandeerd blijven bij de verdere uitwerking van de nota in concrete beleidsmaatregelen en – instrumenten. Vlaanderen zal er op toezien dat de beleidsruimte voor de lokale besturen niet uitgehold wordt door een te strikt Vlaams kader.
- Bedrijfshuisvestingsbeleid
 - o Op het vlak van bedrijfshuisvestingsbeleid, en meer bepaald in het kader van het toekomstige kaderdecreet ruimtelijke economie, moeten lokale besturen (incl. de intercommunales) als volwaardige actor erkend worden bij alle fasen van het bedrijfshuisvestingsbeleid (beleidsvorming, plannen, ontwikkelen, beheren, activeren/herstructureren).
 - o De taakverdeling tussen de bestuursniveaus hangt hoofdzakelijk vast aan de regelgeving inzake vergunningen (ruimtelijke ordening en milieu). De verdeling tussen welke ontwikkelingen een impact hebben op lokale schaal, op bovenlokale schaal dan wel op Vlaamse schaal, kan herbekeken worden.

Bevoegd minister: *Kris Peeters*

Beleidsdomein: *Economie*

D.14. Lokaal werkgelegenheidsbeleid

Principe:

Versterken van het lokaal werkgelegenheidsbeleid binnen de contouren van een Vlaams arbeidsmarktbeleid.

Aanpak:

- Vertrekkende van het subsidiariteitsprincipe worden partnerschappen tussen Vlaamse en lokale overheden via samenwerkingsovereenkomsten ontwikkeld.
 - Grotere rol in de programma-ontwikkeling en uitvoering voor de steden Antwerpen en Gent via een versterking/uitdieping van de huidige samenwerkingsovereenkomst tussen VDAB, stad Gent en stad Antwerpen, OCMW:
 - Inzake arbeidsmarktbeleid kunnen hierbij tussen VDAB en de twee grote steden samen prioriteiten afgesproken worden inzake activeringsbeleid van werkzoekenden (bvb. meer acties naar jongeren op het vlak van bemiddeling, opleiding en begeleiding van werkzoekenden).
 - De VDAB moet hier als regisseur een op de lokale realiteit afgestemde koers kunnen varen, en daarbij de instrumenten en middelen meer op maat kunnen inzetten en financieren op basis van meer fijnmazige werkzoekenden- en regiokenmerken.
 - Voor de andere regio's stimuleren we van onderuit gegroeide stadsregionale samenwerkingsverbanden of bovenlokale intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waar tussen de betrokken partners (Stad - OCMW – VDAB...) ook een convenant wordt afgesloten m.b.t. arbeidsmarktbeleid. De mogelijk grotere lokale rol in de programma ontwikkeling en –uitvoering moeten hier dienen als stimulans voor de andere steden en regio's om die samenwerkingsverbanden op te zetten en een lokaal werkgelegenheidsbeleid uit te bouwen.
 - Te nemen acties:
 - Opzetten van een samenwerkingsverband tussen stad en VDAB/Vlaanderen
 - Binnen een Vlaams afsprakenkader kunnen vrijheidsgraden worden voorzien voor de lokale VDAB om samen met de betrokken lokale besturen acties op te zetten die beantwoorden aan specifieke lokale behoeften
 - Een deel van de lokale VDAB middelen worden i.s.m. de grote steden of stadsregionale samenwerking geprogrammeerd. We streven naar meer flexibiliteit bij het inzetten van de middelen voor lokale projectprogrammatie en regionale tenders in functie van de lokale noden.

- Versterken van de lokale regierol lokale diensteneconomie
 - o De bestaande regierol lokale diensteneconomie wordt versterkt en verbreed naar sociale economie aangaande:
 - het ontwikkelen van een gedragen beleidsvisie rond de sociale economie;
 - het samenwerken met en tussen de sociale economie faciliteren en stimuleren vanuit het lokale beleid.
 - o Lokale besturen krijgen in kader van decreet lokale diensteneconomie meer verantwoordelijkheid en autonomie in het bepalen van de dienstverlening van lokale diensten.
 - o Te nemen acties:
 - Inzake sociale economie worden middelen ingezet in functie van de arbeidsmarktbehoeften; binnen het decretaal kader van het uitbreidingsbeleid kunnen daarbij verhoudingsgewijs middelen voor de grote steden gereserveerd worden waarbij ze zelf de prioritaire werkvormen aangeven.
 - Lokale besturen worden vanuit Vlaanderen ondersteund in de organisatie van de lokale regierol binnen het nieuwe decreet inzake de ondersteuning van het ondernemerschap inzake de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen.
 - Een deel van de middelen uit het groeipad SE worden i.s.m. de grote steden of stadsregionale samenwerking geprogrammeerd.

Bevoegde ministers:

- Sociale Economie: *Freya Van den Bossche*
- Werk: *Philippe Muyters*

Beleidsdomein: *Werk en Sociale Economie*

D.15. Zorgstrategische planning

Principe:

Versterken regierol gemeenten

Aanpak:

Er zal in de programmatie van de (woon)zorg (diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg, diensten voor logistieke hulp, diensten voor oppashulp en (semi-)residentiële ouderenzorg) gewaakt worden over een spreiding van het zorgaanbod over gemeenten en regio's op basis van criteria die rekening houden met het specifieke karakter van de regio's. Hierover wordt met VVP en VVSG overleg gepleegd, en met de gezinszorg en aanvullende thuiszorg en de residentiële ouderenzorg. De gemeenten kunnen in het kader van hun sociaal beleid een zorgstrategische planning opstellen samen met de bestaande (woon)zorgactoren. Zij kunnen dat ook met een aantal gemeenten samen. Als de Vlaamse regering vaststelt dat deze planning past binnen de Vlaamse programmatieregels, substitueert deze zorgstrategische planning de verplichting dienaangaande van diegene die op basis van de Vlaamse regelgeving t.o.v de Vlaamse overheid verplicht is een dergelijke planning bij te brengen.

Bevoegd minister: *Jo Vandeurzen*

Beleidsdomein: *Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*

D.16. Toezicht op welzijnsvoorzieningen

Principe:

De lokale overheid wordt pro-actief betrokken als de zorginspectie aanduidingen heeft dat de erkenning van een welzijnsvoorziening op het grondgebied van die gemeente problematisch zou kunnen worden.

Bevoegd minister: *Jo Vandeurzen*

Beleidsdomein: *Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*

D.17. Voorschoolse kinderopvang

Principe:

Regierol gemeenten op het vlak van voorschoolse kinderopvang versterken.

Aanpak:

Binnen een gemeente wordt er één lokaal loket kinderopvang voorzien met volgende opdrachten:

- het coördineren van de registratie van de vragen van gezinnen naar kinderopvangplaatsen, zodat een gezin slechts één opvangvraag moet stellen;
- het binnen een redelijke termijn informeren van gezinnen over vrije opvangplaatsen en hen zo nodig in verbinding stellen met de kinderopvangvoorzieningen, met aandacht voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen;
- het samenwerken met kinderopvangvoorzieningen, met instanties die werken met gezinnen die opvangvragen kunnen hebben en met andere lokale loketten, in functie van de opdrachten zoals hierboven vermeld;
- het informeren van het lokaal bestuur of de lokale besturen, de kinderopvangvoorzieningen en Kind en Gezin over de vragen naar kinderopvangplaatsen met het oog op het lokaal beleid inzake kinderopvang.

Het lokaal loket kinderopvang krijgt gestalte doordat binnen het Lokaal Overleg Kinderopvang een initiatiefnemer wordt aangeduid of een structuur wordt gecreëerd om het lokaal loket te organiseren. Elke voor kinderopvang relevante lokale actor kan de organisatie op zich nemen. Wanneer geen initiatiefnemer wordt aangeduid of geen structuur wordt gecreëerd en een operationeel werkend lokaal loket kinderopvang ontbreekt, neemt het lokaal bestuur de organisatie ervan op zich. Het lokaal loket kinderopvang kan betrekking hebben op meerdere gemeentes, binnen de grenzen van de zorgregio (niveau kleine stad).

Bevoegd minister: *Jo Vandeurzen*

Beleidsdomein: *Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*

D.18. Buitenschoolse kinderopvang

Principe:

Versterken regierol gemeenten buitenschoolse kinderopvang

Aanpak:

De regiebevoegdheid betreffende de buitenschoolse opvang en vrije tijd van lagere schoolkinderen wordt gedecentraliseerd vanuit het Vlaamse naar het lokale niveau. Op basis van een lokaal beleid zorgt het lokaal bestuur voor een opvang- en vrijetijdsaanbod voor schoolgaande kinderen op maat van de lokale situatie. De lokale overheid doet dit in overleg met de betrokken lokale actoren (verenigd binnen het Lokaal Overleg Kinderopvang).

Deze regiebevoegdheid van het lokaal bestuur omvat verder het:

- prospecteren van de behoeften op lokaal niveau (aanbieders van opvang, scholen, vrijetijdsinitiatieven, gebruikers);
- in kaart brengen van het aanbod;
- verkennen van de samenwerkingsmogelijkheden;
- formuleren en bewaken van de doelstellingen voor het opvangnetwerk;
- opzetten van opvangnetwerken (= afstemming tussen de actoren, die lokaal direct en indirect betrokken zijn op de vraag waar en hoe schoolgaande kinderen de tijd vóór en na schooltijd en op vakantiedagen kunnen invullen, bevorderen);
- bevorderen van de kwaliteit van het aanbod;
- monitoren en opvolgen van het aanbod in en van de kwaliteit van het opvangnetwerk;
- rapporteren over de bereikte doelstellingen en de kwaliteit van het aanbod in het opvangnetwerk aan de Vlaamse overheid (o.a. in functie van beleidsmonitoring, – evaluatie en –bijsturing

Bevoegd minister: *Jo Vandeurzen*

Beleidsdomein: *Welzijn, Volksgezondheid en Gezin*

D.19. Mobiliteitsconvenant

Principe:

Met de hervorming van de mobiliteitsconvenanten willen we de gemeentelijke autonomie versterken, de inspraak verhogen en komen tot een administratieve vereenvoudiging.

Aanpak:

Via de hervorming van het mobiliteitsconvenant schuift het zwaartepunt op in de richting van het lokale niveau, door een groter gewicht te hechten aan de consensus in de gemeentelijke begeleidingscommissie.

Zoals vermeld in de door de Vlaamse Regering goedgekeurde beheersovereenkomst met de De Lijn 2011- 2015 zullen de steden en gemeenten meer inspraak krijgen en actief betrokken worden. Bij de evaluatie van de bestaande lijnen en de invoering van nieuwe lijnen worden de lokale overheden actief betrokken, zodat de steden en gemeenten een belangrijkere en meer toonaangevende rol spelen in de uitbouw van een meer vraaggestuurd aanbod. Dat maakt het eveneens mogelijk om voldoende draagvlak te realiseren bij en binnen steden en gemeenten.

De huidige 19 moduleteksten worden geëvalueerd en geïntegreerd in subsidiereglementen en samenwerkingsovereenkomsten. Bij de herziening van het mobiliteitsdecreet, wordt bovendien de administratieve last verlaagd. Voor projecten worden de start- en projectfase waar mogelijk geïntegreerd.

Ook de vrijwillige samenwerking tussen gemeenten is mogelijk om te komen tot een intergemeentelijk mobiliteitsplan en/of om samen projecten te realiseren (via de intergemeentelijke begeleidingscommissie).

Om dit alles te bereiken zal het mobiliteitsdecreet aangepast en de bijhorende uitvoeringsbesluiten genomen worden.

Bevoegd minister: *Hilde Crevits*

Beleidsdomein: *Mobiliteit en Openbare Werken*

D.20. Lokaal armoedebeleid

Principe:

Versterken lokaal armoedebeleid als wezenlijk element van een omvattende armoedeaanpak op Vlaams niveau.

Aanpak:

De steden en gemeenten vervullen een cruciale rol in de aanpak van een inclusief en integraal armoedebeleid. Ze kunnen terzake de regierol opnemen van alle acties ter bestrijding van armoede op hun grondgebied op de verschillende beleidsdomeinen (tewerkstelling, scholing, huisvesting, gezondheid, gezinsbeleid, vrijetijdsaanbod..) en kunnen uiteraard op dit terrein ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aangaan. Een specifiek lokaal armoedebeleid kan uitgetekend worden binnen het lokaal sociaal beleid en heeft als belangrijkste doelstelling het creëren van samenwerkingsverbanden tussen alle actoren op het terrein. Het slopen van muurtjes tussen de verschillende sociale actoren kan een enorme meerwaarde betekenen, grotere synergieën tot stand brengen en die resulteren in een veel efficiëntere manier van armoedebestrijding, dicht bij de mensen en op een participatieve manier. Op basis van lokale armoede-indicatoren, aangeleverd vanuit Vlaanderen, kunnen heel gerichte acties worden opgezet. Het bestrijden van kinderarmoede waarvan de jongste cijfers aantonen dat het de foute richting uitgaat, is een terrein waarop steden en gemeenten actief kunnen zijn. Samenwerkingsverbanden met stakeholders kunnen een wezenlijk verschil maken.

Binnen Vlaanderen zal gekeken worden:

- Hoe een kader kan gecreëerd worden waarbij de lokale besturen een regierol kunnen opnemen ter bestrijding van de armoede op hun grondgebied;

Coördinerend minister: *Ingrid Lieten*

Beleidsdomein: *Armoede*

D.21. Flankerend onderwijsbeleid

Principe:

Versterken van de gemeentelijke regierol in het flankerend onderwijsbeleid.

Aanpak:

Sinds het decreet flankerend onderwijsbeleid kunnen lokale besturen een beleid voeren naar het gehele lokale onderwijsveld. Voordien was het enkel mogelijk om de vijf sociale voordelen toe te kennen. Met de 'andere voordelen' kwam hierin verandering. Het decreet legt de gemeenten ook op om werk te maken van kleuterparticipatie en een spijbelbeleid, naast de opdracht tot meewerken aan leerplichtcontrole. Naast de decretale taken worden de gemeenten ook ingeschakeld in het inventariseren van de schoolcapaciteit en het maken van netoverschrijdende masterplannen.

In het kader van het flankerend onderwijsbeleid zal worden gewerkt aan een verduidelijking van de regierol van de lokale besturen op het vlak van het flankerend onderwijsbeleid. In samenwerking met de OVSG en de VVSG zal, onder meer, gekeken worden naar een aantal elementen die hieraan raken, zoals:

- Instrumenten die de regierol kunnen versterken;
- Het verder uitklaren van de 'andere voordelen'.

Tevens zal worden onderzocht of het wenselijk is de aparte toelagen in dit kader voor de centrumsteden en bepaalde andere gemeenten af te schaffen en op te nemen in de algemene financiering van lokale besturen.

Bevoegd minister: *Pascal Smet*

Beleidsdomein: *Onderwijs en Vorming*

D.22. Omvorming AGION naar EVA met rechtspersoonlijkheid

Principe:

Lokale besturen krijgen een vertegenwoordiging in de raad van bestuur van AGION.

Aanpak:

AGION, het Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs, subsidieert de aankoop, de bouw en de verbouwing van schoolgebouwen voor het leerplichtonderwijs en de hogescholen.

De lokale besturen worden als inrichter van onderwijs sterker betrokken bij de werking van AGION. Daarom wordt AGION omgevormd tot een EVA met rechtspersoonlijkheid, waarbij de lokale besturen een vertegenwoordiging in de raad van bestuur krijgen.

Conform de met redenen omklede motie van het Vlaams Parlement van 23 maart 2011 zal de Vlaamse Regering op zeer korte termijn en in elk geval voor het einde van het parlementair jaar 2010-2011 een plan van aanpak voorleggen aan de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen om oplossingen te bieden aan hinderpalen teneinde het medebestuur van de onderwijspartners uit het gesubsidieerd onderwijs in AGION vorm te geven en de omvorming van AGION tot extern verzelfstandigd agentschap voor te bereiden.

Deze omvorming dient gerealiseerd te zijn met ingang van 1 januari 2012.

Bevoegd minister: *Pascal Smet*

Beleidsdomein: *Onderwijs en Vorming*

D.23. Ruimtelijke ordening

Principes:

- Het ruimtelijke beleid op de verschillende beleidsniveaus is complementair
 - o Het ruimtelijk beleid is zowel op Vlaams als op provinciaal niveau complementair met het gemeentelijk ruimtelijk beleid. De huidige Vlaamse en provinciale ruimtelijke beleidstaken zullen vanuit deze invalshoek worden herbekeken en bijgesteld. Hierdoor krijgen de gemeenten een grotere beleidsruimte om ruimtelijk beleid te ontwikkelen.
- Vanuit vertrouwen naar een maximale subsidiariteit
 - o Het subsidiariteitsprincipe impliceert een terughoudende houding van de hogere besturen. Dit leidt ertoe dat het specifiek toezicht wordt afgeschaft en de taakinvulling van de hogere overheid anders zal zijn.
- Verdere versterking lokale besturen
 - o De ruimtelijke ordening heeft er vandaag al een periode meer dan 10 jaar van versterking van lokale besturen achter de rug via het zgn. ontvoogdingsproces. Ontvoogding op korte termijn is het einddoel voor elke gemeente afzonderlijk, desgevallend door middel van samenwerking tussen gemeenten, en het ontvoogdingsproces wordt versneld. Hiervoor wordt een stappenplan opgemaakt en wordt nagegaan welke ondersteuning noodzakelijk is om de grotere rol te kunnen opnemen.
- Verantwoordelijkheid over de gehele procescyclus
 - o Het is niet aangewezen dat vanuit het principe van subsidiariteit en responsabilisering bepaalde processen worden opgenomen terwijl andere processen worden overgelaten aan andere bestuursniveaus.
 - o Het is eveneens niet aangewezen dat (hogere) bestuurlijke niveaus keuzes vaststellen die dan door andere (lagere) bestuurlijke niveaus louter moeten worden uitgevoerd.
- Integratie van beleid
 - o Volgens de commissies ter versnelling van investeringsprojecten (Sauwens en Berx) is integratie van besluitvorming cruciaal om investeringsprojecten te versnellen. In dit kader wordt onderzocht hoe de besluitvorming inzake milieuvergunning en stedenbouwkundige vergunning verder kan gestroomlijnd worden. Daarvoor is het belangrijk dat bepaald wordt welk niveau het meest geschikt is om de beslissing te nemen voor beide aspecten samen.
- Investeren in monitoring en evaluatie
 - o Samen met de realisatie van de principes houdt Vlaanderen de vinger aan de pols en investeert de Vlaamse overheid in een performant monitorings- en beleidsevaluatiesysteem. Provincies en gemeenten zijn hierbij partners. Hierdoor kennen alle besturen op een onderbouwde wijze het resultaat van hun beleid op het terrein en kan

dit beleid desgevallend worden bijgestuurd.

Aanpak:

- Algemeen
 - Versnelling van het ontvoogdingsproces ruimtelijke ordening
 - Ontvoogding op korte termijn is het einddoel voor elke gemeente afzonderlijk, desgevallend door middel van samenwerking tussen gemeenten, en het ontvoogdingsproces wordt versneld.
 - Met dat oogmerk wordt ontvoogding aantrekkelijker gemaakt, worden barrières opgeruimd en wordt nagegaan welke ondersteuning (middelen, personeel, ...) noodzakelijk is om de grotere rol te kunnen opnemen, zeker voor de kleinere gemeenten.
 - Versterking intergemeentelijke samenwerking
 - Een versterking van lokale besturen moet ook gebeuren door een versterking van de intergemeentelijke samenwerking. Een versterkte intergemeentelijke samenwerking kan echter ook in de context van sterke lokale besturen een grote meerwaarde betekenen voor het ruimtelijk beleid op lokaal en bovenlokaal niveau.
 - De VCRO voorziet al in de mogelijkheid om in een intergemeentelijk samenwerkingsverband één of meerdere stedenbouwkundige ambtenaren aan te stellen. Uiteraard dient de wijze waarop een intergemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar kan worden aangesteld effectief te zijn, zodat gemeenten hier ook effectief gebruik van kunnen maken.
 - Het is in de context van intergemeentelijke samenwerking belangrijk dat een vereveningssysteem wordt ontwikkeld zodat afspraken over gemeentegrenzen heen ook financieel worden ondersteund.
 - Inzetten op relatiebeheer
 - In het kader van dossier 'Versnelling van investeringsprojecten' kiest de Vlaamse regering voor de afschaffing van de bindende adviezen en voor het beperken van het aantal beroepen door ambtenaren door het vervangen van de beroepsmogelijkheden voor gemandateerde ambtenaren door een beroepsmogelijkheid, na integrale afweging, op niveau van de ambtenaren-generaal. Samen met het ontvoogdingsproces zal de positie van de ambtenaren stedenbouw hierdoor wijzigen waarbij deze meer dan voorheen zich inzet als partner bij lokale processen. Er wordt ook sterk ingezet op relatiebeheer: vooroverleg en procesbegeleiding om zo op een structurele ipv dossier

- gebonden wijze gemeenten te begeleiden, dit mede in het traject naar ontvoogding.
 - De handelingen van algemeen belang of van publiekrechtelijke rechtspersonen die door de gemeente kunnen worden vergund worden uitgebreid.
- Vervanging van specifiek toezicht door rapporteringssysteem
 - Een uitgangspunt is vertrouwen in lokale besturen. Dit leidt ertoe dat het specifiek toezicht wordt afgeschaft en de taakinvulling van de Vlaamse overheid en de provincies zich eerder zal bevinden op het gebied van begeleiden en adviseren. In het licht hiervan is een rapporteringssysteem verdedigbaar en noodzakelijk, dit in eerste instantie omwille van de democratische controle, en pas in ondergeschikte orde van belang in het kader een toezichtsfunctie.
 - Met het oog op de noodzakelijke beleidsevaluatie wordt een monitor- en visitatiesysteem opgezet. Deze beleidsevaluatie wordt georganiseerd door de Vlaamse overheid, maar het moet toelaten dat elk bestuursniveau relevante conclusies kan maken.
- Planning
 - Een complementaire ruimtelijke planning op de drie planniveaus is het uitgangspunt
 - Het RSV, waarin elk van de drie bestuursniveaus planningstaken en planningsmandaten toegewezen kregen, wordt verder uitgevoerd. Het in de codex reeds opgenomen instrument van delegatie van de planningsbevoegdheid dient een meer actieve toepassing te krijgen.
 - De Vlaamse regering werkt een meer strategisch Beleidsplan Ruimte uit waarin nieuwe keuzes voor de middellange en lange termijn worden uitgewerkt.
 - In essentie valt de ruimtelijke uitvoeringsplanningsoopdracht uiteen in drie onderdelen: de afbakeningsprocessen, de gebiedsgerichte en de thematische planning. Deze processen moeten zoveel als mogelijk bottom up aangepakt worden, selectief en complementair zijn. Vanuit die uitgangshouding zal de Vlaamse overheid focussen op strategische prioriteiten voor Vlaanderen met het oog op de ruimtelijke accommodatie van transformaties binnen Vlaanderen. De provincie zal zich focussen op strategische prioriteiten voor de provincie met het oog op de ruimtelijke accommodatie van transformaties op provinciale schaal.
De huidige Vlaamse en provinciale ruimtelijke plantaken zullen vanuit deze invalshoek worden herbekeken en bijgesteld.
 - Voor bovenlokale niet-Vlaamse gebiedsgerichte planprocessen kunnen hetzij gemeenten samen een bovenlokaal beleidskader

of plan ontwikkelen, hetzij de provincie in overleg met de gemeenten een bovenlokaal beleidskader of plan ontwikkelen. Op vraag van de gemeenten kunnen de provincies ook een regisseursrol vervullen. Voor de bovenlokale planprocessen die intergemeentelijk worden aangepakt worden de beleidskaders of plannen op lokaal niveau overgenomen en gevalideerd, waar nodig en zinvol op bovenlokaal niveau.

- Voor te bepalen bovenlokale niet-Vlaamse thematische planprocessen kunnen de provincies een ruimtelijk beleidskader of plan ontwikkelen. Dit wordt als homogene taak of mandaat gedefinieerd. Voor die thema's daarbinnen die milieuvergunningplichtig zijn klasse I wordt vanuit het principe verantwoordelijkheid voor de volledige procescyclus de mogelijkheid om te komen tot een unieke vergunning verder onderzocht.
- De huidige beslissingstructuur voorziet dat de deputatie beslist over een gemeentelijk RUP, en dat de minister beslist over een provinciaal RUP. Deze beslissingsbevoegdheid kan gedelegeerd worden naar het eigen niveau, waar een schorsingsrecht door de hogere overheid, gebaseerd op de principes van de geldende structuur- en uitvoeringsplannen mogelijk blijft. Het schorsingsrecht dient gemotiveerd te zijn en binnen de 60 dagen na de beslissing van de gemeente/provincie genomen te worden. Ingeval van schorsing zal de gemeente/provincie het RUP wijzigen en de procedure hernemen tot op het punt waar de fout is begaan. Dit betekent tevens een aanzienlijke versnelling van de procedure.
- Efficiëntere advisering bij planning
 - In plaats van dubbelop adviseren (provincie en gewest) meer aanvullend adviseren, bijvoorbeeld bij planologische attesten en MER-screening. Er wordt tevens onderzocht of het advies in het kader van de MER-screening kan geïntegreerd worden in het advies dat gegeven wordt naar aanleiding van de plenaire vergadering (advies op het voorontwerp RUP).
- Delegatie toewijzing planologisch attest naar gemeente
 - De Vlaamse regering besliste om de loketfunctie planologische attesten door de gemeenten (i.p.v. door de Vlaamse overheid) te laten opnemen, vanuit de vaststelling dat een heel groot deel van de planologische attesten (en later op te maken RUP's) gaan over lokale aangelegenheden. Op dit moment wordt de geëigende weg gevolgd om te komen tot de noodzakelijke decreetswijzigingen. Het is eenvoudiger en efficiënter indien de aanvragers hun dossier rechtstreeks aan de gemeente kunnen bezorgen, en de

gemeente in een beperkt en welomschreven aantal gevallen de aanvraag moet doorverwijzen naar het provinciale of Vlaamse niveau. Bovendien is bij het onderzoek van de ontvankelijkheid van een dossier de vergunningstoestand een belangrijk element. De gemeenten beschikken rechtstreeks over de informatie die nodig is om de gegevens van aanvraagdossiers op dit punt na te trekken.

- De lokale besturen dienen voor deze nieuwe taak voldoende ondersteuning en begeleiding te krijgen. Dit vergt ondermeer opleiding en begeleiding in overgangsfase omdat gemeenten dan zelfstandig moeten kunnen inschatten en beslissen wie de bevoegde planoverheid is (die het plan moet maken als een gunstig planologisch attest wordt afgeleverd), namelijk de gemeente, de provincie of de Vlaamse overheid.

- Vergunnen

- Handhaving

- Afschaffen verbalisatiebevoegdheid van de provincie

- Het betreft de afschaffing van de verbalisatiebevoegdheid van de provincie in de materies ruimtelijke ordening, archeologisch patrimonium en landschapszorg. De decretale basis voor deze bevoegdheid ligt bij Artikel 6.1.5 van de Vlaamse Codex RO, bij Art. 31 van het decreet van 30 juni 1993 houdende bescherming van het archeologisch patrimonium en Art. 40 §§3 en 4 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg.
 - Het afschaffen van deze bevoegdheid volgt de praktijk vermits op heden geen processen-verbaal worden opgesteld door de provincies. Verder werden in het handhavingsplan Ruimtelijke Ordening, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 16 juli 2010, de handhavende bestuursniveaus beperkt tot de gemeenten en Vlaanderen.

- Rechtsbescherming

- Verdere optimalisering van de werking van de Raad voor Vergunningbetwistingen

- Op zo kort mogelijke termijn dient de Raad voor Vergunningbetwistingen verder te ontwikkelen tot een volwassen bestuursrechtbank die binnen aanvaardbare tijdsspanne tot uitspraak komt.
 - Dit vereist een permanente in – en outputmonitoring en een op deze monitoring afgestemde inzet van mensen en middelen, ... Een samenwerking met het milieuhandavingscollege op korte termijn en een integratie met de andere Vlaamse bestuursrechtbanken op iets langere termijn zijn daarbij belangrijke stappen.
 - De Raad dient zich te ontwikkelen tot een probleemoplossende

bestuursrechtbank (toepassing bestuurlijke lus, passeren van vormfouten, ...).

Bevoegd minister: *Philippe Muyters*

Beleidsdomein: *Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed*

D.24. Woningkwaliteitsbeleid

Principe:

In het woningkwaliteitsbeleid evolueren we naar een meer efficiënte taakverdeling tussen Vlaams Gewest en de gemeenten, vertrekkende van subsidiariteit. De gemeenten die autonoom procedures kunnen afhandelen, wordt de mogelijkheid geboden om dit te doen. Aan hen wordt ook een instrumentarium geboden om een pro-actiever beleid te voeren. Vlaanderen kan op die manier enerzijds haar expertise maximaal inzetten in gemeenten die zelf niet over onvoldoende bestuurlijke draagkracht beschikken en anderzijds focussen op de uitbouw van de nodige omkadering voor gemeenten, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van vormingspakketten voor gemeentelijke controleurs.

Aanpak:

- In de lopende decreetswijziging is de mogelijkheid ingeschreven voor gemeenten om ambtshalve conformiteitsattesten af te leveren. Dit betekent dat gemeenten in het kader van screenings van wijken niet enkel kunnen bestraffen als ze vaststellen dat een woning niet conform is, maar dat ze ook kunnen belonen door afgifte van een conformiteitsattest. Tot nu kon dit attest enkel worden afgeleverd op vraag van de gemeente.
- Bij de eerstkomende wijziging van de Vlaamse Wooncode en het kamerdecreet wordt de mogelijkheid ingeschreven voor gemeenten om autonoom procedures af te handelen. Concreet zullen ze niet langer het advies van het Agentschap Wonen Vlaanderen moeten afwachten voor een besluit tot ongeschikt- en/of onbewoonbaarverklaring.
- Het conformiteitsattest wordt geëvalueerd en versterkt.
- Er worden een aantal ondersteunende initiatieven genomen ten aanzien van de gemeenten:
 - o Er wordt een proefproject recuperatie herhuisvestingskosten opgestart, op basis waarvan een soort van handleiding voor de gemeenten zal gemaakt worden voor de toepassing van dit instrument. Voor het proefproject zal een samenwerkingsovereenkomst worden afgesloten met een aantal gemeenten.
 - o In overleg met Syntra wordt onderzocht of een vormingspakket kan worden uitgewerkt voor gemeentelijke woningcontroleurs.

Bevoegd minister: *Freya Van den Bossche*

Beleidsdomein: *Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed*

D.25. Lokale regierol in woonbeleid – aanleg infrastructuur

Principe:

Lokale besturen de mogelijkheid geven zelf de aanleg van infrastructuur te plannen en aan te besteden bij sociale woonprojecten.

Aanpak:

- De aanleg van infrastructuur bij sociale woonprojecten wordt klassiek door de Vlaamse overheid zelf georganiseerd. De bouwheer van de woonprojecten kan sinds de invoering van het Grond- en Pandenbeleid deze taak ook zelf overnemen.
- We werken hierbij volgens het principe van ontvoogding. We maken het mogelijk dat lokale besturen deze taak kunnen opnemen. Lokale besturen die hiervoor de mankracht en de expertise hebben kunnen via deze weg zelf de aanleg van infrastructuur plannen en aanbesteden, met overname van de ordonnanceringskredieten van de subsidies vanuit het Gewest voor het gedeelte van sociale huisvesting. Vooral in het geval van een samenloop van verscheidene projecten, waarin sociale huisvesting slechts een aspect vormt, biedt dit een meerwaarde in de coördinatie. Bovendien legt dit de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de gemeente, die achteraf immers ook moet instaan voor het onderhoud ervan. Het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende de procedure voor de planning, de vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma's in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten en houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten dient hiervoor te worden aangepast.

Bevoegd minister: *Freya Van den Bossche*

Beleidsdomein: *Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed*

D.26. Onroerend erfgoed

Principe:

In Onroerend Erfgoed zullen nog twee bestuursniveaus tussenkomen: de Vlaamse overheid en de gemeenten. Gemeenten krijgen bijkomende bevoegdheden.

Aanpak:

- Het nieuwe Onroerend Erfgoed-decreet zal in de mogelijkheid voorzien om gemeente te erkennen als Onroerend Erfgoed-gemeente. De voorwaarden zullen bepaald worden in een uitvoeringsbesluit. Een OE-gemeente kan welbepaalde taken overnemen van het Vlaams niveau (agentschap):
 - toelating geven voor werken aan beschermde monumenten waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning vereist is;
 - uitvoeren van de verplichte onroerend erfgoedtoets bij voorgenomen sloop gebouw op inventaris bouwkundig erfgoed.
- Ook een erkende intergemeentelijke erfgoeddienst kan deze opdrachten opnemen. De beslissing wordt uiteraard steeds door de gemeente genomen.
- Verder blijven de gemeenten en belangrijke rol spelen in de procedure tot bescherming van onroerend erfgoed (monumenten, landschappen, archeologische sites) alsook in de procedure tot wijziging of opheffing van beschermingsbesluiten. Het zijn de gemeenten die de openbare onderzoeken organiseren, en die na beëindiging hiervan een advies aan de minister uitbrengen over de definitieve bescherming, opheffing of wijziging.
- Ten slotte zijn de gemeentebesturen voor de Vlaamse overheid belangrijke partners bij het opstellen van erfgoedrichtplannen en de hieruit voortvloeiende actieplannen. Met stedenbouwkundige verordeningen en RUP's zullen ze aan die actieplannen ook uitvoering kunnen geven. Samenwerking en oplossingsgericht overleg met de lokale besturen wordt een belangrijke opdracht voor het nieuwe agentschap "onroerend erfgoed" dat in de steigers staat.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed*

6.4 Afschaffing koppelsubsidies

Het regeerakkoord bevat een duidelijke doelstelling voor wat betreft de koppelsubsidies.

"We stellen een inventaris op van de koppelsubsidies en werken vervolgens de vereiste decretale wijzigingen uit om die koppelsubsidies af te schaffen."

Naar aanleiding van de inventarisatie van de koppelsubsidies werd dit begrip eerst duidelijk gedefinieerd. De essentie van een koppelsubsidie ligt in het feit dat lokale besturen niet over beleidsvrijheid beschikken. Bij een aantal types subsidies is dit echter wel het geval. Op het vlak van koppelsubsidies kunnen we de volgende categorieën onderscheiden:

- **Zuivere koppelsubsidies:** Deze subsidies voldoen aan de strikte definitie. Een eenzijdige (subsidie)beslissing van de Vlaamse overheid geeft aanleiding tot een financiële verplichting van een lokaal bestuur zonder dat dit bestuur enige beslissingvrijheid heeft met betrekking tot de opportuniteit, besteding of de omvang van de bijdrage.
- **Koppelsubsidies met beperkte beleidsvrijheid:** Deze subsidies voldoen niet aan de strikte definitie van koppelsubsidies, maar perken toch in grote mate de beleidsvrijheid van het lokaal bestuur in. Een eenzijdige (subsidie)beslissing van de Vlaamse overheid geeft aanleiding tot een financiële verplichting van een lokaal bestuur maar dit bestuur behoudt een (beperkte) beslissingvrijheid met betrekking tot de besteding of de omvang van de bijdrage
- **Beleidssubsidie of cofinanciering in het kader van sectorale wetgeving:** Verscheidene sectorale decreten verwachten een financieel engagement van een lokaal bestuur indien het in aanmerking wenst te komen voor een beleidssubsidie. Deze beleidssubsidies kunnen niet als koppelsubsidies worden beschouwd aangezien de lokale besturen steeds de fundamentele vrijheid behouden om niet in te tekenen. Vanuit deze optiek dient het verwachte financiële engagement te worden beschouwd als een subsidievoorwaarde net zoals bijvoorbeeld het aanwerven van een gekwalificeerd ambtenaar. De problematiek van de beleidssubsidies dient dan ook los te worden gezien van de koppelsubsidies en eerder in het kader van het bredere debat over de sectorale aansturing van lokale besturen.

Op basis van deze definitie werden de koppelsubsidies in de diverse sectoren opgelijst. Dit leidde tot de vaststelling dat de enige echte koppelsubsidies zich in het beleidsveld onroerend erfgoed bevinden.

D.27. Afschaffing koppelsubsidies onroerend erfgoed

Doelstelling:

De koppelsubsidies Onroerend Erfgoed worden afgeschaft.

Principes:

- De afschaffing van de koppelsubsidies Onroerend Erfgoed gaat gepaard met:
 - Het in mindering brengen van het bedrag dat de provincies de afgelopen jaren besteedden aan deze premies van het provinciefonds en toevoeging ervan aan de Vlaamse restauratiepremiebudgetten.
 - Het uitsluiten van de provincies voor het ontvangen van Vlaamse restauratiepremie voor het onroerend erfgoed waarvan ze zelf eigenaar zijn.
- De gemeenten zullen niet meer verplicht worden om restauratieprojecten van privé-eigenaars mee te betoelagen als de Vlaamse overheid een premie toekent. Een vrijwillige bijdrage van de gemeente in een door de Vlaamse overheid betoelaagd restauratieproject blijft uiteraard wel nog mogelijk.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed*

6.5 Afschaffing specifiek toezicht

Zoals afgesproken in het Vlaams regeerakkoord zal het specifiek toezicht dat de Vlaamse overheid uitoefent op de lokale besturen zoveel mogelijk worden afgeschaft.

"We maken een inventaris van alle bestaande vormen van specifiek toezicht. Die vormen van specifiek toezicht waarvan niet aangetoond kan worden dat ze niet kunnen uitgeoefend worden via het algemeen toezicht, schaffen we af."

Om begripsverwarring te vermijden, werd ook hier vertrokken van een goede definitie van het begrip 'specifiek toezicht'. In principe neemt specifiek toezicht dezelfde vorm aan als bestuurlijk toezicht en is het enkel de rechtsgrond op basis waarvan het toezicht is ingesteld die bepaalt of er gesproken kan worden van specifiek toezicht. We kunnen drie categorieën specifiek toezicht onderscheiden:

- **Algemeen specifiek toezicht** (schorsing en vernietiging)
- **Bijzonder specifiek toezicht** (voorafgaand advies, machtiging en goedkeuring)
- **Dwangtoezicht**

Met het oog op de inventarisatie, werd specifiek toezicht als volgt gedefinieerd:

Specifiek bestuurlijk toezicht op de lokale besturen is elke vorm van toezicht die niet gebaseerd is op de organieke regelgeving op de lokale besturen, maar zijn juridische basis vindt in specifieke, sectorale, decreten of wetgeving. Bestuurlijk toezicht bestaat uit het geheel van middelen waarover de toezichthoudende overheid beschikt om te verhinderen dat een lokaal bestuur (de gemeenten of provincies) zijn autonomie zou misbruiken door in strijd met het recht of het algemeen belang bestuurshandelingen te stellen, of – in uitzonderlijke omstandigheden en bij manifeste onwil- een gedecentraliseerd bestuur te dwingen de wet en het algemeen belang te eerbiedigen. Het toezichtsinstrumentarium bestaat uit het voorafgaand advies, de machtiging, de goedkeuring, de schorsing, de vernietiging, het dwangtoezicht, de beslissing na beroep of een combinatie hiervan.

De inventaris die werd opgesteld, leverde een uitgebreide lijst van specifiek toezicht op.

D.28. Afschaffen specifiek toezicht

Principe:

In de lijn van het regeerakkoord worden vormen van specifiek toezicht zoveel mogelijk omgevormd tot algemeen toezicht.

Aanpak:

Gezien de complexiteit van de betrokken regelgeving is het niet mogelijk om eenvoudigweg alle vormen van specifiek toezicht af te schaffen of generieke oplossingen te formuleren. Bij elk item in de inventaris dient immers de beleidscontext in overweging te worden genomen. Daarom wordt aan de departementen van de 13 beleidsdomeinen gevraagd om voor de vormen van specifiek toezicht in hun beleidsdomein concrete voorstellen te formuleren. Uitgangspunt hierbij is dat de bestaande vormen uit de inventaris worden afgeschaft tenzij hun meerwaarde kan worden aangetoond.

Voor elk item in de inventaris dient dus een antwoord te worden geformuleerd op de volgende vragen:

- Dient deze vorm van specifiek toezicht te worden behouden?
- Indien niet, welke aanpassingen dienen dan te gebeuren?
- Wat is de timing voor de voorgestelde aanpassing?
- Wie zal dit trekken?

Op basis hiervan zal de inventaris worden aangevuld met de concrete beleidsinitiatieven.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois en alle betrokken vakministers*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken en alle betrokken beleidsdomeinen*

7 Performante processen – minder interveniërende niveaus

7.1 Versnelling van processen (cfr. Commissies Berx/Sauwens)

De principes van de interne staatshervorming zijn nauw verbonden met de aanbevelingen van de Commissies Berx en Sauwens. Complexe processen en onvoldoende afstemming tussen Vlaamse administraties leggen ook een hypotheek op de slagkracht en bestuurskracht van lokale besturen.

Een aantal van de aanbevelingen uit de Commissies Berx/Sauwens zorgen ook voor een versterking van het lokale bestuur. Bovendien is het zo dat heel wat van deze elementen niet enkel op de overheid zelf zijn gericht, maar ook een positieve uitwerking hebben op de burger die in heel wat processen als klant van de overheid fungeert.

Meer in het bijzonder gaat het om de volgende punten:

- Het systeem voor het afleveren van onteigeningsmachtigingen wordt vereenvoudigd;
- Sectorale machtigingen worden maximaal in de stedenbouwkundige vergunning geïntegreerd. Voor handelingen die een stedenbouwkundige vergunning vereisen, wordt het systeem van bindende adviezen en machtigingen in de stedenbouwkundige vergunning geïntegreerd en vervangen door een niet-bindend advies;
- Het beroep dat door overheidsinstanties wordt ingesteld tegen een beslissing van een politieke overheid, wordt toegewezen aan de leidende ambtenaar van dat orgaan (veelal een agentschap) in plaats van aan een toegewezen ambtenaar;
- Betere afstemming van Vlaamse advisering door de uitbreiding van het systeem van de projectvergadering naar kleinere complexe projecten.

D.29. Vereenvoudiging systeem van onteigeningsmachtigingen

Principe:

De procedure voor het toekennen van onteigeningsmachtigingen wordt zodanig gewijzigd dat de machtiging verleend kan worden in één beslissing. De sectoraal betrokken administraties zullen gevraagd worden inhoudelijke input te geven om het dossier te staven.

Aanpak:

- Oplijsting van alle onteigeningsmachtigingen en adviezen van betrokken ministers.
- Voorstel tot vereenvoudiging.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

D.30. Integratie van sectorale machtigingen in de stedenbouwkundige vergunning

Principe:

De machtigingen van onder andere weg- en waterwegbeheerders en andere sectorale machtigingen moeten maximaal in de steden bouwkundige vergunning worden geïntegreerd zoals dit bijvoorbeeld reeds gebeurde voor de natuurvergunningplicht.

Aanpak:

- In de visienota van de Vlaamse Regering (8 oktober 2010) wordt voorgesteld om te onderzoeken om zoveel mogelijk sectorale machtigingen, toestemmingen, afwijkingen en vergunningen te integreren in de stedenbouwkundige vergunning.
 - o Voor een aantal van deze ingrepen is een decretaal initiatief nodig.
 - o Een aantal kunnen geïntegreerd worden via een wijziging van Koninklijk besluiten of besluiten van de Vlaamse Regering.
- Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van een aantal besluiten ter integratie van machtigingen en toestemmingen in de stedenbouwkundige vergunning (principeel goedgekeurd op 4 maart 2011).

Bevoegd minister: *Philippe Muyters*

Beleidsdomein: *Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed*

D.31. Geen delegatie van mogelijkheid om beroep aan te tekenen door overheidsinstanties

Principe:

De bedoeling is dat een verantwoordelijke op voldoende hoog niveau, vooraleer beroep in te stellen, steeds een integrale afweging maakt zoals ook de politieke overheid die de beslissing heeft genomen, dat heeft gedaan. Een afweging waarbij dus niet enkel de sectorale belangen worden bekeken, maar ook het belang van het beroep wordt geëvalueerd tegenover het, door het beroep, voor geruime tijd blokkeren minstens bezwaren van de voorgenomen handelingen of werken. Een doorlichting van procedures en regelgeving moet leiden tot de afschaffing van een hele reeks verplichte adviezen in verschillende beleidsdomeinen.

Aanpak:

- Oplijsting van overheidsinstanties die beroep kunnen instellen tegen een stedenbouwkundige vergunning en/of milieuvergunning.
- De beroepsmogelijkheid wordt toegewezen aan de leidend ambtenaar.

Coördinerende ministers: *Philippe Muyters en Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed en Leefmilieu, Natuur en Energie*

D.32. Permanente milieuvergunning

Inzake handhaving wordt tevens onderzocht of, zoals in tal van andere Europese lidstaten en zoals door de Europese regelgeving toegestaan, het wenselijk en opportuun is om de beperking van de milieuvergunning in de tijd ongedaan te maken en een permanente milieuvergunning in te voeren. Aldus zou de planlast teruggedrongen worden die met de verlenging of de vernieuwing van de in tijd beperkte milieuvergunning gepaard gaat. Tegelijk wordt de in tijd onbeperkte milieuvergunning regelmatig geëvalueerd en gerapporteerd en desgevallend aangepast om de milieukwaliteit blijvend te garanderen.

Bevoegd minister: Joke Schauvliege

Beleidsdomein: Leefmilieu, Natuur en Energie

D.33. Vrijstelling advies stedenbouwkundige vergunningen in agrarisch gebied

Principe:

Aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen in agrarisch gebied, die geen betrekking hebben op agrarische landbouw-gerelateerde activiteiten of op agrarische structuur, vrijstellen van het advies van het Departement Landbouw en Visserij.

Aanpak:

- Het gaat dan bv. om het verbouwen of herbouwen van reeds vergunde of vergund geachte woningen.
- Door een uitbreiding van het BVR van 5 juni 2009 kunnen deze vergunningen worden vrijgesteld van advies.
- Dit vergroot de bevoegdheid van de gemeenten als vergunningverlenende instantie, en leidt tegelijk tot een vermindering van administratieve lasten en tot een versnelling van procedures.
- Voor de categorie van aanvragen waarvoor geen verplichte adviesvraag meer bestaat, vervalt automatisch de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de vergunning afgeleverd door het CBS.
- Voor de vergunningen afgeleverd in beroep, is het niet logisch dat een ambtenaar op eigen houtje in beroep kan gaan tegen een beslissing door een beleidsorgaan dat zich reeds in beroep uitspreekt. Dit zou best alleen mogelijk zijn door de leidend ambtenaar.

Bevoegd minister: *Kris Peeters*

Beleidsdomein: *Landbouw en Visserij*

D.34. Uitbreiding mogelijkheid projectvergaderingen

Principe:

Sinds april 2010 bestaat de mogelijkheid voor initiatiefnemers (toekomstige aanvragers van een stedenbouwkundige vergunning) om voorafgaand aan de formele vergunningsprocedure een projectvergadering te vragen. Op deze projectvergadering wordt getracht om tegenstrijdigheden in standpunten weg te werken, uitsluitel te krijgen over vereiste aanpassingen of aanvullingen en de timing te bespreken. Voor projecten die afwijken van de bestemmingsvoorschriften kan er uitsluitel worden gegeven over de vergunbaarheid op basis van het besluit "kleine wijzigingen van algemeen belang" of op basis van andere afwijkingmogelijkheden binnen de Vlaamse codex ruimtelijke ordening. Een schriftelijk verslag waarin de diverse randvoorwaarden en modaliteiten worden samengebracht, wordt opgesteld. De projectvergadering kan op vraag van de initiatiefnemer resulteren in een formeel stedenbouwkundig attest.

Aanpak:

- Het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 betreffende stedenbouwkundige attesten, projectvergaderingen en stedenbouwkundige inlichtingen geeft in art. 5 aan voor welke projecten projectvergaderingen kunnen worden aangevraagd.
- Deze mogelijkheid wordt uitgebreid naar kleinere, maar complexe projecten.
- Besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 maart 2010 betreffende stedenbouwkundige attesten, projectvergaderingen en stedenbouwkundige inlichtingen (principeel goedgekeurd door de Vlaamse regering op 4 maart 2011).

Bevoegd minister: *Philippe Muyters*

Beleidsdomein: *Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed*

D.35. Versnelling verwerving onroerende goederen door lokale besturen

Principe:

Versnellen van procedures voor lokale besturen om onroerende goederen te verwerven/vervreemden.

Aanpak:

- Voor schattingen kunnen lokale besturen gebruik maken van beëdigd landmeters, en hoeven ze zich geen beroep meer te doen op het comité van aankoop.
 - o Uitwerken van de nodige uitvoeringsbesluiten of schrappen van het luik over de voorwaarden waaraan landmeters moeten voldoen in het decreet Sauwens.
 - o De Vlaamse Regering zal onderzoeken of en hoe een minimale dienstverlening voor de lokale overheden kan worden opgezet met betrekking tot het schatten, onderhandelen en het juridisch afhandelen van grote dossiers die de expertise en capaciteit van de betrokken lokale overheden ruim overstijgen. Deze dienstverlening zal worden uitgebouwd binnen de Vlaamse Dienst voor de Vastgoedakten. Wel moet een inefficiënte werking van de dienst Vastgoedakten door overbevraging ten allen tijde worden vermeden. Tenzij een aanzienlijke personeelsuitbreiding voor de Dienst Vastgoedakten mogelijk wordt, zal de in overweging genomen dienstverlening aan de lokale besturen zich dus dienen te beperken tot de meest preciaire dossiers.
 - o Met VVSG zal een overleg worden opgestart over de impact van de verplichting van een schattingsverslag op de verwerving van kleine onroerende goederen.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois en Philippe Muyters*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken en Financiën & Begroting*

7.2 Betere coördinatie en afstemming

Daarnaast wordt ook het probleem van de Vlaamse verkokering en de gevolgen hiervan voor de lokale besturen aangepakt. Hiertoe geeft de Vlaamse Regering aan de gouverneurs de opdracht om de coördinatie tussen de gedeconcentreerde diensten van de Vlaamse overheid te bevorderen in hun relaties met de lokale besturen.

D.36. Coördinerende opdracht voor de gouverneur

Principe:

De gouverneurs krijgen een coördinerende opdracht om op permanente basis beleidsprocessen, controleopdrachten en werking van de gedeconcentreerde diensten van de Vlaamse overheid af te stemmen op deze van de andere bestuursniveaus. Door hun voeling met de lokale en provinciale praktijk kunnen zij op vraag van de besturen het dagelijks partnerschap met Vlaanderen faciliteren en stroomlijnen. De gouverneurs krijgen deze rol vanuit hun bevoegdheid als commissarissen van de Vlaamse Regering.

Aanpak:

- In overleg met de gouverneurs zijn drie concrete opdrachten afgebakend die de gouverneurs in het kader van hun coördinerende opdracht kunnen vervullen:
 - o Coördinerend optreden in één of meerdere fasen van lokale besluitvormingsprocessen.
 - o Oprichting van een overlegplatform door de gouverneur waarop de buitendiensten elkaar regelmatig ontmoeten, ook in het licht van afstemming en oplossingsgericht werken.
 - o Op vraag van het lokaal bestuur kan de gouverneur interveniëren in een lopend dossier om te bemiddelen tussen overheidsdiensten wanneer een voorgenomen project ernstig vertraagd dreigt te worden.
- In een nota van de Vlaamse regering van 9/1/2004 wordt de positie van de gouverneur verduidelijkt. In een bijkomende nota die zal worden voorgelegd aan de Vlaamse regering zullen de taken van de gouverneur in zijn coördinerende rol tussen de buitendiensten worden verduidelijkt zoals hierboven staat omschreven.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

De huidige figuur van arrondissementscommissaris dooft uit en wordt omgevormd naar een functie in het kader van de coördinerende opdracht van de gouverneur. Hierbij wordt ook gekeken naar de kwalificatie van en het aantal hogere ambtenaren die nodig zijn voor deze coördinatie met het oog op het stroomlijnen hiervan.

D.37. Uitdoven functie arrondissementscommissarissen

Principe:

De Vlaamse regering benoemt geen nieuwe arrondissementscommissarissen meer. Tegelijk zal door de Vlaamse overheid een dienst voor de gouverneur worden uitgewerkt. Deze dienst is politiek neutraal samengesteld. Het budget voor de samenstelling van de dienst is niet groter dan de som van de salaris- en werkingskosten voor de arrondissementscommissarissen.

Aanpak:

- De Vlaamse overheid staat in voor de financiering van de Vlaamse ondersteuning van de gouverneurs;
- Er gebeurt een duidelijke toewijzing van Vlaamse taken aan de medewerkers van de dienst;
- De functie van arrondissementscommissarissen verdwijnt op Vlaams niveau door geen nieuwe benoemingen meer door te voeren. In afwachting geldt een overgangssituatie. De benoemde arrondissementscommissarissen behouden hun functie, maar deze budgetten komen niet vrij voor de aanwerving van medewerkers in de dienst;
- De arrondissementscommissarissen, die nog in functie zijn, worden hetzij ingeschakeld voor federale opdrachten indien zij door de federale overheid zouden worden gefinancierd, hetzij ingeschakeld voor Vlaamse opdrachten in de dienst;
- Er wordt een duidelijke regeling uitgewerkt op het vlak van de dienst van de gouverneurs die consistent is met de nieuwe positionering van de gouverneurs in hun relatie met de Vlaamse buitendiensten in de provincie;
- Het voorstel is budgetneutraal.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

7.3 Minder interveniërende bestuursniveaus in subsidieprocessen

In heel wat processen zijn teveel bestuursniveaus betrokken. Dit is ook het geval in diensten die rechtstreeks naar de burger of naar bedrijven en organisaties gericht zijn, zoals subsidies. In een aantal sectoren kunnen burgers, organisaties of bedrijven bij verschillende bestuursniveaus terecht voor eenzelfde subsidie. Dit levert niet enkel administratieve overlast op aan de kant van de klant, die telkens opnieuw een dossier moet indienen, maar ook een beheerskost aan de kant van de overheid aangezien elk bestuursniveau zijn eigen ambtelijk apparaat moet uitbouwen.

Op het vlak van subsidiëring is het aangewezen om:

- Te clusteren op een of maximaal twee niveaus;
- De voorwaarden af te stemmen;
- Maximaal te streven naar unieke loketten indien er toch nog verschillende niveaus betrokken blijven.

D.38. Subsidies in leefmilieu en natuur

Het beleidsdomein LNE wil werk maken van een stroomlijning en hertekening van de diverse subsidiestelsels en hierbij de subsidiariteit maximaal laten spelen. Op het gebied van milieu, natuur en energie bestaan immers op niveau van de Vlaamse overheid allerlei subsidiestelsels, waarbij het soms gaat om zeer beperkte subsidiebedragen en activiteiten met beperkte draagwijdte, maar waarbij een grote en -naar inhoud binnen één subsidiestelsel - soms ook een zeer diverse dossierstroom gegenereerd wordt. Zowel voor de klant als voor de Vlaamse administratie valt er een grote efficiëntiewinst te boeken indien de subsidiariteit hier maximaal zou spelen. In elk geval geldt dit voor de specifiek op lokale situaties gerichte subsidies (bijvoorbeeld ook ter ondersteuning van lokale verenigingen) die moeilijk op globaal Vlaams niveau standaardiseerbaar zijn. Hierdoor kan het 'subsidielandschap' een stuk eenvormiger en transparanter worden. Daarnaast zijn er mogelijk subsidieregelingen die onderling overlappen, elkaar tegenspreken of elkaar zouden kunnen versterken.

Binnen de Samenwerkingsovereenkomst Leefmilieu, die loopt tot en met 2013, gaat jaarlijks ongeveer 25 miljoen euro naar gemeenten en provincies en worden vragen gesteld bij de beperkte meerwaarde in verhouding tot de als overmatig ervaren planlast. Gegeven de maturiteit die het lokaal leefmilieubeleid ondertussen bereikt heeft en de nood aan investeringsmiddelen voor riolering en aan werkingsmiddelen voor handhaving wordt het gemeentelijk aandeel van de SO herbestemd naar riolering ten behoeve van gemeenten en het provinciaal aandeel van de SO, met inbegrip van de middelen van het addendum van de SO gemeenten, naar handhaving vanuit het Vlaams gewest in plaats van vanuit gemeenten respectievelijk provincies.

Bevoegd minister: *Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Leefmilieu, Natuur en Energie*

D.39. Agronatuurbeheer

Principe:

Door de Vlaamse overheid worden in uitvoering van het Europees beleid beheerovereenkomsten en agromilieuverbintenissen gesloten met landbouwers. Op dit ogenblik geven ook een aantal gemeenten en provincies subsidies voor maatregelen in het kader van agronatuurbeheer, zonder dat deze worden aangemeld aan de EU. Deze worden gestroomlijnd, bijgestuurd en opgenomen in de maatregelenpakketten die door de Vlaamse overheid worden beheerd.

Bevoegd minister: *Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Leefmilieu, Natuur en Energie*

D.40. Structurele ondersteuning van professionele kunsteninstellingen of – organisaties naar maximaal twee niveaus

Principe:

Professionele kunstorganisaties worden ingedeeld op Vlaams, regionaal of lokaal niveau. Het bestuursniveau waarop de organisatie is ingedeeld werkt een ondersteuningsbeleid uit (cfr. cultureel erfgoed-decreet).

Met deze doorbraak hebben we de bedoeling om meer duidelijkheid te creëren naar een deel van de structureel ondersteunde organisaties binnen de kunstensector, die nu vaak bij verschillende besturen verschillende dossiers indienen om overal een deel van de middelen te krijgen, met daar ook weer andere verplichtingen tegenover. Dit geeft vaak onduidelijkheid en zorgt ook voor onnodige planlast en rapporteringlast. Met dit systeem wordt een vereenvoudiging voorgesteld.

Het is de bedoeling dat organisaties en instellingen via dit systeem slechts één dossier bij één niveau meer moeten indienen en dat daar tegenover uiteraard voldoende middelen staan. De organisatie heeft op die manier voor een aantal jaar zekerheid over de grootorde van de middelen die ter beschikking staan, waardoor een duurzame werking kan uitgestippeld worden.

Door de huidige verschillen in timing en regelgeving zal een overgangperiode nodig zijn, zodat zowel de bestuursniveaus als de sector tijd hebben om zich aan te passen aan de nieuwe situatie.

De verdere uitwerking van de principes en de labeling zal op basis van veldtekeningen en sectoranalyses, in overleg met de sector gebeuren.

Aanpak:

- Momenteel wordt een 280-tal professionele instellingen of organisaties structureel ondersteund via het Kunstendecreet. We kunnen ons hier dus de vraag stellen of het realistisch is dat deze organisaties allemaal het bereik hebben dat we van een door de Vlaamse overheid ondersteunde organisatie mogen verwachten. Daarnaast bevinden er zich ook nog heel wat organisaties op het provinciale niveau, waarvan een aantal na een paar jaar doorgroeit naar het Vlaamse niveau. Anderen halen nooit die drempel. Provincies hebben in het verleden zeker hun meerwaarde bewezen door in te zetten op beginnende kunstenaars of ensembles, door semi-professionele kunsten te ondersteunen.
- Binnen de kunstensector willen we streven naar een indeling die de principes van het huidige cultureel erfgoeddecreet volgt. Dit wil zeggen dat we een label toekennen dat een indeling maakt: lokaal, provinciaal of Vlaams. Daartoe zullen de huidige veldanalyses en landschapstekeningen verder moeten uitgebreid worden naar organisaties die op dit ogenblik niet ondersteund worden door de Vlaamse Overheid. Het is belangrijk om hier van een volledige tekening te kunnen vertrekken. De verschillende beleidsperiodes dienen ook op elkaar afgestemd te worden. Een set van criteria zal in overleg met de sector en drie bestuursniveaus dienen opgesteld te worden.

- Het voorstel is om voor de sedentaire organisaties (denken we aan de theaters met een vaste zaal, de kunstencentra,...) een aantal criteria uit te werken met als een belangrijke factor het publieksbereik.
- Voor de nomadische gezelschappen zouden we kijken naar het activiteitenbereik (gaat dit over heel Vlaanderen of blijft dit grotendeels beperkt tot één provincie?).
- Ook hier hebben lokale besturen de mogelijkheid om een instelling of organisatie die zich op hun grondgebied bevindt via het voeren van een lokaal cultuurbeleid extra te betrekken of te ondersteunen.
- Provincies en lokale besturen zijn homogeen bevoegd om voor de actoren die op hun niveau worden ingedeeld een ondersteuningsbeleid uit te werken.

Bevoegd minister: *Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Cultuur, Jeugd, Sport en Media*

D.41. Projectsubsidies - cultuur

Principe:

Zowel in de vijf provincies als vanuit de Vlaamse Overheid zijn er op vlak van cultuur binnen de verschillende disciplines diverse systemen van projectsubsidies. Deze systemen hebben verschillende finaliteiten. Het is de bedoeling om ook hier een aantal afbakeningen te maken, rond welke niveau welke soort van projectsubsidies geeft.

Aanpak:

We kunnen daar in grote lijnen een aantal types in onderscheiden.

- Groeiprojecten: startende organisaties, die projectmiddelen gebruiken als opstap of overgang naar een eventuele structurele erkenning. Voor dit soort projecten zullen we onderzoeken hoe we deze in de diverse sectoren kunnen laten aansluiten bij de voorstellen voor labeling in het kader van de structurele ondersteuning.
- Projecten waarmee de overheid wil inzetten op bepaalde doelstellingen zoals het verhogen van de participatie, het werken naar personen met een handicap, educatie,...Dit type van projecten kunnen vanuit de drie niveaus worden uitgewerkt, uiteraard wordt ook hier de tweelagen- logica gevolgd.
- Projectmatige ondersteuning in het kader van gebiedsgerichte projecten. Dit is een opdracht voor het provinciale niveau.
- Uit de praktijk stellen we vast dat er ook een aantal langlopende, legislatuuroverschrijdende projecten bestaan, waar verschillende bestuursniveaus in participeren. We denken daarbij aan thematische projecten, herdenkingen van bepaalde gebeurtenissen,...Vaak zijn dit projecten waar er samenwerking is met andere sectoren zoals bijvoorbeeld toerisme,...Ze vinden plaats over meerdere jaren, maar zijn steeds eindig in de tijd. Er moet bekeken worden hoe we de verderzetting van dit soort initiatieven kunnen blijven stimuleren en garanderen. Hierin kunnen de drie bestuursniveaus in samenspraak taken en verantwoordelijkheid in opnemen.

Rekening houdend met de voormelde principes en aanpak, kunnen er in de diverse sectoren en vanuit de drie niveaus projectsubsidies blijven gegeven worden. Elk bestuursniveau werkt hiertoe de nodige reglementering uit. Projecten hebben een andere finaliteit dan structurele ondersteuning. Structureel erkende organisaties binnen een bepaald niveau kunnen dan ook – binnen bovenstaande krijtlijnen- projecten indienen bij een ander niveau.

Bevoegd minister: *Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Cultuur, Jeugd, Sport en Media*

D.42. Subsidiëring van landelijke organisaties in de amateurkunsten

Principe:

Subsidiëring van landelijke organisaties amateurkunsten op één niveau (Vlaamse overheid), in plaats van op twee niveaus (Vlaamse overheid en provinciebesturen).

Aanpak:

- Lokale besturen zijn verantwoordelijk voor de lokale amateurkunsten in al hun vormen. Zij moeten het amateurkunstenbeleid meenemen in een integraal lokaal cultuurbeleid.
- Provincies richten zich op het kwaliteitsbevorderend aspect door de organisatie van wedstrijden en prijzen. De schaal van een stad of gemeente is te klein om dit te organiseren en de uitstraling van de organisaties waar het over gaat is te klein om door Vlaanderen te worden ondersteund. Het is een homogene taak voor de provinciale besturen om op dit vlak een beleid uit te werken.
- De provincies stoppen hier met de ondersteuning van landelijke organisaties (denken we aan VLAMO, Koor en Stem,...).
- Overheveling van middelen naar Vlaanderen.

Bevoegd minister: *Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Cultuur, Jeugd, Sport en Media*

D.43. Subsidiëring landelijke organisaties sociaal-cultureel volwassenenwerk

Principe:

Subsidiëring van landelijke organisaties sociaal-cultureel volwassenenwerk gebeurt op één niveau (Vlaamse overheid) in plaats van op twee niveaus (Vlaamse overheid en provincies)

Aanpak:

- Provincies trekken zich terug uit de structurele ondersteuning van landelijke organisaties sociaal-cultureel volwassenenwerk.
- Middelen worden daarbij overgedragen naar Vlaanderen.
- De grote winst zit hem hier bij de planlastvermindering. De Vlaamse regelgeving garandeert de fysieke regionale ondersteuning zoals voorheen door de respectieve provincies geleverd aan deze organisaties. Deze organisaties dienen van af nu één dossier in bij één overheid.
- Op dit moment is op Vlaams niveau een nieuwe beleidsperiode gestart. Er zal hier dus met overgangsperiodes moeten worden gewerkt.
- Provincies kunnen uiteraard nog projectmatig ondersteunen wanneer organisaties een gebiedsgericht project of een project naar bijzondere doelgroepen opzetten etc.

Bevoegd minister: *Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Cultuur, Jeugd, Sport en Media*

D.44. Subsidiëring van bovenlokale sportverenigingen

Principe:

Subsidiëring van bovenlokale sportverenigingen door één bestuursniveau (Vlaamse overheid) in plaats van twee bestuursniveaus.

Aanpak:

- Huidige toestand:
 - o Subsidiëren bovenlokale sportverenigingen: momenteel worden ongeveer tweederde van de Vlaamse erkende sportfederaties vanuit het decreet houdende de regeling van de erkenning en subsidiëring van de Vlaamse sportfederaties, de koepelorganisaties en de organisaties voor de sportieve vrijetijdsbesteding (decreet 13 juli 2001) gesubsidieerd vanuit Vlaanderen.
 - o Daarnaast subsidiëren provinciale overheden vanuit het decreet houdende de subsidiëring van gemeente- en provinciebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid (decreet 9 maart 2007) bovenlokale sportverenigingen waaronder provinciale afdelingen van landelijke sportfederaties.
- Toekomstige situatie
 - o Het is niet meer de taak van de provinciebesturen om provinciale afdelingen van erkende sportfederaties te subsidiëren via het Sport voor Allen decreet. Dit zal gebeuren op Vlaams niveau.
 - o De dienstverlening en exploitatie via een zogenaamd 'Huis van de Sport', in kader van huisvesting van sportfederaties, dient mee in dit kader bekeken te worden.

Bevoegd minister: *Philippe Muyters*

Beleidsdomein: *Cultuur, Jeugd, Sport en Media*

D.45. Subsidiëring van bovenlokale jeugdverenigingen

Principe:

Subsidiëring van bovenlokale jeugdverenigingen door één bestuursniveau (Vlaamse overheid) in plaats van twee bestuursniveaus. (exclusief gehandicapte werkingen)

Aanpak:

- Provincies trekken zich terug uit de structurele ondersteuning van provinciale tussenstructuren van landelijk erkende jeugdverenigingen. Middelen worden daarbij overgedragen aan Vlaanderen en verdeeld via het decreet Vlaams Jeugd en kinderrechten. De Landelijk erkende jeugdverenigingen staan in voor de provinciale ondersteuning en worden hiervoor betoelaagd
- We onderzoeken hoe de provincies zich uit de structurele ondersteuning van regionaal jeugdwerk terugtrekken mits overheveling middelen en hoe Vlaanderen deze initiatieven kan opvangen in een nieuwe regeling voor de ondersteuning van het zgn. bovenlokaal jeugdwerk.

Bevoegd minister: *Pascal Smet*

Beleidsdomein: *Cultuur, Jeugd, Sport en Media*

D.46. Stroomlijning steunmaatregelen energiebesparing

Principe:

- Bij de stroomlijning van deze steunmaatregelen voor energiebesparing hanteren we een aantal principes:
 - o De toegekende steun mag in geen geval hoger zijn dan de kost;
 - o Meeneffecten moeten worden vermeden;
 - o Ondersteuningsmaatregelen moeten in verhouding staan tot de administratieve kost om ze toe te kennen en te controleren;
 - o Wanneer verschillende overheden ondersteuning bieden moet er naar worden gestreefd dat de technische normen (bv. isolatiewaarden) uniform zijn; hierover wordt overleg gevoerd met de federale overheid voor wat de fiscale aftrek en het belastingkrediet betreft;
 - o We streven naar het éénloket principe, ook als er nog verschillende backoffices zouden zijn; dit betekent dat wanneer gemeenten vanuit hun lokale autonomie bijkomende premies zouden toekennen voor specifieke maatregelen dit best via deze eengemaakte loketten verloopt.

Aanpak:

- De stroomlijning van de premies voor energiebesparing gebeurt via een wijziging van het Energiebesluit, voorzien voor het voorjaar van 2011.
- De energiepremie van de gemeenten en provincies zullen worden herbekeken in het kader van de nieuwe Samenwerkingsovereenkomst, thema Energie. De huidige Samenwerkingsovereenkomst loopt tot eind 2013. Het Rekenhof voert op dit ogenblik een audit uit met de bedoeling na te gaan of dit instrument op zich en de huidige concrete invulling voldoende geschikt zijn om bij te dragen tot het Vlaams energiebeleid.
- De uitkomst van de federale regeringsonderhandelingen over de staatshervorming en de eventuele overheveling van de belastingvermindering voor energiebesparende investeringen naar gewestelijke bevoegdheid, kan aanleiding geven tot een nieuwe analyse van het wenselijke, toekomstige premiële landschap.
- Er zal tijdig over wijzigingen aangaande premies worden gecommuniceerd naar het grote publiek.

Bevoegd minister: *Freya Van den Bossche*

Beleidsdomein: *Leefmilieu, Natuur en Energie*

D.47. Startersbegeleiding en bevorderen individueel ondernemerschap

Principe:

Startersbegeleiding en bevorderen ondernemerschap gebeurt door één bestuursniveau (Vlaamse overheid).

Aanpak:

- Inzake startersbegeleiding en bevorderen van het individueel ondernemerschap (individuele begeleiding van personen of bedrijven, premies,...) zien wij geen rol weggelegd voor de provincie, noch rechtstreeks, noch door het subsidiëren van organisaties die actief zijn op dit terrein. Dit wordt reeds opgenomen door Vlaanderen (AO) en de sectororganisaties.
- De provincies hebben wel een rol te spelen inzake ondernemerschapseducatie en de relatie ondernemen-onderwijs.
- De provincies ondersteunen ook de actoren die een rol spelen in de streekontwikkeling en het streekoverleg.

Bevoegd minister: *Kris Peeters*

Beleidsdomein: *Economie, Wetenschap en Innovatie*

8 Afbakening provinciale taakstelling

8.1 Visie op de provinciale taakstelling

De klemtoon in de Vlaamse bestuurlijke organisatie komt te liggen bij de gemeenten aan de ene kant, en de Vlaamse overheid aan de andere kant.

Voor de gemeenten dient er een maximale autonomie te zijn. De gemeenten zijn het verregaand te versterken politieke basisniveau.

De Vlaamse overheid is ondersteunend, kaderstellend en vooruitziend. Zij ontwikkelt de grote krachtlijnen vanuit een toekomstvisie, ondersteunt de bestuurlijke partners en bewaakt de kwaliteit.

De provincies bevinden zich als intermediair bestuursniveau tussen de gemeenten en de Vlaamse overheid. De interne staatsvorming leidt tot een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden die een grondgebonden karakter hebben. De provincies fungeren daarbij ook als regisserend en afstemmend intermediair niveau. Dit betekent dat er een duidelijk aflijning gebeurt van het provinciaal belang.

De notie van provinciaal belang wordt nu in artikel 2 van het provinciedecreet op drie manieren ingevuld: (1) bovenlokale taakbehartiging, (2) ondersteunende taken op verzoek van gemeenten en (3) gebiedsgerichte samenwerking⁶.

In artikel 2 van het provinciedecreet worden twee bijkomende inperkingen ingeschreven.

Ten eerste zullen de provincies op het vlak van de niet-grondgebonden aangelegenheden, zoals opgesomd in de artikelen 4 en 5 van de Bijzondere Wet op de Hervorming van de

⁶ Art. 2 Provinciedecreet luidt: "De provincies zijn het intermediair beleidsniveau tussen het Vlaamse en het gemeentelijke niveau. De provincies beogen om op het provinciale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het provinciale gebied.

Overeenkomstig artikel 41 van de gecoördineerde Grondwet zijn ze bevoegd voor de regeling van de provinciale belangen. Tot die provinciale belangen behoren met name :

1° de bovenlokale taakbehartiging. Een taakbehartiging is bovenlokaal als ze aangelegenheden van lokaal gemeentelijk belang overstijgt, voor zover ze streekgericht blijft en gericht is op realisaties binnen de grenzen van het grondgebied van de provincie;

2° ondersteunende taken op verzoek van andere overheden;

3° het nemen van initiatieven met het oog op gebiedsgerichte samenwerking tussen besturen in een regio, met inbegrip van samenwerkingsverbanden met of zonder rechtspersoonlijkheid, binnen de grenzen vastgelegd door de Vlaamse Regering, zonder afbreuk te doen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking.

Overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, oefenen de provincies ook de bevoegdheden uit die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd.

Enkel als dat bij decreet uitdrukkelijk is bepaald, kunnen de provincies de medewerking van de gemeenten regelen."

instellingen slechts bevoegdheden kunnen uitoefenen indien en voor zover hen deze door of krachtens de wet of het decreet werden toegekend.

Ten tweede zal de Vlaamse regering in een bestuursakkoord ook taken met betrekking tot deze materies kunnen toevertrouwen aan de provincies.

D.48. Aanpassing art. 2 Provinciedecreet

Principe:

De aangescherpte provinciale taakstelling krijgt een juridische basis in art. 2.

Aanpak:

Art. 2 van het Provinciedecreet wordt in volgende zin aangepast:

“De provincies zijn het intermediair beleidsniveau tussen het Vlaamse en het gemeentelijke niveau. De provincies beogen om op het provinciale niveau bij te dragen tot de duurzame ontwikkeling van het provinciale gebied.

Overeenkomstig artikel 41 van de gecoördineerde Grondwet zijn ze bevoegd voor de regeling van de provinciale belangen. Tot die provinciale belangen behoren met name en onverminderd de bepalingen die worden opgenomen in een bestuursakkoord tussen de Vlaamse regering en de provincies:

1° de bovenlokale taakbeartiging. Een taakbeartiging is bovenlokaal als ze aangelegenheden van lokaal gemeentelijk belang overstijgt, voorzover ze streekgericht blijft en gericht is op realisaties binnen de grenzen van het grondgebied van de provincie;

2° ondersteunende taken op verzoek van andere overheden;

3° het nemen van initiatieven met het oog op gebiedsgerichte samenwerking tussen besturen in een regio, met inbegrip van samenwerkingsverbanden met of zonder rechtspersoonlijkheid, binnen de grenzen vastgelegd door de Vlaamse Regering, zonder afbreuk te doen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking.

Inzake de aangelegenheden vermeld in de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen oefenen de provincies slechts bevoegdheden uit indien en voor zover die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd, onverminderd de taken die hen zijn toevertrouwd in een bestuursakkoord gesloten tussen de Vlaamse regering en de provincies.

Enkel als dat bij decreet uitdrukkelijk is bepaald, kunnen de provincies de medewerking van de gemeenten regelen.”

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

8.2 Concrete invulling provinciaal profiel

De verdere invulling van de provinciale taken en bevoegdheden, overeenkomstig de bepalingen van 8.1, gebeurt in samenwerking met de betrokken vakministers. Hieronder volgt een niet-exhaustieve lijst van bevoegdheden en taken als eerste invulling van het provinciaal takenprofiel. Sommige van deze bevoegdheden en taken vallen onder het provinciaal belang, andere zullen hen bij decreet en bestuursakkoord door de Vlaamse overheid worden toegewezen.

- Toerisme, met uitzondering van
 - o Planning, onderzoek en dataverzameling
 - o Marketing van productlijnen
 - o Internationaal onthaal en buitenlandmarketing
- Grensoverschrijdende bilaterale samenwerking
- Internationaal
 - o Europa Direct informatiebureaus
 - o Noord-Zuid-beleid: vorming (educatie en mondiale vorming)
- Economie
 - o Sectorspecifiek en gebiedsgericht streekbeleid
 - o Internationalisering bedrijfsleven
 - o Ruimtelijke economie
- Onderwijs en Vorming
 - o Inrichtende macht van provinciaal onderwijs
- Cultuur, Jeugd, Sport en Media
 - o Bovenlokale recreatiedomeinen en (recreatie)infrastructuur
 - o Inclusief beleid naar personen met een handicap (horizontale aanpak jeugd, sport,...)
 - o Inrichter van bepaalde instellingen van provinciaal belang
 - o Subsidiëren bovenlokale sportevenementen
 - o Subsidiëren van (onder andere gebiedsgerichte of doelgroepgerichte) culturele projecten
 - o Ondersteuning van culturele instellingen en gezelschappen die toebedeeld worden aan het provinciale niveau
 - o Kwaliteitsondersteuning van de amateurkunsten
 - o Regie van het Depotbeleid
 - o Uitleendiensten
- Welzijn
 - o Inrichter van bepaalde instellingen van provinciaal belang
- Landbouw
 - o Onderzoek, voorlichting en advisering
 - o Multifunctionele landbouw
 - o Beleidsvorming en implementatie
 - o Landschappelijke integratie
 - o Communicatie en educatie
 - o Ondersteuning van actieve actoren
- Regisseur van gebiedsgericht plattelandsbeleid, met uitzondering van
 - o Gebiedsgerichte projecten VLM

- Milieu
 - o Bosgroepen en regionale landschappen
 - o Milieuvergunningen
 - o Beheer van onbevaarbare waterlopen Cat.2
- Mobiliteit en Openbare Werken
 - o Goedkeuren beslissingen gemeenten ivm buurtwegen (in afwachting van aanpassing regelgeving)
 - o Coördinatie atlas buurtwegen
 - o Vaststellen Bovenlokaal Functioneel Fietsroutenetwerk en Bovenlokaal Recreatief Fietsroutenetwerk
 - o Fietsfonds
- Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed
 - o Taken zoals bepaald in Decreet Ruimtelijke Ordening
 - o Monumentenwacht
 - o Vlabinvest

8.3 Invoering van de methodiek 'bestuursakkoord'

De methodiek van een 'bestuursakkoord' wordt ingevoerd. Deze methodiek is bijvoorbeeld al gebruikelijk in Nederland, waar het Rijk afspraken maakt met zowel de provincies als de gemeenten. In deze bestuursakkoorden maken het Rijk, de provincies en de gemeenten afspraken over doelstellingen, activiteiten en financiering.

In de Vlaamse bestuurlijke organisatie is het de ambitie om met een eerste generatie bestuursakkoord te starten voor de nieuwe provinciale bestuursperiode 2013-2018.

Kenmerken van dit bestuursakkoord:

- Dit bestuursakkoord wordt afgesloten tijdens het eerste jaar van de provinciale bestuursperiode, zodanig dat de doelstellingen van het bestuursakkoord kunnen worden opgenomen in de provinciale meerjarenplanning volgens de nieuwe beheers- en beleidscyclus. Het eerste bestuursakkoord zal dus worden gesloten in 2013, waarna de doelstellingen in de meerjarenplanning die start vanaf 2014 worden opgenomen.
- Het bestuursakkoord bestaat uit:
 - o Een algemeen luik, generiek voor alle provincies;
 - o Een specifiek luik, op maat van elke provincie.
- Het bestuursakkoord omvat de afspraken op het vlak van de doelstellingen, activiteiten en middelen die de provinciebesturen tijdens de provinciale bestuursperiode zullen opnemen.
- Er is een evaluatie- en bijsturingmoment na drie jaar.

D.49. Uitwerking methodiek bestuursakkoord

Principe:

De Vlaamse regering sluit met de provincies een bestuursakkoord over de diverse beleidsdomeinen heen. Hierin worden afspraken gemaakt over opdrachten, doelstellingen, financiering,... tussen de Vlaamse overheid en de provincies om de publieke middelen op een zo efficiënt en effectieve mogelijke manier in te zetten.

Aanpak:

Ontwerp van methodiek bestuursakkoord in samenspraak met VVP en VVSG in 2011-2012

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurzaken*

8.4 Concrete invulling van het bestuursakkoord tussen de Vlaamse regering en de provincies

Na het bepalen van de methodiek van het bestuursakkoord, zal dit bestuursakkoord ook concreet moeten worden ingevuld.

Deze invulling zal per beleidsdomein worden opgestart. Deze oefening, onder coördinatie van de vakministers, moet leiden tot een ophijsting van de verdeling van bevoegdheden en taken tussen de Vlaamse overheid en de provinciebesturen. Hierbij zal er voor de vijf provincies worden gekeken welke taken, in functie van een historisch gegroeide situatie en maatwerk voor de respectieve provincies in het bestuursakkoord kunnen worden opgenomen. Deze oefening wordt opgestart en afgerond tegen eind 2011. Deze oefening zal ook worden vertaald in zijn financiële, organisatorische, regelgevende en personele gevolgen.

Deze oefening is gerelateerd aan twee andere trajecten die na het witboek worden opgestart: (1) de verdere overdracht van bevoegdheden en het vergroten van autonomie voor de gemeenten (zie hiervoor 5 Versterking bestuurskracht van de gemeenten) en de regioscreening (zie hiervoor 9.1 Regioscreening).

D.50. Invulling bestuursakkoord

Principe:

Oefening gedurende 2011 waarbij per sector een afpunting gebeurt van de (afspraken over) bevoegdheden en taken die een of meerdere provincies op zullen nemen en de financiële afspraken hierover.

Aanpak:

- Elke vakminister start deze oefening op waarbij tot op concreet niveau de taken worden afgepunt en de bijhorende implicaties in kaart worden gebracht.

Coördinerend minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

8.5 Financiële verevening

Bij verschuivingen van taken is het nodig de financiële gevolgen hiervan in kaart te brengen. Een van de uitgangspunten van de interne staatshervorming is immers dat een verschuiving van bevoegdheden of taken ook gevolgd wordt door een verschuiving van de bijhorende middelen. Dit is essentieel om te vermijden dat bepaalde sectoren of organisaties omwille van een bestuurlijke wijziging minder middelen zouden ontvangen. De interne staatshervorming is immers geen besparingsoperatie.

Verschuivingen vanuit de provincies naar de Vlaamse overheid zullen in eerste instantie worden verrekend via het provinciefonds. Het provinciefonds is, net zoals het gemeentefonds, een algemene fondsenfinanciering vanuit de Vlaamse overheid. Een financiering via een fonds heeft in principe een dubbel doel:

- Een fonds vormt een bijdrage van de Vlaamse overheid in het beleid van de gemeenten en provincies, en moet zorgen voor een versterking van de bestuurskracht en lokale autonomie van de lokale besturen. De provincies en gemeenten hebben een grote autonomie over de manier waarop zij de middelen besteden.
- Een fonds heeft een herverdelende functie tussen de provincies of gemeenten onderling: het moet de ongelijkheid in financiële mogelijkheden waarover de gemeenten en provincies beschikken zo goed mogelijk corrigeren.

Het gemeentefonds vervult deze twee doelstellingen: gemeenten halen een groot deel (ongeveer 20%) van hun inkomsten uit het gemeentefonds, dit fonds draagt dus bij tot een verhoging van de bestuurskracht van de gemeenten. Daarnaast draagt het gemeentefonds ook bij tot een herverdeling tussen de gemeenten onderling. Wel kunnen er wat het gemeentefonds betreft opmerkingen gemaakt worden over de manier waarop deze herverdeling tot stand komt.

Voor het provinciefonds is dit echter niet het geval. Het provinciefonds zorgt slechts voor 10% van de inkomsten van de provinciebesturen. Daarnaast is het provinciefonds weinig herverdelend tussen de provincies. Wanneer we de inkomsten uit het provinciefonds rekenen per inwoner, haalt elke provincie er ongeveer 14 euro per inwoner uit⁷. Dit heeft te maken met de relatief grote oppervlakte van de provincies, waardoor een fiscale herverdeling tussen provincies minder noodzakelijk is.

Omwille van deze redenen lijkt het in stand houden van het provinciefonds niet noodzakelijk vanuit het oogpunt van gezonde financiële verhoudingen en het vergroten van de fiscale verantwoordelijkheid en komt het provinciefonds als eerste inkomstenbron in aanmerking om financiële verschuivingen te compenseren.

⁷ Provinciefonds 2009: Antwerpen (12,79 euro/inwoner), Limburg (15,85 euro/inwoner), Oost-Vlaanderen (14,15 euro/inwoner), Vlaams-Brabant (13,94 euro/inwoner), West-Vlaanderen (14,35 euro/inwoner).

Indien het provinciefonds onvoldoende zou zijn om financiële verschuivingen van de provinciebesturen naar de Vlaamse overheid te ondervangen, zullen, in tweede instantie, de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing naar verhouding worden afgetopt.

D.51. Financiële verevening

Principe:

Voor alle bevoegdheidsverschuivingen worden de financiële gevolgen in kaart gebracht.

Aanpak:

- Bij een bevoegdheidsverschuiving tussen van de provincies naar de Vlaamse overheid gebeurt de financiële compensatie in eerste instantie door een vermindering van het provinciefonds.
- Indien het provinciefonds ontoereikend is, gebeurt de financiële compensatie in tweede instantie door een aftopping van de Opcentiemen op de Onroerende Voorheffing.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois, Philippe Muyters en alle betrokken vakministers*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken, Financiën en Begroting en alle betrokken beleidsdomeinen*

8.6 Aantal en statuut gedeputeerden

Voor de verkiezingen van 2013 wordt het maximale aantal provincieraadsleden verminderd:

- Van 84 naar 72 raadsleden in provincies > een miljoen inwoners
- Van 75 naar 63 raadsleden in provincies < een miljoen inwoners

In navolging van de vermindering van het aantal raadsleden zal het maximum aantal gedeputeerden vanaf 2019 worden verminderd tot vijf.

De regeling met betrekking tot de uittredingsvergoeding van gedeputeerden dooft uit.

D.52. Aantal en statuut gedeputeerden

Principe:

- Vermindering van het aantal gedeputeerden van zes naar vijf per provincie vanaf 1/1/2019
- Vanaf 1 januari 2019 geldt voor gedeputeerden die tot dan dit mandaat niet uitoefenden, een uittredingsvergoeding met dezelfde modaliteiten als deze voor de leden van het college van burgemeester en schepenen. Gedeputeerden die voordien dit mandaat uitoefenden blijven onder de huidige regeling ressorteren.

Aanpak:

- Wijziging van de betreffende artikelen in het provinciedecreet bij de komende wijzigingen aan de organieke regelgeving

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

9 Vereenvoudiging van de intermediaire ruimte

9.1 Regioscreening

De term 'regioscreening' gaat op het vlak van het binnenlands bestuur in Vlaanderen ondertussen al bijna tien jaar mee. In 2002 pleit de toenmalige Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur voor het opzetten van een streekgericht proces van doorlichting en overleg⁸:

"De Hoge Raad stelt voor om, in samenwerking met deskundigen, een proces op te starten om per streek in Vlaanderen tot een actieplan te komen voor de versterking van de bestuurlijke structuur van de gemeenten. Bij dit proces staat maatwerk voorop. Elk gebied heeft immers haar eigenheden. Daarnaast is de Raad van oordeel dat dit actieplan het resultaat moet zijn van overleg in en met de betrokken gemeenten en met de maatschappelijke krachten in die gebieden. Dit moet in de eerste plaats aan de betrokken regio de kans geven om vrijwillige initiatieven te nemen. Maar dit betekent eveneens dat, indien dit niet lukt, de Vlaamse regering zelf maatregelen kan nemen, met inbegrip van opgelegde samenvoegingen."

De Hoge Raad haalde hiervoor de mosterd in Nederland. In Nederland analyseerde de stuurgroep Krachtige Gemeenten, een groep van onafhankelijke deskundigen, eind vorige eeuw een aantal regio's op mogelijke bestuurskrachtproblemen en stelden mogelijke oplossingen voor om hieraan te remediëren. De Nederlandse aanpak bestond uit het inventariseren van knelpunten, een analyse van knelpunten en het voorstellen van mogelijke oplossingen.

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken pikte dit idee terug op in 2009. In zijn conceptnota Vlaamse interne staatsvorming benadrukt Vlabest dat een instrumentele top-down benadering niet werkt om de bestuurlijk verrommeling aan te pakken, maar schuift ze het alternatief van de regioscreening met mogelijkheid tot maatwerk naar voren⁹. Vlabest adviseert op korte termijn te starten met een volledige en grondige doorlichting van het streekniveau. De veranderingen moeten hierbij van onderuit vorm krijgen. Deze conceptnota was een reactie op het rapport 'Een sterke stad in een sterke stadsregio', waarin een exploratie gebeurde van de stadsregionale ontwikkelingen in de Vlaamse (centrum)steden¹⁰.

Vlabest werkte deze ideeën verder uit in een twee bijkomende adviezen, die specifiek ingaan op de methodologie van de regioscreening¹¹. Vlabest vertrekt hierin van de problematiek van bestuurskracht van lokale besturen en de bestuurlijke drukte die er op het intermediaire

⁸ Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur (2002). Het nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van gemeenten. Advies 3 – 23 september 2002.

⁹ Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (2009). Conceptnota Vlaamse interne staatsvorming. 21 december 2009.

¹⁰ Cabus, P., e.a. (2008). Een sterke stad in een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken.

¹¹ Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (2010). Vlaamse interne staatsvorming. Een methodologisch kader voor de regioscreening. 27 mei 2010.

Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (2010). Regioscreening. Verdere verfijning naar aanleiding van de hoorzitting in het Vlaams Parlement. 3 december 2010.

niveau is ontstaan. De regioscreening moet volgens Vlabest gebiedsdekkend zijn, en afgewikkeld worden in drie grote stappen: inventarisatie (alle formele en informele bestuurlijke samenwerkingsverbanden in kaart brengen), analyse (evaluatie op streekniveau naar legitimiteit en efficiëntie) en de opmaak van een actieplan (concrete maatregelen naar voren schuiven om bestuurskracht en bestuurlijke verrommeling aan te pakken). Vlabest schuift hierbij ook een reeks belangrijke principes naar voren, zoals het bottom-up karakter van de regioscreening, de noodzakelijke betrokkenheid en engagement van het Vlaamse niveau en de noodzaak aan een menu aan instrumenten om op maat van de regio oplossingen te ontwikkelen.

9.1.1 Finaliteit regioscreening

De Vlaamse regering wil zich inschrijven in deze methodiek van regioscreening. Regioscreening heeft voor de Vlaamse regering niet als doelstelling om een bijkomend bestuursniveau in te richten. De doelstelling bestaat er net in te komen tot een vereenvoudiging van de talrijke structuren die er op dit ogenblik al in de feiten op het intermediaire niveau actief zijn.

Per regio zullen we in verschillende stappen komen tot een vereenvoudiging. Hierbij volgen we de methodiek van Vlabest:

- Inventarisatie van gegevens – in kaart brengen van bestuurskrachtproblemen en bestuurlijke verrommeling;
- Audit en evaluatie: een evaluatie van deze gegevens;
- Actieplan met concrete maatregelen: per regio een concreet actieplan uitwerken op basis van een menu aan instrumenten (bv. clusteren regionale structuren, shared service centers inrichten, wijzigen Vlaamse regelgeving, fusie van gemeenten, verschuiven van bevoegdheden,...).

De regioscreening mondt finaal uit in territoriale gebiedsomschrijvingen waarin zowel de Vlaamse overheid, de provincies, de gemeenten als alle andere intermediaire structuren zich maximaal inschrijven. Deze uniforme geografische omschrijvingen geven duidelijk het regionale speelveld aan waarin de verschillende overheden met elkaar kunnen samenwerken en vormen op zich al een eerste belangrijke voorwaarde tot vereenvoudiging en meer transparantie. Deze regionale omschrijvingen kunnen gebeuren op basis van verschillende in elkaar passende en elkaar niet overlappende schalen.

Essentieel aan de regioscreening is een opbouw van onderuit. Het intermediaire niveau wordt gedragen door de gemeenten. Een toewijzing van bevoegdheden zal dan ook maximaal aan democratisch verkozen niveaus gebeuren, in de eerste plaats aan de gemeenten (gemeente en intergemeentelijk).

Ook de Vlaamse overheid en de provinciebesturen schrijven zich in deze regioscreening in. Zij enten hun eigen regionale structuren op deze die van onderuit worden opgebouwd. Voor deze regionale verbanden zal ook worden gekeken welke bevoegdheden zij van de Vlaamse overheid of de provinciebesturen kunnen overnemen (met bijhorende middelen) of op welke manier decreten moeten worden aangepast om deze vormen van samenwerking mogelijk te maken. Tot slot moet ook initiatief genomen worden om ook de federale overheid te betrekken in deze regiogeoriënteerde aanpak wanneer zij zich tot de lokale besturen richt.

9.1.2 Meta-analyses van reeds uitgevoerde pre-screenings

Vooraleer met een gebiedsdekkende regioscreening te starten, is het aangewezen om een meta-analyse uit te voeren van de pre-screenings die de afgelopen jaren in een aantal regio's zijn gebeurd. Het gaat hier om de volgende regio's:

- Het Meetjesland
- Midden-West-Vlaanderen
- Zuid-West-Vlaanderen
- Stadsregio Turnhout
- Westhoek

In deze regio's werden in de afgelopen jaren al oefeningen tot regioscreening gedaan. De bestuurlijke verrommeling werd geïnventariseerd, evaluaties gemaakt en (aanzetten tot) actieplannen ontwikkeld. Dit gebeurde volledig bottom-up, op initiatief van de gemeenten zelf. Dit betekent ook dat niet in elke regio dezelfde uniforme aanpak werd gehanteerd. Telkens waren er verschillende actoren betrokken, gebeurde de inventarisatie op verschillende manieren en zijn er ook duidelijke verschillen op te merken in de voorstellen die men doet om de bestuurskracht te verhogen en de bestuurlijke verrommeling aan te pakken. Deze diversiteit heeft uiteraard ook te maken met het verschil in 'soort' regio. In Turnhout is er bijvoorbeeld sprake van een stadsregionaal gegeven, terwijl er in de Westhoek eerder sprake is van een plattelandsregio. Deze verscheidenheid verklaart de verschillen in aanpak en doelstellingen.

Een meta-analyse van deze projecten laat ons toe lessen te trekken op het vlak van de aanpak (methode) en de instrumenten die kunnen ingezet worden. De meta-analyse moet ons in hoofdzaak drie dingen opleveren:

- Een stappenplan en aanbevelingen om ook in andere gebieden in Vlaanderen een regioscreening uit te voeren;
- Een concretisering van de actieplannen in deze regio's, om in deze regio's al te starten met experimenten en proeftuinprojecten;
- Een menu aan instrumenten dat in een regioscreening kan ingezet worden.

D.53. Meta-analyse van uitgevoerde pre-screening in vijf Vlaamse regio's

Principe:

Onderzoek naar de uitgevoerde pre-secreenings in vijf Vlaamse regio's moet leiden tot kennisopbouw om een gebiedsdekkende regioscreening op te starten en proeftuinprojecten af te bakenen.

Aanpak:

- Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen start begin 2011 met een B-project 'Regioscreening als instrument voor bestuurlijke hervorming'.
- Dit onderzoek loopt gedurende 2011 en levert de volgende outputs op:
 - o Een synthese van de uitgevoerde inventarisaties vanuit inhoudelijk en technisch oogpunt
 - o Een synthese van de motieven en ambities en van de manier waarop in de vier regio's procesmatig met dit materiaal is gewerkt en van de leerpunten uit en effecten van deze processen in de vier regio's
 - o Aanbevelingen, cq een draaiboek om in andere regio's de technische inventarisatie uit te voeren en om een interactief proces te starten
 - o Een meta-analyse van finaliteit en gebruik en van beelden van bestuur die zich doorheen de processen van regioscreening ontwikkelen.
 - o Een analyse van de resultaten en de voorstellen die uit de gerealiseerde regioscreenings komen in relatie tot de discussie over de interne staatshervorming: waarom komt men tot deze voorstellen; komen daar krachtlijnen uit die identiek zijn voor de vier regio's; waar zitten de verschillen en hoe zijn die te verklaren; (hoe) kunnen de voorstellen gekaderd worden in de doelstellingen van het Groenboek?
 - o Hoe kan de Vlaamse overheid deze processen stimuleren en hoe kan de Vlaamse overheid deze lokale processen ondersteunen door algemene of bijzonder op de regio's gerichte beleidsmaatregelen?

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

9.1.3 Afbakening experimenteerruimte en opstart proeftuinprojecten

Op basis van de resultaten van de meta-analyse en de concretisering van de actieplannen zullen er in verschillende regio's op experimentele basis proeftuinprojecten worden opgezet. Deze proeftuinprojecten zullen in verschillende beleidsdomeinen plaatsvinden (bestuurszaken, ruimtelijke ordening, mobiliteit,...), afhankelijk van de resultaten van de meta-analyse en laten toe om met vernieuwende vormen van beleid te experimenteren. Deze proeftuinprojecten zullen wat betreft scope en tijdsduur worden afgebakend en worden geëvalueerd.

Inspiratie voor deze aanpak kan worden gevonden in het Franse 'droit à l'experimentation'. Dit is een principe dat zelfs in de Franse grondwet staat ingeschreven. Artikel 37 bevat een algemene bepaling:

"La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental."

Voor wat betreft de territoriaal gedecentraliseerde besturen wordt dit principe in de Franse grondwet nog verder uitgewerkt in artikel 72, vierde lid:

"Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences."

In de *Code general des collectivités territoriales* worden de concrete modaliteiten verder uitgewerkt in de artikelen LO1113-1 tot en met LO1113-7.

Verschillende regio's die op eigen initiatief al een pre-screening hebben uitgevoerd, hebben al een voorstel tot proeftuinprojecten geformuleerd: "Voorstel aan de Vlaamse regering voor het opzetten van een gezamenlijk leertraject rond proeftuinprojecten 'bestuurlijke organisatie' in 5 regio's". In dit voorstel zijn al mogelijke proeftuinen geformuleerd. De Vlaamse regering zal op basis van deze insteek, in overleg met deze regio's, proeftuinen opstarten.

D.54. Experimenteerruimte en proeftuinprojecten

Principe:

Op basis van de meta-analyse en concretisering van de actieplannen in diverse regio's wordt gestart met proeftuinprojecten die betrekking kunnen hebben op diverse beleidsdomeinen.

Aanpak:

- Parallel aan de meta-analyse formuleerden vijf regio's al concrete voorstellen voor proeftuinprojecten.
- Op basis van deze voorstellen wordt in deze regio's met één of meerdere concrete proeftuinen per regio gestart vanaf de tweede helft van 2011.
- De doelstelling en duurtijd van deze proeftuinen worden duidelijk afgebakend.
- Deze proeftuinen worden geëvalueerd met het oog op een bestendiging van het experiment en/of generaliseerbaarheid.

Coördinerend minister: *Geert Bourgeois en betrokken vakministers*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken en betrokken beleidsdomeinen*

9.1.4 Stadsregionale samenwerking – rasterstad

In het kader van de regioscreening zal ook het aspect stadsregionale samenwerking – rasterstad worden meegenomen, in navolging van het regeerakkoord:

"In het kader van de krijtlijnen die in punt 4 ('Minder bestuurlijke drukte door een interne staatsvorming') werden uitgetekend over interbestuurlijke samenwerking en intermediaire structuren, zoeken we naar een manier om de gebieden die buiten

de bestuurlijke stadsgrenzen vallen te betrekken bij het Vlaams stedenbeleid (stadsregionale samenwerking, rasterstad).

Deze aanpak sluit ook aan bij de aanbevelingen uit het rapport van 'Een sterke stad in een sterke stadsregio'. Meer bepaald stelt het rapport dat (1) de Vlaamse overheid werk moet maken van een begeleidend en ondersteunend kader voor stadsregionale ontwikkeling en probleemaanpak en (2) het Vlaamse beleid de steden en stadsregio's centraler moet stellen.

D.55. Aanpak stadsregionale samenwerking – rasterstad

Principe:

Op basis van de resultaten van de regioscreening wordt een experimenteel kader voor stadsregionale samenwerking uitgewerkt. In de experimentele fase kan er geen "provincievrije" bestuursruimte ontstaan.

Acties:

- Er wordt een in de tijd en in omvang beperkt begeleidend en ondersteunend programma aangeboden voor centrumsteden en hun omliggende gemeenten die de mogelijkheden voor een structurele stadsregionale samenwerking willen onderzoeken. Het programma behelst steun voor de procesbegeleiding en het onderzoek naar de wenselijke samenwerkingsverbanden. Het programma speelt in op de resultaten en aanbevelingen van de meta-analyse van de uitgevoerde pre-screening, de proeftuinprojecten en de gebiedsdekkende regioscreening (zie de andere fiches).
- Aan de hand van een screening van het bestaande decreet intergemeentelijke samenwerking worden verbetervoorstellen of nieuwe samenwerkingsmodellen uitgewerkt

Bevoegd ministers: *Geert Bourgeois en Freya Van den Bossche*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken (Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid)*

9.1.5 Gebiedsdekkende regioscreening

Op basis van de outputs uit de meta-analyse zal er een gebiedsdekkende regioscreening gebeuren. De gouverneurs krijgen hiervoor de opdracht om de regioscreening te starten. Zij doen dit vanuit hun neutrale positie op het kruispunt tussen de verschillende bestuursniveaus. Dit neemt niet weg dat er in de regioscreening nood is aan externe procesbegeleiding en –ondersteuning en dat het draagvlak en het politiek leiderschap bij de gemeenten zelf moet liggen (bottom-up).

D.56. Gebiedsdekkende regioscreening

Principe:

Een gebiedsdekkende regioscreening betekent dat de verschillende stappen (inventarisatie – evaluatie – actieplan) per regio in Vlaanderen wordt opgestart onder coördinatie van de gouverneur.

Aanpak:

- Uitwerking projectstructuur, procesbegeleiding en -ondersteuning
- Afbakening van vertrekpunt regioscreening (welke gemeenten zetten we als startpunt rond tafel?)
- Opmaak regiofoto's (verzamelen van info over bestuurskracht en verrommeling)
- Opmaak stappenplan per regio (timing, stappenplan, actoren,...)
- Evaluatie en audit per regio
- Actieplan per regio
- Meta-analyse over alle regio's heen
- Implementatie van aanbevelingen, op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

9.1.6 Aanpassing decreet intergemeentelijke samenwerking

Hoewel het decreet op de intergemeentelijke samenwerking van 2001 een aantal pijnpunten wegwerkte, hebben een aantal bepalingen uit dit decreet de verrommeling op het intermediaire niveau in de hand gewerkt, bijvoorbeeld door de verplichting om voor een welomschreven taakstelling telkens een nieuw samenwerkingsverband in te richten.

Door middel van een aanpassing van het IGS-decreet willen we het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verminderen door meervoudige doelstellingen toe te laten. Dit zal toelaten om in het kader van de regioscreening na te gaan welke samenwerkingsverbanden kunnen worden samengevoegd.

Naast het decreet intergemeentelijke samenwerking is het in dit verband ook nodig om na te gaan welke sectorale decreten bepalingen bevatten over het oprichten van een nieuwe structuur.

D.57. Aanpassing decreet intergemeentelijke samenwerking

Principe:

Niet voor elke nieuwe samenwerking tussen gemeenten moet er noodzakelijk een nieuwe structuur worden ingericht.

Aanpak:

- Het decreet intergemeentelijke samenwerking zal worden aangepast. Voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zal het mogelijk worden gemaakt meerdere doelstellingen na te streven. Deze doelstellingen moeten wel duidelijk omschreven zijn (geen algemene doelstellingen of open taakstelling) en een logische samenhang vertonen.
- Er zal een inventaris worden opgesteld van alle bepalingen in sectorale decreten die de oprichting van een nieuwe structuur stimuleren of vereisen. Deze bepalingen zullen, rekening houdend met de principes in de vorige alinea, maximaal worden verwijderd.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois en alle betrokken vakministers*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken en alle betrokken beleidsdomeinen*

9.1.7 Interbestuurlijke samenwerking

Een decretale regeling voor de interbestuurlijke samenwerking zal uitgewerkt worden zodat het mogelijk wordt om via ruime samenwerkingsverbanden efficiënt in te spelen op de specifieke omstandigheden die zich in sommige streken voordoen. Het is hierbij belangrijk dat de verschillende bestuursniveaus zich houden aan hun nieuwe taakstelling conform de principes van de interne staatshervorming.

Bij de samenwerking en het overleg tussen de overheidsniveaus is in een aantal gevallen nood aan een afzonderlijke juridische structuur. De vraag rijst of sui generis samenwerkingsvormen het beste door middel van afzonderlijke decreten tot stand komen, dan wel of zij beter in een meer algemeen decretaal kader opgenomen worden.

Hierbij zullen ook de aanbevelingen van het SBOV-onderzoek 2007 met betrekking tot de interbestuurlijke samenwerking worden betrokken. In overleg met de verschillende bestuursniveaus zullen de aanbevelingen uit dit rapport worden afgewogen en operationeel vertaald.

D.58. Decretaal kader interbestuurlijke samenwerking

Principe:

Opmaak van een decretaal kader voor interbestuurlijke samenwerking.

Aanpak:

- Onderzoek naar nood aan decretale verankering van interbestuurlijke verhoudingen resulterend in beleidsaanbeveling;
- Aanpassing van organieke regelgeving in functie van resultaten onderzoek.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

Vlaanderen zet in op een sterk partnerschap tussen Vlaanderen en de provincies en de lokale besturen op basis van gelijkwaardigheid. Een **Code van interbestuurlijk samenwerken** zal in overleg tussen Vlaanderen, de VVSG en de VVP worden opgesteld.

D.59. Code van interbestuurlijk samenwerken

Principe:

Tussen de verschillende bestuursniveaus wordt een code van interbestuurlijk samenwerken overeen gekomen.

Aanpak:

In de code kunnen worden opgenomen:

- Principe en versterken interbestuurlijk vertrouwen;
- Rol van de minister van Binnenlands Bestuur;
- Rol van het Bestuursforum;
- Periodieke rapportering en evaluatie van de interbestuurlijke samenwerking;
- Regeling voor tijdig onderling informeren van overheden over beleidsintenties, in het bijzonder bij strategische planning en beleidsbrieven. Termijnen respecteren is in deze een zaak van behoorlijke omgangsvormen;
- Principes van subsidiariteit, decentralisatie en maatwerk. Welke overheid is/wordt voor welke afspraak trekker;
- Principe van decentrale beleidsvrijheid in de uitvoering (toezicht, planlastenvermindering, debureaucratiseren, primauteit van de politiek).

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

9.2 Aanpak verrommeling

De Vlaamse regering wenst op het vlak van het wegwerken van de verrommeling niet passief de resultaten van de regioscreening af te wachten, maar ook zelf verantwoordelijkheid te nemen en in diverse beleidsdomeinen doorheen de tijd ontstane structuren te vereenvoudigen. Hierbij gaat het enerzijds om aangelegenheden die samen met de regioscreening moeten worden bekeken (bv. streekoverleg), anderzijds komen ook zaken aan bod die op zich los staan van de regioscreening, maar een geval van verrommeling in een specifieke sector betreffen. In deze oefening staan criteria als transparantie, efficiëntie, vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven en het versnellen van processen centraal.

D.60. Hervorming sectoren Integratie, Inburgering, Huizen van het Nederlands en Sociaal Tolken en Vertalen

Principe:

Er is een grote mate van versnippering en een hoge planlast bij de verschillende organisaties en er is weinig tot geen inhoudelijke afstemming ondanks het feit dat de taken van de verschillende deelsectoren op elkaar aansluiten. De verschillende deelwerkingen hebben ook diverse bestuurlijke vormen.

Huidige situatie:

- 3 decreten: inburgering, integratie, Huizen van het Nederlands;
- 30 organisaties ingebed in 8 regio's (3 stedelijke en 3 provinciale);
- 39 lokale besturen met een erkende integratiedienst.

De hervorming kan op drie niveaus:

- Lokaal: lokale besturen voeren een integratiebeleid. Integratie voltrekt zich binnen een lokale context. Lokale besturen krijgen een regiefunctie en meer slagkracht in het uitrollen van een integratiebeleid.
- Decentraal: Vlaanderen biedt nieuwe Vlamingen informatie en begeleiding aan en werkt oplossingsgericht aan het bevorderen van integratie.
De huidige regio's blijven behouden maar de verschillende deelwerkingen, met name de onthaalbureaus, de integratiecentra, de huizen van het Nederlands en de integratiecentra gaan op in een gedecentraliseerde vzw structuur. De huidige vzw's worden ontbonden, indien nodig kunnen deelwerkingen worden onttrokken uit het provinciebestuur.
- Centraal: behoud van het kruispunt migratie-integratie als expertisecentrum, het Minderhedenforum als belangenbehartiger en Babel, dienst voor telefonisch tolken. Schriftelijk vertalen wordt (deels) gecentraliseerd (onder Babel).

Aanpak:

Om tot een gedragen hervorming te komen wordt in april – mei 2011 een consultatie georganiseerd binnen de sector en met een aantal stakeholders. Het bovenstaande scenario wordt getoetst aan een aantal inhoudelijke en organisatorische principes, namelijk:

- Verhogen van de effectiviteit en efficiëntie vanuit Vlaams oogpunt en vanuit een klantvriendelijk (nieuwkomers en reguliere organisaties) perspectief;
- Omgaan met de gevolgen van migratie is een realiteit waarmee alle geledingen van de samenleving geconfronteerd worden;
- De grote lijnen van de huidige decreten worden bewaard;
- Het aantal VTE binnen de gesubsidieerde sector van inburgering en integratie blijft status quo;
- Voor Brussel wordt de situatie alsnog uitgetekend;
- Het Minderhedenforum blijft belangenbehartiger en ondersteuner.

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

D.61. Polders en wateringen

Aanpak:

Het waterlopenbeheer in Vlaanderen is door de vernieuwde aanpak, opgelegd via de Europese kaderrichtlijn Water, meer integraal maar daardoor ook meer complex geworden. Een verdere professionalisering van het waterlopenbeheer in Vlaanderen is dan ook noodzakelijk om de ambitieuze doelstellingen uit het decreet integraal waterbeheer te bereiken. Een optimale benutting van de lokale terreinkennis en de technische knowhow is wenselijk, waarbij ook de participatie van de lokale actoren verzekerd is. Hiertoe zal onder meer een aanpassing van de wetgeving op de polders en de wateringen worden doorgevoerd in het kader van en in samenhang met het decreet integraal waterbeleid.

Inactieve polders en wateringen kunnen worden opgeheven en andere polders en wateringen kunnen worden samengesmolten waar mogelijk en opportuun.

Bevoegd minister: *Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Leefmilieu, Natuur en Energie*

D.62. Bundeling van bovenlokale bezoekers- en NME-centra

Principe: Doorheen de tijd ontstonden bovenlokale bezoekers- en NME-centra in het beleidsdomein leefmilieu en dit vanuit diverse initiatieven. Vanuit efficiëntie-oogpunt worden deze centra gebundeld op één niveau (het provinciale) met als opdracht NME aan te bieden, gericht op én het onderwijs en op de diverse doelgroepen toerisme en gezinnen. Zij werken complementair aan en nauw samen met de onmisbare lokale NME-initiatieven vanuit de gemeenten.

Aanpak: Overdracht aan de provincies van de Vlaamse bezoekers- en NME-centra met uitzondering van Groenendaal. De Helix als gewestelijk kennis- en vormingscentrum geeft ondersteuning aan het innoverend NME-gebeuren in Vlaanderen.

Bevoegd minister: *Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Leefmilieu, Natuur en Energie*

D.63. Waterbeleid en –beheer

Principe:

Aangezien de onbevaarbare waterlopen onderling danig verschillen, lijkt het niet aangewezen om alle onbevaarbare waterlopen hetzij alleen bij de provincies hetzij alleen bij de gemeenten en het gewest onder te brengen. Integendeel, het komt er op aan om, in samenspraak met de betrokken besturen en diensten (bekkenbesturen, gemeenten, provincies, ...), voor elke onbevaarbare waterloop na te gaan welk bestuur beleidsmatig het best uitgerust is om het beheer van de betreffende onbevaarbare waterloop aan te sturen.

De band tussen niveau (gewest, provincie, gemeente) en categorie (1, 2, 3 en 4) blijft. Maar de inschaling van de onbevaarbare waterlopen wordt herbekeken in samenspraak met de betrokken besturen en diensten en aan de hand van zowel beheergebonden als beleidsgerichte maatstaven. Aldus gebeurt regelgevend een passende afstemming tussen de vereiste deskundigheid en ervaring en de plaatselijke betrokkenheid en komen we tot een herijking die bestaande anomalieën wegwerkt.

Aanpak:

De grote waterlopen, die ook voor het beheer van de waterwegen van belang zijn, en de grote waterbouwkundige werken, die ook voor het voorkomen en beheersen van overstromingen van belang zijn, blijven onder de verantwoordelijkheid van het gewest. Vanuit het oogpunt van integraal waterbeleid worden het waterbeleid planmatig aangestuurd vanuit de bekkenbeheerplannen. De kleine waterlopen worden beheerd door de gemeenten of door de rioolbeheerder, als het gaat om grachten en waterlopen voor hemelwaterafvoer in samenhang met riolering. Middelgrote waterlopen worden beheerd door de provincies. Waar polders of wateringten actief zijn, gebeurt het beheer van kleine en middelgrote waterlopen door hen in opdracht van de betrokken gemeente, rioolbeheerder of provincie.

Bevoegd minister: *Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Leefmilieu, Natuur en Energie*

D.64. Bosgroepen en Regionale Landschappen

Zowel bosgroepen als regionale landschappen zijn waardevolle samenwerkingsverbanden binnen het natuur-, bos- en landschapsbeleid in de ruime zin en in het bijzonder voor de vermaatschappelijking daarvan (duurzame recreatie, draagvlak, sensibilisering duurzame houtproductie...). Deze intermediaire structuren dienen verder door de overheid ondersteund te worden, zonder zelf deel te gaan uitmaken van de overheid.

Bosgroepen worden voor erkenning, subsidiëring en opvolging onder de bevoegdheid van de provincies gebracht. Wel wil de Vlaamse overheid nog een stuk kunnen blijven sturen op bepaalde taken in bepaalde gebieden. Meer bepaald wil Vlaanderen:

- dat er één voldoende sterk aanspreekpunt blijft voor alle bosgroepen (de koepel van de bosgroepen),
- dat er een zekere 'uniformiteit' blijft in de werking van de verschillende bosgroepen en
- ook inhoudelijke accenten kunnen leggen zoals:
 - o de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen (bosgroepen spelen hier een grote rol bij het motiveren van de kleine privé-eigenaars om hun beheer af te stemmen op de IHD),
 - o het afstemmen van instrumenten voor privé-eigenaars (bosgroepen zijn op dit moment het aanspreekpunt voor de Vlaamse overheid voor de afstemming van bosbeheerplannen, kapmachtigingen en andere instrumenten ter beschikking van de privé-eigenaar) en
 - o voldoende contact tussen ANB en de bosgroepcoördinator in functie van de toepassing van de gewestelijke instrumenten voor het bosbeleid.

Regionale landschappen worden voor erkenning, subsidiëring en opvolging, onder de bevoegdheid van de provincies gebracht, er mee rekening houdend

- dat er een provinciegrensoverschrijdend regionaal landschap bestaat,
- dat het verband met het landschapsdecreet voor ogen wordt gehouden,
- dat de focus ligt op de samenwerking met en tussen de partners en
- indien gelegen binnen het werkingsgebied van een regionaal landschap wordt de maatschappelijke vertaling van de IHD's ingepast in de ruimere regionale doelen (recreatief medegebruik, streekontwikkeling, ...) van het regionaal landschap. dat er één voldoende sterk aanspreekpunt blijft voor alle regionale landschappen
- dat er een zekere 'uniformiteit' blijft in de werking van de verschillende regionale landschappen
- dat er voldoende contact is tussen de Vlaamse administratie onroerend erfgoed en het regionaal landschap

Beheer en inrichting van natuur en bos

Het beheer en de inrichting van natuur en bos wordt effectiever en efficiënter gemaakt waarbij de focus de komende jaren komt te liggen op de realisatie van de IHD.

De Vlaamse overheid richt zich in uitvoering daarvan vooral op grotere, aaneengesloten gebieden (voornamelijk SBZ-gebieden) in samenwerking met een aantal actoren. In de andere gebieden kan de provincie een regierol op zich nemen, waarbij een duidelijke rol

voor gemeenten, terreinbeherende verenigingen en andere private actoren wordt weggelegd.

Bevoegd minister: *Joke Schauvliege*

Beleidsdomein: *Leefmilieu, Natuur en Energie*

D.65. Intermediaire structuren in het woonbeleid rationaliseren (m.u.v. SHM's)

Principe:

Vergroten en afstemmen van het werkingsgebieden en realiseren van schaalvoordelen van intermediaire structuren in het woonbeleid (bv. SVK's).

Aanpak:

- In een nieuw erkennings- en subsidiebesluit voor sociale verhuurkantoren zullen stimuli worden ingebouwd die kleine SVK's moeten aanzetten tot schaalvergroting en/of samenwerking.
- In het BVR lokaal woonbeleid werden een aantal stimuli ingeschreven tot harmonisering van werkingsgebieden:
 - o aaneengesloten werkingsgebieden
 - o mogelijkheden voor gemeenten om aan te sluiten bij een reeds bestaande intergemeentelijke samenwerking

Bevoegd minister: *Freya Van den Bossche*

Beleidsdomein: *Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed*

D.66. Samenwerking tussen huisvestingsmaatschappijen

Principe:

Verkokering in het woonbeleid wegwerken door een kader in de vorm van 'woonmaatschappijen'.

Aanpak:

Naar aanleiding van het nieuwe erkenningenbesluit voor SHM's zal door de visitatiecommissie expliciet rekening gehouden worden met financiële en andere beheersaspecten bij de beoordeling van de prestaties van de SHM. Het 5de prestatieveld bevat uitsluitend doelstellingen inzake interne werking en financiële leefbaarheid. De visitatiecommissie gaat na of de doelstellingen inzake kostenbeheersing, financiële planning, interne controle en bereidheid inzake verandering en verbetering werd bereikt. Aangezien de visitaties pas eind dit jaar starten is het de eerstkomende jaren nog niet mogelijk om de consequenties van fusies ten aanzien van organisatie, personeel en financiën in te schatten.

Een belangrijke doelstelling die hierbij betrokken wordt is dat een SHM ernaar moet streven om te evolueren naar een 'woonmaatschappij' die meerdere activiteiten op de woningmarkt uitvoert. De Vlaamse woonmarkt wordt vandaag gekenmerkt door een divers aanbod met eenzelfde doelstelling. Het gevolg is enerzijds een weinig transparant aanbod voor de burgers. Anderzijds beletten de bestaande schotten tussen de initiatiefnemers heel wat kansen op samenwerking. Met het oog op een klantvriendelijk aanbod en een efficiëntere organisatie werken we de verkokering in het woonbeleid weg. Daartoe wordt een kader, in de vorm van woonmaatschappijen, ontwikkeld dat samenwerkingsvormen tussen huur, koop, en kredietverlening en activiteiten van de SVK's stimuleert. Woonmaatschappijen vormen dus een middel om tot een efficiëntere organisatie en een klantvriendelijkere dienstverlening te komen.

De samenwerking zal niet worden opgelegd, maar in de regelgeving van de diverse aanbieders zullen wortels worden ingeschreven voor deze samenwerking.

Bevoegd minister: *Freya Van den Bossche*

Beleidsdomein: *Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed*

D.67. Streekoverleg (RESOC – SERR – ERSV)

Principe:

Op het vlak van het streekoverleg, in het kader van de regioscreening, komen tot een lichtere structuur, eenvoudigere financiering en een duidelijke rol en taakverdeling tussen de actoren.

Aanpak:

Naar analogie met het sociaal-economisch overleg werd in 2004 een nieuwe manier van streekoverleg geïntroduceerd, met een Sociaal Economische Raad van de Regio (SERR) voor het bipartite overleg en een Regionaal Sociaal-Economisch Overleg Comité. Een overkoepelende administratieve faciliterende structuur werd het Erkend Regionaal Samenwerkingsverband (ERSV). Inzake arbeidsmarkt is er een uitgebreide decretaal verplichte advisering aan de Vlaamse administratie rond specifieke dossiers voorzien, welke door de SERR's worden waargenomen. Vanuit ruimtelijke economie is de link met de Vlaamse overheid minder ingevuld.

De sociale partners hebben in november 2008 een aanbeveling gedaan over het streekoverleg op basis van een bevraging naar de wijze waarop de sociale partners in de streek de werking van de SERR en RESOC ervaren. Het bi- en tripartiete streekoverleg wordt hierbij als een absolute meerwaarde beschouwd en dit moet voor de sociale partners zeker behouden blijven. Ook bij een recente evaluatie over de dialoogmomenten blijken zowel de RESOC's als de administraties een meerwaarde te zien in het subregionale overlegniveau.

Anderzijds wijzen zowel VVSG en de VVP het streekoverleg aan als voorbeeld van verrommeling, en pleiten ervoor om dit overleg in te bedden in respectievelijk de provincie of de streekontwikkelings-intercommunale. Welke nieuwe structuur ook gekozen wordt, er zal altijd een antwoord moeten gegeven worden op de decretaal verplichte advisering vanuit de Vlaamse overheid, financiering van personeels- en werkingsmiddelen en de rol van de sociale partners.

De wijze waarop het streekoverleg wordt gevoerd, kan verschillen van streek tot streek. Bijvoorbeeld zou het wenselijk kunnen zijn om na te gaan hoe het streekoverleg van de grootsteden Gent en Antwerpen misschien beter kan ingebed worden in de structuur van de stad.

Een voorbeeld hoe vandaag het adviserend en beleidsontwikkeland aspect wordt ingenesteld in een orgaan met uitvoeringsmogelijkheden, is de integratie van het ERSV Limburg in de POM. De sociale partners zijn op die wijze ook volwaardig betrokken. Dit zou ook kunnen uitgedacht worden op intergemeentelijk niveau, maar de vraag is op welke wijze de sociale partners daar betrokken kunnen worden bij het beheer.

Tenslotte is er de fundamentele vraag of de band tussen de Vlaamse overheid en de ERSV's (SERR's en RESOC's) moet behouden blijven. De adviesorganen zijn zeker een troef, maar het is aan de lokale besturen en de provincies om die advies- en overlegfunctie in te vullen. Concreet zou dit kunnen resulteren in de subsidiëring door één overheid in plaats van twee,

en in een besparing in middelen en mensen op Vlaams niveau.

Het is alleszins duidelijk dat het streekoverleg zeer belangrijk is, zowel voor de lokale besturen als de sociale partners. We willen hierin geen beslissing nemen vooraleer de mening van het werkveld te kennen, en vragen daarom dat in het kader van de regioscreening onderzocht wordt welke aanpassingen aangewezen zijn om te komen tot :

- een lichtere structuur
- eenvoudiger financiering
- duidelijke rol en taakverdeling tussen de actoren (bv. RESOC's doen advies en geen uitvoering van projecten: is reeds overeengekomen in kerntakendebat).

Bevoegde ministers:

- Economie: *Kris Peeters*
- Sociale economie: *Freya Van den Bossche*
- Werk: *Philippe Muyters*

Beleidsdomein:

- *Economie, Wetenschap en Innovatie*
- *Werk en Sociale Economie*

D.68. Afstemming LOP's, onderwijsraden en task force capaciteit

Principe:

Afstemming LOP's, Onderwijsraden en lokale task forces capaciteit

Aanpak:

Daar waar LOP's en onderwijsraden actief zijn, stellen we vast dat er vaak een overlapping van activiteiten is. Indien dit het geval is kan de LOP-werking geïntegreerd worden in de werking van de onderwijsraden, met waarborgen voor de huidige taakstelling van de LOP's en voor de betrokkenheid van de niet-onderwijs-partners.

Daar waar er een task force capaciteit aanwezig is, kan deze werking ook worden geïntegreerd in de Onderwijsraad.

Er worden daartoe de nodige decretale initiatieven genomen.

Bevoegd minister: *Pascal Smet*

Beleidsdomein: *Onderwijs en Vorming*

D.69. Landbouwkamers

Principe:

Omvorming van landbouwkamers tot provinciale adviesraden

Aanpak:

- De verantwoordelijkheid voor de Landbouwkamers zou kunnen overgedragen worden naar de provincies, door de Kamers om te vormen tot provinciale adviesraden zonder rechtspersoonlijkheid. In 4 van de 5 provincies werken ze al als adviesraad. In O-Vlaanderen wordt ook beleid uitgevoerd via de Landbouwkamer, maar dat zou bestuurlijk gezien gewoon door de landbouwdienst van de provincie kunnen gebeuren.
- Een vereenvoudiging op dit vlak zou mogelijk zijn indien in het kader van een staatshervorming de bevoegdheid over deze materie zou overgedragen worden naar Vlaanderen.

Bevoegd minister: *Kris Peeters*

Beleidsdomein: *Landbouw en Visserij*