

vlaamse adviesraad voor bestuurszaken

memorandum 2009 – 2014

aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid



VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN

memorandum 2009 – 2014

aanbevelingen voor een krachtig bestuurlijk beleid

Leden van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken:
Herman Matthijs (voorzitter), Frank Bostyn (ondervoorzitter),
Danny Jacobs, Herwig Reynaert, Catherine Ruys,
Geert Vandenabeele, Wouter Van Dooren, Ellen Wayenberg,
An Rosiers, Patrick Vandijck, Nathalie Debast, Mark Suykens,
Raymond Van Loock, Niko Demeester (voormalig lid) en
Sharmila Rambaran (voormalig lid).

Hebben als extern expert via de werkgroepen meegewerkt aan
de voorbereidingen van het memorandum:
Kathleen Janssens, Marijke De Lange, Lex Corijn,
Koenraad De Ceuninck, Stefaan Bil, Sabine Rotthier,
Ann Tavernier, Wim Van Grembergen, Peter Hautekiet,
Herman Callens en Peter Gorlé.

Zijn gehoord als extern expert:
Koen Verhoest, Roel Demeu, Ellen Wayenberg, Carl Collaerts,
Sofia Hoornaert en Ali Bouchtaoui.

	Voorwoord	7
1	Memorandum	9
2	Bevoorrechte getuigen over de toekomst van de overheid en de inzet van het menselijk kapitaal (Catherine Ruys en Sabine Vermeire)	29
3	Een analyse B.B.B. (Prof. dr. E. Degreef)	53
4	Over de bestuurlijke schaal van de Vlaamse lokale overheden (Koenraad De Ceuninck)	73
5	Aanbevelingen inzake de Vlaamse binnenlandse bestuurlijke organisatie (Werkgroep bestuurlijke schaal en interbestuurlijke samenwerking)	129
6	Interbestuurlijk e-government: aandachtspunten en aanbevelingen 2009-2014 (Peter Hautekiet)	171

VOORWOORD

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) kreeg als strategische adviesraad voor het beleidsdomein Bestuurszaken de opdracht om de maatschappelijke ontwikkelingen te volgen en te interpreteren en op basis daarvan een bijdrage te leveren tot het vormen van een beleidsvisie. Met dit memorandum wil de Raad die strategische opdracht vervullen.

Het memorandum heeft de ambitie om een aantal toekomstverwachtingen voor het bestuurlijke beleid van de volgende jaren naar voren te schuiven. Er worden verschillende opties gesuggereerd waarrond het beleid in de komende legislatuur kan worden vormgegeven en die de Vlaamse Regering moet helpen om tegen 2014 een nog performanter overheidsapparaat te ontwikkelen.

De aanbevelingen worden gebundeld in drie clusters: Vlaams bestuurlijk beleid en openbaar ambt, binnenlandse bestuurlijke organisatie en interbestuurlijk e-government. Daarmee heeft de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken binnen de beschikbare middelen en tijd getracht om zoveel mogelijk aspecten van het ruime beleidsveld Bestuurszaken te bestrijken. De Raad engageert er zich toe om de thema's die niet of slechts beperkt aan bod komen (zoals stedenbeleid, inburgering en integratie), tijdens de volgende legislatuur op zijn agenda te plaatsen.

Voor de totstandkoming van het memorandum werden door de Raad drie voorbereidende werkgroepen opgericht en werden verschillende externe experts gehoord. We wensen hen daarvoor uitdrukkelijk te danken. Daarnaast werd aan een aantal deskundigen gevraagd om over een specifiek thema een probleemstellende nota op te stellen. Op basis daarvan kon dan binnen de Raad of de werkgroepen de discussie worden opgebouwd. U vindt het resultaat van het voorbereidend werk als bijlage bij het memorandum.

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken hoopt van met dit memorandum een aanzet te geven voor een krachtig bestuurlijk luik in het nieuwe Vlaamse regeerakkoord. De Raad is uiteraard bereid om in samenspraak met de nieuwe bewindsploeg bepaalde aanbevelingen verder uit te diepen.

We wensen u alvast veel leesplezier.

Herman MATTHIJS
Voorzitter

Bram OPSOMER
Secretariaat

VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN

memorandum 2009 - 2014
bestuurlijke aanbevelingen aan de nieuwe Vlaamse Regering

VLAAMSE ADVIESRAAD VOOR BESTUURSZAKEN
boudewijnlaan 30 bus 41, 1000 brussel
www.vlaanderen.be/vlabest
adviesraad@bz.vlaanderen.be

1

1 Aanbevelingen inzake het openbaar ambt en het Vlaamse bestuurlijke beleid **13**

- 1.1 Een oproep voor maatschappelijk debat om de rol van de overheid in de 21ste eeuw te profileren 13
- 1.2 Mobiliteit en diversiteit als speerpunten van een goed HR-beleid 13
- 1.3 Een einde maken aan de stuitende verschillen tussen statutaire en contractuele tewerkstelling 14
- 1.4 Een volwassen model voor sociaal overleg in de overheid 15
- 1.5 Durven nadenken over het facilitair beleid 15
- 1.6 Enkele vraagstukken betreffende de implementatie van het BBB-project 16
- 1.7 Een volwaardige rol en positie van de strategische adviesraden 18

2 Aanbevelingen inzake de Vlaamse binnenlandse bestuurlijke organisatie **20**

- 2.1 Er is nood aan een interne staatshervorming op basis van het subsidiariteitsbeginsel 20
- 2.2 Zorg voor voldoende bestuurskrachtige lokale besturen door middel van een bestuurskrachtmonitor 21
- 2.3 Herdenk de vormgeving van het streek- en intermediaire bestuursniveau doormiddel van een regioscreening 22

3 Aanbevelingen inzake het interbestuurlijk e-government **25**

- 3.1 Leg de verantwoordelijkheid voor de sturing en de coördinatie van het Vlaamse e-governmentbeleid bij de Minister-president 25
- 3.2 Werk aan versnelde uitvoering van het huidige e-government decreet met de nodige omkadering en middelen 25
- 3.3 Hef het onderscheid tussen backoffice en frontoffice op 25
- 3.4 Neem een actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten 25
- 3.5 Bouw een interactief e-government beleid uit samen met de lokale be-sturen en de provincies 26
- 3.6 Richt een e-government competentiecentrum op 27

Samenvatting **28**

1 Aanbevelingen inzake het openbaar ambt en het Vlaamse bestuurlijke beleid

1.1 Een oproep voor maatschappelijk debat om de rol van de overheid in de 21^{ste} eeuw te profileren

Deze vraag gaat terug naar de fundamentele betekenis van de overheid in onze maatschappelijke context. Het mag niet de bedoeling zijn het kerntakendebat over te doen. Het is wel de vraag om een inspirerende dialoog op te zetten met een maatschappelijk draagvlak. Hierbij dienen ook voldoende partners betrokken te worden die geen directe (politieke of organisatorische) belangen hebben en die de troef kunnen inbrengen op langere termijn te denken.

Doel is: het **scherp stellen van de toegevoegde waarde van de overheid** voor de maatschappij en de daarbij horende nieuwe of vernieuwende rollen voor de overheid definiëren. Kernbegrippen voor deze rollen: de overheid als partner, stimuleren boven controleren, vertrouwen boven wantrouwen, maatschappelijk verantwoord ondernemen. Kernbegrippen in de methodes die de overheid bij de uitvoering van deze rollen kan inzetten: responsabiliseren, regisseren, ruimte maken voor echt maatwerk, samenwerken.

Een belangrijke randvoorwaarde in de discussie over de rol van de overheid is dat steeds rekening moet worden gehouden met de eigenheid die voortvloeit uit het feit dat een overheid het algemeen belang als uitgangspunt moet hanteren. Dit is wat een overheidsorganisatie in de regel onderscheidt van een private organisatie.

1.2 Mobiliteit en diversiteit als speerpunten van een goed HR-beleid

Er kan een enorme evolutie op de arbeidsmarkt worden vastgesteld, waardoor de verhouding intreders tegenover uittrekers drastisch zal veranderen in de komende jaren. Het personeelsbeleid moet daarop voorzien zijn. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken ziet twee belangrijke speerpunten: mobiliteit en diversiteit.

- Meer **mobilititeit**, zowel binnen het ambtenarenapparaat op Vlaams niveau als tussen de overheidsniveaus, zal van het ambtenarenkorps een levendige, bewegende interne arbeidsmarkt maken en op organisatieniveau de hoognodige flexibiliteit en het lerend vermogen stimuleren. We laten op dit vlak vandaag veel te veel potentieel onbenut. De belemmeringen moeten weggewerkt worden en de mobiliteit beloond.
- Uit cijferanalyse blijkt dat minderhedengroepen momenteel ondervertegenwoordigd zijn in de Vlaamse ambtenarij. Een divers korps heeft nochtans duidelijk voordelen. Ten eerste heeft de tewerkstelling van personen uit minderhedengroepen een emancipatorisch effect (cfr. het beleid inburgering en integratie). Ten tweede zal het noodzakelijk zijn dat de Vlaamse overheid het potentieel binnen die groepen aanboort om zijn personeelsbestand op peil te

houden in de steeds krappere arbeidsmarkt (ook op dit vlak is er momenteel een onderbenutting). En ten derde zal meer **diversiteit** het ambtenarenkorps beter in staat stellen zijn maatschappelijke rol waar te maken, vooral dan waar het erop aankomt om signalen vanuit de bevolking te capteren en de dienstverlening zo in te richten dat ze echt voor iedereen toegankelijk is (diversiteit als efficiëntieverhogende factor).

1.3 Een einde maken aan de stuitende verschillen tussen statutaire en contractuele tewerkstelling

De huidige **dualiteit in de tewerkstellingsvormen** binnen een overheidscontext zorgt volgens de Raad voor twee grote problemen. Enerzijds is er discriminatie van de contractuele werknemers, die minder sociale voordelen, minder pensioenrechten en minder bevorderingsmogelijkheden hebben dan hun statutair tewerkgestelde collega's. Anderzijds botst de nood aan een efficiënt en dynamisch personeelsbeleid, waarbinnen moderne instrumenten als het mandaat- en evaluatiesysteem een plaats hebben, op de stijfheid van het ambtenarenstatuut en de rigide manier waarop verschillende partijen ermee omgaan.

Deze dualiteit binnen eenzelfde organisatie kan volgens de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken geen plaats hebben in een billijk personeelsbeleid. Het zoeken naar oplossingen sleept al enkele decennia aan en botst steeds op dezelfde taboes. Het valt niet te verwachten dat hier verandering in komt op korte termijn.

Daarom pleit de Raad voor een **graduele en pragmatische aanpak** waarbij aan de ene kant de meest flagrante onrechtvaardigheden worden weggewerkt (bijvoorbeeld bevorderingsmogelijkheden, aanvullend pensioen voor contractuele ambtenaren) en aan de andere kant pogingen ondernomen worden om bepaalde delen van het vaste personeelsstatuut te flexibiliseren (bijvoorbeeld het normaliseren van de ontslagregeling, de mogelijkheid van mandaatsystemen, ...). De overbruggingsmogelijkheden zijn voorhanden, zelfs binnen een ongewijzigde federale context. Ze moeten beter benut worden.

Op **middellange termijn** moet men evenwel komen tot een **definitieve oplossing** én een geïntegreerd personeelsbeleid. De Raad wil wijzen op enkele randvoorwaarden en gevoeligheden waar zeker rekening mee moet gehouden worden:

- De situatie op lokaal niveau verschilt grondig van die op provinciaal en Vlaams niveau. Het percentage aan contractuele tewerkstelling ligt daar veel hoger (soms tot 70%) en de bepalingen uit het gemeentedecreet en het besluit tot regeling van het lokaal personeelsstatuut breiden de mogelijkheden enkel uit. Dit biedt een totaal andere realiteit, waar rekening mee moet gehouden worden in de discussies.
- Ook de problematiek van de tijdelijke gesubsidieerde contractuele tewerkstelling (GESCO's), waarmee soms al sinds eind jaren '80 permanente functies worden ingevuld op lokaal niveau, blijft onopgelost. De situatie voor de betrokkenen is in dit geval nog schrijnender. Daarnaast heeft dit ook een link met het hele financieringsvraagstuk van de lokale besturen. Dit dossier moet absoluut meegenomen worden in de discussie.
- Er moet tenslotte ook rekening gehouden worden met de eigenheid van de tewerkstelling in een overheidscontext. Een overheidswerkgever beschikt na-

melijk over een aantal kenmerken die verschillend zijn van een werkgever in de privé-sector, zoals de gerichtheid op het algemeen belang, het karakter van het hoogst erkende gezag met een daaraan verbonden geweldsmonopolie, het beschikken over publieke middelen en de plicht verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordiging. Daarnaast wordt bij de overheidswerknemer bijzondere nadruk gelegd op eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid, lange-termijn denken (los van politieke coalities) en integriteit.

1.4 Een volwassen model voor sociaal overleg in de overheid

Het overlegmodel dat vandaag in de overheid gehanteerd wordt, is onvoldoende aangepast aan de hedendaagse arbeidsverhoudingen noch aan de uitdagingen die het personeelsbeleid te wachten staat. Bovendien ontsporen veel te vaak situaties door het gebrek aan verzoeningsmogelijkheden. Een **aangepast model voor sociaal overleg, gespiegeld aan de structuren hieromtrent voor de private sector** (wet op de arbeidsovereenkomsten), moet de permanente en kwalitatieve dialoog tussen werkgevers en werknemers in de overheid installeren. De federale sociale wetgeving moet dus aangepast worden (wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheden en de vakbonden), of een regionalisering ervan overwogen en nagestreefd worden.

Als alle voorwaarden voor een geactualiseerd sociaal model aanwezig zijn, kan ook worden nagedacht over het vastleggen van een **onderhandeld gemeenschappelijk minimum** inzake arbeidsvoorwaarden voor alle ambtenaren op alle overheidsniveaus. Dit kader kan gerelateerd worden aan de specificiteit van de tewerkstelling in een openbare dienst (zie infra). Opnieuw moet het dan naar analogie met de private sector wel mogelijk blijven om verder te preciseren en detailleren per sector of sub-sector. De minimum vereisten voor de tewerkstelling bij de overheid mogen op zich geen vast en uitgewerkt statuut vormen, maar moeten de minimumbasis zijn waarop de onderhandelingen per sector kunnen starten. Het zal dus cruciaal zijn dat er voldoende flexibiliteit wordt ingebouwd in het model voor sociaal overleg.

1.5 Durven nadenken over het facilitair beleid

Op het vlak van het Vlaamse facilitair management is de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken vragende partij om het debat te starten over twee belangrijke deelaspecten: het gebouwenbeleid en de lokalisatie. Rond beide aspecten zijn er momenteel zaken in beweging, maar het ontbreekt alsnog aan een duidelijke visie.

- Wat het **gebouwenbeleid** betreft zijn er verschillende opties: de Vlaamse overheid kan ervoor opteren om eigen gebouwen te kopen, kan ze leasen, kan werken via een vorm van erfpachtregeling of kan opteren voor een PPS-constructie. Elke vorm heeft zijn eigen invalshoek, zijn eigen voor- en nadelen. Er is ook telkens een andere expertise vereist. Daarnaast moet uiteraard ook het financieel plaatje mee in overweging worden genomen. De Raad wil hiermee aangeven dat de verschillende vormen moeten mogelijk zijn binnen dezelfde overheid. Daarbij is het belangrijk dat een goede methodiek wordt gebruikt om ervoor te zorgen dat telkens alle mogelijke argumenten in overweging worden genomen, er zorg voor gedragen wordt dat de nodige competenties beschikbaar zijn en dat de afweging ook duidelijk wordt gecommuniceerd.

- Het tweede debat dat tijdens de volgende legislatuur op gang moet worden getrokken, is dat over de **lokalisatie** van de **Vlaamse centrale overheidsdiensten**: is het noodzakelijk om alle geledingen van de Vlaamse overheid blijvend te centraliseren in Brussel? OVAM, Jobpunt Vlaanderen en de Vlaamse belastingsdienst zijn enkele voorbeelden van administraties die zich buiten Brussel hebben gevestigd. Waarom zou dit niet voor meer diensten mogelijk zijn? Ook hier zal een correcte kostenbaten analyse moeten gemaakt worden, waarin aspecten als duurzaamheid (bijvoorbeeld het mobiliteitsvraagstuk) en lokale economie mee in overweging moeten worden genomen.

De Raad blijft er wel principieel voorstander van om Brussel als politiek zwaartepunt te behouden. Het is wellicht ook aangewezen om de beleidsvoorbereidende departementen centraal in Brussel te houden, zodat een goede afstemming met het politieke niveau en tussen de beleidsdomeinen onderling mogelijk is. Maar voor uitvoerende agentschappen die zich vooral richten op dienstverlening naar de burger kunnen er perfect argumenten worden gevonden om deze in de regio's te huisvesten.

De Raad wil hier in samenspraak met de volgende bevoegde minister zeker een meer uitgebreid advies voor uitwerken (waarin bijvoorbeeld ook aspecten als telewerken aan bod kan komen).

1.6 Enkele vraagstukken betreffende de implementatie van het BBB-project

Bij de implementatie van het veranderingsproject 'Beter Bestuurlijk Beleid' (BBB) van de Vlaamse overheid zijn een aantal moeilijkheden en hinderpalen aan het licht gekomen.

- Ten eerste wordt de doorwerking van de hele BBB-operatie geremd door het behoud van uitgebreide **ministeriële kabinetten**. De beleidsvoorbereiding moet in de handen komen van het departement, dat wordt geleid door een beleidsraad met de bevoegde minister als voorzitter. In de praktijk wordt het beleid gemaakt in interkabinettenwerkgroepen (IKW's). De beleidsraden worden grotendeels buitenspel gezet en leiden daardoor een eerder sluimerend bestaan.

Als argument voor de kabinetten wordt vaak aangegeven dat de top van de administratie eveneens gepolitiseerd is en dat er een wantrouwen heerst tussen het ambtelijke en het politieke niveau.

Om de impasse te doorbreken bepleit de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken het invoeren van een systeem waarbij de topambtenaren (de zogenaamde N-functies, een kleine 100 in totaal op Vlaams niveau) van alle departementen en agentschappen een mandaat krijgen die legislatuurgebonden is en waarbij de politieke loyaliteit een expliciet en officieel onderdeel wordt van de aanwervingsprocedure.

Eventueel kan zelfs gedacht worden aan een hoorzitting in het Vlaams Parlement voor de belangrijkste posten (bijvoorbeeld voor de 13 secretarissen-generaal). Op die manier kan het vertrouwen worden hersteld en wordt een meer transparant systeem opgezet in vergelijking met de ondoorzichtige politieke benoemingen die nu de praktijk zijn. Vaakgenoemd tegenargument is de vrees voor de continuïteit van het beleid. Ten onrechte volgens de Raad, omdat de expertise over het dagelijkse reguliere beleid zich op afdelingsniveau bevindt (N-1). Parallel is het dan uiteraard ook de bedoeling dat de

kabinetten drastisch worden ingeperkt tot politieke secretariaten.

- Ten tweede is er door het niet volledig doortrekken van de basisprincipes achter de BBB-operatie (departementen, IVA's en EVA's) een **grijze zone** ontstaan van DAB's, VOI's, publieke rechtspersonen, vzw's, enz waarop nog weinig mensen een volledig zicht hebben. Er moet gestreefd worden naar een meer doorzichtige structuur.

De verschillende mogelijkheden die het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid daarbij biedt zijn ook te groot: interne verzelfstandiging zonder en met rechtspersoonlijkheid en externe verzelfstandiging van publiek recht of van privaat recht. De meerwaarde van bepaalde van die vormen is soms onduidelijk.

Twee vormen moet volstaan: een vorm van interne verzelfstandiging zonder rechtspersoonlijkheid voor zaken die tot de kerntaak van de overheid behoren, en een vorm van externe verzelfstandiging van privaat recht voor zaken die meer aansluiting moeten vinden bij de logica van de private sector.

- Ten derde is ook de **taakverdeling** tussen de agentschappen, die moeten instaan voor de uitvoering van het beleid, en departementen, die moeten instaan voor de beleidsvoorbereiding en de opvolging van de uitvoering, niet steeds consequent doorgetrokken. Binnen bepaalde beleidsvelden zit alle expertise en macht inzake beleidsvoorbereiding en sturing nog steeds binnen een agentschap. In combinatie met de grotere autonomie die agentschappen ten gevolge van de BBB-operatie hebben, zorgt dit voor soms moeilijk controleerbare machtspolen binnen de Vlaamse overheid. Het feit dat één beleidsdomein soms door verschillende ministers wordt aangestuurd, verergert dit alleen maar.
- Tenslotte kunnen vragen worden gesteld over de **democratische controle** op al die nieuwe agentschappen. Als tegengewicht tegenover de autonomie die hen werd gegeven, stond de verantwoordingsplicht over de voortgang van de uitvoering van het beleid. De basis daarvoor is de beheersovereenkomst die wordt afgesloten met de minister en het departement. Die overeenkomst bevat de doelstellingen van elk agentschap en de wijze waarop ze die zullen uitvoeren en erover zullen rapporteren. Er kan echter worden vastgesteld dat de invulling van die overeenkomst nog niet optimaal is. Ze zijn nog te veel een opsomming van doelstellingen uit de oprichtingsdecreten, beleidsbrieven en begrotingen en maken nog te weinig de link tussen proces en kosten en zijn te weinig output-gericht.

Daardoor zijn ze als sturingselement soms moeilijk hanteerbaar (mede omdat er binnen de departementen over bepaalde aspecten van het beleid te weinig expertise aanwezig is – zie infra). Er moet daarom dringend een evaluatie worden gemaakt van de eerste generatie overeenkomsten. De beheersovereenkomsten vormen het sluitstuk van de hele BBB-operatie en moeten dus veel krachtiger worden gemaakt. Daarbij moet ook de rol van het Vlaams Parlement versterkt worden. Nu verplicht het kaderdecreet aan de Vlaamse Regering om de verschillende beheersovereenkomsten aan het parlement voor te leggen, waarna het parlement één maand de tijd krijgt om na te gaan of er voldoende overeenstemming is met de doelstellingen uit de goedgekeurde beleidsnota's. In de praktijk kan worden vastgesteld dat het Vlaams Parlement nog maar zelden een grondig debat heeft gevoerd over een beheersovereenkomst, laat staan dat er een bijsturing is gevraagd. Een democratisch debat over de vormgeving van de administratie moet opnieuw worden mogelijk gemaakt en gestimuleerd.

De logische en consequente vormgeving van het concept achter de BBB-operatie is goed (beleidsvoorbereiding en evaluatie door de departementen, de beleidsbepaling door de politiek en de beleidsuitvoering door de agentschappen), maar door de onvolmaakte implementatie komt het geheel op de helling te staan. De rechtstreekse inmenging van de ministers en hun talrijke kabinetsmedewerkers in de beleidsvoorbereiding en zelfs –uitvoering enerzijds, en de sterke macht van bepaalde agentschappen anderzijds, zorgt voor een falend integraal en beleidsdomein overschrijdend beleid. Vaak zijn de lokale en provinciale besturen daar de dupe van (cfr. memorandum over de binnenlandse bestuurlijke organisatie).

Daarnaast is de democratische controle, vooral vanuit het Vlaams Parlement, ondermaats. De volgende Vlaamse Regering zal hier de dringende, nodige bijsturing moeten aan geven.

1.7 Een volwaardige rol en positie van de strategische adviesraden

De regering maakt **te weinig gebruik van de opportuniteiten die de adviesraden bieden om strategisch advies in te winnen**. Het advies van de adviesraden wordt gevraagd over voorontwerpen van decreten en na een intense overlegprocedure tussen kabinetten en administratie en binnen de regering. Ontwerpdecreten beantwoorden aan een haast gebetonneerde politieke consensus waar niet meer aan mag en kan geraakt worden. De inbreng van de adviesraden wordt zo beperkt tot technische opmerkingen rond punten en komma's, en gaat daarmee voorbij aan de opdracht van strategisch advies.

Als gevolg kunnen nu reeds vragen worden gesteld over het nut en de doorwerking van de advisering. Indien de Vlaamse overheid de nieuwe instellingen een serieuze kans wil geven om een meerwaarde te genereren, moet het mogelijk zijn om hen op een vroeger tijdstip in het beslissingsproces te betrekken, op een moment dat een strategische inbreng nog zin heeft. Er zijn pogingen ondernomen om de relatie met de adviesraden te verbeteren via het gebruik van protocollen, werkprogramma's en interinstitutionele akkoorden, maar het lijkt erop dat ze allen een stille dood zijn gestorven.

De volgende Vlaamse Regering staat dus volgens de Raad voor de belangrijke taak om de betrokkenheid van de strategische adviesraden her in te vullen en hun opdracht ernstig te nemen. Om zijn decretale rol naar behoren te kunnen uitvoeren, zal het eveneens belangrijk zijn dat aandacht wordt besteed aan de onafhankelijkheid en ondersteuning. Ook op dit vlak kunnen er vragen worden gesteld:

- De Vlaamse regelgever heeft bij de hervorming van het adviesstelsel beslist om de strategische adviesraden (SAR's) op te vatten als rechtspersonen. De hoofdargumenten daarvoor waren de juridische **onafhankelijkheid** van de Vlaamse overheid, de operationele autonomie en de responsabilisering. Dit houdt wel het nadeel van de rechtsaansprakelijkheid in (het is de voorzitter die in en buiten rechte de Raad vertegenwoordigt). De Vlaamse Regering, die de regelgeving heeft opgesteld, was echter van oordeel dat de nadelen van rechtspersoonlijkheid niet opwegen tegen de genoemde voordelen ervan.

In de praktijk blijken de strategische adviesraden echter over **heel weinig operationele vrijheid** te beschikken. Inzake begroting, boekhouding, personeelsbeleid, aanwerving secretaris, uitbetaling presentiegelden, etc. zijn de

Raden gebonden aan soms strikte Vlaamse regels of zijn ze onderhevig aan de beslissingen van administratie, minister of Vlaamse Regering. Op die manier kan de vraag worden gesteld of de voordelen die rechtspersoonlijkheid met zich meebrengen nog wel opwegen tegen de nadelen.

- Ook de **ondersteuning** van de strategische adviesraden zelf is ongelijk en vertoont soms weinig logica. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat de bestaf-fing varieert van 12 VTE's (Mina-raad) tot 2 VTE's (VLABEST), zonder dat er een verband bestaat tussen de zwaarte van de decretaal toegewezen taken. De adviesraden zijn teveel afhankelijk van de goodwill van de bevoegde minister(s), wat op zich al een gevaar inhoudt voor de onafhankelijkheid. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken pleit daarom voor een meer objectieve toewij-zing van de ondersteuning.

2 Aanbevelingen inzake de Vlaamse binnenlandse bestuurlijke organisatie

2.1 Er is nood aan een interne staatshervorming op basis van het subsidiariteitsbeginsel

Subsidiariteit wordt algemeen aanvaard als leidend principe voor de bevoegdheidsverdeling binnen een overheidshuishouding (zowel tussen staten, als binnen staten) en moet ook binnen Vlaanderen het uitgangspunt worden in de organisatie van het bestuurlijke bestel. Samenvattend houdt het subsidiariteitsbeginsel in dat de beleidsbeslissingen genomen worden op het meest functionele niveau en zo dicht mogelijk bij de burger.

Probleemstelling

Het subsidiariteitsbeginsel wordt in het regeerakkoord en in verschillende beleidsbrieven door de Vlaamse overheid naar voor geschoven als basis voor het binnenlands bestuur. Bij de effectieve uitwerking van het beleid kan ontegensprekelijk worden vastgesteld dat de Vlaamse overheid het moeilijk heeft om deze theorie om te zetten in de praktijk. De bekomen beleidsruimte ten gevolge van een staatshervorming wordt door Vlaanderen niet gemakkelijk terug afgestaan aan een onderliggend bestuursniveau. De lokale en provinciale besturen hebben er weliswaar de laatste decennia heel wat taken bij gekregen van de Vlaamse overheid, maar deze gaan gepaard met strenge toezichtsbepalingen en heel weinig praktische handelingsvrijheid.

Oplossingen

Er moet op initiatief van de Vlaamse overheid een nieuw **debat** worden opgestart **tussen de bestuursniveaus over een betere verdeling van de Vlaamse taken**. Dit moet gebeuren aan de hand van objectieve criteria en moet de steun krijgen van het Vlaams Parlement (tijdens het gevoerde kerntakendebat werd het Bestuursakkoord nooit formeel gevalideerd door het Vlaams Parlement). Er kunnen een aantal prioritaire hefbomen worden naar voor geschoven om te komen tot een meer adequate taakhuishouding op Vlaams niveau:

- Het aandeel **budgettaire bevoegdheden** van de lokale en intermediaire besturen ten opzichte van de totale overheidsuitgaven moet omhoog (streefdoel: het Europese gemiddelde, namelijk 27%). De financiering vanuit Vlaanderen van de lokale en provinciale besturen moet in het licht daarvan herzien worden.
- Er moet een ernstig debat worden gevoerd over het vergroten van de **fiscale autonomie** van de lokale en intermediaire besturen, waarbij de federale overheid mee aan tafel moet zitten, en waarbij rekening gehouden wordt met de lokale verscheidenheid. Onder meer de mogelijkheid voor het heffen van lokale belastingen op winst van ondernemingen moet op tafel komen.
- Er is nood aan een grondige sanering van de verschillende **sectorale planingsprocessen en financieringsvormen** op Vlaams niveau. Planning moet losgekoppeld worden van subsidies. Er moet geschrapt worden in het aantal plannen en er moeten synergieën gezocht worden. De hefboom bij uitstek

om hier werk van te maken is de implementatie van de verplichting uit het nieuwe gemeente- en provinciedecreet om per legislatuur een strategisch te plan op te stellen. Dit koepelplan kan, indien het lokale bestuur dit nuttig acht, verder uitgewerkt worden in sectorale deelplannen.

- Het algemeen en vooral sectoraal **toezicht** moet zich terughoudend opstellen en de lokale autonomie ten volle laten spelen.

2.2 Zorg voor voldoende bestuurskrachtige lokale besturen door middel van een bestuurskrachtmonitor

Lokale besturen, als meest burgers nabij en aanspreekbaar bestuur waar de burger ook het meest vertrouwen in heeft, vormen het basisoniveau in een bestuurlijke organisatie die gebaseerd is op subsidiariteit. Dit veronderstelt bestuurskrachtige lokale besturen.

Probleemstelling

Ondanks de evolutie die het bestuurlijke landschap heeft doorgemaakt de laatste decennia, blijft er een aanvoelen dat er nog steeds een probleem is met de bestuurskracht van lokale besturen. Lokale besturen beschikken niet steeds over voldoende capaciteit om de toegewezen opdrachten tot een goed einde te brengen. Er is in Vlaanderen echter nooit een grootschalig onderzoek gebeurd naar de mogelijke capaciteitsproblemen binnen de Vlaamse lokale besturen.

Het blijft dus grotendeels nattevingerwerk. De Raad vermoedt nochtans dat op het vlak van de interne operationele organisatie binnen de lokale besturen nog heel wat efficiëntiewinst te boeken is. Anderzijds kan ook worden vastgesteld dat er in Vlaanderen nog een hele groep kleine gemeenten actief zijn (89 gemeenten hebben een inwonersaantal onder de 10.000). Deze vaststellingen leveren op zich geen afdoende bewijs dat er een fundamenteel bestuurskrachtprobleem is in Vlaanderen, maar het zijn wel duidelijke aanwijzingen dat een bestuurskrachtmonitor nuttig kan zijn.

Oplossingen

Er is eerst en vooral nood aan een duidelijke status questiones: hoe staat het met de bestuurskracht van de lokale besturen in Vlaanderen? De werkgroep houdt daarom een pleidooi om te starten met het systematisch meten van de bestuurskracht van de lokale besturen (**bestuurskrachtmonitor**).

Het debat in Vlaanderen over de daadkracht van gemeenten moet ondersteund worden met de hulp van een objectieve monitor en aan de hand van enerzijds zelfevaluatie en anderzijds een externe doorlichting doormiddel van een visitatiecommissie (met experts en collega-besturen) op maat van het bestuur. Dit mag geen vrijblijvende oefening worden. De doorlichting moet leiden tot concrete acties ter verbetering van de bestuurskracht. De werkgroep pleit daarbij voor een gedifferentieerde en graduele aanpak.

- Een belangrijk instrument voor de versterking van de bestuurskracht en van het sturingsvermogen van de besturen is **de versterking van de capaciteit en de competenties van het bestuurlijk apparaat**. Bij de uitvoering van de bestuurskrachtmonitor moet dus ook een scan gemaakt worden van het interne apparaat, met als bedoeling het lokaal bestuur te versterken en het samenspel tussen de verschillende actoren te stimuleren. Daarbij zijn volgende zaken van belang:

- Een goede afstemming tussen het ambtelijke en politieke niveau;
- Een doordachte verhouding tussen gemeente en OCMW;
- Een vermindering van het aantal uitvoerende mandatarissen van de gemeenten.

De instrumenten daartoe zijn opgenomen in de nieuwe kaderdecreten voor gemeente en OCMW, en de beweging is in veel gemeenten ingezet. Toch is er op dit vlak nog veel winst te boeken.

- Andere criteria die de bestuurskracht van een lokaal bestuur bepalen, hebben echter te maken met geografische ligging, oppervlakte en aantal inwoners. In het kader van de bestuurskrachtmonitor (en met behulp van de regioscreening – zie verder) moeten ook deze elementen onderzocht worden en moeten instrumenten ingezet worden als er zich op dit vlak fundamentele problemen voordoen. Het gaat hier dus telkens over instrumenten die voorzien in een **ruimtelijke schaalvergroting** van het (politieke) bestuur zelf. Hier zijn drie mogelijke gradaties:

- Grenscorrecties;
- Vrijwillige samenvoeging van gemeenten;
- Verplichte samenvoeging van gemeenten.

Gelijkhoe zal er hier een goed doordachte omkadering en ondersteuning nodig zijn van Vlaanderen, bij voorkeur in samenwerking met de academische wereld.

2.3 Herdenk de vormgeving van het streek- en intermediaire bestuursniveau doormiddel van een regioscreening

Door de vaak gebrekkige bestuurskracht van de lokale besturen en door recente maatschappelijke ontwikkelingen ziet de werkgroep een evolutie waarbij er zich allerhande samenwerkingsverbanden en ontwikkelingen rond problemen voordoen die niet samenvallen met de bestaande administratieve grenzen. Besturen zoeken op die manier naar een creatieve manier om het gebrek aan slagvaardigheid op te lossen. Vaak worden daarbij allerhande functionele besturen opgericht om een probleem op een specifieke schaal op te kunnen lossen. Deze tendens zorgt voor een nieuwe dynamiek, maar is echter niet probleemloos.

Probleemstelling

Er kan worden gesteld dat er in Vlaanderen in de praktijk een vierde bestuurslaag aan het groeien is. Terwijl samenwerking als doel de uitvoering van het door de democratisch verkozen basisbesturen vastgestelde beleid zou moeten hebben (operationeel), blijken steeds meer samenwerkingsverbanden door de bestuurskrachtproblemen een beleidsmatige rol op te nemen (strategisch). Dit zorgt voor een democratisch deficit en leidt tot onoverzichtelijke en oncontroleerbare bestuurlijke drukte. Het intermediaire bestuursniveau, dat in Vlaanderen op provinciaal niveau ingeschaald is, beschikt als bovenlokale taakbehandler niet steeds over de nodige instrumenten en capaciteiten om het geheel te overzien of te coördineren.

Oplossing

Op streekniveau moet het de bedoeling zijn om zoveel als mogelijk de bestuurlijke drukte te vermijden. Ten eerste kan dit door waar mogelijk te zorgen voor een heldere toewijzing van verantwoordelijkheden aan één bestuursniveau op

basis van het subsidiariteitsprincipe (punt 2.1). Dat niveau moet dan uiteraard over de nodige bestuurskracht kunnen beschikken om die verantwoordelijkheid op te nemen (punt 2.2).

Het zal echter onmogelijk zijn om dé ideale schaal voor elke taak vast te leggen. Daarom zal er binnen de huidige complexe samenleving steeds voor bepaalde taken samenwerking op een streekniveau met andere besturen of actoren noodzakelijk of nuttig zijn (multi-level governance). Het is dus binnen de discussie over de Vlaamse binnenlandse bestuurlijke organisatie noodzakelijk dat er ook aandacht wordt besteed aan de mogelijke oplossingen voor de gestelde problemen op het streekniveau.

Ten eerste moeten op korte termijn de **nodige decretale kaders en garanties** worden uitgewerkt voor een goede interbestuurlijke samenwerking en moeten de besturen op dit vlak beter ondersteund worden. Het Vlaamse sectorbeleid moet meer oog hebben voor het mogelijk maken, stimuleren (al dan niet financieel) en soms zelfs opleggen van vormen van intergemeentelijke samenwerking voor de uitvoering van het Vlaamse beleid op lokaal niveau

Op middellange termijn moet er gestreefd worden naar een grondige doorlichting van het streekniveau, naar analogie van de bestuurskrachtmonitor op lokaal niveau. Deze **regioscreening** moet dezelfde opzet hebben als de bestuurskrachtmonitor, maar dan vanuit de rationaliteit van het streekniveau, vanuit de problemen die daar momenteel kunnen worden vastgesteld (bestuurlijke drukte, gebrekkige slagkracht, democratische controle en juridische onderbouwing). Opnieuw mag dit geen vrijblijvende oefening worden en moeten meteen ook mogelijke oplossingen op tafel komen op het streekniveau en op het intermediaire niveau. Het uitgangspunt bij die regioscreening moet zijn dat de uitbouw van een vierde bestuursniveau zoveel als mogelijk moet worden vermeden.

- Ten eerste moet er tijdens de regioscreening aandacht zijn voor mogelijke opportuniteiten om het huidige bestuurlijke veld op streekniveau te **saneren**.
- Ten tweede moet onderzocht waar er nog mogelijkheden liggen om op streekniveau **samen te werken op operationeel niveau** om op die manier schaalvoordelen te creëren.
- Een meer verregaand instrument dat mee in overweging moet worden genomen, is de **samenvoeging** van gemeentes (punt 2).
- Ten vierde moet in het kader van de regioscreening ook onderzocht worden of de creatie van een **nieuwe vaste bestuursvorm op streekniveau** (streekbestuur of stadsregio) oplossingen kan bieden voor de bestuurlijke drukte.
- Ten slotte is in Vlaanderen nood aan een beter overkoepelend en ondersteunend **intermediair bestuursniveau**. Deze problematiek moet mee aangepakt worden tijdens de regioscreening.
 - Een aantal van de taken die nu toegewezen worden aan bepaalde (territoriaal gedeconcentreerde) verzelfstandigde Vlaamse entiteiten, moeten kunnen worden overgelaten aan het democratisch verkozen intermediaire niveau zodat ze meer sturende instrumenten in handen heeft. Ook de rol en positie van de gouverneur moet onder de loep worden genomen.
 - Zolang er geen oplossingen komen voor het bestuurskrachtprobleem op lokaal niveau, kan eraan gedacht worden om bepaalde lokale taken, die gemeenten met bestuurskrachtproblemen momenteel moeilijk kunnen opnemen, (tijdelijk) te verschuiven naar de provincies (vooral toepasbaar in landelijke gebieden, minder binnen de stedelijke regio's).

- Indien uit de regioscreening blijkt dat er vanuit de streek een hele grote dynamiek uitgaat en dat daardoor die streek zich de facto aan het manifesteren is als een soort van bijkomende zelfstandige bestuurslaag, dan moet het mogelijk zijn dat het intermediaire bestuursniveau zijn toegewezen taak als bovenlokale taakbehartiger niet opneemt en zich dus terughoudend opstelt naar die streek toe. Dit moet gebeuren in dialoog met alle betrokkenen: de provincies, alle actoren op streekniveau, en de Vlaamse overheid.

3 Aanbevelingen inzake het interbestuurlijke e-government

3.1 Leg de verantwoordelijkheid voor de sturing en de coördinatie van het Vlaamse e-governmentbeleid bij de Minister-president

Om e-government als domeinoverschrijdend thema dichter bij de organisatie te brengen, hoort de verantwoordelijkheid voor het aansturen en coördineren van het Vlaamse e-government bij de Diensten Algemeen Regeringsbeleid van de Minister-president.

E-government is immers eerst en vooral een samenwerkende organisatie, niet alleen interbestuurlijk, maar vooral ook intrabestuurlijk. Intern zijn immers de verschillende domeinen zowel aanbieder van informatie, data en kennis, als afnemer. Normen, standaarden, authenticatie, identificatie, hergebruik van gegevens e.d. worden immers best centraal gecoördineerd. De bevoegdheid en opdracht voor verschillende e-governmentprojecten binnen de domeinen blijven uiteraard onder de bevoegdheid van de domeinministers vallen. De wijze waarop de Vlaamse Minister-president de aansturing en coördinatie vorm kan geven, is te lezen in punten 2 tot en met 6.

3.2 Werk aan versnelde uitvoering van het huidige e-government decreet met de nodige omkadering en middelen

Het decreet betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer, aangenomen op 9 juli 2008 door het Vlaamse Parlement, is een goed raamdecreet, maar dreigt dode letter te blijven zonder de nodige uitvoeringsbesluiten en vervolgende decreten. Bovendien is het nodig hiervoor voldoende personele omkadering te voorzien en middelen vrij te maken.

3.3 Hef het onderscheid tussen backoffice en frontoffice op

Er is nood aan een doorgedreven afstemming en samenwerking tussen backoffice en frontoffice om de borging van de verschillende initiatieven te kunnen realiseren. Duidelijke afspraken en samenwerking over prioriteiten, projecten, eigenaarschap, aanspreekpunten e.d.m. zijn noodzakelijke voorwaarden voor de opname van e-government-initiatieven door gebruikers (burgers, bedrijven, verenigingen, andere overheden).

3.4 Neem een actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten

De strategische studie voor geïntegreerd e-government die de Coördinatiecel voor Vlaamse e-government (CORVE) liet uitvoeren in samenwerking met VVSG, V-ICT-OR, VVP en de Hogeschool Gent resulteerde in een aantal strategische projecten die ook voor de komende legislatuur prioritair blijven

en voorwaarden zijn voor het welslagen van een geïntegreerd e-governmentbeleid. Hiervoor moet de Vlaamse Overheid het initiatief nemen én voorzien in voldoende mensen en middelen zoals aangegeven in de studie. Concreet denken we aan volgende prioriteiten:

Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus

Een gemeenschappelijk beheerde interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus moet de basis vormen voor de diensten die elk bestuur levert aan burgers, bedrijven en organisaties. Door middel van een centraal aangeboden en decentraal beheerde producten- en dienstencatalogus kunnen overheden hun klanten garanderen dat de aangeboden informatie correct en up to date is. De catalogus zelf levert op zijn beurt beleidsinformatie voor een verdere optimalisering van de dienstverlening door een geïntegreerde overheidsaanpak en de bijhorende online e-governmentdiensten.

Normen en standaarden

Een interbestuurlijke infrastructuur voor gegevensuitwisseling kan slechts functioneren als er bindende afspraken zijn over normen en (open) standaarden voor het uitwisselen van data. Binnen de Vlaamse context is de Vlaamse overheid bevoegd om het initiatief te nemen deze normen en standaarden vast te leggen. Dit dient te gebeuren in samenwerking met alle betrokken partijen (andere overheden, leveranciers, federale overheid). Lokale besturen en provincies zijn hiervoor expliciet vragende partij.

Authentieke bronnen

Het decreet op het elektronische bestuurlijk gegevensverkeer zet de Vlaamse administratie aan tot het (her)gebruiken van gegevens uit authentieke gegevensbronnen. De Vlaamse Regering moet deze gegevensbronnen echter nog aanduiden: de aard van de gegevens, de beheerder van de gegevens en het ter beschikking stellen hiervan. Bovendien hebben de meeste authentieke data tevens een geo-component en is nauw overleg en samenwerking met de beheerders van geo-data een dwingende noodzaak.

Identificatie, authenticatie en autorisatie

In het kader van interbestuurlijk elektronisch gegevensverkeer zijn identificatie, authenticatie en autorisatie belangrijke componenten om een veilig e-government te realiseren. Dit is nodig om het vertrouwen van de burger te wekken. Een regelgevend en infrastructureel kader is hiervoor noodzakelijk. Structureel overleg tussen alle betrokken partijen in dit verband is een essentiële voorwaarde.

3.5 Bouw een interactief e-government beleid uit samen met de lokale besturen en de provincies

Realiseer een MAGDA-samenwerkingsverband.

Om tot een goed interbestuurlijk e-governmentbeleid te komen, is een sturend orgaan nodig. De toelichting bij het decreet betreffende het interbestuurlijke elektronische gegevensverkeer kondigt reeds een strategisch overleg- en samenwerkingsverband aan naar het voorbeeld van GIS-Vlaanderen. Voorlopig is dit onder de noemer van het MAGDA-overleg, waarbij MAGDA staat voor Maximale Gegevensdeling tussen Administraties. Het overleg zou bestaan uit vertegenwoordigers van de entiteiten van de Vlaamse administratie en van de lokale besturen en de provincies.

Gebruik de jaarlijkse e-idee ronde om de geformuleerde visie op interbestuurlijk e-government te vertalen in concrete realisaties.

Hiervoor is een voortdurende en substantiële investering nodig. Op die manier wordt een betere en snellere gegevensdoorstroming gerealiseerd. Dit zorgt voor een betere onderbouwing van beleidsbeslissingen en een efficiëntere en effectievere beleidsuitvoering in het belang van de burger en de bedrijven.

Participeer als Vlaamse Overheid in interessante pilootprojecten opgezet door lokale besturen en provincies en bewaak de disseminatie naar andere besturen.

Dit kan gebeuren door een apart budget te voorzien - naast de e-idee oproep - om interessante projecten die vanuit de praktijk groeien te ondersteunen en op langere termijn te consolideren.

3.6 Richt een e-government competentiecentrum op

De ervaringen uit het buitenland leren dat een e-government competentiecentrum met voldoende mensen en middelen de kwaliteit van de e-governmentinitiatieven verhoogt én de verspreiding van goede initiatieven versnelt. De Vlaamse Regering moet daarom het initiatief nemen om een Vlaams e-government competentiecentrum uit te bouwen. De e-capaciteit van vele lokale besturen en provincies om als elektronische front-office te fungeren is immers nog te gering. Dit competentiecentrum heeft als belangrijkste taken:

Onderzoek aanbesteden en evalueren

Alle Europese landen verhogen hun budgetten voor onderzoek naar de verschillende componenten van hun e-governmentbeleid. Dit onderzoek moet naast zuiver technologisch onderzoek (waarvoor bijvoorbeeld in het kader van IBBT, I-Cities reeds middelen voorzien zijn) bijzonder veel aandacht besteden aan de take-up door de betrokken actoren. Deze actoren zijn zowel de burgers, de bedrijven en verenigingen als de verschillende overheden zelf. Een e-governmentbeleid en e-government-toepassingen die niet gedragen worden door de beoogde doelgroepen zijn gedoemd om te mislukken. Onderzoek naar e-usability, e-competentie, e-capaciteit en e-inclusie zijn belangrijke bronnen om een volwaardig e-governmentbeleid te voeren. Bovendien wordt vaak nagelaten het beleid en de realisatie op wetenschappelijk wijze te evalueren.

Onderzoek naar de praktijk vertalen

Onderzoeksresultaten uit binnen- en buitenland blijven dode letter indien er geen middelen zijn om dit onderzoek naar nieuwe praktijken te vertalen. Heel belangrijk is onderzoek naar de take-up van e-governmentinitiatieven door de betrokken doelgroepen bij burgers en bedrijven.

Lokale besturen en provincies begeleiden in e-government realisaties

Het op projectbasis mensen ter beschikking stellen aan lokale besturen en provincies, die bv. in het kader van pilootprojecten bereid zijn zelf in mensen en middelen te investeren, kan het hele proces van uitrol versnellen én kwalitatief verbeteren. Hierdoor maakt het competentiecentrum zich de knowhow eigen en kan de disseminatie van de projecten sneller en efficiënter verlopen.

Samenvatting

Aanbevelingen inzake het openbaar ambt en het Vlaamse bestuurlijke beleid:

- De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken lanceert een oproep voor maatschappelijk debat om de rol van de overheid in de 21ste eeuw te profileren.
- Mobiliteit en diversiteit zijn belangrijke speerpunten van een goed HR-beleid en verdienen meer aandacht.
- Er moet een einde worden gemaakt aan de stuitende verschillen tussen statutaire en contractuele tewerkstelling.
- Er moet werk worden gemaakt van een volwassen model voor sociaal overleg in de overheid.
- Er is nood aan een duidelijke visie omtrent het facilitair beleid.
- De volgende Vlaamse Regering zal dringende, cruciale bijsturing moeten geven aan het implementatietraject van de hervorming van de Vlaamse administratie (BBB).
- De volgende Vlaamse Regering staat voor de belangrijke taak om de betrokkenheid van de strategische adviesraden herin te vullen en hun opdracht ernstig te nemen.

Aanbevelingen inzake de vlaamse binnenlandse bestuurlijke organisatie:

- Er is nood aan een interne staatshervorming op basis van het subsidiariteitsbeginsel.
- Cruciaal zijn voldoende bestuurskrachtige lokale besturen. Doormiddel van een bestuurskrachtmonitor moet de volgende Vlaamse Regering hierop een structurele manier werk van maken.
- Daarbij moet ook de vormgeving van het streek- en intermediaire bestuursniveau herdacht worden. Het meest geschikte instrument daarvoor is een regioscreening.

Aanbevelingen inzake het interbestuurlijk e-government:

- Volgens de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken moet de verantwoordelijkheid voor de sturing en de coördinatie van het Vlaamse e-governmentbeleid bij de Minister-president liggen.
- Er moet werk worden gemaakt van een versnelde uitvoering van het huidige e-government decreet met de nodige omkadering en middelen.
- Het opheffen van het onderscheid tussen backoffice en frontoffice is cruciaal.
- Van de volgende Vlaamse Regering wordt een meer actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten verwacht.
- Samen met de lokale besturen en de provincies moet een interactief e-government beleid uitgebouwd worden.
- Tenslotte vraagt de Raad om dringend werk te maken van een e-government competentiecentrum.

BEVOORRECHTE GETUIGEN OVER DE TOEKOMST VAN DE OVERHEID EN DE INZET VAN HET MENSELIJK KAPITAAL

In opdracht van de werkgroep 'bestuurlijk beleid en openbaar
ambt' binnen de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Catherine Ruys en Sabine Vermeire

WIVO human resources vzw
Koning Leopold III-laan 31
8200 Sint-Andries
catherine.ruys@wivo.be
sabine.vermeire@wivo.be

2

Opzet en Werkwijze

1 De overheid zal zich een nieuw profiel aanmeten	34
1.1 Naar een nieuwe profilering voor de overheid	34
1.2 Wat zijn exclusieve taken voor de overheid?	35
1.3 ICT bevordert de kwaliteit van de kernopdrachten en het ontwikkelen van een vraaggestuurd aanbod	35
1.4 Efficiënter werken blijft een must	36
1.5 Meer centralisatie of meer decentralisatie?	37
1.6 De kwantitatieve afbouw van processen en procedures	38
1.7 De overheid zal meer dan ooit actief zoeken naar samenwerking	38
1.8 Responsabilisering	39
2 Hoe kan het Human Resources beleid op deze ontwikkelingen in de overheid inspelen?	41
2.1 Personeelsformatie	41
2.2 Competentiemanagement en generieke elementen in het competentieprofiel	42
2.3 Diversiteit in personeelsbeleid	44
2.4 Recruitering en selectie	45
2.5 Loopbaan	45
2.6 Evaluatie en prestatieverloning	47
3 Wat zijn randvoorwaarden of kritische succesfactoren voor HR in de overheid?	48
3.1 Eenvoud siert	48
3.2 De kwaliteit van de leidinggevenden	48
3.3 Een moderne rechtspositieregeling, aangepast aan de HR-noden	49
3.4 Responsabilisering in personeelsbeleid	50
3.5 In elk geval: groeien naar een eenheidsstatuut	50
4 Bijlage	51
5 Interessante lectuur	51

Opzet

Deze bijdrage kadert in het werkgebied waarover de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken bevoegd is. De opdracht tot deze bijdrage gaat meer in het bijzonder uit van de binnen deze Raad opgerichte werkgroep 'Bestuurlijk beleid en openbaar ambt'.

De doelstelling van de opdracht bestond erin een oplisting te maken van

- de visie van enkele belangrijke stakeholders over de toekomst van de Vlaamse, regionale en lokale overheid als werkgever
- de specifieke uitdagingen en aandachtspunten voor het Human Resources beleid in deze overheden.

Werkwijze

Bij de samenstelling van de groep ‘bevoorrechte getuigen’ hielden we rekening met de ervaring en de brede kijk die we konden verwachten van de deelnemers en met de vertegenwoordiging van de drie bestuurslagen (Vlaams, regionaal en lokaal). Er zijn bovendien zowel ambtenaren van binnen als bevoorrechte getuigen van buiten de overheid in de groep opgenomen. George Burns stelde ooit dat het ‘toch wel jammer is dat al degenen die weten hoe ze het land moeten besturen vastzitten in een taxibedrijf of bezig zijn met iemands haar te knippen’. Welnu wij hadden meer geluk. Al onze bevoorrechte getuigen waren meteen bereid om mee te werken.

Volgende personen werden, ten persoonlijke titel, gedurende gemiddeld één uur geïnterviewd:

- Hilaire Berckmans, algemeen secretaris ACOD-overheidsdiensten (*)
- Guido Decoster, administrateur-generaal Agentschap voor Binnenlands Bestuur
- Jef Gabriels, burgemeester stad Genk en tevens voorzitter VVSG
- Luc Hamelinck, voorzitter ACV-Openbare Diensten (*)
- Annie Hondeghem, Hoogleraar aan de Faculteit Sociale Wetenschappen K.U.Leuven
- Luc Lathouwers, secretaris-generaal departement Bestuurszaken
- Jos Mermans, algemeen secretaris VSOA (*)
- Georges Monard, ere-secretaris-generaal Ministerie van Onderwijs en gewezen voorzitter FOD P&O
- Koen Raes, Hoogleraar in de rechtsfilosofie en de toegepaste ethiek Universiteit Gent
- Martin Ruebens, adjunct-kabinetschef minister-president Peeters
- Geert Sintobin, secretaris OCMW Roeselare
- Guy Tegenbos, journalist De Standaard
- Ingrid Van Laer, organisatie-adviseur stad Mechelen
- Hilde Vandromme, directeur Personeel Provincie West-Vlaanderen

De vragen die we aan hen voorlegden werden afgestemd met de opdrachtgever en vindt u in de bijlage. Het artikel heeft de betrachting een zo objectief mogelijke en gebalde weergave te brengen van de bijzonder interessante gesprekken die we in het kader van deze opdracht voerden. Gelukkig maar dat denkende geesten zich moeilijk laten leiden... onze keuze uit een keur van sterke ideeën doet hoedanook wat onrecht aan de architectuur en de dynamiek van elk gesprek. Om de objectiviteit te verhogen kozen we ervoor maximaal gebruik te maken van quotes van de geïnterviewden.

We hopen dat dit artikel een bijdrage kan zijn op alle plekken waar nagedacht wordt over de toekomst en de rol van de overheid en over de uitdagingen van het Human resources beleid in de overheid.

(*) dit betrof een groepsinterview

1 De overheid zal zich een nieuw profiel aanmeten

Vrijwel alle geïnterviewden ervaren het als een grote noodzaak om als overheid een fundamentele oefening te maken waarbij gezocht wordt naar die domeinen waar de overheid een unieke, toegevoegde waarde kan –en dient- te leveren. Aansluitend aan deze denkoefening behandelen we vervolgens enkele bestuurlijke instrumenten die de overheid bij het vervullen van deze nieuwe rol als hefboomen kan inzetten.

1.1 Naar een nieuwe profilering voor de overheid

Een rode draad doorheen de interviews is de noodzaak om op een grondige manier de overheid te herdenken, een nieuw profiel aan te meten. Dit nieuwe profiel zal vorm krijgen door op zoek te gaan naar de manier waarop de overheid haar kerntaken kan vervullen én tegelijk een uniek toegevoegde waarde biedt aan de samenleving. Naar de burger toe ziet men heil in een afbouw van de traditionele rol als regelgever en een evolutie naar een overheid die vooral voorwaarden scheppende interventies pleegt. Minder regels maken voor de burger, en meer uitdaging bieden!

Ingrid Van Laer vertaalt deze gedachte naar het lokale niveau. De lokale besturen nemen steeds meer een regierol op. De overheid doet niet meer alles zelf, maar treedt sturend op waarbij ze maatschappelijke waarden bewaakt. Het onderwijsbeleid is een mooi voorbeeld van deze regierol in het lokale bestuur. De stad Mechelen heeft overlegstructuren opgebouwd met de verschillende onderwijsnetten. Het doel hiervan was om een gelijkaardige invulling van buitenschoolse activiteiten over de onderwijsinstellingen heen te vinden. De stad neemt ook een regierol op in het spreiden van allochtonen over de scholen.

Georges Monard vindt het idee van partnerschap heel essentieel. Eerder dan van de burger een uitvoerder te maken, zal de overheid op zoek gaan naar manieren om van de burger een bondgenoot te maken. De overheid moet als een soort zuurdesem zijn; anderen motiveren en stimuleren. Daarom moeten we als overheid ook durven afstoten, de overheid dient geen zaken te doen die door anderen ook gedaan kunnen worden. Over het algemeen is de overheid toch op bepaalde aspecten buiten de oevers getreden. Ze zal taken moeten durven afstoten; niet meer doen of niet meer zelf doen. De vakorganisaties daarentegen menen dat de overheid best oppast met het outsourcen van haar taken en stelt dat er vandaag al te gemakkelijk wordt uitbesteed. De overheid dient haar kerntaken zelf uit te voeren. Een van de argumenten hiervoor bestaat erin dat dergelijke beslissingen moeilijk teruggeschroefd kunnen worden: eenmaal de beslissing genomen is om uit te besteden, is het moeilijk om die taken terug binnen de overheid te brengen.

Luc Lathouwers wijst erop dat uitbesteding zeker zijn prijs heeft. Het is een kunst om de middenweg te vinden tussen de taken die de overheid zal outsourcen en de taken die ze zelf zal doen. Een element waarmee rekening dient gehouden te worden is dat in de overheid politieke motieven vaak de bovenhand halen van de economische. Het is dus belangrijk om ook op deze discussie een maatschappelijke visie te ontwikkelen.

1.2 Wat zijn exclusieve taken voor de overheid?

Veiligheid, sociale zekerheid, justitie en gezondheidszorg behoren tot het traditionele takenpakket van de overheid en dat zal in de toekomst zo blijven. Dit zijn gebieden waar immers een fundamentele taak ligt voor de overheid. Gezondheidszorg bijvoorbeeld is een sector die de overheid niet zomaar aan de markt kan overlaten. Het vraagt voortdurend om interventies van de overheid, niet alleen ingevolge wetgeving maar ook op vlak van infrastructuur. Ook milieu en mobiliteit worden gezien als fundamentele overheidstaken.

Concrete domeinen waarop de overheid zich meer zal moeten profileren zijn onder andere kinderopvang, welzijnswerk en bejaardenzorg. Maar ook haar rol in de sociale tewerkstelling wordt door zowel Annie Hondeghem als Koen Raes extra in de verf gezet. Tewerkstelling is immers het ideale middel om mensen te integreren in de maatschappij. De meeste geïnterviewden benadrukken trouwens sterk dat het opkomen voor en beschermen van de sociaal zwakkeren een essentiële opdracht voor de overheid is.

Een specifieke vraag die vaak naar voor komt is hoe om te gaan met de huidige veelheid aan taken die de overheid op zich neemt. Deze vraag kan beantwoord worden door te kijken naar enerzijds de taken zelf die de overheid opneemt, en anderzijds naar het niveau waarop men de uitvoering plaatst. Op het vlak van wat de overheid doet, ervaart Georges Monard dat de opdrachten die erbij zijn gekomen niet altijd met voldoende kritische zin zijn benaderd. De overheid moet durven afstand te nemen. Ook Hilde Vandromme stelt zich de vraag of een bestuur zonnig moet ingaan op elke opportuniteit die zich aandient. Dit in tegenstelling tot Luc Haemelinck, die het niet eens is met de beperkende invulling van de rol van de overheid. Hij stelt dat de rol van de overheid niet mag teruggedrongen worden tot bijvoorbeeld de regelgevende taak en dat de overheid ook als operator haar opdracht voldoende moet opnemen.

Een opmerking die door velen wordt gedeeld is dat de overheid te weinig kijkt naar wie inhoudelijk het best waarvoor geschikt is. Het kerntakendebat is in het verleden gevoerd door de verschillende bestuursniveaus en resulteerde in een eindrapport dat dode letter is gebleven. Denken in termen van homogene bevoegdheidspakketten is door het Belgisch systeem van de verschillende bestuursniveaus moeilijk haalbaar. Daarenboven zijn de bevoegdheidspakketten vaak het resultaat van politieke onderhandeling. Het is moeilijk om iets waarvoor hard onderhandeld is, achteraf weer af te staan of weer in vraag te stellen.

Toch moeten we een strategische oefening durven aangaan en de vraag stellen waarvoor de overheid echt onmisbaar is. Waarvoor is de overheid echt nuttig? Wat is haar kern? Voor welke essentie moet de overheid zorgen? De voortdurende opdracht van elke overheid bestaat erin te zoeken naar precies die unieke toegevoegde waarde, en daar vervolgens voluit voor te gaan.

1.3 ICT bevordert de kwaliteit van de kernopdrachten en het ontwikkelen van een vraaggestuurd aanbod

De ICT-ontwikkelingen hebben een grote weerslag op de werking van de overheid en bevorderen een efficiënte werking. Daarover zijn de meesten het eens. Volgens Luc Lathouwers stimuleren die ICT-ontwikkelingen vooral de vraaggerichte dienstverlening. Burgers communiceren via het internet met dé overheid. Het doet er voor hen ook niet toe wie deze overheid is. De interactie

met de burger wordt ook steeds intensiever. Technologie en kennismanagement bieden de mogelijkheid om een geïndividualiseerd menu op te maken. De overheid pusht steeds meer en wacht hoe langer hoe minder op een initiatief of vraag van de burger. De dienstverlening versnelt. Ingrid Van Laer bevestigt dat de besturen er inderdaad meer rekening mee moeten houden dat we naar een internetgeneratie gaan. Toch blijven de fysieke loketten nodig voor de doelgroep die geen gebruik kan of wil maken van ICT. We zullen evolueren naar een dienstverlening op verschillende sporen.

Ook de vakorganisaties beklemtonen de impact van ICT-ontwikkelingen op de interne organisatie van de overheid. Op vlak van documentenbeheer en – opvolging, gegevensverwerking en – analyse kunnen grotere efficiëntiewinsten geboekt worden. De tijd die hierdoor vrijkomt, moet de overheid besteden aan haar dienstverlenende taken.

Over het algemeen vinden de geïnterviewden dat de overheid steeds meer investeert in de kwaliteit van de dagdagelijkse dienstverlening aan burgers. De ‘drang’ om de dienstverlening kwaliteitsvoller te maken vloeit voort uit het feit dat de burger steeds mondiger wordt en meer maatwerk verwacht. De evolutie naar een meer klantgerichte dienstverlening is duidelijk. Heel wat overheden zijn hier intensief mee bezig. Op dit vlak noteerden we een aantal bijzondere invalshoeken.

Ingrid van Laer stelt dat het denken en handelen vanuit het perspectief van de burger een moeilijke oefening blijft. De participatietrend is een evolutie waar een lokaal bestuur zeker rekening mee dient te houden. Ze waarschuwt er wel voor om niet in dezelfde bureaucratie, weliswaar omgetoverd in een modern kleedje, te vervallen bij burgerparticipatie. Bewonersvergaderingen kunnen een te strakke reglementering krijgen. De procedures kunnen ervoor zorgen dat het instrument zijn doel van communicatie voorbijschiet.

De trend dat de burger de overheid als een consument bejegt is niet zonder gevaar, stelt Koen Raes. De consumerende burger heeft vaak zeer weinig interesse voor het algemeen belang en denkt vaak alleen maar aan het eigen belang. Voor een overheidsdienst is het belangrijk om mensen hierop te wijzen. Het is belangrijk om niet altijd op de wensen van de burger in te gaan, want hij of zij heeft niet altijd gelijk.

De Genkse burgemeester Jef Gabriëls vindt dat de klantgerichtheid niet op zichzelf kan staan; het vergt ook responsabilisering van de burger. De burger wordt iemand die in de samenleving zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. Guy Tegenbos wijst erop dat het subsidiebeleid van de Vlaamse Overheid altijd haaks staat op het creëren van een vraaggerichte dienstverlening: gemeenten lanceren nu vaak projecten, gewoonweg omdat ze er subsidies voor krijgen en niet zozeer omdat de bevolking er nood aan heeft.

1.4 Efficiënter werken blijft een must

New Public Management heeft sinds de jaren '80 ook in onze Vlaamse en lokale besturen intrede gedaan. Een rode draad in het verhaal van de efficiënte overheid is de steeds maar toenemende druk. De overheid wil met minder middelen werken, maar hetzelfde (of meer) bereiken. De publieke opinie wil een overheid die zich verantwoordt voor de inzet van de middelen en voor de output. De druk om efficiënt te presteren neemt dus toe. Deze tendens naar

het optimaliseren van de efficiëntie zien we ook in de private sector. In dit licht merkt Geert Sintobin op dat de private en de openbare sector steeds meer naar elkaar toe groeien. Voor de OCMW's zal deze trend in de toekomst ongetwijfeld nog versterken. De output en werking van beide sectoren worden dan ook op vlak van gezondheidszorg voortdurend vergeleken, bvb. aan de hand van kostprijsvergelijkingen, benchmarking,... Maar die vergelijking gaat niet steeds op; wat de werking betreft zijn er momenteel vooral verschillen op het vlak van regelgeving. Zo is de openbare sector bijvoorbeeld gebonden aan de wet op de overheidsopdrachten en aan de motiveringsplicht wat uiteindelijk arbeidsintensieve procedures zijn. Ook de vergelijking van personeelskosten loopt dikwijls mank. Zo heeft de overheid bij langdurige ziekte van statutaire personeelsleden een dubbele kost: titularis en vervanger. De private sector kent dit niet waardoor het een stuk appels met peren vergelijken is. Hilde Vandromme wijst in dit verband op de verschillen inzake bijvoorbeeld educatief verlof, waar de besturen niet altijd dezelfde middelen krijgen als de private sector.

1.5 Meer centralisatie of meer decentralisatie?

Welke zaken organiseer je op het centrale niveau, welke zaken organiseer je op het lokale niveau? Deze vraag is het onderwerp van een voortdurend spanningveld tussen centraliseren en decentraliseren. Het kerntakendebat vormde hier een rustpunt maar is zeker geen eindpunt. Zo zal het lokale niveau bij uitstek instaan voor meer specifieke dienstverleningen en diensten met een sterk uitvoerend en publieksgericht karakter. Ze staan namelijk dicht bij de burger en zijn het best geplaatst om op de lokale noden te kunnen inspelen.

Guy Tegenbos vindt dat er best meer macht, meer verantwoordelijkheden, meer bevoegdheden en meer budgetten naar de lokale besturen mogen gaan. Op Vlaams niveau impliceert dit logischerwijze een omgekeerde beweging: een bevoegdheidsvermindering. De Vlaamse overheidsdiensten zullen zich dan veeleer bezighouden met de meta-aspecten van het beleid eerder dan de concrete uitvoering. De Vlaamse overheid stippelt dus de grote lijnen uit. Op het vlak van ruimtelijke ordening is deze trend goed merkbaar. Volgens Guy Tegenbos zal deze tendens zich doortrekken naar andere beleidsdomeinen.

Op lange termijn ziet Luc Lathouwers een andere evolutie. De taken en bevoegdheden van de overheid zullen opnieuw gecentraliseerd worden. De nieuwe ICT-ontwikkelingen stimuleren deze tendens. Burgers communiceren via het internet met dé overheid. Wie die overheid precies is, doet er voor de burger immers niet toe. Centralisatie laat toe om synergieën te creëren tussen de verschillende bestuursniveaus. In elk geval evolueren we naar een grotere integratie tussen de verschillende overheidsniveaus. Op vlak van bestuurszaken zijn beheersvormen, aanpak en opvolging zeer gelijkaardig. Ook op lokaal niveau zullen de samenwerkingsverbanden toenemen. Gemeenten evolueren van 'uitvoerder' naar 'partner' in de bovenlokale samenwerking.

Luc Lathouwers merkt ook op dat een kleine afstand tussen de burger en de overheid ervoor zorgt dat er meer rekening wordt gehouden met het persoonlijke karakter van de dienstverlening, terwijl een grotere afstand met de burger het voordeel heeft dat het algemeen nut als referentiekader wordt genomen.

1.6 De kwantitatieve afbouw van processen en procedures

Een effectieve en efficiënte overheid: dit wordt de grote uitdaging voor de toekomst. Om dit te bereiken is een grondige reflectie nodig van de backoffice taken en de ondersteunende processen (ICT, communicatie,...). Er bestaat een ruime consensus over het feit dat er kan gerationaliseerd worden, de vraag is nu hoe dit te realiseren.

Guido Decoster vindt dat kennismanagement hierin een zeer belangrijke rol speelt. Veel kennis wordt op verschillende manieren en op verschillende plaatsen opgeslaan, bijgehouden en geactualiseerd. Voor dit proces alleen al zijn er heel wat procedures en zetten we heel wat overbodige mankracht in.

In de frontoffice kunnen we heel wat voordeel halen uit de interacties met de burger, aldus Martin Ruebens. Overheidsambtenaren moeten in dialoog treden met het maatschappelijk middenveld als vertegenwoordigers van de gebruikers of van de burgers. Zo komt er input voor het optimaliseren van processen die verschillende openbare entiteiten overschrijden. Landbouwers moeten bijvoorbeeld talrijke formaliteiten vervullen om subsidies van verschillende overheidsdiensten te verkrijgen. Een tijdje geleden hebben de betrokken instanties samen hun processen in kaart gebracht en bijeengevoegd. Op termijn boeken deze oefeningen grote winsten, zowel op het vlak van efficiëntie als naar de dienstverlening toe. De burger wordt hier beter van.

Jef Gabriëls beaamt dit werkpunt: Vlaanderen moet voorzien in veel meer dwarsverbindingen tussen de beleidsdomeinen. Het afstappen van de verkokering in de administratie wordt voor de overheid dé grote uitdaging.

1.7 De overheid zal meer dan ooit actief zoeken naar samenwerking

Externe samenwerkingsverbanden

Volgens Guido Decoster kan efficiëntiewinst geboekt worden door meer samenwerking tussen verschillende overheden. Zo worden bijvoorbeeld bouwpremies toegekend door verschillende bestuursniveaus, elk met hun eigen administratie. De burger heeft bovendien vaak geen weet van de verschillende mogelijkheden. Door de taken te clusteren kan dit probleem worden opgelost. De clustering van de taken is dan ook een uitdaging die overheden moeten aangrijpen. Maar dit is geen eenvoudig proces. We raken aan de autonomie van de overheden met moeizame discussies als gevolg. In dit opzicht is de inning van de personenbelasting die centraal gebeurt, een goed voorbeeld: de gemeente beslist over het tarief en het verschuldigd bedrag wordt centraal meegeëind. Daarnaast kan er op veel domeinen aanzienlijk gesnoeid worden in het aantal controle- en opvolgingsinstanties.

Geert Sintobin benadrukt de noodzaak van intergemeentelijke samenwerking. Rekening houdend met de steeds toeneemende complexiteit van wetgeving en taken wordt dit een must voor de meer gespecialiseerde taken van OCMW's, zoals bijvoorbeeld schuldbemiddeling. Intergemeentelijk liggen er op het vlak van samenwerking nog heel wat mogelijkheden om via een schaalvergroting de efficiëntie te verhogen. ocmw's en gemeentebesturen kunnen perfect hun ondersteunende taken (ICT, communicatie, personeelszaken,...) bundelen en werkmiddelen (software, wagenpark,...) delen. Dit gebeurt in de praktijk nog veel te weinig, op het veld merken de geïnterviewden heel wat weerstand. Nochtans

hoeft de oefening om ondersteunende processen van beleid te onderscheiden op zich niet moeilijk of gevoelig te zijn, meent Guido Decoster. Ook de vakorganisaties zien schaalvergroting als een belangrijke topic en verwijzen in dit opzicht naar de fusies van gemeenten, hetgeen vooral politiek aangestuurd werd. Zij geven aan dat het streven naar een efficiënte werking ook los kan gezien worden van politieke belangen.

Interne samenwerkingsverbanden

Guido Decoster vestigt de aandacht op de verhouding tussen kabinetten en administratie bij de centrumsteden en de Vlaamse overheid. Beiden zetten vaak parallele administraties op waardoor er niet alleen overlapping in bevoegdheden ontstaat maar ook heel wat onduidelijkheden. Taken en rollen moeten veel duidelijker afgebakend worden. In het oorspronkelijk concept binnen de Vlaamse administratie was die duidelijkheid er: er werd nauwelijks voorzien in kabinetten. In realiteit is het anders georganiseerd, wat voor veel wrijvingen zorgt.

Guy Tegenbos vindt de evolutie naar schepenkabinetten op het gemeentelijk niveau verontrustend. Hij ziet hierin de wens van politici om zich te omringen met een hofhouding van evenwaardige tegenspelers voor de deskundige beleidsmensen uit de administratie. Hij pleit voor het afschaffen van de kabinetten. Het instandhouden van kabinetten ontmantelt elk verantwoordelijkheidsprincipe van de topambtenaren. In Genk, waar geen beleidskabinetten zijn, is Jef Gabriels als Burgemeester steeds aanwezig bij het managementteam, net zoals de secretaris aanwezig is bij het college en daar de politieke gevoeligheden verneemt en meeneemt naar het personeel. Dit samenwerkingsmodel tussen college en managementteam voorziet aldus in een dubbele linking pin tussen politiek en ambtenaren. Belangrijk is dat iedereen hierin zijn plaats kent. In het managementteam is de burgemeester niet dominant aanwezig. Hij is er wel om -waar nodig- toelichting te geven en om de insteek en bezorgdheden van de ambtenaren mee te nemen naar het college.

1.8 Responsabilisering

Responsabilisering is een positieve trend en ondersteunt de verdere professionalisering van de openbare besturen. Door meer verantwoordelijkheid te geven aan de besturen zal het beleid verbeteren en de productiviteit van de diensten verhogen.

Responsabilisering kent verschillende vormen

Er zijn veel mogelijke gradaties in responsabilisering: delegatie, waarvan het voorbeeld budgethouderschap is, interne en externe verzelfstandiging en publiek-private samenwerking. Luc Lathouwers meent dat in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid de responsabilisering nog niet voldoende geëvolueerd is. Beter organiseren betekent voor hem ook responsabiliseren. De huidige politisering van het openbaar ambt bij de Vlaamse overheid staat daar haaks op. Op lokaal niveau zijn er tendenzen om responsabilisering via budgethouderschap door te voeren. Hij wil waarschuwen voor het feit dat budgethouderschap zich momenteel vooral op het niveau van de sub-entiteit richt. Als men een entiteit of een gemeente wil laten functioneren als een autonome entiteit, dan is het belangrijk om één eindverantwoordelijke aan te duiden. De ambtelijke eindverantwoordelijkheid van een gemeente ligt bij de secretaris. De overheid moet de gemeentesecretaris responsabiliseren en hem of haar voldoende ruimte geven

om de organisatie te managen. De secretaris beslist zelf welke instrumenten hij hiervoor inzet. De overheid wil nu nog te veel regelen. Annie Hondeghem vraagt zich af of de meest eenvoudige vorm van responsabilisering, namelijk de mogelijkheid tot interne delegatie, wel voldoende benut is. Zij ziet in de gemeentelijke praktijk nog tal van beslissingen die door een Schepencollege genomen worden terwijl die net zo goed en zelfs beter door het diensthoofd zouden kunnen genomen worden. Per specifieke taak moeten we zoeken naar de gepaste vorm van delegatie.

Burgemeester Jef Gabriels kiest er voorlopig voor om niet met budgethouderschap te werken. De leden van het Genkse managementteam staan niet te springen om er nu reeds mee te werken omwille van de loodzware verantwoordelijkheden die het budgethouderschap met zich meebrengt. Genk start vanaf 2009 wel met het enveloppesysteem. Dit houdt concreet in dat de afdelingsverantwoordelijken een werkingsenveloppe krijgen om de doelstellingen te realiseren waarvoor ze via de gemeenteraad of het college toestemming gekregen hebben. Binnen deze krijtlijnen hebben zij budgettaire ruimte. De eindverantwoordelijkheid blijft, in tegenstelling tot het budgethouderschap, wel bij de politieke organen.

Verantwoording en vertrouwen

Martin Ruebens en Georges Monard zien het afleggen van verantwoording als een essentieel element in het verhaal van responsabilisering. Verantwoordelijkheid nemen en zich verantwoorden hangen onlosmakelijk samen. Vanuit het politieke niveau heerst er wantrouwen waardoor politici zelfs eerder geneigd zijn om verantwoordelijkheden terug te schroeven. Dit wantrouwen zal pas afnemen op het ogenblik dat topambtenaren duidelijk communiceren over hoe zij met de middelen omgaan. Daarvoor heeft men tools nodig. De Vlaamse overheid heeft reeds de oefening gemaakt om de strategische doelstellingen te koppelen aan de begrotingscijfers. Verdere structuren moeten binnen het boekhoudingssysteem uitgetekend worden om te evolueren naar een procesgerichte of prestatiegerichte begroting die een duidelijk beeld geeft van de inzet en de effecten of output van de financiële middelen. De responsabilisering zal pas verruimen als er een goede verantwoording vanuit de administratie komt. Transparantie geeft vertrouwen naar de politiek toe: zij moeten ten allen tijde weten of de diensten de middelen van de burger goed besteden.

Naast het opbouwen van verantwoordingsmechanismen vindt Georges Monard het opbouwen van een vertrouwensrelatie in het samenspel tussen ambtenaren en politici heel belangrijk. Ambtenaren kunnen hieraan werken door bij de beleidsvoorbereiding alle mogelijke opties weer te geven en niet enkel de eigen persoonlijke voorkeur.

Versnippering en geldingsdrang als bijzondere aandachtspunten

De meeste geïnterviewden waarschuwen tegelijkertijd voor de versnippering en geldingsdrang die door verzelfstandiging in de hand wordt gewerkt. Verzelfstandigde eenheden streven namelijk hun eigen doelen na, groeien steeds meer uit elkaar en leiden uiteindelijk een eigen leven. Hoe groter de responsabilisering, hoe complexer de sturing wordt. Het grote gevaar is dat de politieke overheid als democratisch orgaan haar greep zou verliezen. Vandaar de noodzaak om niet alleen te voorzien in voldoende controle en transparantie, maar ook voortdurend te bewaken dat het democratisch verkozen beleidsorgaan het hoogste beslissingsorgaan blijft.

2 Hoe kan het Human Resources beleid op deze ontwikkelingen in de overheid inspelen?

In dit hoofdstuk behandelen we de volgende instrumenten van personeelsbeleid: de personeelsformatie, competentie-management diversiteit, recrutering en selectie, de loopbaan, evaluatie en prestatieverloning.

2.1 Personeelsformatie

Een 'slankere' overheid, minder ambtenaren?

De ongunstige leeftijds piramide, de OESO-rapporten, de actuele discussies in verband met de afbouw van het ambtenarenapparaat, het VOKA-rapport, ... steeds meer stemmen laten horen dat de overheid het in de toekomst met minder mensen moet doen.

De vakorganisaties gaan niet akkoord met deze stelling. De leeftijds piramide van het ambtenarenkorps en het aantal ambtenaren zijn twee zaken die volgens hen niets met mekaar te maken hebben. Zij stellen dat de discussie rond minder ambtenaren en de ongunstige leeftijds piramide vertrekt vanuit een macro-economische benadering, die ingegeven is vanuit het bedrijfsleven. Volgens de vakorganisaties hebben werkgeversorganisaties zoals VOKA en VBO enkel één doel voor ogen: 'Hoe kunnen we ervoor zorgen dat we zelf taken van de overheid kunnen overnemen?' Dit is een zeer bedrijfsgerichte benadering, maar dit kan volgens hen niet het uitgangspunt zijn voor de openbare sector.

Veel geïnterviewden benadrukken trouwens dat het aantal ambtenaren in functie staat van de opdrachten van de overheid, en niet omgekeerd

Annie Hondeghem erkent het feit dat de overheid het in de toekomst met minder mensen en minder middelen zal moeten doen. Wanneer we de denkoefening maken over de 'efficiënte overheid' moeten we een ommekeer in het denken maken. Zij pleit ervoor om inzake de personeelsformaties veeleer kwalitatieve en inhoudelijke vragen te stellen: 'Wat zijn de kerntaken van de overheid?', 'Waar is de overheid goed in, waar is de overheid minder goed in?', 'Waarop moet de overheid zich concentreren?', 'Waarvoor is de overheid gemaakt en kan niemand anders dit in onze plaats doen?',... Er moet gezocht worden naar die manier waarop de overheid de kerntaken kan vervullen en tegelijk een unieke toegevoegde waarde kan bieden aan de samenleving. De schaarste aan personeelsmiddelen zal dit fundamentele denken zeker stimuleren.

Een 'slankere' overheid, andere ambtenaren?

Denkoefeningen rond personeelsplanning hebben anderzijds tot nu toe vrij voorspelbare resultaten opgeleverd: er moest steeds meer personeel komen dat bovendien hoger gekwalificeerd is. Dit mechanisme zien we zowel op Vlaams als lokaal niveau, aldus Annie Hondeghem. Toenemende evoluties en taken op vlak van ICT en de complexiteit in wetgeving vereisen inderdaad steeds meer gekwalificeerd personeel. Het is een tendens om mensen die met pensioen gaan

te vervangen door minder mensen die dan wel hoger gekwalificeerd zijn. Het aantrekken van steeds meer hoger gekwalificeerd personeel is echter ook niet onbeperkt... Ook Koen Raes onderstreept de enorme academisering van de overheid: er zijn steeds meer ambtenaren met hogere diploma's, de overheid beschikt vandaag over goed gekwalificeerd personeel. Koen Raes wijt dit gegeven ondermeer aan het feit dat het overheidsbeslag vrij ingewikkeld is.

Luc Lathouwers gelooft dat de overheid, theoretisch gezien, hetzelfde kan doen met minder mensen. Toch is hij niet overtuigd van de evolutie naar minder ambtenaren. Luc Lathouwers geeft aan dat de problematiek van het aantal ambtenaren zelfregulerend is. Het probleem qua leeftijdsopbouw lost zich op door de instroom van jonge mensen én door organisatorische veranderingen. Hij denkt niet dat de overheid het met minder medewerkers zal moeten doen, zelfs integendeel. De vraag is of de overheid bereid is om middelen vrij te maken zodat zij kan realiseren wat aan de burger beloofd werd.

Globaal gezien schat Georges Monard wel in dat er momenteel te veel ambtenaren zijn. De afgelopen jaren heeft de overheid al te gemakkelijk en niet oordeelkundig genoeg uitgebreid. Vele maatregelen waren finaal bedoeld als tewerkstellingsmaatregelen (vb. vergoedingen bij de loopbaanonderbreking) maar zijn in de huidige arbeidsmarkt niet meer relevant. Ondertussen worden ze wel beschouwd als verworven rechten met de bijhorende moeilijkheden om ze terug te schroeven.

Het werken met minder ambtenaren wordt gefaciliteerd door de uitstap van de babyboomers, maar het aantal ambtenaren moet vooral ingegeven worden door de doelen die de overheid zich stelt. Geen blinde maatregelen dus zoals een wervingsstop of overal een bepaald procent minder ambtenaren, dit zijn on-intelligente oplossingen.

2.2 Competentiemanagement en generieke elementen in het competentieprofiel

Competentiemanagement

Op gebied van competentie-management is er nog een lange weg af te leggen. Heel wat capaciteiten in de overheid worden onderbenut of gewoonweg niet benut. Het is belangrijk om de juiste competenties te definiëren, om de juiste medewerker de juiste taken te bezorgen en om inspanningen leveren om mensen te houden.

Vaak focust men zich nog teveel op het opleidingsniveau van sollicitanten. Dat soort denken is nog sterk aanwezig bij overheidsorganisaties, hoewel diploma's minder belangrijk worden. De interessesfeer en competenties zouden bij de aanvang van de tewerkstelling zwaarder moeten doorwegen dan de kennis van het vakgebied. Het is belangrijk om de toegang tot de selectie zo breed mogelijk te houden en diplomavooraarden in mindere mate te specificeren. Zo kunnen ook mensen met ervaring worden aangetrokken. 'Maak de toegang breed en laat de selectiejury haar werk doen'.

Cruciaal in dit geheel zijn volgens Martin Ruebens de functieclassificatie en de functieweging. Momenteel loopt er een project bij de Vlaamse overheid waarbij alle functies systematisch gewogen worden. Resultaat is een matrix die vervolgens de basis vormt voor verloning. Verloning dient in de toekomst te gebeuren op basis van het gewicht van de functie en niet meer op basis van de graad of

het niveau. Via het instrument van functieweging kan de mate van competentieontwikkeling van een personeelslid worden geobjectiveerd. Momenteel komt evaluatie neer op een loutere beschrijving van de beeldvorming van het functioneren van de medewerker en houdt het niet zozeer een beoordeling van het werkgedrag in. Men geeft nog onvoldoende aan welk gedrag belangrijk is in de functie. De Vlaamse overheid heeft wel een competentiewoordenboek dat voor iedereen beschikbaar is maar het gebruik werd nog niet opgelegd. Eens de functieclassificatie er is, kan er verder werk worden gemaakt van het implementeren van de reeds ontwikkelde HR-instrumenten.

Andere competenties voor de toekomstige ambtenaren?

Over het generieke competentieprofiel onthouden we 2 accenten bij de geïnterviewden. Enerzijds is het competentieprofiel van de ambtenaar niet per definitie aan een grondige vernieuwing toe.

De vernieuwing van competenties gebeurt overigens automatisch naarmate nieuwe mensen aangeworven worden. Personeelsstops zijn nefast voor organisaties; en regelmatige instroom van medewerkers is belangrijk. Nieuwe mensen brengen dynamiek. Om dit te bewerkstelligen is het belangrijk te bewaken dat de cultuur van de organisatie mee evolueert, zo niet confirmeren nieuwe mensen zich binnen de kortste keren aan de bestaande normen en gewoontes. Daarom moeten nieuwe krachten ook op het beleidsniveau ingeschakeld worden. Men moet hen laten meedenken en ruimte tot vernieuwing en verbetering geven.

Anderzijds zullen volgende competenties in de toekomst aan belang winnen: pro-actief meedenken, betrokkenheid op de organisatie, klantgerichtheid en vooral ook flexibiliteit en ondernemerschap.

De lokale ambtenaar zal meer moeten nadenken, aldus Guy Tegenbos. De traditionele ambtenaar werd gezien als een uitvoerende kracht. Als je hem nu aanspreekt over zijn verantwoordelijkheid dan wordt hij een actief denkende medewerker. Er is meer zelfbewustzijn en een actievere interpretatie van de job. Volgens Ingrid Van Laer is de 'klassieke' ambtenaar niet altijd opgewassen tegen de mondigheid van de burger. Het proactief denken is een belangrijke competentie. Ambtenaren zitten nog te veel in een reactief patroon; reageren pas als er zich iets voordoet. Vooruit denken zorgt ervoor dat de overheid kan anticiperen. Deze competentie hangt nauw samen met klantgerichtheid.

De 'klassieke' ambtenaar staat overigens niet altijd te springen om een regierol op te nemen. Dat blijkt een moeilijke rol te zijn. Waar ligt de grens? Waar kun je sturen en waar kun je niet sturen? Investeren in opleidingen hieromtrent zijn nodig om de mensen op het juiste spoor te krijgen, en voor sommigen zal de ommezwaai te groot blijken. Zelfs voor sommige mensen op A-niveau is dit het geval. Kortom: er is nog veel werk aan de winkel.

Jef Gabriels voegt organisatiebetrokkenheid toe als een belangrijke competentie. Als burgemeester geeft hij bij het onthaal van nieuwe medewerkers steeds de boodschap mee dat het niet de burgemeester of de chef maar wel de Genkse samenleving is die hun werkgever is.

Hilde Vandromme stelt de competentie van het ondernemerschap voorop. In het provinciebestuur werken heel wat experts, die zich niet alleen theoretisch moeten verdiepen maar die ook voldoende voeling moeten houden met wat er in het netwerk gebeurt. Ondernemerschap houdt in dat er binnen die netwerken soms risico's moeten genomen worden. Zij ziet het betreden van die risicogebieden als een als een vrij nieuw maar cruciaal punt van succes voor de ambtenaar en de overheid van de toekomst.

Integriteit als kerncompetentie bij uitstek voor alle ambtenaren

Integriteit is cruciaal voor ambtenaren. De ambtenaar is niet enkel een private persoon, hij staat voor de overheid, hij heeft een voorbeeldfunctie. Daarover zijn de geïnterviewden het eens.

Martin Reubens wijst erop dat rond integriteit heel wat ontwikkeld is de voorbije jaren. De Vlaamse overheid heeft een intern auditapparaat dat goed bemand is. Heel wat knowhow en ervaring is ondertussen opgebouwd rond integriteit. De Vlaamse overheid heeft een integriteitscoördinator die samen met een team de medewerkers sensibiliseert en specifieke leertrajecten opzet in integriteitsgevoelige diensten. Niettemin zijn er in deze legislatuur opvallend meer inbreuken op integriteit. Bijkomende inspanningen zijn nodig. Integriteit is een zeer gevoelige materie. Het speelt zich af op alle niveaus. Alertheid is hierbij belangrijk. Het is een zaak om integriteitsvraagstukken bespreekbaar en doorleefd te maken. Integriteit dient benaderd te worden vanuit concrete cases. Praktijkvoorbeelden dienen als basis voor verdere veralgemening. Een topdown-benadering is theoretisch en geeft weinig resultaat.

Luc Lathouwers beschouwt integriteit als een onderdeel van kwaliteitszorg. Integriteit is er als de organisatie op een correcte manier omgaat met middelen, procedures, mensen en partners. Bijgevolg dient integriteit structureel ingebed te zijn via systemen van interne controle en organisatiebeheersing. Zo creëert men een fundamenteel goed werkende organisatie en komt integriteit automatisch, maar ook vooral in die mate dat men iedereen hieraan kan laten meewerken.

2.3 Diversiteit in personeelsbeleid

De geïnterviewden zetten de rol van de overheid op vlak van sociale tewerkstelling sterk in de verf (zie ook A.2). Over de invulling van deze rol moeten deze overheden zich bezinnen. Welke weg wil men hier verder mee op? Martin Ruebens stipt dit aspect aan als aandachtspunt op voor de lokale besturen. Bij de Vlaamse overheid is sociale tewerkstelling omgevormd tot diversiteitsbeleid in het personeelsmanagement. Op dit vlak staat de Vlaamse overheid al een hele stap verder dan de lokale besturen waar de link tussen personeelsbeleid en diversiteit er vaak niet is. Zo krijgen allochtonen, gehandicapten en laaggeschoolden extra kansen. De selecties verlopen in functie van de competenties en werken hinderpalen zo veel als mogelijk weg zowel bij de selectie als tijdens de loopbaan. Op dit vlak investeert de Vlaamse overheid ook extra in competentieontwikkeling. Niet alleen bij de medewerkers zelf, maar ook bij de chefs die de problematiek die deze tewerkstelling vaak in een dienst teweegbrengt, moeten opvangen. Diversiteit in het personeel is belangrijk, ook de vakorganisaties zijn hier voorstander van en pleiten ervoor dat de overheid op dit vlak meer inspanningen zou moeten doen. Een divers samengesteld personeelsbestand is een ideale voedingsbodem voor de dienstverlening. Op die manier wordt de overheid veel receptiever voor de diverse noden die bij de bevolking leven. Bij de Vlaamse overheid is de emancipatiedienst al een tijd actief. Toch zijn er nog extra inspanningen nodig om de vooropgestelde streefcijfers, die een zeker ambitieniveau hebben maar niet onrealistisch zijn, te behalen.

In Genk is diversiteitsmanagement in een aantal opzichten bijzonder, aangezien $\frac{2}{3}$ van de Genkse bevolking van allochtone origine is. Men streeft ernaar om de organisatie toegankelijker te maken voor kansengroepen. Het bestuur maakt gebruik van creatieve communicatiekanalen om deze doelgroepen aan te spreken.

2.4 Recruitering en selectie

Het wordt steeds moeilijker om geschikt personeel te vinden en te houden. Met de huidige arbeidsvoorwaarden zal de overheid niet kunnen concurreren met de privé-sector, maar dat hoeft ook niet perse de ambitie van de overheid te zijn. Toch moet de overheid streven naar een zeker kwaliteitsniveau binnen haar personeel. Het is belangrijk om goede mensen aan te trekken en vooral ook te houden. Dit vraagt een continue aftoetsing van de arbeidsvoorwaarden met de arbeidsmarkt.

Ingrid Van Laer ziet dat een aantal jobs niet meer ingevuld geraken. Dit probleem stelt zich vooral op het A-niveau, daar is bovendien ook een groot personeelsverloop. Het lijkt wel alsof mensen in Mechelen hun vak komen leren. Na een paar jaar verlaten ze de organisatie om bij een ander maar kleiner lokaal bestuur dezelfde job uit te oefenen onder dezelfde arbeidsvoorwaarden.

De overheid dient zich te profileren als aantrekkelijke werkgever

De overheid dient haar troeven als aantrekkelijke werkgever meer uit te spelen. We beschikken immers over troeven op vlak van werkzekerheid, jobinhoud en flexibiliteit in de combinatie arbeid en gezin. Ook de fierheid om voor het openbaar belang te werken is toe aan een revival en dient veel meer uitgespeeld. Koen Raes onderstreept het belang van beroepstrots binnen de openbare sector. De overheid moet laten merken dat zij haar ambtenaren waardeert. Er is meer waardering nodig voor het openbaar ambt én voor diegene die het ambt bekleedt. Dit start met zelfwaardering. De overheid moet haar mensen duidelijk maken dat het belangrijk is wat ze doen. Na zelfwaardering komt de organisatorische waardering door de leidinggevenden. En tenslotte is er de waardering door het cliënteel, de burger. Die drie niveaus van waardering moeten met mekaar kunnen ageren.

2.5 Loopbaan

Interne mobiliteit

De overheid heeft meer flexibele en breder inzetbare ambtenaren nodig. Zowel de interne als de externe mobiliteit vormen dé HR-uitdagingen voor de toekomst. Intern is het belangrijk dat er loopbaantrajecten gecreëerd worden. Naast het bieden van doorgroeimogelijkheden dienen de besturen ook voldoende oog te hebben voor jobafwisseling en taakverbreding. Medewerkers zitten nog te vaak een hele loopbaan op dezelfde stoel, dat is ongezond. Via een gericht loopbaanbeleid zal de overheid er beter in slagen om de juiste persoon op de juiste plaats te krijgen. Men moet meer investeren in het voorzien van loopbaanmogelijkheden. Neem de Vlaamse overheid als voorbeeld waar de nieuwkomers momenteel starten in een vlak loopbaancircuit. De Vlaamse overheid heeft een zeer brede basis met universitair en een uiterst kleine top van managementfuncties (afdelingshoofden). Als 22-jarige kan men perfect uitrekenen wat men binnen 30 jaar zal verdienen. Georges Monard verwijst in dit verband naar de OESO studies over het HRM beleid in de overheid. Ook daar lezen we de aanbeveling om het gesloten carrièresysteem nog meer om te buigen naar een loopbaansysteem dat gebaseerd is op de werkelijke job die men uitoefent.

Het stadsbestuur van Genk biedt als werkgever zelf ontwikkelingskansen aan via taakverbreding en jobrotatie. Dit doen ze niet alleen om competenties te ontwikkelen maar ook om burn-out te vermijden. Mensen krijgen potentiële

uitdagingen en zodoende toetsen ze niet vast. Genk zet specifieke testen in ten einde een goed zicht te krijgen op de competenties van de medewerkers. Deze aanpak werkt preventief. Zowel de medewerker als de personeelsdienst krijgen meer inzicht en informatie: welke mogelijkheden zijn er, in het hier en nu en in de toekomst. Als er een vacature is, weet de personeelsdienst welke medewerker er in het bijzonder dient verwittigd te worden. Iedere vacature wordt trouwens steeds intern bekendgemaakt.

Toch wordt jobrotatie nog te veel gezien als een vluchtreactie. Ook wordt het enigszins afgeremd door diensthoofden die schrik hebben om mensen te verliezen en daardoor de goede werking van hun dienst in het gedrang te brengen. Toch is het belangrijk dat de werkgever ontplooiingskansen biedt én dat er bij de medewerkers hierover nagedacht wordt. Hiervoor is een positieve ingesteldheid en een cultuur nodig waarin dergelijke bewegingen mogelijk zijn. Hilde Van Dromme wijst erop dat we af moeten van de cultuur waarin veranderen van dienst 'not done' is. Interne mobiliteit biedt immers niet allen heel wat loopbaanperspectieven voor de medewerkers, maar het is ook een verfrissende beweging voor de diensten zelf.

In het kader van flexibiliteit en interne mobiliteit ziet Ingrid Van Laer ook de nood aan meer mogelijkheden tot thuiswerk. Dit zou tegelijk een aantal mobiliteits- en locatieproblemen oplossen. De formule van thuiswerk bestaat in Mechelen, maar wordt nauwelijks toegepast. De criteria zijn te beperkend en de procedure te omslachtig. Ingrid Van Laer is voorstander van thuiswerk, met dien verstande dat het in redelijke mate toegepast wordt en dat het contact met de dienst gegarandeerd blijft.

Externe mobiliteit

Op vlak van externe mobiliteit is er momenteel nog te veel rigiditeit. Er zou veel meer mobiliteit en uitwisseling moeten komen zowel tussen bestuursniveaus tussen de overheid en de private sector. De rechtspositieregeling biedt in theorie mogelijkheden. Toch zijn er praktisch gezien nog te veel hindernissen.

Geert Sintobin is absolute voorstander van het mandaatsysteem voor topfuncties en de mobiliteit die daarmee samenhangt. Hij betreurt het dat de nieuwe rechtspositieregeling dit systeem niet aantrekkelijk geregeld heeft. Wat hij nog meer betreurt is dat men geen speelruimte geeft aan de lokale overheden om het zelf te regelen. De verschillen met het mandaatsysteem op federaal en Vlaams niveau zijn immens. Op lokaal niveau dient het mandaatsysteem gelijkwaardig geregeld te worden door de verloning op te trekken met minstens 30% en door een aantrekkelijke pensioenregeling te creëren. Hij noemt het verwonderlijk dat de Vlaamse Regering voor haar eigen topambtenaren een systeem invoerde dat qua verloningspakket (mandaattoelage, managementtoelage,...) aansluit bij de federale overheid, maar men die lijn vervolgens niet doortrekt naar het lokale niveau. Tenslotte zijn heel wat leidinggevende functies in tal van lokale besturen vergelijkbaar met de beleidsvoorbereidende departementen en met de meeste van de uitvoerende agentschappen op Vlaams niveau.

Guido Decoster hoopt op een grotere symbiose tussen het lokaal niveau en andere bestuursniveaus, zowel provinciaal als gewestelijk. Op dit vlak merkt hij veel terughoudendheid en stelt hij de vraag hoe deze mobiliteit kan gestimuleerd worden. Dit kan in eerste instantie door er voor te zorgen dat mensen geen nadelen ondervinden, noch financieel noch naar verdere loopbaan toe. Meer afstemming tussen de verschillende statuten is nodig. Bij de Vlaamse overheid hebben contractuelen geen functionele loopbaan, op lokaal niveau

is deze mogelijkheid wel structureel voorzien. De regelingen over de bestuurslagen heen dienen compatibel te zijn. Dit is een belangrijke hefboom voor mobiliteit.

2.6 Evaluatie en prestatieverloning

Guido Decoster leidt uit onderzoeken en uit de contacten met het lokaal niveau af dat evaluatiesystemen op vele plaatsen nog voor verbetering vatbaar zijn. Evaluaties zijn vaak nog een dode letter.

De vakorganisaties ervaren het evaluatiesysteem als een heikel punt en klagen vooral de koppeling van evaluatie aan financiële incentives aan. Hierdoor worden extra beloningen enkel aan een aantal uitverkorenen toegekend en heerst er een onbillijkheidsgevoel. Waardering hoeft niet per definitie financieel te zijn en kan ook vele andere vormen aannemen: andere verantwoordelijkheden, jobinhoud, opleidingen,...

Volgens Guy Tegenbos wordt benchmarking een belangrijk instrument om prestatiegerichter te werken. Voor het ontwikkelen van best practices en streefcijfers moet men cijfer- en vergelijkingsmateriaal hebben. De administratie binnenlands bestuur verzamelt heel wat cijfermateriaal van de lokale besturen. Deze cijfers zouden als input kunnen dienen voor evaluatiesystemen. Ook in de grote steden zit heel wat intellectuele capaciteit, zij kunnen een voortrekkersrol opnemen bij het uittekenen van normen inzake prestatie management bij de lokale besturen.

Luc Lathouwers vindt het een zaak om ook op kortere termijn goede arbeidsvoorwaarden te creëren, vooral om goede krachten aan te trekken. Werkzekerheid en een aantrekkelijk pensioen volstaan niet. Een loopbaanladder biedt perspectieven aan de getalenteerde medewerkers. Beloningsbeleid is een volgende stap. Op dit vlak schiet de overheid tekort. Medewerkers vullen vaak eenzelfde functie op een verschillend niveau in. Binnen een functie zou men competenties moeten kunnen valoriseren. Dit is een gevoelig punt voor de vakorganisaties die hameren op objectieve criteria zoals dienstanciënniteit en leeftijd, aldus Luc Lathouwers. Competenties zijn moeilijker te meten en voor interpretatie vatbaar. Toch wordt het minder subjectief als de koppeling met output en resultaten er is. Er is nood aan een nieuw beloningssysteem, met functieweging enerzijds en valorisatie van competentieontwikkeling anderzijds. Luc Lathouwers vraagt zich af of de functioneringstoelage, een nieuwe tool uit de rechtspositieregeling, wel het geschikte instrument is. De tool prikkelt eerder demotivatie dan motivatie. Toch is hij er voorstander van om mensen die zich inzetten en die ervoor gaan, beter te belonen. Samen met de vakorganisaties is men te veel bezig met de mensen die niet willen werken en die afwezig zijn. De verhouding is niet evenwichtig. Een voorbeeld: bij de Vlaamse overheid zijn er 112 mogelijkheden om afwezig te zijn. Misschien wordt het tijd om de balans terug in evenwicht te brengen en meer aandacht te besteden aan diegenen die wel willen werken.

3 Wat zijn randvoorwaarden of kritische succesfactoren voor HR in de overheid?

In het voorgaande hoofdstuk gaven de geïnterviewden aan dat de overheden op vlak van HR al een heel eind hebben afgelegd. Om in de toekomst de aanwezige HR-instrumenten verder succesvol te implementeren ziet men echter ook enkele randvoorwaarden en aandachtspunten die we hierna behandelen.

3.1 Eenvoud siert

De vakorganisaties stellen algemeen dat de HR-diensten niet al te instrumenteel mogen denken. De vragen waarrond personeelsdiensten werken moeten vertrekken van de werkvloer, van de basis; ‘Wat gebeurt er op het terrein? Hoe gaat men om met de mensen?’. Zij merken vaak te weinig aandacht voor wat er gebeurt op de werkvloer. Personeelsbegeleiding is cruciaal. Personeelsdiensten moeten, nog veel meer dan nu het geval is, handelen vanuit het welbevinden van de medewerker.

Koen Raes stelt soms overdreven verwachtingen vast vanuit het HR instrumentarium. Mensen blijven mensen. Zo zal voor sommigen taakvernieuwing en taakafwisseling aantrekkelijk en uitdagend zijn, voor anderen is dat dan weer zeer stresserend.

De HR-diensten moeten vooral leren eenvoudige systemen en voorstellen te lanceren. HR mag geen bureaucratie worden, aldus Georges Monard. De HR-afdeling, als horizontale dienst in een matrix, moet zoeken naar die zaken die de verticale diensten echt vooruit helpen. Iemand die in een horizontale dienst werkt zou eerst in de verticale dienst moeten werken, om aan den lijve de praktijk te ondervinden. Zo weten HR-medewerkers wat er nodig is én wat werkbaar is. Ook Annie Hondeghem houdt een verfrissend pleidooi voor eenvoud: HR-instrumenten die over de kern van de zaak gaan en waarbij in de toepassing ervan, het doel steeds voor ogen staat.

3.2 De kwaliteit van de leidinggevenden

Annie Hondeghem meent dat people management essentieel is in een goed HR-beleid. Het is nodig om HR dicht bij de mensen te laten aanleunen zodat medewerkers ingezet worden op die taken waar ze echt goed in zijn. Het ontdekken van sterke punten bij medewerkers is een veel zinvoller HR ingreep dan het remediëren van zwakke kanten. De kracht van een organisatie staat of valt met de kwaliteit van de leidinggevenden. Na de evolutie van expert-bestuurschef naar manager is er een volgende evolutie nodig: van manager naar leidinggevende. De overheid heeft, meer nog dan goed werkende HR-instrumenten, leidinggevenden nodig die een team kunnen activeren en coachen om tot resultaten te kunnen komen. Hilde Van Dromme bevordert dit door vanuit haar personeelsdienst de leidinggevenden aan te sporen om op een zeer actieve wijze hun rol als leidinggevende op te nemen. Dit gebeurt door ze kwaliteitseisen op te leggen: ernstige kwalitatieve evaluatieverslagen, grondige motivaties opma-

ken voor bijvoorbeeld opleiding, maar ook door chefs voortdurend te blijven aanspreken op hun rol en verantwoordelijkheid bij het voeren van een attent, aandachtig en dichtbij personeelbeleid.

3.3 Een moderne rechtspositieregeling, aangepast aan de HR-noden

Voor Georges Monard is Human Resource Management een synoniem voor ontwikkelen. Soms staat het statuut daar haaks op. Het statuut is gegroeid vanuit de rechten van de ambtenaar en te weinig vanuit de rechten en de belangen van de overheid of van de organisatie. Dit evenwicht is echt wel zoek. Bijvoorbeeld de rol van de Raad van State moet hierin ook bekeken worden: de Raad van State zou niet alleen moeten oordelen vanuit het juridische maar ook vanuit het oogpunt van efficiëntie. De rol van de overheid is tenslotte dienstverlening en niet de beveiliging van degenen die er werken. Bovendien zouden de veranderingen geleidelijk moeten ingevoerd worden. Hij gelooft niet in de revolutie.

Op het vlak van personeelsbeleid dient de overheid zich steeds meer te richten op instrumenten die in de private sector al volop ingang hebben gevonden, aldus Geert Sintobin. Meer flexibilisering op vlak van rechtspositieregeling is onvermijdelijk om gekwalificeerde mensen te kunnen aantrekken én te houden. De nieuwe rechtspositieregeling is soms kafkaïaans. De regelgeving op het vlak van interne personeelsmobiliteit is hiervan een mooi voorbeeld. Het doel van deze regelgeving is niet duidelijk. Het muteren van een medewerker van de ene dienst naar de andere dienst deed men vroeger met gezond verstand, nu legt men daarvoor regels op. De strikte regeling van aantal verlofdagen en soorten vergoedingen is een ander voorbeeld. Op het vlak van de personeelsformatie stelt hij ook de vraag naar het nut van het administratief toezicht. De Vlaamse overheid zou er ook vanuit kunnen gaan dat lokale besturen verstandige mensen hebben die kostenbewust en efficiënt omgaan met de middelen. Meer flexibiliteit en meer ruimte voor invulling op het lokale niveau zijn absoluut nodig. Een audit ex post is veel zinvoller dan een audit ex ante is. Een Rekenhof op het lokaal niveau zou veel meer vruchten afwerpen. Dit kan bijvoorbeeld door minimale kwaliteitseisen op te leggen voor het personeelsbeleid en vervolgens ex post via certificering na te gaan of het bestuur dit waarmaakt. De rechtspositieregeling is alvast een stap in de goede richting maar er zijn een aantal gemiste kansen.

Hilde Van Dromme formuleert het zo: de Vlaamse overheid dient inderdaad de principes, eigen aan het openbaar bestuur, te bewaken en te respecteren. Het mag immers niet de bedoeling zijn dat de verschillende overheden elkaar sterke concurrentie aandoen op de arbeidsmarkt. Maar ook zij ervaart vandaag de regulering als te strak.

OESO-studies tonen meer en meer de trend naar decentralisatie. Annie Hondegem verduidelijkt: er wordt meer autonomie gegeven aan verschillende overheden, ook op gebied van personeelsaangelegenheden. Daar valt het invoeren van verschillende vormen van flexibiliteit op zowel in de vorm van contracten, tewerkstellingsplaatsen, uurregeling,... In België is er echter een sterk regulerend kader waardoor een aantal HRM-principes moeilijk te verwezenlijken zijn. In feite zou de overheid moeten durven meer vrijheid geven aan managers en besturen om het personeelsbeleid te voeren dat voor hen het best gepast is.

Volgens de vakorganisaties is het kenmerkend voor de openbare sector dat iedere werkgever denkt dat hij de grondwetgever is. Iedere aparte werkgever wil autonomie voor de vaststelling van het statuut van het personeel. In de privé-sector ligt dit anders, men volgt de arbeidswetgeving. Er is nood aan samenhang en aan een gemeenschappelijke sokkel binnen de rechtspositieregeling voor het overheidsperoneel.

3.4 Responsabilisering in personeelsbeleid

Guido Decoster vindt de responsabilisering op vlak van personeelsmanagement een ander aandachtspunt. Hier is nog veel koudwatervrees bij de lokale besturen. Personeelsmanagement is een job van de leidend ambtenaar, de secretaris, en niet van de politiek. Een politiek orgaan beslist over het beleid maar niet over de verdere concrete invulling. Bij de selectie van personeel maakt de leidend ambtenaar de keuze en dit binnen de objectieve criteria die vastgelegd zijn. De administratie bereidt voor en voert uit. Op het vlak van samenwerking tussen politiek en administratie dienen de bevoegdheden beter afgelijnd te zijn. Zo is er nu een spijtige trend bij besturen die bijvoorbeeld een schepen, burgemeester of OCMW-voorzitter in het managementteam opnemen. Op die manier leidt de politiek de administratie.

3.5 In elk geval: groeien naar een eenheidsstatuut

Wat de problematiek statutairen vs contractuelen betreft zien de geïnterviewden het –zij het geleidelijk- groeien naar een eenheidsstatuut als een absolute noodzaak. De verschillen tussen beide statuten worden als stuitend omschreven. Het pensioensysteem voor statutairen is een troef, maar tegelijkertijd wordt de groep contractuele personeelsleden steeds groter. Dit wordt een belangrijk aandachtspunt voor de nabije toekomst.

Rond het punt van het eenheidsstatuut nemen de vakorganisaties een duidelijk en uitgesproken standpunt in. Zij zijn radicaal gekant tegen het eenheidsstatuut. Voor hen kan de enige vorm van tewerkstelling bij de overheid de statutaire tewerkstelling zijn, hoewel welomlijnde en gemotiveerde uitzonderingen moeten kunnen.

Ze stellen bovendien dat de regelgeving rond statutaire tewerkstelling en contractuele tewerkstelling vaak met de voeten wordt getreden. In het licht van de verschillen tussen statutairen en contractuelen wijzen ze erop dat vele overheidsmedewerkers het slachtoffer zijn van bepaalde financieringsmechanismen, vb. gesco-maatregelen en subsidies. Zij vinden het niet aanvaardbaar dat het personeel in zijn loopbaanmogelijkheden beperkt wordt door het onevenwicht in financieringsmechanismen tussen de verschillende overheden. Ook werkzekerheid is een troef voor statutaire tewerkstelling. Het is fout te denken dat men statutairen ‘voor het leven’ heeft. Als statutairen disfunctioneren, zijn er mogelijkheden om dit te verhelpen want ook hiervoor zijn er regels in het leven geroepen.

4 Bijlage: vragenlijst

- 1 Hoe zien wij de overheid evolueren op een termijn van 10 tot 15 jaar?
Hoe ziet het toekomstig openbaar ambt er uit?
- 2 De relatief ongunstige leeftijds piramide werkt een daling van het aantal ambtenaren in de hand. Hoe kan de overheid met misschien minder, maar zeker met 'andere' ambtenaren ervoor zorgen dat de kerntaken kwaliteitsvol en efficiënt kunnen uitgevoerd worden? Welke competenties moeten de toekomstige ambtenaren hebben?
- 3 Wat zijn belangrijke HR-trends binnen het openbaar ambt?
Wat zegt de theorie en wat leert ons de praktijk?
- 4 Hoe kunnen we de HR-instrumenten inzetten om de competentieontwikkeling van ambtenaren op lange termijn te ondersteunen?
- 5 Welke nieuwe integriteitsvraagstukken kunnen zich voordoen in de evoluties binnen het openbaar ambt? Hoe kunnen Vlaamse en lokale besturen hierop inspelen? Zijn de huidige beleidsinstrumenten aan nieuwe invulling toe?
- 6 Hoe werken we aan de responsabilisering van het openbaar ambt?
Is verzelfstandiging een oplossing en wat zijn de mogelijke randvoorwaarden en effecten ervan?

5 Interessante lectuur

'Wat kosten onze ambtenaren? Een internationaal vergelijkende analyse van de kostprijs van het personeel in de publieke sector', Wouter Van Dooren en Ria Janvier, Tijdschrift voor Sociaal recht nr 4/2007, Die Keure

'Efficiënte Overheid. Meer mogelijk maken met minder middelen', Vokastudie juni 2008, Vlaams Economisch Verbond

OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium, OECD 2007, isbn 978-92-64-03819-6

'Iedereen Statutair? De mening van opinieleiders over het personeelsbeleid in de overheid', Pedro Falcon, Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, jaargang 13, nummer 2, 2008.

'Iedereen Statutair? Enkele wetenschappelijke kanttekeningen en kritische overwegingen', Ria Janvier en Wouter Van Dooren, Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, jaargang 13, nummer 2, 2008.

'Onderzoeksrapport: Personeelsbeleid in Vlaamse lokale overheden. Centrale sturing of decentrale autonomie? Een historische, vergelijkende analyse (2008)', Nele Peeters en Ria Janvier, SBOV, Depotnummer: D/2008/10106/009

'Copernicus Voorbij: van Verwarring naar Consensus', Jean Hindriks, Itinera Instituut, 2008.

EEN ANALYSE B.B.B.

In opdracht van de werkgroep 'bestuurlijk beleid en openbaar
ambt' binnen de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Prof. dr. E. Degreef

Vrije Universiteit Brussel
Vakgroep MOSI
Pleinlaan 2
1050 Brussel
Eric.Degreef@vub.ac.be

3

1 Facility Management	57
2 De structuur	58
2.1 De domeinen	58
2.2 De agentschappen	59
2.3 De commentaar	61
3 De opportuniteit	62
3.1 Diensten van het Algemeen Regeringsbeleid	62
3.2 Bestuurszaken	62
3.3 Financiën en Begroting	63
3.4 Internationaal Vlaanderen	67
3.5 Economie, Wetenschap en Innovatie	68
3.6 Onderwijs en vorming	68
3.7 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	68
3.8 Cultuur, Sport, Jeugd en Media	69
3.9 Werk en Sociale Economie	69
3.10 Landbouw en Visserij	69
3.11 Leefmilieu, Natuur en Energie	70
3.12 Mobiliteit en Openbare Werken	70
3.13 Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	70
3.14 Bedenkingen over B.B.B.	71
4 De kabinetten	72

Het hiernavolgende artikel behelst een kritische analyse van “Beter Bestuurlijk Beleid” in Vlaanderen en dit met voorstellen tot een verbetering.

1 Facility Management

Voor 2008 is er een samenwerking ontstaan tussen diverse instellingen aangaande het facilitair management van de Vlaamse Overheid.

In concreto gaat het om het agentschap “facilitair management” (A.F.M.), de centrale coördinatiefunctie milieuzorg (C.C.M.) en de K.U. Leuven die samen toen een kwaliteitshandboek hebben uitgegeven onder de titel: “Op weg naar een duurzame huisvesting van de Vlaamse Overheid”.⁽¹⁾

Dit kwaliteitshandboek zal voortaan als basis dienen voor de evaluatie van de duurzaamheidsgraad van alle toekomstige gebouwen in het kader van de huisvesting van de Vlaamse ambtenaren.

De huisvesting van de Vlaamse openbare administratie kenmerkt zich in een sterke concentratie van tewerkstelling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarnaast zijn er de “Vlaamse Administratieve Centra’s” (V.A.C.) in de provinciesteden.

Aangaande dit thema zijn er twee cruciale vragen te stellen, namelijk:

- kiest de Vlaamse Overheid voor de eigendom van de gebouwen of voor huurcontracten?;
- blijft de Vlaamse Overheid bij zijn politieke keuze om de administratieve kern in Brussel te behouden of wordt er gekozen voor een verhuis naar een andere Vlaamse stad? (bv. Mechelen).

Dit tweede punt is uitermate sterk gerelateerd met de politieke stellingname of Vlaanderen voor Brussel kiest als hoofdstad.

Zo heeft het Waalse Gewest gekozen voor de stad Namen als hoofdstad en aldaar bevindt zich het desbetreffende Parlement alsook de administratie.

De aanwezigheid van duizenden Vlaamse ambtenaren zorgt te Brussel voor consumptie en allerlei indirecte tewerkstelling. Niettemin heeft de Vlaamse Overheid daar niets aan en dit omwille van het feit dat de verdiensten afglijden naar andere bestuursniveaus.

Het neerzetten van de Vlaamse administratie in een andere stad (bv. Mechelen) kan de lokale economie daar enorm ontwikkelen. Maar dit is een politieke keuze met gevolgen, waarover men toch eens moet nadenken.

Een decentralisatie van beleidsdomeinen en hun administraties naar andere Vlaamse steden (bv. Hasselt, Aalst, Mechelen, Leuven, Gent) kan een gunstig effect hebben op de mobiliteitsdruk naar Brussel en de ontwikkeling van de lokale economie in deze centrumsteden.

*(1) Beleidsbrief bestuurszaken 2009,
p. 65 e.v.*

2 De structuur

Beter Bestuurlijk Beleid is het terug invoeren van een departementale structuur in de openbare administratie en breekt met de oude matrixstructuur.

2.1 De domeinen

“Beter Bestuurlijk Beleid” (B.B.B.) is de organisatiestructuur van de Vlaamse administratie in dertien homogene beleidsdomeinen. Een homogeen beleidsdomein is een verzameling van beleidsmateries die vanuit het oogpunt van de burger en het beleid een herkenbaar samenhangend geheel vormen. Zo zijn de bevoegdheden die logischerwijze samenhoren, binnen eenzelfde beleidsdomein ondergebracht.

In concreto gaat het om de volgende dertien homogene domeinen:

- diensten van het algemeen regeringsbeleid;
- internationaal Vlaanderen;
- bestuurszaken;
- financiën en begroting;
- economie, wetenschap en innovatie;
- onderwijs en vorming;
- welzijn, volksgezondheid en gezin;
- cultuur, sport, jeugd en media;
- landbouw en visserij;
- werk en sociale economie;
- leefmilieu, natuur en energie;
- mobiliteit en openbare werken;
- ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed.

Uiteraard stelt zich de vraag of deze domeinen wel zo homogeen alsook logisch zijn samengesteld.

Enige voorbeelden kunnen deze opmerking staven, namelijk:

- is jeugd niet eerder gerelateerd met onderwijs?
- leefmilieu en volksgezondheid zitten in aparte domeinen, doch zijn zij niet homogeen?
- waarom zijn welzijn en sociale economie ondergebracht in aparte domeinen?

Deze onderverdeling van de administratie in de bedoelde beleidsdomeinen is zeker niet de basis van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering. Inderdaad (anno oktober 2008) zijn de bevoegdheden van de Vlaamse Ministers niet gestoeld op de zogenaamde homogene beleidsdomeinen van “B.B.B.”.

De hiernavolgende lijst van bevoegdheden van de negen Vlaamse Ministers onderlijnt de heterogene politieke verdeling:

- Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid
- Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening
- Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming
- Vlaams minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel
- Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering

- Vlaams minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen
- Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
- Vlaams minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur
- Vlaams minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel

Besluitend kan men stellen dat de domeinen van “B.B.B.” niet als uitgangspunt zijn genomen voor de toewijzing van de bevoegdheden ten aanzien van de Ministers.

2.2 De agentschappen

Een beleidsdomein bestaat uit het departement, dat de beleidsvoorbereiding en de beleidsondersteuning verzorgt, en verschillende verzelfstandigde agentschappen. Die verzorgen beleidsuitvoerende taken.

Terwijl de Vlaamse openbare instellingen vóór “B.B.B.” los staan van de organisatiestructuur van het ministerie, sluiten de agentschappen nauwer aan bij de organisatie van ‘hun’ beleidsdomein:

- de I.V.A. zonder rechtspersoonlijkheid doordat zij deel uitmaken van het ministerie,
- de I.V.A. met rechtspersoonlijkheid en de E.V.A. doordat zij geïncorporeerd worden in de structuur van hun beleidsdomein en vertegenwoordigd zijn in de beleidsraad.

A. DE OVEREENKOMSTEN

De agentschappen worden op verschillende manieren gestuurd.

- “Intern Verzelfstandigde Agentschappen” (I.V.A.’s) en publiekrechtelijk vormgegeven “Extern Verzelfstandigde Agentschappen” (E.V.A.’s) worden gestuurd door een beheersovereenkomst.
- Privaatrechtelijk vormgegeven “Extern Verzelfstandigde Agentschappen” (E.V.A.’s) worden gestuurd door een samenwerkingsovereenkomst.

Een beheersovereenkomst is een overeenkomst tussen de bevoegde Vlaamse Minister, gemachtigd door de Vlaamse regering, en een “I.V.A.” of “E.V.A.” die de bijzondere regels en voorwaarden vastlegt waaronder het agentschap zijn opdracht moet uitvoeren. Ze regelt de wederzijdse verantwoordelijkheden en verwachtingen binnen de geformuleerde doelstellingen.

De overeenkomst wordt opgevat als een stuur- en bewakingsinstrument binnen de volledige beleids- en beheerscyclus en de financiële cyclus, en is in het bijzonder gericht op de doelmatige uitvoering of dienstverlening, de voortgangsbewaking en de evaluatie van het beleid.

De beheersovereenkomst bevat minimaal informatie over:

- de wijze van taakvervulling;
- de meetbare doelstellingen;
- de middelen vanuit de begroting;
- de informatie en de planning;
- de rapportering m.a.w.
 - de afspraken over informatiestromen
 - de jaarlijkse uitvoeringsrapporten
 - een eindrapport bij de afloop van een beheersovereenkomst;
- de sanctie maatregelen.

Secundo is er de samenwerkingsovereenkomst.

Een privaatrechtelijk vormgegeven E.V.A. staat op grotere afstand van de Minister, beschikt over ruime autonomie bij de beleidsuitvoering en is onderworpen aan de dwingende bepalingen van het privaatrecht die van toepassing zijn op zijn rechtsvorm (NV, CVBA, VZW, ...). Daarom wordt tussen de Vlaamse Overheid en een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap geen beheersovereenkomst afgesloten, maar wel een samenwerkingsovereenkomst, waarin op contractuele wijze de krachtlijnen worden vastgelegd van de beleidsuitvoering door het agentschap. In de mate dat de Vlaamse Overheid aan het privaatrechtelijk vormgegeven agentschap personeelsleden, infrastructuur of subsidies ter beschikking stelt, worden de voorwaarden hiervan eveneens opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst.

B. DE SOORTEN VERZELFSTANDIGDE AGENTSCHAPPEN**Het “Intern Verzelfstandigd Agentschap” (I.V.A.) zonder rechtspersoonlijkheid****Kenmerken**

- opgericht door de Vlaamse regering
- deel van het ministerie:
geen eigen rechtspersoonlijkheid
- Minister stuurt via beheersovereenkomst

Voorwaarden

- er is een voldoende massa uitvoeringstaken
- de betrokken producten/diensten zijn meetbaar
- er is een reële mogelijkheid tot aansturing van doelmatigheid, prestaties en kwaliteit
- er is een invulbare informatierelatie, dat betekent onder andere dat de opdracht van het agentschap voldoende stabiel en SMART (specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdsgebonden) kan worden geformuleerd

Het “Intern Verzelfstandigd Agentschap” met rechtspersoonlijkheid (I.V.A.-rp)**Kenmerken**

- opgericht door de Vlaamse regering
- geen deel van het ministerie:
eigen rechtspersoonlijkheid
- Minister stuurt via beheersovereenkomst

Voorwaarden

- alle voorwaarden voor verzelfstandiging zijn voldaan (zie onder I.V.A.)
- het toekennen van rechtspersoonlijkheid levert bovendien significante fiscale en budgettaire voordelen op

Het Publiekrechtelijk vormgegeven “Extern Verzelfstandigd Agentschap” (E.V.A.)**Kenmerken**

- opgericht bij decreet door het Vlaams Parlement
- geen deel van het ministerie:
eigen rechtspersoonlijkheid (Raad van Bestuur)
- Minister stuurt via beheersovereenkomst

Voorwaarden

- er is voldaan aan alle voorwaarden voor verzelfstandiging (zie onder I.V.A.)
- er is de noodzaak van verregaande autonomie en onafhankelijkheid van de uitvoering
- mogelijkheid van structureel partnership van andere Overheden of maatschappelijke actoren bij uitvoering

Het Privaatrechtelijk “Extern Verzelfstandigd Agentschap” (E.V.A.)

Kenmerken

- opgericht door de Vlaamse regering (of Vlaamse regering beslist te participeren) na decretale toelating Vlaams Parlement
- geen deel van het ministerie: volledig conform met het privaat (vzw, vennootschap...)
- sturing en controle gebeuren door middel van aandeelhouderschap, mandaten in de raad van bestuur, financiering of overeenkomsten
- Minister sluit samenwerkingsovereenkomst af met de krachtlijnen van de beleidsuitvoering. Hier kunnen ook afspraken over inzet van middelen, infrastructuur of personeel worden gemaakt.

Voorwaarden

- er is voldaan aan alle voorwaarden voor oprichting van een E.V.A. (zie onder E.V.A.)
- de privaatrechtelijke weg is te verkiezen boven de publiekrechtelijke weg, bijvoorbeeld omdat het gaat om marktgerichte of samenwerkingsgerichte activiteiten
- het gaat niet om een essentiële overheidstaak

2.3 De commentaar

Ten aanzien van deze techniek van de agentschappen en hun werking zijn er diverse commentaren te geven.

- (I) Er zijn duidelijk teveel soorten agentschappen. Zo is het onderscheid tussen de twee soorten I.V.A.'s niet duidelijk. Dit laatste is ook het geval voor de privaatrechtelijke E.V.A. . Zeker omdat aangaande dit laatste het ook nog gaat om een niet-essentiële overheidstaak;
- (II) Heel de “B.B.B.” operatie heeft niet geleid tot een oefening om te bepalen wat nu een essentiële taak van de Overheid is en wat niet;
- (III) De inhoud van de beheersovereenkomsten en de samenwerkingsovereenkomsten zijn erg uiteenlopend;
- (IV) Er is geen onafhankelijke externe controle op de naleving van de beheers- en de samenwerkingsovereenkomsten;
- (V) Het Vlaams Parlement wordt niet echt betrokken bij de opstelling van deze overeenkomsten. In feite onderhandelt de Vlaamse regering met zichzelf omdat de administratieve top van de “I.V.A.’s” en de “E.V.A.’s” door haar is aangesteld op deze posities;
- (VI) De sancties in de bedoelde overeenkomsten zijn louter theoretisch. Omdat de bedoelde I.V.A. en/of E.V.A. grotendeels gefinancierd worden door dotaties vanuit de uitgavenbegroting is een sanctie louter denkbeeldig;
- (VII) Nogal beleidsvoorbereidend werk zit door de “B.B.B.” hervorming bij agentschappen. Een eerste analyse leert ons dat er teveel (soorten) agentschappen zijn en dat de ministeriële administratie is uitgehold door de “B.B.B.” hervorming. De meeste overeenkomsten zijn op 1 januari 2008 in werking getreden en lopen tot 31 december 2010. Daardoor is de looptijd momenteel langer dan de legislatuurperiode van de Vlaamse regering / het Parlement.

Dit gegeven brengt twee verschillende bedenkingen naar voren. Ten eerste, zou dit kunnen wijzen op een “zekere” onafhankelijkheid van de agentschappen omdat deze overeenkomsten niet gerelateerd zijn aan de parlementaire / regeringsperiode: 2004-2009. Doch de andere zijde van het verhaal houdt in dat de duurtijd van deze overeenkomst over de verkiezingen heen loopt en dit belast het beleid van een nieuwe regering / Parlement. Daardoor kan er pas na 1,5 jaar regeerperiode uitvoering worden gegeven aan nieuwe overeenkomsten die de beleidslijnen bevatten van het geïnstalleerde Parlement.

3 De opportuniteit

Heel de structuur van de Vlaamse administratie is gestoeld op 13 beleidsdomeinen met daaronder de agentschappen. Het is de bedoeling van de hiernavolgende tekst om de opportuniteiten van de samenstelling van die beleidsdomeinen te analyseren.

3.1 Diensten van het algemeen regeringsbeleid

Het is evident dat de kanselarij en de studiedienst (I.V.A.) tot dit departement behoren. De kanselarij ondersteunt de algemene werking van de Vlaamse regering met de secretarie van de ministerraad, de juridische dienst, de vertalingen en de protocollaire aangelegenheden. De vraag stelt zich of een aantal agentschappen wel logisch thuis horen in dit departement.

Is het niet logischer om de “Interne audit” (I.V.A.) onder te brengen bij Financiën en Begroting? Want in de praktijk heeft deze dienst toch een niet onbelangrijke financiële functie. Een dergelijke bemerking geldt ook of het “Agentschap Geografische Informatie Vlaanderen” (A.G.I.V.) (E.V.A.) en de “v.z.w. de Rand” (E.V.A.) niet eerder thuishoren bij het departement Bestuurszaken?

Het A.G.I.V. beheert het geografische informatiesysteem en dit in samenwerking met de lokale Overheden. De Coördinatie Brussel en de “v.z.w. de Rand” (E.V.A.-privaat) ondersteunt de uitstraling van het Nederlandstalige karakter van de Vlaamse Rand rond Brussel.

Dat beide diensten een grotere mate van onafhankelijkheid hebben, is te verdedigen omwille van hun uitvoerende taken. Hier komt het verschil tussen publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke E.V.A.’s wel tot zijn recht.

3.2 Bestuurszaken

Onder dit departement ressorteren uitgebreide bevoegdheidspakketten zoals gebouwenbeheer, personeel en binnenlands bestuur.

In dit departement is het opvallend dat bijzonder veel diensten als uitvoerend worden beschouwd en daardoor het statuut hebben van het agentschap I.V.A. zonder rechtspersoonlijkheid. Het lijkt logischer dat bevoegdheden als “Binnenlands bestuur” (I.V.A.) worden ondergebracht in het departement. Daardoor krijgt men ook een homogeen pakket van middelen alsook bevoegdheden.

Trouwens het beleid ten aanzien van de lokale Overheden moet vooral gezien worden als een politiek beleid (o.a. toezicht) vanwege de Minister. Dan lijkt het ook logisch dat die bevoegdheden rechtstreeks in het departement worden uitgevoerd.

Ook het personeelsbeheer is een combinatie van beleidsvoorbereidend- en beleidsuitvoerend werk. Een homogeen pakket lijkt hier werkbaarder en efficiënter. Dat er een belangrijke mate van autonomie is voor het “Agentschap facilitair Management” dient gerelateerd te worden met de uitvoering van werkzaamheden in dit domein door private instanties. (o.a. catering, schoonmaak,...)

Jobpunt Vlaanderen (E.V.A.-privaat) is het resultaat van “Beter Bestuurlijk Beleid” waarbij, recent in 2008, een zestal hervormingen werden doorgevoerd:

- de creatie van de naam: Jobpunt;
- de schrapping van de “V.V.S.G.” als vennoot conform de huidige interpretatie van de Europese regelgeving;
- een duidelijke omschrijving van de taken;
- de opname van de modaliteiten inzake de procedures in het beheersreglement;
- er mogen geen opdrachten meer worden uitgevoerd voor derden op contractuele basis;
- er is duidelijkere financiering van deze E.V.A.

Indien een dergelijk selectiebureau van de Overheid toch een privaat-E.V.A. statuut heeft, dan kan men zich de vraag stellen of die rekrutering niet beter volledig wordt uitbesteed aan de vrije markt met zijn talrijke H.R.M. bureaus.

Bovendien stelt er zich nog steeds een juridisch probleem door het feit dat artikel 87, § 2, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 zegt dat statutair personeel moet aangenomen worden door bemiddeling van Selor. In de praktijk wenst men wel te werken met delegaties vanuit Selor aan Jobpunt Vlaanderen voor de coördinatie en de materiële uitvoering van statutaire aanwervingsexamens van de Vlaamse Overheid.

Artikel 87, § 2, van de Bijzondere wet schendt de artikelen 10 en 11 van de grondwet niet als de Federale Staat enerzijds, en de Gemeenschappen en de Gewesten anderzijds, burgers verschillend behandelen bij een sollicitatie voor een loopbaan bij een Openbaar Ambt.⁽²⁾

Artikel 87, § 2, vereist dat “Selor” de proeven inricht voor de selectie van de kandidaten die het meest geschikt zijn om de openbare ambten te vervullen bij de gefederaliseerde entiteiten. Een wervingsprocedure die in een samenwerking met “Selor” voorziet, maar “Selor” elke inrichtingsbevoegdheid ontnemt, beantwoordt niet aan de bepaling in artikel 87, § 2, B.W.H.I. (Bijzondere Wet Hervorming Instellingen).⁽³⁾

3.3 Financiën en Begroting

Ten aanzien van de kanselarij is er reeds gewezen op de vraag of de interne audit niet beter zou gesitueerd worden onder dit departement: Financiën en Begroting.

Centraal in dit departement staan de diensten die belast zijn met de begrotingszaken (coördinatie begrotingsproces en advies begrotingsakkoorden) en de beleidsondersteuning met de regelgeving.

Dit departement kent twee I.V.A.’s met de “Centrale accounting”: rapportering uitvoering van de begroting, opmaak rekeningen en de financiële controle (I.V.A., met rechtspersoonlijkheid) en de “Vlaamse belastingdienst”. Deze laatste I.V.A. (zonder rechtspersoonlijkheid) is belast met de inning alsook de invordering van de leegstandsheffing op bedrijfsruimten en op de woningen.

Daarnaast is dit agentschap ook bevoegd voor de inning van de onroerende voorheffing ten voordele van de gemeenten, de provincies en het Vlaamse Gewest.

(2) Arbitragehof, 17 december 1997, nr. 78/97 (Belgisch Staatsblad van 10 februari 1998).

(3) Arbitragehof, 1 juni 2005, nr. 96/2005 (Belgisch Staatsblad, 20 juni 2005, ed. twee).

Het niet onbelangrijke minpunt voor dit departement is de problematiek van de inning van de zogenaamde gewestelijke belastingen. Deze reeks van belastingen is een deel van de “Bijzondere Financieringswet” (B.F.W.) van januari 1989. Maar de eigen inning door de Gewesten loopt vertraging op. In theorie moet het de bedoeling zijn dat o.a. de verkeersbelasting, het eurovignet, ... in de toekomst worden geïnd door de Gewesten.

Als dit bovenstaande gegeven wordt uitgevoerd dan betekent dit een enorme uitbreiding van de werkzaamheden van de “Vlaamse Belastingdienst”. Dit gegeven wordt hierna uitgewerkt in een case.

CASE: “de Bijzondere Financieringswet”

In het algemeen kunnen er twee soorten fiscale bevoegdheden van de Gewesten worden onderscheiden: enerzijds de ‘eigenlijke’ fiscale bevoegdheden die de Gewesten rechtstreeks putten uit artikel 170, § 2, van de Grondwet en anderzijds de ‘oneigenlijke’ fiscale bevoegdheden die voortvloeien uit het financieringsstelsel dat werd vastgesteld bij de Bijzondere Financieringswet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Binnen voornoemde Bijzondere Financieringswet worden een aantal zaken vastgelegd met betrekking tot de zogenaamde overgedragen ‘Gewestelijke Belastingen’. Deze laatste soort belastingen zijn een quasi volledige bevoegdheid van de drie Gewesten in dit Rijk.

De aanpassing van de Bijzondere Financieringswet d.d.13 juli 2001 met betrekking tot de herfinanciering van de Gemeenschappen en de uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten heeft aansluitend de grotere autonomie op fiscaal vlak, bepaald in het kader van het ‘Lambermont-akkoord’, juridisch gerealiseerd.

In het kader van deze aanpassing zijn de volgende belastingen overgedragen als gewestelijke belastingen:

- de belasting op de spelen en de weddenschappen;
- de belasting op de automatische ontspanningstoestellen;
- de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken;
- de onroerende voorheffing;
- het successierecht van rijksinwoners en het recht van overgang bij overlijden van niet-rijksinwoners;
- het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van in België gelegen onroerende goederen met uitsluiting van de overdrachten die het gevolg zijn van een inbreng in een vennootschap behalve voor zover het een inbreng betreft door een natuurlijke persoon van een woning in een Belgische vennootschap;
- het registratierecht op:
 - de vestiging van een hypotheek op een in België gelegen onroerend goed;
 - de gedeeltelijke of gehele verdelingen van in België gelegen onroerende goederen, de afstanden onder bezwarende titel, onder mede-eigenaars, onverdeelde delen in soortgelijke goederen, en de omzettingen bedoeld in de artikelen 745quater en 745quinquies van het Burgerlijke Wetboek, zelfs indien er geen onverdeeldheid is;
 - het registratierecht op de schenkingen onder de levenden van roerende en onroerende goederen;
 - het kijk- en luistergeld;
 - de verkeersbelasting op de autovoertuigen;
 - de belasting op de inverkeerstelling;
 - het eurovignet.

De Gewesten krijgen hierbij de bevoegdheid om de heffingsgrondslag (i.e. de basis waarop de belasting wordt berekend), de aanslagvoet (i.e. de hoogte van de belasting in procenten van de heffingsgrondslag) en de vrijstellingen (i.e. de omstandigheden die als uitzondering op de algemene regel aanleiding geven tot vrijstelling van belasting) van de hogervermelde belastingen te wijzigen.

Hierbij wordt echter het volgende opgemerkt:

- in het kader van de onroerende voorheffing hebben de Gewesten niet de mogelijkheid om het federaal kadastraal inkomen te wijzigen. Daarnaast wordt voorzien dat het gezamenlijk beheer van de gegevens van de patrimoniale documentatie gebeurt bij wege van een samenwerkingsakkoord (zoals bedoeld in artikel 92bis §3 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen);
- in het kader van de uitoefening van de verkeersbelasting op de autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling en in geval de belastingplichtige een vennootschap (zoals bedoeld in de wet van 7 mei 1999 houdende het Wetboek van vennootschappen), een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is, is de uitoefening van deze bevoegdheden afhankelijk van een voorafgaandelijk tussen de drie Gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord;
- in het kader van het eurovignet en voor voertuigen die in het buitenland zijn ingeschreven, is de uitoefening van deze bevoegdheden afhankelijk van een voorafgaandelijk tussen de drie Gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord;
- Artikel 3 van de hogervermelde Bijzondere Financieringswet stipuleert de belastbare materie, zijnde datgene wat de belasting doet ontstaan. Artikel 5, §1 bepaalt de toewijzing van deze belastingen aan de respectievelijke Gewesten in functie van hun lokalisatie.

BELASTINGEN	LOKALISATIECRITERIA
1° Belasting op de spelen en weddenschappen	Plaats waar de spelen plaatsvinden
2° Belasting op de automatische ontspanningstoestellen	Plaats waar het toestel is opgesteld
3° Openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken	Plaats waar het lokaal is gelegen
4° Successierecht Recht van Overgang	Plaats waar de overledene zijn 'fiscale' woonplaats had Plaats waar het goed gelegen is
5° Onroerende voorheffing	Plaats waar het goed gelegen is
6° Registratierechten op hypotheek (& verdelingen)	Plaats waar het goed gelegen is
7° Schenkingsrechten	'Fiscale' woonplaats schenker
8° Kijk- en luistergeld	Plaats waar het tv-toestel wordt gehouden, woonplaats houder auto(radio)
9° Verkeersbelasting	Plaats inschrijving (persoon, rechtspersoon)
10° Inverkeerstelling	Ibidem
11° Eurovignet	Ibidem

De uitoefening van deze fiscale autonomie vereist duidelijk de nodige praktische afspraken tussen de Gewesten en de Federale Overheid.

De Bijzondere Financieringswet voorziet zelf derhalve, zoals hoger vermeld, dat voor bepaalde aangelegenheden specifieke samenwerkingsakkoorden en overleg tussen Gemeenschappen, Gewesten en Federale Overheid noodzakelijk zijn, niet in het minst wat de uitwisseling van informatie betreft in het kader van de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten. Deze afspraken moeten tevens bijdragen tot de in acht name van het principe van vermijding van dubbele belasting.

De Bijzondere Financieringswet bepaalt verder dat, tenzij het Gewest er anders over beslist, de Staat 'kosteloos' zorgt voor de dienst van de hogervermelde belastingen met inachtneming van de door hemzelf vastgelegde procedureregels en dit voor rekening van en in overleg met het betrokken Gewest.

De administraties binnen de FOD Financiën die betrokken zijn bij deze gewestbelastingen zijn:

- Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF)
- Administratie van de Invorderingen (Invorderingen)
- Administratie Fiscale Zaken (AFZ)
- Administratie van het Kadaster, de Registratie en de Domeinen (AKRED)
- Administratie Douane & Accijnzen (D&A)

Zolang de Federale Overheid de dienst van de hogervermelde belastingen verzekert, wordt de overlegprocedure met betrekking tot de technische uitvoerbaarheid van de voorgenomen wijzigingen inzake voormelde gewestelijke belastingen bepaald in een, zoals hoger vermeld, samenwerkingsakkoord.

Vanaf het tweede begrotingsjaar volgend op de datum van notificatie van de Gewestregering aan de Federale regering van de beslissing tot overheveling van de dienst van de betrokken belastingen, zorgt het betrokken Gewest voor de dienst van deze belastingen.

Artikel 68ter van de Bijzondere Financieringswet stelt dat de Gewesten, bij de overheveling van de dienst, een jaarlijkse dotatie kunnen ontvangen in het kader van de overname van het federale personeel dat momenteel instaat voor de behandeling van deze gewestelijke belastingen.

Deze dotatie dient te worden ingeschreven op de begroting van de FOD Financiën en wordt jaarlijks aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen. We noteren volledigheidshalve dat de desbetreffende bepaling niet toepasselijk is met betrekking tot het kijk- en luistergeld.

De totale kostprijs van deze gewestelijke belastingen (personeels- en werkingskosten) dient de Federale Overheid te regelen in een wet en dat in overleg met de regeringen der Gewesten of van het betrokken Gewest. We dienen te noteren dat er tot op heden nog geen overstemming is bereikt over deze dossiers.

De Gewesten zijn bevoegd voor de vaststelling van de administratieve procedureregels met betrekking tot de hogervermelde belastingen met ingang van het begrotingsjaar vanaf het welke zij de dienst van de belastingen verzekeren.

De feitelijke overheveling van de dienst van de belastingen naar een Gewest kan slechts per groep van belastingen geschieden. Artikel 5, § 3, van de Bijzondere Financieringswet omschrijft de volgende vier groepen:

- 1 de belasting op de spelen en de weddenschappen,
de belasting op de automatische ontspanningstoestellen,
de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken;
- 2 de onroerende voorheffing;
- 3 het successierecht van rijksinwoners en het recht van overgang bij overlijden van niet-rijksinwoners,
het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van in België gelegen onroerende goederen met uitsluiting van de overdrachten, die het gevolg zijn van een inbreng in een vennootschap behalve voor zover het een inbreng betreft door een natuurlijk persoon van een woning in een Belgische vennootschap,
het registratierecht op de vestiging van een hypotheek op een in België gelegen onroerend goed de gedeeltelijke of gehele verdelingen van in België gelegen onroerende goederen, de afstanden onder bezwarende titel, onder mede-eigenaars, van onverdeelde delen in soortgelijke goederen en de omzettingen bedoeld in de artikelen 745quater en 745 quinquies van het Burgerlijk Wetboek, zelfs indien er geen onverdeeldheid is,
het registratierecht op de schenkingen onder levenden van roerende of onroerende goederen;
- 4 de verkeersbelasting op de autovoertuigen,
de belasting op de inverkeerstelling,
het eurovignet.

Heden, anno 2008, wordt enkel de onroerende voorheffing geïnd door de Vlaamse belastingdienst. Het kijk- en luistergeld alsook de openingsbelasting staan op een nultarief en worden niet geïnd.

3.4 Internationaal Vlaanderen

Dit beleidsdomein draagt bij aan het behartigen van de Vlaamse waarden en belangen in een internationaal perspectief. Ook is het de taak om de bilaterale en de multilaterale relaties alsook de samenwerkingsakkoorden te coördineren. Ook worden hier de Vlaamse belangen vertegenwoordigd in het buitenland en bij de Europese Unie.

Dit beleidsdomein bevat diverse agentschappen, waaronder de I.V.A.'s met rechtspersoonlijkheid: "Toerisme Vlaanderen" en "Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking". Het "Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen" (F.I.T. = Flanders Investment and Trade) is een E.V.A..

Het is evengoed te verdedigen dat deze agentschappen een onderdeel zouden zijn van het beleidsdomein economie.

Als men alle agentschappen omtrent het thema economie samenbrengt in één beleidsdomein dan is er een betere coördinatie mogelijk.

Doch in dit scenario heeft het beleidsdomein "Internationaal Vlaanderen" geen agentschappen meer onder zijn gezag.

Maar het beleidsdomein kan ook gerelateerd worden met de kanselarij.

3.5 Economie, Wetenschap en Innovatie

Een opvallend gegeven in de structuur van dit beleidsdomein is de hoeveelheid van agentschappen.

In concreto gaat het om de volgende diensten:

- Agentschap economie (I.V.A., zonder rechtspersoonlijkheid) versterkt de concurrentiepositie van de ondernemingen door subsidieverstrekingen en door de uitvoering van andere maatregelen van economische aard;
- Vlaams agentschap ondernemen (I.V.A., met rechtspersoonlijkheid) stimuleert het ondernemerschap te bevorderen en de drempel naar deze wereld te verkleinen. Dit agentschap wordt ook wel eens "VLAo" genoemd;
- Instituut voor innovatie door Wetenschap en Technologie (I.W.T. / I.V.A., met rechtspersoonlijkheid) stimuleert en financiert de technologische innovatie ten behoeve van de ondernemingen;
- Vlaams instituut voor Technologisch Onderzoek (V.I.T.O.);
- de "Limburgse Reconversie Maatschappij" (L.R.M. / E.V.A.) die bijdraagt in de economische ontwikkeling en tewerkstelling van de provincie Limburg;
- de "Participatie Maatschappij Vlaanderen" (P.M.V. / E.V.A.) participeert in de Vlaamse investeringsmaatschappijen.

Deze laatste drie agentschappen hebben een privaat-E.V.A. statuut.

3.6 Onderwijs en Vorming

Het departement onderwijs beheert de beleidsvoorbereiding van dit domein. Doch de talrijke onderwijsnetten staan in voor de uitvoering ervan en dat op de diverse niveaus (van lager onderwijs tot en met universitair onderwijs).

Daarnaast telt dit departement vier I.V.A.'s, waarvan de eerste met rechtspersoonlijkheid:

- "AGION" (Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs) realiseert de creatie van schoolgebouwen en terreinen;
- Agentschap van onderwijscommunicatie (A.O.C.) beheert de communicatie binnen het beleidsdomein onderwijs;
- Onderwijscentrum voor Hoger Onderwijs en volwassenenonderwijs (HOVO) verzorgt de dienstverlening aan het personeel, de instellingen, de studenten en de cursisten uit het hoger onderwijs;
- Agentschap voor onderwijsdiensten.

Dit beleidsdomein onderwijs kenmerkt zich door een omvangrijke interne decentralisatie met de agentschappen doch ook door een volledige externe decentralisatie van de uitvoering naar meerdere onderwijsnetten.

3.7 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Naast dit departement, met de beleidsontwikkeling als taak, zijn er in dit beleidsdomein diverse soorten agentschappen:

- "I.V.A. (met rechtspersoonlijkheid)"

- Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (V.I.P.A.);
 - Kind en gezin;
 - Vlaams agentschap voor personen met een handicap;
 - Vlaams Zorgfonds;
 - Jongerenwelzijn;
 - Vlaams Infrastructuurfonds voor persoonsgebonden aangelegenheden.
- “I.V.A. (zonder rechtspersoonlijkheid)”
 - Zorg en gezondheid;
 - Fonds jongerenwelzijn;
 - Inspectie welzijn, volksgezondheid en gezin.
 - “E.V.A..”
 - Psychiatrisch Zorgcentrum Geel;
 - Psychiatrisch Zorgcentrum Rekkem.

Ook in dit domein valt de hoeveelheid agentschappen op met allerlei vormen, wat leidt tot een omvangrijke mate van decentralisatie bij de uitvoering van het beleid c.

3.8 Cultuur, Sport, Jeugd en Media

Het ministerieel departement van dit beleidsdomein omvat dan enige agentschappen, zoals:

- Agentschap kunst en erfgoed (I.V.A., zonder rechtspersoonlijkheid);
- Agentschap sociaal-cultureel werk van jeugd en volwassenen (I.V.A., zonder rechtspersoonlijkheid);
- Agentschap BLOSO (I.V.A., met rechtspersoonlijkheid);
- Vlaamse regulator van de media (E.V.A., publiek)

Daarnaast zijn er nog belangrijke instellingen met een ander statuut: Vlaamse opera, VRT,

3.9 Werk en Sociale Economie

Het departement werk en sociale economie kent een beperkte gedecentraliseerde structuur met de V.D.A.B. (E.V.A., publiek), het “Vlaams subsidie agentschap voor werk en sociale economie (I.V.A., zonder rechtspersoonlijkheid) en het “Vlaams Agentschap voor ondernemingsvorming” (E.V.A., privaat). Dit departement kent een eerder beperkte gedecentraliseerde structuur.

3.10 Landbouw en Visserij

Naast het departement zijn er twee I.V.A.’s, zonder rechtspersoonlijkheid:

- Agentschap voor landbouw en visserij;
- Instituut voor landbouw en visserij onderzoek.

Daarnaast is er nog de privaatrechtelijke E.V.A. “Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing”.

3.11 Leefmilieu, Natuur en Energie

Dit beleidsdomein is opnieuw een voorbeeld van enorme decentralisatie, namelijk:

-
- (I) als I.V.A. zonder rechtspersoonlijkheid:
Vlaams energie agentschap, agentschap voor natuur en bos en ten derde het instituut voor natuur- en bosonderzoek.
-
- (II) als I.V.A. met rechtspersoonlijkheid:
- Vlaamse Milieu Maatschappij (v.v.m.);
 - Openbare Vlaamse Afvalstoffen Maatschappij (o.v.a.m.).
-
- (III) E.V.A., publiek
- Vlaams Regulerings Instantie voor de Electriciteits- en Gasmarkt (VREG);
 - Vlaamse Landmaatschappij.
-

3.12 Mobiliteit en openbare werken

Ook dit beleidsdomein kent naast het departement een uitgebreide groep van agentschappen:

-
- (I) als I.V.A. zonder rechtspersoonlijkheid:
- Agentschap wegen en verkeer;
 - Agentschap voor maritieme dienstverlening en kust.
-
- (II) als I.V.A. met rechtspersoonlijkheid:
- Fonds stationsomgeving;
 - Openbare Vlaamse Afvalstoffen Maatschappij (o.v.a.m.)
-
- (III) E.V.A.-publiekrechtelijk
- de scheepvaart;
 - waterwegen en zeekanaal;
 - de Vlaamse Vervoer Maatschappij (v.v.m. / De Lijn).
-

Dat het beheer van de infrastructuur (wegen, waterwegen) enige autonomie vereist, is zeker te verdedigen. Doch waarom het beheer van de wegen in een I.V.A. zit en die van de waterwegen in een E.V.A. is minder logisch te verklaren. Ook het onderscheid tussen een E.V.A. van de westelijke waterwegen en een andere van de oostelijke waterwegen is geen voorbeeld van een homogeen beleid.

3.13 Ruimtelijke ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed

Dit departement telt vier I.V.A.'s zonder rechtspersoonlijkheid, namelijk

- Agentschap ruimtelijke ordening / onroerend erfgoed;
- Agentschap wonen;
- Vlaams instituut voor het onroerend erfgoed;
- Vlaams agentschap inspectie ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed.

3.14 Bedenkingen over B.B.B.

Wat zijn de voornaamste bemerkingen met betrekking tot het project “Beter Bestuurlijk Beleid” en wat is er te wijzigen? Ten eerste, is er de vaststelling dat de hervorming en de organisatie van een openbaar bestuur meer en meer gereleerd wordt met de looptijd van een regering alsook diens legislatuurperiode. Dit houdt ook in dat er geen langlopende organisatiestructuur meer aanwezig is.

Secundo is de functionele structuur van “B.B.B.” wel doorzichtiger dan de oude matrix structuur vanuit de jaren negentig.

Ten derde, zijn er departementen (o.a. Bestuurszaken) die zowat volledig uitgehouden zijn door de creatie van agentschappen.

Een volgende opmerking is het feit dat slechts in een minderheid van de beleidsdomeinen de regel geldt van “één bevoegde Minister voor het gehele beleidsdomein”. Die homogene één op één situatie vinden we bij onderwijs, Financiën / Begroting. Dit zijn ook de domeinen die werkelijk homogeen zijn zowel vanuit administratief als politiek oogpunt. De overwegende heterogeniteit is het gevolg van een politieke keuze, doch ook van de chaotische / onlogische samenstelling van sommige beleidsdomeinen.

Idealer zou zijn om het aantal beleidsdomeinen te beperken tot elf. Dit laatste cijfer is ook het maximale aantal Ministers dat de Vlaamse regering mag tellen. (Anno 2008: 10 leden)

Ten vijfde zijn er teveel soorten en aantallen agentschappen. Hier dient men een aantal agentschappen terug onder te brengen bij het ministerie. Dat bepaalde uitvoerende taken een zekere autonomie vereisen is best te verantwoorden.

Doch één soort Intern Verzelfstandigd Agentschap volstaat wel. Bovendien is het onderscheid tussen de huidige twee soorten I.V.A.'s ook niet altijd een voorbeeld van duidelijkheid.

Dat bepaalde Vlaamse diensten (o.a. v.v.m.) een activiteit hebben op de commerciële markt vereist hieraangaand ook een statuut waarbij deze instellingen kunnen werken in een open markt. Doch voor dit soort dienst volstaat wel een soort E.V.A.

Concluderend kan men het volgende stellen:

- het aantal beleidsdomeinen kan gereduceerd worden tot elf;
- een aantal I.V.A.'s kan terug ondergebracht worden bij de Departementen zodat er homogene pakketten zijn aan bevoegdheden en het primaat van de politiek opnieuw geldt;
- één soort I.V.A.. volstaat;
- één soort E.V.A. volstaat.

4 De kabinetten

De laatste jaren is er openlijk voor gepleit om de ministeriële kabinetten af te schaffen.⁽⁴⁾ Zowel op het federale als op de bestuursniveaus van de Gemeenschappen en de Gewesten alsook bij de Provincies en sommige steden kent men het bestaan van de “kabinetten”.

Een kabinet is een groep vertrouwelingen van de Minister die de dossiers bestuderen en eventueel voorleggen aan het regeringslid. Maar een kabinet heeft ook als taak een beleid te ontwikkelen en de Minister te beschermen tegen de (vijandige) administratie. Ook het persoonlijke secretariaat en het dienstbetoon van de Minister zijn een taak van het kabinet.

Op het Vlaamse niveau zijn er twaalf kabinetten: één voor elke Minister en een dubbel voor de Minister-President en de twee vice Minister-Présidenten (situatie lente 2009). Het Vlaamse bestuursniveau kent al snel zowat 700 kabinetsleden. De niet-gedetacheerden zijn een kost voor de begroting van het kabinet. Dat de kabinetten een persoonlijke gepolitiseerde hofhouding zijn van de Minister is een feit. Maar we kennen geen cultuur van ‘civil servant’, wat inhoudt dat de ambtenaren zich neutraal opstellen inzake levensbeschouwelijke en politieke kwesties / dossiers. Met andere woorden tegenover een politiek kabinet staat een gepolitiseerde administratie. Trouwens dit gepolitiseerde karakter vindt men ook reeds terug in de samenstelling van de jury’s bij de openbare rekruteringsinstanties.

De huidige situatie is duur door het dubbele gebruik van kabinet en administratie. Het kabinet is dan ook de waakhond van de Minister bij een administratie. Zo is er het probleem dat we in dit land geen onafhankelijke opleiding voor ambtenaren zoals de Franse E.N.A. (Ecole Nationale d’Administration) hebben. De Vlaamse politieke partijen en ook de universiteiten hebben hier aangaande nooit veel ijver aan de dag gelegd. Een andere mogelijkheid zou zijn om het Amerikaanse ‘Spoils System’ in te voeren. Daardoor kan een Vlaamse Minister kandidaten voorstellen met betrekking tot de topfuncties bij de Departementen alsook de agentschappen. De voorgestelde kandidaten zouden dan een ‘hervorming’ moeten ondergaan bij de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement (bijvoorbeeld voor een topfunctie in het departement onderwijs dient de parlementaire commissie onderwijs de hervorming te organiseren).

Die ‘Spoils-System’ aanstellingen zijn dan beperkt tot de duur van de legislatuur of tot het eventueel aftreden van de desbetreffende Minister. Dit systeem geeft de Minister ook de mogelijkheid om vertrouwelingen te plaatsen aan het hoofd van de door hem te controleren administratie. Ondanks alle reorganisaties van de administraties dient men vast te stellen dat het aantal ambtenaren (vastbenoemden en contractuelen) snel toeneemt. Zo was in 1999 het aantal ambtenaren: 70.413 in de Vlaamse Gemeenschap.⁽⁵⁾ Die groep (Central Government staff with agencies including centrally organised education) steeg tot 73.593 in 2000 en naar 83.386 personen in 2005. De staats hervorming van 2002 (Lambermont) kan niet enkel de verklaring zijn van deze toename.

Ook de creaties van vele agentschappen – met autonomie – in het kader van BBB hebben dit in de hand gewerkt. VOKA stelt⁽⁶⁾ het als volgt: ‘Een slankere Overheid laat toe middelen vrij te maken voor de aanpak van de vergrijzing, om meer te investeren in de groei van de economie en om de fiscale lasten voor burgers en ondernemers te verzachten’. Maar de beginnende pensioengolf in de Vlaamse administratie kan pijnloos een afslanking opleveren. Inderdaad in de periode 2008-2011 gaan zowat 20% van de Vlaamse ambtenaren op pensioen.⁽⁷⁾

(4) VOKA-studie, *Efficiënte overheid*, juni 2008, nr. 08, p. 52 en J. Hindriks, *Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus?*,

(5) Itinera institute, 2008, p. 145 e.v. OESO studie; *Reviews of HRM in Government case: Belgium, 2007*, p. 166.

(6) VOKA studie nr. 08, o.c., p. 38.

(7) Itinera, o.c., p. 31.

OVER DE BESTUURLIJKE SCHAAL VAN DE VLAAMSE LOKALE OVERHEDEN

In opdracht van de werkgroep 'bestuurlijke schaal en
interbestuurlijke samenwerking' binnen de
Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Koenraad De Ceuninck

Elk element van besturen heeft uiteindelijk met schaal te maken.
De schaal is de onderlegger van alle bestuurlijke activiteiten,
zowel in de publieke als de private sfeer.⁽¹⁾

*(1) DE RYNCK, F., Lokaal beleid: spelen met schalen. In: REYNAERT, H., DEVOS, C., (Ed.),
Uitdagingen voor de 21ste eeuw. Brugge, Vanden Broele, 2001, p.59.*

Centrum voor Lokale Politiek
Vakgroep Politieke Wetenschappen
Universiteit Gent
Universiteitstraat 8
9000 Gent
Koenraad.DeCeuninck@ugent.be

4

Inleiding	
1 Een kort woordje geschiedenis: de fusies in België in de jaren 1970	78
2 De relatie tussen schaal en bestuurskracht	80
3 Naar een oplossing voor het schaalprobleem: meer intergemeentelijke samenwerking?	84
3.1 Intergemeentelijke samenwerking: een beknopt overzicht	84
3.2 Intergemeentelijke samenwerking: het actuele debat	85
4 Naar een oplossing voor het schaalprobleem: opnieuw fusies?	90
4.1 Motieven voor fusies	90
4.2 Evaluatie van de fusies in België	91
4.3 Op weg naar nieuwe fusies?	93
5 Nood aan een regionale aanpak?	97
5.1 Het platteland	97
5.2 De provincies: een rol als bovengemeentelijk streekniveau?	101
5.3 Stadsregio's	103
6 Over de grenzen	110
6.1 Nederland	111
6.2 Denemarken	115
6.3 Duitsland	117
6.4 Griekenland	119
6.5 Frankrijk	120
7 Besluit	122
8 Gesprekken	124
9 Literatuurlijst	125
Bijlage 1	128

Inleiding

De schaal van de Vlaamse steden en gemeenten wordt met de regelmaat van de klok in vraag gesteld. Op zich is dat niet slecht. Publieke overheden moeten zichzelf in vraag stellen en zich kunnen aanpassen aan een veranderende maatschappij. De opdrachten die ze vandaag krijgen toegewezen en de uitdagingen die zich stellen zijn immers niet meer dezelfde als die van dertig jaar geleden.

Men vertrekt bijgevolg telkens vanuit de vaststelling dat er een probleem is met die bestuurlijke schaal en dat een schaalvergroting (of verkleining) dat probleem kan oplossen. De problemen die zich stellen zijn echter niet eenduidig en verschillen danig van gemeente tot gemeente. Zoals we in deze bijdrage zullen zien zijn de schaalproblemen van een landelijke gemeente van een andere orde dan die van een centrumstad. De keuze voor een bepaalde schaal is bovendien ook niet vrijblijvend. Het is een politieke keuze die, naast de gevolgen voor de lokale besturen, ook gevolgen heeft voor bovenlokale besturen zoals de provincies en de Vlaamse overheid. Deze bijdrage wil alvast enige klaarheid scheppen in het actuele debat omtrent de schaal van de lokale besturen in Vlaanderen.

Na een korte terugblik op de gemeentelijke fusies in België in de jaren 1970 worden enkele oplossingen voor het schaalprobleem besproken, namelijk intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke fusies. Verder maken we duidelijk dat er nood is aan een regionale aanpak en tot slot werpen we kort een blik op enkele voorbeelden uit het buitenland.

1 Een kort woordje geschiedenis: de fusies in België in de jaren 1970

Het debat omtrent de schaal van de gemeenten is eigenlijk al zo oud als de gemeenten zelf. Toch zou het in ons land duren tot 1976 vooraleer er werk werd gemaakt van een grondige schaalvergroting van de lokale besturen⁽²⁾.

Voorheen waren er echter ook al (zij het minder grootschalige) initiatieven om de gemeentelijke schaal te vergroten. De zogenaamde eenheidswet uit 1961 bevatte een clausule waarmee men tamelijk eenvoudig gemeenten kon samenvoegen op basis van een Koninklijk Besluit⁽³⁾. Op basis van die eenheidswet werden er tussen 1961 en 1971 298 gemeenten afgeschaft. Het totaal aantal gemeenten in België evolueerde daarmee van 2.663 naar 2.359⁽⁴⁾. De motivaties die aan deze fusies werden gegeven waren van diverse aard.

Tijdens de bespreking van de Koninklijke Besluiten in het parlement werd ons land vergeleken met verschillende andere Europese landen waar in dezelfde periode ook gemeenten werden samengevoegd⁽⁵⁾. Uit die vergelijking bleek dat ons land uit teveel kleine gemeenten bestond. Verder bleek uit de motivering dat gemeenten groter dienden te worden om de hun toevertrouwde 'heden-daagse opdrachten' aan te kunnen. Verder zag de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Harmegnies de schaalvergroting als een noodzakelijke stap voor een verdere decentralisering naar de gemeenten toe. Indien men de gemeenten op termijn meer taken wou toeschuiven, dan was een grotere bestuurschaal aangewezen.

Het bestaan van vele 'mini-gemeenten' werd gezien als een beletsel voor een verdere decentralisering. Toch bleven de samenvoegingen op basis van de eenheidswet beperkt. Het ging voornamelijk om heel kleine gemeenten die bij een naburige gemeente werden gevoegd. Het afschaffen van de allerkleinste gemeenten stond met andere woorden voorop, niet het tot stand brengen van grote bestuurskrachtige gemeenten. Een volgende belangrijke stap werd gezet met de grondwetswijziging van 1970. Voor het eerst kreeg de vorming van de gewesten en de gemeenschappen een plaats in de Grondwet. Daarnaast werd ook het principe van de decentralisatie van bevoegdheden naar de gemeenten en provincies toe in de Grondwet ingeschreven⁽⁶⁾.

Het bleef echter bij vage omschrijvingen die voor interpretatie vatbaar waren. Vooraleer men echter kon overgaan tot een decentralisering in de richting van de lokale overheden was er eerst een grootschalige schaalvergroting nodig. Die werd mogelijk gemaakt door de wet van 23 juli 1971 'betreffende de samenvoeging van gemeenten en de wijziging van de gemeentelijke grenzen'. De fusies, die uiteindelijk in 1975 in een Koninklijk Besluit werden gegoten, reduceerden het aantal gemeenten in ons land van 2.359 tot 589, een reductie met 75%⁽⁷⁾.

Ook voor deze fusies werden meerdere motieven naar voren geschoven. De belangrijkste redenen waren volgens toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Michel de Vogt⁽⁸⁾:

(2) Bij de Belgische onafhankelijkheid telde ons land 2.498 gemeenten.

(3) Die Koninklijke Besluiten dienden nadien wel door de beide kamers te worden bekrachtigd. Men kon immers niet ontsnappen aan het toenmalige art. 3 van de Grondwet dat stelde dat er aan de grenzen van gemeenten, provincies of het Rijk enkel wijzigingen konden worden aangebracht dan krachtens een wet.

(4) Merk op dat er dus ook nog 6 gemeenten werden afgeschaft op basis van de gewone procedure voorzien in de provinciewet.

(5) Parlementaire stukken zitting 1969 – 1970, 23 juni 1970, 719, nr.3.

(6) ACKAERT, J., DEKIEN, C., *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Beleidsevaluerend onderzoek met betrekking tot de gemeenten uit het Vlaamse Gewest. Leuven, KULeuven – Afdeling Bestuurswetenschappen, 1989, p.9.*

(7) Merk op dat dit aantal pas werd gehaald in 1983 toen ook de stad Antwerpen fuseerde met meerdere omliggende gemeenten.

(8) MICHEL, J., *La fusion des communes. Un bilan provisoire. In : Res Publica, 24, 1982, 3-4, pp.407-409.*

- De veranderende leefwereld van de mensen. Afstanden werden steeds kleiner en de toenmalige gemeenten waren nauwelijks aangepast aan deze realiteit.
- Een verhoogde solidariteit creëren tussen centrum- en randgemeenten. Centrumgemeenten droegen veel financiële lasten voor bepaalde publieke diensten, terwijl ook de inwoners van de randgemeenten dikwijls de vruchten plukten van die dienstverlening.
- Een hergroepering van randgemeenten rond de steden bewerkstelligen. Vele gemeenten waren immers zodanig uitgebreid, dat ze als het ware een stad vormden. Aan deze bestuurlijke versnippering moest een einde komen.
- De kleine landelijke gemeenten van degelijk geschoold personeel voorzien. Vaak waren zij niet in staat om voldoende geschoold personeel te vinden noch te betalen.
- De gemeenten terug financieel gezond maken.
- Tot slot benadrukte de minister dat ondanks die schaalvergroting de lokale politiek een ‘menselijke zaak’ moest blijven waarbij een goed contact tussen bestuurder en inwoners mogelijk bleef.
- Merk ook op dat er vanuit de economische wereld druk was om de schaal van de gemeenten te vergroten. De bestuurlijke versnippering werd gezien als een rem op de economische groei, bijvoorbeeld voor wat de inplanting van nieuwe bedrijvzones betrof.

Achter de fusies schuilde bovendien een drievoudige filosofie:⁽⁹⁾

- De **allerkleinste gemeenten** wilde men doen fusioneren om ze terug ‘leefbaar’ te maken. Zij kampten vooral met een gebrek aan financiële middelen en bijgevolg een gebrek aan degelijk geschoold personeel. Dat laatste was broodnodig om de vele taken, die zowel in omvang als in complexiteit toenamen, behoorlijk uit te voeren.
- Voor de **middelgrote gemeenten** zag men vooral een rol weggelegd als centrumgemeente. Door de omliggende (en vaak kleinere) gemeenten aan hen toe te voegen door middel van een ‘aanhechting’ zouden zij een meer regionale rol kunnen spelen.
- Voor de **grotere steden** en de grotere agglomeraties beoogden de fusies vooral een meer geïntegreerd beleid tot stand te brengen. Er was dikwijls een gebrek aan coördinatie en samenwerking in tal van domeinen. Er was een sterke verbrokkeling van de middelen, slechte planning, een ongelijke verdeling van de lasten,... Voor al die problemen kon de fusie een oplossing bieden.

Wat opvalt is dat deze grootschalige fusie anders werd gezien dan de eerdere fusies op basis van de eenheidswet⁽¹⁰⁾. Waar het bij die vroegere fusies vooral een zaak was om de allerkleinste gemeenten af te schaffen, zien we dat men voortaan vooral bestuurskrachtige gemeenten tot stand wil brengen. Die bestuurskracht steunde op drie centrale peilers. De gemeenten moesten groot genoeg zijn, voldoende bevolkt zijn en over voldoende financiële middelen beschikken om zo ‘op een verantwoorde wijze een eigentijds gemeentelijk beleid te kunnen waarborgen’. Ook het gebrek aan een voldoende ‘ruimte’ en oppervlakte werd voor vele gemeenten een probleem. Om een degelijk beleid te kunnen voeren op het vlak van ruimtelijke ordening, sociale woningbouw of lokale economie is een zekere oppervlakte noodzakelijk. Een te kleine bestuurschaal kan in al deze beleidsdomeinen een substantieel nadeel betekenen.

(9) MAES, R., *De bestuurskracht van de Belgische gemeente*. In: *Res Publica*, 22, 1970, 3, pp.427-428.

(10) MAES, R., *De herstructurering van gemeenten*. In: *De Gemeente*, 1975, 1, pp.21-22.

2 De relatie tussen schaal en bestuurskracht

Wanneer we spreken over de schaalproblematiek van de gemeenten dan hebben we het onrechtstreeks over de bestuurskracht van de gemeenten. Onder een bestuurskrachtige gemeente wordt in de literatuur een gemeente begrepen 'die het vermogen heeft haar taken te behartigen, die derhalve in staat is wettelijke taken uit te voeren en optimaal in staat is de lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien'⁽¹¹⁾.

Bestuurskracht kan ook omschreven worden als 'de capaciteit om als bestuur de eigen organisatie zodanig uit te bouwen dat een beleid kan gevoerd worden dat aan de verwachtingen van de burgers tegemoet kan komen en dat het bestuur de mogelijkheid geeft om een zelfstandige rol te spelen ten aanzien van de gemeenschap waardoor het bestuur wordt verkozen'⁽¹²⁾.

Bestuurskracht verwijst dus zowel naar de capaciteit (of het vermogen) om een beleid uit te stippelen en naar de mogelijkheid om dit te doen, zowel financieel als wettelijk. Een gemeente moet met andere woorden in staat zijn te doen wat ze moet doen. Met dat laatste wordt verwezen naar de eigen beleidsruimte van de lokale overheden, de lokale autonomie zeg maar. Bestuurskracht kan echter ook gezien worden als de verhouding tussen de capaciteit van een lokale overheid enerzijds en haar opdracht anderzijds⁽¹³⁾. Met de capaciteit verwijst men dan naar de bestuurlijke organisatie waarover men beschikt.

De term bestuurskracht dook in België voor het eerst nadrukkelijk op tijdens de fusies van de jaren 1970, zo merken *Deschouwer* e.a. terecht op in hun rapport over de bestuurskracht van de Vlaamse gemeenten uit 2001⁽¹⁴⁾. Er werd tijdens die fusies namelijk een causaal verband gelegd tussen de schaal van een gemeente en haar bestuurskracht. De grote versnippering van de lokale besturen werd gezien als de oorzaak voor de moeilijke financiële situatie en het gebrek aan armslag van de toenmalige gemeentelijke administraties. Die kleinschaligheid was met andere woorden de oorzaak voor het gebrek aan bestuurskracht waarmee de gemeenten kampten.

Gemeentelijke fusies werden gezien als de oplossing om de gemeentelijke bestuurskracht te doen toenemen. Die relatie tussen schaal en bestuurlijk vermogen is echter moeilijk aan te tonen. Is het zo dat grotere steden of gemeenten een beter bestuur kennen dan kleinere? De gemeentelijke fusies uit de jaren 1970 hebben de verwachtingen – volgens de auteurs van dit rapport – in ieder geval niet volledig ingelost. Er werd dan ook roet in het eten gegooid door de toenmalige economische crisis (en de bijhorende anti-crisispolitiek) en de stijgende aandacht voor de communautaire problemen (ten nadele van een decentralisering). De link tussen schaal en bestuurskracht is volgens dit rapport niet zo eenvoudig te leggen. Er is namelijk een veelheid van factoren die een invloed kunnen uitoefenen op deze complexe relatie.

Ook uit een Nederlands onderzoek, aangehaald door Derksen, bleek alvast dat de bestuurskracht van een gemeente niet automatisch gekoppeld is aan de schaalgrootte van die gemeente⁽¹⁵⁾. Wel merkt hij op dat grotere gemeenten meer vragen en desiderata aankunnen dan hun kleinere collega's⁽¹⁶⁾. Maar, in kleinere gemeenten zijn er gewoon veel minder eisen. Het is te eenvoudig om

(11) BOUCKAERT, G., DE PEUTER, B., VAN DOOREN, W., *Met en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling: een monitoringsysteem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen*. Brugge, die Keure, 2003, p.7.

(12) Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, *Nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten*. Advies 3-2002, p.7.

(13) BOUCKAERT, G., DE PEUTER, B., VAN DOOREN, W., o.c., pp.7-8.

(14) DESCHOUWER, C., DE RYNCK, F., SMOLDERS, C., e.a., *De bestuurskracht en de democratische besluitvorming van de Vlaamse gemeenten. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap*. Brussel, 2001, pp.44-47.

(15) DERKSEN, W., *De gemeente als gemeenschap. Naar een nieuw lokaal bestuur*. VUGA, 's-Gravenhage, 1992, pp.139-141.

(16) DERKSEN, W., o.c., pp.128-130.

zomaar aan te nemen dat een schaalvergroting (door gemeentelijke fusies) automatisch aanleiding geeft tot een grotere bestuurskracht. Grotere gemeenten hebben automatisch meer (en vaak ook complexere) problemen dan kleinere gemeenten. Dat alleen al brengt met zich mee dat ze een groter en vooral bestuurskrachtiger apparaat nodig hebben. Toch erkent ook *Derksen* dat de output van grotere gemeenten groter is. Dit is echter relatief, vermits er in grotere gemeenten ook meer behoeften en noden aanwezig zijn.

Naast een grotere output kenmerken grotere gemeenten zich ook door een kleinere invloed van de politiek en passen ze bepaalde regels minder stringent toe dan hun kleinere collega's. Toch concludeert *Derksen* dat de invloed van de gemeentegrootte op de bestuurskracht van de gemeenten al te makkelijk wordt overschat. 'Groter is bij gemeenten niet altijd beter'. Ook hangt veel af van het beleidsdomein. Binnen bepaalde bevoegdheden is groter inderdaad efficiënter, maar het tegenovergestelde geldt voor andere beleidsdomeinen. Tot slot, ook de interne organisatie van een gemeente en de heersende politieke en bestuurlijke cultuur zijn medebepalend voor de bestuurskracht van gemeenten. Deze zaken staan volledig los van de schaal van de gemeente.

Ook in het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO) uit 1997 aan de toenmalige minister voor Binnenlandse Aangelegenheden Peeters werd benadrukt dat bestuurskracht een weerbaarstig begrip is⁽¹⁷⁾. Volgens de commissie waren er zowel interne als externe factoren die de gemeentelijke bestuurskracht beïnvloeden. Externe elementen (waar de gemeenten zelf weinig tot geen vat op hebben) zijn onder meer het aantal inwoners, geografische aspecten, spreiding van de bevolking over het grondgebied, financiële geschiedenis van de gemeente, soepelheid van regelgeving,...

Als interne elementen die de bestuurskracht bepalen zag de commissie onder meer de persoonlijke kwaliteiten van de bestuurders, het niveau van de ambtenaren, interne politieke verhoudingen, het management,... Op deze interne elementen hebben gemeenten doorgaans (tot op een bepaalde hoogte) wel een invloed.

Bestuurskracht wordt bijgevolg door meer dan alleen de schaal van de gemeenten beïnvloed⁽¹⁸⁾. *Deschouwer* e.a. benadrukken in hun rapport dat gemeenten nu eenmaal in heel sterk uiteenlopende contexten en situaties opereren. Dit zorgt ervoor dat de bestuurskracht wordt beïnvloed vanuit zoveel verschillende invalshoeken. Zo wordt de bestuurskracht van een gemeente heel sterk beïnvloed door haar vermogen om eigen financiële middelen te verwerven, het objectief belastingsvermogen met andere woorden.

Ook het feit of een gemeente een stad dan wel een plattelandsgemeente is heeft een invloed op de bestuurskracht. In hun onderzoek onderscheiden de auteurs maar liefst vijf categorieën factoren die elk op hun beurt de bestuurskracht van een gemeente beïnvloeden. Zo zijn er ten eerste de geografische en demografische factoren. Het gaat over de ligging van een gemeente, bepaalde natuurlijke grenzen,...

Ten tweede zijn er de factoren van ruimtelijk-ecologische aard. Het gaat bijvoorbeeld over de aanwezigheid van waardevolle landschappen, de ruimtelijke situering (stad versus platteland),... Ten derde zijn er de economische factoren (economisch profiel, beroepsprofiel van de inwoners,...) en ten vierde is er de sociaal-culturele omgeving. Hiermee verwijst men onder meer naar de participatiegraad in het verenigingsleven, de houding tegenover het privé initiatief, de relatie autochtonen versus allochtonen, het al dan niet aanwezig zijn van

(17) *Commissie Bestuurlijke Organisatie, De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies aan de heer Leo Peeters, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk beleid en Huisvesting. 1997, pp.94-95.*

(18) *DESCHOUWER, C., DE RYNCK, F., SMOLDERS, C., e.a., o.c., pp.47-49., pp.60-62.*

een gemeenschapsgevoel,... Tot slot heeft ook de politiek (stemverhoudingen, de partijen en hun profiel, al dan niet aanwezigheid van actiegroepen,...) een invloed op de bestuurskracht van een gemeente. Verder voeren de auteurs aan dat bestuurskracht, naast het feit dat het een complex begrip is, ook een contingent begrip is. Zo is bestuurskracht zowel plaats-, tijds-, proces- als taakgebonden. Onderzoek toont aan dat factoren voor vergelijkbare gemeenten niet noodzakelijk een objectieve graadmeter zijn om de bestuurskracht weer te geven. Bestuurskracht is met andere woorden plaatsgebonden, afhankelijk van gemeente tot gemeente.

Bestuurskracht is ook tijdsgebonden. 'Ze kan slechts begrepen worden tegen de achtergrond van een bepaald moment in de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie, gegeven de taken die men op dat moment van een gemeente verwacht, gegeven ook de aan maatschappelijke stromingen gekoppelde opvattingen over doelmatigheid'. Ten derde is bestuurskracht ook procesgebonden. Ze is met andere woorden afhankelijk van de vigerende processen (bijvoorbeeld wisselwerkingen in de gemeentelijke organisatie) in een gemeente. Tot slot is bestuurskracht ook taakgebonden. Dit heeft te maken met het feit dat elke gemeente (door een andere aard en door een andere relatie met de centrale overheid) eigen specifieke taken heeft ontwikkeld.

In de conclusie van hun onderzoek schrijven de auteurs dan ook: 'Algemene structurele verklaringen van de gemeentelijke bestuurskracht werken niet. We botsen op complexe interacties tussen vele variabelen, waarvan de effecten dan nog per taakdomein verschillend kunnen zijn. (...) De empirische bevestiging dat bestuurskracht een eminent contingent begrip is, heeft niet onbelangrijke consequenties voor het Vlaams beleid. Het betekent zonder meer dat het niet mogelijk is om zomaar, middels structurele ingrepen, een dosis bestuurskracht in de gemeentelijke organisatie in te spuiten. De effecten van die "inspuiting" zijn immers niet goed te voorspellen'.

Het is dan ook duidelijk dat wanneer men de bestuurskracht van gemeenten wil vergroten er zal moeten ingespeeld worden op de vele facetten die de bestuurskracht van een gemeente bepalen. Enkel inzetten op de schaal van de gemeente zal niet voldoende zijn. Minstens evenveel aandacht dient te gaan naar de financiële mogelijkheden van de gemeenten, de interne organisatie, de bevoegdheden, de relatie met de gemeenschap,...

DE VIJF FACTOREN DIE DE GEMEENTELIJKE BESTUURSKRACHT BEPALEN

1. Omgevingsfactoren	Het aantal inwoners, het aantal kernen, welke economische activiteiten er plaatsvinden, al dan niet verstedelijkt karakter,...
2. Financiële mogelijkheden en beperkingen	APB en oov (afhankelijk van de financiële draagkracht van de inwoners), aandeel gemeentefonds,...
3. Personeel	Kwaliteit van het personeel (zowel politiek als ambtelijk), mate van opleiding, motivatie,...
4. Organisatiestructuur	Wijze van verdeling van taken en opdrachten, coördinatie, middelenstructuur,...
5. Communicatie	Vlotte interne communicatie, open externe communicatie, 'Communicatie kan worden beschouwd als de olie in het radarwerk'

De factoren die de bestuurskracht van een gemeente bepalen zoals ze door *Deschouwer* e.a. naar voren werden schoven sluiten goed aan bij de factoren die *De Leemans* in zijn onderzoek naar voren schoof. Ook hij zag vijf bepalende factoren die de gemeentelijke bestuurskracht kunnen beïnvloeden⁽¹⁹⁾. De tabel geeft die vijf factoren weer met telkens een beknopte uitleg.

Merk op dat gemeenten niet op alle factoren een even grote invloed hebben. Op de eerste categorie van factoren heeft een gemeente nauwelijks vat. Andere factoren (bijvoorbeeld de interne organisatie) heeft een gemeente dan weer wel in handen. Desalniettemin vormt de schaal zonder meer de basis voor elk bestuur. Het is de geografische afbakening van het rechtsgebied waar een politiek bestuur actief is. Echter, vermits elk probleem best op zijn eigen schaal wordt aangepakt, zal elke schaal steeds een compromis zijn⁽²⁰⁾. 'De mythe van de uniforme schaal hoort volgens de huidige dominante bestuurskundige theorievorming tot het verleden'.

Tot slot, die schaal wordt best uitgedrukt in het aantal inwoners. Er werden in het verleden al meerdere pogingen gedaan om daar ook effectief cijfers op te kleven. Het heeft weinig zin die onderzoeken hier allemaal te herhalen of samen te vatten, op het gevaar af de gemeentelijke bestuurskracht te reduceren tot het aantal inwoners. Zoals zonet vermeld wordt de bestuurskracht immers door veel meer zaken beïnvloed dan het aantal inwoners. Toch lijkt het evident dat gemeenten onder de 15.000 inwoners (en zeker de gemeenten onder de 10.000 inwoners) in de problemen komen⁽²¹⁾.

(19) DE LEEMANS, K., *Bestuurskracht en kerntaken*. In: *De Gemeente*, 2001, nr. 10, pp.68-71.

(20) DE RYNCK, F., o.c., p.62.

(21) *Commissie Bestuurlijke Organisatie*, o.c., p.96.

3 Naar een oplossing voor het schaalprobleem: meer intergemeentelijke samenwerking?

Zowel intergemeentelijke samenwerking als gemeentelijke fusies worden telkens naar voren geschoven om tegemoet te komen aan de schaalproblemen van de gemeenten. Beide worden in deze bijdrage behandeld. Verder wordt er ook aandacht geschonken aan de nood om een regiospecifieke benadering tot stand te brengen. Zowel de plattelandsproblematiek als de problematiek rond de steden komen aan bod. Onderstaand luik wil kort een beeld schetsen van de stand van zaken van de intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen, vooraleer in te gaan op de huidige problematiek.

3.1 Intergemeentelijke samenwerking: een beknopt overzicht

Intergemeentelijke samenwerking is een samenwerking tussen twee of meerdere gemeenten met de bedoeling samen een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen of te beheren. Aanvankelijk was dit in België niet mogelijk⁽²²⁾. Geen enkele wetgeving ging hierop in en ook de Grondwet zei er niets over. Het was pas toen men in 1921 de Grondwet wijzigde en zo alle constitutionele bezwaren wegnam dat er eindelijk werk kon worden gemaakt van een degelijke kaderwet terzake. Op 1 maart 1922 kwam dan uiteindelijk de wet op 'de vereniging van gemeenten tot nut van het algemeen' tot stand. Deze kaderwet legde geen vaste taken op aan de intercommunales, alles wat van 'algemeen belang' was konden ze uitvoeren. Ook de provincie waarin de intercommunale gelegen was of de staat konden toetreden. Zelfs private actoren hadden de mogelijkheid om toe te treden tot een intercommunale. Men sprak dan over een 'gemengde intercommunale'. Later werd de intercommunale samenwerking geregeld door de wet van 22 december 1986 om vervolgens in Vlaanderen te worden opgenomen in het decreet van 6 juli 2001⁽²³⁾.

De intercommunales wonnen in ons land steeds aan populariteit. Vooral in de jaren 1950 en 1960 werden er in België bijzonder veel initiatieven opgestart. De activiteiten situeerden zich hoofdzakelijk in het domein van de infrastructuur (elektriciteit, drinkwatervoorziening, openbare werken,...)⁽²⁴⁾. Later kwam daar ook streekontwikkeling bij met hoofdzakelijk sociaal-economische motieven, bijvoorbeeld de aanleg van industrieterreinen in het toen nog agrarische Vlaanderen. Vanaf de jaren 1970 zagen vooral de afvalintercommunales en de teledistributie het licht. Nog recenter was het de beurt aan de samenwerkingsvormen op vlak van streekontwikkeling en de lijkbezorging. Zo staan verschillende gemeenten voortaan samen in voor de uitbating van crematoria. Enkele van de voornaamste beweegredenen die doorgaans werden genoemd voor gemeenten om over te schakelen naar intergemeentelijke samenwerking zijn de volgende:

- De hoge kostprijs van bepaalde dienstverlening, een kostprijs die door één gemeente niet kan worden gedragen.
- Hoger geschoold personeel rendeert maar op een grotere schaal.

(22) VAN DAELE, G., *De intercommunales in België. Gemeentekrediet van België. Driemaandelijkse tijdschrift. Januari 1984, nr. 147, pp.1-3.*

(23) VAN WALLE, E., *De intercommunale samenwerking in Vlaanderen.* In: REYNAERT, H., DEVOS, C., *Het kerntakendebat in Vlaanderen.* Brugge, Vanden Broele, 2002, pp.67-84.

(24) TASTENHOYE, K., *De intergemeentelijke samenwerking: een korte historische schets.* In: *Binnen Band,* juni 2005, 43, pp.23-26.

- Het al bij al soepele administratief toezicht.
- Een zekere mate van regionale solidariteit tussen gemeenten.

Merk in die context ook op dat de gemeentelijke fusies niet hebben gezorgd voor een daling van het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hoewel de verwachting leefde dat de fusies in Vlaanderen zouden zorgen voor een vermindering van het aantal intercommunales, bleek dit in de praktijk niet te kloppen⁽²⁵⁾. Gemeenten bleven, net als vóór de fusies, een beroep doen op intercommunales om bepaalde diensten te organiseren. De noden die de gemeenten vóór de fusies aangrepen om over te schakelen op intercommunale samenwerking bleven na de fusies gewoon bestaan.

3.2. Intergemeentelijke samenwerking: het actuele debat⁽²⁶⁾

De intergemeentelijke samenwerking wordt in Vlaanderen geregeld door het decreet van 6 juli 2001 dat voorziet in vier verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking⁽²⁷⁾. Er zijn twee 'lichte' vormen van samenwerking, namelijk de interlokale vereniging en de projectvereniging. Daarnaast zijn er twee 'zware' vormen van samenwerking, namelijk de dienstverlenende vereniging en de opdrachthoudende vereniging. Deze vier types verschillen van elkaar volgens de mate waarin er sprake is van een bevoegdheidsoverdracht, de aard van de dienstverlening die men wil verwezenlijken en het feit of er al dan niet sprake is van een eigen rechtspersoonlijkheid. Enkel de eerste vorm, de interlokale vereniging, voorziet niet in een eigen rechtspersoonlijkheid. Daarmee komt de decreetgever tegemoet aan een vraag van de gemeenten om geen te uniforme blauwdruk op te leggen zoals voorheen het geval was. Gemeenten kunnen voortaan zelf kiezen welke samenwerking ze wensen en welke juridische vorm ze daarvoor gebruiken. Verder benadrukt het decreet ook het belang van de democratische controle op deze samenwerkingsvormen via de gemeenteraden en streeft men voortaan naar zuivere intergemeentelijke samenwerking. Die moet er prioritair één zijn tussen gemeenten, dus zonder private of andere partners. Enkel in samenwerkingsvormen zonder rechtspersoonlijkheid kunnen private partners nog participeren. Ook voor de provincies wordt het moeilijker om te participeren aan deze samenwerkingsvormen. Waar ze voorheen tot meer dan de helft van het maatschappelijk kapitaal konden inbrengen werd dit in de nieuwe regelgeving teruggedrongen tot maximaal 20%.

Uit een doorlichting (uitgevoerd door het SBOV in 2005) van de intergemeentelijke samenwerking in de Westhoek (een streek met een 18-tal voornamelijk kleine gemeenten) was al gebleken dat het decreet op verschillende punten nog tekort schoot⁽²⁸⁾. Zo bleek dat ondanks de diversiteit aan samenwerkingsvormen die het decreet naar voren schoof er nog steeds vormen van samenwerking tussen meerdere gemeenten geen plaats vonden in het decreet. Noodgedwongen moest men in bepaalde gevallen dan ook overschakelen naar andere juridische samenwerkingsvormen. Ook de wisselwerking tussen de intercommunales en de gemeenten werkt in de praktijk niet zoals het zou moeten. Nochtans bevat het decreet veel maatregelen die moesten verhelpen aan de kritiek die de vroegere intercommunales kregen. Men werd namelijk verweten een eigen leven te leiden los van de gemeenten. Toch bleek die wisselwerking in de praktijk nog steeds een probleem, deels door de technische aard van de materies waar intercommunales mee bezig zijn. Ook komt het in maar weinig gemeenteraden tot een discussie omtrent de gemeentelijke betrokkenheid bij een intercommunale. Ook het derde principe van het decreet, namelijk het streven naar 'zuivere'

(25) OBBELS, G., *De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten*. In: *Res Publica*, 24, 1982, 3-4, pp.633-640.

(26) De CBO leverde in deze context nuttig werk in haar advies van 1997. Toch wordt dit hier niet weerhouden, omdat de juridische basis voor de intergemeentelijke samenwerking met de komst van het decreet van 6 juli 2001 helemaal is gewijzigd. Zie hiervoor het advies, pp.111-124.

(27) BLOCK, T., VERLET, D., *Organisatievormen op lokaal vlak*. In: REYNAERT, H., *De Kerktoeren-politiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.243-249.

(28) WAYENBERG, E., DE PEUTER, B., *Intergemeentelijke samenwerking in de Westhoek*. In: DE RYNCK, F., WAYENBERG, E., (Ed.), *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht*. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Jaarboek 2005, pp.181-193.

vormen van intergemeentelijke samenwerking, kreeg in het onderzoek in de Westhoek kritiek. Men stelde er vast dat de bestaande samenwerking tussen gemeenten en provincie (een goed uitgebouwde traditie in de Westhoek) werd bedreigd en bovendien stelde men een overregulering vast van die samenwerking tussen gemeenten en provincie. Men pleitte er dan ook veeleer voor een kaderdecreet interbestuurlijke samenwerking om deze vormen van coöperatie een juridische basis te geven.

Een tweede relevant onderzoek in die context is het onderzoek 'Samen Sterk!?' dat in 2008 werd gevoerd in het Meetjesland⁽²⁹⁾. Velen – zowel lokale beleidsmakers als burgers – zien er het bos door de bomen niet meer inzake de intergemeentelijke samenwerking. Het Meetjesland is een vrij landelijke regio die inzet op kwaliteit van wonen, landbouw en kleinschalige industrie in het noorden van Oost-Vlaanderen. Men stelt er een veelheid van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vast die elk op hun terrein actief zijn. Voornamelijk de laatste 10 – 15 jaren zien vele vormen van intergemeentelijke samenwerking er het licht. Zoveel zelfs dat bepaalde gemeenten zich afvragen of de (vooral financiële) lasten die daarmee gepaard gaan wel voldoende worden gecompenseerd. De laatste tijd stelden er zich echter meerdere burgemeesters uit deze regio vragen bij deze efficiëntie. Men stelde vast de kosten voor deze samenwerkingsverbanden hoog kunnen oplopen (personeel!) en dat de lokale mandatarissen overbevraagd worden door deze intercommunales. Vanuit die vaststelling vroeg men dan ook aan het Streekplatform+ Meetjesland om de organisatie van de intergemeentelijke samenwerking in de regio in zijn geheel te onderzoeken.

Het onderzoek wilde een antwoord bieden op acht concrete onderzoeksvragen:

- Is er een voldoende meerwaarde vanuit de regionale en intergemeentelijke werkingen? Wat zijn de lusten en wat zijn de lasten?
- Kan de communicatie tussen de regionale organisaties en de lokale besturen beter?
- Hoe kan er bij de beleidsmakers (maar ook bij de burger) een beter inzicht en overzicht ontstaan van de regionale samenwerking?
- Hoe evolueren de financiële lasten voor de lokale besturen?
- Hoe kan de vergaderlast naar de lokale mandatarissen worden verminderd?
- Kan de onderlinge afstemming beter?
- Kunnen tijd en kosten worden bespaard door middelen (zowel mensen als materiaal) te delen? (boekhouding, administratie,...)
- Zijn er mogelijkheden om bepaalde werkingen samen te smelten?

Dit onderzoek bracht heel wat interessante bevindingen met zich mee, waarvan de voornaamste in deze bijdrage worden geschetst. Ten eerste bleek dat de motieven voor de oprichting van die regionale organisaties vaak heel divers zijn. Vele intercommunales werden opgericht door stimulansen vanuit de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld Regionaal Landschap, Resoc, LOGO,...). Bij andere samenwerkingsverbanden lag er dan weer een regionale drive aan de basis van hun ontstaan (Comeet, Streekplatform,...) terwijl bij nog andere verbanden Europese middelen aan de oorsprong lagen (Leader+). Wat daarbij opvalt is dat de lokale overheden zelf meestal niet aan de basis lagen voor deze oprichtingen. Zoals hoger al vermeld worden intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in het leven geroepen om efficiënter en effectiever een beleid tot stand te brengen en bepaalde schaalnadelen te overwinnen.

(29) Samen Sterk!? Eindrapport. 2008. Het onderzoek ging na in welke mate men de intergemeentelijke en regionale samenwerking in de toekomst beter kan organiseren.

Een andere vaststelling van dit onderzoek was dat het decreet op de intergemeentelijke samenwerking uit 2001 in de praktijk maar weinig succes kent, of toch enkele hiaten vertoont. Hetzelfde was al gebleken uit eerder onderzoek

in de Westhoek (cf. supra). Een meerderheid (60%) van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in het Meetjesland zijn gestoeld op de juridische structuur van een vzw. Die bestuursvorm bleek bijzonder populair ten nadele van de mogelijkheden die het decreet op de intergemeentelijke samenwerking voorziet. De reden hiervoor schuilt volgens dit onderzoek in het feit dat het decreet nagenoeg geen mogelijkheden voorziet die publiek-private samenwerking mogelijk maken. Dit is enkel mogelijk in de lichtste samenwerkingsvorm, de interlokale vereniging. Nadeel aan deze bestuursvorm is echter dat er geen sprake is van eigen rechtspersoonlijkheid. Het gevolg daarvan is dat deze rechtsvorm bijgevolg niet kan worden gebruikt door organisaties met eigen middelen of personeel. Een herziening van het decreet op de intergemeentelijke samenwerking wordt dan ook aanbevolen. Deze conclusie sluit bovendien naadloos aan bij een aanbeveling van een recente (2007 – 2008) juridische en bestuurskundige doorlichting van de intergemeentelijke samenwerking in Vlaanderen door het SBOV⁽³⁰⁾. Daarin vragen de auteurs de creatie van een vijfde, privaatrechterlijke vorm van intergemeentelijke samenwerking waarin de deelname van private partners onbegrensd is.

Bovendien stelt men in het Meetjesland een versnipperde benadering vast van de Vlaamse overheid. Elke minister en elk departement installeert eigen uitvoeringsstructuren op regioniveau of stimuleert samenwerking tussen gemeenten op basis van eigen richtlijnen. Op lokaal en regionaal vlak zorgt dit voor een toegenomen versnippering en een toegenomen complexiteit. Via interdepartementaal overleg zouden bepaalde structuren wellicht dubbel kunnen gebruikt worden. Men pleit vanuit dit onderzoek dan ook voor een meer integrale Vlaamse aanpak inzake streekontwikkeling. Hiervoor dient Vlaanderen een ernstig kader te ontwikkelen met deelname van de verschillende bestuursniveaus en sectoren. Toch was er ook goed nieuws. Tegenover elke euro die de lokale overheden investeren in bovenlokale organisaties staan er 6,5 van hogere overheden. Dat zijn financiële middelen die zonder die samenwerkingsvormen wellicht aan de streek zouden voorbij gaan.

Een andere vaststelling had te maken met het democratisch gehalte van die vele samenwerkingsverbanden. Slechts weinigen hebben een goed zicht op de activiteiten van deze talrijke intercommunales. Ook de terugkoppeling tussen de algemene vergaderingen (of raden van bestuur) van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden naar gemeenten (en gemeenteraden) werkt dikwijls niet zoals het zou moeten. De kennis zit vaak bij enkele individuen en hun kennis beperkt zich dan nog vaak tot die intercommunales waar ze zelf bij betrokken zijn. Een toegenomen werking via intergemeentelijke samenwerking zou moeten gepaard gaan met een meer democratische controle op die samenwerkingsverbanden. Bovendien moet de communicatie tussen de lokale besturen en de bovenlokale arrangementen beter.

Uit een gesprek met *Bart Van Herck*⁽³¹⁾ blijkt dat vele van die samenwerkingsvormen een heel recent gegeven zijn. Naast de oude intercommunales (water, elektriciteit, kabeldistributie,...) zijn de laatste jaren de nieuwe intercommunales opgericht. Hun activiteiten situeren zich op vlak van cultuur, welzijnsoverleg, streekontwikkeling,... De impact van die nieuwe intercommunales op de gemeenten is veel kleiner dan de impact die de oude intercommunales hadden. De oprichting komt bovendien ook meestal van bovenaf. Vlaanderen schept in meerdere decreten mogelijkheden tot samenwerking en op die manier krijgen gemeenten toegang tot extra financiële middelen. Ook valt het op dat, ondanks de klacht van de gemeenten dat die intercommunales handenvol geld kosten, de gemeentelijke bijdragen aan die samenwerkingsverbanden bijzonder goed

(30) VERHOEST, K., DE MEU, R., *Intergemeentelijke samenwerking: evaluatie en vooruitblik. Beheerswijzen van lokale openbare diensten getoetst aan de beginselen van gelijkheid en mededinging en de regels inzake staatssteun: bestuurskundig luik & juridisch luik*. 2008.

(31) VAN HERCK, B., *Voormalig directeur van het Streekplatform+ Meetjesland, een regionale samenwerking tussen 12 gemeenten in het Meetjesland*. Zie www.meetjesland.be

meevallen. In bepaalde gevallen financieren de participerende gemeenten niet eens 20% van de totale werking van de organisaties, terwijl ze wel vaak tot 80% van de raden van bestuur of de algemene vergadering bezetten. De gemeenten hebben dan ook relatief veel zeggenschap tegenover de inbreng die ze doen.

Het blijft wel een feit dat ook die nieuwe intergemeentelijke samenwerkingsverbanden door vele politici worden ervaren als 'praatbarakken'. Bovendien is de impact van die nieuwe verbanden op de gemeenten kleiner dan de impact van de oudere samenwerkingsverbanden. Beide vaststellingen zorgen ervoor dat die talrijke samenwerkingsvormen dan ook als weinig slagkrachtig worden ervaren door lokale politici.

Verder is het een vaak gehoorde klacht dat de terugkoppeling tussen die vele samenwerkingsverbanden en de gemeenten (en gemeenteraden) in de praktijk niet werkt zoals het zou moeten. De normatieve vraag stelt zich echter of dit effectief een probleem is. Moeten gemeenteraadsleden echt alles weten wat er zich binnen elk intergemeentelijk samenwerkingsverband afspeelt waar hun gemeente bij betrokken is? Wellicht niet. Misschien is het beter dat elk raadslid zich specialiseert in één of meerdere beleidsdomeinen die dan door hem/haar effectief worden opgevolgd.

Het onderzoek 'Samen Sterk!?' wilde bovendien ook nagaan of die vele samenwerkingsverbanden kunnen worden vereenvoudigd. Wellicht zal dit niet eenvoudig worden, aangezien ze bijna allemaal een andere juridische basis kennen, een andere financiering hebben, een eigen opdracht, stoelen op een ander decreet,... Toch moet een vereenvoudiging mogelijk zijn, maar wellicht zal dit maar lukken tot op zekere hoogte. De vraag die volgens *Van Herck* misschien veeleer moet gesteld worden is of het niet zozeer de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn die moeten worden vereenvoudigd, maar veeleer de lokale besturen zijn die zich moeten aanpassen aan die nieuwe realiteit. Men moet zich leren organiseren in een netwerksamenleving. Misschien is er nood aan bestuurders die kunnen omgaan met die toegenomen complexiteit en tevens kunnen functioneren in een netwerksamenleving.

Bovendien stelt zich de vraag of gemeenten net niet meer moeten gaan samenwerken. Vele gemeenten laten tal van mogelijkheden inzake intergemeentelijke samenwerking nog onbenut. Zo kan eraan worden gedacht om alle vormen van back-office met meerdere gemeenten samen te organiseren, teneinde meer kostenbesparend te werken. Nagenoeg nergens zien we dit gebeuren, op enkele uitzonderingen na. Is het bijvoorbeeld niet mogelijk om met enkele gemeenten samen een gezamenlijke personeelsdienst op te richten? Een gezamenlijke boekhoudkundige dienst, ... Op vele plaatsen zien we zelfs dat de gemeente en het ocmw nog niet kunnen samenwerken. Zo beschikken beide instellingen op tal van plaatsen over parallelle diensten. Een betere samenwerking tussen beiden instellingen moet perfect mogelijk zijn zonder aan het sociale aspect van het ocmw te raken. Dit laatste wordt vaak als argument gebruikt tegen een dergelijke samenwerking. Zeker voor alle vormen van back-office diensten moet een dergelijke samenwerking nochtans mogelijk zijn.

Gelijkaardige geluiden zijn te horen in de Westhoek, een regio met een grote ervaring wanneer het gaat over intergemeentelijke samenwerking. Ook daar hebben er – zo blijkt uit een gesprek met *Niek De Roo*, coördinator WVI – Westhoek – velen genoeg van de traditionele vormen van intergemeentelijke samenwerking die verantwoordelijk zijn voor een inflatie van vergaderingen waar zelden fundamentele (beleids-) beslissingen worden genomen. Als alternatief kan er eventueel worden gedacht aan een gelijkaardig model als dat van

de politiezones. Doorgaans zijn de lokale beleidsmakers hier wel tevreden over. De soms banale discussies die in schepencolleges of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden gevoerd blijven er achterwege en de daadkracht is er stukken groter. Misschien moet dit model worden uitgebreid naar andere beleidsdomeinen. In principe moet dit mogelijk zijn voor alle back-office diensten, maar waarom bijvoorbeeld ook niet voor het ruimtelijk beleid? Kleine landelijke gemeenten slagen er vaak niet meer in om een voltijds stedenbouwkundig ambtenaar in dienst te nemen/houden. Wanneer dergelijke personeelsleden dan voor meerdere gemeenten tegelijkertijd werken ziet men in de praktijk dat ze ook door meerdere schepenen worden aangestuurd. Dit werkt gewoon niet meer. Waarom niet één iemand aanwerven die voor meerdere gemeenten tegelijk werkt en die tevens ook maar door één schepen wordt aangestuurd? Of door één college?⁽³²⁾

Bovendien is er binnen deze landelijke gemeenten vaak een grote nood aan meer professionele beleidsmensen. Dit zowel op politiek als op ambtelijk vlak. De gevolgen van dit gebrek aan competentie in kleine gemeenten worden soms schrijnend duidelijk aangetoond. Meerdere kleine landelijke gemeenten hebben zich al contracten laten aanpraten door ontwerp- en studiebureaus voor prijzen die ver boven de marktprijzen lagen. Vaak kennen politici of ambtenaren in kleine gemeenten de gangbare methodes niet, laat staan dat ze de prijzen kennen. Op die manier vloeien veel financiële middelen weg uit kleine gemeenten die men nochtans broodnodig heeft. Dit toont volgens *De Roo* duidelijk aan dat er dringend nood is aan mensen die met die toegenomen complexiteit kunnen omgaan. De huidige schaal van de gemeenten zal er wellicht niet in slagen om die complexiteit te leveren. Vanuit dit oogpunt is een pleidooi voor een grotere gemeentelijke schaal begrijpelijk.

Ook krijgen kleine gemeenten op het platteland het steeds moeilijker in hun contacten met de talrijke nieuwe partners waarmee ze worden geconfronteerd. Zowel in de industrie als in de landbouw stelt men een enorme schaalvergroting vast die de gemeentegrenzen ruimschoots overstijgt. Deze evolutie staat bovendien zelfs los van de competenties die op lokaal vlak aanwezig zijn. Zowel politici als ambtenaren in kleine gemeenten hebben het soms moeilijk om daarmee om te gaan. Nieuwe actoren op vlak van industrie en landbouw vragen ook van de overheid een andere aanpak. De inplanting van bedrijvzones vraagt al veel langer een regionale (en dus bovenlokale) aanpak. De tijd dat elke gemeente zijn eigen industriezone moet hebben is voorbij⁽³³⁾. Misschien schuilt een deel van de oplossing voor het schaalprobleem wel in het aanreiken van die professionaliteit aan kleine gemeenten. Regiobesturen (anders dan een traditioneel IGS verband) kunnen gemeenten bijstaan in tal van zaken. Dat kan gaan van kwaliteitsbewaking, prijsanalyses, begeleiding, allerhande expertise,... Hier ligt misschien een rol voor een streek- of regiobestuur dat ondersteunend zou kunnen optreden naar kleine gemeenten toe.

(32) In die context kan ook worden gekeken naar de Nederlandse gemeente Ten Boer (10.000 inwoners) die heel wat administratieve taken door de naburige gemeente Groningen laat uitvoeren waarvoor ze zelf onvoldoende capaciteit heeft.

(33) Merk in die context bovendien ook op dat een kleine landelijke gemeente die een nieuwe ambachtelijke zone krijgt toegewezen daar maar bijzonder weinig fiscale middelen uithaalt. Vaak verhuizen de in de gemeente gevestigde bedrijven naar die zone en veel nieuwe bedrijvigheid wordt er niet aangetrokken.

4 Naar een oplossing voor het schaalprobleem: opnieuw fusies?

4.1 Motieven voor fusies

Een gemeentelijke fusie is eigenlijk niets meer dan een samenvoeging van twee of meerdere gemeenten tot één nieuwe gemeente. De bedoeling is vrijwel steeds om op die manier de bestuurskracht van de gemeente te vergroten, in de veronderstelling dat er een verband bestaat tussen de gemeentegrootte en de bestuurskracht. In internationale literatuur vinden we verschillende motieven waarom landen overgaan tot het samenvoegen van hun gemeenten.

Ten eerste zijn er volgens *Skaburskis* de motieven die te maken hebben met de levensvatbaarheid en de autonomie van lokale overheden⁽³⁴⁾. Wanneer lokale overheden te klein worden, dan worden voor hen belangrijke beslissingen boven hun hoofd genomen. De vele economische en maatschappelijke veranderingen zorgden er volgens hem voor dat vele gemeenten de controle over hun eigen beleid en hun lokale economie waren verloren. Opvallend is dat de auteur hierbij ook een grote rol ziet weggelegd voor de nationale overheden. Het is aan hen om een kader te scheppen waarbinnen lokale overheden op een leefbare manier kunnen verder bestaan in een permanent veranderende wereld.

Ten tweede ziet *Skaburskis* politieke redenen voor het doorvoeren van gemeentelijke fusies. Onderzoek toonde aan dat de politieke motieven vaak belangrijker waren dan de officiële motieven die aan een fusie werden gegeven. Die politieke redenen kunnen divers zijn. Zo kan het gaan om een eliminatie van lokale politici om zo de kritiek die zij vaak hebben op de nationale overheid te verstommen. Daarnaast zorgen fusies tevens voor minder lokale politici waar de nationale politiek rekening moet mee houden. Tot slot kan het evengoed zijn dat gemeentelijke grenzen worden herzien om bepaalde politieke partijen te bevoordelen.

Ten derde bepaalt de structuur en de functies van de lokale overheden in een land in aanzienlijke mate of er al dan niet gemeentelijke fusies nodig zijn. Landen waarin de gemeenten een aanzienlijk deel van de publieke dienstverlening op zich nemen zullen sneller geneigd zijn om fusies door te voeren dan landen waar dit niet het geval is. 'The optimal size of a municipality also depends on the functions that the government is to serve'.

Een vierde motief voor gemeentelijke fusies heeft te maken met de kosten verbonden aan de politieke besluitvorming. Besluitvorming verloopt nu eenmaal eenvoudiger indien er minder gemeenten en dus minder partners rond de tafel zitten. Daarnaast is een hoge mate van spreiding van publieke dienstverleners (over vele gemeenten) nadelig voor die gemeenten. De nationale overheid kan in dit geval zijn positie alleen maar versterken ten nadele van de lokale overheden. Toch zijn hieraan ook nadelen verbonden. 'Large local governments are not just scaled-up small ones. A benefit-cost treatment of the trade-off between scale economies and decision-making costs is valid only when structural conditions remain unchanged'. Ofwel haalt men dus bepaalde kosten verbonden aan de politieke besluitvorming naar beneden, maar dan verliest men misschien bepaalde voordelen, zoals bijvoorbeeld een burgernabij bestuur.

(34) SKABURSKIS, A., *Goals for Municipal Restructuring Plans*. In: MELIGRANA, J., (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures and Decisions*. UBC Press, Vancouver, 2004, pp.38-55.

Een vijfde reden voor gemeentelijke fusies heeft te maken met de financiële mogelijkheden van de gemeenten. ‘The need for an adequate local tax base is established, in part, by the desire to make local officials accountable for their service delivery decisions’. De financiële mogelijkheden zijn nu eenmaal een deel van de basis voor de gemeentelijke autonomie. Het is algemeen geweten dat grotere lokale overheden doorgaans over meer financiële mogelijkheden beschikken dan kleinere, net doordat ze een grotere basis hebben om belastingen te heffen.

De zesde en laatste reden voor gemeentelijke fusies volgens Skaburskis zijn de gemeentelijke fusies als een doel op zich. Nationale overheden kunnen verschillende redenen hebben waarom ze al dan niet overgaan tot het samenvoegen van gemeenten. Zo kan de centrale overheid gemeenten zien als onafhankelijke entiteiten die aan hun inwoners bepaalde diensten moeten leveren. Daarvoor is het noodzakelijk dat gemeenten een voldoende oppervlakte hebben met een bijhorende efficiënte administratie.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de motieven voor gemeentelijke samenvoelingen opgesteld door Skaburskis.⁽³⁵⁾

MOTIEVEN VOOR GEMEENTELIJKE FUSIES VOLGENS SKABURSKIS

1. Argumenten voor leefbaarheid en lokale autonomie	Competitie, intergemeentelijke coördinatie, conflict-beheersing,...
2. Politieke motieven	Verdeling van macht (federalisering), capaciteit lokale besturen opvoeren om een beleid te kunnen voeren, stimuleren van het politiek debat, lokale beslissingen mogelijk maken,...
3. Functionele motieven	Schaalvoordelen, lokale responsiviteit verhogen, herverdeling, vermijden van ‘free-rider’ problemen, vermijden van intergemeentelijke ‘spillovers’,...
4. Administratieve motieven	Efficiëntere besluitvorming mogelijk maken
5. Financiële motieven	Aangepaste belastingsbasis voor de gemeenten, financiële zekerheid, bestuurskracht garanderen, uitvoerende mogelijkheden vergroten,...
6. Fusies als een doel op zich	Lokale autonomie mogelijk maken, kansen bieden aan lokale participatie, interbestuurlijke samenwerking bevorderen,...

Merk op dat meerdere van de hierboven aangehaalde motieven in ons land in de jaren 1970 in het debat aanwezig waren. Na de fusies viel het schaaldebat in Vlaanderen echter grotendeels stil. Pas de laatste jaren is er opnieuw aandacht voor die problematiek. Daarbij wordt hoofdzakelijk gefocust op de allerkleinste (landelijke) gemeenten of de soms problematische verhouding tussen steden en de omliggende gemeenten.

4.2 Evaluatie van de fusies in België

Een grondige evaluatie van de gemeentelijke fusies in ons land is er eigenlijk nooit gekomen, enkele uitzonderingen buiten beschouwing gelaten (bijvoorbeeld enkele studies van Maes en Ackaert). Ackaert en Dekien voerden – in 1989, vijftien jaar na datum – toch een vrij omvangrijke evaluatie door van de

(35) SKABURSKIS, A., o.c., p.50.

fusies. Daaruit bleek dat de meerderheid van de lokale besluitvormers de fusies als positief zagen⁽³⁶⁾. Bij een bevraging bleek dat 57% van de ondervraagden (in hoofdzaak gemeentesecretarissen) de fusies globaal genomen positief beoordeelden. Slechts 25% was negatief, de rest veeleer neutraal. Interessant wordt het echter wanneer we kijken naar de motivaties die men opgaf voor deze positieve of negatieve beoordeling. De redenen waarom men de fusies positief evalueerde waren onder andere de verbeterde organisatie, het betere management, de betere dienstverlening, de betere bestuurbaarheid, de toegenomen mogelijkheden inzake infrastructuur en technische uitrusting en de betere dossiervoorbereiding. Verder werd er ook nog gepleit voor de fusies omwille van de verruimde financiële autonomie, de toegenomen financiële mogelijkheden en de afremming van de politisering.

Er werden in het onderzoek echter ook heel wat argumenten gegeven waarom men de fusies negatief beoordeelde. De voornaamste kritiek was de bruuskheid waarmee de operatie werd doorgevoerd en het bijhorende gebrek aan voorbereiding. Er was een groot gebrek aan inspraak vanuit de gemeenten, financiële moeilijkheden (door een teveel aan investeringen veroorzaakt door de eis van de nieuwe deelgemeenten die dezelfde infrastructuur wilden als de centrumgemeente), het ontbreken van een echt centrum voor vele nieuwe gemeenten, een gebrekkige medewerking van de centrale overheid, weinig financiële compensaties, een teveel aan beleidsmensen, politieke wedijver tussen de verschillende deelgemeenten,... Tot slot, maar niet in het minst, ook de vergrote afstand tussen het bestuur en de burgers werd door vele lokale besluitvormers als een argument tegen de fusies ingeroepen.

Kritiek was er vooral op de manier waarop de fusies werden uitgevoerd. De inspraak van onderuit was bijzonder zwak en al te vaak werden gemeentelijke fusies ingegeven door louter electorale overwegingen⁽³⁷⁾. Gemeenten konden bovendien enkel adviserend optreden tegenover het fusievoorstel dat hen door de minister van Binnenlandse Zaken werd gedaan. Indien er geen advies werd uitgebracht, werd dit bovendien als een positief advies beschouwd. Dat er samen met de gemeentelijke fusies niet meer bevoegdheden naar de lokale overheden zijn gegaan valt eveneens te betreuren⁽³⁸⁾. Vanuit die optiek bleef de fusie louter een territoriale hervorming. Van institutionele, structurele of functionele wijzigingen was er nauwelijks sprake. Op zich is dit wellicht een gemiste kans. Maes spreekt in dit verband zelfs van een 'onvoltooid gebleven hervormingsproces'. Zelfs de territoriale hervorming is volgens hem nooit volledig afgewerkt. Er zijn tal van voorbeelden waar men tot vandaag met onlogische grenzen wordt geconfronteerd. Bijkomende grenscorrecties zouden hier nochtans een oplossing kunnen bieden.

Tot slot nog kort iets over de gevolgen van de fusies. Op politiek vlak kwam er een sterke nationalisering van de lokale politiek en een professionalisering van het lokaal politiek personeel. De fusies hebben er alvast voor gezorgd dat de lokale politiek ten dele uit de sfeer van de dorpspolitiek werd gehaald⁽³⁹⁾. Op financieel vlak bleek dat de fusies geen al te nadelige gevolgen hadden voor de gemeenten.⁽⁴⁰⁾ Toch kan men zich niet van de indruk ontdoen dat enerzijds de afschaffing van de in 1971 beloofde financiële steun aan de gemeenten die bij een fusie betrokken waren en anderzijds dalende inkomsten uit het gemeentefonds het beeld opwerpen dat de fusies werden aangegrepen als een besparingsoperatie in de transfers vanuit de centrale overheid naar de gemeenten toe⁽⁴¹⁾. De gemeenten konden op weinig financiële steun rekenen bij het doorvoeren van de fusies en zagen zich dan ook verplicht om voortaan meer via de fiscale weg zelf in te staan voor hun financiële middelen.

(36) ACKAERT, J., DEKIEN, C., o.c., pp.306-308.

(37) Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, *Nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten*. Advies 3 – 2002, pp.7-8.

(38) MAES, R., o.c., pp.434-435.

(39) REYNAERT, H., *Lokale politici in Vlaanderen 1946 – 1994*. Brugge, Vanden Broele, 2000, pp.164-168.

(40) ACKAERT, J., *De samenvoeging van gemeenten in het Vlaamse Gewest: vijftien jaar later*. In: *Gemeentekrediet. Driemaandelijks tijdschrift*, 45, 1991, 2, pp.45-47.

(41) ACKAERT, J., DEKIEN, C., o.c., p.319 en p.338.

Op vlak van het personeelsbeleid veranderde er aanvankelijk niet zo veel. Uit een eerste onderzoek uitgevoerd direct na de gemeentelijke fusies bleek alvast dat het personeelsbeleid van de gemeenten niet meteen op een meer professionele leest werd geschoeid⁽⁴²⁾. Het personeelsbeleid bleef sterk afhankelijk van de onderhandelingen tussen de lokale administratie en de lokale politici, terwijl het beter deel zou uitmaken van een grondige analyse in functie van de reële behoeften van de gemeenten. Bijkomend zorgden de vele maatregelen die men had genomen om de verworven rechten van de vroegere personeelsleden te behouden ervoor dat men het na de fusies nog lang verder moest stellen met de mensen van vóór de fusies.

Op die manier werden er te weinig nieuwe mensen aangetrokken met de juiste capaciteiten om de nieuwe gemeenten te leiden. Pas vele jaren na de fusies kon worden nagegaan wat het effect ervan was geweest op het gemeentelijk personeelsbeleid. Uit die analyse bleek dat de gemeenten na de fusies een toename van hun personeelsbestand lieten optekenen⁽⁴³⁾. Waar deze toename aanvankelijk nog rustig verliep, zagen we vanaf 1979 een sterkere toename die duurde tot begin de jaren 1980. Samengevoegde gemeenten kenden een grotere personeelsaangroei dan niet-samengevoegde gemeenten, maar ze vertrokken doorgaans van een achterstand. Ook de kwaliteit van dat personeel ging erop vooruit, door het feit dat er voor bepaalde functies voortaan hogere diplomavereisten werden gesteld. Toch hebben de fusies, zoals door sommigen werd gevreesd, niet voor een explosie van de personeelsaantallen gezorgd.

Ook de CBO erkende in 1997 dat er maar bitter weinig onderzoek is gevoerd naar de effecten van de fusies in ons land⁽⁴⁴⁾. Dit neemt niet weg dat de commissie de fusies als positief zag. Ze zorgden voor een nieuwe dynamiek bij de lokale besturen en maakten vele zaken mogelijk die voorheen ondenkbaar waren. Zo deden tal van nieuwe beheerstechnieken en bestuursinstrumenten hun intrede en zorgden vele nieuwe decretale initiatieven (bijvoorbeeld het bibliotheekdecreet) voor nieuwe mogelijkheden. Toch bleven de fusies grotendeels enkel en alleen een schaaloperatie. Van nieuwe bevoegdheden of een verregaande decentralisering was geen sprake.

4.3 Op weg naar nieuwe fusies?

In het kader van deze probleemstellende nota stelt zich de vraag of er nood is aan nieuwe fusies in Vlaanderen. Helemaal nieuw is de vraag niet, vermits zowel de CBO in 1997 als de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur in 2000 zich nog over deze materie bogen. De commissie stelde in 1997 dat er in de maatschappij sprake was van een sterke mate van schaaldifferentiatie⁽⁴⁵⁾. Daarmee verwees men naar het feit dat burgers op tal van manieren met elkaar verbonden zijn, los van de administratieve grenzen. Alle netwerken (werk, familie, gemeente,...) waarin mensen zijn opgenomen stoelen allemaal op een andere schaal.

Het is in die context dus van belang om te wijzen op de relativiteit van de bestuurlijke schaal, gezien die sterke mate van schaaldifferentiatie. Verder oordeelde de commissie dat die recente evoluties (schaaldifferentiatie) vragen deed oproepen bij de vaste grenzen van de territoriale besturen in ons land zoals de gemeenten, de provincies en Vlaanderen. Toch concludeerde men daaruit niet dat de schalen van die besturen daarom moesten worden aangepast aan de realiteit, vermits 'deze evoluties niet identiek zijn'. Daarmee verwees men naar de talloze schalen die bestonden en de onmogelijke opdracht om daarin een compromis te vinden. Bovendien oordeelde men: 'Het aanpassen van de vaste

(42) DEPPE, R., *De personeelsbezetting in de gefusioneerde gemeenten. Een proeve van evaluatie*. In: *Res Publica*, 24, 1982, 3-4, pp.522-524.

(43) ACKAERT, J., DEKIEN, C., o.c., p.144 en p.152.

(44) *Commissie Bestuurlijke Organisatie*, o.c., pp.97-111.

(45) *Commissie Bestuurlijke Organisatie*, o.c., pp.46-48, pp.103-111.

structuren is een operatie waarmee spaarzaam moet worden omgesprongen omdat ze zo langdurig is en veel politieke energie vergt'. Men pleitte voor een zekere mate van stabiliteit, opdat de burger zich zou blijven erkennen in zijn bestuur. Om in te spelen op deze verandering van de schalen moest er volgens de commissie veeleer meer flexibiliteit komen om de wijzigende verhoudingen ten gevolge van de verschuivende schalen op te vangen.

Op die manier kon er, afhankelijk van probleem en context, worden gezocht naar een gepaste oplossing. Vooral de relaties tussen de verschillende bestuursniveaus dienden volgens de CBO dan ook te worden aangepast, veeleer dan de bestuursniveaus zelf. Men hoopte bijgevolg dat de discussie rond het gebrek aan bestuurskracht zich niet zou beperken tot de schaal van de gemeenten alleen. Dan liep men immers het risico te vervallen in de fouten die in het verleden waren gemaakt.

Een schaalvergroting diende volgens de commissie dan ook samen te gaan met een hele reeks maatregelen om de gemeentelijke bestuurskracht te vergroten. Enkele van deze maatregelen (waarvan er sommigen ondertussen al zijn gerealiseerd) waren een verbetering van het statuut van de lokale uitvoerende mandaten, een vermindering van het aantal uitvoerende mandaten, een einde stellen aan de politieke cumulatie, werk maken van interne verzelfstandiging, soepelere vormen van samenwerking tussen gemeenten in het leven roepen, werk maken van een vernieuwd personeelsbeleid (en bijgevolg een einde maken aan de sterk hiërarchische opbouw, een soepeler toezicht van de Vlaamse overheid,...

De commissie pleitte bijgevolg voor beperkte fusies in Vlaanderen. Daarbij was het zeker niet de bedoeling om de 'mammoetoperatie' uit de jaren 1970 te herhalen. Wel was het aangewezen om in bepaalde gebieden te streven naar grotere gemeenten. Een eenzijdige en van bovenaf opgelegde hervorming was dus geenszins de bedoeling. De fouten die in het verleden waren gemaakt dienden nu te worden vermeden. Wel was men gewonnen voor een aanpak op maat. Daarbij zou streek per streek moeten worden nagegaan wat de voornaamste problemen zijn en hoe daaraan kan worden verholpen. Ook zouden vrijwillige fusies moeten worden gestimuleerd. Toch besepte de commissie dat het draagvlak voor die vrijwillige samenvoegingen uiterst beperkt is. Vandaar dat de Vlaamse overheid volgens de commissie werk dient te maken van een dwingende aanpak op maat van elke streek.

Ook de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur boog zich in advies 3-2002 op vraag van het Vlaams Parlement over deze vraag⁽⁴⁶⁾. Meerbepaald werd toen de vraag gesteld of fusies een instrument konden zijn om de bestuurskracht van de gemeenten te vergroten. Volgens de Raad kon er op die vraag niet zomaar ja of neen worden geantwoord. Ten eerste argumenteerde men dat een schaalvergroting door middel van fusies steeds twee motieven tegenover elkaar plaatst, namelijk economische en sociologische. De eerste pleiten voor een schaalvergroting (en een optimalisering van het middelengebruik) terwijl de tweede pleiten voor het behoud van lokale identiteiten en een burgernabije politieke besluitvorming.

Ten tweede wees de Raad erop – zoals ook al aangegeven in het rapport over de bestuurskracht – dat het begrip bestuurskracht een contingent begrip is. Het is afhankelijk van gebied tot gebied, van soort gemeente, specifieke omstandigheden, ... Het aantal inwoners van een gemeente of de oppervlakte alleen zegt dus niet voldoende over de gemeentelijke bestuurskracht. Een voorlopige conclusie klonk dan ook als volgt: 'Om deze redenen is het voor de Hoge Raad geen optie

(46) Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, *Nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten*. Advies 3-2002. 24p.

om nog te denken aan een uniforme fusie-operatie voor geheel Vlaanderen'. Daarmee werd het instrument van de fusie echter niet zomaar overboord geworpen.

De Hoge Raad stelde dat een aantal gemeenten wel gelijk met bestuurskrachtproblemen kampt waarop een antwoord dient te komen. De oplossing zou wellicht, zoals al gezegd, niet worden gevonden in algemene fusies over heel Vlaanderen, maar veeleer in een gedifferentieerd beleid terzake. Een gedifferentieerd beleid, vermits ook de problemen divers waren (en zijn). Er kan immers moeilijk een lijn worden getrokken door de lokale besturen in Vlaanderen. Er is de scheiding stedelijk – landelijk, centrumsteden (groot en klein), randgemeenten,...

Die verschillende context zorgt ervoor dat elke gemeente ook eigen problemen kent waar enkel een gepaste oplossing iets kan aan veranderen. De Hoge Raad stelde daarop een regioscreening voor in gans Vlaanderen die overal een gepaste oplossing kon zoeken voor de gestelde problemen. Die screening zou best gebeuren in overleg met alle betrokken partners, de gemeenten, de provincies en het Vlaams Gewest. Dergelijk proces moet vanzelfsprekend in alle openheid verlopen, op een interactieve manier en met een professionele begeleiding. In die context moet ook het belang van schaal worden gerelativeerd⁽⁴⁷⁾. Boogers en Tops zeggen zelfs letterlijk 'de schaal van de gemeente is een betrekkelijk willekeurig gegeven'. De manier waarop de verandering van schaal (de fusies) wordt doorgevoerd is volgens hen veel belangrijker dan de schaal op zich. 'Investeren en grote zorg voor deze proceskwaliteit lijken dus belangrijker dan de discussie over de exacte schaal. Het is precies op dit punt dat critici het eens zijn over het falen van de grote fusieoperatie in ons land'.

Tot slot benadrukte de Raad dat de oplossingen voor schaalproblemen heel divers zijn en dus veel ruimer gaan dan gemeentelijke fusies. Gemeenten kunnen op vrijwillige basis samenwerken, er kan worden gedacht aan (vrijwillige of verplichte) grenscorrecties of verplichte vormen van samenwerking. Dat laatste wilde de Raad bewerkstelligen in de vorm van federaties van gemeenten. Op zich is dit idee niet nieuw, vermits er ook al in de jaren 1970 aan dergelijke samenwerkingsvormen werd gedacht. Mede door de gemeentelijke fusies zijn ze toen van de agenda verdwenen.

Ook fusies werden genoemd als een waardevolle oplossing voor een schaalprobleem van gemeenten. Fusies kunnen – zeker in het buitengebied met veel kleine gemeenten – zorgen voor een verbetering van de bestuurskracht. Daarbij was het volgens de Raad belangrijk ze goed voor te bereiden, zorgvuldig te begeleiden en te zorgen voor een nauwgezette opvolging. 'Inspraak, een professionele omkadering en steun vanuit de centrale overheden zijn absoluut noodzakelijk'. Twee of meer landelijke gemeenten met een beperkt aantal financiële middelen samenvoegen zal echter niet zomaar leiden tot een bestuurskrachtige gemeente. Daarvoor zullen bijkomende inspanningen noodzakelijk zijn. De fouten die gemaakt zijn bij de eerdere fusies in ons land kunnen in die zin een goede les zijn voor de toekomst.

Besluitend kunnen we stellen dat de Hoge Raad voor Binnenlands bestuur in haar advies uit 2002 duidelijk pleitte voor een gedifferentieerde aanpak waarbij een meersporenbeleid zou worden gevolgd om schaalproblemen van gemeenten op te lossen. Bovendien pleitte men voor een gebiedsgerichte en procesmatige aanpak waarbij elke streek die oplossing zou krijgen die voor haar het best geschikt was.

(47) DE RYNCK, o.c., pp.71-72.

Artikels 297 en 298 van het gemeentedecreet regelen momenteel de vrijwillige samenvoeging of opsplitsing van gemeenten in Vlaanderen. Daartoe dienen de gemeenteraden zelf een voorstel in te dienen bij de Vlaamse regering die het als ontwerp van decreet kan indienen in het Vlaams Parlement. De vraag is uiteraard hoeveel gemeenten op vrijwillige basis van die mogelijkheid gebruik zullen maken. De praktijk wijst uit dat hiervoor nauwelijks een draagvlak aanwezig is, vermits het tot op heden wachten bleef op een dergelijk initiatief.

Uit de (enkele) gesprekken met mensen in het veld blijkt dat het verhaal rond de fusies nogal dubbel is. Hoewel iedereen erkent dat er wel degelijk een schaalprobleem is voor heel wat gemeenten, staat er niemand te springen voor nieuwe fusies. Op zich een weinig verrassende vaststelling. De mensen die hierover werden aangesproken benadrukten allen dat er op hoger vlak (Vlaanderen) een duidelijke keuze zal moeten worden gemaakt over waar men naar toe wil om iets te doen aan dit schaalprobleem. Vele gemeenten zien (en ervaren) dat er een schaalprobleem is, maar de oplossing zal wellicht van bovenaf moeten komen. Probleem daarbij is ook dat de meeste gemeenten de oplossingen (fusies) vaak niet zien zitten.

Bijkomend is het volgens *Niek De Roo* (coördinator WVI – Westhoek) maar de vraag wat men met gemeentelijke fusies beoogt op te lossen. Wanneer men bijvoorbeeld in de Westhoek 5 landelijke gemeenten samen zou voegen, dan bekomt men één grote landelijke gemeente. Daarmee zijn de problemen van een financieel draagvlak of bestuurskracht niet opgelost. Er is dus niet zozeer nood aan een grotere schaal, wel aan een andere invulling van die schaal.

Schaalvergrotingen zijn nochtans geen nieuw gegeven. De politiehervorming en de brandweershervorming tonen eveneens aan dat werken op een grotere schaal steeds meer noodzakelijk is. Misschien zijn fusies op termijn dan ook niet uit te sluiten en moeten we de vele vormen van intergemeentelijke samenwerking zien als een tijdelijk noodzakelijk kwaad. In het veld lijken er velen alvast tegen fusies gekant te zijn, er is maar weinig draagvlak voor. De argumentatie die men dan aanhaalt stelt dat vrijwillige (of opgelegde) samenwerking tussen gemeenten al heel wat kan oplossen. Dat klopt uiteraard, maar dan moet de (politieke) wil wel aanwezig zijn om die samenwerking te bewerkstelligen. Maar op heel weinig plaatsen zien we dit momenteel gebeuren. Vele decreten geven bovendien stimulansen aan gemeenten om samen te werken (bijvoorbeeld het nieuwe decreet inzake ruimtelijke ordening). Vaak ziet men echter dat de wil ontbreekt om dit ook effectief te doen. Er wordt nog al te vaak 'lokaal' gedacht, een meer globale visie zou daar kunnen aan verhelpen.

5 Nood aan een regionale aanpak?

Omdat het schaalprobleem zich niet overal in dezelfde mate stelt is het van belang om per regio na te gaan wat de belangrijkste uitdagingen zijn waarmee men wordt geconfronteerd. De schaalproblematiek op het platteland is namelijk van een heel andere aard dan de problemen waarmee steden worden geconfronteerd. Beide komen in dit luik aan bod. Tussenin staan we nog even stil bij de rol van de provincies in dit debat.

5.1 Het platteland

De laatste jaren is er een verhoogde belangstelling voor het platteland vanuit de politieke wereld. Dit uit zich in een toegenomen belangstelling voor het plattelandsbeleid. Het 'Memorandum Vlaams Plattelandsbeleid voor een geïntegreerd plattelandsbeleid' uit 2004 was in die context een belangrijke stap. In de tekst werd gepleit voor meer kwaliteit en leefbaarheid op het platteland. Dat het platteland ook in deze nota onder de aandacht wordt geplaatst is evident. Het schaalprobleem van de gemeenten uit zich nadrukkelijk op het platteland. Het gebrek aan bestuurskracht wordt vooral in landelijke gemeenten als een probleem ervaren.

Het platteland in Vlaanderen, ook het buitengebied genoemd, kampt met heel eigen specifieke problemen. Juist daarom is er nood aan een geïntegreerde beleidsbenadering die vandaag de dag nog grotendeels ontbreekt. Er is daarbij vooral nood aan een betere afstemming tussen de verschillende overheidsniveaus (lokaal, provinciaal, Vlaams en Europees) om te komen tot een geïntegreerd plattelandsbeleid. Daar bovenop was het beleid dat tot op heden gevoerd werd te sterk gefocust op de landbouw. Er is nood aan een bredere focus die veel ruimer gaat dan enkel de landbouw. Plattelandsbeleid behelst immers ook aspecten van ruimtelijke ordening, economie, landschap, welzijn, mobiliteit, toerisme, ... Dit maakt van een plattelandsbeleid bij uitstek een transversaal beleidsveld. Dit was althans de teneur van het memorandum.

De tekst ging in op meerdere items en problemen waar het buitengebied mee kampt en somde een reeks maatregelen op die iets aan de situatie kunnen verhelpen. Zo werd er gepleit om de drie betrokken overheidsniveaus een rol toe te bedelen in het plattelandsbeleid. Voor de Vlaamse overheid zag men vooral een sturende rol en een kaderstellende rol. De strategische keuzes inzake het plattelandsbeleid moeten volgens dit memorandum op Vlaams niveau worden gemaakt. Een eigen minister bevoegd voor plattelandsbeleid is daarbij noodzakelijk. 'De provincies zijn instrumenteel bij de inhoudelijke invulling en vormgeving van het Vlaams plattelandsbeleidsplan en staan in overleg met de gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in voor de gebieds-specifieke vertaling ervan'⁽⁴⁸⁾. De lokale overheden ten slotte werden gezien als een logistieke, administratieve en financiële hulp bij lokale initiatieven inzake plattelandsbeleid. Daarbij vermeldde men uitdrukkelijk dat speciale ondersteuning zou nodig zijn voor die gemeenten (kleine plattelandsgemeenten) die niet over de financiële, technische of administratieve capaciteiten beschikken om hieraan vorm te geven.

(48) Memorandum voor een geïntegreerd plattelandsbeleid, 2004, p.5.

Om vorm te geven aan een dergelijk beleid werd in het memorandum de nadruk gelegd op samenwerking en overleg tussen alle betrokken actoren. Op Vlaams niveau is daarbij vooral nood aan een interdepartementaal overleg teneinde alle middelen voor het plattelandsbeleid te stroomlijnen. Voor wat het lokaal niveau betreft werd nogal sterk de nadruk gelegd op subregionale en lokale samenwerkingsverbanden. Ook de op bepaalde plaatsen bestaande samenwerking tussen de regionale landschappen, zorgregio's en de RESOC's werd als een belangrijke meerwaarde gezien. Het lijkt er dan ook sterk op dat er voor het plattelandsbeleid sterk wordt ingezet op de intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking. Met de oprichting van het interbestuurlijk plattelandsoverleg (IPO) in 2005 werd alvast een eerste aanzet gegeven om vorm te geven aan een dergelijke beleidsaanpak. De bedoeling is om op die manier te komen tot een beleidsoverschrijdende en interbestuurlijke aanpak om zo een geïntegreerd beleid tot stand te brengen op het platteland. Toch moet dit sterk worden gerelativeerd. Buiten het IPO bestaat er zo goed als niets wat het plattelandsbeleid betreft. Het IPO zelf kan ook niet worden vergeleken met het stedenbeleid op Vlaams niveau, dat veel verder staat dan het plattelandsbeleid. Hier is nog een hele weg af te leggen.

Een belangrijke aanbeveling in het memorandum was de oprichting van een **plattelandsfonds**, als tegenhanger van het Vlaams stedenfonds. Een dergelijk fonds zou moeten dienen als hefboom voor de financiering van het plattelandsbeleid en zorgen voor een opwaardering van het platteland en de landelijke gemeenten tegenover de vele inspanningen die gebeuren inzake het stedenbeleid. De middelen in dergelijk fonds zouden kunnen komen van de verschillende instanties die momenteel op de een of andere manier bezig zijn met plattelandsbeleid. Denken we dan voornamelijk aan Europese en Vlaamse middelen.

Het volstaat om enkele van de financiële uitdagingen voor de komende jaren onder de loep te nemen om te zien dat gemeenten in het buitengebied voor belangrijke uitgaven staan. De brandweershervorming, de betaalbaarheid van de pensioenen van de lokale ambtenaren, het afvalbeheer of de waterzuivering zullen de uitgaven van de gemeenten fors doen toenemen. Vooral voor dat laatste item, de waterzuivering, zal de factuur voor de landelijke gemeenten in het buitengebied fors oplopen, vermits net daar de grootste inspanningen nodig zijn inzake het aanleggen van rioleringen of kleinschalige waterzuiveringsinstallaties.

Toch worden ook de steden in Vlaanderen geconfronteerd met specifieke (stijgende) uitgaven. Die uitgaven zijn van een geheel andere aard (bijvoorbeeld stadsvernieuwingsprojecten) maar kunnen zwaar doorwegen op de begroting. Het gaat dan ook niet op om de problematiek van de financiering van de lokale besturen enkel en alleen op de landelijke gebieden te richten. Wel stellen we vast dat de kloof tussen de inkomsten en de uitgaven in de gemeenten op het platteland veel sterker groeit dan in de steden. Daar situeert zich dan ook de kern van het probleem.

Uit een gesprek met *Annick Willems*, burgemeester van Sint-Laureins (een typisch landelijke gemeente: 6.500 inwoners, 75 km²) blijkt hoe ernstig de situatie van een dergelijke gemeente is. Dat er een schaalprobleem is geeft ze volmondig toe. Dit schaalprobleem uit zich in meerdere facetten en op meerdere beleidsdomeinen. Op vlak van personeelsbeleid bijvoorbeeld kampt een kleine gemeente met problemen. Er is sprake van een verouderd ambtenarenkorps (met een bijhorende verouderde mentaliteit). Maar weinig jonge geschoolde mensen werken binnen die kleine lokale overheden. Bij vele aanwervingen komen er ook

geen mensen met de juiste kwalificaties opdagen, vermits de verloning binnen die kleine besturen voor hen onvoldoende is. Vaak kan men elders veel meer verdienen. De gemeente Sint-Laureins bijvoorbeeld heeft amper drie mensen op A-niveau in dienst. Er is dus wel degelijk nood aan meer en hoger geschoolde mensen, zowel binnen de administratie als aan politieke zijde. Veel ambtenaren moeten bovendien ook meerdere bevoegdheden delen. Zo zijn er mensen die halftijds met cultuur bezig zijn en halftijds met ruimtelijke ordening. Op termijn is zoiets onhoudbaar. Er moeten nieuwe mensen komen binnen die lokale besturen die conceptueel kunnen denken, die projecten kunnen uitschrijven,... Een daarmee samenhangend probleem is de nog steeds zware planlast voor de lokale besturen. In die context moet er dringend werk worden gemaakt van een degelijke **planlastvermindering**. Waarom bijvoorbeeld niet één strategisch plan in de plaats van meerdere beleidsplannen per bevoegdheidsdomein. Vooral voor kleine gemeenten is dit een echte noodzaak, vermits hun personeel vaak meerdere bevoegdheden op hetzelfde moment heeft. Let wel, planning op zich is niet slecht. Het wordt – ook lokaal – gezien als een element van kwaliteitsvol beleid en bestuur⁽⁴⁹⁾. Het wordt echter een probleem wanneer die planning als een last ervaren wordt en men de voordelen van die planning niet meer ziet.

Dit personeelsprobleem van kleine gemeenten is deels het gevolg van de moeilijke financiële situatie waarin die gemeenten zich bevinden. Eigenlijk beschikken dergelijke gemeenten over een dubbel nadeel. Ten eerste beschikken deze gemeenten over veel minder inkomsten dan andere gemeenten. Er is sprake van veel landbouwactiviteiten, weinig (tot soms zelfs geen industrie) en een (sterk) verouderde bevolking. Dit zorgt ervoor dat de eigen middelen via de gemeentelijke fiscaliteit beperkt zijn. Ten tweede worden deze gemeenten geconfronteerd met meer uitgaven. De zonet genoemde problematiek van de waterzuivering illustreert dit overduidelijk. Een ander voorbeeld bleek recent nog uit een onderzoek van de VVSG⁽⁵⁰⁾. Uit een onderzoek naar de betaalbaarheid van de aanleg en het onderhoud van landbouwwegen in landelijke gemeenten bleek dat de beschikbare middelen onvoldoende waren om de lasten te dragen. De gemeente Sint-Laureins kwam als meest problematische uit dit onderzoek toen bleek dat men jaarlijks het drievoud van het beschikbare budget nodig heeft om de landbouwwegen in de gemeente (maar liefst 183 km) te kunnen onderhouden.

Ook valt het op dat die kleine landelijke gemeenten door redenen van ruimtelijke ordening (ruimtelijk structuurplan Vlaanderen) maar weinig woonuitbreidingsgebieden of zones voor industrie krijgen toegewezen, deels omwille van de bescherming van de open ruimte. Dit weegt uiteraard op hun inkomsten. Laat dit geen pleidooi zijn voor een industrialisering van het buitengebied, maar veeleer een vraag naar compensaties voor dit verlies van inkomsten.

Toch zijn er wat dat laatste betreft al inspanningen gedaan. Sinds de hervorming van het gemeentefonds (in 2003) wordt ook het criterium 'open ruimte' (oppervlakte bos, grasland, tuin, park, akkers,...) in rekening gebracht. Dit criterium telt echter maar voor 6% in de totale verdeling. Ook het criterium van de fiscale draagkracht zorgt ervoor dat landelijke gemeenten (die doorgaans over een lage fiscale draagkracht beschikken) meer kunnen krijgen dan hun 'rijkere' collega's. Toch blijven deze maatregelen onvoldoende in een structurele oplossing voor de financiering van die gemeenten. Kleine landelijke gemeenten meer financiële draagkracht geven is dan ook een absolute noodzaak. De oprichting van een plattelandfonds, naar analogie van het stedenfonds, kan daarbij een mogelijke denkpiste zijn. Als kleine gemeente ervaart men volgens burgemeester Willems bovendien ook dat men heel weinig te zeggen heeft. Bijvoorbeeld

(49) WAYENBERG, E., VAN DOOREN, W., *Vermindering van planlast voor lokale besturen. Het doelmatigheidsprofiel van de lokale planverlichting toegepast op het Vlaamse stedenbeleid*. In: DE RYNCK, F., WAYENBERG, E., (Ed.), *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Jaarboek 2005*, p.137.

(50) VVSG-Commissie plattelandbeleid, *Problematiek landbouwwegen – april 2008*.

inzake de politie (in geval van een meergemeentezone) of de brandweerher-
vorming (zelf geen eigen brandweer). Maar uiteindelijk blijft de burgemeester
wel de eindverantwoordelijke voor de lokale veiligheid. Dit gevoel van onmacht
wekt vaak wrevel op bij bestuurders van kleine gemeenten. Vooral ook omdat de
overdrachten aan deze instanties (politie en brandweer) een hele hap vormen
uit het totale budget van de gemeente.

Als mogelijke oplossingen voor deze schaalproblemen trekt men bij die kleine
gemeenten de kaart van de intergemeentelijke samenwerking. Burgemeester
Willems was in ieder geval geen voorstander van fusies. Meer intergemeente-
lijke samenwerking zag ze dan weer wel zitten. Uiteraard moet dan wel de wil
aanwezig zijn bij alle participerende besturen om die samenwerking ook vorm
te geven. Vaak ziet men dat kleine gemeenten er als een soort 'speelbal' worden
gebruikt, terwijl de return die ze krijgen niet steeds even groot is⁽⁵¹⁾. Ook moet
er worden nagedacht om de vele bestaande vormen van intergemeentelijke
samenwerking te versoepelen. Uiteraard zal dit maar kunnen tot op een zeker
niveau, maar toch dient die oefening te gebeuren. Zo kan er bijvoorbeeld aan
worden gedacht om alle intergemeentelijke samenwerking (of streekwerking)
nog meer te bundelen per beleidsdomein. Al het sociale kan zo onder één
werking worden geplaatst, alles wat het milieu en het landschap behelst,... Ook
inzake personeelsbeleid zijn vele inspanningen mogelijk. Zo kan er bijvoorbeeld
een soort intergemeentelijke personeelspool worden aangelegd die kan worden
gebruikt ingeval van ziekte, tijdelijke afwezigheid,... Verder zouden meerdere
kleinere gemeenten bijvoorbeeld ook gespecialiseerd personeel kunnen delen,
bijvoorbeeld een jurist of een informaticus. Vaak kan men die personeelsleden
momenteel niet betalen, wegens de te hoge verloning. In de praktijk zijn er bo-
vendien tal van goede voorbeelden te vinden van die vormen van intergemeen-
telijke samenwerking waar plattelandsgemeenten wel degelijk mee gebaat zijn.

Een goed voorbeeld hiervan is de oprichting van een intern controlesysteem
door meerdere lokale overheden in het Meetjesland. Waarom zou elke ge-
meente dit apart doen? Een ander voorbeeld is de intercommunale 'Welzijns-
band Meetjesland'. Omdat aan de ocmw's steeds meer verplichtingen werden
opgelegd (schuldbemiddeling, de kruispuntbank, kwaliteitszorg,...) werden er
aan de ocmw's eisen gesteld die hun eigen personeelscapaciteiten overtroffen.
De inzet van juristen en informatici werd zo een noodzaak, maar vele ocmw's
konden die functies alleen niet financieren. Vandaar werd er een intercommu-
nale opgericht die deze diensten voortaan aanbiedt aan de ocmw's. Opmerkelijk
is dat deze intercommunale niet over een eigen gebouw beschikt, noch over een
eigen management. Het zijn de ocmw-secretarissen en de ocmw-voorzitters
die de raad van bestuur vormen. De personeelsleden van deze intercommunale
werken gewoon binnen de bestaande ocmw's.

Ook de vvsg boog zich recent op vraag van het IPO over de problematiek van de
bestuurskracht van de gemeenten in het buitengebied⁽⁵²⁾. Meerdere elementen
uit deze nota werden doorheen de discussie al aangehaald. Zo werd er ten eerste
op gewezen dat bestuurskracht door meer dan alleen de schaal wordt bepaald.
Ook omgevingsfactoren, financiële mogelijkheden (of beperkingen), de kwa-
liteit van het personeel (zowel politiek als ambtelijk), de wijze van organisatie
van een gemeente als de communicatie binnen een gemeente bepalen mee de
bestuurskracht waarover een bestuur beschikt. Verder stelde de nota dat er
wel degelijk nood is aan een versterking van die bestuurskracht, voornamelijk
van de gemeenten in het buitengebied. De vvsg stelde dat er de laatste jaren
(terecht overigens) werk is gemaakt van een versterking van de steden. Echter,
gelijkaardige inspanningen voor het platteland bleven uit, hoewel ze noodza-

(51) Zo worden kleine landelijke gemeenten soms misbruikt in een intergemeentelijke context. Ze worden bij - voornamelijk Europese - projecten (5B, Leader) betrokken om middelen binnen te halen, terwijl de middelen in een latere fase vaak enkel naar de grotere betrokken gemeenten vloeien.

(52) VVSG, Bestuurskracht gemeenten in het buitengebied. Nota voor het Interbestuurlijk Plattelandsverleg (IPO). November 2007, 8p.

kelijk zijn. 'Het landelijk gebied kent evenzeer problemen (sociaal, economisch, bestuurlijk, infrastructureel, ...) die zo specifiek zijn voor landelijke gebieden dat ze extra aandacht verdienen van de Vlaamse overheid'⁽⁵³⁾.

Verder somde de tekst een reeks maatregelen op die kunnen ingezet worden om de bestuurskracht van plattelandsgemeenten te verhogen. Op vlak van de gemeentelijke financiën bijvoorbeeld is een verhoging van het gemeentefonds volgens de VVSG een absolute noodzaak. Ook dienen er meer middelen te komen voor de waterzuivering op het platteland. Verder pleitte men op financieel vlak ook nog voor de versterking van het economisch draagvlak. Op vlak van het personeelsbeleid is er nood aan meer vrijheid inzake barema's vermits goede personeelsleden vaak wegtrekken. Ook kan eraan worden gedacht om meer functies intergemeentelijk in te vullen. Op vlak van de gemeentelijke organisatie pleitte men onder andere voor een meer structurele samenwerking tussen de gemeente- en ocmw-besturen en een kritische evaluatie van de opgelegde managementstructuren. Tot slot kan er ook gedacht worden aan een bestuurskrachtmonitor. De 13 Vlaamse centrumsteden werden enige jaren geleden doorgelicht door een visitatiecommissie die bestond uit collega-bestuurders/ambtenaren aangevuld met externe experts. Misschien kan hetzelfde gedaan worden voor de plattelandsgemeenten? In Nederland wordt iets gelijkaardig gedaan onder de noemer 'bestuurskrachtmeting'. Daarbij worden gemeenten doorgelicht op vier aspecten: de mate waarin ze de lokale gemeenschap besturen, hun rol als publieke dienstverlener, de gemeente als een onderdeel van het bestuurlijk stelsel en de gemeente als organisatorische eenheid.

5.2 De provincies: een rol als bovengemeentelijk streekniveau?

Wanneer fusies geen oplossing bieden voor een schaalprobleem (wegens geen draagvlak) en intergemeentelijke samenwerking evenmin (wegens gebrek aan politieke wil of juridische zekerheid) dan moeten we het misschien maar over een andere boeg gooien. Gebiedsgerichte werking komt dan om de hoek kijken om schaalproblemen op te lossen. De gebiedsgerichte werking in Vlaanderen is ontstaan op het einde van de jaren 1990 onder invloed van twee belangrijke impulsen, een externe en een interne⁽⁵⁴⁾. Die externe dimensie heeft te maken met de plaats van de provincies in het bestuurlijk landschap.

De provincies kampten met een oubollig imago, straalden weinig dynamiek uit en waren bij de publieke opinie nauwelijks gekend. Sinds de fusies van de gemeenten zaten de provincies wat gekneld tussen de grotere gemeenten enerzijds en de steeds groeiende Vlaamse overheid anderzijds. Er werden openlijk vragen gesteld over het nut van het voortbestaan van de provincies. Men was op provinciaal vlak dan ook op zoek naar een nieuwe rol en een nieuw profiel voor de provincies. Dit profiel vond men deels in de gebiedsgerichte werking. Een rol als bovengemeentelijk bestuursniveau dat maatwerk kon bieden voor elke streek leek voor de provincies te zijn weggelegd. De interne impuls heeft te maken met de eis in de jaren 1990 voor een meer responsieve en democratische overheid. Er was nood aan meer efficiëntie in het beleid en tevens meer openheid en inspraak. Voor de provincies was die eis, meer dan voor andere bestuursniveaus, een fundamentele kwestie, vermits ze onder een vrij hoge druk stonden in die periode. Indien de provincies zich met de gebiedsgerichte werking duidelijker konden profileren als bovengemeentelijk bestuursniveau dan kon dit misschien wel een belangrijke stap betekenen voor de provincies

(53) (VVSG, o.c., p.3.

(54) VANDENBERGHE, T., *De gebiedsgerichte werking van de provincie West-Vlaanderen. Meer dan een chirurgische correctie in het bestuurlijk landschap?* In: REY-NAERT, H., (Ed.), *Nieuwe vormen van bestuur*. Brugge, Vanden Broele, 2005, pp.95-136.

van de toekomst. Bovendien sloot deze gebiedsgerichte werking ook aan bij een aantal concrete vragen van onderuit. Zo waren er streken die vanuit een gevoel van achterstelling (bijvoorbeeld de Westhoek) vragende partij waren voor een democratische legitimering voor het opbouwwerk dat – vaak door private partners – gebeurde. Verder streefde de Vlaamse overheid ernaar om op vlak van milieu via de provincies in verschillende streken doelstellingen te realiseren, denken we aan de ‘Regionale Landschappen’. Tot slot leek er voor de provincies ook een rol te zijn weggelegd in het beheer en de operationalisering (op streekniveau) van de Europese steunprogramma’s zoals 5B of Leader. Waar er kort voorheen nog existentiële vragen werden gesteld over de zin van hun voortbestaan leken de provincies hun positie van underdog te verlaten voor een nieuwe rol als bovenlokaal streekniveau.

Bovendien valt die gebiedsgerichte werking niet uit de lucht vallen. Er zijn minstens een drietal argumenten op te noemen waarom er nood was aan deze nieuwe bestuursvorm:

- Ten eerste, een schaal is steeds een compromis, met al zijn voor- en nadelen. In de praktijk zijn mensen door tal van zaken verbonden die vaak losstaan van de bestuurlijke schaal, er is sprake van schaaldifferentiatie. Een bestuurlijk systeem dat daarop wil inspelen moet zich daaraan kunnen aanpassen en dus kunnen inspelen op die wisselende schalen. Zo wil gebiedsgerichte werking inspelen op die bovenlokale omstandigheden door voor elk probleem met een aangepaste schaal te werken.
- Ten tweede wil gebiedsgerichte werking een integraal en geïntegreerd beleid bewerkstelligen. Vele problemen zijn immers bijzonder complex en hebben een veelzijdig karakter. Om hierop te kunnen inspelen moet worden afgestapt van een verouderd, hiërarchisch en verkokerd beleid. Er is nood aan horizontale en verticale afstemming, zowel bij politici als bij ambtenaren. Met horizontale afstemming verwijst men naar de samenwerking tussen verschillende diensten, besturen,... met een goede onderlinge informatie-uitwisseling. De verticale afstemming verwijst naar een even goede samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus.
- Een derde evolutie waar de gebiedsgerichte samenwerking wil op inspelen heeft te maken met de evolutie van government naar governance. De overheid staat niet langer op een hiërarchische en verkokerde manier alleen in voor het voeren van een beleid, maar wordt daarbij bijgestaan door tal van partners (ook private) die naast elkaar opereren. Er is sprake van een netwerksamenleving waar in onderling overleg een beleid tot stand komt door participatie van en interactie met alle betrokken actoren. De overheid (de provincie?) moet met andere woorden – tot op een bepaalde hoogte – op zoek naar een nieuwe rol als coördinator van dit proces.

Een definitie van dit gebiedsgericht werken vinden we bij Vandenberghe, die het heeft over ‘een beleidsvorm waarin niet de verschillende overheden in hiërarchische verhoudingen tegenover elkaar staan en de verschillende maatschappelijke actoren trachten te sturen, maar een beleidsvorm waarin publieke en private actoren in horizontale verhoudingen via onderhandeling en overleg naar geschikte oplossingen zoeken’⁽⁵⁵⁾. Een aanpak op maat van de streek, naargelang de lokale problemen, staat daarbij centraal. Een gebiedsgerichte aanpak roept echter veel vragen op omtrent het democratisch aspect van deze werking⁽⁵⁶⁾. Zo brengt een gebiedsgerichte aanpak heel wat gevaren met zich mee. Het kan leiden tot verwaarlozing van gemeenschappelijke belangen door overheden, het zou een hinderpaal zijn voor beleidsvernieuwing, het zou een niet-transparant

(55) VANDENBERGHE, T., o.c., p.106.

(56) DE RYNCK, F., VOETS, J., *Samenwerkingsvormen op streekniveau: stuurt daar iemand?* In: REY-NAERT, H., (Ed.), *Nieuwe vormen van bestuur*. Brugge, Vanden Broele, 2005, p.160.

beleidsproces zijn en over onvoldoende democratische legitimiteit beschikken. Daartegen wordt dan weer ingebracht dat een gebiedsgerichte aanpak ervoor zorgt dat andere dan overheidsactoren hun inbreng hebben in het beleidsproces en dat er sprake is van een groter draagvlak en een vlottere implementatie. Verder wordt de deelname van meerdere actoren gezien als een versterking van de democratie en maken netwerken het mogelijk om bestuurlijke problemen beter aan te pakken door een bundeling van de soms versnipperde middelen.

Niet overal in Vlaanderen staat men even ver met deze manier van beleidsvoeren. De provincie West-Vlaanderen bijvoorbeeld staat vrij ver met de gebiedsgerichte werking. Daarmee werd uitvoering gegeven aan het bestuursakkoord gesloten na het kerntakendebat door de drie Vlaamse overheidsniveaus. Het profiel dat de provincies daarin kregen was er een van intermediair en bovenlokaal streekbestuur. Ook artikel twee van het provinciedecreet bevat heel duidelijk dit profiel. De provincies worden geacht beleidskeuzes te maken die het lokale overstijgen, maar die niet zodanig algemeen zijn dat ze een centrale beslissing vragen. De bovenlokale taakbehartiging, ondersteunende taken naar lokale overheden toe en initiatieven tot gebiedsgerichte werking worden in artikel twee van het provinciedecreet dan ook naar voren geschoven als de centrale provinciale belangen. De provincie West-Vlaanderen vulde dit patroon vrij snel in door werk te maken van een doorgedreven gebiedsgerichte werking. Centraal daarbij staan schaaldifferentiatie, netwerkvorming, gebiedsspecificiteit en een geïntegreerd beleid. Men tracht met andere woorden te komen tot oplossingen op maat van een streek. Dit impliceert coördinatie en afstemming tussen alle betrokken actoren, telkens op een andere schaal.

Als we er één regio uitpikken, de Westhoek, dan valt het op dat de gebiedsgerichte werking er een sterke duw in de rug heeft gekregen door de al bestaande samenwerkingsverbanden op streekniveau. 'De landelijke context, de kleinere (en weinig bestuurskrachtige) gemeenten en de structurele problemen (achterstelling) waarmee dit gebied te maken had, zijn aanleiding geweest tot tal van initiatieven wat leidde tot een specifieke streekdynamiek'⁽⁵⁷⁾. De uitbouw van gebiedsgerichte werking kende in andere gebieden een veel geleidelijker verloop mede door het ontbreken van een sterke intergemeentelijke samenwerking.

5.3 Stadsregio's

Wanneer steden te klein zijn...

Niet alleen plattelandsgemeenten worden geconfronteerd met schaalproblemen. Ook de steden⁽⁵⁸⁾ en de meer verstedelijkte gebieden kampen vaak met schaalproblemen, zij het van een heel andere aard dan de schaalproblematiek op het platteland. Niet zozeer de financiële draagkracht staat hier voorop. Het gaat veeleer om sturingsproblemen, de noodzaak voor het voeren van een geïntegreerd beleid, afstemming tussen meerdere diensten en bestuursniveaus,... Ook rond deze problematiek werd er de afgelopen jaren veel nagedacht en gepubliceerd. De meeste denkpistes hadden het dan over de oprichting van stadsgewesten, deels gebaseerd op de Franse *communautés urbaine*. Er bestaat vaak een sterke band tussen steden en hun omliggende gemeenten. Door die band te formaliseren in een soort stadsgewest of federatie kunnen op een formele basis bovengemeentelijke taken gezamenlijk ter harte worden genomen.

De CBO weidde in haar advies van 1997 een uitgebreid hoofdstuk aan de schaalproblemen van stedelijke gebieden⁽⁵⁹⁾. Vooreerst benadrukte men de grote diversiteit die er bestaat tussen de steden in Vlaanderen. Voor een stuk is dit terug te brengen tot de fusies die in het ene geval wel alle omliggende gemeen-

(57) VANDENBERGHE, T., o.c., p.115.

(58) Denken we dan aan de 13 Vlaamse centrumsteden zoals ze in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen worden afgebakend. Al is de problematiek wellicht ruimer en worden ook andere steden en gemeenten ermee geconfronteerd.

(59) Commissie Bestuurlijke Organisatie, o.c., pp.125-163.

ten bij de steden voegden en in het andere geval niet. De steden waren destijds bij de fusieoperatie betrokken geweest omdat men op die manier streefde naar een vereenzelviging tussen de betalers en de gebruikers van de dienstverlening. Vooral in stedelijke gebieden was er een scheeftrekking ontstaan tussen de gebruikers (inwoners van omliggende gemeenten rond een stad) en betalers (inwoners van de stad). Uit onderzoek na de fusies bleek evenwel dat men hierin niet was geslaagd⁽⁶⁰⁾. De CBO kon aantonen dat stadsinwoners begin de jaren 1990 nog meer belastingen betaalden dan in 1978 in vergelijking met inwoners van een kleine gemeente.

Verder zijn er grote schaalverschillen tussen de steden die ervoor zorgen dat bijvoorbeeld de problemen van de stad Antwerpen van een heel andere aard zijn dan de problemen in het Leuvense. De grootste problemen situeerden zich volgens de commissie op vier terreinen. Ten eerste was er het probleem van de stadsvlucht. Vooral het selectief karakter van die stadsvlucht was een probleem. Voornamelijk jonge en hoger opgeleide mensen trokken weg terwijl oudere mensen (en vaak ook mensen met een lager inkomen) in de stad bleven⁽⁶¹⁾. Een tweede probleem volgens de commissie was van financiële aard en had te maken met het fiscaal draagvlak van de steden. Uit onderzoek was immers gebleken dat dit fiscaal draagvlak van de steden, mede door een hoge en selectieve stadsvlucht, vrij zwak was. Als derde probleem werd de kost naar voren geschoven die een centrumfunctie met zich meebrengt. Dit vertaalt zich in vele extra kosten bijvoorbeeld van socio-culturele aard of maatschappelijke aard (politie, brandweer, onderwijs,...). Als vierde probleem, al was het veeleer een uitdaging, werd gewezen op het belang van de steden als economische polen en tewerkstellingscentra. Er was nood aan een beleid dat die economische functie meer ondersteunde en stimuleerde.

De vraag of er nood was aan een eigen bestuur voor de stedelijke gebieden om deze problemen aan te pakken bevatte volgens de commissie vijf aspecten. Er moest een optimale schaal worden gevonden om de problemen aan te pakken (1), er was nood aan een stadsregionale sturing (2), de ongelijke verdeling van de lusten en de lasten moest worden opgelost (3), er was nood aan meer afstemming (4) en tot slot moest er een democratische controle mogelijk zijn voor de burgers (5). Op deze vijf vragen moest er volgens de CBO een antwoord komen. De vraag die zich daarbij stelde was of er nood was aan een nieuw bestuur voor het stedelijk gebied. Misschien volstond het om aanpassingen aan te brengen aan de bestaande bestuursniveaus door hen anders te organiseren of beter te laten samenwerken. Volgens de commissie waren er drie voor de hand liggende mogelijkheden: meer vrijwillige intergemeentelijke samenwerking, een versterkte rol voor de provinciebesturen of een nieuwe bestuursvorm op basis van het lokaal niveau.

Aan elk van deze mogelijke pistes waren evenwel problemen verbonden. Intergemeentelijke samenwerking kon maar een deel van het probleem oplossen en bracht geen geïntegreerd beleid tot stand. Een versterkte rol van de provincies was evenmin een goede oplossing, vermits de provincies daarvoor noch de bevoegdheden, noch de middelen hadden. Vandaar opteerde men om wijzigingen aan te brengen aan het lokaal niveau teneinde het in staat te stellen om de stadsregionale problemen aan te pakken. Daarbij opteerde men niet voor een blauwdruk die in alle Vlaamse stedelijke gebieden diende te worden toegepast, maar voor een gedifferentieerde aanpak met meerdere mogelijke inzetbare middelen. Daarbij dacht men in de eerste plaats aan beperkte fusies. Zo konden steden worden samengevoegd met de omliggende randgemeenten. Ten tweede werd ook het idee van de federaties van gemeenten, zoals de Franse communaux

(60) *Commissie Bestuurlijke Organisatie, o.c., pp.98-99.*

(61) *Onderzoeken tonen duidelijk aan dat steden in verhouding meer migranten tellen, meer eenoudergezinnen en meer mensen met sociale problemen. Dit brengt op zijn beurt leefbaarheidsproblemen met zich mee. Zie hiervoor: VOETS, J., DE RYNCK, F., Het Vlaamse regime en de stadsregionale sturingsproblematiek. In: DE RYNCK, F., WAYENBERG, E., (Ed.), Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Jaarboek 2005, pp.163-164.*

tés urbaine, naar voren geschoven. Eventueel kon er volgens de commissie ook worden gedacht om – waar nodig – (nieuwe) rechtstreeks verkozen bestuurslagen voor de stedelijke gebieden te installeren. Welke afbakening en welke bevoegdheden die dan kregen toegewezen was volgens de commissie een taak voor de Vlaamse overheid.

Ook recenter werd er nagedacht en gedebatteerd over de stadsregionale problematiek. Voets en De Rynck schreven er een bijdrage over in het SBOV Jaarboek 2005⁽⁶²⁾. Wat opvalt is dat de problematiek door de jaren heen maar weinig is veranderd. Volgens deze auteurs bestaat de kern van de stadsregionale problematiek uit de functionele verwevenheid tussen de stad en de randgemeenten. In dit verband onderscheiden de auteurs vier types van stadsregionale problemen, namelijk schaalproblemen, sturingsproblemen, (her)verdelingsproblemen en afstemmingsproblemen. Bij schaalproblemen is de schaal niet aangepast aan de faciliteiten of diensten die ze aanbiedt. Sturingsproblemen hebben te maken met beslissingen (of niet-beslissingen) van het ene bestuur die (al dan niet kwalijke) gevolgen hebben voor het andere bestuur. De (her)verdelingsproblemen kwamen eerder al aan bod (lusten en lasten van een centrumfunctie) en afstemmingsproblemen tot slot hebben te maken met een gebrek aan dialoog en afspraken tussen besturen met alle gevolgen van dien. De auteurs onderscheiden tevens vier terreinen waarop kan worden gewerkt om (een deel van) de stadsregionale problemen aan te pakken. Zo onderscheiden ze het financieel (fiscaal) beleid, hervormingen aan het lokale bestuursniveau, bevoegdheidsherverdelingen en vernieuwde relaties tussen de verschillende bestuursniveaus.

- Op financieel vlak stellen ze vast dat steden door de Vlaamse overheid deels gecompenseerd worden voor de kosten die een centrumfunctie met zich meebrengt. Of die compensatie echter voldoende is, zorgt voor permanente discussie. Daarnaast is er natuurlijk ook de fiscale weg. Fiscaliteit kan – door haar sturende functie – een belangrijke rol spelen in de stadsregionale problematiek. Toch stellen de auteurs vast dat vele middelen de dag van vandaag niet worden ingezet. Ze denken dan bijvoorbeeld aan het aanpassen van APB of OVV tarieven in functie van een regionale sturing. Tot op heden echter wordt hiervan weinig of geen gebruik gemaakt.
- Een tweede manier om problemen in verband met stadsregionale sturing op te lossen kan gevonden worden in eventuele hervormingen aan het lokale bestuursniveau. Zo kan een verder doorgedreven intergemeentelijke samenwerking een mogelijke oplossing bieden voor heel wat problemen. De ervaring leert echter dat het draagvlak hiervoor in een stadsregionale context niet groot is. ‘Voor gezamenlijke belangen en win-win projecten kan het wel, maar zodra de belangen verdeeld zijn, lukt dat niet meer. In een stadsregionale context zijn de belangen op veel punten verdeeld’⁽⁶³⁾. Andere mogelijkheden bestaan er volgens deze auteurs in om nieuwe fusies door te voeren en meerdere randgemeenten bij de steden te voegen. Toch erkennen ze dat deze oplossing politiek gevoelig ligt en maar weinig draagvlak heeft. Ook kan er worden aan gedacht om nieuwe bovenlokale bestuursentiteiten in het leven te roepen. Er wordt dan gedacht aan een soort regiobesturen die meerdere lokale overheden overkoepelen. Waar die in het buitenland (denk aan het Franse voorbeeld – cf. infra) vrij frequent voorkomen zijn ze in Vlaanderen ver te zoeken. Enkel in de jaren 1970 werd er even gedacht aan de introductie van agglomeraties en federaties van gemeenten, maar mede door de gemeentelijke fusies bleven de federaties zo goed als dode letter.

(62) VOETS, J., DE RYNCK, F., *Het Vlaamse regime en de stadsregionale sturingsproblematiek*. In: DE RYNCK, F., WAYENBERG, E., (Ed.), *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht*. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Jaarboek 2005, pp.161-179.

(63) VOETS, J., DE RYNCK, F., o.c., p.169.

Ook het versterken van de bestaande bovenlokale structuren (de provincies) werd in Vlaanderen nooit een succes. De reden daarvoor schuilt volgens deze auteurs in het feit dat zowel de steden als de Vlaamse overheid niet geneigd zijn een sterke speler tussen hen in te dulden. ‘Terwijl de Vlaamse overheid als een relatief jong bestuur graag zelf de eerste viool speelt, beschouwen steden en grotere gemeenten de provincies vaak als vervelende (potentiële) concurrenten in hun onmiddellijke omgeving’⁽⁶⁴⁾. Waar op vlak van plattelandsbeleid de provincies er wel zijn in geslaagd een sterke speler te worden constateren we dat ze daarin niet zijn geslaagd in het stadsregionale debat.

- Een derde manier om de stadsregionale problematiek aan te pakken bestaat er volgens deze auteurs in om af te stappen van een sterk centralistisch gericht sectorale beleidsvoering. Vele beleidsinstrumenten zijn heel bureaucratistisch en centralistisch gericht en vertonen daardoor weinig opening voor een stadsregionale (horizontale) beleidsaanpak. Toch zijn er wat dit betreft positieve uitzonderingen. In die context verwijst men naar de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM) die een voorbeeld is van een ad hoc aanpak voor een stadsregionaal probleem (met name de mobiliteit in en om Antwerpen) zonder al te grote ingrepen in het bestuurlijke landschap in termen van bevoegdheidsverdeling of bestuurlijke grenzen.
- Een vierde en laatste kenmerk van die Vlaamse stedelijke context vormt de enorme verwevenheid van de verschillende politieke niveaus. Door de cumulatie van politieke mandaten en partijpolitieke relaties zorgen politici ervoor dat lokale belangen ‘in Brussel’ worden gehoord. ‘In Vlaanderen is het nog steeds de normaalste zaak van de wereld dat lokale politici ontvangen worden op een kabinet, al dan niet door een minister zelf, om hun zaak te bepleiten. Typische thema’s die dan aan bod komen, zijn de aanleg van wegeninfrastructuur, subsidies voor de bouw van rust- en verzorgingsinstellingen, aanpassen van ruimtelijke plannen... “Political localism” is een typisch kenmerk van de Vlaamse politieke cultuur’⁽⁶⁵⁾. Het gebrek aan institutionele macht van de lokale overheden (in termen van bevoegdheden en middelen) lijkt dus deels te worden gecompenseerd door een politieke toegang op het centrale niveau. Het was recent nog de burgemeester van Leuven Tobback die stelde dat die praktijk niet langer houdbaar was. Nu heerst volgens hem het principe: ‘Jij hebt goed gelobbyd, dus jij krijgt lekkers. De rest mag daar dan voor opdraaien’⁽⁶⁶⁾.

Veel hangt dan natuurlijk af van het potentieel van die lokale politici. Dit hangt af van gemeente tot gemeente. Vaak is de vrees van de grotere gemeenten en steden dat in verhouding de kleinere gemeenten de bovenhand halen wanneer het aankomt op het uitoefenen van die politieke macht in Brussel. Al deze politieke – vaak divergerende – druk zorgt ervoor dat er ook niet beslist wordt. ‘Een status-quo die zelden lijkt in te gaan tegen de belangen van de randgemeenten’. Men kan zich uiteraard de vraag stellen in welke mate dit te verantwoorden valt.

De auteurs concludeerden uit dit alles dat het vigerende Vlaamse systeem een stadsregionale aanpak van problemen vooral tegenhield. De groeiende noodzaak echter van het voeren van een echt stadsregionaal beleid maakt dat men stilaan op zoek moet gaan naar een manier om dit in te vullen. Hier ligt een rol voor de Vlaamse overheid die zich als een meta-overheid zou moeten opstellen. ‘Omdat ze zelf vaak niet in staat is politieke discussies over stadsregionale problemen te beslechten, zou ze zich moeten beperken tot het creëren van kaders om dat debat naar het lokale niveau te verplaatsen’. Er zou bijgevolg

(64) VOETS, J., DE RYNCK, F., o.c., p.172.

(65) VOETS, J., DE RYNCK, F., o.c., p.174.

(66) Louis Tobback in een interview met Knack. ‘Stedelijk bestuur: abnormale toestand’. In: Knack, 38, 2008, nr. 24, p.13.

moeten worden gedacht aan een decentralisatie van bevoegdheden en middelen (bijvoorbeeld ambtenaren) om die samenwerking lokaal mogelijk te maken. Vlaanderen moet met andere woorden kaders aanbieden die men lokaal kan invullen. Eventueel moeten die samenwerkingsinitiatieven worden verplicht daar waar ze van onderuit niet zelf tot stand komen. Tot slot dient er volgens deze auteurs ook werk te worden gemaakt van een decumul. 'Met Vlaamse politici die minder gebonden zijn door lokale mandaten en lokale mandatarissen die zelf verantwoordelijkheid voor keuzes moeten nemen, zou er misschien minder lokale politiek spelen op het Vlaamse niveau en meer op stadsregionaal niveau'. Tot slot nog dit, in vergelijking met het plattelandsbeleid staat het stedenbeleid in Vlaanderen vrij ver. Ter ondersteuning van het stedenbeleid is er bovendien het stedenfonds dat de leefbaarheid van de steden wil verhogen en de dualisering wil tegengaan⁽⁶⁷⁾.

Stadsregio's: de casus Turnhout

Een mooi voorbeeld – en ook het enige in Vlaanderen – van een regionaal bestuur in een stedelijke context is de 'Stadsregio Turnhout'. Eind 2007 beslisten vier gemeenteraden (namelijk die van de stad Turnhout en die van de omliggende gemeenten Oud-Turnhout, Beerse en Vosselaar) om hun toen al bestaande samenwerking verder te zetten onder de koepel van een stadsregio⁽⁶⁸⁾. In principe is deze samenwerking de verderzetting van de al bestaande werking in de vroegere 'vzw Regionaalstedelijk Gebied Turnhout' (sinds 1999) en later (sinds 2002) de 'Projectvereniging Regionaalstedelijk Gebied Turnhout'. Het gaat met andere woorden over een samenwerkingsverband tussen vier lokale overheden in tal van beleidsdomeinen. De stadsregio coördineert met andere woorden het politiek overleg tussen de vier lokale overheden en staat in voor de uitwerking van gezamenlijke projecten.

Merk in die context op dat de stad Turnhout (40.000 inwoners op 1 januari 2008) nooit bij de fusies in de jaren 1970 betrokken was. Toch werd van bij de oprichting duidelijk gemaakt dat het niet de bedoeling was om een fusie te bewerkstelligen tussen de vier gemeenten. Nochtans zijn de drie omliggende gemeenten aangewezen op Turnhout die duidelijk een centrumfunctie heeft. Samen vormen de vier gemeenten, die geografisch dicht tegen elkaar aanleunen, als het ware een centrumstad op zich met 80.000 inwoners. Ook werd er van bij de oprichting bijzonder veel aandacht besteed aan het creëren van een breed draagvlak voor deze samenwerking. Alle betrokken gemeente- en ocmw-raden werden (zowel meerderheid als oppositie) op een gelijkwaardige manier opgenomen in de algemene vergadering en de raad van bestuur. Ook werd er werk gemaakt van een 'neutraal' secretariaat. Dit werd niet ondergebracht binnen één stadsdienst, maar bewust als een zelfstandige entiteit aanzien. Ook op die manier trachtte men een breder draagvlak te creëren voor de samenwerking.

De samenwerking werd eertijds gestart onder het moto 'samen staan we sterker dan alleen'. Wanneer men in Brussel spreekt voor 80.000 in de plaats van voor 40.000 inwoners, dan zal men wellicht beter gehoord worden. Uit een gesprek met Wout Baert en Staf Lauwerysen⁽⁶⁹⁾ blijkt alvast dat het initiatief voor deze samenwerking uit politieke hoek kwam. Toch erkennen beiden dat het dagelijks hard werken is om van deze samenwerking een blijvend succes te maken. Het is een broos proces van vallen en opstaan. Veel hangt af van de juiste personen op de juiste plaats. Zowel de rol van lokale politici, ambtenaren of een coördinator van de organisatie zijn ontzettend belangrijk. Elke nieuwe legislatuur brengt immers nieuwe beleidsmensen met zich mee die telkens nieuwe en andere verwachtingen hebben van deze samenwerking. Vaak komt dan de vraag 'wat zit hierin voor ons?' naar boven. Ook de stad-rand problematiek speelt voort-

(67) Merk in die context trouwens op dat de Vlaamse overheid heel recent onder het label 'Thuis in de stad' een heuse campagne heeft opgezet om het leven (en wonen) in de stad te promoten en aan te moedigen. Zie hiervoor de website www.thuisindestad.be

(68) Zie hiervoor het persbericht van de stadsregio 'Beerse, Oud-Turnhout, Turnhout en Vosselaar vormen samen "Stadsregio Turnhout"'. 19 maart 2008.

(69) Wout Baert is algemeen coördinator van de Stadsregio Turnhout en Staf Lauwerysen is stadssecretaris van de stad Turnhout.

durend. Samenwerken tussen een stad en (kleinere) omliggende gemeenten is wellicht moeilijker dan een samenwerking tussen evenwaardige partners (bijvoorbeeld allemaal kleine gemeenten). Dit is echter niet het enige probleem waarmee men wordt geconfronteerd. Vooral het ontbreken van een kader vanuit de Vlaamse overheid of financiële steun wordt als problematisch ervaren. Men verricht als het ware pionierswerk (of noem het vrijwilligerswerk) zonder enige steun vanuit Vlaanderen. Ook vanuit provinciaal vlak valt er niets te verwachten. Regionale initiatieven worden door de provincie al snel als bedreigend gezien. Individuele steden (of gemeenten) kunnen doorgaans wel rekenen op provinciale steun bij projecten (bijvoorbeeld subsidies), maar voor een (stadsregionaal) samenwerkingsverband ligt dat duidelijk moeilijker.

De betrokken gemeenten werken samen rond meerdere beleidsdomeinen. Aanvankelijk was het de bedoeling om op tal van vlakken samen te werken. Echter, vrij snel werd duidelijk dat dit niet haalbaar was. Later werd er afgesproken enkel nog rond grondgebonden materies samen te werken. Alle persoonsgebonden materies (cultuur, onderwijs,...) werden aan de gemeenten overgelaten. Zo werkte het samenwerkingsverband intens mee aan de afbakening van het regionaal stedelijk gebied Turnhout. Momenteel werken de gemeenten onder meer aan een gemeenschappelijk actieplan diensteneconomie, een gezamenlijke visie omtrent bedrijventerreinen en een gezamenlijk mobiliteitsplan. Belangrijk in die context is te vermelden dat niet alle vier de gemeenten moeten toetreden tot elk project. Zo werken enkel Turnhout en Oud-Turnhout momenteel samen aan een mobiliteitsplan. Op termijn is het de bedoeling enkel in de stad Turnhout een dienst mobiliteit over te houden, met in Oud-Turnhout enkel een front-office met een loketfunctie. Op zich vraagt dit politieke moed aan de gemeente Oud-Turnhout om afstand te nemen van een eigen mobiliteitsdienst.

Wanneer steden te groot zijn...

Steden zijn echter niet altijd te klein. Ook de omgekeerde beweging kan spelen. Wanneer de stedelijke schaal te groot wordt bevonden dient te worden gezocht naar een manier om het beleid terug dichterbij de burger te brengen. Tijdens de parlementaire debatten die de fusiewet voorafgingen pleitte de toenmalige Antwerpse burgemeester Bob Cools al voor de invoering van districten in de nieuwe gemeenten⁽⁷⁰⁾. Dat was volgens hem een manier om de mensen ook na een fusie nog een burgers nabij bestuur te garanderen. Zonder aandacht voor een verbeterde wijkwerking zou men met de fusies een bijzonder slechte zaak doen, aldus nog Cools. Onmiddellijk na de fusie stelde men in Antwerpen dan ook vast dat de stad 'te groot' was geworden. Cools verwoordde het als volgt: 'dat de huidige situatie van het gefusioneerde Antwerpen wat "het kleine" betreft te groot is en wat "het grote" betreft te klein is'.

Daarop richtte men districten op, een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie die de eigenheid van de vroegere gemeenten moest in stand houden⁽⁷¹⁾. De grenzen van de districten vielen bijgevolg samen met de vroegere gemeentegrenzen. De districten hadden als bedoeling om de voordelen die de lokale politiek biedt ook in een grote stad te behouden. Het moest een verfijning worden van de democratie, die de inspraak en de betrokkenheid van de burger terug moesten verzekeren. De kloof tussen burger en bestuur, die ten gevolge van de fusie te groot was geworden, zou op die manier terug worden gedicht.

Toch waren de districten aanvankelijk niets meer dan adviesraden samengesteld uit personen aangeduid door de politieke partijen vertegenwoordigd in de Antwerpse gemeenteraad⁽⁷²⁾. Men kon enkel adviserend optreden en had geen eigen

(70) *Parlementaire handelingen, Kamer van Volksvertegenwoordigers. Vergadering van woensdag 19 november 1975, pp.447-448.*

(71) VAN ASSCHE, D., *Lokale Politiek als Katalysator van Vertrouwen? Binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen. Brugge, Vanden Broele, 2005, pp.97-103.*

(72) VAN ASSCHE, o.c., pp.102-150.

beslissingsmacht. Ook beschikten de districten aanvankelijk nauwelijks over eigen bevoegdheden. Door de jaren heen volgde er een lang proces van wetswijzigingen om de districten te voorzien van een (grond-) wettelijke basis. Binnengemeentelijke decentralisatie werd in ons land uiteindelijk mogelijk gemaakt in steden met meer dan 100.000 inwoners en op initiatief van de gemeenteraad. Enkel Antwerpen heeft tot nu toe van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Sinds 2000 is er sprake van volwaardig rechtstreeks verkozen districtsraden met een eigen bevoegdhedenpakket. Voortaan zijn de negen Antwerpse districten onder meer bevoegd voor de burgerlijke stand, het jeugd-, sport- en cultuurbeleid, de seniorenwerking,... Andere steden, waaronder bijvoorbeeld Gent, kozen dan weer voor een ver doorgedreven wijkwerking⁽⁷³⁾.

In 2004 maakte de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur op vraag van het Vlaams Parlement werk van een evaluatie van die districtswerking⁽⁷⁴⁾. Let wel, men benadrukte sterk dat het eigenlijk ging om een gedeeltelijke evaluatie. De rechtstreeks verkozen districten bevonden zich immers nog volop in een leerproces, enkel politici werden bij de evaluatie betrokken (dus geen burgers, noch het middenveld) en er werd geen doorlichting van de organisatie gedaan, enkel een politicologische evaluatie.

Uit dit onderzoek bleek dat een aanzienlijk deel van de (hoge) verwachtingen die men had bij de installatie van de rechtstreeks verkozen districtsraden waren ingelost. Men was erin geslaagd de lokale politiek terug op een kleinere schaal te brengen. 'De binnengemeentelijke decentralisatie heeft als instrument duidelijk een potentieel tot het verkleinen van de kloof tussen burger en bestuur. Het lokale beleid is responsiever en in die zin dus effectiever. De aanspreekbaarheid van politici, met aantoonbare lokale terreinkennis, is duidelijk verhoogd'. Bovendien waren de door sommigen gevreesde doemscenario's niet uitgekomen. Het bestuur werd niet lamgelegd door voortdurende bevoegdheidsconflicten en er heerste geen stellingenoorlogen tussen de verschillende bestuursniveaus. Toch waren er ook punten van kritiek bij deze eerste evaluatie. Zo bleken de districten bij de burger vaak een nobele onbekende. Ook de relatie met het stedelijk wijkoverleg (SWO – een belangrijk instrument voor burgerparticipatie in Antwerpen) was problematisch. Voorts beschikten de districten niet over een eigen rechtspersoonlijkheid en bleef het Antwerpse ocmw volledig buiten de werking van de districten.

Binnengemeentelijke decentralisatie werd door de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur dan ook naar voren geschoven als een bruikbaar instrument om de stedelijke schaal te verkleinen. Toch was men er zeker niet voor gewonnen om dit systeem verplicht te maken. Het is immers aan de lokale overheden zelf om te beslissen welke middelen ze inzetten om de problemen in hun stad/gemeente aan te pakken. Elke gemeente of stad van enige omvang moet dan ook zelf de vraag stellen of er binnen hun grenzen nood is aan een meer burgernabij bestuur. Bovendien wees men erop dat binnengemeentelijke decentralisatie maar één oplossing is om burgers in grote steden dichter bij het bestuur te betrekken. Daarnaast bestaan tal van andere oplossingen die minstens even goed kunnen zijn (wijkwerking, wijkbudgetten, actieve burgerparticipatie,...).

(73) DE CEUNINCK, K., *30 jaar na de gemeentelijke fusies 1967 – 2006. Op zoek naar een draagvlak voor verdere fusies/defusies in de stad Gent*. In: *Burger, Bestuur en Beleid*, 3, 2006, 3, pp.201-215.

(74) Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. *Advies 5 – 2004. Lokaal besturen in de stad*. 34p.

6 Over de grenzen...

Het is in de context van deze bijdrage ook interessant om na te gaan hoe andere Europese landen omgaan met de schaalproblematiek. Uit internationale literatuur leren we dat territoriale hervormingen in Europa vrij frequent voorkomen.⁽⁷⁵⁾

De meeste West-Europese landen voerden in de jaren 1960 en 1970 territoriale hervormingen door. Dit ging al dan niet gepaard met een uitbreiding van de bevoegdheden of de financiële mogelijkheden van de gemeenten. In sommige landen is dit proces (voorlopig?) grotendeels achter de rug (denk aan België, Oostenrijk of Zwitserland) terwijl het in andere landen nog regelmatig op de politieke agenda opduikt (denk aan Nederland, enkele Scandinavische landen of het Verenigd Koninkrijk).

In een Europese context valt het bovendien op dat er een zekere geografische spreiding is terug te vinden in de mate waarin men al dan niet hervormingen doorvoert. De Angelsaksische, Noordelijke en Midden-Europese landen voerden in het verleden bijna allemaal gemeentelijke fusies door met de bedoeling hun aantal lokale overheden drastisch te verlagen. In Oost-Europa en de Zuiderse landen (bijvoorbeeld Spanje of Frankrijk) zijn dergelijke hervormingen veeleer uitzonderlijk. In sommige Oost-Europese landen (bijvoorbeeld Hongarije, Tsjechië of Slovaakse) werd er dan weer werk gemaakt van een verhoging van het aantal lokale overheden. Dit streven naar lokale autonomie moet echter vooral gezien worden als een reactie tegen vroeger opgelegde fusies ten tijde van het communisme⁽⁷⁶⁾.

In internationale literatuur vinden we terug dat het naoorlogse Europa op lokaal vlak door twee tendensen werd gedomineerd. Ten eerste was er een 'reorganisatie' en ten tweede een 'decentralisatie'. Met het eerste verwijst men naar de vraag hoe men het best lokale overheden organiseert om ze in staat te stellen om in een degelijke publieke dienstverlening te voorzien. Vooral de grootte van de gemeenten bleek hierin bepalend, gezien de vele fusies in de jaren 1960 en 1970. Met het tweede verwijst men naar de vraag welke de bevoegdheden en de capaciteiten moeten zijn van lokale overheden. Sinds de budgettaire problemen van de jaren 1970 zijn veel lokale overheden in financiële moeilijkheden gekomen. In verschillende Europese landen werd telkens anders gereageerd op deze problematiek. Sommige landen kozen de weg van de centralisering en namen bevoegdheden en financiële middelen weg van de lokale overheden, terwijl andere landen net een verdergaande decentralisering doorvoerden. Dat laatste ging dan meestal gepaard met een verhoging van de lokale fiscale autonomie.

Eigenlijk is er in Europa sprake van twee verschillende bestuurstradities, namelijk een noordelijk en een zuidelijk bestuursmodel⁽⁷⁷⁾. Het noordelijk bestuursmodel kenmerkt zich door relatief veel bevoegdheden op lokaal vlak en een strikte scheiding tussen het lokale en het centrale niveau. Het zuidelijke bestuursmodel kenmerkt zich dus door een kleiner takenpakket, een strakke controle (lees: een streng toezicht) en een meer directe toegang tot de centrale overheden, bijvoorbeeld door de cumulatie van politieke mandaten. De gemeenten zijn in het zuiders bestuursmodel doorgaans veel kleiner dan in het noordelijk bestuursmodel. Er zijn in Europa dus wel degelijk tendensen terug te vinden wat gemeentegrootte (en het doorvoeren van fusies) betreft. Er zijn landen die nog steeds bijzonder veel kleine gemeenten tellen (zoals Frankrijk, Oostenrijk of Spanje). Het gaat hoofdzakelijk om landen die behoren tot de zuidelijke

(75) KERSTING, N., VETTER, A., (ed.), *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.335-349.

(76) ROSE, L., *Territorial and Functional Reforms: Old Wine in New Bottles – or a New Vintage?* In: REYNAERT, H., e.a., *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge, Vanden Broele, 2005, pp.399-404.

(77) PAGE, E., GOLDSMITH, M., *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European States*. London, Sage Publications, 1987, pp.1-11.

bestuurstraditie. Daartegenover staat een groep landen bij wie deze kleine gemeenten veeleer uitzondering zijn en waar er sprake is van relatief grote gemeenten. Deze groep bestaat onder andere uit België, Denemarken, Zweden, Portugal en Nederland. Het is uiteraard geen toeval dat bijna alle landen uit deze tweede groep sinds de jaren 1950 tot nu zijn overgegaan tot een vorm van gemeentelijke samenvoegingen. Enkel Portugal vormt hierop een uitzondering. Ook de landen uit de eerste groep hebben schommelingen gekend in het aantal gemeenten doorheen de jaren, doch deze zijn qua omvang niet te vergelijken met de reducties van het aantal gemeenten die de landen uit de tweede groep hebben gekend⁽⁷⁸⁾. In de noordelijke landen koos men dus vaak de weg van de gemeentelijke fusies, terwijl men in het zuiden sneller opteerde om intermediaire besturen (departementen, provincies of regio's) in het leven te roepen⁽⁷⁹⁾.

Onderstaande tabel geeft voor enkele landen weer hoeveel gemeenten ze hebben en hoeveel inwoners die gemiddeld hebben. Er kan vrij duidelijk uit worden afgeleid dat de landen in het Zuiden van Europa meer gemeenten tellen dan landen uit Noord-Europa. Ons land neemt een tussenpositie in⁽⁸⁰⁾.

GEMIDDELD AANTAL INWONERS PER GEMEENTE IN ENKELE EUROPESE LIDSTATEN (2007)

	Totaal aantal inwoners (miljoen)	Totaal aantal gemeenten	Gemiddeld aantal inwoners per gemeente
Denemarken	5,4	98	55.102
Luxemburg	0,5	116	4.310
Zweden	9,1	290	31.379
Portugal	10,6	308	34.415
Finland	5,3	416	12.740
Ver. Koninkrijk	60,5	434	139.400
Nederland	16,3	443	36.794
België	10,5	589	17.826
Griekenland	11,1	1.034	10.735
Oostenrijk	8,3	2.357	3.521
Polen	38,1	2.478	15.375
Hongarije	10,1	3.175	3.181
Italië	58,9	8.101	7.270
Spanje	44,1	8.111	5.437
Duitsland	82,4	12.312	6.692
Frankrijk	63,2	36.683	1.722

Onderstaand deel gaat kort in op het debat in enkele Europese landen omtrent de schaalproblematiek van de gemeenten. Bijlage 1 tracht het één en het ander duidelijker voor te stellen in een tabel. Per land wordt een overzicht gegeven van de verschillende bestuurslagen met telkens hun voornaamste bevoegdheden.

(78) COUNCIL OF EUROPE, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe*, nr.56. Strasbourg, Council of Europe Press, 1995, p.15.

(79) PAGE, E., GOLDSMITH, M., o.c., pp.162-167.

(80) Zie hiervoor het rapport *The state of Europe's local and regional government in 2007* van de Council of European Municipalities and Regions.

6.1 Nederland

Nederland wordt omwille van zijn nabijheid en de vele gelijkenissen met België vaak met België vergeleken. Het valt echter op dat de lokale overheden er de voorbije decennia een ander traject hebben afgelegd dan de Belgische. Toen België in de jaren 1960 en 1970 gemeentelijke fusies doorvoerde heeft Nederland de boot gemist. Het land telde haar hoogste aantal gemeenten in 1851,

namelijk 1.209 gemeenten⁽⁸¹⁾. Tegen 1900 was dit aantal gedaald tot 1.120 en tegen 1950 was het aantal verder gedaald tot 1.015 gemeenten. Op zich dus een beperkte afname van het aantal gemeenten. De fusies, in Nederland herindeligen genoemd, kwamen pas op gang vanaf de jaren 1960 en 1970, maar ook dan nog in beperkte mate. In 1970 telde men in Nederland nog 913 gemeenten. Pas door de vele grootschalige herindelingen in de jaren 1980 en 1990 daalde het aantal gemeenten substantieel om tegen 1 januari 2007 op 443 uit te komen. We stellen in Nederland dus een voortdurende daling vast van het aantal gemeenten door de jaren heen. Het proces van herindelingen liep er dus veel geleidelijker in vergelijking met België waar men ervoor opteerde om de lokale besturen in één beweging te hervormen.

Pas vanaf de jaren 1960 kwam er enig beleid terzake. Vooral het tekort aan een redelijke bedrijfseconomische schaal in de kleinere gemeenten was jarenlang de belangrijkste motivatie voor het herindelingsbeleid in Nederland⁽⁸²⁾. De allerkleinste gemeenten bleken niet langer in staat om de hun toegewezen taken naar behoren uit te voeren. De herindelingen die plaatsvonden vóór de jaren 1960 waren hoofdzakelijk de toevoegingen van kleinere randgemeenten bij de grotere steden. Vanaf het midden van de jaren 1960 vonden er steeds meer samenvoegingen plaats van kleine landelijke gemeenten. Aan het einde van de jaren 1960 werd de behoefte tot schaalvergroting van de lokale overheden expliciet opgenomen in een nota genaamd 'Nota Bestuurlijke Organisatie' die voorstellen formuleerde om de lokale besturen aan te passen aan de hedendaagse realiteit. Naast de noodzaak tot schaalvergroting pleitte men toen opvallend genoeg ook voor meer intergemeentelijke samenwerking.

Later, in de jaren 1970, flirtte men met het idee om in Nederland gewesten op te richten. Het zou een vierde bestuurslaag worden tussen de gemeenten en de provincies om bovenlokale taken te behartigen. Weinige tijd later verliet men dit idee alweer om nu met een hervormingsvoorstel te komen voor het provinciale bestuursniveau. Aan het einde van de jaren 1970 bleef er uiteindelijk ook van dat hervormingsvoorstel niet veel meer over. Begin de jaren 1980 benadrukte de toenmalige regering uiteindelijk dat de oplossing voor vele regionale problemen in de eerste plaats van de gemeenten zelf moest komen. Daarmee werden de lokale overheden impliciet erkend als basisbesturen. Merk op dat er in de vorige hervormingsvoorstellen sprake was om bevoegdheden van de lokale overheden te verschuiven naar bovenliggende (al dan niet nieuwe) bestuursniveaus.

Begin de jaren 1980 werden de lokale overheden in Nederland definitief erkend als basisbesturen, zij het dat een minimaal inwonersaantal van 10.000 naar voren werd geschoven⁽⁸³⁾. Vele gemeenten haalden dit niet. Gemeentelijke herindelingen drongen zich dan ook op om deze doelstelling te halen. Dit alles kaderde ook binnen het streven naar meer decentralisatie, waarbij de lokale overheden meer taken en bevoegdheden kregen toegeschoven. Vooraleer men dit kon doen, moest men eerst overgaan tot een versterking van de lokale overheden. De gemeentelijke herindelingen zouden echter pas vanaf de jaren 1980 in de praktijk actief worden nagestreefd. De accenten in dit beleid waren steeds de schaalvergroting in het algemeen en de versterking van centrumgemeenten in het bijzonder.

Eind de jaren 1980, met het verschijnen van het rapport van de commissie Montijn, verschoof de aandacht naar de grote steden. Het rapport bepleitte vooral een versterking van de mogelijkheden van de grotere steden. In de schaduw daarvan steeg niettemin ook de aandacht voor de centrumgemeenten.

(81) Zie hiervoor het document 'Basisgegevens gemeenten' op de website www.decentraalbestuur.nl

(82) DERKSEN, W., *Stabiliteit en bestuurlijke reorganisatie in Nederland*. In: KORSTEN, A., TOPS, P., *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1998, pp.161-166.

(83) Het Wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur uit 1976 schoof de gemeenten als vorm van lokaal bestuur naar voren. Met de creatie van sterke gemeenten kon men immers de gewestvorming tegengaan en op die manier de creatie van een vierde bestuurslaag vermijden.

Vooral het gebrek aan mogelijkheden tot regionale sturing en het gebrek aan draagkracht voor de centrumgemeenten droegen bij tot een pleidooi voor gemeentelijke samenvoegingen. Daarnaast werden de steden begin de jaren 1990 sterk gestimuleerd om werk te maken van regionale samenwerking en werden er ideeën gelanceerd om 'stadsprovincies' in het leven te roepen. Na enkele tegenvallende referenda ter zake werden ook deze voorstellen terug ten grave gedragen. De gemeentelijke herindelingen gingen ondertussen (in de jaren 1980) gewoon verder.

Vanaf de jaren 1990 werden er steeds meer vraagtekens geplaatst bij dit herindelingsbeleid⁽⁸⁴⁾. Derksen stelde het als volgt: 'dat grotere gemeenten bestuurskrachtiger zouden zijn dan kleinere is in het algemeen onjuist'. Vertrekkende vanuit die vaststelling is het evenmin zo dat een samenvoeging van twee of meerdere kleinere gemeenten de bestuurskracht van die gemeenten zou vergroten. Ook plaatste hij daar bovendien nog de kanttekening bij dat een samenvoeging op zich ook wel eens (onbedoelde) neveneffecten met zich mee kan brengen. In de eerste plaats ziet hij dan de toegenomen afstand tussen de burger en het bestuur en de hiermee gepaard gaande dalende betrokkenheid van de burgers bij hun bestuur. De democratie delft dan het onderspit bij een fusie ten voordele van de technocratische argumenten van de gemeentelijke bestuurskracht.

Begin de jaren 1990 pleitte hij daarom in Nederland voor wat men de 'knelpuntbenadering' noemde⁽⁸⁵⁾. Het was een afwijzing van het tot dan gevoerde herindelingsbeleid dat louter was gebaseerd op een minimaal aantal inwoners. De knelpuntenbenadering betekent dat men vertrekt vanuit de vaststelling dat gemeenten niet automatisch (door te weinig inwoners) over te weinig bestuurskracht beschikken. Het gebrek aan bestuurskracht moest voortaan bewezen worden. Herindelingen kunnen dus maar daar waar aangetoond en bewezen is dat er knelpunten zijn en bovendien moet men aantonen dat een gemeentelijke herindeling er een oplossing kan voor bieden.

Er kwam in Nederland dus kritiek op de motieven die aan gemeentelijke herindelingen werden gegeven⁽⁸⁶⁾. Zo werd er vaak op gewezen vanuit de centrale overheid dat herindelingen 'in de toekomst wel eens positieve effecten zouden kunnen hebben'. Ook was er in de Nederlandse gemeenten (en de provincies) meermaals verdeeldheid over de noodzaak van herindelingen. Daarnaast zag men ook een gebrek aan visie op de identiteit van een lokaal bestuur. De vraag was daarbij wat een gemeente juist is? Is het enkel een technocratisch begrip of is het veel meer dan dat? Moet er bijvoorbeeld ook sprake zijn van een lokale gemeenschap?

Het moge duidelijk zijn, er is in Nederland doorheen de jaren heel veel gediscussieerd over allerhande hervormingsvoorstellen om het binnenlands bestuur te wijzigen, maar uiteindelijk is er in de praktijk weinig veranderd. Nederland kent nog steeds drie overheidslagen en enkel de grenzen van de gemeenten (en provincies) zijn daarbij gewijzigd. Bovendien kwam het initiatief om over te gaan tot herindelingen ook in Nederland grotendeels van hogerhand.

Concluderend, de belangrijkste motivaties om in Nederland over te gaan tot gemeentelijke samenvoegingen waren de volgende⁽⁸⁷⁾:

- Ruimtenood. Vele Nederlandse steden constateerden na de industrialisatie en de urbanisatie een gebrek aan ruimte. Dit werd opgevangen door randgemeenten bij de grote steden te voegen. Echt fundamenteel waren deze ingrepen niet. Hooguit kregen steden er op die manier een nieuwe wijk bij met de

(84) DERKSEN, W., *De gemeente als gemeenschap. Naar een nieuw lokaal bestuur. 's-Gravenshage, VUGA Uitgeverij, 1992, pp.142-160.*

(85) DERKSEN, W., o.c., pp.151-153.

(86) DERKSEN, W., o.c., pp.156-159.

(87) HERWELJER, M., *Schaal en gemeente. In: KORSTEN, A., TOPS, P., Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1998, pp.153-154.*

naam van de vroegere gemeente. De oude gemeente ging daarbij 'betrekkelijk geruisloos' over in de vergrote stad. Dit beleid bleef echter niet bestaan omdat het schaalprobleem van de steden er maar tijdelijk mee werd opgelost.

- De bestuurskracht van de gemeenten. In de Nederlandse context bleken vele (voornamelijk kleine) gemeenten de 'papierlawine uit Den Haag' niet meer aan te kunnen in de naoorlogse periode. Het ontbrak de gemeenten daarbij vooral aan een voldoende uitgebouwde ambtelijke staf. Vooral de kleinere gemeenten kampten met problemen, vermits zij vaak over een onvoldoende professionele staf beschikten.
- Schaalvergroting als een tegemoetkoming aan de groeiende eisen van de publieke dienstverlening en de groeiende complexiteit ervan.
- Schaalvergroting wordt ook gezien als een oplossing voor intercommunale- en ruimtelijke problemen⁽⁸⁸⁾.

In Nederland werd (en wordt) er vrij veel onderzoek gedaan naar de effecten en de gevolgen van gemeentelijke herindelingen. Samengevat blijkt dat na een herindeling de politieke participatie in de nieuwe gemeenten afneemt. De politieke activiteiten (waaronder bijvoorbeeld de recrutering van de raadsleden) lijken zich hoofdzakelijk in het centrum van de nieuwe gemeente af te spelen⁽⁸⁹⁾. De praktijk wijst uit dat een vergrote bestuursschaal negatieve gevolgen kan hebben voor de lokale democratie⁽⁹⁰⁾.

De mate waarin lokale bestuurders er worden aangesproken op hun daden, de zogenaamde 'electoral accountability' lijkt er toe te nemen naarmate de grootte van de gemeente afneemt. Toch mag men dit niet te negatief zien. Een grotere schaal zorgt voor een grotere diversiteit van politieke meningen, iets wat op zich de lokale democratie ten goede komt. Alleen de toegankelijkheid van die lokale democratie lijkt te lijden onder een toegenomen schaal.

Op ambtelijk vlak constateert men dat nieuwe gemeenten ambitieuzere beleidsdoelstellingen hebben en dat de rol van het ambtelijk management en de uitvoerende politici (vooral de wethouders) sterk toeneemt. Of er daardoor ook een beter beleid tot stand komt heeft men (ondanks onderzoek) nog niet kunnen aantonen.

De kwaliteit van het gemeentelijk beleid (en bij uitbreiding ook de tevredenheid erover) is van veel meer afhankelijk dan enkel de gemeentegrootte. Ook bepaalde maatschappelijke problemen spelen hier een rol, de mate waarin men burgers bij het beleid kan betrekken, het vermogen om een consensus te bereiken, enz..

In Nederland is er sinds 1984 een wet (Wet Algemene regels Herindeling), ondertussen verschillende malen gewijzigd, die de procedure voor een herindeling (of grenscorrectie) uiteenzet. Wie die procedure erop naslaat stelt vast dat de inbreng vanuit de lokale overheden er veel groter is dan in België het geval was in de jaren 1970.

Individuele burgers hebben in de Nederlandse procedure zelfs de mogelijkheid om hun visie op de herindeling aan het gemeentebestuur kenbaar te maken. Het initiatief voor een herindeling in de Nederlandse context kan zowel uitgaan van de gemeente, de provincie of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

(88) Vaak werd (en wordt) er in Nederland bij intergemeentelijke samenwerkingsvormen bij unanieme of gekwalificeerde meerderheid beslist, waardoor pas wordt beslist nadat elke gemeente zijn visie heeft uiteengezet. Dit maakt intergemeentelijke samenwerking een weinig aantrekkelijke bestuursvorm.

(89) HERWELJER, M., o.c., p.154.

(90) DENTERS, S.A.H., GEURTS, P.A.Th.M., *Nogmaals over schaal en lokale democratie*. In: DENTERS, S.A.H., GEURTS, P.A.Th.M., *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur*. Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998, pp.219-230.

6.2 Denemarken

Nog een land met vrij veel ervaring inzake veranderingen van de schaal van de lokale overheden is Denemarken. Het behoort – net als Nederland – tot het noordelijke bestuursmodel waar gemeentelijke fusies geen uitzondering zijn. Heel recent werd het aantal gemeenten er door middel van een algemene fusiepolitiek drastisch ingeperkt, dit al voor de tweede keer. Tegelijkertijd werden de Deense intermediaire besturen (deels te vergelijken met onze provincies) afgeschaft.

Denemarken startte in 1970 een grootschalige hervorming van haar lokale overheden. Van de ruim 1.200 gemeenten bleven er na een reeks fusies nog amper 275 over. In de jaren 1990 werden er ondanks de vrij grote druk van de centrale overheid om nog meer gemeenten samen te voegen amper twee gemeenten afgeschaft. Hierdoor kwam het totaal op 273 gemeenten⁽⁹¹⁾. Toch bleef er gedurende de jaren 1990 ook in Denemarken een zekere druk op de lokale overheden om over te gaan tot gemeentelijke fusies. De centrale overheid liet allerhande onderzoeken uitvoeren die de gevolgen moesten aantonen van bestuurlijke hervormingen op lokaal vlak. In 2002 werd er opnieuw een commissie aangeduid die de structuur van de lokale overheden moest evalueren. De resultaten van deze commissie werden in 2004 vrijgegeven en neigden sterk in de richting van gemeentelijke fusies om gemeenten te creëren met minstens 20.000 inwoners. De commissie deed een zestal voorstellen over hoe het lokaal bestuur er in de toekomst kon uitzien. Allemaal bevatten ze een algemene (of beperkte) fusiepolitiek. Slechts één voorstel had het ook over de afschaffing van de provincies.

Wanneer we dit overheidsrapport uit 2004 raadplegen dan valt direct de link op die men legt tussen de hervorming van de publieke sector en de ontwikkeling van de Deense welvaartsstaat. Teneinde het Deense model voor de toekomst veilig te stellen, was er volgens de Deense politieke partijen een hervorming nodig van de gemeenten. Met koos daarbij resoluut voor gemeentelijke fusies. ‘Larger municipalities can provide the basis for improved task solution where more welfare tasks are solved locally, and democracy will be strengthened as more political decisions are made locally’⁽⁹²⁾.

Het systeem in Denemarken staat bekend als territoriaal, pragmatisch en functioneel geconsolideerd. Met het eerste verwijst men naar de mate waarin de officiële grenzen van de lokale overheden samenvallen met de sociologische leefwereld van de mensen. Het leidinggevende principe bij de hervormingen in de jaren 1970 was dan ook ‘one city – one municipality’. Het tweede aspect, het pragmatische, verwijst naar het feit dat de meeste taken die de lokale overheden er uitoefenen ook volledig eigen bevoegdheden zijn. Het functionele aspect tot slot verwijst naar het feit dat zowel de beleidsbepaling van deze bevoegdheden, de financiering en de productie allemaal in handen zijn van één en dezelfde overheid, namelijk de gemeenten.

Het akkoord dat uiteindelijk in 2004 werd bereikt na twee jaar onderhandeling bevatte een grondige hervorming van de publieke sector in Denemarken. De belangrijkste elementen waren de afschaffing van de provincies en algemene fusies voor de gemeenten. De bedoeling was om tegen 2007 te komen tot een grondige reorganisatie van de lokale overheden, waarbij de creatie van grotere en ook minder gemeenten centraal staat. Het plan werd uiteindelijk gerealiseerd en sinds 1 januari 2007 telt Denemarken nog 98 gemeenten. De positie van de provincies was al jaren een belangrijk discussiepunt in het Deense debat. Veelal bevonden ze zich in een gespannen situatie tussen de nationale overheid

(91) ROSE, L., *Territorial and Functional Reforms: Old Wine in New Bottles – or a New Vintage?* In: REYNAERT, H., e.a., *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge, Vanden Broele, 2005, pp.409-412.

(92) *Agreement on a Structural Reform*. Danish Ministry of the Interior and Health. 2004, p.5.

enerzijds en de steeds groeiende lokale overheden anderzijds. Met de hervorming van 2007 werden de 13 Deense provincies afgeschaft en vervangen door 5 regio's. De vroegere provinciale bevoegdheden werden verdeeld over de drie nog bestaande overheidsniveaus: de lokale overheden, de centrale overheid (onderwijs, jeugdbeleid) en de nieuwe regio's (gezondheidszorg).

De (grotere) lokale overheden werden bij deze hervorming als de primaire overheden naar voren geschoven en kregen een maximaal aantal bevoegdheden met betrekking tot de uitbouw van de Deense welvaartsstaat. Door hun ruimere schaal zullen ze ook meer bevoegdheden aankunnen, zo was de redenering. De nieuwe bevoegdheden bestaan onder meer uit elementen van de gezondheidszorg, het openbaar vervoer, cultuur, milieu, werkgelegenheid,... Grotere lokale overheden hebben volgens de Deense overheid ook meer mogelijkheden om aan actieve burgerbetrokkenheid te werken. Een grotere bestuurschaal moet met andere woorden samengaan met een versterking van de lokale democratie, met als doel een verhoogde burgerparticipatie⁽⁹³⁾.

Toch wil deze ruimere schaal voor de gemeenten niet zeggen dat men fusies als enige oplossing naar voren schuift voor de schaalproblematiek. Ook kleinere gemeenten, in een Deense context alle gemeenten onder de 30.000 inwoners, mogen blijven voortbestaan, 'as long as they are able and willing to enter into binding cooperation with neighboring municipalities in performing critical tasks'. Intergemeentelijke samenwerking blijft dus ook binnen een Deense context een belangrijk middel om schaalnadelen te verhelpen. Merk op dat de doorsnee Deense gemeente makkelijk meer dan 40.000 inwoners telt.

Wat ook opvalt is de snelheid waarmee de laatste hervormingsoperatie werd doorgevoerd⁽⁹⁴⁾. In 2002 klonken de eerste geluiden dat er nood was aan een grondige hervorming van de Deense binnenlandse structuur. Na twee jaar intense studies en overlegmomenten door een speciaal daarvoor in het leven geroepen commissie⁽⁹⁵⁾, werd de uiteindelijke beslissing om de hervorming door te voeren al genomen in 2004. Nog datzelfde jaar (in juni) werd er aan de gemeenten gevraagd met welke gemeenten men wenste samen te smelten. Vóór het einde van 2004 moesten gemeenten op die vraag antwoorden en vanaf 1 januari 2007 ging de hervorming effectief van start. Uit een recent onderzoek naar de besluitvorming tijdens deze hervorming bleek dat de meerderheid van de politieke partijen zich wel konden vinden in deze hervorming⁽⁹⁶⁾. Uit opinieonderzoek bleek bovendien dat er ook bij de bevolking en het gemeentepersoneel meer steun aanwezig was voor deze hervorming dan men aanvankelijk had gedacht. De afschaffing van de provincies bijvoorbeeld kon op redelijk veel publieke steun rekenen. Dit wordt echter deels verklaard door het feit dat die afschaffing door sommigen werd voorgesteld als een vermindering van de fiscale druk. Een overheidslaag afschaffen zou de belastingen naar omlaag halen, zo luidde de redenering. Ook de verdeeldheid ten slotte binnen de belangenorganisatie van de Deense gemeenten (LGDK – Local Government Denmark) droeg bij tot de al bij al snelle manier van besluitvormen. Binnen die organisatie zaten zowel voor- als tegenstanders van gemeentelijke fusies. Dit maakte het optreden van de organisatie naar buiten toe er niet eenvoudiger op.

Tot slot is het ook opvallend dat het debat in Denemarken vrij pragmatisch werd gevoerd. Waar er vroeger steeds discussie was over het feit dat kleinere gemeenten beter scoorden op vlak van democratie, betrokkenheid en participatie, klonken deze argumenten nu veel minder luid⁽⁹⁷⁾. Bovendien werd er tijdens het debat omtrent de hervormingen een onderzoek gepubliceerd dat stelde dat grotere gemeenten niet noodzakelijk slechter scoren op die punten.

(93) *Agreement on a Structural Reform*. Danish Ministry of the Interior and Health. 2004, p.15.

(94) ROSE, L., o.c., pp.411-412.

(95) *Merk op dat deze commissie niet bestond uit politici, maar uit ambtenaren, vertegenwoordigers van de gemeenten en de provincies en externe (onafhankelijke) experts en academici.*

(96) BUNDGAARD, U., VRANG-BAEK, K., *Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark*. In: *Scandinavian Political Studies*, 30, 2007, 4, pp.491-520.

(97) BUNDGAARD, U., VRANG-BAEK, K., o.c., p.506.

6.3 Duitsland

Tijdens de zoektocht naar oplossingen voor de schaalproblematiek in Vlaanderen kan zeker inspiratie worden opgedaan in Duitsland. De Duitse staatsinrichting vertoont heel wat gelijkenissen met die in België. Naast de gemeenten en de steden (de *Gemeinden* en de *Städte*) is er ook een deelstatelijk niveau (de *Länder*) en een centrale Duitse overheid (het *Reich*)⁽⁹⁸⁾. Elk niveau heeft zijn eigen bevoegdheden die volgens de wet zijn vastgelegd. Naast deze drie niveaus is er ook nog een bovenlokaal niveau dat meerdere gemeenten overkoepelt, namelijk de districten (de '*Kreise*'). Die laatste oefenen bevoegdheden uit die niet door één gemeente alleen kunnen worden aangepakt en dan ook best bovenlokaal worden ingevuld. Boven de districten zijn er zelfs nog regionale verbanden (de zogenaamde *Landschaftsverbände*) die de districten overkoepelen.

Zij vervullen taken die de capaciteiten van de districten te boven gaan. Constitutioneel gezien vormen de lokale overheden echter geen derde bestuurslaag, ze maken immers deel uit van de *Länder*. "Therefore, the territorial and institutional framework in which local governments operate are decided by the *Länder*. In other words, municipal charters as well as territorial boundaries of local governments are set by the *Länder*"⁽⁹⁹⁾. Het feit dat het de deelstaten zijn die verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de lokale overheden zorgt er uiteraard voor dat er grote verschillen bestaan tussen de lokale overheden in heel Duitsland.

Desalniettemin beschikken de Duitse lokale overheden over heel wat bevoegdheden. Ze kunnen nagenoeg elke taak uitvoeren die ze willen, zolang die niet aan andere overheden zijn toegewezen. Doorgaans worden deze bevoegdheden opgesplitst in twee verschillende delen. Ten eerste de bevoegdheden die ze verplicht uitoefenen in opdracht van de centrale overheid en ten tweede de taken die ze vrijwillig op zich nemen.

Door de jaren heen werden ook de lokale overheden in Duitsland geconfronteerd met een hele reeks hervormingen. De territoriale hervormingen hebben zich in Duitsland in twee golven voorgedaan. Een eerste golf had plaats in de late jaren 1960 en de vroege jaren 1970 in West-Duitsland terwijl de tweede fusiegolf plaats had in Oost-Duitsland in de vroege jaren 1990. In 1964 telde West-Duitsland nog 24.000 gemeenten, waarvan de helft minder dan 500 inwoners telde. Maar liefst 93% van hen telde geen 5.000 inwoners. Stilaan werd toen ook in Duitsland duidelijk dat de te kleine gemeenten de steden amper konden bijbenen wanneer het ging over administratieve of economische prestaties.

Er was een versnelde urbanisatie (mede ten gevolge van de vele vluchtelingen uit Oost-Europa) en industrialisatie, er kwam een debat op gang over regionale planning en ook in Duitsland werd er steeds meer werk gemaakt van de uitbouw van de welvaartsstaat. Daarop startte in 1965 een hervorming die zou duren tot in 1978. Na deze operatie telde West-Duitsland nog 8.500 gemeenten, een reductie met 65%. Naast de gemeenten werden in dezelfde periode ook de districten grondig hervormd. Hun aantal evolueerde van 425 tot 237 na de hervorming. Ook hier stond een schaalvergroting voorop, om zo de administratieve eenheden efficiënter te maken. De gehanteerde criteria waren hun aantal inwoners, hun oppervlakte, het aantal gemeenten dat ze omsloten, hun economische en financiële draagkracht en ten slotte de wil om ze blijvend te laten aansluiten bij de leefwereld van de mensen. In de meeste *Länder* gingen deze hervormingen ook gepaard met een uitbreiding van de bevoegdheden van de lokale overheden.

(98) SIEDENTOPF, H., *The size of municipalities, efficiency and citizen participation in the new German Länder*. In: COUNCIL OF EUROPE, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe*, nr.56. Strasbourg, Council of Europe Press, 1995, pp.105-112.

(99) WOLLMANN, H., *The Two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany*. In: MELIGRANA, J., (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures and Decisions*. UBC Press, Vancouver, 2004, pp.106-110.

Door het feit dat de Länder zelf verantwoordelijk waren voor deze hervorming vallen nog steeds grote verschillen op tussen de gemeenten in Duitsland⁽¹⁰⁰⁾. In Noordrein-Westfalen (een noordelijke deelstaat) streefde men naar gemeenten met ongeveer 40.000 inwoners. Men volgde er de Noord-Europese traditie van gemeentelijke fusies. In de zuidelijke deelstaten, bijvoorbeeld Bayern, streefde men naar gemeenten met gemiddeld ongeveer 6.000 inwoners. Dit sloot dan weer nauwer aan bij de zuidelijke Europese traditie. Veel hing daarnaast ook af van de mate waarin er weerstand was tegen de fusies. De (regionale) politieke cultuur en de visie op lokale overheden die men voor ogen hield zorgden er elk op hun beurt voor dat de verschillende Länder elk een ander patroon van lokale overheden hebben.

In Oost-Duitsland was de situatie aanvankelijk niet veel beter. Er waren vóór de hereniging 7.500 gemeenten, waarvan de helft geen 500 inwoners telde. De gemeenten werden er met dezelfde problemen geconfronteerd als in West-Duitsland. Ze waren niet in staat de hun toegewezen taken naar behoren uit te voeren, mede door een manifest gebrek aan financiële en administratieve middelen. Bovendien functioneerden de gemeenten er als een instrument van het totalitaire communistische regime. Kort na de hereniging werd er echter niet onmiddellijk werk gemaakt van verregaande gemeentelijke fusies in Oost-Duitsland.

Men wilde de gemeenten hun pas teruggewonnen vrijheid en zelfbestuur niet direct terug afnemen. 'It would be politically and morally intolerable to do away even the smallest municipalities as the local political and democratic arenas'. Ook het feit dat de toenmalige communistische partij de lokale politiek volledig domineerde droeg hiertoe bij. Men koos aanvankelijk dan ook veeleer voor intergemeentelijke samenwerking dan voor gemeentelijke fusies. Het uitblijven van fusies moet dan ook vooral gezien worden als een reactie tegen het vroegere communistische regime. Pas later kwamen ook in Oost-Duitsland de gemeentelijke fusies op gang.

Na de hereniging telde Duitsland (cijfers van 1999) 14.199 gemeenten⁽¹⁰¹⁾. 8.514 in West-Duitsland en 5.6885 in het voormalige Oost-Duitsland. De Oost-Duitse gemeenten waren wel merkkelijk kleiner dan de West-Duitse. De Duitse hereniging gaf in ieder geval aanleiding tot een groeiende vraag naar een gelijk-schakeling van de wetgeving betreffende de lokale overheden in Oost en West. Uiteindelijk kwam die er ook met de introductie van een nieuw model voor de lokale besturen in de jaren 1990.

Twee principes stonden daarbij voorop⁽¹⁰²⁾. Ten eerste was er de introductie van het 'new public management' binnen de lokale overheden. Technieken als intergemeentelijke benchmarking, werken met indicatoren, feedback,... deden hun intrede op het lokale erf. Ten tweede werd er meer aandacht besteed aan de democratische en politieke controle over het beleid. De rol van de burger werd daarbij sterk uitgebreid door de introductie van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en lokale referenda. Het debat over de schaalgrootte van de Duitse gemeenten verdween daarmee wat op de achtergrond. De laatste jaren werden dan ook geen grote wijzigingen meer genoteerd in het aantal Duitse gemeenten.

Bijzonder interessant – met de schaalproblematiek van de Vlaamse gemeenten in het achterhoofd – zijn de Duitse districten (de Kreise). Het zijn samenwerkingsverbanden tussen meerdere gemeenten op bovenlokaal niveau. Aan het hoofd staat er telkens een door de bevolking rechtstreeks verkozen raad (de Kreistag) die dienst doet als wetgevend orgaan. Het dagelijks bestuur is in han-

(100) WOLLMANN, H., *German local government under the double impact of democratic and administrative reforms*. In: KERSTING, N., VETTER, A., (ed.), *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.95-96.

(101) GABRIEL, O., W., EISENMANN, S., *Germany: A new type of local government?* In: DENTERS, B., ROSE, L., E., *Comparing local governance. Trends and developments*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, pp.120-135.

(102) WOLLMANN, H., (2003) o.c., pp.97-102.

den van een door die raad verkozen ambtenaar. Die wordt bijgestaan door een hele reeks ambtenaren. Tevens is hij ook voorzitter van de raad. De districten beschikken zowel over verplichte als facultatieve bevoegdheden. Zo staan ze verplicht in voor het wegonderhoud en –aanleg, sociale voorzieningen, jeugd en afvalophaling (en verwerking). Daarnaast kunnen de districten ook actief zijn op het vlak van cultuur, lokale economie, toerisme, bibliotheken en zelfs onderwijs (meerbepaald het besturen van universiteiten). De districten werken met andere woorden als bovenlokale besturen om op die manier het schaalna-deel van de gemeenten op te vangen.

6.4 Griekenland

Ook Griekenland is misschien wel een interessante case om snel een blik op te werpen. Sinds de onafhankelijkheid van Griekenland (1829) werd er steeds een vrij centralistische politiek gevoerd⁽¹⁰³⁾. Pas op het einde van de twintigste eeuw kwam er een grondige hervorming tot stand die aan die sterke centralisatie een einde maakte. De hervorming bestond onder meer uit gemeentelijke fusies, de introductie van ‘new public management’ instrumenten binnen de lokale overheden en vernieuwde centraal-lokale relaties met zelfs de introductie van een nieuwe bestuurslaag. Met al die hervormingen vormt Griekenland als het ware een uitzondering binnen de zuiderse bestuurstraditie zoals we ze eerder weergaven.

In de jaren 1970 kende Griekenland (in afwezigheid van een grootschalige hervorming) nog steeds een bijzonder gefragmenteerd landschap van lokale overheden. Meer dan 80% van de 5.774 gemeenten telde niet eens 1.000 inwoners. Het gevolg was op vele plaatsen een hoge emigratie naar de steden. Wel was er tussen deze vele lokale overheden enige vorm van samenwerking in bepaalde beleidsdomeinen. Deze intergemeentelijke samenwerking werd echter nooit een groot succes in Griekenland door de hoge mate van versnippering van de lokale overheden en het ontbreken van enige steun van hogerhand voor die samenwerking. Daarnaast waren de lokale overheden financieel in grote mate afhankelijk van de centrale overheid waardoor lokale beleidsinitiatieven zelden van de grond kwamen. De bevoegdheden van de gemeenten beperkten zich tot uitvoerende taken waarvoor ze werden gesubsidieerd door de centrale overheid.

De vele maatschappelijke veranderingen, een weinig transparante en inefficiënte (vaak ook corrupte) centrale overheid zorgden ervoor dat de vraag naar meer bevoegdheden op het lokaal niveau steeds luider klonk. De eerste voorzichtige hervormingen hadden plaats in de jaren 1980. De financiering van de lokale overheden werd herbekeken (lees: geobjectiveerd) en gemeenten werden aangemoedigd meer initiatieven te nemen op vlak van sport en cultuur. Daarnaast werd er in 1987 ook een nieuwe bestuurslaag in het leven geroepen, namelijk de regio's. De 13 regio's vormen een intermediair overheidsniveau dat goed kan worden vergeleken met onze provincies. Daaronder vinden we nog de 51 prefecturen (of noem het departementen) die zich tussen de regio's en de gemeenten bevinden. Aan het hoofd staat er telkens een verkozen prefect en een verkozen raad.

Vrij snel werd duidelijk dat vooral de allerkleinste gemeenten in Griekenland niet in staat waren om hun nieuwe bevoegdheden naar behoren in te vullen. Vele vormen van intergemeentelijke samenwerking zagen daarop het licht, doch ook dit bleek ruim onvoldoende. Een grondige hervorming op lokaal vlak drong zich dan ook op. In 1997 werd er dan uiteindelijk door de centrale overheid een

(103) HLEPAS, Nikolas-Kommenos, *Local government reform in Greece*. In: KERSTING, N., VETTER, A., (ed.), *Reforming local government in Europe : closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.221-239.

plan goedgekeurd, het zogenaamde 'Capodistrias-plan', dat een grote fusiesoperatie mogelijk maakte. Daarnaast transfereerde het plan ook nieuwe bevoegdheden naar de lokale overheden en werd de financiering en de structuur van de gemeenten herbekeken. Het totaal aantal gemeenten werd gereduceerd met 80% (van 5.825 naar 1.034 gemeenten). De gemiddelde populatie van de Griekse gemeenten steeg van 1.600 naar 11.000 inwoners. Waar elke prefectuur vroeger ongeveer 120 gemeenten telde, telt ze er nu nog ongeveer 20.

Toch is het debat omtrent de schaal van het lokaal bestuur met deze grootschalige hervorming in Griekenland nog niet stilgevallen. Samen met die hervorming kregen de lokale overheden er ook nieuwe bevoegdheden bij, bijvoorbeeld de lokale politie of het havenbeleid. Vele nieuwe gemeenten bleken ondanks een grotere schaal nog steeds over onvoldoende ruimte te beschikken. De centrale overheid reageerde hierop door de gemeenten bijkomende instrumenten ter beschikking te stellen op vlak van intergemeentelijke samenwerking. Er was in Griekenland dus duidelijk sprake van een tweesporenbeleid, enerzijds gemeentelijke fusies en anderzijds meer intergemeentelijke samenwerking.

Algemeen wordt in Griekenland aangenomen dat de gemeentelijke fusies er hebben gezorgd voor een nieuwe bestuursstijl op lokaal vlak, die deels werd vormgegeven door een nieuwe generatie politici die opvallend professioneler werken dan hun voorgangers in de (te) kleine gemeenten. Ook vermeldswaard is het feit dat de weerstand tegen de fusies veel kleiner was dan men aanvankelijk had gedacht. Deels heeft dit te maken met het feit dat de fusies, naast een modernisering van de lokale besturen, ook pasten binnen een maatschappelijke tendens en verandering richting meer zakelijkheid, efficiëntie en effectiviteit. Sinds de fusies ziet men in Griekenland overigens ook vele vormen van 'new public management' opduiken binnen de lokale besturen en worden er steeds meer gemeentelijke bedrijven opgericht. Bepaalde gemeentelijke dienstverlening wordt er zelfs geprivatiseerd, iets wat er vroeger zelden voorkwam.

6.5 Frankrijk

Een laatste interessante case in dit overzicht is Frankrijk. De Franse binnenlandse politiek bestaat momenteel (naast de centrale overheid) uit 3 bestuurslagen: de regio's, de departementen en de gemeenten. Momenteel telt het land zo'n 36.683 gemeenten met elk gemiddeld 1.722 inwoners. Van fusies is er geen sprake. De gemeenten worden in Frankrijk gezien als de belangenverdedigers van de gemeenschap die in de gemeente woont. Frankrijk is een typisch voorbeeld van de zuiderse bestuurstraditie: kleine gemeenten, een hoge mate van cumulatie van politieke mandaten, weinig bevoegdheden en een relatief strikt toezicht.

Dat de Franse gemeenten met een schaalprobleem zitten is duidelijk. Toch zijn gemeentelijke fusies altijd al een bijzonder gevoelig onderwerp geweest en de centrale overheid is er nooit in geslaagd om het aantal gemeenten te reduceren, ondanks enkele pogingen terzake. Deze zijn echter mislukt omdat ze botsten met lokale belangen. Zonder de steun van de gemeenten is het onmogelijk om in Frankrijk fundamentele hervormingen door te voeren⁽¹⁰⁴⁾. In 1971 stemde het Franse parlement een wet die gemeenten aanmoedigde om te fusioneren na goedkeuring door een referendum. Het initiatief faalde over de hele lijn⁽¹⁰⁵⁾. Om toch het hoofd te bieden aan deze enorme lokale fragmentatie werden er in Frankrijk heel wat vormen van intergemeentelijke samenwerking opgericht (syndicaten, districten,...). Dit gaf op termijn aanleiding tot opnieuw een grote

(104) DURAN, P., *France : Local Authorities in Transition*. In: HESSE, J.J., *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*. Baden-Baden, Nomos, 1991, p.441.

(105) BREUILLARD, M., *Searching for Relevant Areas : A Franco-English comparison of Local Government Reforms*. In: REYNAERT, H., e.a., *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge, Vanden Broele, 2005, p.566.

fragmentatie van allerhande overlappende samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden waarbij het overzicht voor velen ver te zoeken was. Vanaf 1992 startte de centrale overheid met een vereenvoudiging van deze structuren door nieuwe samenwerkingsverbanden in het leven te roepen die de oude moesten vervangen. In de praktijk bleek dit echter niet te lukken. Er werden nog meer 'oude' samenwerkingsverbanden opgericht, terwijl de nieuwe wetgeving net de bedoeling had om hun aantal te verminderen. Het zou uiteindelijk tot 1999 duren vooraleer er een nieuwe wetgeving kwam die definitief een einde maakte aan deze situatie.

De 'Loi Chevènement' zorgde ervoor dat er voortaan maar drie vormen van intergemeentelijke samenwerking meer mogelijk waren. Alle voordien gesloten verbanden waren verplicht één van die drie vormen aan te nemen. De drie mogelijke samenwerkingsvormen waren (1) een samenwerking tussen gemeenten (*communauté de communes*), (2) een samenwerking tussen gemeenten op grotere schaal (minstens 50.000 inwoners – *communauté d'agglomération*) en tot slot (3) een samenwerking tussen gemeenten en één grote stad (*communauté urbaine*).

Van die laatste zijn er ondertussen 14 opgericht in Frankrijk. Volgens de wet moet een *communauté urbaine* tenminste 500.000 inwoners tellen. Het is een samenwerking tussen een grote stad en de omliggende gemeenten om samen bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Uiteindelijk werd de wetgeving uit 1999 een groot succes en zorgde ze daadwerkelijk voor een vereenvoudiging van de vele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Frankrijk.

De wetgeving was eigenlijk een soort kader, een framework dat door de centrale overheid werd aangereikt, doch men liet de mogelijkheid aan de lokale beleidsmakers om er zelf een invulling aan te geven. Dit verklaart voor een stuk het succes van de wet. Verder heeft de wetgeving ertoe geleid dat belangrijke lokale beleidsdomeinen nu onder de verantwoordelijkheid vallen van deze lokale samenwerkingsverbanden. Denken we dan aan economische ontwikkeling, sociale huisvesting, milieu,... Frankrijk is daarmee de weg ingeslagen van de intergemeentelijke samenwerking als antwoord op de schaalproblematiek. Of hoe er toch ook in de Franse lokale politiek heel wat beweegt, zonder aan de schaal van de gemeenten te raken...

7 Besluit

We hebben ondertussen kunnen vaststellen dat er wel degelijk een schaalprobleem is bij de lokale overheden. Echter, omwille van de grote diversiteit tussen die lokale overheden is dat schaalprobleem

moeilijk te definiëren.

In landelijke gebieden kampen gemeenten met fundamenteel andere problemen dan diegene waar andere (grotere) gemeenten of steden mee kampen in een stedelijke context. En ook al gaat het om andere problemen, toch zijn er ook veel gelijkenissen. Een gebrek aan financiële middelen, een gebrek aan sturing en afstemming, een gebrek aan coördinatie,... Bovendien constateert men ook een gebrek aan politieke wil (zowel lokaal als Vlaams) om de problemen werkelijk aan te pakken.

Nochtans zijn er meerdere oplossingen mogelijk voor de schaalproblematiek. Zowel gemeentelijke fusies als diverse vormen van intergemeentelijke samenwerking kunnen bijdragen tot het oplossen van het schaalprobleem. Toch moeten we opletten met al te gehaaste conclusies. Vooreerst is er nood aan maatwerk wanneer we het over fusies hebben. Een globale fusieoperatie zoals we ze in 1976 hebben meegemaakt (met een globaal plan, sterk top-down,...) is niet meer voor herhaling vatbaar. Er is geen nood aan en al evenmin is er een draagvlak voor. Dit neemt niet weg dat fusies hier en daar wel degelijk een oplossing kunnen bieden. Met fusies dient bovendien ook voorzichtig te worden omgesprongen.

Het is een politiek fel gecontesteerd begrip en vele studies hebben bovendien al aangetoond dat er geen rechtstreekse effecten uitgaan van fusies. Grotere gemeenten zijn niet per definitie 'beter' dan kleinere, noch werken ze efficiënter of beschikken ze over een betere dienstverlening. Dit is niet onmogelijk, maar het is geen wetmatigheid. Daarnaast zijn kleinere gemeenten niet per definitie democratischer dan grotere. Veel hangt dus af van de manier waarop die fusies worden aangepakt, welke begeleiding en omkadering er is,... De manier waarop de gemeentelijke schaal wordt ingevuld is misschien wel belangrijker dan de schaal zelf.

Hetzelfde kan gezegd worden van de intergemeentelijke samenwerking. Ook dit instrument kan zeker een waardevolle bijdrage leveren in het oplossen van schaalproblemen van gemeenten. Toch is ook dit geen onbesproken instrument meer. Er heerst bij vele gemeenten een zekere moeheid tegenover de klassieke intergemeentelijke aanpak. Misschien moet er worden gezocht naar efficiëntere en effectievere vormen van intergemeentelijke samenwerking. De besluitvorming binnen die samenwerkingsverbanden moet veel vlotter verlopen en de slagkracht moet omhoog. Bestaande vormen van samenwerking tussen gemeenten blijven al te vaak steken in overleg en bovendien beschikken ze vaak over te weinig daadkracht.

Ook de democratische controle op die samenwerkingsverbanden blijft een belangrijk aandachtspunt. Misschien moeten gemeentebesturen ook een meer kritische houding durven aannemen tegenover die intergemeentelijke samenwerking? Door een duidelijk toetsingskader in het leven te roepen zou er aan de gemeenten een instrument kunnen worden aangeboden om zelf de afweging te maken of intergemeentelijke samenwerking al dan niet nodig is. Bovendien zou

ook het decreet op de intergemeentelijke samenwerking van 2001 op meerdere punten moeten worden gewijzigd. Wanneer fusies noch intergemeentelijke samenwerking een oplossing bieden, dan moet er misschien maar worden gedacht aan nieuwe methodes om de schaalnadelen van gemeenten te overbruggen. Zo kan eraan worden gedacht om bepaalde beleidsdomeinen bij de lokale overheden weg te halen en ze onder te brengen in een soort regionale besturen (regionale samenwerking op het platteland en stadsregio's in en om de steden). Er ligt daarvoor op vele plaatsen zelfs een niveau te wachten, namelijk de streken en de regio's (de Westhoek, het Meetjesland, het Pajottenland,...).

Er zijn tal van voorbeelden waar een goede samenwerking op streekniveau vruchten afwerpt. Misschien wordt het stilaan tijd om hier werk van te maken. Regionale samenwerking kan als een degelijk alternatief voor fusies worden beschouwd. Misschien zal het bovendien sneller door de bevolking worden aanvaard wat het draagvlak kan vergroten. Waar de vroegere fusies op sommige plaatsen nog niet helemaal zijn verwerkt kan een streekidentiteit mensen misschien makkelijker over de streep trekken.

Fusies blijven immers een moeilijk verhaal om aan de bevolking en lokale politici te verkopen. Velen voelen zich namelijk nog steeds verbonden met hun gemeente en zullen het ongetwijfeld moeilijk hebben met het verdwijnen van de gemeentenaam of een burgernabij bestuur. Bevoegdheden overdragen naar een streekniveau is misschien eenvoudiger dan ze overdragen naar een andere gemeente? Ook krijgen die streekbesturen beter een andere structuur dan de huidige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die op verschillende plaatsen onder druk komen te staan.

De klassieke intergemeentelijke samenwerking beantwoordt op verschillende punten niet meer aan de vraag die leeft bij de lokale besturen. Let wel, wanneer er nieuwe streekbesturen in het leven worden geroepen, dan moet men ook de (politieke) moed hebben om de toekomstige rol van de provincies kritisch te bekijken.

Ook bij de steden klinkt dezelfde vraag naar nieuwe vormen van bestuur om meer afstemming en coördinatie te realiseren tussen verschillende betrokken partners. Het uitblijven van een beleidskader op Vlaams niveau zorgt ervoor dat er op het terrein door sommigen aan pionierswerk wordt gedaan. Een mooi voorbeeld daarvan is de Stadsregio Turnhout die een typisch verstedelijkt gebied bijeenbrengt met een eigen orgaan. Tot op heden verloopt die samenwerking heel goed. Toch erkent men dat dit vaak een moeilijk proces is, omwille van meerdere redenen.

Echter, de vraag moet vooral zijn: welk soort lokaal bestuur willen we? Ook de CBO concludeerde in de jaren 1990 al dat de bestuurskracht van de gemeenten voor een groot deel afhankelijk is van de visie die men heeft op de lokale besturen. De bestuurskracht van de gemeenten wordt bijgevolg gunstig beïnvloed indien de samenleving (en de politiek) wil dat er grote en sterke gemeenten zijn. Een antwoord bieden op de schaalproblematiek vereist bijgevolg het maken van enkele duidelijke beleidskeuzes, wellicht op Vlaams niveau.

Het feit dat er op Vlaams niveau tot op heden maar weinig fundamentele beleidskeuzes zijn gemaakt heeft op het terrein gezorgd voor een lappendeken aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Tot op heden was het aan de gemeenten zelf om uit te zoeken op welke manier ze het best geholpen waren. Het wordt bijgevolg tijd dat de Vlaamse overheid die knoop doorhakt. Echter, zolang de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement bevolkt blijven door men-

sen met een lokale kijk op de zaken is het maar de vraag wie voldoende politieke moed zal hebben om die knoop door te hakken en die beleidskeuzes te maken. 86% van de Vlaamse parlementsleden hield er in januari 2007 (na de installatie van de nieuwe gemeenteraden) een lokaal mandaat op na⁽¹⁰⁶⁾. Bij 36% van die groep was dit een uitvoerend mandaat als burgemeester of schepen.

Misschien is de evaluatie van de politie- en de brandweershervorming wel een goed moment om de discussie omtrent de schaal van de gemeenten te heropenen? In die context worden er best ook inspanningen geleverd om het debat omtrent schaal te objectiveren. Alleen dan is een serene en degelijke discussie mogelijk.

8 Gesprekken

- Gesprek met Bart Van Herck, voormalig directeur Streekplatform+ Meetjesland, 8 mei 2008 (Eeklo).
- Gesprek met Annick Willems, provincieraadslid en burgemeester Sint-Laureins, Oost-Vlaanderen (6.500 inwoners – 75 km²), 9 mei 2008 (Gent).
- Gesprek met Niek De Roo (coördinator WVI – Westhoek), 21 mei 2008 (Kortrijk).
- Gesprek met Wout Baert (algemeen coördinator Stadsregio Turnhout) en Staf Lauwerysen (stadssecretaris Turnhout), 3 juni 2008 (Turnhout).

(106) ACKAERT, J., DE CEUNINCK, K., REYNAERT, H., e.a., *Doen (wijzigende) instituties ertoe? De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*. In: *Res Publica*, 49, 2007, 1, p.31. (Themanummer. De dorpsstraat heraangelegd. Lessen uit de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006).

9 Literatuurlijst

- ACKAERT, J., DEKIEN, C., *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*. Beleidsevaluerend onderzoek met betrekking tot de gemeenten uit het Vlaamse Gewest. Leuven, KULeuven – Afdeling Bestuurswetenschappen, 1989, 370p.
- ACKAERT, J., *De samenvoeging van gemeenten in het Vlaamse Gewest: vijftien jaar later*. In: *Gemeentekrediet*, 45, 1991, 2, pp.27-48.
- ACKAERT, J., DE CEUNINCK, K., REYNAERT, H., STEYVERS, K., VALCKE, T., *Doen (wijzigende) instituties ertoe? De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*. In: *Res Publica*, 49, 2007, 1, pp.15-33. (Thema-nummer. De dorpsstraat heraangelegd. Lessen uit de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006).
- BLOCK, T., VERLET, D., *Organisatievormen op lokaal vlak*. In: REYNAERT, H., *De Kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2007, pp.231-250.
- BOUCKAERT, G., DE PEUTER, B., VAN DOOREN, W., *Metten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling: een monitoringsysteem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen*. Brugge, die Keure, 2003, 355p.
- BREUILLARD, M., *Searching for Relevant Areas: A Franco-English comparison of Local Government Reforms*. In: REYNAERT, H., e.a., *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge, Vanden Broele, 2005, pp.559-583.
- BUNDGAARD, U., VRANGBAEK, K., *Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark*. In: *Scandinavian Political Studies*, 30, 2007, 4, pp.491-520.
- COUNCIL OF EUROPE, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe*, nr.56. Strasbourg, Council of Europe Press, 1995, 213p.
- DE CEUNINCK, K., *30 jaar na de gemeentelijke fusies 1976 – 2006. Op zoek naar een draagvlak voor verdere fusies/defusies in de stad Gent*. In: *Burger, Bestuur en Beleid*, 3, 2006, 3, pp.201-215.
- DE LEEMANS, K., *Bestuurskracht en kerntaken*. In: *De Gemeente*, 2001, nr. 10, pp.68-71.
- DENTERS, S.A.H., GEURTS, P.A.Th.M., *Nogmaals over schaal en lokale democratie*. In: DENTERS, S.A.H., GEURTS, P.A.Th.M., *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur*. Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998, pp.219-230.
- DEPRE, R., *De personeelsbezetting in de gefusioneerde gemeenten. Een proeve van evaluatie*. In: *Res Publica*, 24, 1982, 3-4, pp.499-526.
- DERKSEN, W., *De gemeente als gemeenschap. Naar een nieuw lokaal bestuur*. 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij, 1992, 238p.
- DERKSEN, W., *Stabiliteit en bestuurlijke reorganisatie in Nederland*. In: KORSTEN, A., TOPS, P., *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1998, pp.157-169.
- DE RYNCK, F., *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen. Advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie aan de heer Leo Peeters, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting*. 1997, 220p.

- DE RYNCK, F., *Lokaal beleid: spelen met schalen*. In: REYNAERT, H., DEVOS, C., (Ed.), *Uitdagingen voor de 21ste eeuw*. Brugge, Vanden Broele, 2001, pp.59-73.
- DE RYNCK, F., VALLET, N., *Stedelijke netwerksturing. Bestuurlijk beleid van stadsbesturen*. In: *Witboek Stedenbeleid. Voorstudies*, 2003, pp.365-392.
- DE RYNCK, F., VOETS, J., *Samenwerkingsvormen op streekniveau: stuurt daar iemand?* In: REYNAERT, H., (Ed.), *Nieuwe vormen van bestuur*. Brugge, Vanden Broele, 2005, pp.137-167.
- DESCHOUWER, C., DE RYNCK, F., SMOLDERS, C., e.a., *De bestuurskracht en de democratische besluitvorming van de Vlaamse gemeenten. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap*. Brussel, 2001.
- DURAN, P., *France: Local Authorities in Transition*. In: HESSE, J.J., *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*. Baden-Baden, Nomos, 1991, pp.429-461.
- GABRIEL, O., W., EISENMANN, S., *Germany: A new type of local government?* In: DENTERS, B., ROSE, L., E., *Comparing local governance. Trends and developments*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, pp.119-138.
- HERWEIJER, M., *Schaal en gemeente*. In: KORSTEN, A., TOPS, P., *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn, Samsom, 1998, pp.135-156.
- HLEPAS, Nikolas-Komnenos, *Local government reform in Greece*. In: KERSTING, N., VETTER, A., (ed.), *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.221-239.
- *Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Advies 3 – 2002. Nut van het instrument van de fusie in het kader van de versterking van de bestuurskracht van de gemeenten*. 24p.
- *Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. Advies 5 – 2004. Lokaal besturen in de stad*. 34p.
- KERSTING, N., VETTER, A., (ed.), *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.335-349.
- MAES, R., *De bestuurskracht van de Belgische gemeente*. In: *Res Publica*, 22, 1970, 3, pp.427-456.
- MAES, R., *De herstructurering van gemeenten*. In: *De Gemeente*, 1975, 1, pp.76-97.
- MICHEL, J., *La fusion des communes. Un bilan provisoire*. In : *Res Publica*, 24, 1982, 3-4, pp.407-414.
- OBBELS, G., *De praktijk van de intercommunale samenwerking na de fusie van gemeenten*. In: *Res Publica*, 24, 1982, 3-4, pp.633-640.
- PAGE, E., GOLDSMITH, M., *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European States*. London, Sage Publications, 1987, 179p.
- REYNAERT, H., *Lokale politici in Vlaanderen 1946 – 1994*. Brugge, Vanden Broele, 2000, 203p.
- ROSE, L., *Territorial and Functional Reforms: Old Wine in New Bottles – or a New Vintage?* In: REYNAERT, H., e.a., *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge, Vanden Broele, 2005, pp.397-419.
- SIEDENTOPF, H., *The size of municipalities, efficiency and citizen participation in the new German Länder*. In: COUNCIL OF EUROPE, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe*, nr.56. Strasbourg, Council of Europe Press, 1995, pp.105-112.

- SKABURSKIS, A., *Goals for Municipal Restructuring Plans*. In: MELIGRANA, J., (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures and Decisions*. UBC Press, Vancouver, 2004, pp.38-55.
- TASTENHOYE, K., *De intergemeentelijke samenwerking: een korte historische schets*. In: *Binnen Band*, juni 2005, 43, pp.23-26.
- VAN ASSCHE, D., *Lokale Politiek als Katalysator van Vertrouwen? Binnengemeentelijke Decentralisatie in Antwerpen*. Brugge, Vanden Broele, 2005, 439p.
- VAN DAELE, G., *De intercommunales in België. Gemeentekrediet van België. Driemaandelijks tijdschrift*. Januari 1984, nr. 147, 103p.
- VANDENBERGHE, T., *De gebiedsgerichte werking van de provincie West-Vlaanderen. Meer dan een chirurgische correctie in het bestuurlijk landschap?* In: REYNAERT, H., (Ed.), *Nieuwe vormen van bestuur*. Brugge, Vanden Broele, 2005, pp.95-136.
- VAN WALLE, E., *De intercommunale samenwerking in Vlaanderen*. In: REYNAERT, H., DEVOS, C., *Het kerntakendebat in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2002, pp.67-84.
- VVSG, *Bestuurskracht gemeenten in het buitengebied. Nota voor het Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO)*. November 2007, 8p.
- VOETS, J., DE RYNCK, F., *Het Vlaamse regime en de stadsregionale sturingsproblematiek*. In: DE RYNCK, F., WAYENBERG, E., (Ed.), *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht*. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Jaarboek 2005, pp.161-179.
- WAYENBERG, E., DE PEUTER, B., *Intergemeentelijke samenwerking in de Westhoek*. In: DE RYNCK, F., WAYENBERG, E., (Ed.), *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht*. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Jaarboek 2005, pp.181-193.
- WAYENBERG, E., VAN DOOREN, W., *Vermindering van planlast voor lokale besturen. Het doelmatigheidsprofiel van de lokale planverlichting toegepast op het Vlaamse stedenbeleid*. In: DE RYNCK, F., WAYENBERG, E., (Ed.), *Lokale besturen in Vlaanderen: intra- en interbestuurlijk doorgelicht*. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Jaarboek 2005, pp.137-159.
- WOLLMANN, H., *The Two Waves of Territorial Reform of Local Government in Germany*. In: MELIGRANA, J., (ed.), *Redrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures and Decisions*. UBC Press, Vancouver, 2004, pp.106-129.
- WOLLMANN, H., *German local government under the double impact of democratic and administrative reforms*. In: KERSTING, N., VETTER, A., (ed.), *Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.85-112.

Bijlage

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende bestuurslagen van enkele Europese landen. Telkens worden kort de voornaamste bevoegdheden weergegeven. Merk op dat alle landen ook nog een centrale overheid kennen. Die werden gemakshalve uit dit overzicht weggelaten.

	België	Nederland	Denemarken
De deelstaten (of regio's,...)	3 deelstaten landbouw, werkgelegenheid, wetenschappelijk onderzoek, externe relaties, energie, openbaar vervoer,...	afwezig	5 regio's gezondheidszorg, sociale diensten, bepaalde vormen van onderwijs en regionale ontwikkeling
Intermediare niveaus	10 provincies cultuur, milieu, economie, transport, wonen, gebiedsgerichte werking,...	12 provincies regionale planning, milieu, cultuur, vrije tijd, transport, energie, toerisme	afwezig
De lokale overheden	589 gemeenten veiligheid, onderwijs, water, afval, cultuur, sport, jeugd, welzijn, lokale economie, werkgelegenheid,...	443 gemeenten toerisme, openbare werken, transport, gezondheidszorg, onderwijs, welzijn, openbare orde,...	98 gemeenten Lager onderwijs, cultuur, sport, werkgelegenheid, transport, natuur en milieu, publieke en sociale diensten,...
	Duitsland	Frankrijk	Griekenland
De deelstaten (of regio's,...)	16 deelstaten (Länder) Cultuur, onderwijs, milieu, politie, ... Verder voeren de deelstaten veel bevoegdheden uit samen met de centrale overheid (bijvoorbeeld: justitie, openbare orde, sociaal beleid, ...)	26 regio's economie, transport, onderwijs, cultuur, gezondheidszorg, beheer van Europese fondsen (sinds 2004)	13 regio's regionale economische ontwikkeling, verticale coördinatie van het economisch beleid
Intermediare niveaus	Meer dan 300 districten (Kreisen) Aanleg en onderhoud van wegen, jeugd, sociale diensten, ophaling en verwerking van afval, ...	100 departementen gezondheidszorg, urbanisatie, onderwijs, cultuur, economie, milieu	54 departementen ondersteunende rol aan de lokale overheden, gezondheidszorg, groene ruimtes, urbanisatie, ...
De lokale overheden	12.312 gemeenten stadspanning, waterbeleid, jeugd, sociale steun, bouwen en onderhouden van scholen	36.683 gemeenten lokale wegen, onderwijs, wonen, sociale zaken, economische ontwikkeling	1034 gemeenten cultuur, openbaar vervoer, socio-economische promotie, gas- en watervoorzieningen, onderhoud van schoolgebouwen

Voor meer informatie of andere (Europese) landen, zie de website van de 'Council of European Municipalities and Regions': www.ccre.org

AANBEVELINGEN INZAKE DE VLAAMSE BINNENLANDSE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

Werkgroep bestuurlijke schaal
en interbestuurlijke samenwerking

5

Inleiding

1	Uitgangspunt: subsidiariteit	135
1.1	Wat is subsidiariteit?	135
1.2	Subsidiariteit veronderstelt bestuurskrachtige besturen	137
2	Probleemstelling	139
2.1	Vlaams niveau	139
2.2	Lokaal niveau	142
2.3	Streek- en intermediair niveau	143
3	Oplossingen	146
3.1	Vlaams niveau	146
3.2	Lokaal niveau	150
3.3	Streek- en intermediair niveau	153
4	Bijlage I	158
5	Bijlage II	161

Inleiding

Situering

In de schoot van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken werd begin 2008 de werkgroep 'Bestuurlijke Schaal en Interbestuurlijke Samenwerking' opgericht. Aan de werkgroep werd gevraagd om enkele aanbevelingen voor te bereiden over de Vlaamse binnenlandse bestuurlijke organisatie. De werkgroep was als volgt samengesteld:

- De heer Mark Suykens, voorzitter
- Prof. dr. Herman Matthijs
- Prof. dr. Wouter Van Dooren
- Prof. dr. Ellen Wayenberg
- Prof. dr. Herwig Reynaert
- De heer Raymond Van Loock
- De heer Geert Vandenabeele
- De heer Koenraad De Ceuninck
- De heer Bram Opsomer, secretaris

Voorliggende tekst is het resultaat van de werkzaamheden van de werkgroep gedurende 2008 (in totaal kwam de werkgroep negen maal samen).

Academisch onderzoek

De werkgroep zal in deze nota vaak stil staan bij twee cruciale onderdelen van de discussie over de binnenlandse bestuurlijke organisatie, namelijk de interbestuurlijke samenwerking en de bestuurlijke schaal. Over deze thema's is er gedurende de voorbije jaren reeds heel wat gepubliceerd. De werkgroep heeft niet de intentie om aan die vele publicaties een nieuw grootschalig wetenschappelijk onderzoek toe te voegen. De werkgroep heeft de bestaande conclusies en bevindingen onder de loep genomen en heeft op basis van de eigen inzichten en op basis van eventuele nieuwe evoluties een aantal aanbevelingen in de nota opgenomen.

Voor het thema 'bestuurlijke schaal' heeft de werkgroep aan Koenraad De Ceuninck (UGent) gevraagd om een probleemstellende nota op te stellen omtrent deze problematiek in Vlaanderen. Op basis van de nota kreeg de werkgroep een zicht op de verschillende opvattingen die hieromtrent terug te vinden zijn in de literatuur. Daarnaast werden er ook enkele relevante buitenlandse cases toegelicht en werd er een beperkt aantal interviews gedaan met stakeholders uit de praktijk. De nota vormt het uitgangspunt voor de aanbevelingen van de werkgroep.

Daarnaast werden Ellen Wayenberg (Hogeschool Gent en tevens lid van VLA-BEST en de werkgroep), Roel Demeu (KULeuven) en Koen Verhoest (KULeuven) uitgenodigd om de belangrijkste bevindingen en conclusies omtrent hun recent onderzoek in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie (SBOV) naar intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking op een werkgroepvergadering voor te stellen.⁽¹⁾ We wensen hen daarvoor uitdrukkelijk te danken.

Opbouw van de nota

In deel 1 van deze nota wordt het uitgangspunt van de werkgroep geschetst, namelijk subsidiariteit. Er wordt kort stil gestaan bij wat dit begrip inhoudt en wat de gevolgen zijn voor de bestuurlijke organisatie.

In deel 2 wordt het uitgangspunt getoetst aan de huidige praktijk in Vlaan-

(1) Wayenberg, Ellen; De Rynck, Filip; Voets, Joris; "Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld", SBOV-rapport, maart 2007. <http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/publicaties/detail/sn190501.htm>; en Demeu, Roel en Verhoest, Koen; "Bestuurskundige en juridische evaluatie van Intergemeentelijke samenwerking", SBOV-rapport, 2008.

deren, en dit telkens per democratisch verkozen bestuursniveau. Voor het Vlaamse bestuursniveau wordt het Europees Handvest inzake lokale autonomie als toetsingskader gehanteerd. Is subsidiariteit ook effectief het uitgangspunt bij de vormgeving van het Vlaamse binnenlandse beleid? Op lokaal en intermediair niveau wordt vooral stil gestaan bij de capaciteit van het bestuur in relatie tot zijn opdrachten. Zijn de lokale en provinciale besturen in staat om uitvoering te geven aan het subsidiariteitsprincipe? De werkgroep stelt vast dat er een discrepantie is tussen de bestaande en de gewenste situatie.

In deel 3 wordt onderzocht wat kan gebeuren om de discrepantie te overbruggen. Ten eerste moet er vanuit Vlaanderen een cultuuromslag komen in de omgang met de lokale en intermediaire besturen. De huidige interbestuurlijke verhoudingen moeten in vraag durven worden gesteld en er moet een duidelijke keuze worden gemaakt voor subsidiariteit.

Ten tweede moet er oog zijn voor de bestuurskracht van de lokale en intermediaire besturen in relatie tot hun taakstelling. Aangezien bestuurskracht een contingent begrip is, wordt gepleit voor een gedifferentieerde aanpak. Per gemeente en per streek moet worden nagegaan waar de sterktes en de zwaktes liggen, en moet worden onderzocht waar de mogelijke oplossingen liggen voor een eventueel capaciteitsgebrek.

Een slagvaardig tempo

De door de werkgroep voorgestelde aanbevelingen zijn geen vrijblijvende denk-oefeningen. De werkgroep is van mening dat de nieuwe Vlaamse Regering deze binnen de tijdspanne van één legislatuur zeker kan afronden. Veel aangekaarte problemen hebben reeds het voorwerp uitgemaakt van onderzoek en uit de verschillende beleidsintenties blijkt dat ook het bewustzijn erover leeft binnen de Vlaamse politiek. De verschillende scenario's liggen dus op tafel, waardoor de nieuwe Vlaamse Regering meteen aan het werk kan.

Begripsbepaling

Het is voor een ordentelijke discussie over de binnenlandse bestuurlijke organisatie absoluut noodzakelijk een consequente terminologie te hanteren. Lokaal bestuur is een verzamelterm voor alle bestuursinstellingen waarvoor het gemeentebestuur op lokaal vlak verantwoordelijkheid draagt. Dit betekent concreet uiteraard het gemeentebestuur zelf, maar ook het OCMW-bestuur, de kerkfabrieken, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, het autonoom gemeentebedrijf of andere gemeentelijke verzelfstandigde organisaties, de politie- en (toekomstige) brandweertzone. Als geen onderscheid moet worden gemaakt dan vallen die dus allen onder de term 'lokaal bestuur'.⁽²⁾ Als toch een onderscheid nodig is, dan is het beter het bestuursorgaan met naam te noemen.

Alleszins omvat de term lokaal bestuur in deze tekst niet het provinciaal bestuursniveau. Voor de verwijzing naar de provincies worden soms termen als regionaal, subregionaal, bovenlokaal gehanteerd. Om alle misverstanden te vermijden hanteren we in deze tekst de term provinciaal of intermediair bestuursniveau, zoals dat ook werd afgesproken in het bestuursakkoord tussen het lokale, het provinciale en het Vlaamse bestuursniveau, dat op 25 april 2003 werd afgesloten ter afronding van het kerntakendebat.⁽³⁾ In dat akkoord zijn een aantal interbestuurlijke afspraken vastgelegd waar een consensus over werd gevonden. Deze terminologie wordt ook zo gevolgd in de verdere nota.

(2) Internationaal wordt deze definitie niet altijd gevolgd. In het Europees Charter inzake lokale autonomie (zie p. 8 van deze nota) bijvoorbeeld, worden de intermediaire bestuursniveaus onder de noemer 'lokaal' geplaatst.

(3) Tussen december 2001 en april 2003 hebben de Vlaamse Regering, het provinciaal en het lokaal bestuursniveau op intensieve wijze een kerntakendebat gevoerd. Dit debat had als doel, via onderling overleg en samenspraak, het Vlaamse binnenlands bestuur zo goed mogelijk te organiseren door een duidelijke verdeling van bevoegdheden en taken tussen de drie rechtstreeks verkozen overheidsniveaus in Vlaanderen: de Vlaamse overheid, de provincies en de gemeenten.

1 Uitgangspunt: subsidiariteit

De werkgroep houdt een pleidooi voor de volledige doorwerking van het subsidiariteitsbeginsel in het Vlaamse bestuurlijk bestel. Dit houdt in dat de verschillende overheden ook hun verantwoordelijkheid kunnen en willen opnemen. In dit deel staat de werkgroep stil bij het begrip subsidiariteit: wat

houdt het in, waarom is het zo belangrijk en wat zijn de gevolgen?

1.1 Wat is subsidiariteit?

Het subsidiariteitsbeginsel vindt zijn oorsprong in de rooms-katholieke maatschappijleer, waarbij de overheid slechts initiatieven mag nemen op punten waar individuen en particuliere organisaties niet in staat zijn om problemen op eigen kracht op te lossen. Daar had het beginsel slechts betrekking op de verhouding tussen de staat en de maatschappij, en dus niet, zoals hierna wat de Europese Unie betreft zal blijken, op de verhouding tussen staten in een (soort van) federatieve organisatie. Toen in 1949 de Bundesrepubliek Duitsland gesticht werd, deed het beginsel zijn intrede in het staatsrecht en werd het gebruikt als een beginsel om de machtsverhouding tussen de centrale overheid en de deelstaten te regelen.⁽⁴⁾

Het beginsel heeft vooral bekendheid verworven als belangrijkste principe om uit te maken of, en in hoeverre, de Europese Unie wetgevend mag optreden.⁽⁵⁾ Het is bedoeld om de besluitvorming zo dicht mogelijk bij de burger te brengen, vanuit de overweging dat het recht van burgers om deel te nemen aan het openbaar bestuur een van de democratische beginselen is die alle lidstaten van de Raad van Europa gemeen hebben. Concreet betekent dit dat de Europese Unie - behalve voor gebieden die onder haar exclusieve bevoegdheid vallen - slechts maatregelen neemt wanneer die doeltreffender zijn dan wanneer die op nationaal, regionaal of lokaal vlak genomen worden.⁽⁶⁾

Subsidiariteit wordt dus algemeen aanvaard als leidende principe voor de bevoegdheidsverdeling binnen een overheidshuishouding (zowel tussen staten, als binnen staten) en moet volgens de werkgroep ook binnen Vlaanderen het leidend principe worden in de organisatie van het bestuurlijke bestel. Samenvattend houdt het subsidiariteitbeginsel dus in dat de beleidsbeslissingen genomen worden op het meest functionele niveau en zo dicht mogelijk bij de burger. Er zijn dus twee aspecten van belang: de afstand tot de burger en de functionaliteit.

Als we ten eerste stil staan bij de afstand tot de burger, dan komen we voor de Vlaams bestuursstructuur automatisch uit bij de lokale besturen, als meest burger nabij en aanspreekbaar bestuur waar de burger ook het meest vertrouwen in heeft. Onderstaande grafiek uit de VRIND 2008 publicatie bevestigt dit.⁽⁷⁾

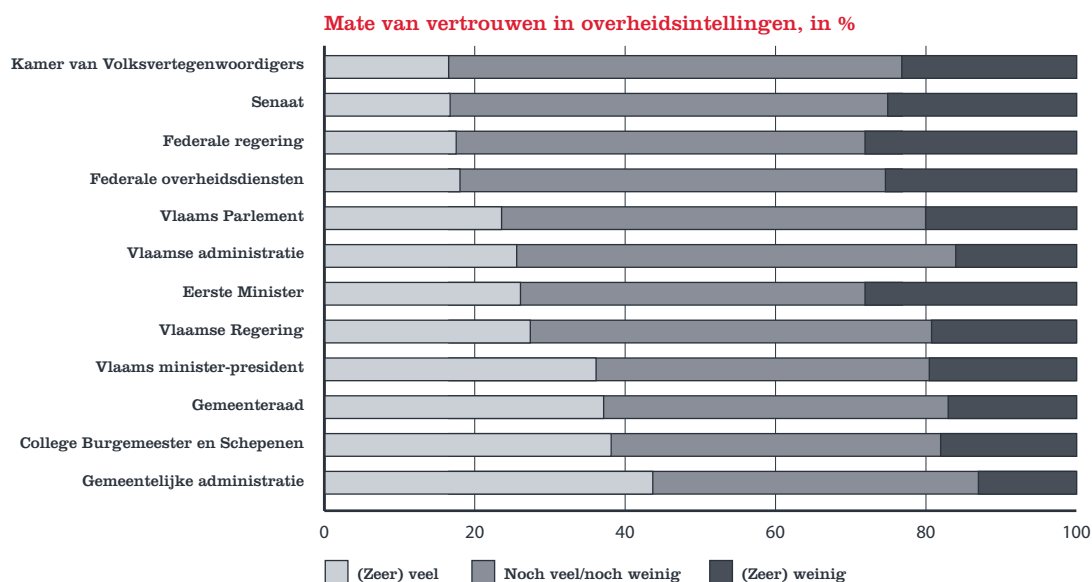
Dit wordt ook erkend door de Vlaamse regering ("Lokale besturen staan het dichtst bij de mensen. Het vertrouwen in deze overheden is groot" – Vlaams regeerakkoord, p. 11). Het is op dit niveau dat het democratisch recht voor elke burger om aan het beleid deel te nemen op de meest directe wijze verzekerd wordt. Dit houdt ook verantwoordelijkheden in voor de lokale besturen. In zijn advies 5-2004 "Lokaal besturen in de stad" (28 september 2004) stelde de Hoge

(4) <http://www.vlaamsparlement.be/vp/informatie/diensteuropa/beleidsdomein/onderwijs/subsidiariteit/watissubsidiariteit.html>

(5) Artikel 5, tweede alinea EG-Verdrag: "Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt."

(6) Voor meer uitleg: http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_nl.htm

(7) VRIND 2008, *Vlaams Regionale Indicatoren, een uitgave van de studiedienst van de Vlaamse Regering*. <http://aps.vlaanderen.be/statistiek/publicaties/2008-06-vrind2008.htm>



Raad voor Binnenlands Bestuur dat elke gemeente en zeker elke stad met enige omvang zich de vraag moet stellen of hun schaal niet van die aard is dat een aantal voordelen van het burgers nabij en lokaal besturen teniet worden gedaan. Lokale besturen mogen daartoe volgens de Hoge Raad zeker niet worden gedwongen, maar moeten wel beseffen dat bij hen een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid ligt om een goede relatie met de burger op te bouwen.⁽⁸⁾

Lokale besturen moeten dus het basisniveau zijn in een bestuurlijke organisatie die gebaseerd is op subsidiariteit. Dit wil echter niet zeggen dat alle taken aan het lokale niveau moeten toegewezen worden. Er moet namelijk ook rekening gehouden worden met functionaliteit. Er zijn volgens de werkgroep zeker objectieve criteria te vinden die duidelijk motiveren waarom een bepaalde taak beter aan een ander bestuursniveau wordt overgelaten. Belangrijke sociale herverdelingsvraagstukken bijvoorbeeld (zoals het aandeel sociale huisvesting in een woongebied of de plaatsing van asielzoekers), worden best niet alleen overgelaten aan de lokale autonomie.

De plaatsing van een taak op een ander bestuursniveau kan bijvoorbeeld ook aangewezen zijn indien er duidelijke coördinatievoordelen zijn (bijvoorbeeld het beheer van een autostrade). Zo zijn er een aantal toetsingselementen denkbaar. Het gewicht van elk toetsingselement zal echter verschillen van taak tot taak. Het is onmogelijk zijn om één blauwdruk te creëren en dit toe te passen op de hele taakhuishouding. De invulling van het subsidiariteitsbeginsel zal steeds maatwerk zijn.

Vaak wordt ook de bestuurskracht van een bestuursniveau (of het gebrek daaraan) als toetsingselement gebruikt bij de invulling van het subsidiariteitsbeginsel. Het gebrek aan capaciteit geldt dan als argument om een bepaalde taak niet toe te wijzen aan een bestuursniveau. Dit is echter een oneigenlijk argument. Subsidiariteit is een objectieve en rationele benadering van het kerntakendebate, dat bestuurskracht als een basisgegeven beschouwt. De twee debatten moeten dus zoveel als mogelijk los van elkaar gevoerd worden, al is er uiteraard wel een zeker dwarsverband. Dit wordt verder uitgewerkt in het punt dat volgt (1.2).

(8) <http://www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB/dossiers/districten/districten.html>

1.2 Subsidiariteit veronderstelt bestuurskrachtige besturen

Om de volwaardige implementatie van het subsidiariteitsbeginsel te garanderen, bepaalt het Europees Charter inzake Lokale Autonomie (Straatsburg, 15 oktober 1985)⁽⁹⁾ dat lokale en provinciale besturen ook over de mogelijkheden moeten kunnen beschikken om een substantieel deel van de publieke taken te reguleren en managen, en dit vooral in het belang van de bevolking. Daarom worden enkele belangrijke principes van autonomie vastgelegd in het Charter, zoals het toekennen van adequate structuren en middelen om de taken uit te voeren, het voorzien van de condities waarbinnen de verantwoordelijkheid kan uitgeoefend worden, het voorzien van voldoende financiële middelen, en het beperken van het administratief toezicht.

Om coördinatiekosten te vermijden, is het evenzeer belangrijk dat de besturen hun taken zoveel als mogelijk alleen kunnen uitvoeren. Want het creëren van samenwerkingsverbanden om schaal- en bestuurskrachtproblemen het hoofd te bieden, betekent dat afstand wordt gecreëerd tot de betrokken besturen, wat bijkomende coördinatiekosten inhoudt op het vlak van verantwoording, controle en democratische legitimiteit (zie problematiek op streekniveau, punt 2.3).⁽¹⁰⁾

Daarom moeten waar nodig maatregelen genomen worden om de besturen voldoende bestuurskracht te geven om de toegewezen taken zelf op te nemen. In dit verband is het nuttig om de veelgebruikte term ‘bestuurskracht’ kort toe te lichten. De werkgroep sluit aan bij de beschrijving uit het CBO-rapport: “*de capaciteit om als bestuur de eigen organisatie zodanig uit te bouwen dat een beleid kan gevoerd worden dat aan verwachtingen van burgers tegemoet kan komen en dat het bestuur de mogelijkheid geeft om een zelfstandige rol te spelen ten aanzien van de gemeenschap waardoor het bestuur wordt verkozen*”.⁽¹¹⁾

De belangrijkste elementen in het bestuurskrachtverhaal zijn met andere woorden capaciteit en opdracht. Het gaat over de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen haar opgaven realiseert.

Wat het aspect **capaciteit** betreft kunnen zowel externe als interne criteria worden onderscheiden:

- Onder *externe criteria* worden elementen verstaan die buiten het bestuur zelf liggen. Hier kan op zijn beurt een onderscheid gemaakt worden tussen externe criteria die te maken hebben met de schaal (zoals bijvoorbeeld het aantal inwoners, de oppervlakte en de geografische situering), en anderzijds criteria die te maken hebben met het beleid die het centrale niveau voert naar de lokale en intermediaire besturen toe (zoals bijvoorbeeld soepelheid van regelgeving, mogelijke beleidsruimte, financiële draagkracht).
- Als *interne criteria* worden een aantal elementen beschouwd die intern zijn aan het bestuur zoals de kwaliteit van de bestuurders en ambtenaren, het management, de interne politieke verhoudingen en de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding.

Met de interne en externe capaciteit moet het bestuur zijn opdrachten kunnen vervullen. Die **opdrachten** kunnen geconcretiseerd worden in een aantal rollen die de gemeente moet kunnen vervullen, zoals bijvoorbeeld als democratische bestuurder (rekening houdende met de opvattingen van de samenleving over de rol van een overheid), innovatieve beleidsmaker, dienstverlener, beheerder en mede-overheid (samen met andere overheden). De vraag stellen naar de bestuurskracht van een bestuur is met andere woorden nagaan of het bestuur de capaciteit heeft om de rollen te vervullen.

(9) <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>

(10) Al zal het onmogelijk zijn om binnen de huidige complexe context alle taken te kunnen toewijzen aan één enkel bestuursniveau (multi-level governance) (zie verder punt 2.3 en 3.3)

(11) Commissie Bestuurlijke Organisatie, (1997), “De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen”, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997., blz. 94

Uit een studie van Deschouwer, De Rynck e.a. blijkt echter dat er weinig algemene structurele verklaringen voorhanden zijn om precies te verklaren waarom de ene gemeente nu wel bestuurskrachtig is en de andere niet. De onderzoekers botsten op complexe interacties tussen vele variabelen, waarvan de effecten dan nog per taakdomein (of beleidssector) verschillend kunnen zijn. Bestuurskracht is dus een voorwaardelijk begrip waardoor ook geen algemene, uniforme 'oplossingen' van toepassing zijn om die bestuurskracht te verhogen.⁽¹²⁾

Vaak wordt nochtans bij een gebrek aan bestuurskracht meteen gedacht aan het vergroten van de ruimtelijke schaal (het vergroten van de oppervlakte van de gemeente via bijvoorbeeld grenscorrecties of samenvoegingen). Toch is er geen oorzakelijk verband tussen ruimtelijke schaal en bestuurskracht. Het is bijvoorbeeld niet omdat drie landelijke gemeenten met weinig inwoners en een grote oppervlakte fusioneren, dat de bestuurskracht vergroot. Integendeel, de problemen kunnen nog scherper worden. Er moet dus oog zijn voor de bedrijfs-economische schaal van een gemeente. Hier gaat het om de efficiëntie van de productie of dienstverlening in een bestuur. Die kán vergroten door de ruimtelijke schaal uit te breiden (dienstverlening tegen een kleinere kost wanneer een groter aantal inwoners wordt bediend) maar kan ook vergroten door andere maatregelen, zoals het verruimen van de financiële en strategische capaciteit van een bestuur, het faciliteren van bestuurlijke samenwerking, ...

(12) Deschouwer, K., De Rynck, F.; Smolders, C.; De Leemans, K. en Van der Schoot, W., (2001), "De bestuurskracht en de democratische besluitvorming van de Vlaamse gemeenten", onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie Van Binnenlandse Aangelegenheden, 299 blz.

2 Probleemstelling

In het eerste deel schetst de werkgroep de gewenste situatie, namelijk een bestuurlijk landschap dat gebaseerd is op het subsidiariteitsbeginsel. In deel twee wordt dat ideaalbeeld getoetst aan de werkelijkheid: in welke mate worden de door de werkgroep naar voor geschoven principes gehanteerd in Vlaanderen? Deze vraag wordt beantwoord per beleidsniveau.

2.1 Vlaams niveau

Het subsidiariteitsbeginsel wordt ook door de Vlaamse overheid aanvaard als leidend principe. In het Vlaams regeerakkoord lezen we het volgende: “*We realiseren een maximale overdracht van bevoegdheden in toepassing van het subsidiariteitsprincipe*” (p. 53 van het in het Vlaamse Regeerakkoord 2004-2009 “Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen”). Ook in verschillende beleidsbrieven komt dit aan bod als uitgangspunt.⁽¹³⁾

De vraag is echter of het blijft bij retoriek, of dat er ook daadwerkelijk rekening wordt gehouden met subsidiariteit in de uitwerking van het beleid. Om dit te verifiëren grijpt de werkgroep onder andere terug naar het Europees Handvest voor Lokale Autonomie als toetsingskader. Het doel van het Handvest bestaat erin de leemte aan gemeenschappelijke Europese normen inzake omschrijving en bescherming van de rechten van de lokale en intermediaire besturen op te vullen.⁽¹⁴⁾

a Aandeel overheidsuitgaven – *Lokale autonomie houdt in het recht en het vermogen van lokale autoriteiten, binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren.* (artikel 3, paragraaf 1 van het Handvest)

Er kunnen vragen worden gesteld bij de bepaling dat een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden aan de lokale en intermediaire besturen moet worden overgelaten. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat de Belgische lokale besturen maar een kleine speler blijven in het overheidsbeslag. Dexia-cijfermateriaal⁽¹⁵⁾ toont aan dat de budgettaire bevoegdheden van de Belgische lokale besturen veeleer schaars bemeten zijn: 6,9 % van het BBP. Het Europese gemiddelde ligt op 12,6 %. Slechts 14,2 % van de overheidsuitgaven is in handen van de lokale besturen, terwijl dit in Europa gemiddeld 27 % is.

b Fiscaliteit – *Ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij, binnen de grenzen bij de wet gesteld, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen.* (artikel 9, paragraaf 3 van het Handvest)

Nog meer dan de algemene financiering, plaatsen de eigen belastingen en retributies de besturen voor hun verantwoordelijkheid, want hiervoor moeten ze rechtstreeks rekenschap geven aan de burger. De discussie over fiscaliteit heeft twee aspecten.

(13) Zie advies 1 – 2005 van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken “De beleidsnota’s van de Vlaamse ministers vanuit bestuurslijk-organisatorisch perspectief”, <http://www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB/dossiers/beleidsnota/beleidsnota's.html>

(14) In de citaten uit het Handvest wordt steeds enkel verwezen naar lokale besturen. Daarmee wordt binnen het Handvest bedoeld op lokale én intermediaire besturen. Er wordt in Europese context een andere terminologie gebruikt dan wat de werkgroep gebruikt.

(15) Dexia, “Financiën van de internationale overheid in de Europese Unie”, december 2007. <http://www.dexia.be/NL/Professional/PublicFinance/oursector/Publications/Trim-Study/>

- Enerzijds kan de vraag gesteld worden naar het aandeel eigen belastingen ten opzichte van de totale ontvangsten. Nu bedraagt die verhouding voor de lokale besturen 47%.⁽¹⁶⁾ Daarmee scoren de Vlaamse gemeenten internationaal gezien vrij hoog, zoals blijkt uit Dexia-cijfermateriaal.⁽¹⁷⁾ Op dit vlak situeert er zich dus geen probleem.
- Anderzijds is er de discussie over de lokale fiscale autonomie: hoeveel vrijheid moeten de besturen krijgen om hun eigen fiscaliteit vorm te geven? De fiscale autonomie is grondwettelijk verankerd (art. 170 GW), waardoor gemeenten ongeveer alles wat ze willen belasten ook kunnen belasten, tenzij de wetgever het expliciet verbiedt.⁽¹⁸⁾ Een aantal belangrijke bronnen zijn echter uitgesloten als basis voor lokale belastingen. Daardoor is er een batterij aan lokale belastingen tot stand gekomen, die niet steeds even overzichtelijk is voor de burger of de ondernemer.⁽¹⁹⁾ Dit principe komt in Vlaanderen politiek dan ook steeds meer onder druk (cfr. de discussie over het lokaal financieel pact).

c **Sectoraal beleid** – *Voor zover mogelijk, dienen subsidies aan lokale autoriteiten niet bestemd te worden ter financiering van specifieke projecten. De toewijzing van subsidies dient de fundamentele vrijheid van de lokale autoriteiten een eigen beleid te voeren binnen de grenzen van hun eigen competentie niet te belemmeren.* (artikel 9, paragraaf 7 van het Handvest)

De werkgroep stelt vast dat de door de verschillende staatsvormingen beschikbaar gekomen beleidsruimte door Vlaanderen meteen wordt bezet door detaillistische decreten, uitvoeringsbesluiten, plannen en omzendbrieven, die stringente kaders vastleggen en die dan meestal de uitvoering ervan overlaat aan de lokale en/of provinciale besturen. Dit gebeurt in alle sectoren: van het cultuurbeleid (lokaal cultuurbeleid, jeugdwerkbeleid, sportbeleid, ...), over het mobiliteitsbeleid (lokale mobiliteitsbeleid) tot het welzijnsbeleid (ouderenbeleid, lokaal sociaal beleid, ...).⁽²⁰⁾ De werkgroep erkent dat er in veel sectoren ook nood is aan vernieuwing (daar is meestal zelfs veel vraag naar op het terrein), maar de Vlaamse overheid verliest in haar dadendrang vaak het overzicht over het geheel.

Voor de uitvoering van het sectorale beleid moeten de lokale en/of provinciale besturen telkens in ruil voor de noodzakelijke centen, het uitgestippelde Vlaamse beleid in uitvoeringsplannen gieten, erover rapporteren en vervolgens evalueren. Die werkwijze beperkt teveel de reikwijdte van de lokale besturen om volgens eigen goeddunken het geld te besteden ('gouden koorden'). Elke (deel)sector doet dat bovendien op een andere manier en heeft een andere agenda. Door het gebrek aan onderlinge afstemming tussen de sectoren, gaat dit dan nog meestal gepaard met bijkomende moeilijkheden op het niveau van de uitvoering, waar alles samen komt en moet gecoördineerd worden. Vooral in kleine gemeenten is er soms onvoldoende capaciteit om dit voor alle beleidsdomeinen op een deftige manier op te volgen.

d **Toezicht** –

- 1 *Enig administratief toezicht op de lokale autoriteiten slechts worden uitgeoefend overeenkomstig de procedures en gevallen, waarin door de grondwet of de wet is voorzien.*
- 2 *Enig administratief toezicht op de activiteiten van de lokale autoriteiten dient in de regel slechts gericht te zijn op het verzekeren van de naleving van de wet en de grondwettelijke beginselen. Administratief toezicht mag echter met betrekking tot*

(16) Voor de provincies loopt dit zelfs op tot 65%. Bron: Jaarbeeld 2007 van het agentschap voor Binnenlands Bestuur
<http://www.binnenland.vlaanderen.be/publicaties/jaarbeeld2007.htm>

(17) *Local Finance in the fifteen countries of the European Union*, Dexia Editions, 2002, 312 blz.

(18) Hetzelfde geldt ook voor de provinciebesturen.

(19) Er zijn minimum 88 verschillende soorten lokale belastingen. Elke gemeente heeft er gemiddeld 21. Bron: Jaarbeeld 2007 van het agentschap voor Binnenlands Bestuur.

(20) Er zijn door de dienst Wetsmatiging van de Vlaamse overheid 29 Vlaamse plannen gevonden waaraan de lokale besturen moeten voldoen.
http://www.wetsmatiging.be/downloads/meettabelen_planlastenlokalebesturen_samenvatting_070207.pdf

doelmatigheid door hogere autoriteiten uitgeoefend worden inzake taken waarvan de uitoefening aan de lokale autoriteiten is gedelegeerd.

- 3 *Administratief toezicht op lokale autoriteiten dient zodanig te worden uitgeoefend dat er sprake is van evenredigheid tussen de interventie van de toezichhoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen.* (artikel 8 van het Handvest)

Het toezicht heeft een hele evolutie doorgemaakt de laatste decennia. De eerste zaak die kan worden vastgesteld is de sterke vereenvoudiging van het algemeen toezicht. In de praktijk wordt door de algemene toezichthouder praktisch enkel nog gehandeld na klachten of bezwaren van burgers of raadsleden, en niet meer uit eigen initiatief. Dit is een positieve evolutie.

Toch moet dit enigszins gerelativeerd worden. Zo is bijvoorbeeld het goedkeuringstoezicht op heel wat personeelsaangelegenheden decretaal vervangen door het algemeen toezicht, maar in het uitvoeringsbesluit betreffende de rechtspositieregeling werd een dermate gedetailleerde regeling opgenomen dat de lokale en provinciale besturen nog steeds over een beperkte vrijheid beschikken. En op de vlakken waar er nog beleidsvrijheid mogelijk is, blijkt de toezichthouder de betreffende bepalingen heel strikt te interpreteren, waardoor de bewegingsvrijheid nog meer wordt ingeperkt. Al moet erbij worden vermeld dat het vaak de lokale besturen zelf zijn die vragen om een interpretatie (zie verder).

Een tweede nuance is dat de (theoretische) versoepeling van het algemeen toezicht vanuit het beleidsveld Binnenlands Bestuur grotendeels wordt overschaduwed door de steeds bijkomende toezichtsregels die door de overige Vlaamse beleidssectoren opgelegd worden (zie ook hiervoor: sectoraal beleid, punt C).

- e_ Conclusie: bestuurspraktijk** → Er kan dus ontegensprekelijk worden vastgesteld dat de Vlaamse overheid het moeilijk heeft om de bekomen beleidsruimte ten gevolge van een staats Hervorming op zijn beurt opnieuw af te staan. Een belangrijke argumentatie om bevoegdheden van het centrale niveau naar de deelstaten over te hevelen, was dat Vlaanderen deze op een andere manier zou invullen, waarbij men eerder zou aansluiten bij het noordelijke bestuursmodel en de noordelijke bestuurscultuur. Deregulering, planlastvermindering en de maximale overdracht van bevoegdheden naar de lokale en intermediaire bestuurniveaus, drie belangrijke componenten van het noordelijke model, werden als principes ingeschreven in het Vlaamse Regeerakkoord 2004-2009 “Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen” en zijn terug te vinden in verschillende beleidsnota’s van de Vlaamse ministers.

De lokale en provinciale besturen hebben er weliswaar de laatste decennia heel wat taken bij gekregen van de Vlaamse overheid, maar deze gaan gepaard met strenge toezichtsbepalingen en heel weinig praktische handelingsvrijheid. De Ceuninck, Devos, Reyaert, et al. stellen daarom dat ondanks de retoriek, de logica van territoriale decentralisatie (met sterke curatele) de bovenhand blijft hebben. Ze concluderen dat de ‘Vlaamse’ argumenten die met vuur ingezet worden om op federaal niveau meer regionale bevoegdheden te claimen, niet overeind blijven in het kader van de reorganisatie van het Vlaamse institutionele huishouden. “*New Regionalism’ duwt een de facto ‘New Localism’ dan naar de achtergrond*”.⁽²¹⁾

(21) De Ceuninck, K; Devos, C; Reynaert, H; Staelraeve, S; Steyvers, K; Valcke, T en Verlet, D, (2005), “Centraal-lokale relaties in Vlaanderen: verdeel of heers?”, in: *Res Publica*, 2005/1, pp. 19-35.

2.2 Lokaal niveau

De Vlaamse overheid blijkt het dus in de praktijk moeilijk te hebben om het subsidiariteitsbeginsel volwaardig te laten doorwerken in hun beleid. De lokale besturen zijn uiteraard vragende partij voor het principe. Dit blijkt uit verschillende standpunten van de belangenvereniging van de lokale besturen. Maar ook hier zijn moeilijkheden vast te stellen bij de toepassing in de praktijk, vooral op het vlak van de capaciteit.

Ondanks de evolutie die het bestuurlijke landschap heeft doorgemaakt de laatste decennia, blijft er een **aanvoelen dat er nog steeds een probleem is met de bestuurskracht van lokale besturen**.⁽²²⁾ Lokale besturen beschikken niet steeds over voldoende capaciteit om de toegewezen opdrachten tot een goed einde te brengen. Zoals reeds aangegeven, is dat binnen het subsidiariteitsdenken geen argument om de opdrachtenstructuur van dat bestuursniveau te herbekijken, maar wel om de capaciteit van het bestuur onder de loep te nemen.

Er is in Vlaanderen echter nooit een grootschalig onderzoek gebeurt naar de mogelijke capaciteitsproblemen binnen de Vlaamse lokale besturen. Het blijft dus ook voor de werkgroep grotendeels nattevingerwerk. Toch kunnen op basis van bepaalde indicaties een aantal veronderstellingen worden gemaakt.

a Intern – Bepaalde indicaties houden verband met de interne criteria voor bestuurskracht, waar de besturen zelf kunnen ingrijpen. Hier wordt dus vooral gedoeld op de competenties van het bestuurlijk apparaat. Daarbij zijn zowel de ambtelijke als de politieke verantwoordelijken belangrijk.

- We evolueren in de richting van een uitgebeend centraal bestuur waarrond verschillende entiteiten zweven die de gemeentelijke strategie moeten vorm geven: IVA's, EVA's, samenwerkingsverbanden, ... Dit steeds complexer wordende veld vraagt **andere competenties** van het centrale bestuur: sturing, monitoring en evaluatie zijn de nieuwe uitdagingen. De vraag is of het huidige ambtelijk en politiek apparaat binnen de lokale besturen het vermogen heeft om de nieuwe uitdagingen te onderscheiden en er een krachtig antwoord voor uit te werken. Vooral de positie van de secretaris is cruciaal. De vraag moet gesteld worden of het statuut en de verloning van de secretaris nog in verhouding staat tot de verwachtingen die hij of zij moet inlossen. Zijn er voldoende voorwaarden aanwezig om **competente secretarissen of leidinggevende ambtenaren** blijvend te motiveren? En zijn er op de arbeidsmarkt voldoende geschikte kandidaten te vinden? Kunnen de besturen deze ook aantrekken?
- Symptomatisch zijn de signalen die de werkgroep opvangt over de soms moeilijke **samenwerking tussen het ambtelijke en het politieke niveau** in bepaalde besturen. Het lijkt alsof de regerende cultuur in verschillende besturen nog steeds eerder uitgaat van wantrouwen en bijgevolg niet klaar is om die nieuwe vormen van publiek management die via het gemeentedecreet ingevoerd worden (met managementteam, afsprakennota, beheersovereenkomsten, ...), volwaardig te implementeren.
- Steeds meer gemeentebesturen doen een beroep op externe partners (bijvoorbeeld particuliere studie bureaus) om het beleid uit te tekenen in strategische plannen (uitbesteding). Dit heeft enerzijds te maken met de te grote plandruk die Vlaanderen bij de lokale besturen legt, maar anderzijds ook met de gebrekkige capaciteit binnen het bestuur zelf. Door bepaalde strategische

(22) Via de grootschalige fusieoperatie van '75 en '76 heeft men getracht om via een ruimtelijke schaalvergroting de slagkracht van de lokale besturen te vergroten. De operatie heeft echter niet alle verwachtingen ingelost. Vooral wegens de stijgende aandacht voor de communautaire problemen is de bijhorende verschuiving van de taken, financiën en bevoegdheden uitgebleven (zie punt 2.1).

taken uit te besteden, verdwijnt de competentie uit het bestuur en wordt de opvolging en evaluatie problematisch. Besturen worden op die manier steeds meer afhankelijk van externe expertise en verliezen hun greep op de materie.

- In een aantal gevallen wordt ook **samenwerking met andere gemeenten** in de streek gezien als een bedreiging voor de eigen politieke vrijheid om beleid te voeren. Men is enkel bereid om voor bepaalde gemeentelijke taken samen te werken als er geen andere optie meer is en als er duidelijke voordelen voor de gemeente zelf uit te halen zijn. Er moet meer oog zijn voor de meerwaarde van een dergelijke (operationele) samenwerking voor de opbouw van de interne capaciteit om beleid te voeren.

b_ Extern – Wat de externe criteria betreft kan enerzijds verwezen worden naar de problematische doorschuiving van taken en vooral financiële middelen vanuit Vlaanderen (zie hiervoor 2.1). Maar ook op het vlak van de schaal kunnen vragen worden gesteld vanuit de vaststelling dat in Vlaanderen 89 gemeenten een inwonersaantal onder de 10.000 hebben, waarvan 14 zelfs onder de 5.000.⁽²³⁾ Het is onmogelijk om een getal te kleven op het minimum aantal inwoners dat een gemeente moet tellen om bestuurskrachtig te zijn, en de werkgroep wil deze discussie ook niet voeren, maar toch vormt het aantal kleine Vlaamse gemeenten een mogelijke indicatie (al zijn er zeker ook bestuurskrachtige kleine gemeenten).

In dit verband wil de werkgroep erop wijzen dat gemeenten nu reeds over de mogelijkheid beschikken om vrijwillig te fusioneren. Daar zijn soms hele goede argumenten voor. Tot nu heeft geen enkel bestuur echter deze optie verder uitgewerkt (al leeft dit idee misschien wel in de hoofden van bepaalde bestuurders). Dit valt te betreuren en duidt op een te gesloten (politieke) mentaliteit in vele lokale besturen.

2.3 Streek- en intermediair niveau

Door de vaak gebrekkige bestuurskracht van de lokale besturen en door recente maatschappelijke ontwikkelingen ziet de werkgroep een evolutie waarbij er zich allerhande samenwerkingsverbanden en ontwikkelingen over problemen voordoen die niet samenvallen met de bestaande administratieve grenzen. Besturen zoeken op die manier naar een creatieve manier om het gebrek aan slagvaardigheid op te lossen. Vaak worden daarbij allerhande functionele besturen opgericht om een probleem op een specifieke schaal op te kunnen lossen. Deze tendens zorgt voor een nieuwe dynamiek, maar is echter niet probleemloos.

a_ Samenwerking op streekniveau – Er is door het SBOV recent vanuit twee invalshoeken onderzoek gevoerd naar de samenwerking op streekniveau (zie inleiding o.2). Op basis van dit onderzoek kunnen een aantal vaststellingen worden gemaakt.

- Ten eerste heerst er een enorme **bestuurlijke drukte** op het streekniveau. Er zijn de samenwerkingsverbanden die van onderuit (dus vanuit de gemeenten) zelf vorm krijgen (streekontwikkeling, afvalophaling, ...), er zijn er die tot stand komen onder impuls van de provincies (ook streekontwikkeling, uitvoering Europese programma's, ...) en er zijn de hele resem samenwerkingsverbanden die worden opgelegd door de Vlaamse overheid (LOGO's, RESOC's, zorgregio's, toeristische samenwerkingsverbanden, bekkencomités, regionale landschappen, ruilverkavelingsprojecten, ...).⁽²⁴⁾ De bestaande

(23) Bevolkingsaantal 1 januari 2008, bron: Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

(24) Voor een interessante verkennende studie waarin het complexe Vlaamse bestuurlijke landschap voor een deel in beeld wordt gebracht, kan worden verwezen naar: De Rynck, F., S. Tubex en J. Voets, (2005), *Een beschrijvende analyse van ruimtelijk-ecologische en socio-economische arrangementen in Vlaanderen*, Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven, pp. 179
Meestal betreft het vormen van interbestuurlijke samenwerking (waar twee of meerdere bestuursniveaus samenwerken), maar niet steeds.

samenwerkingsverbanden worden amper geëvalueerd, er komen er enkel bij. Zowel op lokaal, provinciaal, als op Vlaams niveau heeft men steeds maar de neiging om telkens nieuwe samenwerkingsverbanden op te zetten, soms zelfs binnen dezelfde sector en binnen dezelfde streek. Er ontbreekt coördinatie en afstemming. Daardoor bestaat er nu een onoverzichtelijke mix van samenwerkingsverbanden waar geen vat op te krijgen is.

- Dit heeft op zijn beurt gevolgen voor de **democratische controle** op en **slagkracht** van de samenwerkingsverbanden. Zeker raadsleden hebben nog amper een zicht op de verschillende samenwerkingsverbanden waarin hun bestuur deelneemt. Controle uitoefenen wordt op die manier heel moeilijk. Een bijkomend probleem dat kan worden vastgesteld is dat lokale mandatarissen die worden afgevaardigd soms onvoldoende beslagen zijn om een dergelijke vaak omvangrijke organisatie te besturen. Dit versterkt verder de macht van het samenwerkingsverband en bemoeilijkt de beheersbaarheid van het veld. Vooral bij de zwaardere vormen van samenwerking zijn de bestuursorganen daarenboven vaak niet efficiënt georganiseerd.
- Wat specifiek de interbestuurlijke samenwerking (samenwerking tussen minstens twee besturen van een verschillend bestuursniveau) en de samenwerking met semi-publieke of private actoren betreft is er een probleem van een algemene **juridische onderbouwing**, waardoor samenwerkingsverbanden soms ofwel op het randje van de illegaliteit opereren, ofwel telkens opnieuw een eigen sectorale decretale invulling moeten krijgen.⁽²⁵⁾
- Tenslotte kan worden vastgesteld dat besturen niet steeds goed weten welke vorm van samenwerking het best past voor het realiseren van de doelstellingen. Bij de intergemeentelijke samenwerking is de keuze al iets meer gekaderd (keuze uit vier vormen van samenwerking), maar bij de interbestuurlijke samenwerking, waar een juridische basis ontbreekt (zie hiervoor), is dit echt problematisch. In het merendeel van de gevallen wordt dan geopteerd om voor nieuwe samenwerkingsverbanden steeds een nieuwe organisatie op te zetten. Soms primeert in de aanvangsfase zelfs de vorm boven de inhoud (men kiest bijvoorbeeld automatisch voor de vzw-structuur, en pas dan wordt onderzocht wat die vzw precies zal doen). Er is ook geen verband tussen de aard van de doelstellingen die het samenwerkingsverband wil realiseren en de vorm die het samenwerkingsverband aanneemt (ook bij intergemeentelijke samenwerking blijft dit soms een probleem). De keuze voor zwaardere vormen van samenwerking betekent niet dat automatisch wordt geopteerd voor zwaardere organisatie modellen, en omgekeerd. Met als gevolg een **onoverzichtelijk** en bijna niet te controleren landschap van samenwerkingsvormen.

(25) De werkgroep wil in dit verband ter illustratie verwijzen naar het ontwerp van decreet betreffende de organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden, dat op 19 september '08 definitief werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering (ligt nu bij het Vlaams Parlement). Het ontwerp zorgt ervoor dat rechtszekerheid wordt geboden aan de bestaande interbestuurlijke initiatieven omtrent toerisme. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken merkte in zijn briefadvies over dat voorontwerp op dat het bestaan van het voorontwerp impliciet aantoont dat de bestaande kaderregelgeving leemtes en onvolmaaktheiden bevat. Het gevolg daarvan is dat goede initiatieven in het veld in de problemen komen of juridisch kunst- en vliegwerk moeten ondernemen om zich toch georganiseerd te krijgen. Met als gevolg dat het Vlaamse sectorbeleid dan eigen juridische oplossingen biedt. <http://www2.vlaanderen.be/vlabest/dossiers/binnenland/toerist/index.html>

Concluderend kan worden gesteld dat er in Vlaanderen in de praktijk een vierde bestuurslaag aan het groeien is. Terwijl samenwerking als doel de uitvoering van het door de basisbesturen vastgestelde beleid zou moeten hebben (operationeel), blijken steeds meer samenwerkingsverbanden door de bestuurskrachtproblemen bij lokale besturen een beleidsmatige rol op te nemen (strategisch). Dit zorgt voor een democratisch deficit en leidt tot onoverzichtelijke en oncontroleerbare bestuurlijke drukte.

b_ Intermediair niveau – Artikel 2 van het Provinciedecreet duidt de provincies aan als intermediair beleidsniveau tussen het Vlaamse en het gemeentelijke niveau. In hun missieomschrijving zijn volgende taken opgenomen:

- de bovenlokale taakbehartiging. Een taakbehartiging 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;
- ondersteunende taken op verzoek van andere overheden;
- 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;
- de uitoefening van de bevoegdheden die hen door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd.

Uit de geschetste problematiek op het bovenlokale niveau (zie punt A) blijkt dat het intermediaire niveau in Vlaanderen niet steeds in staat is om de rol van **bovenlokale taakbehartiger** waar te maken. Provincies hebben onvoldoende instrumenten in handen om het geheel te overzien of te coördineren. Bovendien hebben de provincies ten gevolge van een soms ondoorzichtige taaktoewijzing de neiging om de leemtes op te vullen die de lokale besturen laten vallen (omwille van de beperkte bestuurskracht). Vaak gebeurt dit ook op vraag van de lokale besturen zelf, maar daardoor wordt wel opnieuw bestuurlijke drukte gecreëerd.

Tenslotte ziet de werkgroep ook een probleem in de **relatie met de Vlaamse gedeconcentreerde diensten** die opereren op regioniveau. Er werden door de Vlaamse overheid verregaande vormen van verzelfstandiging opgericht die soms cruciale taken van publiek belang toegewezen kregen (IVA's en EVA's). De positie van de provincies, als democratisch gelegitimeerde actor, ten opzichten van die verzelfstandigde organen die actief zijn op provinciaal grondgebied, blijft heel onduidelijk. Het gevaar bestaat bovendien dat deze nieuwe entiteiten een eigen rationaliteit en dynamiek zullen ontwikkelen en vooral oog zullen hebben voor de te realiseren doelstellingen die in de beleidsovereenkomsten zijn opgenomen, eerder dan voor het algemeen belang. Het valt te betreuren dat deze problematiek niet is aangepakt in de bepalingen omtrent verzelfstandiging in de kaderdecreten voor het Vlaams, provinciaal en lokaal bestuursniveau. Ook binnen de beleidsovereenkomsten tussen de Vlaamse kerndepartementen en de verzelfstandigde organisaties is daar op het eerste zicht weinig oog voor.⁽²⁶⁾

(26) Voor een meer uitgebreide toelichting bij de problematiek van de verhouding tussen de algemene territoriale en functionele besturen kan verwezen worden naar het CBO-rapport ("De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen", hoofdstuk 4, p. 67). De daar geschetste analyse is in grote mate nog steeds van kracht.

3 Oplossingen

In deel 1 schetst de werkgroep zijn ideaalbeeld, namelijk een bestuurlijk bestel gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel. In deel 2, de probleemstelling, probeert de werkgroep aan te tonen dat de praktijk, ondanks de goede intenties, nog niet voldoet aan dat beeld. In dit deel gaat de werkgroep op zoek naar wat er kan gedaan worden om die discrepantie tussen bestaande en gewenste situatie te overbruggen. Opnieuw overlopen we de verschillende mogelijke maatregelen per bestuursniveau.

3.1 Vlaams niveau

Subsidiariteit betekent dat er werk moet worden gemaakt van het herdenken van de taakhouding in het Vlaamse bestuurlijke landschap. De huidige interne bevoegdheidsverdeling moet getoetst worden aan het subsidiariteitsbeginsel en er moet op basis van objectieve criteria onderzocht worden waar er kan ingegrepen worden (methodologie). De werkgroep overloopt ook op welke punten prioritair moet ingegrepen worden (instrumenten).

Interne staatshervorming

Met het kerntakendebat is tijdens de vorige legislatuur een poging ondernomen om de taken- en middelenverdeling tussen de bestuursniveaus onder de loep te nemen en te optimaliseren. Daarbij werd volgend uitgangspunt gehanteerd. *“Een transparante overheid voor de burger, het bedrijf, de vereniging (dus voor alle maatschappelijke actoren) is essentieel. Overheden zijn spontaan geneigd te vertrekken van de eigen taakinvinging en competenties, zijn haast vanzelfsprekend overtuigd van de waarde van hun optreden, wat snel leidt tot een verdedigingsreflex ten opzichte van de huidige taken en bevoegdheden. Vertrekken vanuit het perspectief van de burger houdt geen waarde-beoordeling in over de wijze waarop de verschillende overheden vandaag de taken die zij opnemen vervullen. Een overheid kan een bepaalde bevoegdheid perfect uitvoeren, maar vanuit burgerperspectief is het mogelijk dat een andere overheid beter geplaatst is om die taak op te nemen.”* (zie p. 1 van het bestuursakkoord) De werkgroep blijft zich achter dit uitgangspunt scharen.

Het kerntakendebat mag dan uiteindelijk mislukt zijn omdat het niet geleid heeft tot een grootschalige herverdeling van taken, middelen en verantwoordelijkheden, toch werden er een aantal waardevolle zaken vastgelegd die de aanzet zouden kunnen zijn voor een interne hervorming. Zo blijft de profielbeschrijving die toen werd overeengekomen tussen de bestuursniveaus een goede basis voor verdere onderhandelingen:

- De gemeenten zijn het basisniveau en beschikken over een zo ruim mogelijk takenpakket zonder limitatieve opsomming.
- Subsidiariteit en uitbouw van het lokale niveau onderstellen dat zowel het intermediaire als het centrale niveau **zich terughoudend opstellen** bij het ontplooiën van hun activiteiten.
- Het intermediaire, provinciale niveau moet de beleidskeuzen maken die niet gemaakt kunnen worden op lokaal niveau doordat zij de belangen van dat niveau te boven gaan en die evenmin zodanig algemeen zijn dat zij de belangen van de gehele gemeenschap dermate raken dat een centrale beslissingsbevoegdheid wenselijk is. De provincies kunnen een belangrijke maatschap-

pelijke meerwaarde bieden door via bovenlokale besluitvorming de politieke vertaling te bieden van wat bovenlokaal leeft binnen de provinciale gebiedsomschrijving. De provincies kunnen evenzeer ondersteunend zijn naar het lokale niveau toe.

Op deze basis moet er op initiatief van de Vlaamse overheid een nieuw debat worden opgestart tussen de bestuursniveaus over een betere verdeling van de Vlaamse taken. Dit moet gebeuren aan de hand van objectieve criteria⁽²⁷⁾ en moet de steun krijgen van het Vlaams Parlement (tijdens het gevoerde kerntakendebat werd het Bestuursakkoord nooit formeel gevalideerd door het Vlaams Parlement).

Hefbomen

De werkgroep staat kort stil bij een aantal prioritaire hefbomen om te komen tot een meer adequate taakhuishouding op Vlaams niveau.

- a. Aandeel overheidsuitgaven** – De werkgroep houdt een pleidooi om het aandeel van de lokale en intermediaire besturen in de totale overheidsuitgaven gevoelig op te krikken. Op middellange termijn moet het de doelstelling zijn om aan te sluiten bij de Europese middenmoot (ongeveer een kwart van de uitgaven).⁽²⁸⁾ Daarvoor is er in Vlaanderen nood aan een grondige doorlichting van de huidige financiering van de lokale en provinciale besturen. De gevraagde interne staats Hervorming moet gepaard gaan met een grotere financiële capaciteit. Bovendien moeten de besturen vrij kunnen beschikken over de middelen. Er moeten dus enerzijds voldoende instrumenten voorhanden zijn om een eigen fiscaal beleid te voeren (zie punt b), en anderzijds moet de algemene financiering voldoende omvangrijk zijn, vooral in verhouding tot de sectorale financiering (zie punt c).

De algemene centrale financiering van de lokale besturen heeft in Vlaanderen volgens het decreet op het Gemeentefonds een dubbel doel: aan de ene kant wordt daarmee een basisfinanciering geleverd voor de bijdrage aan het algemeen overheidsbeleid, en aan de andere kant heeft de algemene financiering ook een herverdelend effect om zo de ongelijkheid van kansen en bestedingsbehoeften in redelijke mate te corrigeren. Er moet onderzocht worden of de huidige vorm en grootte van het Gemeente- en Provinciefonds nog voldoet om aan deze doelstellingen te voldoen, zeker in het licht van de door de werkgroep naar voor geschoven doelstelling (25% van de overheidsuitgaven).

Daarnaast moet er ook werk gemaakt worden van de problematiek van de opgelegde co-financiering (“koppelsubsidies”) van taken waar besturen voor het overige geen inspraak in hebben (bijvoorbeeld de financiering in het kader van het onroerend erfgoed of de erkende erediensten door de provincies). Deze vormen van financiering passen niet in een helder bestuurstelsel gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel (“wie betaalt, bepaalt”).

- b. Fiscaliteit** – De lokale en intermediaire besturen moeten over een grotere financiële autonomie kunnen beschikken om hun taken uit te voeren. Het belangrijkste aspect van die autonomie is de eigen fiscaliteit, waar momenteel veel rond te doen is. De discussie omtrent de fiscale autonomie bevat vele facetten en heeft ook een ideologische component. Dit toont het studiewerk dat hieromtrent verricht is door het SBOV aan.⁽²⁹⁾ De werkgroep wil daarom in deze context enkel wijzen op een aantal belangrijke voorwaarden om het debat over dit onderdeel goed te voeren.

(27) In 2004 werd een poging ondernomen om de discussie over de herverdeling van de kerntaken te objectiveren binnen de Vlaamse context. Er werd door het Instituut voor de Overheid op vraag van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur op basis van verschillende analyses van theorie en praktijk een methodologie opgesteld aan de hand waarvan een goede taakverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus in de Vlaamse bestuurlijke organisatie kan plaatsvinden. Een belangrijk element in deze methodologie zijn de criteria aan de hand waarvan de ene taakverdeling ten opzichte van een andere kan worden afgewogen. De onderzoeksgroep heeft een poging ondernomen om enkele van dergelijke criteria te onderscheiden. Zie: Bouckaert, Geert; Verhoest, Koen; Wayenberg, Ellen; Srijkers, Kris (2004) “De kerntaken van de verschillende overheden”, een studie in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur door het Instituut voor de Overheid, m.m.v. het Hoger Instituut voor de Arbeid. <http://www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB/dossiers/kerntaken/kerntaken.html>

(28) Het is volgens de werkgroep op dit moment niet realistisch om te streven naar een situatie zoals in de landen waar het merendeel van de overheidsuitgaven onder de verantwoordelijkheid vallen van de lokale en intermediaire besturen (traditioneel zijn dat de Scandinavische landen), omdat dit een veel te drastische hervorming van het bestuurlijk landschap zou betekenen (inclusief de doorschuiving van taken binnen de sectoren onderwijs en sociale zekerheid).

(29) Smolders Carine, Goeminne Stijn en Bloemen Loes (2005). Lokale bedrijfsbelastingen: vormen, zin en wenselijkheid. Samenvattende inzichten & beleidsaanbevelingen, SBOV-papier. <http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/onderzoek/sbovprb9.htm>

- Ten eerste moet er over gewaakt worden dat de huidige verhouding eigen fiscaliteit/externe financiering binnen de totale inkomsten van de lokale besturen ongeveer gelijk blijft (50/50).⁽³⁰⁾ Dit is een goed evenwicht tussen enerzijds responsabilisering en verantwoordelijkheid en anderzijds centrale financiering in het kader van het algemeen overheidsbeleid.
- Als er wordt gediscussieerd over de fiscale autonomie, dan wordt vaak verwezen naar zogenaamde ‘pestbelastingen’. Volgens Van Dooren gaat het dan om belastingen zonder doelstelling: ze brengen niet veel op, ze dienen niet om een dienstverlening te compenseren en ze hebben ook geen duidelijke beleidsimpact.⁽³¹⁾ Het gaat hier zelden om kwaadwilligheid bij de besturen, maar eerder om “*bestuurlijk passief*” (erfenis uit het verleden). Belangrijk in de discussie over de ‘pestbelastingen’ is dat er rekening moet gehouden worden met de lokale verscheidenheid. De lokale situatie verschilt dusdanig dat niet alle gemeenten zomaar bepaalde belastingen kunnen afschaffen. Wat voor de ene gemeente slechts een marginale impact zal hebben op de begroting, zal in de andere gemeente een ware ravage aanrichten in de financiële situatie. “*Men zal dan ook belasting per belasting en bestuur per bestuur moeten uitmaken of de belasting nog doelgericht is*”.⁽³²⁾
- De discussie over de gemeentelijke en provinciale fiscaliteit moet gevoerd worden in overleg met de betrokken besturen of hun vertegenwoordigende organisatie, die al duidelijk hebben aangegeven dat ze de discussie willen aangaan. Het moet gevoerd worden aan de hand van volledige en genuanceerde cijfers en met respect voor de grote verscheidenheid tussen de besturen.
- Het moet een open discussie zijn, waarbij alle argumenten en mogelijkheden aan bod moeten kunnen komen. Dit houdt in dat ook de federale overheid mee aan tafel moet schuiven. Anders wordt een belangrijk deel van het verhaal gewoon vergeten. Zo moet het absoluut mogelijk zijn om binnen het debat over de fiscale autonomie ook de discussie te voeren over de mogelijkheid om op lokaal niveau belastingen te heffen op de vennootschapswinst. Ten eerste zou dit een oplossing bieden voor de trend waarbij er voor steeds meer (vrije) beroepen een vennootschap wordt opgericht, waardoor de lokale belastingsbasis kleiner wordt (de zogenaamde “*vervennootschappelijking*”). Ten tweede zouden meteen een aantal kleinere belastingen op ondernemingen kunnen afgeschaft worden, waardoor er meer duidelijkheid komt. Ten derde is winst van de bedrijven een objectievere basis om belasting op te heffen dan de belastingsgronden die momenteel gebruikt worden (rollend materiaal, aantal werknemers, outillage, ...).

(30) Ook voor de provincies ziet de werkgroep op dit punt geen probleem.

(31) Van Dooren, W, (2008), *Gemeenten willen met lokale belastingen niet pesten*, in: *Lokaal*, editie januari 2008, pp. 12 – 14.

(32) Van Dooren, W, (2008), *ibidem*

(33) “*We nemen initiatieven om de regelingen inzake administratief toezicht alsook de informatie- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale besturen maximaal te vereenvoudigen en te verminderen. We zullen de Vlaamse administratie hiervoor ook heroriënteren van een rol van toezicht naar meer coaching en ondersteuning. Er komt een doorlichting van de parallelle controle- en rapporteringsstructuren in het kader van het sectoraal beleid. Ze worden vereenvoudigd en waar mogelijk afgeschaft.*” (p. 53 van het regeerakkoord)

c_ Sectoraal beleid – De werkgroep stelde in de probleemstelling vast dat de Vlaamse sectoren een te grote planlast bij de lokale en intermediaire besturen legt. Er is nood aan een afstemming van de verschillende planningsprocessen op Vlaams niveau. Het bewustzijn over deze problematiek groeit ook bij de Vlaamse overheid zelf (zie o.a. het Vlaams regeerakkoord).⁽³³⁾ Er werd, in opdracht van de Vlaamse overheid, door het Instituut voor de Overheid (K.U.Leuven) onderzoek naar verricht.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de grote diversiteit tussen de subsidieregelingen een professionele en integrale planning in de weg staat en leidt tot hoge beheerskosten van subsidieregelingen. Besturen moeten zelf hun behoefte aan planning kunnen bepalen en zelf hun planning kunnen inrichten. “*Lokale planning is lokaal maatwerk. Daarom is het lokale eigenaarschap dé sleutel om planlast te verminderen. Wie anders dan het lokale bestuur zou die*

plannen op maat maken. De sectorale dynamiek heeft planning geïntroduceerd in de lokale besturen. Men heeft nu een goed idee wat planning is of zou kunnen zijn. Een volgende stap is een responsabilisering van het lokale bestuur voor de organisatie van hun planningsfunctie."⁽³⁴⁾ Planning moet dus losgekoppeld worden van subsidies. Subsidies worden meestal verstrekt om activiteiten te ontplooiën, en dat directief strookt niet met het idee van strategische planning. De onderzoekers leggen drie scenario's op tafel om de planlast te reduceren en doen een voorstel voor een betere coördinatie van planlastverplichtingen en subsidies.⁽³⁵⁾

In het licht van de bevindingen is de werkgroep van mening dat er een evaluatie moet gemaakt worden van de bestaande planverplichtingen. Er moet geschrapt worden in het aantal plannen en er moeten synergieën gezocht worden (scenario 3 uit het onderzoek: een graduele reductie van het aantal planlastverplichtingen). Waar mogelijk moeten de specifieke middelen in de algemene financiering opgenomen worden (Gemeente- en Provinciefonds).

De hefboom bij uitstek om hier werk van te maken is de implementatie van de verplichting uit het nieuwe gemeente- en provinciedecreet om strategisch te plannen (meerjarenplanning). Dit moet aangegrepen worden om het sectorale beleid, of dat nu vanuit de eigen bevoegdheidsfeer komt, of vanuit Vlaanderen wordt geïnitieerd, te bundelen in een inclusief en integraal strategisch plan voor de hele legislatuur, los van de sectorale Vlaamse subsidies. Eventueel kan via deelplannen nog het één en ander verder geconcretiseerd worden, maar dit moet dan steeds passen binnen het globale strategische moederplan.

Daarmee houdt de werkgroep geen pleidooi om alle middelen die aan een bepaalde taak vasthangen zomaar over te hevelen naar de algemene financiering. In bepaalde gevallen is een Vlaams overkoepelend stimuleringsbeleid wenselijk, zeker in de impulsfase, als er in de lokale of intermediaire besturen nog te weinig oog is voor een bepaalde problematiek. In sectoren waar de planningsfunctie nog onvoldoende ontwikkeld is, kan het opleggen van een specifiek plan ook positieve gevolgen hebben. Maar dit moet uitdovend werken. Eens het bewustzijn op het veld is aangewakkerd, kan de planning van de taak onder de autonomie van de lokale en/of provinciale besturen worden gebracht en de middelen in de algemene financiering. Waar toch geopteerd wordt voor specifieke financiering, moet:

- de financiering zoveel als mogelijk los gekoppeld worden van de planning;
- waar mogelijk gestreefd worden naar een clustering per sector (cfr. lokaal sociaal beleid);
- werk gemaakt worden van een vorm van single-audit op de betrokken besturen, i.p.v. telkens eigen sectorale controlemechanismen uit te bouwen.

Kortom, de scenario's liggen op tafel en het bewustzijn van de problematiek is aanwezig. Er kan hier dus op korte termijn werk van worden gemaakt.

d Toezicht – Het administratief toezicht in België wordt geregeld in artikel 162 van de Grondwet. Daarin wordt bepaald dat het toezicht op de lokale en provinciale overheid niet enkel de wettigheid van de beslissingen kan controleren, maar ook de toets kan doen met het 'algemeen belang'. Dit op zich is een anachronisme dat in veel andere westerse landen niet meer bestaat. Op dit punt is de werkgroep dus vragende partij voor een grondwetsherziening.

Het 'Congress of Local and Regional Authorities of Europe' (CLRAE) beveelt in dit verband aan dat de bevoegde overheid zich terughoudend opstelt in haar toepassing van het grondwettelijk toezicht, vooral op grond van het 'algemeen

(34) Van Dooren, W., Wayenberg, E en Bouckaert, G, (2006), *Wie het schoentje past... Scenario's voor planlastvermindering*, in: *BinnenBand*, juni 2006, nr. 48, pp. 19 – 23.

(35) Bouckaert, G., en W. Van Dooren; (2000); "Subsidiestromen van de Vlaamse overheid naar de gemeenten in OCMW's: een onderzoek naar de (procedurale en/of andere) knelpunten aan de hand van een analyse en een vergelijking van een relevante set van subsidiestromen met het oog op het opstellen van een ontwerp van 'kaderdecreet ter uniformisering van procedures die betrekking hebben op subsidies die vanuit de Vlaamse Gemeenschap aan de gemeenten en OCMW's worden verleend' en met het aanreiken van aanbevelingen ter oplossing van andere knelpunten"; studie in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

<http://soc.kuleuven.be/io/ned/publicaties/detail/03050090.htm>

Bouckaert, G; Wayenberg, E. en Van Dooren, W; "Vermindering planlast lokale besturen", een studie door het Instituut voor de Overheid (KU-Leuven) in opdracht van de Vlaamse minister voor Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, april 2006, 245 blz. <http://soc.kuleuven.be/io/ned/publicaties/detail/02050154.htm>

belang'.⁽³⁶⁾ Een dergelijke terughoudende opstelling van de toezichthouder is ook overeengekomen in het Bestuursakkoord tussen Vlaanderen, gemeenten en provincies, waarin wordt gesteld dat bij de toetsing van het algemeen belang de toezichthoudende overheid zich terughoudend zal opstellen door niet op te treden tegen beslissingen die enkel effect hebben op de belangenkring van het lokale en provinciebestuur zelf (zie hoofdstuk 5 van het algemene luik van het Bestuursakkoord).

Het is juist op dit punt dat de Vlaamse sectorale toezichthouder slecht scoort (zie probleemstelling). Terughoudendheid moet het basisprincipe worden bij het opstellen en uitvoeren van de toezichtsregels (zowel algemeen als specifiek).

e_ Conclusie: bestuurspraktijk → Concluderend kan worden gesteld dat er een grondige wijziging moet komen op Vlaams niveau in het beleid naar de lokale en intermediaire besturen toe. De werkgroep bracht alvast vier punten aan waar prioritair en op korte termijn werk kan van worden gemaakt. Dat gebeurt echter bij voorkeur in het kader van een goed onderbouwde en ruime interne staatshervorming op basis van het subsidiariteitsbeginsel en zeker en vast in debat met alle bestuursniveaus.

3.2 Lokaal niveau

Om bovenstaande interne staatshervorming een kans op slagen te geven, moeten er in Vlaanderen eerst en vooral sterke lokale besturen zijn. Zij zijn het basisbestuur in een bestuurlijke organisatie die subsidiariteit als uitgangspunt neemt. De werkgroep schetste hierboven reeds dat er een aanvoelen leeft, gebaseerd op een aantal indicaties, dat er op het vlak van bestuurskracht problemen zijn op lokaal niveau. De vraag is nu: hoe pakken we dit aan? De werkgroep is daarbij geen voorstander van een grootschalige operatie. Dit is binnen de huidige Vlaamse politieke cultuur niet realistisch en volgens de werkgroep ook niet wenselijk. Het verleden heeft bewezen dat een dergelijke manier van werken teveel weerstand oproept en daardoor dus contraproductief is (cfr. de onvolkomen fusieoperatie van midden jaren '70).

Er is eerst en vooral nood aan een duidelijke status questionis: hoe staat het met de bestuurskracht van de lokale besturen in Vlaanderen? Het geschetste aanvoelen kan momenteel niet hard worden gemaakt omdat er geen cijfers voorhanden zijn. De werkgroep houdt daarom een pleidooi om te starten met het systematisch meten van de bestuurskracht van de lokale besturen (**bestuurskrachtmonitor**). Hier kan verwezen worden naar Nederland, waar een soortgelijke oefening werd gehouden en waaruit eventueel lessen te trekken zijn voor Vlaanderen.

Het doel van deze analyse is om maatschappelijke en bestuurlijke knelpunten, opgaven en kansen op te sporen in relatie tot de te verwachten ontwikkelingen. Verder moet men op deze manier de betrokken gemeenten zelf laten nadenken over (het functioneren van) hun bestuur. Deze algemene doelstelling kan worden uitgesplitst in vier subdoelstellingen:

- Het inventariseren van knelpunten in relatie tot te verwachten ontwikkelingen die de slagkracht en het probleemoplossend vermogen van de betrokken gemeente ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken duidelijk aantasten;
- Het analyseren van deze knelpunten en het inventariseren van mogelijke bestuurlijke oplossingsrichtingen waaraan zowel de betrokken gemeente als

(36) Op basis van het 'Report on local democracy in Belgium' (door rapporteur Birgitta Halvarsson - 29 april 2003) werden een aantal aanbevelingen geformuleerd door het CLRAE (Recommendation 131 - 2003)

- relevante maatschappelijke organisaties in de gemeente bijdragen, inclusief de gewenste bijdragen van de provincie en de centrale overheid;
- Het adviseren over de bestuurlijke oplossingsrichtingen en de bijhorende randvoorwaarden (onder meer wat betreft het beleid van de Vlaamse overheid);
- Het evalueren van en adviseren over de gehanteerde werkwijze .

Zo'n aanpak stimuleert de discussie en brengt het debat op gang. De werkgroep stelt voor om in een aantal voortrekkersgemeenten het proces op te starten. Daarbij kan gedacht worden aan besturen die zelf reeds eerder te kennen hebben gegeven dat zij kampen met bestuurskrachtproblemen, bijvoorbeeld in het Hageland, de Westhoek, ... Eventueel zouden een aantal deskundigen kunnen nagaan welke gebieden eerst in aanmerking komen. Op basis van de opgedane ervaring kunnen dan in een latere fase andere besturen onder de loep genomen worden. In een tijdsperiode van drie jaar zouden in alle gebieden van Vlaanderen dergelijke doorlichtingen moeten opgestart zijn.⁽³⁷⁾

Dit mag **geen vrijblijvende oefening** worden. De doorlichting moet leiden tot concrete acties ter verbetering van de bestuurskracht. Daarom zal het belangrijk zijn dat grote aandacht wordt besteed aan de vormgeving van deze operatie. Om een kans op slagen te hebben, moet de oefening gebeuren in volwaardig partnerschap tussen Vlaanderen, de provincies, de gemeenten en de academische wereld. Het debat in Vlaanderen over de daadkracht van gemeenten moet beslecht worden met de hulp van een objectieve monitor en aan de hand van enerzijds zelfevaluatie en anderzijds een externe doorlichting doormiddel van een visitatiecommissie (met experts en collega-besturen) op maat van het bestuur.⁽³⁸⁾ Tenslotte moeten er op voorhand duidelijke afspraken worden gemaakt hoe de conclusies van het onderzoek ook effectief zullen worden aangevend om de bestuurskracht te vergroten.

De werkgroep pleit dus voor een gedifferentieerde en graduele aanpak. Bij de uitwerking van concrete oplossingen zal maatwerk nodig zijn. Sommige gemeenten zijn bijvoorbeeld bestuurskrachtig genoeg om het gros van de taken alleen aan te kunnen (en dat zijn daarom niet altijd de grootste gemeenten). Bij andere besturen zal een uitgebreid gamma aan instrumenten moeten ingezet worden om de capaciteit op niveau te brengen. Die verschillende opties kunnen van interne of van externe aard zijn. We overlopen een aantal mogelijkheden.

a Intern → Een belangrijk instrument voor de versterking van de bestuurskracht en van het sturingsvermogen van de besturen is de versterking van de capaciteit en de competenties van het bestuurlijk apparaat. Bij de uitvoering van de bestuurskrachtmonitor moet dus ook een scan gemaakt worden van het interne apparaat, met als bedoeling het lokaal bestuur te versterken en het samenspel tussen de verschillende actoren te stimuleren. Waar liggen de kansen, waar zijn er verbeterpunten?⁽³⁹⁾ Het moet besturen leren meer uit te gaan van de eigen sterkte en minder afhankelijk te worden van de bovenliggende bestuursniveaus.

- Ten eerste is het belangrijk dat het **ambtelijke en politieke niveau** goed op elkaar afgestemd zijn. De instrumenten daarvoor zijn opgenomen in het gemeentedecreet: het managementteam, de afsprakennota en de uitgebreide mogelijkheid tot delegatie. Het zal cruciaal zijn dat elke gemeente de invulling van die instrumenten aangrijpt om na te gaan hoe de samenwerking het best vorm krijgt, en dit binnen de contouren van hun eigen rol. De wijze waarop die instrumenten worden ingevuld, zal voor een groot deel de slagkracht van een gemeente bepalen.

(37) De inspiratie voor dit pleidooi werd gevonden in het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur van 2002 over het instrument van de fusies (advies 3-2002 van 23 september 2002).

http://www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB/adviezen/adviezen/2002/advies_3-2002_fusies.doc

(38) Het Instituut voor de Overheid heeft reeds uitgebreid onderzoek gedaan naar de theoretische mogelijkheden en buitenlandse praktijkvoorbeelden voor de ontwikkeling van een monitor ter opvolging van het lokaal bestuur in Vlaanderen. De werkgroep verwijst dan ook graag naar het rapport dat naar aanleiding van dat onderzoek is gepubliceerd en stelt voor dat dit als basis wordt genomen voor verdere ontwikkeling. Bouckaert, G; De Peuter, B en Van Dooren, W; (2002), "Meten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling: een monitoringsysteem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen", een studie in opdracht van Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid. <http://soc.kuleuven.be/io/ned/publicaties/detail/oom16.htm>

(39) Hier kan worden verwezen naar de Nederlandse praktijk: <http://actie-programmalokaalbestuur.nl/>

- Ook het doordacht vormgeven van de **relatie tussen gemeente en OCMW** kan voor een lokaal bestuur heel veel efficiëntiewinst opleveren. Die beweging is ondertussen ingezet. Onder impuls van het decreet Lokaal Sociaal Beleid, de wijzigingen aan de OCMW-wet, het gemeentedecreet en het recente ontwerp van OCMW-decreet zijn veel lokale besturen aan het werk gegaan om de relatie te optimaliseren in de richting van:

- Een meer inclusief en integraal lokaal sociaal beleid (via lokaal sociaal beleidsplan);
- Een gezamenlijke politieke strategie (door de integratie van de OCMW-voorzitter in het schepencollege – verplicht vanaf 2013);
- Een betere samenwerking (via de mogelijkheid van een beheersovereenkomst);
- Een doelmatiger organisatie (via de mogelijkheid van het gezamenlijk uitbouwen van diensten).

Veel besturen hebben reeds een lange weg afgelegd, in andere besturen is er nog werk aan de winkel.

- In het kader van de discussie over de slagkracht van het bestuurlijke apparaat moet de discussie gevoerd worden over het **aantal uitvoerende mandatarissen**. De werkgroep is voorstander voor een vermindering van het aantal schepenen in alle gemeenten. Het was destijds eigenlijk de bedoeling om die beter betaalde inzet (wedenverhogingen) te koppelen aan het verminderen van het aantal schepenen en zo bij te dragen tot de versterking van de kwaliteit van het dagelijks bestuur. Dit is er toen niet van gekomen en de Vlaamse Regering ook niet de moed heeft gehad dit op te leggen in het kader van het gemeentedecreet. Dit kan echter wel facultatief, dus de lokale besturen hebben hier de sleutel in handen.

b. Extern – Zoals reeds aangegeven, ligt een deel van de externe druk op de bestuurskracht bij de wijze waarop Vlaanderen zijn binnenlands beleid vorm geeft. In punt 3.1 kwam reeds aan bod op welke manier dit kan verholpen worden.

Andere externe criteria die de bestuurskracht van een lokaal bestuur bepalen, hebben echter te maken met geografische ligging, oppervlakte en aantal inwoners. In het kader van de bestuurskrachtmonitor (en de regioscreening – zie punt 3.3) moeten ook deze elementen onderzocht worden en moeten instrumenten ingezet worden als er zich op dit vlak fundamentele problemen voordoen. Soms zullen interne maatregelen namelijk niet voldoende zijn om aan lokale besturen voldoende slagkracht te geven om aan de opdrachten te voldoen. Het gaat hier dus telkens over instrumenten van ruimtelijke schaalvergroting van het (politieke) bestuur zelf. Hier zijn drie mogelijke gradaties:

- Bij **grenscorrecties** gaat het om een aanpassing van de gemeentegrenzen zonder dat 2 gemeenten opgaan in een nieuw geheel. Soms zijn bijvoorbeeld woonkernen meer gericht op de buurgemeente dan op de gemeente waarvan ze nu officieel deel uitmaken. In dit geval kan een vrijwillige grenscorrectie een oplossing vormen. Maar moet in bepaalde gevallen ook opgelegd kunnen worden.
- Het gemeentedecreet biedt ook de mogelijkheid aan lokale besturen om **vrijwillig samen te voegen**. Er is hieromtrent echter geen flankerend beleid uitgestippeld door de Vlaamse overheid. De werkgroep vangt nochtans signalen op dat een beperkt aantal besturen hierover zou nadenken. Om ef-

fectief de stap te zetten, zijn er echter nog teveel onzekerheden: wat zullen de precieze gevolgen zijn? Hoe pakken we het proces aan? Wat met de eventuele financiële meerkost? De werkgroep is van mening dat de Vlaamse overheid, samen met onafhankelijke deskundigen, hier een veel actievere rol moet in spelen en dat mogelijke vrijwillige fusies ten zeerste aangemoedigd moeten worden. Eventueel kan gedacht worden aan een tijdelijke verhoging van de algemene financiering als impuls voor de samenvoeging en als compensatie voor de meerkosten die een dergelijke operatie gedurende de eerste jaren onvermijdelijk met zich meebrengt. Ook andere dan louter financiële begeleiding is noodzakelijk. Zo is het volgens de werkgroep in dit geval noodzakelijk om instrumenten te activeren op maat van de vroegere gemeenten. Tot slot wil de werkgroep waarschuwen voor gerrymandering, nl. het samenvoegen van bepaalde gemeenten ter wille van politieke meerderheden, en voor fusies van (rand)gemeenten ten koste van andere gemeenten of centrumsteden.

- Mocht uit de monitoring blijken dat samenvoeging het meest geschikte middel is om aan bestaande bestuurskrachtproblemen het hoofd te bieden en dat de betrokken besturen (om politieke redenen) onwillig zijn om dit te overwegen, dan kan een **opgelegde samenvoeging** overwogen worden. Met dien verstande natuurlijk dat ook hier een behoorlijke omkadering moet worden bepaald. Opnieuw kan de Nederlandse praktijk hier inspiratie bieden. Verder onderzoek zal hier echter noodzakelijk zijn om dit in een Vlaamse context goed te kunnen uitvoeren en begeleiden. De werkgroep wil er wel de nadruk op leggen dat opgelegde fusies enkel kunnen in heel specifieke gevallen en dat dit als laatste optie moet overwogen worden. Toch mag het geen taboe zijn.

3.3 Streek- en intermediair niveau

- a_Samenwerking op streekniveau** – Op streekniveau moet het de bedoeling zijn om zoveel als mogelijk de bestuurlijke drukte te vermijden. Ten eerste kan dit door waar mogelijk te zorgen voor een heldere toewijzing van verantwoordelijkheden aan één bestuursniveau op basis van het subsidiariteitsprincipe (punt 3.1). Dat niveau moet dan uiteraard over de nodige bestuurskracht kunnen beschikken om die verantwoordelijkheid op te nemen (punt 3.2). Het zal echter onmogelijk zijn om dé ideale schaal voor elke taak vast te leggen. Daarom zal er binnen de huidige complexe samenleving steeds voor bepaalde taken samenwerking op een streekniveau met andere besturen of actoren noodzakelijk of nuttig zijn (multi-level governance). Het is dus binnen de discussie over de Vlaamse binnenlandse bestuurlijke organisatie noodzakelijk dat er ook aandacht wordt besteed aan de mogelijke oplossingen voor de gestelde problemen op het streekniveau (zie punt 2.3).

KORTE TERMIJN: KADERS EN GARANTIES

Op korte termijn moeten volgens de werkgroep de **nodige kaders en garanties** worden uitgewerkt voor een goede interbestuurlijke verhouding. Belangrijk aandachtspunt is dat de strategische capaciteit zoveel als mogelijk bij de democratisch verkozen basisbesturen moet blijven en er dus geen streekstructuren worden gecreëerd die op den duur in de plaats treden van de basisbesturen. Het Vlaamse bestuursniveau moet in dit kader zorgen dat de randvoorwaarden voor de goede toepassing ervan mogelijk is. Vooral voor het luik van de intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking is nog werk aan de winkel. Op dit punt lijkt het erop dat de Vlaamse overheid nog niet helemaal mee is met deze (relatief) nieuwe bestuurspraktijk. De werkgroep ziet op dat vlak drie problemen:

- Er is ten eerste nood aan een beter decretaal kader voor intergemeentelijke en vooral interbestuurlijke samenwerking;
- Er is ten tweede nood aan ondersteuning van de lokale besturen bij de interbestuurlijke samenwerking via (modellen, best-practices, ...);
- Ten derde moet er een mentaliteitswijziging komen op het Vlaamse niveau zelf. Zolang er geen structurele oplossing komt voor het bestuurskrachtprobleem in de lokale besturen, moet er in het Vlaamse sectorbeleid veel meer oog zijn voor het mogelijk maken, stimuleren (al dan niet financieel) en soms zelfs opleggen van vormen van intergemeentelijke samenwerking voor de uitvoering van het Vlaamse beleid op lokaal niveau (al blijft dit een sub-optimale oplossing).

Voor dit punt kan worden geput uit recent onderzoek door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie (SBOV). Betreffende het thema van de interbestuurlijke samenwerking werden in maart 2007 een hele reeks aanbevelingen gesuggereerd die nog steeds heel relevant zijn.⁽⁴⁰⁾ Daarnaast was ook de intergemeentelijke samenwerking het onderwerp van een recente evaluatie door het SBOV.⁽⁴¹⁾ Ook hier werden er door de uitvoerders van het onderzoek verschillende aanbevelingen geformuleerd. Beide studies werden voor de werkgroep door de onderzoekers toegelicht en besproken. De belangrijkste bevindingen van de werkgroep hieromtrent werden gebundeld in bijlage I.

MIDDELLANGE TERMIJN: REGIOSCREENING

Op middellange termijn moet er gestreefd worden naar een grondige doorlichting van het streekniveau, naar analogie van de bestuurskrachtmonitor op lokaal niveau. Deze **regioscreening** moet dezelfde opzet en vormgeving hebben als de bestuurkrachtmonitor, maar dan vanuit een andere rationaliteit. Er moet een SWOT-analyse worden uitgevoerd van de bestuurlijke realiteit op streek- en intermediair niveau, vanuit de problemen die daar momenteel kunnen worden vastgesteld (bestuurlijke drukte, gebrekkige slagkracht, democratische controle en juridische onderbouwing). Opnieuw mag dit geen vrijblijvende oefening worden en moeten meteen ook mogelijke oplossingen op tafel komen op het streek- en op het intermediaire niveau. Het uitgangspunt bij die regioscreening moet zijn dat de uitbouw van een vierde bestuursniveau zoveel als mogelijk moet worden vermeden.

- In de eerste plaats moet er tijdens de regioscreening aandacht zijn voor mogelijke opportuniteiten om het huidige bestuurlijke veld op streekniveau te **saneren**. Welke samenwerkingsverbanden hebben een sluimerend bestaan en kunnen dus worden afgeschaft? Waar kunnen bepaalde instellingen worden gebundeld binnen eenzelfde sector? Zijn er taken die nu toegewezen zijn aan een interbestuurlijk samenwerkingsverband die beter worden overgedragen naar het lokale of intermediaire niveau?
- Ook de mogelijkheid tot nieuwe vormen van operationele **intergemeentelijke samenwerking** moet in het kader van de regioscreening worden onderzocht. Indien uit de bestuurskrachtmonitor blijkt dat besturen een tekort aan capaciteit hebben om bepaalde lokale taken uit te voeren, kunnen er eventueel efficiëntiewinst en schaalvoordelen worden geboekt aan de hand van samenwerking op administratief niveau, waarbij de sturende, strategische rol nog steeds in handen is van het moederbestuur. De regioscreening moet uitzoeken waar er op dit vlak opportuniteiten liggen. Hier zijn verschillende scenario's mogelijk:

(40) Wayenberg, Ellen; De Rynck, Filip; Voets, Joris; "Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld", SBOV-rapport, maart 2007. <http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/publicaties/detail/sn190501.htm>

(41) Demeu, Roel en Verhoest, Koen; "Bestuurskundige en juridische evaluatie van Intergemeentelijke samenwerking", SBOB-rapport, 2008.

- Er kan bijvoorbeeld nagedacht worden over het oprichten van een servicecentrum voor de uitvoering van bepaalde technische opdrachten die eigen zijn aan een goede interne organisatie (bijvoorbeeld Digipolis, opgericht om de ICT-dienstverlening te leveren voor Antwerpen en Gent);
- Een andere optie is het ontwikkelen van modellen waarbij een aantal gemeenten een gemeenschappelijke dienst uitbouwen op het grondgebied van één gemeente (bijvoorbeeld een KMO-zone), terwijl de baten van die dienst aan alle gemeenten toekomen (bijvoorbeeld de opbrengst van de belastingen). Ook in de regelgeving moeten daarvoor de nodige kaders worden ingebouwd (cfr. eerste streepje).
- Ook de mogelijkheid om bepaalde administratieve diensten uit te besteden aan nabij gelegen besturen moet onderzocht worden. Hier kan worden verwezen naar het voorbeeld van de Nederlandse gemeenten Ten Boer, die diensten inkoop bij de nabijgelegen stad Groningen;⁽⁴²⁾
- Een meer verregaande stap zou bijvoorbeeld het SETA-model kunnen zijn (Samen En Toch Apart), zoals dat in Nederland werd geconcipieerd. Centraal hierin staat het organisatieontwerp waarbij gemeenten zelfstandig blijven bestaan, maar tevens het grootste deel van de ambtelijke apparaten wordt samengevoegd in een pool. Deze pool werkt voor afzonderlijke gemeentebesturen, die opdrachten geven. De gemeentebesturen hebben elk ook ambtenaren ter beschikking, maar dat aantal is beperkt en vooral gericht op het formuleren van opdrachten aan het facilitair bedrijf. Volgens dit model behoudt het gemeentebestuur het politiek primaat en houden ze het gezag over de ambtenaren. Het gaat in het SETA-model dus om de combinatie van schaalbehoud van de bestaande politiek en bestuur, dicht bij de mensen, en een bundeling van de ambtelijke kennis en competenties, ook wel opschaling genoemd.⁽⁴³⁾

Belangrijk is dat hier gaat om louter operationele samenwerking, zonder dat er overdracht is van bestuurscapaciteit. Het is nog steeds het originele bestuur dat de strategische beleidslijnen uitzet. Er wordt hier dus uitdrukkelijk geen bijkomende bestuurslaag gecreëerd.

De werkgroep erkent dat er voor dergelijke vormen van samenwerking soms heel veel weerstand bestaat binnen de lokale besturen. Dit heeft echter voor een groot deel te maken met het feit dat er heel weinig kennis is van de mogelijkheden. Het zal daarom belangrijk zijn dat de verschillende opties in kaart worden gebracht (eventueel met praktijkvoorbeelden uit het buitenland) zodat de drempelvrees om ze toe te passen, verdwijnt. Als er op lokaal niveau echt manifeste onwil is om tot samenwerking te komen, is de werkgroep van mening dat dit ook moet kunnen worden opgelegd door de Vlaamse overheid.

- In een meer verregaande stap kan de regioscreening, samen met de bestuurskrachtmonitor, ook helpen bij het onderbouwen van het dossier voor **grenscorrecties of samenvoegingen** van gemeenten (zie 3.2, B).
- Tenslotte moet er volgens de werkgroep verder onderzoek gebeuren naar de optie van de creatie van een **nieuwe bestuursvorm op streekniveau**. Er werd reeds op gewezen dat het aanvoelen sterk leeft dat de huidige oplossingen voor de schaal- en bestuurskrachtproblemen hun grenzen hebben bereikt, zowel op het vlak van doelmatigheid als op het vlak van 'accountability'. Vaste streekbesturen (in de stedelijke gebieden gaat dit dan om stadsregio's) kunnen deze problemen opvangen. Ten eerste omdat ze een grotere democratische legitimiteit zullen hebben (via rechtstreekse of getrapte verkiezingen).

(42) Op de website van Ten Boer wordt meer uitleg gegeven: "De gemeente Ten Boer is een vergaande vorm van samenwerking aan gegaan met de gemeente Groningen. Als kleine gemeente wordt het steeds moeilijker om alle taken op een adequaat niveau uit te voeren. En door de centrale overheid worden er steeds meer taken bij de gemeenten neergelegd. Het eigen ambtelijk apparaat was hiervoor te klein, met teveel eenmansposten.

Vandaar de samenwerking met Groningen. Ten Boer blijft als zelfstandige gemeente het eigen beleid bepalen en de regie voeren. De uitvoerende taken worden gedaan door de medewerkers van de gemeente Groningen.

Het leeuwendeel van de Ten Boerster medewerkers is in dienst gekomen van de gemeente Groningen. Zo'n 15 ambtenaren zijn in dienst van de gemeente Ten Boer gebleven. Zij formuleren de opdrachten aan de gemeente Groningen en voeren de regie over de uitvoering. Daarnaast blijven een aantal identiteitgebonden taken, zoals voorlichting, rechtsbescherming en representatie in eigen huis.

Belangrijk uitgangspunt is, dat de inwoners van de gemeente Ten Boer geen nadelige gevolgen mogen ondervinden van de samenwerking. Veel voorkomende frontofficetaken, zoals het aanvragen van paspoorten, rijbewijzen en bouwvergunningen, blijft dan ook mogelijk in het gemeentehuis in Ten Boer." <http://www.tenboer.nl/index.cfm?pid=385>

(43) Meer info: <http://www.samentochapart.nl/index.html>

Ten tweede omdat ze als juridische entiteit een aantal taken kan overnemen waarvoor momenteel ingewikkelde beslissingsstructuren zijn uitgebouwd. De lokale besturen blijven dus als zelfstandige entiteit bestaan, maar dragen bevoegdheden over aan het nieuwe bestuur (dit kan wisselen in de tijd). De centrale overheid kan dit stimuleren (doorschuiven van meer taken en middelen naar lokaal niveau, onder de voorwaarde dat dit wordt uitgevoerd op streekniveau) of kan dit voor bepaalde taken zelfs opleggen. Een regioscreening kan op basis van maatwerk uitmaken op welk niveau dat streekniveau moet worden geplaatst en welke taken daar het best worden opgenomen. Ook de relatie met de provincies moet dan onder de loep worden genomen (zie punt B, terughoudende opstelling).

b_ Intermediair niveau – Het intermediaire niveau heeft binnen de huidige bestuurlijke organisatie de taak het streekniveau te coördineren en indien mogelijk democratisch te legitimeren. De complexiteit van het bestuurlijke veld op streekniveau toont duidelijk aan dat er nood is aan een beter overkoepelend en ondersteunend intermediair bestuursniveau in Vlaanderen. De regioscreening moet ook deze problematiek analyseren en nagaan welke instrumenten kunnen ingezet worden om dit te verhelpen. Ook op dit punt kunnen er een aantal denkpistes worden aangebracht:

- Ten eerste moet er vanuit de centrale overheid voldoende instrumenten in handen van de provinciale besturen worden gegeven om de rol van bovenlokale taakbehartiger te kunnen opnemen. Belangrijk voor het welslagen van de discussie over de vernieuwde rol van het intermediaire bestuursniveau, wordt daarom de **relatie tot de (gedeconcentreerde) centrale overheid**. Indien men de decretaal toegewezen taak van de provincie als bovenlokale taakbehartiger wil ernstig nemen, dan moeten een aantal van de taken die nu toegewezen worden aan bepaalde (territoriaal gedeconcentreerde) verzelfstandigde Vlaamse entiteiten, eigenlijk worden overgelaten aan het intermediaire niveau. Ook de rol en de bevoegdheden van de gouverneur, als orgaan van de centrale overheid binnen de provincies, moeten in deze context onder de loep worden genomen. Dit is een duidelijk gevolg van de keuze van een bestuursstructuur gebaseerd op subsidiariteit. Op die manier kunnen de provincies als democratisch verkozen niveau op een aantal velden een meer sturende rol opnemen en dus beter instaan de coördinatie. Een regioscreening kan uitmaken waar er op dit vlak mogelijkheden liggen.
- Provincies kunnen ook op een andere manier versterkt worden om de problemen op streekniveau aan te pakken. Zolang er geen oplossingen komen voor het bestuurskrachtprobleem op lokaal niveau, kan eraan gedacht worden om bepaalde **lokale taken**, die gemeenten met bestuurskrachtproblemen momenteel moeilijk kunnen opnemen, (tijdelijk) te **verschuiven naar de provincies**. Dit gebeurt nu reeds op het vlak van ruimtelijke ordening (in landelijke gebieden). Ook in andere sectoren kan dit onderzocht worden via de regioscreening. Al moet hier uiteraard heel omzichtig mee omgesprongen worden, en moet de discussie zich in de eerste plaats richten op het versterken van de lokale besturen. De praktijk wijst ook uit dat dit vooral kan overwogen worden in landelijke gebieden, waar provincies vaak een meer uitgesproken rol spelen, maar dat dit voor een (groot)stedelijke problematiek heel wat minder aangewezen zal zijn.
- Indien uit de regioscreening echter blijkt dat er vanuit de streek een hele grote dynamiek uitgaat en dat daardoor die streek zich de facto aan het manifesteren is als een soort van bijkomende zelfstandige bestuurslaag (wat in een

aantal regio's het geval is), dan moet het ook mogelijk zijn dat het intermediaire bestuursniveau zijn toegewezen taak als bovenlokale taakbehartiger niet opneemt en zich dus **terughoudend opstelt** naar die streek toe (uiteraard mits behoud van zijn bij wet of decreet opgelegde taken die het moet vervullen). Op die manier wordt bestuurlijke drukte vermeden. Dit moet gebeuren in dialoog met alle betrokkenen: de provincies, alle actoren op streekniveau, en de Vlaamse overheid.

Bijlage 1: Samenvatting van de aanbevelingen uit SBOV-onderzoek inzake interbestuurlijke samenwerking

Voor dit punt heeft de werkgroep geput uit recent onderzoek door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie (SBOV). Betreffende het thema van de interbestuurlijke samenwerking werden in maart 2007 een hele reeks aanbevelingen gesuggereerd die nog steeds heel relevant zijn.⁽⁴⁴⁾ Daarnaast was ook de intergemeentelijke samenwerking het onderwerp van een recente evaluatie door het SBOV.⁽⁴⁵⁾

Ook hier werden er door de uitvoerders van het onderzoek verschillende aanbevelingen geformuleerd, die zijn meegenomen in deze bijlage. Beide studies werden voor de werkgroep door de onderzoekers toegelicht en besproken. Onderstaande samenvatting bevat de belangrijkste aanbevelingen die volgens de werkgroep in het kader van de interbestuurlijke samenwerking aandacht verdienen. Inspiratie werd dus vooral gehaald uit de twee aangehaalde studies, maar ook uit de daaropvolgende discussies binnen de werkgroep.

- a. Nood aan beter instrumentarium: decretale aanpassingen** – In de verschillende organieke decreten bevinden zich heel wat artikels die verband houden met samenwerking tussen besturen, al dan niet met een externe partner (zie bijlage II voor een overzicht). Ten eerste is dit een heel onoverzichtelijk geheel van regelingen waar nog enkel experts wijs uit geraken. Er moet meer afstemming en coördinatie zijn. Ten tweede bevat het geheel aan regels nogal wat hiaten:
- Het opzetten van samenwerkingsverbanden brengt een aantal coördinatiekosten met zich mee (afstemming, controle, evaluatie, sturing, ...). Daarom is dit voor de werkgroep ook pas in afgeleide orde een mogelijke oplossing voor de invulling van het subsidiariteitsprincipe. Er moeten alleszins stappen worden ondernomen om die coördinatiekost op een minimum te houden. In sommige gevallen van samenwerking zal een **contract** tussen de betrokken partijen voldoende zijn en moet er geen aparte organisatievorm worden opgericht. Hier geldt dus opnieuw de opmerking dat het op afstand plaatsen van een bepaald deel van de uitvoering van het beleid uitdagingen inhoudt op het vlak van verantwoording, controle en democratische legitimiteit. Die kunnen worden vermeden indien gekozen wordt voor een eenvoudige contract- of subsidierelatie. Vroeger was een dergelijk vorm van samenwerking voorzien in het decreet op de intercommunales. Dat artikel is niet overgenomen in het nieuwe DIS, maar is dan wel overgenomen in het gemeentedecreet (art. 196). Er is echter discussie over de invulling van dat artikel. Daarom pleit de werkgroep ervoor om dit artikel terug op te nemen in het DIS, het is ten slotte een vorm van intergemeentelijke samenwerking, en de besturen te wijzen op deze mogelijkheid.
 - Samenwerking met andere bestuursniveaus en met semi-publieke of private actoren vormt een vacuüm in de huidige regelgeving. Dat zorgt voor problemen en onzekerheden in het veld. Het SBOV heeft naar aanleiding van de studies over de interbestuurlijke samenwerking en de intergemeen-

(44) Wayenberg, Ellen; De Rynck, Filip; Voets, Joris; "Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld", SBOV-rapport, maart 2007. <http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/publicaties/detail/sn190501.htm>

(45) Demeu, Roel en Verhoest, Koen; "Bestuurskundige en juridische evaluatie van Intergemeentelijke samenwerking", SBOV-rapport, 2008.

telijke samenwerking een aantal mogelijke opties geformuleerd, elk met hun voor- en nadelen. Voor de werkgroep is het niet aangewezen om een nieuw en apart decreet voor de **interbestuurlijke samenwerking** op te stellen. De complexe en steeds veranderende praktijk is niet te vatten in een algemeen kader. Het gevaar bestaat dat er na verloop van tijd toch opnieuw een geval zal opduiken die niet meer past binnen het opgelegde kader en de opgelegde vormen. Wel moeten in de bestaande decreten (gemeentedecreet, OCMW-decreet, provinciedecreet, decreet intergemeentelijke samenwerking) kaders en kwaliteitsvereisten worden opgenomen die houvast bieden aan de samenwerkingsverbanden en die garanderen dat die op een deftige manier gestructureerd worden en onder controle kunnen gehouden worden.⁽⁴⁶⁾

b_ Nood aan ondersteuning → De werkgroep stelde in de probleemstelling vast dat de totstandkoming van samenwerkingsverbanden soms ondoordacht en ongegrond tot stand komt. Indien het louter om intergemeentelijke samenwerking gaat, beschikken de betrokken besturen nog over een toetsingskader (ook al stellen we vast dat besturen soms moeite hebben met het onderscheid tussen dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen). Maar bij interbestuurlijke samenwerking is de band tussen de vorm van de samenwerking en het doel dat men nastreeft soms ver te zoeken. Dit heeft gevolgen op de noodzakelijke democratische controle op de samenwerkingsverbanden en op de slagkracht van die samenwerkingsverbanden. De Vlaamse Regering kan hierin volgens de werkgroep een duidelijk ondersteunende functie op zich nemen.

Er moet meer aandacht besteed worden aan het afwegingstraject. Er moet voorafgaand goed worden uitgemaakt welke doelstellingen de samenwerking wil bereiken, hoe de samenwerking georganiseerd zal worden en in functie daarvan moet gekeken worden welke vorm de samenwerking kan aannemen. In vele gevallen zal een contract tussen de betrokken partijen voldoende zijn en moet er zelfs geen aparte organisatievorm worden opgericht. Er moet bij het opzetten van nieuwe bestuurlijke samenwerkingsverbanden vooraf ook systematisch aandacht moet worden besteed aan de opzet van de democratische controle in elke fase van het besluitvormingsproces. Ook bij de evaluatie achteraf van een bestuurlijk samenwerkingsverband zou de manier waarop de democratische controle heeft gewerkt meegenomen moeten worden. De opmaak van een **checklist** kan hier dus helpen.

Volgens de werkgroep hoeft een efficiënt georganiseerde democratische controle geen afbreuk te doen aan de slagkracht van het samenwerkingsverband. Integendeel, deze gaan eigenlijk hand in hand. Bij de checklist moet er daarom naast loutere democratische controle ook aandacht zijn voor de principes van **corporate governance**. Hierbij kan inspiratie gehaald worden uit de Belgische Corporate Governance Code (de zogenaamde code Lippens), die een aantal principes voor deugdelijk bestuur oplijst rond zaken als de samenstelling van de Raad van Bestuur, integriteit, benoemingsprocedures en vergoedingen van mandatarissen, rechten van de aandeelhouders en openbaarheid. Deze kunnen, met lichte aanpassing, ook van toepassing worden gemaakt op de bestuurlijke samenwerking.

Ook het aanleveren van een aantal uitgewerkte **samenwerkingsmodellen** (met een aantal varianten naargelang de modaliteiten) kan besturen in de juiste richting sturen. Daarin kunnen zaken worden opgenomen die betrekking hebben op het mandaat van de bestuurders, op hun rechten en plichten, op de terugkoppeling naar de individuele raden, op de informatiedoorstroming, arbitrage

(46) Een belangrijke randvoorwaarde in deze discussie is de regelgeving betreffende de overheidsopdrachten. Voor de betrokken besturen is het belangrijk om te weten wanneer aan samenwerkingsverbanden opdrachten mogen worden toegewezen zonder eerst vooraf de door Europa opgelegde procedures met betrekking tot de overheidsopdrachten te volgen. Het feit dat een samenwerkingsverband van publiekrechtelijke aard is, of dat het taken van algemeen belang wordt toegewezen, kan niet aangewend worden om de mededingingsplicht te omzeilen. Er moet dus onderzocht worden wanneer dit wel mogelijk is. Vooral het in-house principe is hier van belang. Als het betrokken bestuur evenwaardig toezicht kan uitoefenen op het samenwerkingsverband als op de eigen diensten, en als het merendeel van de activiteiten van het samenwerkingsverband worden uitgevoerd voor de deelnemers, dan is de in-house exceptie van toepassing en moet dus de wetgeving overheidsopdrachten en het principe van voorafgaande mededinging niet worden toegepast. In bijna alle andere gevallen is dit wel het geval.

... Zo hoeven al die zaken niet in extenso worden uitgewerkt in de decreten (wat geen zin heeft gezien de pluriforme praktijk) en hoeven besturen die niet de nodige capaciteit in huis hebben enkel het juiste model over te nemen (cfr. checklist) en dit in te vullen afhankelijk van hun plaatselijke noden.

c_ Nood aan een Vlaamse mentaliteitswijziging – Tenslotte moet er in de hoofden van de Vlaamse beleidsmakers een omslag komen en moet er meer rekening gehouden worden met de aanwezigheid van de interbestuurlijke realiteit. Ten eerste wordt het federale overheidsniveau door de Vlaamse overheid te vaak genegeerd als belangrijke actor op het lokale en intermediaire veld. De federale overheid is nochtans veelvuldig aanwezig op het die niveaus: op het vlak van werkgelegenheidsbeleid (werkwinkels met RVA), veiligheidsbeleid (politie), welzijnsbeleid (OCMW met een federale taakinfilling), ... De Vlaamse politiek houdt daar te weinig rekening mee. Het gevolg is dat de besturen hinder ondervinden door een tekort aan afstemming. Dit wordt ook vastgesteld in het SBOV-onderzoek naar interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Als de Vlaamse overheid dus haar binnenlandse beleid goed wil voeren, dan moet ze meer oog hebben voor het federale beleid ten aanzien van de lokale en intermediaire besturen.

Ten tweede moet er betere afstemming zijn tussen de sectoren en zelfs binnen de sectoren over het gebruik van interbestuurlijke samenwerking. Veelal wordt de samenwerking vanuit Vlaanderen opgelegd of aangemoedigd. Dit gebeurt niet op een uniforme manier. Soms wordt gekozen voor een vzw-vorm, andere keren niet. Soms zijn er reeds structuren aanwezig die kunnen gebruikt worden voor de samenwerking (soms zelfs binnen dezelfde sector), terwijl men toch kiest om nieuwe samenwerkingsvormen op te richten. Kortom, er is geen lijn in te trekken. Er moet dus ook op Vlaams niveau een **toetsingskader** komen en er moet gesnoeid worden in de door Vlaanderen opgelegde bestaande samenwerkingsvormen.

Ten derde stelt de werkgroep vast dat er binnen het hele BBB-verhaal weinig of geen rekening gehouden is met mogelijke dwarsverbanden met de bestuurlijke samenwerkingsvormen. Vooral de verhouding met de provincies als intermediair niveau moet hier veel meer uit de verf komen (zie 2.3.2).

Bijlage 2: Overzicht relevante decreetsartikels bestuurlijke samenwerking

a_Gemeente- en provinciedecreet

Artikel GD	Inhoud	Corresponderend artikel PD
Art. 195	<p>§1. Zonder afbreuk te doen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, kunnen de gemeenten verenigingen, stichtingen en vennootschappen met sociaal oogmerk oprichten, erin deelnemen of zich erin laten vertegenwoordigen voorzover die verenigingen, stichtingen en vennootschappen met sociaal oogmerk niet belast worden met de verwezenlijking van welbepaalde taken van gemeentelijk belang.</p> <p>Onder dezelfde voorwaarden kunnen de gemeenten een andere vennootschap in de zin van het Wetboek Vennootschappen oprichten, erin deelnemen of zich erin laten vertegenwoordigen indien deze vennootschap de realisatie van lokale PPS-projecten in de zin van het decreet betreffende publiek-private samenwerking als uitsluitende doelstelling heeft.</p> <p>Het college van burgemeester en schepenen houdt een volledig en geactualiseerd overzicht bij van de verenigingen, stichtingen en vennootschappen waarin de gemeente deelneemt.</p> <p>Minstens eenmaal per jaar wordt de gemeenteraad in kennis gesteld van dit geactualiseerd overzicht met een toelichting over alle wijzigingen dewelke zich sinds de vorige toelichting aan deze overzichtslijst hebben voorgedaan.</p> <p>§2. Deze oprichting, deelname of vertegenwoordiging mag niet gepaard gaan met de overdracht of terbeschikkingstelling van gemeentelijk personeel of met de overdracht van gemeentelijke infrastructuur.</p> <p>§3. Het is de gemeenten verboden om, rechtstreeks of onrechtstreeks, rechtspersonen die niet belast zijn met welbepaalde taken van gemeentelijk belang op te richten, erin deel te nemen of zich erin te laten vertegenwoordigen, tenzij die rechtspersonen voldoen aan de voorschriften van dit hoofdstuk of er voor die oprichting, deelname of vertegenwoordiging een andere decretale of wettelijke rechtsgrond bestaat.</p>	Art. 188
Art. 196	Zonder afbreuk te doen aan het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, kunnen de gemeenten onderling overeenkomsten sluiten.	Art. 189
Externe verzelfstandiging algemeen		
Art. 225	<p>§1. De gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen zijn diensten met een eigen rechtspersoonlijkheid die door de gemeente worden opgericht of waarin de gemeente deelneemt en die belast zijn met welbepaalde beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang. Vanuit hun taakstelling inzake beleidsuitvoering kunnen de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen tevens betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding.</p> <p>(...)</p> <p>§3. Met het oog op de toepassing van §2, wordt vermoed dat een rechtspersoon door een gemeente met welbepaalde taken van gemeentelijke belang is belast als hij aan een van de volgende voorwaarden voldoet:</p> <p>1° een of meer van zijn organen bestaan voor meer dan de helft uit gemeenteraadsleden of leden van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente in kwestie of de leden van de organen worden voor meer dan de helft aangewezen of voorgedragen door die personen;</p>	Art. 219

	<p>2° de gemeente of haar vertegenwoordigers beschikken over de meerderheid van de stemrechten in een of meer van zijn organen;</p> <p>3° zijn financiële middelen vallen voor meer dan de helft ten laste van het gemeentebudget.</p>	
Art. 227	<p>(...)</p> <p>Elk gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap legt in de loop van het eerste jaar na de volledige vernieuwing van de gemeenteraden een evaluatieverslag voor aan de gemeenteraad over de uitvoering van de beheers- of samenwerkingsovereenkomst sinds de inwerkingtreding ervan. Dat verslag omvat ook een evaluatie van de verzelfstandiging, waarover de gemeenteraad zich binnen drie maanden uitsprekt.</p> <p>Het college van burgemeester en schepenen houdt een volledig en geactualiseerd overzicht bij van alle extern verzelfstandigde agentschappen van de gemeente, hun statuten en hun overeenkomsten met de gemeente.</p>	Art. 221
Autonoom gemeente- en provinciebedrijf		
Art. 232	<p>Een autonoom gemeentebedrijf wordt opgericht bij gemeenteraadsbeslissing op grond van een door het college van burgemeester en schepenen opgemaakt verslag. In dat verslag worden de voor- en de nadelen van externe verzelfstandiging tegen elkaar afgewogen en wordt aangetoond dat beheer binnen de rechtspersoonlijkheid van de gemeente niet dezelfde voordelen kan bieden. De oprichtingsbeslissing stelt de statuten van het autonoom gemeentebedrijf vast. Onder voorbehoud van de toepassing van de bepalingen inzake het goedkeuringstoezicht verkrijgt het autonoom gemeentebedrijf rechtspersoonlijkheid op de datum van voormelde oprichtingsbeslissing. (...)</p>	Art. 225
Art. 235	<p>§1. Tussen de gemeente en het autonoom gemeentebedrijf wordt na onderhandeling een beheersovereenkomst gesloten. Bij het onderhandelen over de beheersovereenkomst wordt de gemeente vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen en het autonoom gemeentebedrijf door de raad van bestuur.</p> <p>(...)</p> <p>§2. De beheersovereenkomst regelt minstens de volgende aangelegenheden:</p> <p>(...)</p> <p>8° de informatieverstrekking door het autonoom gemeentebedrijf aan de gemeente. Er wordt minstens voorzien in een jaarlijks ondernemingsplan en een operationeel plan op middellange en lange termijn;</p> <p>9° de rapportering door het autonoom gemeentebedrijf aan de gemeente op basis van beleids- en beheersrelevante indicatoren en kengetallen. Onder voorbehoud van de toepassing van de bepalingen in artikel 227, tweede lid, wordt minstens voorzien in een jaarlijks rapport betreffende de uitvoering van de beheersovereenkomst gedurende het afgelopen kalenderjaar;</p> <p>(...)</p> <p>11° de maatregelen bij niet-naleving door een partij van haar verbintenissen uit hoofde van de beheersovereenkomst en de bepalingen inzake beslechting van geschillen die rijzen bij de uitvoering van de beheersovereenkomst;</p> <p>(...)</p> <p>§3. Onder voorbehoud van de mogelijkheid tot verlenging, wijziging, schorsing en ontbinding van de beheersovereenkomst, wordt die gesloten voor een periode die eindigt uiterlijk zes maanden na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad. De beheersovereenkomst en de uitvoering ervan worden jaarlijks geëvalueerd door de gemeenteraad.</p>	Art. 228
Art. 236	<p>(...)</p> <p>§2. Het aantal leden van de raad van bestuur bedraagt ten hoogste de helft van het aantal gemeenteraadsleden, maar met een absoluut maximum van twaalf. Ten hoogste twee derde van de leden van de raad van bestuur is van hetzelfde geslacht.</p> <p>De leden van de raad van bestuur worden benoemd door de gemeenteraad.</p>	Art. 229

	<p>Elke fractie kan minstens één lid van de raad van bestuur voordragen en dit voordrachtrecht waarborgt elke fractie een vertegenwoordiging in de raad van bestuur. Indien de gewaarborgde vertegenwoordiging evenwel afbreuk zou doen aan de mogelijkheid voor de fracties die vertegenwoordigd zijn in het college van burgemeester en schepenen om minstens de helft van de leden van de raad van bestuur voor te dragen, worden de mandaten evenredig verdeeld over de fracties waaruit de gemeenteraad is samengesteld.</p> <p>(...)</p> <p>De raad van bestuur kiest uit zijn leden een voorzitter die deel moet uitmaken van het college van burgemeester en schepenen van de oprichtende gemeente.</p> <p>(...)</p>	
Art. 242	<p>(...)</p> <p>§5. Het autonoom gemeentebedrijf kan andere rechtspersonen oprichten, erin deelnemen of zich erin laten vertegenwoordigen, voorzover dat past in zijn opdrachten. De oprichting, deelname of vertegenwoordiging mag geen speculatieve oogmerken nastreven en gebeurt in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel, de regelgeving inzake mededinging en staatssteun en de voorwaarden, bepaald in de beheersovereenkomst. De beslissing tot oprichting, deelname of vertegenwoordiging toont aan dat aan de voormelde voorwaarden is voldaan. De deelname is onderworpen aan de voorwaarde dat aan het autonoom gemeentebedrijf minstens een mandaat van bestuurder wordt toegekend.</p> <p>(...)</p>	Art. 235
Art. 243	<p>(...)</p> <p>De raad van bestuur stelt de jaarrekening vast en legt jaarlijks en uiterlijk op 30 maart de jaarrekening van het voorbije boekjaar ter goedkeuring voor aan de gemeenteraad.</p> <p>De raad van bestuur stelt het budget vast en legt jaarlijks en uiterlijk op 31 oktober het budget van het volgende boekjaar ter goedkeuring voor aan de gemeenteraad.</p>	Art. 236
Externe verzelfstandiging in privaatrechtelijke vorm		
Art. 245	<p>§1. De gemeente is gemachtigd om onder de voorwaarden, bepaald in deze afdeling, een vennootschap in de zin van het Wetboek van Vennootschappen, of een vereniging of stichting in de zin van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, op te richten en te belasten met het verwezenlijken van welbepaalde beleidsuitvoerende taken van gemeentelijk belang. Vanuit hun taakstelling inzake beleidsuitvoering kunnen de gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm tevens betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding.</p> <p>(...)</p> <p>Naast de gemeente mogen aan de oprichting van die gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting andere personen deelnemen met uitzondering van andere gemeenten, gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen van andere gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de provincies en hun provinciale extern verzelfstandigde agentschappen, de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.</p> <p>Onder dezelfde voorwaarden is de gemeente gemachtigd om deel te nemen in een vennootschap in de zin van het Wetboek van Vennootschappen, of in een vereniging in de zin van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen.</p>	

	<p>§2. De gemeenteraad beslist over de oprichting of deelname, bedoeld in §1, op grond van een door het college van burgemeester en schepenen opgemaakt verslag. In dat verslag worden de voor- en de nadelen van externe verzelfstandiging in de gekozen vorm afgewogen en wordt aangetoond dat het beheer binnen de rechtspersoonlijkheid van de gemeente of in de vorm van een autonoom gemeentebedrijf niet de vereiste voordelen kan bieden.</p> <p>(...)</p>	Art. 238
Art. 246	<p>§1. Ongeacht de grootte van de eventuele inbreng van de verschillende partijen, beschikt de gemeente steeds over een meerderheid van de stemmen in de algemene vergadering van de gemeentelijke vennootschap of vereniging en draagt de gemeente steeds een meerderheid voor van de leden van de raad van bestuur van de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting. Die voordracht waarborgt elke fractie een vertegenwoordiging. Ten hoogste twee derde van de door de gemeente voorgedragen leden van de raad van bestuur is van hetzelfde geslacht.</p> <p>§2. De vertegenwoordigers van de gemeente in de algemene vergadering van de gemeentelijke vennootschap en vereniging worden door de gemeenteraad uit zijn leden gekozen. De vertegenwoordigers van de gemeente in de algemene vergadering handelen overeenkomstig de instructies van de gemeenteraad.</p> <p>(...)</p>	Art. 239
Art. 247	<p>Tussen de gemeente en de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten betreffende de uitvoering van de toevertrouwde taken van gemeentelijk belang. De samenwerkingsovereenkomst regelt de volgende aangelegenheden:</p> <p>1° in voorkomend geval de aanwending van de aan het agentschap ter beschikking gestelde of overgedragen personeelsleden, middelen en infrastructuur;</p> <p>2° binnen de perken en overeenkomstig de toekenningsvoorwaarden, bepaald door de Vlaamse Regering, het presentiegeld en de andere vergoedingen die in het kader van de bestuurlijke werking van het agentschap worden toegekend;</p> <p>3° de wijze waarop de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting zal voorzien in een systeem van interne controle;</p> <p>4° de instemming van de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting met de toekenning aan een externe auditcommissie of een of meer commissarissen van audittaken in de gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting overeenkomstig artikel 265, en de wijze waarop de externe auditcommissie of commissaris deze audittaken uitoefent.</p>	Art. 240

b_OCMW-decreet

Artikel	Inhoud
Art. 202	Het is de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toegestaan om deel te nemen in een vennootschap met sociaal oogmerk, een vereniging of een stichting die de vorm van een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm van de gemeente die door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn wordt bediend, aanneemt, met het oog op het vervullen van sociale doeleinden met uitsluiting van de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een ziekenhuis of van ziekenhuisgebonden activiteiten. Zij hoeven in dat geval niet te voldoen aan de voorwaarden, vermeld in titel VIII.
Verenigingen	
Art. 219	Een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan, om een van de opdrachten uit te voeren die aan de centra voor maatschappelijk welzijn zijn toevertrouwd en voor leidinggevende, staf-, expert- en managementfuncties, een vereniging oprichten ofwel met als enig lid het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn zelf, ofwel met een of meer andere openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met andere openbare besturen en/of met rechtspersonen andere dan die welke winstoogmerk hebben. In de gevallen waarin het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn geheel of gedeeltelijk een erkenning, vergunning of subsidiëring kan verkrijgen, worden de verenigingen, vermeld in dit hoofdstuk voor het verkrijgen van die erkenning, vergunning of subsidiëring gelijkgesteld met een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. (...)
Art. 220	Het met redenen omklede besluit van de raad of de raden voor maatschappelijk welzijn tot oprichting van de vereniging, vermeld in artikel 219 en de statuten van de vereniging, alsook de bijlagen die er krachtens de statuten integraal deel van uitmaken, zijn onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad of gemeenteraden in kwestie en aan de goedkeuring van de Vlaamse Regering. (...)
Art. 226	De openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn in de organen van de vereniging vertegenwoordigd door leden van hun raad voor maatschappelijk welzijn. Die leden worden door de raad voor maatschappelijk welzijn aangewezen volgens de regels, vermeld in artikel 60, §3, voor de verkiezing van de leden van het vast bureau. Wanneer de vereniging ziekenhuizen beheert, kunnen, in afwijking van het eerste lid, maximaal een derde van de door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aan te wijzen stemgerechtigde bestuurders deskundigen zijn die geen lid zijn van de raad voor maatschappelijk welzijn.
Art. 232	De duur van de vereniging mag niet meer bedragen dan dertig jaar. Het huishoudelijk reglement van het bevoegde orgaan van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn bepaalt op welke wijze het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn in kennis gesteld wordt van de agenda van de bestuurs- en beheersorganen van de vereniging. Het bepaalt tevens op welke wijze de beslissingen van de vereniging worden besproken in het bevoegde orgaan van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. (...)
Verenigingen van privaat recht met het oog op de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een ziekenhuis of van ziekenhuisgebonden activiteiten	
Art. 236	Met het oog op de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een ziekenhuis of van ziekenhuisgebonden activiteiten kan een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn een vereniging zonder winstoogmerk, zoals bedoeld in de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, oprichten, al dan niet met een of meer andere openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gemeenten, verenigingen, opgericht volgens hoofdstuk I, en/of andere openbare besturen, samen met een of meer rechtspersonen, andere dan die welke een winstoogmerk hebben.

	<p>De oprichting van de vereniging met het oog op de gehele exploitatie van een ziekenhuis, vermeld in het eerste lid, is alleen mogelijk als voldaan wordt aan een van de volgende voorwaarden:</p> <p>1° het ziekenhuis dat uitgebaat wordt door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, voldoet niet meer aan de voorwaarden die gesteld zijn om erkend te kunnen blijven als ziekenhuis;</p> <p>2° de oprichting van bedoelde vereniging is noodzakelijk om het ziekenhuisaanbod van de regio te optimaliseren of om betere economische voorwaarden te realiseren.</p> <p>(...)</p>
Art. 237	<p>§1. Het met redenen omklede besluit van de raad of de raden voor maatschappelijk welzijn tot oprichting van de vereniging, vermeld in artikel 236, is onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad of gemeenteraden in kwestie en aan de machtiging van de Vlaamse Regering.</p>
Art. 241	<p>De openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn in de algemene vergadering en in de beheersorganen van de vereniging zonder winstoogmerk vertegenwoordigd door leden van hun raad voor maatschappelijk welzijn.</p> <p>In afwijking van het vorige lid kunnen maximaal een derde van de door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aan te wijzen stemgerechtigde beheerders deskundigen zijn die geen lid zijn van de raad voor maatschappelijk welzijn.</p> <p>Een of meer leden van de raad voor maatschappelijk welzijn die het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn in de vereniging vertegenwoordigen, worden door de raad voor maatschappelijk welzijn aangewezen bij geheime stemming en in een enkele stemronde. Elk lid van de raad voor maatschappelijk welzijn beschikt daarbij over één stem. Bij staking van stemmen is de oudste kandidaat in jaren verkozen.</p> <p>Het huishoudelijk reglement van het bevoegde orgaan van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn bepaalt op welke wijze het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn in kennis gesteld wordt van de agenda van de beheersorganen van de vereniging. Het bepaalt tevens op welke wijze de beslissingen van de vereniging worden besproken in het bevoegde orgaan van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.</p>
<p>Verenigingen of vennootschappen van privaat recht met het oog op het vervullen van sociale doeleinden met uitsluiting van de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een ziekenhuis of van ziekenhuisgebonden activiteiten</p>	
Art. 243	<p>§1. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan met het oog op het vervullen van sociale doeleinden, met uitsluiting van de gehele of gedeeltelijke exploitatie van een ziekenhuis of van ziekenhuisgebonden activiteiten, lid worden van een vereniging zonder winstoogmerk, vermeld in de wet van 27 juni 1921, betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen. Van die vereniging moeten minstens een of meer private rechtspersonen die geen winst nastreven, lid zijn. Van de vereniging kunnen al dan niet een of meer andere openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gemeenten, verenigingen, opgericht volgens hoofdstuk I, of andere openbare besturen lid zijn.</p> <p>Het lidmaatschap bij wijze van oprichting of toetreding van de vereniging, vermeld in het eerste lid, is alleen mogelijk als aan een van volgende voorwaarden is voldaan:</p> <p>1° de rechtsvorm is een bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering opgelegde voorwaarde voor de gehele of gedeeltelijke erkenning, vergunning of subsidiëring. In dat geval kan afgeweken worden van de voorwaarde dat minstens een of meer private rechtspersonen lid moeten zijn;</p> <p>2° het bereiken van een bepaalde regionale bedekking of schaalgrootte is een bij decreet of besluit van de Vlaamse Regering opgelegde voorwaarde voor de gehele of gedeeltelijke erkenning, vergunning of subsidiëring, als aan die voorwaarde door geen van de lokale openbare deelgenoten afzonderlijk kan worden voldaan;</p> <p>3° het lidmaatschap van de vereniging maakt het voor het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn mogelijk om een nieuwe dienst aan te bieden. Als nieuw kan elke dienst worden aangemerkt waarvoor geen erkenning, vergunning of subsidie werd verworven en die ook niet op een gestructureerde wijze aan het publiek wordt aangeboden.</p> <p>(...)</p>

	<p>§2. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan eveneens toetreden tot een vereniging, vermeld in §1, eerste lid, als die uitsluitend door publiekrechtelijke rechtspersonen werd opgericht. In dat geval kan afgeweken worden van de voorwaarde dat een of meer private rechtspersonen lid moeten zijn. Overdracht of inbreng van een bestaande dienst van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn is in dat geval niet toegestaan.</p>
Art. 244	<p>Het met redenen omklede besluit van de raad of de raden voor maatschappelijk welzijn tot oprichting van of toetreding tot de vereniging, vermeld in artikel 243, is onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad of gemeenteraden in kwestie.</p>
Art. 246	<p>§1. Het huishoudelijk reglement van de raad voor maatschappelijk welzijn bepaalt op welke wijze het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn in kennis gesteld wordt van de agenda en de beslissingen van de beheersorganen van de vereniging en van het jaarverslag, de begroting en de rekeningen van de vereniging.</p> <p>(...)</p> <p>§2. Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan in de organen van de vereniging enkel vertegenwoordigd zijn door de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en deskundigen. De raad voor maatschappelijk welzijn wijst de vertegenwoordigers aan en bepaalt in voorkomend geval de verhouding tussen de leden en de deskundigen, waarbij het aandeel van de deskundigen maximaal een derde kan zijn.</p> <p>De vertegenwoordigende leden van de raad voor maatschappelijk welzijn worden door de raad voor maatschappelijk welzijn aangewezen volgens de regels, vermeld in artikel 60, §3. Het mandaat van de vertegenwoordigende leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en deskundigen eindigt van rechtswege op de eerste algemene vergadering die plaatsvindt nadat de raden voor maatschappelijk welzijn die lid zijn van de vereniging, ingevolge artikel 16 geïnstalleerd zijn.</p> <p>De statuten bevatten bepalingen in die zin.</p>
Art. 247	<p>Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan onder dezelfde voorwaarden als vermeld in artikel 243 tot en met 246, eveneens lid worden van een vennootschap met sociaal oogmerk.</p>

c Decreet intergemeentelijke samenwerking

Artikel	Inhoud
Art. 3	Met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang kunnen twee of meer gemeenten, onder de voorwaarden bepaald in dit decreet, samenwerkingsverbanden tot stand brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder beheersoverdracht.
Art. 4	Overeenkomstig de terzake geldende conventies en internationale overeenkomsten, kunnen de gemeenten en de door hen krachtens dit decreet gevormde samenwerkingsverbanden deelnemen in rechtspersonen van publiek recht die ingevolge deze deelneming de staatsgrenzen overschrijden, ongeacht het rechtstelsel waaraan deze rechtspersonen onderworpen zijn. Rechtspersonen, onderworpen aan een buitenlands rechtstelsel, kunnen deelnemen in een samenwerkingsverband overeenkomstig dit decreet indien zij daartoe door hun eigen recht gemachtigd zijn.
Interlokale verenigingen	
Art. 6	Twee of meer gemeenten kunnen een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid vormen om, zonder beheersoverdracht, een welbepaald project van gemeentelijk belang te verwezenlijken. Onverminderd andersluidende decretale bepalingen kunnen andere rechtspersonen van publiek recht en privaat recht hieraan deelnemen. (...)
Art. 9	Een beheerscomité dat samengesteld is uit minstens één afgevaardigde van elke deelnemer, voor de gemeenten aangewezen onder de gemeenteraadsleden, de burgemeester of de schepenen, overlegt over de wijze waarop de overeenkomst wordt uitgevoerd. Het formuleert waar nodig adviezen ten behoeve van de beherende gemeente, stelt de rekeningen van de interlokale vereniging vast en legt ze ter goedkeuring voor aan de raden van de deelnemende gemeenten, waarvan de gewone meerderheid de goedkeuring verleent.
Samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid: algemeen	
Art. 10	Twee of meer gemeenten kunnen een samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid tot stand brengen om doelstellingen te verwezenlijken die behoren tot een of meer inhoudelijk samenhangende beleidsdomeinen. Onverminderd andersluidende decretale bepalingen kunnen hieraan naast gemeenten en provincies uitsluitend deelnemen autonome gemeentebedrijven, openbare centra voor maatschappelijk welzijn en hun verenigingen, in zoverre die uitsluitend uit openbare rechtspersonen bestaan, en andere samenwerkingsverbanden, opgericht volgens de bepalingen van dit decreet.
Projectvereniging	
Art. 16	Artikel 16 De projectvereniging beschikt uitsluitend over een raad van bestuur. De deelnemers benoemen rechtstreeks de leden van de raad van bestuur. Voor de gemeenten kunnen uitsluitend gemeenteraadsleden, burgemeesters of schepenen dit mandaat vervullen. Het voorzitterschap wordt steeds toevertrouwd aan een door een gemeente aangewezen bestuurder. (...) De controletaak op de financiële toestand wordt toevertrouwd aan een accountant benoemd door de raad van bestuur. De raad van bestuur stelt de jaarrekeningen vast en legt ze, samen met een activiteitenverslag en het verslag van de accountant, voor aan de deelnemers die hun goedkeuring verlenen overeenkomstig de procedure bepaald in de statuten.
Art. 19	De duur en de wijze van beëindiging van het mandaat van bestuurder worden statutair bepaald. (...)
Art. 22	(...) De deelneming van één of meer provincies samen mag niet meer bedragen dan 20 % van het totale maatschappelijk kapitaal. (...)

Dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen	
Art. 25	<p>De gemeenten die de oprichting van een dienstverlenende of een opdrachthoudende vereniging overwegen, beslissen via hun gemeenteraad vooraf een overlegorgaan op te richten om de samenwerkingsmogelijkheden en voorwaarden te bestuderen voor één of meer welbepaalde beleidsdomeinen. Terzelfder tijd wijzen ze een lid van het college van burgemeester en schepenen aan die zitting zal hebben in het overlegorgaan en leggen ze eventueel een begrotingskrediet vast om de voorbereidende fase te financieren.</p> <p>Uitsluitend gemeenten maken deel uit van het overlegorgaan. Dat overlegorgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan geen verbintenissen aangaan ten laste van de op te richten dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.</p> <p>De openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de provincies kunnen een door hun respectieve raden aangewezen waarnemer de vergaderingen van het overlegorgaan laten bijwonen, indien de doelstelling mede tot hun belangen sfeer behoort.</p>
Art. 26	<p>Het overlegorgaan organiseert autonoom zijn werkzaamheden.</p> <p>Behoudens wat bepaald is in artikel 31 van dit decreet beschikt het overlegorgaan over een periode van maximaal één jaar, ingaand op zijn installatievergadering, om zijn studieopdracht te vervullen.</p> <p>Indien het resultaat van de studieopdracht positief is ten opzichte van de mogelijke oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging, stelt het overlegorgaan aan de deelnemende gemeenten een bundel ter beschikking waarin de volgende documenten opgenomen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een grondige motiveringsnota; - een bestuursplan met een omschrijving van de maatschappelijke opdrachten en de daaraan verbonden wijze van dienstverlening, en met een beschrijving van de bestuurlijke organisatie van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging; - een ondernemingsplan voor een periode van zes jaar, met een omschrijving van de bedrijfsopdrachten, de financiële structuur en de in te zetten middelen, en de controle-mogelijkheden op de uitvoering; - een ontwerp van statuten. <p>Deze documenten vormen de basis van de uitwerking van het samenwerkingsconcept.</p>
Art. 27	<p>De gemeenten zijn niet gebonden door hun deelneming in het overlegorgaan. Ze spreken zich uit over de documenten die hun worden voorgelegd. Ofwel beslissen ze af te zien van deelneming aan de eventuele oprichting van een dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging, ofwel gaan ze akkoord met het voorstel, al of niet op voorwaarde dat wijzigingen aan dat voorstel worden aangebracht.</p> <p>De beslissingen van de gemeenten worden voorgelegd aan het overlegorgaan, dat daarover in consensus beslist. De vertegenwoordigers van de afhakende gemeenten nemen niet deel aan deze besluitvorming. Het definitieve voorstel wordt aan de overblijvende gemeenten voorgelegd. De gemeenten kunnen het voorstel enkel goedkeuren of afkeuren. De gemeenteraadsbeslissingen houdende de oprichting van een overlegorgaan en betreffende de voorstellen van het overlegorgaan worden ter informatie meegedeeld aan de toezichthoudende overheid</p>
Art. 44	<p>De algemene vergadering is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de deelnemers. Voor de gemeenten worden zij rechtstreeks aangewezen door de gemeenteraden uit hun leden, en voor de overige deelnemers door de organen die, krachtens de wettelijke, reglementaire of statutaire bepalingen, bevoegd zijn tot deelneming of toetreding te beslissen. Het aantal leden dat elke gemeente kan afvaardigen om te zetelen in de algemene vergadering wordt bepaald door twee criteria: de bevolkingscijfers en de kapitaal inbreng. De verdeelsleutel tussen beide criteria wordt statutair bepaald.</p> <p>De benoemingsprocedure met de vaststelling van het mandaat van de vertegenwoordiger wordt herhaald voor elke algemene vergadering.</p> <p>(...)</p> <p>Afgezien van de jaarvergadering waarvan sprake is in artikel 65, tweede lid, van dit decreet, wordt nog minstens één buitengewone algemene vergadering belegd in de loop van het laatste trimester van elk jaar, om de te ontwikkelen activiteiten en de te volgen strategie voor het volgende boekjaar te bespreken. Een door de raad van bestuur opgestelde begroting staat op de agenda van deze vergadering.</p>

Art. 53	<p>De op voordracht van de deelnemende gemeenten en provincies benoemde bestuurders brengen minstens tweemaal per jaar tijdens een openbare vergadering van de gemeenteraad of van de provincieraad die hen heeft voorgedragen, verslag uit over de uitoefening van hun mandaat en verstrekken toelichting bij het beleid van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging.</p> <p>In de gemeenten en de provincies die geen bestuurder hebben voorgedragen of waarvan de voorgedragen kandidaat niet is benoemd, wordt in dezelfde omstandigheden de toelichting verstrekt door de voorzitter van de raad van bestuur of de door de voorzitter daartoe gedelegeerde bestuurder.</p>
Art. 60	<p>De algemene vergadering bepaalt, binnen de perken en overeenkomstig de toekenningsvoorwaarden die vastgesteld zijn door de Vlaamse regering, het presentiegeld en de andere vergoedingen die in het kader van de bestuurlijke werking van de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging kunnen worden toegekend.</p> <p>(...)</p>
Art. 63	<p>(...)</p> <p>De deelneming van één of meer provincies samen mag niet meer bedragen dan 20 % van het totale maatschappelijk kapitaal.</p> <p>(...)</p>
Art. 65	<p>In de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen worden de jaarrekeningen vastgesteld door de algemene vergadering in de loop van het eerste semester van het volgende boekjaar aan de hand van het verslag van de raad van bestuur en het verslag van de revisor. Samen met de uitnodiging worden deze documenten ter beschikking gesteld van de deelnemende gemeenten, die het mandaat van hun afgevaardigde terzake bepalen. De algemene vergadering verleent terzelfder tijd kwijting aan de bestuurders en de revisoren.</p>
Art. 70	<p>In de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen legt de raad van bestuur aan de jaarvergadering, die telkens plaatsvindt in de loop van het eerste werkingsjaar na het jaar waarin verkiezingen voor de algehele hernieuwing van de gemeenteraden worden georganiseerd, een evaluatierapport voor over de werking van de vereniging. Dat rapport bevat een nieuw ondernemingsplan voor de komende zes jaar of een gemotiveerd voorstel het samenwerkingsverband te beeindigen met inachtneming van de statutair bepaalde rechten van de deelnemers.</p> <p>(...)</p>
Art. 78	<p>Onverminderd andere wettelijke of decretale bepalingen kunnen dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen deelnemen in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die zelf niet deze rechtsvorm hebben aangenomen, voorzover het maatschappelijk doel van deze rechtspersonen overeenstemt met de eigen doelstellingen en voorzover de wetgeving van de overheidsopdrachten wordt nageleefd.</p> <p>De beslissing daartoe wordt genomen door de algemene vergadering op grond van een door de raad van bestuur opgemaakt verslag dat het belang van de deelneming aantoonst. De deelneming is onderworpen aan de voorwaarde dat aan de dienstverlenende of opdrachthoudende vereniging minstens een mandaat van bestuurder wordt toegekend. Voor dat mandaat komt uitsluitend een op voordracht van de gemeenten benoemd bestuurder in aanmerking.</p>

INTERBESTUURLIJK E-GOVERNMENT: AANDACHTS- PUNTEN EN AANBEVELINGEN 2009-2014

In opdracht van de werkgroep 'interbestuurlijk
e-government' binnen de Vlaamse Adviesraad voor
Bestuurszaken

Peter Hautekiet

V-ICT-OR vzw
Paviljoenstraat 7-9
1030 Brussel
info@v-ict-or.be

6

Abstract

1	Context	177
1.1	Over dit document	177
1.2	Over (interbestuurlijk) e-government	177
1.3	Interoperabiliteit	178
2	Stand van zaken	180
2.1	Gezamenlijke producten- en dienstencatalogus	181
2.2	E-government competentiecentrum	182
2.3	Authentieke gegevens uitwisselen met gemeenten	184
2.4	Magda platform t.v.v de gemeenten	185
2.5	Identificatie, authenticatie en autorisatie	186
2.6	Open standaarden voor e-government	187
2.7	'VIP lokaal'	187
2.8	Inzet van mensen en middelen	188
3	Aandachtspunten en aanbevelingen	190
3.1	Aandachtspunten en aanbevelingen	190
3.2	Aanbevelingen	193
3.3	Blik op de toekomst	195
	Bronnen	197

Abstract

De context

E-government is bijna per definitie interbestuurlijk e-government. Eén van de doelstellingen van e-government is immers het verbergen van de complexiteit van het overheidslandschap voor de klant. Integratie van gegevens en processen binnen de overheid blijft een belangrijk voorwaarde, ook wanneer vandaag een verschuiving zien van e-services (nadruk op dienstverlening) naar e-community (nadruk op participatie).

Als model om deze samenwerking tussen verschillende overheden concreter te maken, wordt in de vakliteratuur vaak gesproken over interoperability frameworks. Interoperabiliteit slaat op het vermogen van ICT-systemen én van de processen die ze ondersteunen om gegevens, informatie en kennis uit te wisselen. Een interoperability framework biedt de mogelijkheid om naast de technische aspecten, ook de semantische vraagstukken, organisatorische kwesties en beheersaspecten (governance) binnen één kader te integreren en beheersbaars te houden.

Stand van zaken

De 'strategische studie voor een geïntegreerde e-government' (studie door IBM in opdracht van CORVE, 2007) concentreert zich op zeven strategische projecten:

1. een gezamenlijke producten- en dienstencatalogus
2. e-government competentiecentrum
3. authentieke gegevens uitwisselen met gemeenten
4. uitbreiden van het Magda platform t.v.v de gemeenten
5. identificatie, authenticatie en autorisatie
6. open standaarden voor e-government
7. financiële ondersteuning van goede e-ideeën bij gemeenten

Deze zeven aanbevelingen kunnen beschouwd worden als een blauwdruk voor de komende jaren. Wanneer we deze aanbevelingen leggen naast de realisaties (september 2008) merken we dat:

- Heel wat werk nog moet gebeuren en de investeringen van de Vlaamse Overheid voor interbestuurlijk e-government tot nog toe beperkt waren;
- Her en der verspreide initiatieven ontstaan die bepaalde aanbevelingen uit de studie ter harte nemen;
- De zeven aanbevelingen zich voornamelijk concentreren op alfanumerieke gegevens, maar evenzeer gelden voor aanmaken, beheren en uitwisselen van geodata (GIS);
- Het realiseren van een lokaal e-government beleid binnen de lokale besturen geen evidentie is.

Aandachtspunten en aanbevelingen

De aanbevelingen uit de studie van 2007 zijn actueel én grotendeels oningevuld. De vraag is dan ook niet zozeer wat er de komende jaren moet gebeuren op het vlak van interbestuurlijk e-government, maar wel welke de voorwaarden zijn om de voorgestelde projecten succesvol te kunnen uitvoeren. De nadruk moet met andere woorden in de volgende legislatuur gelegd worden op governance: het opzetten van een structuur, zowel bestuurlijk als operationeel, die de succesvolle uitrol van de aanbevolen projecten uit de studie kan garanderen.

Vier aandachtspunten worden daartoe geformuleerd:

- Integratie van de zeven projecten in één samenwerkingskader (interoperability framework)
- Opheffen van de splitsing tussen frontoffice en backoffice
- Combinatie top down en bottom up benadering
- Combinatie tussen privé en overheidsinitiatief

Deze vier aandachtspunten resulteren in volgende aanbevelingen:

1. Hef het onderscheid tussen backoffice en frontoffice op Vlaams niveau op.
2. Neem een actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten.
3. Werk aan versnelde uitvoering van het huidige e-government decreet.
4. Creëer een sturend orgaan voor interbestuurlijk e-government
5. Bouw een interactief e-government beleid uit met de lokale en provinciale besturen.
6. Richt een e-government competentiecentrum op.

1 Context

1.1 Over dit document

De Vlaamse adviesraad voor bestuurszaken heeft aan V-ICT-OR de opdracht gegeven om op basis van bestaand materiaal aanbevelingen te formuleren voor de Vlaamse beleidsmakers over het interbestuurlijk e-government in de komende jaren.

De gebruikte bronnen zijn:

- Strategische studie geïntegreerd e-government: hefboom voor een e-government aanpak voor, door en met lokale besturen (IBM België, 2007, 32 p.)
- Diffusie van ICT in kleine Vlaamse gemeenten / Sabine Rotthier, Elke Boudry en Filip De Rynck (Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek, 2006, 81 p.)
- Lokaal e-government in Vlaanderen: de bouwstenen (V-ICT-OR Kenniscentrum, 2008, 19 p.)
- Study on Interoperability at Local and Regional Level (E. Tambouris, K. Tarabanis, V. Peristeras, N. Liotas, 2007, 253 p.)
- Intern seminarie over het I-scan project (Hogeschool Gent, 2008)
- Vlaams decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (9 juli 2008)
- De CORVE-website (www.corve.be)

Op basis van deze bronnen evalueert dit document⁽¹⁾ de aanbevelingen uit de strategische studie van 2007 en formuleert tevens een model die de bestaande en toekomstige inspanningen op het vlak van interbestuurlijk e-government kan integreren.

1.2 Over (interbestuurlijk) e-government

Binnen de Vlaamse overheid wordt e-government omschreven als: het gebruik van informatie- en communicatietechnologie bij overheidsdiensten in combinatie met organisatorische veranderingen en nieuwe vaardigheden met het oog op een verbetering van de openbare diensten ('Beleidsnota bestuurszaken 2004 – 2009', Vlaamse regering). Deze doelstelling, het verbeteren van de openbare dienstverlening, zorgt ervoor dat “klantvriendelijkheid en de administratieve vereenvoudiging de kern uitmaken van elk e-governmentverhaal” (website CORVE).

Klantvriendelijkheid en het streven naar administratieve vereenvoudiging verplichten de overheid om de eigen complexiteit voor de klant te verbergen en naar buiten te treden als een zo geïntegreerd mogelijke overheid. De klant (burger, bedrijf, vereniging,...) wenst zich immers geen zorgen te maken over de bevoegdheidsverdelingen tussen de verschillende overheden.

Een merkwaardige paradox: enerzijds wordt het overheidslandschap steeds verder gedifferentieerd en wordt het daardoor complexer. Naast de verticale gelaagdheid zijn er op het lokale niveau ook de horizontale opsplitsingen bijgekomen: naast de lokale besturen gemeentebestuur en OCMW zijn er nu ook de PWA's en politiezones (en binnenkort wellicht brandweertzones). Anderzijds eist de klant van “de” overheid dat die als een geïntegreerde, goed geoliede machine

(1) Met dank aan Sabine Rotthier en Herman Callens voor de eerste kritische lezing en de waardevolle suggesties. Dank aan Jeroen Meirlaen voor de eindredactie.

kan optreden. Deze verzuchting van de klant wordt ook door de overheden erkend; bijvoorbeeld door het oprichten van sociale huizen en bedrijvenloketten, waarbij men als klant niet langer van het kastje naar de muur wordt gestuurd.

Vanuit deze overweging is e-government haast per definitie interbestuurlijk e-government. Terwijl in de beginjaren van de popularisering van het internet en bijhorende protocollen (1995-2000) het meeste heil werd verwacht van het digitaliseren van de relatie en communicatie tussen klant en overheid, werd dit eenzijdige perspectief in de daarop volgende jaren aangevuld met het besef van de nood aan digitalisering van de relaties tussen overheden onderling. Winsten op het vlak van kwaliteit, snelheid en transparantie van de dienstverlening kunnen immers vaker gehaald worden door de gegevensuitwisseling tussen overheden te verbeteren dan door (enkel) de communicatie tussen burger en overheid te digitaliseren.

Ook binnen de Vlaamse Overheid vond deze accentverschuiving plaats. In 2003 lanceerde de Vlaamse Overheid nog als onderdeel van haar e-government beleid "Vlaanderen Online". Via dit project bood de Vlaamse overheid een platform aan aan de gemeenten voor een eigen website. Het doel van dit project was in hoofdzaak gemeenten die op dat moment nog niet over een website beschikten hierbij te helpen. Over de noodzaak van een dergelijk project werden nogal wat vragen gesteld.

In 2005 werd een splitsing binnen het Vlaamse e-government doorgevoerd waarbij de zorg voor de frontoffice (website, contact center) werd gescheiden van de acties, noodzakelijk in de backoffice. Daarvoor werd het project CORVE (coördinatiecel Vlaams e-government) in het leven geroepen met als missie: "Efficiëntere backoffice = burgers beter helpen" (website CORVE).

Op 10 juli heeft de Vlaamse Regering beslist dat het project CORVE wordt voortgezet, maar waarbij de beleidsvoorbereidende taken in het departement Bestuurszaken en de beleidsuitvoerende taken in de (nieuwe) Dienst met Afzonderlijk Beheer ICT worden ondergebracht. Verschillende zaken zoals timing en omvang van de "splitsing" van het huidige CORVE-team dienen wel nog verder te worden uitgeklaard.

Het huidige CORVE wordt (grotendeels) onderdeel van de DAB ICT. De voorgestelde herstructurering houdt ook in dat 'beleidsvoorbereiding' en 'beleidsuitvoering' van elkaar gescheiden worden. Enkele medewerkers van CORVE zullen dus allicht de overstap naar het departement (moeten) maken, om daar aan beleidsvoorbereiding te gaan doen. (bron: website CORVE)

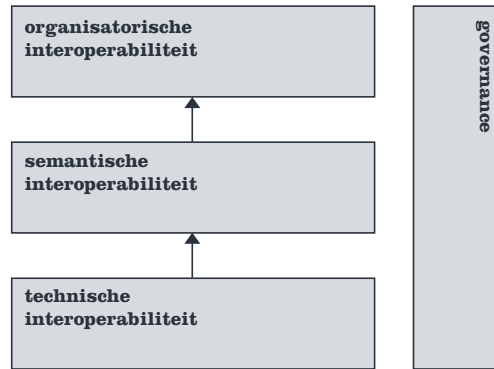
1.3 Interoperabiliteit

Om de ambitie van samenwerking en gegevensuitwisseling tussen verschillende overheden te vertalen naar een werkbaar model, spreekt men binnen de vakliteratuur wel over de noodzaak van een "interoperability framework".

In 2007 verscheen, in het kader van het Europese Modinis-programma, de "Study on Interoperability at Local and Regional Level". Naast een literatuurstudie en een stand van zaken in de verschillende Europese lidstaten, identificeert dit werkstuk kritische succesfactoren voor interoperabiliteit op lokaal en regionaal niveau en formuleert aanbevelingen voor de verschillende overheidsniveaus. Interoperabiliteit wordt door de studie gedefinieerd als "het vermogen van ICT-systemen én van de processen die ze ondersteunen om gegevens, informatie en

kennis uit te wisselen". De definitie maakt meteen duidelijk dat het (zoals ook bij de omschrijving van e-government) om meer gaat dan om technologie alleen. De studie onderscheidt vier aspecten binnen interoperabiliteit: het technische, het semantische en het organisatorische aspect en tenslotte het beheersaspect (governance).

Figuur 1: uit Study on Interoperability at Local and Regional Level



Technische interoperabiliteit => "Technisch faciliteren"

Dit bevat alle vragen die betrekking hebben op het samenwerken van technische componenten van de informatiesystemen van samenwerkende overheden. De opkomst van het Internet (met bijhorende protocols) heeft ervoor gezorgd dat technische interoperabiliteit relatief gemakkelijk kan gerealiseerd worden. TCP/IP, HTML en XML worden algemeen aanvaard als standaarden voor, respectievelijk, connectiviteit, presentatie en uitwisseling van gegevens.

Semantische interoperabiliteit => "Dezelfde taal spreken"

Semantische interoperabiliteit slaat op de structuur, de betekenis en het gebruik van gegevens. Dezelfde termen kunnen in verschillende overheden voor verschillende realiteiten gebruikt worden, of verschillende termen kunnen één en dezelfde realiteit aanduiden... Het risico op conflicten bij gegevensuitwisseling en -verwerking tussen verschillende organisaties is duidelijk zeer groot. In tegenstelling tot technische interoperabiliteit zijn algemeen verspreide modellen hier (nog) niet voorhanden.

Organisatorische interoperabiliteit => "Administratieve vereenvoudiging"

Gegevensuitwisseling tussen overheden gebeurt steeds vanuit de motivatie om de processen (zowel die binnen de eigen organisatie als deze die zich tussen overheden afspelen) beter te laten verlopen. Naarmate gegevens beter beschikbaar zijn en kunnen uitgewisseld worden, kunnen ook workflows aangepast worden en krijgen één-loket-diensten meer kans.

Interoperabiliteit governance => "Opstarten en borgen"

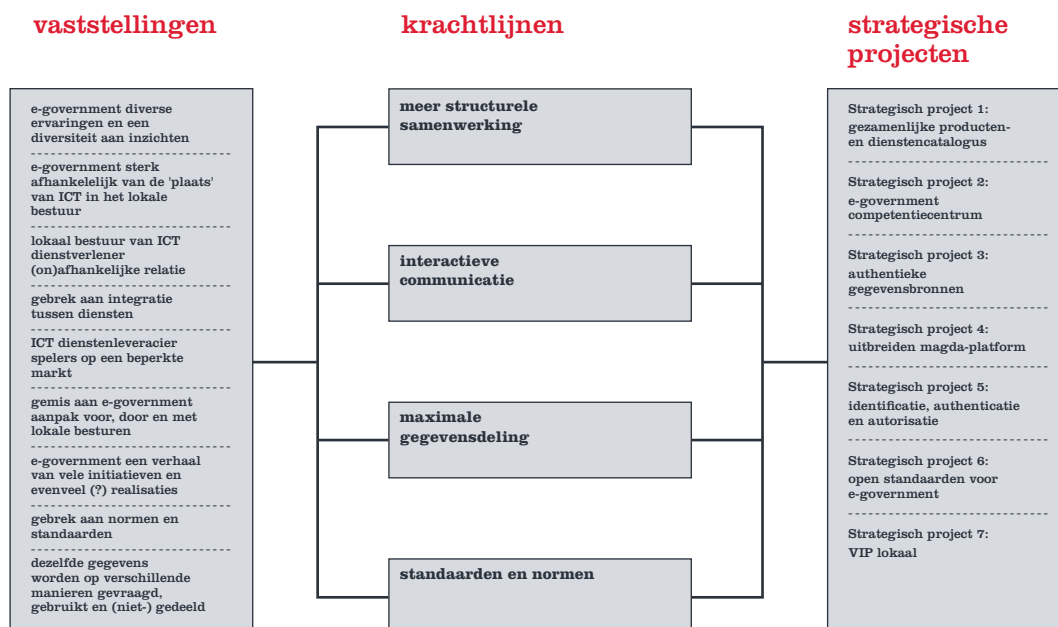
Het proces van interoperabiliteit opstarten, beheren en op een duurzame manier verankeren verdient speciale aandacht. Het identificeren en verwijderen van wettelijke en culturele barrières, het verzekeren van de betrokkenheid van verschillende partijen, het bewaken van het gebruik van afgesproken of opgelegde standaards, ... zijn hier belangrijk.

2 Stand van zaken

In 2007 vroeg CORVE IBM naar een 'strategische studie voor een geïntegreerde e-government', met als bedoeling te komen tot een toekomstvisie op de prioriteiten voor lokale besturen.

De studie, die peilt naar de e-government-wensen en -noden van lokale besturen, wordt door Corve omschreven als een actieprogramma (in tegenstelling tot een vrijblijvend studiedocument) en concentreert zich op een beperkt aantal strategische projecten en hun onderlinge samenhang. Een belangrijke doelstelling was het vergroten van de aandacht en het creëren van een adequaat (ook politiek) draagvlak, noodzakelijk om mensen en middelen vrij te maken voor de realisatie van de strategische projecten.

Figuur 2: uit Strategische studie voor een geïntegreerde e-government



De studie definieert namelijk zeven strategische projecten die prioritair moeten worden uitgevoerd om geïntegreerd e-government mogelijk te maken.

1. een gezamenlijke producten- en dienstencatalogus
2. e-government competentiecentrum
3. authentieke gegevens uitwisselen met gemeenten
4. uitbreiden van het Magda platform t.v.v. de gemeenten
5. identificatie, authenticatie en autorisatie
6. open standaarden voor e-government
7. financiële ondersteuning van goede e-ideeën bij gemeenten

In dit document worden per strategisch project volgende vragen behandeld:

- Wat zegt de studie (beknopt)?
- Wat is de huidige stand van zaken? Wat werd (niet) gerealiseerd? Is er een initiatief genomen door de Vlaamse Overheid? Zo niet, bestaan er andere

initiatieven die deze actie (gedeeltelijk) opnemen?

- Hoe kan of moet het verder? Wat zijn mogelijke knelpunten of kansen waarmee in een volgende legislatuur rekening moet gehouden worden voor een succesvolle verdere uitbouw van interbestuurlijk e-government? Waar mogelijk wordt per project reeds vooruit gewezen naar de aanbevelingen in punt 3.2).

2.1 Gezamenlijke producten- en dienstencatalogus

Wat zegt de studie?

“Het objectief van dit project is te komen tot een gezamenlijke (tussen lokale en bovenlokale overheden) producten- en dienstencatalogus. Een gezamenlijke producten- en dienstencatalogus moet de burger en het bedrijf in staat stellen op één punt eenduidige informatie te krijgen over de gezochte dienst of product.”

De studie stelt volgende acties voor:

- de uitbouw dient te vertrekken van een consolidatie en analyse van bestaande producten- en dienstencatalogi op de verschillende overheidsniveaus;
- om de link te realiseren tussen de inhoud (content) en de technische component (platform), dient het project opgezet te worden als een gezamenlijk initiatief van de Vlaamse Infolijn en CORVE;
- omwille van het gezamenlijk karakter van de catalogus, moet de samenwerking tussen lokale en bovenlokale overheid zich vertalen in een stuurgroep die samengesteld wordt uit vertegenwoordigers van het lokale en vertegenwoordigers uit het bovenlokale bestuur;
- het duurzame karakter van een interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus dient gerealiseerd door:
 - o de catalogus op een permanente wijze te onderhouden;
 - o de catalogus op een permanente wijze te doen aangroeien of aanpassen met de nieuw ontwikkelde diensten of veranderende producten of diensten.
- de meerwaarde van de producten- en dienstencatalogus dient ten volle te worden gebruikt, door ook (op termijn) de processen die achterliggend zijn aan de verlenging van producten en diensten mee in scope te brengen. Zo kunnen deze processen op een gemeenschappelijke manier worden uitgewerkt en ter beschikking gesteld:
 - o voor de ontwikkeling van ICT-applicaties die beter aansluiten op deze gestroomlijnde processen;
 - o voor de verbeterde organisatorische samenhang binnen en tussen verschillende overheden

Wat is de huidige stand van zaken?

Hoewel het project interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus door zeer velen wordt beschouwd als noodzakelijk en het ook werd opgenomen als strategisch project in de studie over interbestuurlijk e-government van 2007, is het tot nog toe niet gelukt om van de Vlaamse Overheid een engagement te verkrijgen. Een eerdere poging in 2005-2006 om een interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus op te starten leidde evenmin tot een politiek engagement vanwege de Vlaamse regering.

Daarom stellen VVSG en V-ICT-OR als vertegenwoordigers van de lokale besturen in juli 2008 voor dat de lokale besturen in Vlaanderen het heft zelf in handen nemen om de opstart van een producten- en dienstencatalogus te realiseren. Bedoeling is in eerste instantie een groep van initiatiefnemers te verzamelen, die bereid zijn om als stichtende leden te helpen bij het oprichten van projectconsortium. Volgende samenwerkingsverbanden van lokale en provinciale besturen worden aangeschreven (in alfabetische volgorde): Cevi vzw, CIPAL dv, Digipolis, Intercommunale Leiedal, Kortom, VERA, VVP.⁽²⁾

Toch is het duidelijk dat de Vlaamse overheid hier een rol heeft als beheerder van een centraal bestand. Bovendien heeft de Vlaamse wetgever in het Decreet op de Openbaarheid van Bestuur de Vlaamse Overheid ook deze rol toebedeeld.

Het is de bedoeling te komen tot een werkende “versie 1.0”, zowel qua inhoud, technologie en organisatorisch kader, een prototype dat vervolgens kan doorgegeven worden aan de Vlaamse Overheid, die vanaf dan moet instaan voor het verdere beheer, ontwikkeling en onderhoud in overleg met alle betrokken partijen.

Het gaat dus expliciet om een tijdelijk project, waarbij de lokale en provinciale besturen en hun intermediaire partners (VVSG, V-ICT-OR, diverse intercommunales en provinciebedrijven) het voortouw nemen. Het is wel de bedoeling dat bedrijven die belang hebben bij het welslagen van het project (bijvoorbeeld de CMS-leveranciers) deel uitmaken van het consortium en meefinancieren.

Zie aanbeveling 2:
“Neem een actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten.”

Hoe verder?

Het project leeft bij lokale en provinciale besturen en komt in alle bevestigingen steeds weer de kop op steken als relevant project. Concrete nieuwe projecten en uitdagingen (“Lokaal sociaal huis”, “Europese dienstenrichtlijn”,...) blijken steeds weer nood te hebben aan een exhaustieve, gestructureerde lijst die een overzicht biedt van wat de (geïntegreerde) overheid doet voor haar klanten. Het draagvlak op lokaal niveau bestaat zeker.

Zie aanbeveling 1:
“Hef het onderscheid tussen backoffice en frontoffice op.”

Op Vlaams niveau bestaat echter sinds de splitsing binnen de Vlaamse Overheid tussen frontoffice en backoffice beleid een probleem van politiek en administratief eigenaarschap ten opzichte van projecten als producten- en dienstencatalogus.

2.2 E-government competentiecentrum

Wat zegt de studie?

Het objectief van dit project is een interactief en actief kennis- en competentiecentrum rond e-government op te zetten en dit vanuit een multidisciplinaire aanpak (niet alleen ICT):

- verzamelen van ‘best practices’ en praktijkvoorbeelden;
- promoten van e-government bij lokale en bovenlokale overheden;
- opzetten van initiatieven rond e-government;
- forum vormen voor discussies en ideeën rond e-government

Als aanpak stelt de studie voor om het competentiecentrum te verankeren binnen de Vlaamse overheid zodat continuïteit verzekerd is en het centrum de autoriteit heeft om initiatieven op te zetten. Daarom wordt voorgesteld dit competentiecentrum op te zetten binnen CORVE en het departement ‘Binnen-

⁽²⁾ Dit consortium is inmiddels in werking (maart 2009).

landse Aangelegenheden' actief te betrekken. Daarnaast dient betrokkenheid van lokale besturen verzekerd, daarom wordt voorgesteld:

- een vertegenwoordiging van het lokale niveau op te nemen in de stuurgroep (Raad van Bestuur) van het competentiecentrum. Die vertegenwoordiging kan via VVSG en VVP;
- de mogelijkheid te creëren, via detachering, medewerkers van lokale besturen tijdelijk te laten meewerken in het competentiecentrum.
- voor het verzamelen en ter beschikking stellen van kennis en best-practices dient een link te worden gelegd met het kenniscentrum van V-ICT-OR.

Wat is de huidige stand van zaken?

Er is tot nog toe geen initiatief vanwege de Vlaamse overheid genomen om een dergelijk competentiecentrum op te zetten. Wel is binnen CORVE een werking voor lokale besturen opgestart die verzekerd wordt door 1 VTE (zie <http://www.corve.be/projecten/lokaal/>). Deze werking is momenteel noodzakelijkerwijze beperkt tot communicatie over lopende initiatieven, maar is niet bij machte om nieuwe initiatieven op te starten. Verder verzorgt ook VVSG een dienstverlening op het vlak van ICT en e-government voor lokale besturen.

Daarnaast werd in 2006 vanuit de lokale sector het V-ICT-OR Kenniscentrum opgericht, dat op projectmatige basis kennisdeling tussen lokale overheden over e-government stimuleert (zie www.v-ict-or.be). Het doet dit voornamelijk door het inrichten van studiedagen en seminars, het bijhouden van een nieuwsblog, het faciliteren van een discussieforum, het propageren van een gedeelde visie via publicaties,...

Noch bij CORVE, noch bij VVSG of V-ICT-OR zijn momenteel de middelen voorhanden om – op het vlak van interbestuurlijk e-government- de sprong te maken van kennisdeling naar competentiebevordering. Bestaande initiatieven kunnen gecommuniceerd worden, zelf initiatieven opzetten ligt heel wat moeilijker.

Zie aanbeveling 6:
"Richt een e-government competentiecentrum op."

Zie aanbeveling 5:
"Bouw een interactief e-government beleid uit met de lokale en provinciale besturen."

Hoe verder?

De versnippering van het interbestuurlijk e-government beleid, zorgt voor een gebrek aan slagkracht om een daadwerkelijke competentiepool uit te bouwen. Het opheffen van deze versnippering is dan ook een eerste voorwaarde om deze actie succesvol te kunnen uitvoeren.

Verder kan men door het actief participeren van de Vlaamse Overheid in pilootprojecten die door lokale en provinciale besturen worden opgezet, ook de kennis en ervaring die bij lokale en provinciale besturen aanwezig is, gebruiken in de opbouw van interbestuurlijk e-government. Daarvan bestaan reeds enkele voorbeelden:

- In 2007 werd een samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de stad Antwerpen, de vereniging van Vlaamse steden en gemeenten (VVSG) en de e-government cel van de Vlaamse overheid (CORVE). De stad Antwerpen stelt de procesmodellen die in de voorbije jaren werden uitgewerkt en verfijnd ter beschikking van de VVSG, voor verdere verspreiding onder de Vlaamse steden en gemeenten. In ruil stelt CORVE aan de stad Antwerpen studiec capaciteit ter beschikking op een aantal domeinen.
- CORVE is Associated Partner in het Europese Smart Cities project van Intercommunale Leiedal (opstart 2008). "Smart Cities" is een samenwerkingverband tussen 16 lokale/regionale besturen en academische partners/onder-

zoekscentra in Noord-Europa, gericht op het uitwisselen en realiseren van elkaars best practices inzake lokale elektronische dienstverlening en co-design van nieuwe diensten.

Naast deze pilootprojecten, die ervaring bij sterkere lokale en provinciale besturen capteren, is natuurlijk ook nood aan disseminatie acties, die de realisaties verspreiden bij de grote groep van lokale en provinciale besturen. E-idee (zie punt 2.7) is daar een goed middel voor. Er zal echter ook moeten gewerkt worden aan de individuele begeleiding van lokale besturen. De vraag is dan ook of de voorziene middelen die in de Strategische studie vermeld worden (zie punt 2.8) zullen volstaan.

2.3 Authentieke gegevens uitwisselen met gemeenten

Wat zegt de studie?

Dit project heeft als doel gemeenschappelijke gegevens betreffende personen, bedrijven of percelen op te sporen, te structureren en beschikbaar te stellen als authentieke data. Het project wil gegevens, die op meerdere plaatsen bijgehouden worden, identificeren en toegankelijk maken. De betrokken partijen zullen gezamenlijk moeten overleggen hoe ze het beheer van deze gegevens kunnen optimaliseren. Er zullen duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over eigenaarschap, het beheer van de gegevensbank, de beveiliging van de gegevens, en de rechten en plichten van de gebruikers.

Er dient een tweesporenbeleid gevolgd te worden dat enerzijds is gericht op een juridische verankering van de erkenningscriteria en erkenningsprocedure voor authentieke gegevensbronnen en anderzijds gericht is op een ondersteuning van overheidsorganisaties die een gegevensbron willen ter beschikking stellen als authentieke gegevensbron. De financiële middelen dienen om er voor te zorgen dat deze gegevensbron qua veiligheid en juistheid kan voldoen aan de verwachtingen van de overheidsorganisaties binnen de Vlaamse overheid, provincies en lokale besturen.

- **spoor 1: juridische verankering** van authentieke gegevensbronnen en de procedure voor de vaststelling van authentieke gegevensbronnen. Daarnaast : het oprichten van een beslissingsorgaan (vb. gemandateerde stuurgroep) die authentieke gegevens erkent en de financieringsvoorwaarden vastlegt.
- **spoor 2: opzetten van een werkmodel** om gegevensbronnen op te krikken tot authentieke gegevensbronnen. De studie vernoemt het model 'GIS Vlaanderen' als een goed model dat reeds in Vlaanderen bestaat. Het AGIV heeft als taak authentieke gegevensbronnen voor geografische informatie aan te maken, te ondersteunen en te ontsluiten. CORVE kan op termijn eveneens een rol op zich nemen voor de twee laatste elementen nl. het 'ondersteunen' van overheidsorganisaties die inspanningen leveren om hun gegevensbronnen tot authentieke gegevensbronnen uit te bouwen en het helpen 'ontsluiten' van die authentieke gegevensbronnen.

Stand van zaken

Het decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer is op 9 juli 2008 door het Vlaams Parlement aangenomen. De volgende principes zijn decretaal verankerd:

- het principe van de eenmalige gegevensopvraging;

- het principe van de authentieke gegevensbronnen;
- de organisatorische ondersteuning via het MAGDA-samenwerkingsverband;
- de bescherming van de persoonlijke levenssfeer met de oprichting van een Vlaamse toezichtcommissie voor het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer;
- de kwalitatieve verbetering en digitalisering van formulieren.

Uitgangspunt van dit kaderdecreet zijn de principes van de eenmalige gegevensopvraging en de authentieke gegevensbronnen (artikelen 3 en 4). Deze principes kwamen reeds uitgebreid aan bod in verschillende beleidsbrieven en –nota’s maar krijgen hier een decretale verankering. Verder worden een aantal belangrijke modaliteiten vastgelegd:

- de kosteloosheid van authentieke gegevensbronnen
- de garanties voor de privacy door het oprichten van een “Vlaamse toezichtcommissie voor het elektronisch bestuurlijk verkeer”
- een regeling voor metadata en testgegevens

Het ontwerp voorziet bovendien in de oprichting van een MAGDA-samenwerkingsverband. Er komt een strategisch overleg- en samenwerkingsverband naar het voorbeeld van GIS-Vlaanderen dat bestaat uit vertegenwoordigers van de entiteiten van de Vlaamse administratie en van de provinciale en lokale besturen.

Hoe verder?

Uitdagingen zijn:

- Het gaat om een kaderdecreet, dat de werkingsprincipes vastlegt. Het operationaliseren van de vastgelegde principes (het benoemen van de verschillende authentieke bronnen enz,) maakt geen deel uit van dit decreet. Het risico bestaat dan ook dat decreet dode letter blijft, vooral omdat dit decreet aan het einde van de legislatuur komt. Zal een volgende regering zorgen voor de uitvoeringsbesluiten?
- Medewerking van veel verschillende partners is noodzakelijk. Het decreet is voor lokale besturen vrijblijvend. Nochtans is de medewerking van alle schakels in de keten noodzakelijk om interbestuurlijke gegevensdeling en –uitwisseling succesvol te laten verlopen.

Opportuniteit: de meerwaarde voor medewerkende partners is duidelijk. Het valt te verwachten dat ook een volgende regering van dezelfde principes zal uitgaan wanneer het op interbestuurlijk e-government aankomt.

Zie aanbeveling 3:
“Werk aan versnelde uitvoering van het huidige e-government decreet.”

Zie aanbeveling 2:
“Neem een actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten.”

2.4 MAGDA platform t.t.v. de gemeenten

Wat zegt de studie?

Indien de Vlaamse overheid de authentieke gegevensbronnen (zie vorig project) wil ontsluiten voor de lokale en provinciale besturen moet Magda verder uitgebreid worden zodat de lokale en provinciale besturen beroep kunnen doen op de diensten van Magda. Dit betekent : meer gebruikers (met implicaties voor beheer en veiligheid), meer Magda-diensten, meer gegevensverkeer (met implicaties voor capaciteit).

De studie definieert binnen dit project 2 sporen:

- spoor 1: huidige authentieke data beschikbaar stellen voor de lokale besturen en de ICT-dienstenleveranciers.
- spoor 2: nieuwe authentieke bronnen ontsluiten.

Stand van zaken

Tot op heden worden de authentieke gegevens die door CORVE worden verstrekt aan de lokale besturen (in casu VKBO-gegevens aan een 80-tal besturen) op een vrij ambachtelijke manier gedistribueerd. Het is voor iedereen duidelijk dat deze manier van werken ongeschikt is om meerdere gegevenstypes aan meer besturen op een kwalitatieve en robuuste manier aan te leveren.

Gebruikers binnen de Vlaamse overheid kunnen momenteel reeds data “online” opvragen. Dit kan via zogenaamde webdiensten (webservices). Dit houdt in dat de VKBO wordt aangesproken “van applicatie tot applicatie”. Deze webdiensten kunnen worden geïntegreerd in bestaande of te bouwen applicaties.

Hoe verder?

Integratie met bestaande interbestuurlijke netwerken is een uitdaging. Gemeentebesturen en OCMW's maken nu reeds gebruik van interbestuurlijke netwerken en connecties met andere overheden (PUBLILINK, c-PORT, Rijksregister,...).

Opportunititeit: naarmate meer authentieke gegevens aan lokale en provinciale besturen kunnen worden aangeboden, zal de noodzaak om deze gegevens online en real time ter beschikking te kunnen stellen, voor alle partijen duidelijker worden.

Zie aanbeveling 2:
“Neem een actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten.”

2.5 Identificatie, authenticatie en autorisatie**Wat zegt de studie?**

Het is niet de bedoeling om in deze context een nieuw systeem op te zetten. Wel gaat het om het bepalen en handhaven van een uniforme strategie voor de Vlaamse overheid wat betreft het beheer van de gebruikers en hun toegang tot gegevens en de applicaties binnen de Vlaamse overheid.

Stand van zaken

Binnen de Vlaamse Overheid is eIB gestart met de bouw van een omgeving om voor doelgroepen de lijst van bijbehorende identiteiten te beheren alsook zogenaamde “entitlements” (rechten en rollen) en dit met ondersteuning van gedelegeerd beheer. Op die manier wordt het op termijn ook voor lokale besturen mogelijk om te beschikken (na customisatie) over een “identity management tool”. Zowat elke doelgroep met daarbinnen één of meerdere instellingen, departementen, organisaties kan aldus beheerders aanstellen per unit of over alle units heen en deze gedelegeerd beheren. Voor lokale besturen betekent dit in de praktijk dat beheer van identiteiten (en bijbehorende rechten en rollen) kan gebeuren door de secretaris of een door hem/haar aangesteld persoon. In 2008 wordt dit gedelegeerde beheer van toegang tot interbestuurlijke toepassingen uitgeprobeerd in de stad Antwerpen.

Hoe verder?

Een interbestuurlijk single sign on systeem biedt een krachtig antwoord op het beveiligingsvraagstuk binnen interbestuurlijk e-government doordat het een halt toeroept aan de dreigende chaos van paswoorden en rechten die onmogelijk centralistisch kunnen beheerd worden. Uitdagingen zijn hier echter de integratie met andere (in casu federale) beheerssystemen en de backoffice applicaties van lokale en provinciale besturen.

Zie aanbeveling 2:
“Neem een actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten.”

In de context van de toegang van de OCMW's tot de Kruispuntbank Sociale Zekerheid is reeds een beveiligingsstructuur bij lokale besturen geïmplementeerd, inclusief audits, aanstelling veiligheidscoördinator, ... Een parallelle structuur (met aparte voorwaarden en dergelijke) voor de Vlaamse interbestuurlijke applicaties is te mijden.

Backoffice applicaties in lokale en provinciale besturen zullen moeten kunnen gebruik maken van beschikbare authentieke gegevens. Het rechtenbeheer van de applicaties en het interbestuurlijke rechtenbeheer moet dan ook op elkaar afgestemd zijn.

2.6 Open standaarden voor e-government

Wat zegt de studie?

Het project behelst:

- het structureren en publiceren van standaarden, normen en richtlijnen ter ondersteuning van e-government;
- het verzamelen van de behoeften en stellen van prioriteiten;
- het uitwerken en publiceren van nieuwe standaarden met de nodige opleiding en support voor de gebruikers;
- het opzetten van een format om het gebruik van standaarden te stimuleren (afdwingbaar maken).

Stand van zaken

Dit project werd binnen de Vlaamse Overheid nog niet opgepikt. Toen de zeven aanbevelingen uit de Strategische studie werden voorgesteld aan de stuurgroep van het V-ICT-OR Kenniscentrum, kwamen vanuit de bedrijven opmerkingen die het belang van deze actie benadrukten. Om aan deze vraag tegemoet te kunnen komen, onderzoekt het V-ICT-OR Kenniscentrum momenteel de haalbaarheid van een project over inter- en intrabestuurlijke normen en standaarden. Dit zou bijvoorbeeld een TETRA-project kunnen zijn.

Zie aanbeveling 2: "Neem een actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten."

Hoe verder?

Het opzetten en onderhouden van een beheersstructuur voor open standaarden is arbeidsintensief en vereist een redelijk grote betrokkenheid van verschillende partners (overheden, bedrijven, academia). De kritische massa is in Vlaanderen bovendien klein, wat betekent dat de inspanning om tot bepaalde standaarden te komen relatief groter zal zijn dan in domeinen waar meer gebruikers van dezelfde standaard kunnen profiteren. Toch leeft bij heel wat actoren (óók de bedrijven) het bewustzijn dat ad hoc koppelingen tussen applicaties een hypothese leggen op de succesvolle ontwikkeling van de elektronische overheid in Vlaanderen. Dit bewustzijn moet de basis zijn om de verschillende partijen rond de tafel te krijgen.

2.7 'VIP lokaal'

Wat zegt de studie?

Het objectief van dit project is 'Vlaamse Integratie Projecten' (VIP) te lanceren voor lokale besturen. 'VIP lokaal' is het antwoord op de vraag naar stimulering van e-government binnen lokale besturen.

‘VIP-lokaal’ moet:

- het hergebruik van gegevens en toepassingen via het Magda-platform bij lokale besturen stimuleren;
- Lokale besturen ondersteunen bij het opzetten van innovatieve e-government projecten die gericht zijn op een betere dienstverlening naar burgers en bedrijven, en die streven naar administratieve vereenvoudiging. ‘VIP-lokaal’ stelt cofinanciering vanuit het lokale bestuur centraal. Deze bijdrage van de lokale besturen is essentieel en staat borg voor betrokkenheid en engagement.

Stand van zaken

E-idee is een oproep die in december 2007 gelanceerd werd. Deze oproep vroeg de lokale besturen welke ontwikkelingen op basis van de Verrijkte Kruispuntbank Ondernemingen (VKBO) nodig zijn om lokaal e-government mogelijk te maken. Er werden 39 ideeën ingediend. De ideeën werden door CORVE geclusterd in een aantal uit te voeren acties die het VKBO-aanbod van de Vlaamse Overheid aan lokale besturen gevoelig moet verbeteren:

- Actie 1: VKBO geocoderen: doel is de VKBO-gegevens versneld te geocoderen zodat deze gegevens op een kaart weergegeven kunnen worden.
- Actie 2: VKBO bevraging : deze actie behelst het ontwikkelen van de mogelijkheid om lokale VKBO-bestanden op te vragen volgens bepaalde criteria.
- Actie 3: VKBO Verbetering en lokale verrijking : gemeenten moeten in staat gesteld worden om ontvangen VKBO-gegevens aan te vullen met gegevens waarover zij of de bedrijven beschikken (bijvoorbeeld openingsuren) of in het geval VKBO foutieve informatie bevat, deze informatie aan te passen.

Als genoeg gemeenten intekenen op deze projecten, m.a.w. hun formele bereidheid uitdrukken om aan deze projecten mee te werken, dan zal CORVE deze projecten opstarten. De verwachting van CORVE is dat op basis van de resultaten van deze projecten de deelnemende gemeenten zelf verdere e-government toepassingen zullen kunnen ontwikkelen, hetzij als individuele besturen, hetzij in samenwerking tussen verschillende besturen.

Hoe verder?

Indien bovenvermelde acties door CORVE gerealiseerd worden zal dit het aanbod aan lokale besturen gevoelig verbeteren. De grootste uitdaging voor de komende jaren is echter gesitueerd aan de vraagzijde: hoe zullen lokale besturen er in slagen om als frontoffice van de overheid dit aanbod op een geïntegreerde manier te vertalen in betere dienstverlening en communicatie voor hun klanten (burger, bedrijf, vereniging,...)?

Zie aanbeveling 5:
“Bouw een interactief e-government beleid uit met de lokale en provinciale besturen.”

2.8 Inzet van mensen en middelen

De zeven aanbevelingen kunnen beschouwd worden als een blauwdruk voor de komende jaren. De bakens zijn uitgezet: de prioriteit ligt voornamelijk op de kwaliteit en de beschikbaarheid van gegevens die een goede dienstverlening moet garanderen.

Wanneer we deze aanbevelingen leggen naast de realisaties (september 2008) merken we dat:

- Heel wat werk nog moet gebeuren en de investeringen van de Vlaamse overheid voor interbestuurlijk e-government tot nog toe beperkt waren;

- Her en der verspreide initiatieven ontstaan die bepaalde aanbevelingen uit de studie ter harte nemen;
- De zeven aanbevelingen zich voornamelijk concentreren op alfanumerieke gegevens, maar evenzeer gelden voor aanmaken, beheren en uitwisselen van geodata (GIS);
- De implementatie van een lokaal e-government beleid binnen de lokale besturen geen evidentie is.

De tabel toont het verschil tussen de voorgestelde inzet van mensen en middelen en wat binnen de Vlaamse overheid gerealiseerd werd.

Aanbevelingen	Stand van zaken (september 2008)	Mensen éénmalig		Mensen recurrent		Middelen éénmalig		Middelen recurrent	
		Beoogd	Behaald	Beoogd	Behaald	Beoogd	Behaald	Beoogd	Behaald
gezamenlijke producten- en dienstencatalogus	(Initiatief vvsg/ v-ICT-OR)			3 VTE		150.000 €	0	50.000 €	
e-government competentiecentrum	(v-ICT-OR Kenniscentrum)			2 VTE	1 VTE		0	100.000 €	
authentieke gegevensbronnen	- Wetgevend initiatief - VKBO via E-idee	36 mnd	6 mnd	0,2 VTE			0		
uitbreiden van het Magda-platform	- Geïntegreerd via E-idee			1 VTE				300.000 €	
identificatie, authenticatie en autorisatie	Samenwerking eib/CORVE	6 mnd	*						
open standaarden voor e-government	(Op stapel staand initiatief Normen en Standaarden binnen v-ICT-OR Kenniscentrum)			2 VTE		0	0	0	0
het lanceren van 'VIP lokaal'	E-idee					0	0	1.000.000 €	500.000 €
Totalen		42 mnd	6 mnd	8,2 VTE	1 VTE	150.000 €	0	1.450.000 €	500.000 €

Toelichtingen:

- Stand van zaken : initiatieven die (gedeeltelijk) tegemoet komen aan de doelstellingen van een strategisch project en niet van de Vlaamse Overheid afkomstig zijn, worden tussen haakjes vermeld.
- Mensen éénmalig: eenheid is mensmaanden
- Mensen recurrent: eenheid is Voltijds Equivalenten

3 Aandachtspunten en aanbevelingen

De aanbevelingen uit de studie van 2007 zijn actueel én grotendeels oningevuld. De vraag is dan ook niet zozeer wát er de komende jaren moet gebeuren op het vlak van interbestuurlijk e-government, maar wel welke de voorwaarden zijn om de voorgestelde projecten succesvol te kunnen uitvoeren.

3.1 Aandachtspunten

Vier aandachtspunten voor de komende jaren worden hier geformuleerd:

- Integratie van de zeven projecten in één samenwerkingskader (interoperability framework)
- Vermijd de splitsing tussen frontoffice en backoffice
- Vermijd de tegenstelling tussen top down en bottom up benadering
- Vermijd de tegenstelling tussen privé en overheidsinitiatief

Naar een Vlaams Interoperability Framework

De integratie van de zeven strategische projecten in één samenwerkingskader moet vermijden dat projecten ad hoc worden geprioritiseerd, zonder dat flankerende projecten mee worden genomen.

Zo is het bijvoorbeeld belangrijk er over te waken dat bij projecten waarbij de nadruk ligt op het technische aspect (bijvoorbeeld identificatie, authenticatie en autorisatie) of het semantische (bijvoorbeeld authentieke gegevens), het organisatorische aspect niet uit het oog wordt verloren.

Het opzetten van een goede governance structuur is cruciaal om medewerking te verkrijgen van de verschillende partners. In het decreet betreffende interbestuurlijk gegevensverkeer wordt een eerste aanzet gegeven voor een dergelijk samenwerkingsverband (Magda samenwerkingsverband). Belangrijk zal echter zijn dat dit samenwerkingsverband meer kan doen dan overleggen, maar dat er ook operationele ondersteuning komt in de vorm van een e-government competentiecentrum.

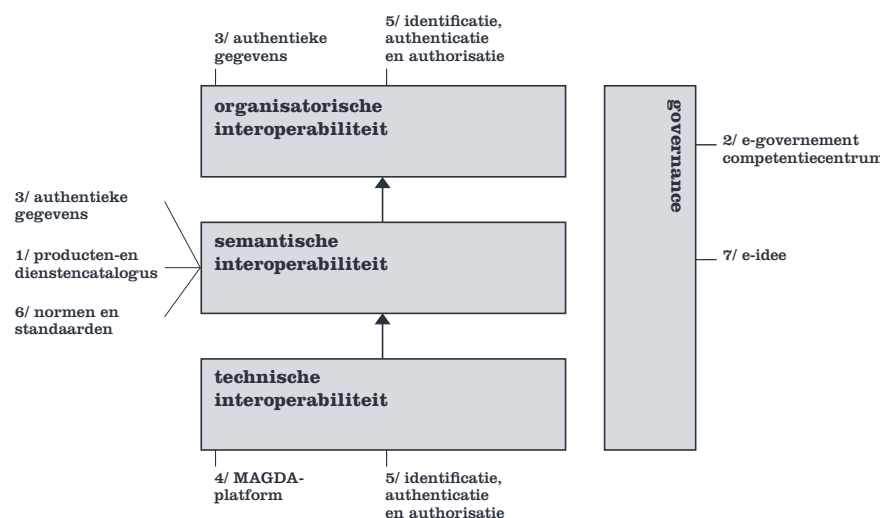
Frontoffice en backoffice

In 2005 werd een rigoureuze opsplitsing tussen backoffice en frontoffice beleid binnen de Vlaamse overheid doorgevoerd. De focus op backoffice problematiek binnen CORVE zorgt er mede voor dat de aandacht bijna volledig gericht wordt op gegevensbeheer- en verkeer, zowel intrabestuurlijk als interbestuurlijk. Door deze specialisatie is binnen CORVE een grote expertise ontstaan op het vlak van dataformaten, data-uitwisseling en -beheer. Men is daardoor in staat gebleken een sterk aanbod uit te bouwen als dataleveranciers (bijvoorbeeld van bedrijfsgegevens voor Vlaamse administraties en lokale besturen).

Vanuit het standpunt van lokale besturen heeft deze opsplitsing echter ook nadelen met zich meegebracht. Het heeft er bijvoorbeeld voor gezorgd dat een project als de interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus, dat al jaren door lokale en provinciale besturen op de agenda wordt gezet, tussen twee stoelen valt.

Lokale besturen staan in nauw contact met de klanten van de overheid en hebben daarom nood aan een naadloze integratie van backoffice en frontoffice. Vele lokale besturen kunnen dan ook ondersteuning gebruiken, niet alleen op het vlak van data-integratie en gegevensbeheer in de backoffice maar ook op het vlak van integratie tussen frontoffice en backoffice.

Figuur 3



Een geïntegreerd beleid op Vlaams niveau dat frontoffice en backoffice projecten samenbrengt zal ook voor lokale besturen een stap vooruit zijn. Interbestuurlijk e-government kan echter alleen maar goed uitgebouwd worden door de Vlaamse overheid op voorwaarde dat er een solide basis bestaat voor het eigen, intrabestuurlijke e-government verhaal. Het is derhalve noodzakelijk volgende vraag te stellen: beschikt de Vlaamse overheid over de goede structuren, processen en relationele mechanismen (als e-governance componenten) die ervoor zorgen dat de ingezette technologieën ten volle bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen (business alignment)?⁽²⁾

Op structureel vlak kan men stellen dat, om e-government dichterbij het beleid te brengen, de coördinatie van het Vlaamse e-government bij de Diensten Algemeen Regeringsbeleid van de Minister-President hoort, als domeinoverschrijdend thema. Intern zijn immers de verschillende domeinen zowel aanbieder van informatie, data en kennis, als afnemer. De bevoegdheid en opdracht voor verschillende e-governmentprojecten binnen de domeinen blijven uiteraard onder de bevoegdheid van de domeinministers vallen.

Bij wie liggen momenteel de verantwoordelijkheden die overeenkomen met de verantwoordelijkheden van een CIO (Chief Information Officer), zoals die in privé-organisaties bestaat? Door de huidige versnippering (frontoffice, backoffice, ICT) is dit onduidelijk. De brugfunctie die wordt waargenomen door een CIO wordt dan ook binnen de Vlaamse Overheid onvoldoende waargemaakt.

Procesmatig moeten de zogenaamde VIP-projecten (Vlaamse Integratie Projecten) vermeld worden die ervoor moeten zorgen dat vraag (vanuit de verschillende departementen en agentschappen) en aanbod (vanuit CORVE) op elkaar zijn afgestemd. Via een jaarlijkse oproep krijgen Vlaamse administraties de kans om e-government projectvoorstellen in te dienen. Efficiëntere afstemming tussen business en informatietechnologie is een expliciete doelstelling van het VIP-ini-

(3) De Haes S., Van Grembergen W., Practices in IT governance and business/IT alignment, Information Systems Control Journal, Vol. 2, 2008.

tiatief.⁽³⁾ Het succes van het interne VIP-verhaal zorgde voor inspiratie voor een gelijkaardig initiatief op interbestuurlijk niveau: de e-idee oproep (zie punt 2.7).

Top down en bottom up

Naast een gedeeltelijke uitvoering van de aanbevelingen uit de strategische studie, noteerden we in het vorige hoofdstuk eveneens enkele verspreide projecten die men opzet of probeert op te zetten, wat neerkomt op een versnippering van middelen.

Anders dan in sommige buurlanden (Nederland, UK) heerst bij de Vlaamse overheid een schroom om sturend op te treden op het vlak van lokaal e-government.

In Nederland werd in 2006 de zogenaamde Overhedenverklaring opgesteld. De nationale overheid, de provincies, de gemeenten en waterschappen hebben afspraken gemaakt over een uitvoeringsagenda voor de elektronische overheid. De nadruk ligt op investeringen (55,5 miljoen €) in overheidsbrede toepassingen voor betere dienstverlening en vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven. De agenda voor de elektronische overheid ordent de vele initiatieven die op gemeenten afkomen en stelt prioriteiten. De nationale overheid stelt als onderdeel van de uitvoeringsagenda middelen ter beschikking voor extra ondersteuning bij de invoering van de elektronische overheid op lokaal niveau.⁽⁴⁾

EGEM als expertisebureau voor de elektronische overheid op lokaal niveau is opgericht in 2003 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. EGEM als tijdelijk project werd, naar aanleiding van de "Overhedenverklaring", verlengd tot 2011. EGEM ondersteunt gemeenten die hun dienstverlening aan burgers en bedrijven willen verbeteren, door samen met gemeenten en anderen referentiemodellen en standaarden te ontwikkelen, door kennis te delen en overzicht te bieden in alle ontwikkelingen binnen de e-overheid die voor gemeenten relevant zijn.

In U.K. liep van 2000 tot 2006 het ambitieuze "Local e-government programme"⁽⁵⁾ met als belangrijkste ambities:

- Er voor zorgen dat alle dienstverlening op lokaal niveau elektronisch te verkrijgen zou zijn tegen 2005;
- De gemeenten ondersteunen zodat ze de capaciteit kunnen ontwikkelen om als elektronische overheid te kunnen optreden.

In 2005 werd een vervoliprogramma "Digital Challenge"⁽⁶⁾ gelanceerd, dat zich eveneens sterk concentreerde op de take-up door de klanten van de overheid, met speciale aandacht voor doelgroepen.

Gevolg van de aarzelende houding van de Vlaamse overheid is een gebrek aan visie op lokaal e-government. Lokale en provinciale e-government projecten blijven tot nog toe te veel in de sfeer van vrijblijvendheid hangen en ontstaan slechts zelden als onderdeel van een lange termijn strategie die gekoppeld is aan beleidsdoelstellingen.

De terughoudendheid van de Vlaamse overheid gaat gepaard met een aarzeling om lokale besturen daadwerkelijk te ondersteunen in de implementatie van de lokale elektronische overheid. Toch ligt daar een grote uitdaging de komende jaren. Hoe uitgebreid het aanbod op het vlak van gedeelde gegevens en diensten vanuit de Vlaamse overheid ook zal zijn, wanneer binnen de lokale besturen de competenties ontbreken om een eigen informatiearchitectuur uit te bouwen, zullen deze gedeelde gegevens en diensten niet of onvoldoende leiden tot een

(3) http://www.vvbb.be/studiedag/presentatie/20081003_Raes.pdf

(4) <http://egem-iteams.nl/overhedenverklaring>

(5) <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/efficiencybetter/localegovernment/>

(6) <http://www.dc10plus.net/>

verbeterde dienstverlening en informatieverstrekking aan de klant. Zoals de tussentijdse resultaten van de I-scan laten zien, ligt de knoop vooral bij de competenties binnen het lokale bestuur, zowel bij de top van de administratie als bij de ICT-coördinator en (eventuele) kwaliteitsverantwoordelijke.

Onder de huidige legislatuur is e-idee een eerste stap in de richting om een interactieve communicatie op te zetten. De vraag is of men in volgende edities niet verder zal moeten gaan en ook de implementaties bij lokale besturen meer zal moeten ondersteunen.

Daarnaast kan gedacht worden aan het actief participeren van de Vlaamse Overheid in pilootprojecten die door lokale besturen worden opgezet. Daarvan bestaan reeds enkele voorbeelden (zie punt 2.2.3).

Privé-initiatief versus overheidsinitiatief

De *Strategische studie geïntegreerd e-government* bevat eveneens een beknopte omgevingsanalyse waarbij de positie van de ICT-leveranciers in Vlaanderen en hun relatie met lokale besturen wordt toegelicht (p. 5-6). De markt voor lokaal e-government in Vlaanderen is beperkt, met als gevolg een eerder defensieve opstelling bij de actoren en weinig ruimte voor innovatie. Individuele lokale besturen bezitten te weinig hefboomen om leveranciers tot meer innovatie aan te zetten. Interbestuurlijke projecten, zoals bijvoorbeeld Cultuurdatabank, slagen daar wel in, op voorwaarde dat men vanuit de Vlaamse Overheid deze ICT-leveranciers van bij het begin als klankbordgroep betreft. Al te vaak laat de Vlaamse Overheid het aan de individuele lokale besturen over om de huisleveranciers hierin te betrekken, met vertragingen en verkeerde communicaties als gevolg. Werkgroepen waar lokale besturen, Vlaamse Overheid én ICT-leveranciers in betrokken zijn hebben in het recente verleden hun nut bewezen, bijvoorbeeld de VKBO-werkgroep van VVSG en de werkgroep Cultuurdatabank van V-ICT-OR/VVSG. De stuurgroep van het V-ICT-OR Kenniscentrum speelt een gelijkaardige rol, bijvoorbeeld door het formuleren van een visie op lokaal e-government.

Uit schrik dat privé-actoren een sturende rol op zich zouden willen nemen in het e-government verhaal, wordt momenteel te vaak geopteerd om hen géén rol te geven. Dit leidt tot de zonet geschetste problemen. Het betrekken van privé-actoren in klankbordgroepen kan aan deze problemen verhelpen en geeft aan ICT-leveranciers een duidelijke rol in het Vlaamse e-government verhaal.

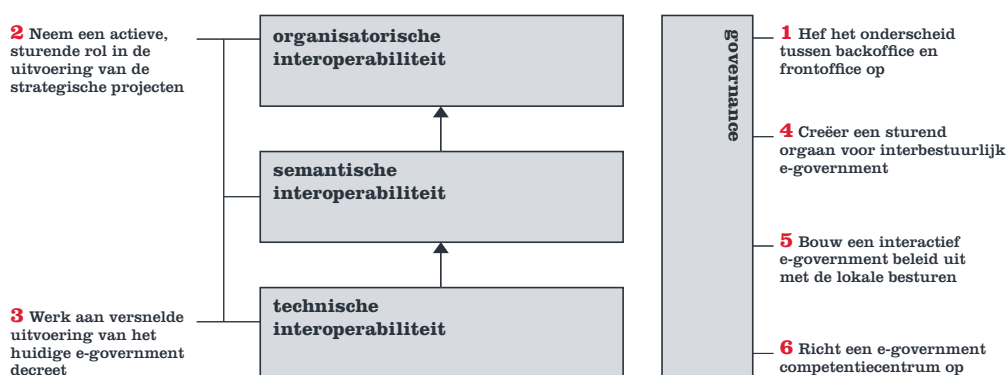
3.2 Aanbevelingen

1. Hef het onderscheid tussen backoffice en frontoffice op
 - o Leg de bevoegdheid voor Vlaams e-government bij de Minister-President
2. Neem een actieve, sturende rol in de uitvoering van de strategische projecten
 - o Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus (nog niet geïnitieerd)
 - o Normen en standaarden (nog niet geïnitieerd)
 - o Authentieke bronnen
 - o Identificatie, authenticatie en autorisatie
3. Werk aan versnelde uitvoering van het huidige e-government decreet met de nodige omkadering en middelen
 - o Authentieke bronnen
 - o Magda-samenwerkingsverband
 - o Participatie van lokale en provinciale besturen

4. Zorg voor een interbestuurlijk sturend orgaan voor interbestuurlijk e-government, met als taken
 - o een visie op lokaal e-government en normen voor lokaal e-government formuleren
 - o de uitvoering van de strategische projecten bewaken
5. Bouw een interactief e-government beleid uit met de lokale en provinciale besturen
 - o Gebruik de jaarlijkse e-idee ronde om de geformuleerde visie op lokaal e-government te vertalen in concrete realisaties
 - o Participeer als Vlaamse Overheid in interessante pilotprojecten opgezet door lokale en provinciale besturen en bewaak de disseminatie naar andere Vlaamse lokale en provinciale besturen.
6. Richt een e-government competentiecentrum op dat
 - o Onderzoek aanbesteedt en evalueert
 - o Onderzoek naar de praktijk vertaalt
 - o Goede praktijken verzamelt en verspreidt
 - o Lokale besturen begeleidt in e-government realisaties

Wanneer we deze zes aanbevelingen projecteren op de interoperabiliteit componenten, merken we dat het zwaartepunt komt te liggen op de governance component. Zoals reeds gesteld: wat er moet gebeuren is gekend. De uitdaging voor de komende legislatuur bestaat er voornamelijk in een kader op te bouwen dat de succesvolle implementatie van de verschillende interbestuurlijke e-government projecten garandeert.

Figuur 4



3.3 **Blik op de toekomst**

De aandacht verschuift de laatste jaren snel van elektronische dienstverlening naar elektronische participatie, van e-services naar e-community. Dit betekent niet dat het belang van (het werken aan) elektronische dienstverlening vermindert, maar het wordt wel opgenomen in een breder verhaal. De druk op alle overheden in Vlaanderen om kwaliteitsvolle communicatie, dienstverlening en inspraakmogelijkheden te voorzien voor haar klanten zal de komende jaren blijven toenemen: méér dan ooit komt deze klant (burger, bedrijf, vereniging,...) in het centrum te staan. Nu reeds probeert de overheid met de hulp van informatie- en communicatietechnologieën zoveel mogelijk te doen *voor* de gebruiker. In de komende jaren zullen we de nieuwe technologieën moeten inzetten om zoveel mogelijk te laten gebeuren *door* de gebruiker.

Tot nog toe lieten overheden zich vaak inspireren door het voorbeeld van de banksector, die door een doorgedreven inzet van technologie erin slaagden grote efficiëntiewinsten te halen én tegemoet te komen aan de vraag van veel klanten naar een 24/7 dienstverlening. Cruciaal daarbij is een verregaande integratie van backoffice en frontoffice processen, waarbij waarden als transparantie (“hoe zit het met mijn aanvraag?”) en performantie (“kan dit meteen?”) voorop staan. De ultieme realisatie binnen de publieke sector is dan de proactieve overheid, die dienstverlening op maat realiseert zonder dat de klant dit zelf moet aanvragen. Het automatisch versturen van inschrijvingsattesten door de Vlaamse Overheid in het kader van de kinderbijslag voor +18-jarigen is daarvan een mooi voorbeeld.

“Web 2.0” is geen hype meer maar evolueert naar een uitgezuiverd model, gebaseerd op het ter beschikking stellen van grote hoeveelheden gestructureerde gegevens, waar gebruikers mee aan de slag kunnen om eigen content en diensten te creëren. De lokale overheid krijgt de kans om partnerschappen op te bouwen met de groeiende groep van mondige burgers, die bovendien steeds sneller nieuwe technologieën gebruiken (blogs, mash-ups, ...) om in hun eigen informatie- en communicatiebehoeften te voorzien. Natuurlijk staat niet elke burger even sterk. Daarom is het essentieel dat ook partnerschappen worden uitgebouwd met intermediairen die in contact staan met, en diensten verlenen aan, kwetsbare groepen (verenigingen, mutualiteiten,...). Dergelijke partnerschappen staan of vallen met de kwaliteit van de informatie die wordt uitgewisseld én de kwaliteit van de dataformaten (die robuust en open moeten zijn).

Deze maatschappelijke en technologische evoluties worden geflankeerd door wetgevende initiatieven, waarbij het Europese niveau het voortouw neemt gevolgd door de lidstaten en die alle de nadruk leggen op de beschikbaarheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie (INSPIRE, Dienstenrichtlijn, Hergebruik van overheidsinformatie).

Dit betekent dat de nadruk op de kwaliteit van gegevens, informatie en kennis binnen de overheid in de toekomst nog zal verhogen. Het efficiënt, gericht en dus kwaliteitsvol hergebruiken en redigeren van bestaande informatie voor verschillende kanalen en doelgroepen wordt de kern van het komende (interbestuurlijk) e-government verhaal.

Schematisch:

E-services	=>	E-communities
Zoveel mogelijk voor de gebruiker	=>	Zoveel mogelijk door de gebruiker
Integratie van backoffice en frontoffice	=>	Data ter beschikking stellen
Banksector als voorbeeld	=>	Web 2.0 –sites (Amazon, E-Bay, Wikipedia,...) als voorbeeld
Ultieme doel: klantentevredenheid	=>	Ultieme doel: klantenbetrokkenheid
Belangrijke waarden zijn transparantie en performantie van de dienstverlening	=>	Belangrijke waarden zijn kwaliteit en openheid van de data
Push-modellen overheersen: de pro-actieve overheid	=>	Pull-modellen overheersen: de faciliterende overheid

Wanneer deze trends zich daadwerkelijk doorzetten, zal blijken dat de keuzes die in 2007 in de IBM-studie werden voorgesteld, inhoudelijk het fundament legden voor een toekomstgericht e-government verhaal. De focus op datakwaliteit zorgt voor een goede onderbouw van zowel e-services als e-community.

Voorwaarde voor succes is dat de verschillende overheden in Vlaanderen er in slagen een goed samenwerkingskader op te starten en te beheren. Zo zullen ze in staat zijn de eigen complexiteit voor de klant te verbergen en een goede dienstverlening, communicatie en participatie te verzekeren.

Bronnen

- CORVE-website (www.corve.be)
- Diffusie van ICT in kleine Vlaamse gemeenten / Sabine Rotthier, Elke Boudry en Filip De Rynck (Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek, 2006, 81 p.)
- Digital Challenge website (www.dc1oplus.net/)
- EGEM-website (egem-iteams.nl)
- E-government ten dienste van burgers en ondernemingen: evaluatie van 4 jaar Vlaamse integratieprojecten / Lieven Raes (powerpoint presentatie, 3 oktober 2008)
- I-Scan project: intern seminarie (Hogeschool Gent, 2008)
- Local eGov website (<http://www.communities.gov.uk/localgovernment/efficiencybetter/local-government/>)
- Lokaal e-government in Vlaanderen: de bouwstenen (V-ICT-OR Kenniscentrum, 2008, 19 p.)
- Practices in IT governance and business / IT alignment / De Haes S., Van Grembergen W., (Information Systems Control Journal, Vol. 2, 2008)
- Strategische studie geïntegreerd e-government: hefboom voor een e-government aanpak voor, door en met lokale besturen (IBM België, 2007, 32 p.)
- Study on Interoperability at Local and Regional Level / E. Tambouris, K. Tarabanis, V. Peristeras, N. Liotas (MODINIS, 2007, 253 p.)
- Vlaams decreet betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (9 juli 2008)



COLOFON

Samenstelling:

Bram Opsomer, secretariaat Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Verantwoordelijk uitgever:

Herman Matthijs, voorzitter Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Layout:

Guy Adam, Agentschap voor Facilitair Management

Druk:

Franky Van Varenberg, Agentschap voor Facilitair Management

Depotnummer:

D/2009/3241/084