

# vlabest

vlaamse adviesraad voor bestuurszaken

## ADVIES

Vlaamse interne staatshervorming  
**een methodologisch kader voor de regioscreening**

27 mei '10





## INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING.....	3
1.1.	Situering.....	3
1.2.	Conceptnota Vlaamse interne staatshervorming .....	4
1.3.	Vervolgadvies: focus op methodiek .....	5
2.	DOELSTELLINGEN REGIOSCREENING .....	6
2.1.	Legitimiteit.....	6
2.1.1.	Democratisch gehalte: burgerperspectief.....	6
2.1.2.	Accountability: aansturing op het juiste niveau.....	6
2.2.	Efficiëntie en effectiviteit.....	6
3.	METHODOLOGIE VAN DE REGIOSCREENING.....	8
3.1.	Screening op regioniveau.....	8
3.1.1.	Gebiedsdekkend.....	8
3.1.2.	Overleg .....	8
3.1.3.	Politieke legitimering .....	9
3.1.4.	Stabilisatieperiode .....	9
3.2.	Proces van onderuit: geen blauwdruk.....	9
3.2.1.	Initiatief.....	9
3.2.2.	Screening.....	10
3.3.	Duidelijke Vlaamse engagementen noodzakelijk.....	13
3.3.1.	Regiocontract .....	13
3.3.2.	Korte termijn: decreet regioscreening .....	14
3.3.3.	Middellange termijn: kaders herschrijven.....	15
4.	SAMENVATTING.....	16
	BIJLAGE I – EERSTE VOORSTEL VAN REGIOAFBAKENING IN FUNCTIE VAN DE REGIOSCREENING ..	19
	BIJLAGE II – CONCEPTNOTA VLAAMSE INTERNE STAATSHERVORMING.....	21
0.	Inleiding .....	22
1.	Het rapport Cabus .....	27
2.	Verdere onderbouwing van de problematiek .....	30
3.	Voorstel VLABEST: regioscreening.....	37



# 1. INLEIDING

## 1.1. Situering

---

Naar aanleiding van de adviesvraag over het rapport 'Een sterke stad en een sterke stadsregio' van het discussieplatform Rasterstad – Stadsregionale samenwerking onder het voorzitterschap van Peter Cabus (verder: 'rapport Cabus') publiceerde de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) een **conceptnota Vlaamse interne staatshervorming** (zie bijlage).

Op dinsdag 2 februari '10 werd VLABEST uitgenodigd door de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme van het Vlaams Parlement voor een gedachtewisseling over de conceptnota. Op basis van de reacties die op die gedachtewisseling zijn gemaakt, en op basis van de plannen van de Vlaamse Regering voor het verdere verloop van de interne staatshervorming<sup>1</sup>, besliste VLABEST een vervolgadvis op te maken waarin de centrale aanbeveling uit de conceptnota, namelijk de regioscreening, verder wordt uitgewerkt en verfijnd.

Daarbij werd rekening houden met de timing van Vlaams minister Geert Bourgeois. Bedoeling van de minister is om op basis van een inventarisatie door het College van Ambtenaren-Generaal (CAG) en een consultatie met de lokale en provinciale besturen in juni met een groenboek te komen waarin de krijtlijnen van de interne staatshervorming vast moeten liggen. **Met voorliggend advies hoopt de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken een bijdrage te leveren aan de discussies in het kader van dit groenboek** (en later ook het aangekondigde witboek).

Het advies werd voorbereid door een interne **werkgroep**, die als volgt was samen gesteld:

- Mark Suykens (voorzitter)
- Raymond Van Loock
- Wouter Van Dooren
- Geert Vandenabeele
- An Rosiers
- Ellen Wayenberg
- Herwig Reynaert
- Bram Opsomer (secretaris)

De werkgroep kwam vijf maal samen en nodigde op 28 april '10 prof. dr. Aimé Heene uit voor een **gedachtewisseling** over de project 'Samen Sterk' in het Meetjesland (prof. Heene is voorzitter van het Streekplatform+ Meetjesland). De werkgroep wenst professor Heene uitdrukkelijk te danken voor de heel interessante bijdrage.

---

<sup>1</sup> Er werd door de Vlaamse Regering op 26 februari '10 een plan van aanpak goedgekeurd.

## 1.2. Conceptnota Vlaamse interne staatshervorming

---

Uit het **regeerakkoord** voor de legislatuur 2009-2014 blijkt dat de Vlaamse Regering de vaste overtuiging heeft om het debat over de interne staatshervorming te voeren, met als belangrijke doelstelling de problematiek van de bestuurlijke drukte aan te pakken.

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken heeft in zijn memorandum aan de Vlaamse Regering die drukte naar voor geschoven als één van de belangrijkste bestuurlijke uitdagingen voor de nieuwe regeerperiode en is dus verheugd met de grote aandacht voor dit thema op de politieke agenda. VLABEST ziet het als zijn kerntaak om mee na te denken over de verdere invulling van deze doelstelling. Voorliggende conceptnota past in dit voornemen.

Concrete aanleiding voor deze nota was de adviesvraag van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur over het rapport 'Een sterke stad en een sterke stadsregio' van het discussieplatform Rasterstad – Stadsregionale samenwerking onder het voorzitterschap van Peter Cabus (verder: 'rapport Cabus'). Dit rapport heeft volgens VLABEST zeker de verdienste dat het een aantal denkpistes en uitdagingen over de stadsregionale schaal inventariseert, kadert en daarop verder denkt. VLABEST is van oordeel dat het rapport erg waardevol en nuttig is met het oog op het debat over de interne staatshervorming.

Rekening houdend met het rapport Cabus en diverse andere onderzoeksrapporten van de voorbije jaren en met het engagement van de Vlaamse Regering om de bestuurlijke drukte aan te pakken, heeft VLABEST een conceptnota rond deze aanpak uitgewerkt.

VLABEST verlaat daarbij het idee dat enkel een instrumentele top-down benadering vooruitgang kan boeken in de aanpak van de bestuurlijke drukte, vooral vanuit de vaststelling dat het maken van een structurele match tussen de socio-economische realiteit en bestuursstructuur quasi onmogelijk is. VLABEST plaatst daartegenover een eigen alternatief: een daadkrachtige **regioscreening** met mogelijkheid tot maatwerk. Die screening houdt in dat er op korte termijn gestart wordt met een volledige en grondige doorlichting van het streekniveau met als hoofddoelstelling om een bestuurlijk landschap te creëren dat vanuit het burgerperspectief voldoende transparant is en ook winsten kan boeken op het vlak van legitimiteit, slagkracht en efficiëntie. VLABEST pleit met andere woorden voor een bottom-up aanpak van het bestuurlijke veld op regioniveau, die naar aard sterk actiegericht is en niet vrijblijvend. De belangrijkste kritische succesfactor voor deze aanpak is dat de sectorale beleidsdomeinen zich mee inschrijven in de doelstelling ervan en van bij de startfase erin betrokken worden.

VLABEST licht hier nog graag twee kernaspecten van haar voorstel tot bottom-up aanpak van de bestuurlijke drukte nader toe:

- Ten eerste is er het aspect **maatwerk**. Gezien de grote diversiteit aan bestuurlijke samenwerkingsverbanden in de praktijk gaat VLABEST ervan uit dat er voor de aanpak meerdere scenario's denkbaar en wenselijk zijn in de toekomst. Binnen elk scenario kan geput worden uit een palet aan maatregelen (fusies, intergemeentelijke samenwerking, interbestuurlijke samenwerking, ...) die in de conceptnota nader worden toegelicht. De hoofdbetrachting van elk scenario is evenwel dezelfde: de bestuurlijke samenwerkingsverbanden beter laten aansluiten bij de huidige en toekomstige socio-economische realiteit en schaal. Door de procesmatige aanpak waarbij de belangrijkste actoren

samengebracht worden, beogen we de betrokkenheid en het draagvlak op het veld te vergroten. Dit is volgens VLABEST de grote meerwaarde bij deze bottom-up benadering.

- Ten tweede is er het **niet vrijblijvende karakter** van de voorgestelde aanpak die volgens VLABEST gevolgen heeft voor zowel de Vlaamse, de provinciale als de lokale overheden. Zo zou de Vlaamse Regering op basis van de bevindingen uit de regioscreening zoveel mogelijk moeten streven naar een heldere toewijzing van bevoegdheden, met de lokale besturen als basisniveau in het Vlaamse bestuurlijke landschap. De meerwaarde van de provinciale besturen ligt volgens VLABEST vooral bij hun democratische legitimiteit om in vraagstukken met een herverdelend karakter, die niet zomaar kunnen worden overgelaten aan de lokale autonomie, duidelijke beslissingen te nemen. Bij deze hele oefening is het ook van cruciaal belang dat de Vlaamse Regering zich er rekenschap van geeft dat de federale overheid nog belangrijke bevoegdheden uitoefent die hun weerslag hebben op lokaal of provinciaal niveau, en waarbij soms ook nieuwe regionale structuren worden gecreëerd (bijvoorbeeld politie- en veiligheidszones). De afstemming met de federale bevoegdheden wordt dus een belangrijk aandachtspunt.

### **1.3. Vervolgadvies: focus op methodiek**

---

Maatwerk en daadkracht betekenen dat veel aandacht zal moeten besteed worden aan de verdere operationalisering van de voorgestelde aanpak van de geschetste problematiek op regioniveau. Er moet dus een concrete methodiek worden uitgewerkt rond de regioscreening. Met voorliggend advies wil de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken een eerste aanzet geven tot zo'n methodiek. VLABEST wil expliciet benadrukken dat met het advies **geen specifiek bestuurlijk model** naar voor wordt geschoven. Dit advies legt de **focus op het proces** om tot oplossingen te komen, niet op de oplossingen zelf. Die moeten volgens VLABEST van onderuit tot stand komen.

Er moet nog worden benadrukt dat VLABEST met de voorgestelde methodiek niet volledig de bestuurlijke drukte kan of wil wegwerken. Integendeel, overleg en samenwerking zal steeds noodzakelijk zijn op het regionale schaalniveau, vanuit de vaststelling dat maatschappelijke uitdagingen nu eenmaal niet steeds de bestuursgrenzen volgen (multi-level governance). De screening moet er juist voor zorgen dat deze regionale samenwerking efficiënter verloopt en meer legitimiteit heeft.

## 2. DOELSTELLINGEN REGIOSCREENING

VLABEST wil starten met nogmaals duidelijk de doelstellingen van een regioscreening aan te geven. Later zal voor de beoordeling van de regioscreening worden teruggegrepen naar deze doelstellingen.

### 2.1. Legitimiteit

---

#### 2.1.1. Democratisch gehalte: burgerperspectief

Door alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden, formeel en informeel, ziet de gemiddelde burger door de bomen het bos niet meer. Het is niet langer duidelijk wie verantwoordelijk is voor wat. Een belangrijk aspect van de interne staatsvorming is juist het scherp stellen van de verantwoordelijkheden zodat burgers en bedrijven een transparant beeld hebben van het gevoerde beleid en zicht krijgen op wie juist aansprakelijk is voor wat. Daarom kan VLABEST zich ook voor een deel vinden in het discours dat er met de regioscreening moet gestreefd worden naar een **beperking van het aantal interveniërende bestuurslagen** (per proces, niet per beleidsdomein), al zal multi-level governance binnen de huidige complexe realiteit steeds nodig blijven.

#### 2.1.2. Accountability: aansturing op het juiste niveau

VLABEST stelt vast dat de verkozen mandatarissen in de raden, maar soms zelfs in de colleges, geen overzicht meer hebben van het bestuurlijke landschap waar hun bestuur aan deelneemt. Het gevoel leeft heel sterk dat ze geen vat meer hebben op veel belangrijke beslissingen. Er is nood aan een uitzuivering van de beslissingen en rapportagelijnen. De **strategische beslissingen** over bestuurlijke samenwerking moeten opnieuw genomen worden in de **rechtstreeks verkozen raden**. Het tactische samenwerkingsbeleid komt toe aan de uitvoerende organen, en het operationele luik moet kunnen overgelaten worden aan de autonomie van de samenwerkingsverbanden zelf.<sup>2</sup> Op dit moment is er een duidelijke rolvervaging vast te stellen en is er onvoldoende garantie op kwalitatieve terugkoppeling op het juiste niveau. Daardoor hebben de samenwerkingsverbanden de facto zelf het stuur in handen.

### 2.2. Efficiëntie en effectiviteit

---

De focus moet op regionaal niveau opnieuw liggen op de **innovatieve kracht** van het samen werken, in partnerschap, aan streekgebonden gemeenschappelijke doelstellingen. Momenteel staan teveel zaken deze

---

<sup>2</sup> Strategisch beleid: het definiëren van doelgroepen en doelen (prioriteiten, missie, ...). Het maken van de belangrijke keuzes: wat, voor wie, wanneer en met welke middelen.

Tactisch beleid: het concretiseren van de beleidsdoelen en de missie, het definiëren van wat er precies en door wie het precies moet worden uitgevoerd. Dit omhelst dus de regie- en coördinatiefunctie. De belangrijkste taak van het tactisch beleid is het coördineren (wie doet wat en hoe) van de dienstverlening.

Operationeel beleid: het dagelijks bestuur.



innovatieve kracht in de weg. De vele bestuurlijke samenwerkingsverbanden zijn niet op elkaar afgestemd. Er is geen overkoepelend beleid, er zijn heel wat overlappings in de werking, er zijn schaalvoordelen te boeken, ... Er komen steeds maar samenwerkingsverbanden bij, maar er wordt geen aandacht besteed aan de evaluatie en audit van de bestaande vormen. Een regioscreening moet deze problemen opsporen en oplossingen voorstellen. Het moet mogelijk zijn om **met de huidige inbreng van mensen en middelen meer te realiseren.**

## 3. METHODOLOGIE VAN DE REGIOSCREENING

### 3.1. Screening op regioniveau

---

Om een regioscreening op te starten is het noodzakelijk dat Vlaanderen in een eerste fase wordt afgebakend in verschillende regio's. Vier elementen zijn daarbij cruciaal:

- de afbakening moet gebiedsdekkend zijn,
- de afbakening moet in overleg vorm krijgen,
- het politieke niveau krijgt het laatste woord,
- na de afbakening van de regio's is een stabilisatieperiode noodzakelijk.

#### 3.1.1. Gebiedsdekkend

Een interne staatshervorming moet het hele Vlaamse grondgebied (**gebiedsdekkend**) in ogenschouw nemen. Daarom is het cruciaal dat een regioscreening zich niet enkel focust op één specifieke problematiek (stad-rand / platteland / ...), maar heel Vlaanderen onder de loep neemt.

Om het debat aan te wakkeren heeft VLABEST getracht om zelf een eerste voorstel te doen voor een regio-indeling (zie bijlage). VLABEST komt uit op **24 regio's** (ongeveer 5 per provincie).<sup>3</sup> Deze oefening werd dus gedaan rekening houdende met de bestaande gebiedsomschrijvingen, zoals de RESOC's, zorgregio's, hulpverleningszones, CAW's, intercommunales voor streekontwikkeling, gebiedsgerichte werking provincies, burgemeestersoverleg,...<sup>4</sup> VLABEST wil benadrukken dat dit voorstel slechts een eerste voorzet is dat als basis kan dienen voor het verdere overleg en politieke besluitvorming. Zo erkent VLABEST dat over heel wat 'randgemeenten' twijfel bestaat. Ook het precieze aantal regio's is voor discussie vatbaar, al is VLABEST ervan overtuigd dat dit wel in die grootteorde moet blijven.

#### 3.1.2. Overleg

Het spreekt voor zich dat ook de indeling van de regio's niet van bovenaf kan opgelegd worden. Dit moet in nauw overleg gebeuren tussen de drie bestuursniveaus, **op basis van gelijkwaardigheid**. Daarvoor kan verwezen worden naar de indeling in hulpverleningszones die tot stand kwam op basis van intensief burgemeestersoverleg en wat voor iedereen tot een relatief bevredigend resultaat heeft geleid.

---

<sup>3</sup> Belangrijk om te herhalen is dat VLABEST hier niet pleit voor de creatie van een vierde bestuurslaag of een van bovenaf opgelegd bestuursmodel. In de lijn van de conceptnota verzet VLABEST zich tegen top-down blauwdrukken. Het gebiedsdekkend afbakenen in regio's is een werkmethode (afgebakend onderzoeksterrein) met als doel de partners rond tafel te krijgen en een regioscreening te kunnen opstarten, vanuit de vaststelling dat het regionale schaalniveau nu eenmaal steeds maar aan belang wint maar in de huidige vorm voor verrommeling zorgt.

<sup>4</sup> VLABEST erkent dat in bepaalde gevallen de provinciegrenzen achterhaald zijn. Toch blijkt uit vroegere en huidige gebiedsafbakening in de Vlaamse regelgeving dat deze provinciegrenzen steeds als een gegeven worden beschouwd. Daardoor hebben de regio's zich ook grotendeels van onderuit gevormd binnen die grenzen. Maar voor VLABEST zijn deze grenzen zeker geen vast gegeven en moet daar kunnen van worden afgeweken indien dit nodig zou blijken.

### 3.1.3. Politieke legitimering

Uiteindelijk zal het steeds het **politieke niveau** zijn die de beslissing neemt voor de regioafbakening. Het is het politieke niveau dat ook het burgerperspectief moet meenemen. De eindverantwoordelijkheid om toe te treden tot een bepaalde regio ligt dus bij de rechtstreeks verkozen raden.

### 3.1.4. Stabilisatieperiode

Na de start van de screenings zal een **stabilisatieperiode** in acht moeten worden genomen. Het zoeken naar oplossingen voor de geschetste problematiek zal niet van vandaag op morgen mogelijk zijn. Bestaande samenwerkingsverbanden zullen moeten worden opgegeven, nieuwe zullen moeten worden opgericht. Interne procedures zullen moeten worden hertekend. Er zal op lokaal niveau intensief politiek overleg nodig zijn, en op Vlaams niveau zal voor verschillende sectorale regelgeving decreetgevend werk noodzakelijk zijn. VLABEST denkt dat daarvoor zeker 4 à 5 jaar nodig zal zijn. Indien gemeenten in die periode toch zouden kunnen blijven schipperen tussen verschillende regio's, zal het onmogelijk zijn om tot goede resultaten te komen.

## 3.2. Proces van onderuit: geen blauwdruk

---

Na deze preliminaire afbakening van de regio's kan nu ingezoomd worden op de methodiek van de screening zelf. VLABEST ziet daarin twee belangrijke elementen. Ten eerste moet bepaald worden wie het initiatief neemt om de stake-holders uit de regio rond tafel te krijgen. Ten tweede is de screening bedoeld als een zelfevaluatie van onderuit.

### 3.2.1. Initiatief

Tot op heden zijn er al diverse regioscreenings uitgevoerd op initiatief van die regio's zelf (Meetjesland, regio Roeselare-Tielt, regio Zuid-West-Vlaanderen). Uit de ervaring met die screenings (o.a. toegelicht door Prof. Heene) leidt VLABEST af dat de aanwezigheid van een **externe onafhankelijke deskundige**, die optreedt als procesbegeleider en onderzoeker, een belangrijke kritische succesfactor is. Dit moet iemand zijn die boven de belangenconflicten kan staan en objectief enkele vaststellingen kan doen. Volgens VLABEST is het de taak van de Vlaamse overheid om, in samenspraak met vertegenwoordigers van de lokale en provinciale besturen, deze externe begeleiders aan te stellen.

Het is dan de eerste taak van deze externen om de regionale overlegfora op te starten. Het spreekt voor zich dat alle burgemeesters van de betrokken gemeenten en het provinciebestuur zelf in deze initiële fase worden uitgenodigd. Maar ook andere partners uit de regio zullen van belang zijn. Dit moet kunnen worden overgelaten aan het oordeel van deze deskundigen. Na de opstartfase kan dan steeds in onderling overleg uitgemaakt worden dat er nog belangrijke actoren uit het veld ontbreken en dat er dus nog

bijkomende partners moeten uitgenodigd worden. **De samenstelling van elke forum is geen vast gegeven.**

Het is in deze fase dat gemeenten zelf al kunnen aangeven dat de indeling bij een bepaalde regio niet beantwoordt aan de politieke of maatschappelijke realiteit, en dat ze dus graag zouden aanschuiven bij een andere regio.

Bij echte randgevallen kan in deze eerste fase nog ingezet worden op twee regio's. Na de inventarisatie (zie punt hierna) zal snel een beeld kunnen worden gemaakt van de bestuurlijke realiteit van een gemeente en kan op basis van de geschetste samenwerkingsdynamiek duidelijk worden tot welke regio een gemeente het beste wordt gerekend.

Als stimulator om de stake-holders rond de tafel te krijgen en als garantie dat ook effectief resultaten zullen kunnen worden geboekt, is het in deze fase aangeraden om de betrokkenen al een zicht te geven op de mogelijke voordelen die een dergelijke oefening met zich mee kan brengen (**incentives** - zie punt 3.3).

### **3.2.2. Screening**

Nadat alle partners rond tafel zitten, kan gestart worden met een screening van het bestuurlijke veld op streekniveau. Dit moet een proces van zelfevaluatie zijn. De methodiek die gehanteerd kan worden, kan verschillen naar gelang de noden van de regio. Het heeft dus ook hier **geen zin om een blauwdruk op te leggen**. VLABEST zal zich verder dan ook beperken tot enkele mogelijke succesfactoren.

#### 1. Algemene aanbevelingen

Zoals gesteld hebben reeds een aantal regio's zelf het initiatief genomen hebben om een soort van regioscreening door te voeren. Uit die reeds gevoerde oefeningen kunnen een aantal lessen worden getrokken:

- Naast de externe begeleiding moet er ook aandacht zijn voor het **politieke leiderschap**. Een duidelijk leiderschap is een meerwaarde voor de dynamiek van een regio. Daarom is VLABEST van oordeel dat elke regiotafel zelf een **voorzitter** moet aanduiden, en dus impliciet dit leiderschap moet erkennen. Wie dit leiderschap moet opnemen, kan verschillen per streek. Dit kan in de schoot liggen van de grootste stad in de regio (bijvoorbeeld bij stadsregio's), maar dit hoeft niet (dit kan zelfs eventueel een duo-voorzitterschap zijn). Belangrijk is dat dit leiderschap gelegitimeerd is binnen de regio. Deze vormt dan de trekkende kracht en motor van de regioscreening en zal veelal ook de politieke belangen van de regio behartigen in Brussel.
- VLABEST merkt ook dat uit de screening van bepaalde regio's blijkt dat het debat over centrumfuncties genuanceerd moet worden gevoerd. Niet één centrumstad kan alle centrumfuncties verenigen. Dit verschilt sector per sector. Uit de praktijk blijkt dat regio's eerder **'policentrisch'** zijn, in plaats dat ze voor alles volledig georganiseerd zijn rond één centrumstad.

## 2. Inventarisatie

- Het belangrijkste punt van de zelfevaluatie is de inventarisatie. Er moet als het ware een **regiofoto** worden gemaakt, waarbij in kaart wordt gebracht welke formele en informele bestuurlijke samenwerkingsverbanden actief zijn in de regio. Onder andere volgende punten zijn van belang:
  - Aantal partners per samenwerkingsverband
  - Aard van de partners (publiek – publiek of publiek – privaat)
  - Werkingsgebied (buiten of binnen de regio)
  - Organisatievorm
  - Decretale basis
  - Duurtijd (ouderdom)
  - Sector
  - Personeelsbezetting
  - Financiering en financieel aandeel in gemeentelijke uitgaven
  - Vertegenwoordiging in de bestuursorganen
  - Finaliteit (gaat het enkel over informatie-uitwisseling, over overleg, over coördinatie of echt over het gezamenlijk aanbieden van diensten?).
  
- VLABEST merkt op dat het inventariseren op zich al een goede efficiëntieoefening is. De praktijk leert dat veel besturen daar simpelweg geen zicht op hebben of zelfs niet weten van het bestaan van bepaalde samenwerkingsverbanden waaraan ze deelnemen. Een duidelijk beeld krijgen van de bestaande situatie kan dus al meteen een debat uitlokken bij de betrokken actoren waardoor zonder veel inspanningen enkele overbodige samenwerkingsverbanden kunnen sneuvelen.
  
- Naast het centrale regio-overleg zal het ook belangrijk zijn dat een **ruime bevraging** wordt gedaan van alle mogelijke stake-holders in het maatschappelijk middenveld en bedrijfswereld (focusgroepen, werktafels, ...). De regioscreening moet namelijk ook rekening houden met de verwachtingen die de burger en de bedrijven hebben ten aanzien van het bestuurlijke veld.

## 3. Analyse

- Na de inventarisatie moet het uitgetekende bestuurlijke veld onderworpen worden aan een **audit**. De belangrijkste parameters zijn de eerder geschetste doelstellingen van een regioscreening: legitimiteit en efficiëntie. Per cluster kunnen volgende voorbeeldvragen aan bod komen:
  - Legitimiteit:
    - Kan de opdracht van het samenwerkingsverband niet beter worden overgeheveld aan een democratisch verkozen bestuursniveau?
    - Zijn alle betrokken partners wel noodzakelijk?
    - Wordt het samenwerkingsverband op het juiste niveau aangestuurd?
    - Zijn de rapportagelijnen afdoende?
    - Zijn de juiste mensen afgevaardigd?
  - Efficiëntie
    - Staan de financiële stromen in verhouding tot de meerwaarde?

- Zitten de juiste partners aan tafel?
  - Is er overlapping in de werking?
  - Zijn er schaalvoordelen te vinden?
  - Is de gebiedsindeling correct?
- Uit de praktijkvoorbeelden blijkt dat het interessant is om te werken met een **clustering** van de bestuurlijke samenwerkingsverbanden per sector (cultuur, welzijn, werk, onderwijs, mobiliteit, ...). Aparte werkgroepen kunnen die clusters van naderbij bekijken en nagaan of betere samenwerking of samenvoeging mogelijk is.
  - Voor de uitwerking van het actieplan kan **peer-review** een interessante werkwijze zijn (regio's die bij elkaar over de vloer komen om van elkaar te leren).

#### 4. Actieplan

- Na de inventarisatie en de analyse moeten alle bevindingen opnieuw worden voorgelegd aan de centrale regiotafel, die vervolgens concrete aanbevelingen moet formuleren. Hiervoor zijn een **pallet aan maatregelen** mogelijk:
  - Verschuiven van bevoegdheden (scherp stellen verantwoordelijkheden).
  - Samenvoegen gemeenten (bijvoorbeeld indien duidelijk blijkt dat bepaalde gemeenten voor een heel aantal taken intens samenwerkt met de buurgemeente(n)).
  - Saneren en samenvoegen van bestuurlijke samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld binnen één sector, maar ook eventueel sectoroverschrijdend door de oprichting van een dienstverlenende organisatie).
  - Oprichten van nieuwe bestuurlijke samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld op terreinen waar voorheen nog niet werd samengewerkt).
  - Oprichten van shared-services (gezamenlijke ondersteunende diensten zoals boekhouding, personeelsadministratie, ICT, ...).
  - Op punt stellen van de interne controlemechanismen voor een betere rapportering, terugkoppeling en verantwoording zodat een betere sturing op hoofdlijnen mogelijk wordt (minder vergaderlast).
  - Aanhalen van de band tussen het bestuur en de regionale organisatie door bijvoorbeeld het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten (SLA's – value for money).
- Om van een goed actieplan te spreken is het noodzakelijk dat ten eerste wordt aangetoond en duidelijke gemotiveerd dat er effectief **winsten** zullen worden geboekt op het vlak van **legitimiteit en effectiviteit** indien de acties worden doorgevoerd. Ten tweede moet het actieplan voldoende **politieke steun** genieten binnen de regio. Dit betekent dus dat het actieplan moet worden voorgelegd aan de gemeente- en provincieraden en dat het debat dus ook op dat niveau gevoerd moet worden.
- VLABEST heeft steeds benadrukt dat de regioscreening **geen vrijblijvende oefening** mag zijn, noch voor Vlaanderen, noch voor de lokale besturen. De politieke gedragenheid moet uiteraard zo groot mogelijk zijn, maar het lijkt onvermijdelijk dat over bepaalde punten geen unanimititeit zal worden gevonden. Het kan niet dat één bestuur dat op een bepaald punt dwars blijft liggen, de hele

regioscreening blokkeert. Daarom is VLABEST van oordeel dat een goed actieplan minstens door drie vierde van de actoren rond de tafel moet goedgekeurd zijn.

### **3.3. Duidelijke Vlaamse engagementen noodzakelijk**

---

Op korte termijn moet de Vlaamse overheid ervoor zorgen dat de regio's de nodige ruimte krijgen om te experimenteren en buiten de uitgetekende lijnen te kleuren. Op langere termijn moeten er op basis van een meta-analyse over de regio's heen conclusies worden getrokken voor het definitief herschrijven van de kaders voor de binnenlandse bestuurlijke organisatie.

Om de belangrijkste knopen door te hakken moet een **centrale gemengde politieke stuurgroep** worden opgericht, met politieke vertegenwoordigers van de gemeente, provincies en Vlaamse overheid. De stuurgroep moet zorgen voor de politieke legitimatie en aansturing van de te volgen Vlaamse beleidskeuzes.

#### **3.3.1. Regiocontract**

Volgens VLABEST is het de taak van het Vlaamse bestuursniveau om, in samenspraak met de regio, het actieplan te vertalen in een regiocontract tussen de drie bestuursniveaus, met daarin de belangrijkste afspraken en actiepunten om tot verbeteringen te komen.

Uiteraard betekent dit dat eerst een **kwaliteitstoets** wordt gedaan van de ingeleverde actieplannen. In de eerste plaats moet gekeken worden of het actieplan wel degelijk voldoende politiek gelegitimeerd is door de partners in de regio. Ten tweede moet er een legitimiteits- en efficiëntietoets worden gedaan van de actiepunten (cfr. doelstellingen regioscreening). Volgens VLABEST moeten deze criteria geen te gedetailleerde invulling krijgen. Het zijn de regio's zelf die in hun actieplan deze zaken naar voor moeten schuiven en helder motiveren. De inventarisatie dient als nulmeting.

Vlaanderen moet zich daarbij terughoudend opstellen en zich terugplooiën op zijn kerntaak: kaders stellen. De regio moet worden overgelaten aan de lokale en provinciale besturen, die daar het co-eigenaarschap over hebben. De focus moet dus liggen op vertrouwen en **gelijkwaardig partnerschap**, en niet op een hiërarchische top-down benadering. Vandaar ook de keuze van VLABEST voor de opmaak van een contract tussen de drie bestuursniveaus, eerder dan een eenzijdige Vlaamse certificering van de actieplannen. De Vlaamse Regering moet zich daarom voor de opstelling van de contracten ook laten adviseren door de centrale stuurgroep.

De ondertekening van de contracten dient twee doelen. Ten eerste heeft een regiocontract het signaal aan alle geledingen van de Vlaamse overheid dat moet rekening gehouden worden met de daarin opgenomen actiepunten (duidelijke meerwaarde voor de betrokken regio). Ten tweede moet het contract ervoor zorgen dat de partners uit de regio die misschien niet op alle punten het actieplan steunden, over de streep worden getrokken. Kortom, deze stap zorgt ervoor dat de regioscreening geen vrijblijvend verhaal is.

### 3.3.2. Korte termijn: decreet regioscreening

Om de regioscreening een kans op slagen te geven is het volgens VLABEST noodzakelijk dat er op korte termijn door de Vlaamse Regering een decreet tot begeleiding van de regioscreening wordt opgemaakt. Dit decreet moet volgende centrale doelstellingen hebben:

- Uit de screening zal zoals gesteld ongetwijfeld blijken dat voor een belangrijk deel de bestuurlijke drukte op regioniveau te wijten is aan Vlaamse initiatieven en regelgeving. Het decreet 'regioscreening' moet dus in de eerste plaats de **decretale grond** bieden om daarmee flexibel om te gaan. Met andere woorden: de Vlaamse overheid kan niet zomaar achterover leunen en denken dat alles van onderuit kan gerealiseerd worden. Indien na een regioscreening duidelijk blijkt dat de Vlaamse regelgeving de efficiëntie- en legitimiteitsoefening in de weg staat, moet van de regelgeving kunnen worden afgeweken. Het regiocontract moet dus acties kunnen bevatten die ingaan tegen de huidige sectorale indelingen, structuren en kaders.<sup>5</sup> Als het contract ondertekend is door alle partijen, is de Vlaamse overheid ook gebonden om deze voorstellen te volgen.
- Het decreet moet ook duidelijk stellen dat alle voorstellen tot hervorming of oprichting van samenwerkingsverbanden die een erkenning behoeven van de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld in het kader van de toeristische samenwerkingsverbanden), ook indien ze afwijken van eerder ingenomen standpunten, automatisch zullen worden gevalideerd (meestal per besluit van de Vlaamse Regering of ministerieel besluit).
- Het decreet kan ten slotte ook al duidelijkheid scheppen over de **ondersteuning** die Vlaanderen voorziet voor de screening per regio. Het kan/mag daarbij niet de bedoeling zijn om oplossingen af te kopen. Een zekere dosis vrijwilligheid en eigen engagement is een natuurlijke kwaliteitsgarantie voor goede/op een duidelijke behoefte gefundeerde samenwerking. Daarom stelt VLABEST voor dat de Vlaamse overheid, om voldoende goodwill te creëren voor de operatie, de garantie geeft dat de **transitiekosten** voor de implementatie van de voorstellen uit de regioscreening zullen worden vergoed (bijvoorbeeld een deel van de kost van de externe begeleiding).

Vlaanderen moet daarbij **afstappen van het eenheidsdenken**: verschillen tussen de Vlaamse regio's moeten zeker mogelijk zijn. Bijvoorbeeld: indien in een bepaalde regio het oordeel wordt gevormd dat een bepaalde taak beter wordt behartigd door het provinciale bestuursniveau, terwijl een andere regio dit bij voorkeur overdraagt aan een bestaand samenwerkingsverband op regionaal niveau, dan moet dit mogelijk zijn.

---

<sup>5</sup> Enkele voorbeelden:

- Het decreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen bevat een bijlage waarin Vlaanderen wordt ingedeeld in zorgregio's. Het decreet 'regioscreening' moet de decretale mogelijkheid voorzien dat daarvan wordt afgeweken na een regioscreening.
- Artikel 3, §2 van het decreet betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de erkende regionale samenwerkingsverbanden, de sociaal-economische raden van de regio en de regionale sociaal-economische overlegcomités stelt dat slechts 15 regionale samenwerkingsverbanden erkenning kunnen bekomen. Indien na de regioscreenings blijkt dat dit er meer zijn, dan moet het decreet 'regioscreening' deze optie mogelijk maken.



Ten slotte is het vooral belangrijk dat dit decreet zich enkel beperkt tot bovenstaande doelstellingen en voor het overige **niet opnieuw probeert om teveel details te regelen**. Ook hier moet men trouw blijven aan het uitgangspunt: blauwdruk-denken is uit den boze, de regio's moeten alle ruimte krijgen om zelf aan de slag te gaan en moeten autonoom met oplossingspistes voor de bestuurlijke drukte naar voor kunnen komen.

### **3.3.3. Middellange termijn: kaders herschrijven**

Eens alle actieplannen centraal gelegitimeerd zijn en men dus op het terrein aan de slag kan, is het de taak van de Vlaamse overheid om alle plannen en acties naast elkaar te leggen en daar op overkoepelend niveau lessen uit te trekken. Het is de taak van het centrale overlegcomité om daarvoor een **samenvattend rapport met aanbevelingen** voor te leggen aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Op basis van de gezamenlijke conclusies kunnen volgende zaken worden overwogen (opnieuw niet limitatief):

- Een aanpassing (of eventueel zelfs afschaffing) van de sectorale decreten en besluiten die de kaders voorzien voor de regionale gebiedsomschrijvingen (vb. RESOC, zorgregio, ...).
- Indien uit een overgrote meerderheid van de screenings blijkt dat bepaalde bevoegdheden ingeschaald zijn bij het verkeerde bestuursniveau, dan moet een definitieve verschuiving van die bevoegdheid mogelijk zijn.
- In de regio's waar reeds een eerste screening bezig is, blijkt dat de bestaande organieke decreten te weinig mogelijkheden voorzien voor flexibele samenwerking. Indien dit verder wordt bevestigd door de regioscreening, moeten de kaders voor intergemeentelijke, interbestuurlijke en publiek-private samenwerking worden aangepast. Daar werd reeds door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen onderzoek naar gedaan, dat volgens VLABEST zeker als basis kan dienen voor de hertekening van de decreten.<sup>6</sup>
- Uit de regioscreening kan ook duidelijk worden dat bepaalde oplossingspistes een specifiek ondersteuningsbeleid nodig hebben of verder gestimuleerd moeten worden. VLABEST denkt daarbij aan specifieke begeleidende maatregelen voor de fusies of rond het statuut en de ondersteuning van raadsleden. Deze acties passen volgens VLABEST best in een gezamenlijk beleid dat wordt gevoed door de regioscreening. Op zich hebben dergelijke acties, indien ze niet gekaderd worden in een ruimere operatie, volgens VLABEST minder kans om echt effect te genereren.

---

<sup>6</sup> Demeu, Roel en Verhoest, Koen; "Bestuurskundige en juridische evaluatie van Intergemeentelijke samenwerking", SBOV-rapport, 2008. <http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/publicaties/detail/s2B030502.htm>.

## 4. SAMENVATTING

In het advies wordt op basis van de eerder geformuleerde principes uit de eigen conceptnota Vlaamse interne staatshervorming een eerste voorstel van **methodiek** uitgewerkt voor het centrale concept uit die nota, namelijk de regioscreening.

Voorafgaand moeten twee zaken worden benadrukt:

- VLABEST wil expliciet benadrukken dat met het advies dus geen specifiek bestuurlijk model naar voor wordt geschoven. Dit advies legt de focus op het proces om tot oplossingen te komen, niet op de oplossingen zelf.
- VLABEST kan en wil met de voorgestelde methodiek niet volledig de bestuurlijke drukte wegwerken. Integendeel, overleg en samenwerking zal steeds noodzakelijk zijn op het regionale schaalniveau, vanuit de vaststelling dat maatschappelijke uitdagingen nu eenmaal niet steeds de bestuursgrenzen volgen (multi-level governance).

Een regioscreening moet er nu juist voor zorgen dat deze regionale samenwerking **efficiënter** verloopt en **meer legitimiteit** heeft. Dit zijn de centrale doelstellingen.

Om een regioscreening op te starten is het noodzakelijk dat Vlaanderen in een eerste fase wordt **afgebakend in verschillende regio's**. VLABEST heeft daarvoor op basis van een aantal bestaande gebiedsindelingen zelf de oefening gedaan, en komt uit op 24 regio's in Vlaanderen. VLABEST wil benadrukken dat dit voorstel slechts een eerste voorzet is dat als basis kan dienen voor het verdere overleg en politieke besluitvorming. Dit is ook geen pleidooi voor een vierde bestuurslaag. De indeling in regio's is een werkmethode, een afgebakend onderzoeksterrein, voor de regioscreening.

Na deze preliminaire afbakening van de regio's kan nu ingezoomd worden op de methodiek van de screening zelf. VLABEST ziet daarin twee belangrijke elementen.

1. Ten eerste moet bepaald worden wie het initiatief neemt om de stake-holders uit de regio rond tafel te krijgen. Volgens VLABEST is dit de taak van een **externe onafhankelijke deskundige**, die door de Vlaamse Regering moet worden aangesteld (in overleg met de partners). De samenstelling van elke 'regiotafel' is geen vast gegeven. Het spreekt echter voor zich dat alle burgemeesters van de betrokken gemeenten en het provinciebestuur zelf in deze initiële fase worden uitgenodigd.
2. Ten tweede is de screening bedoeld als een **zelfevaluatie van onderuit**. De methodiek die gehanteerd kan worden, kan verschillen naar gelang de noden van de regio. Het heeft dus ook hier geen zin om een blauwdruk op te leggen. VLABEST heeft zich in het advies dan ook beperkt tot enkele mogelijke succesfactoren.
  - Het belangrijkste punt van de zelfevaluatie is de inventarisatie. Er moet als het ware een regiofoto worden gemaakt, waarbij in kaart wordt gebracht welke formele en informele bestuurlijke samenwerkingsverbanden actief zijn in de regio. Daarbij moeten alle mogelijke actoren in het maatschappelijk middenveld en bedrijfswereld ook betrokken worden.

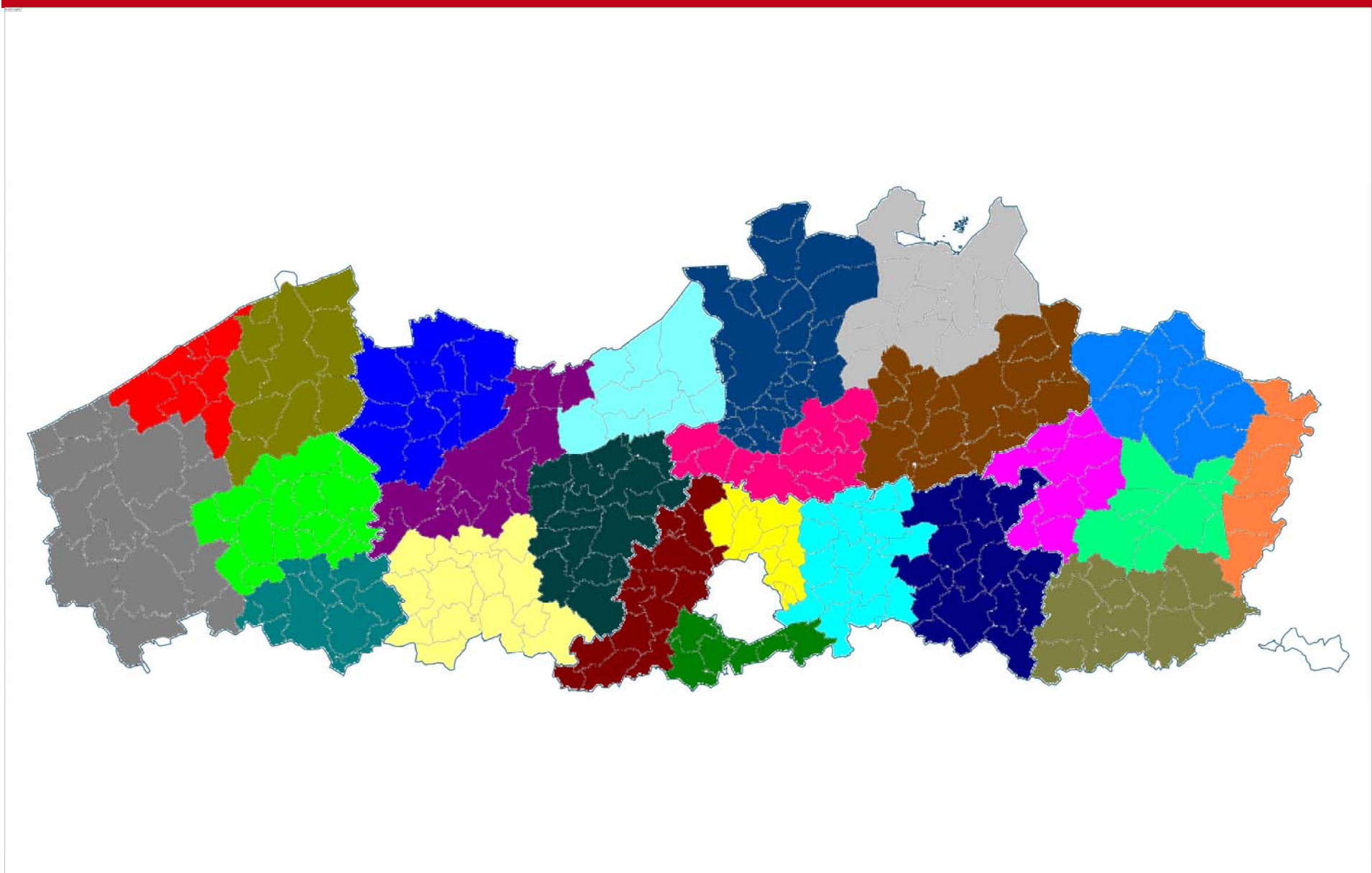
- Na de inventarisatie moet het uitgetekende bestuurlijke veld onderworpen worden aan een audit. De belangrijkste parameters zijn de eerder geschetste doelstellingen van een regioscreening: legitimiteit en efficiëntie.
- Na de inventarisatie en de analyse moeten alle bevindingen opnieuw worden voorgelegd aan de centrale regiotafel, die vervolgens concrete aanbevelingen moet formuleren in een actieplan. Hiervoor zijn een pallet aan maatregelen mogelijk.

Ten slotte formuleert VLABEST een aantal aanbevelingen voor de Vlaamse overheid:

1. Volgens VLABEST is het de taak van het Vlaamse bestuursniveau om, in samenspraak met de regio, het actieplan te vertalen in een **regiocontract** tussen de drie bestuursniveaus, met daarin de belangrijkste afspraken en actiepunten om tot verbeteringen te komen. Ten eerste heeft een regiocontract het signaal aan alle geledingen van de Vlaamse overheid dat moet rekening gehouden worden met de daarin opgenomen actiepunten. Ten tweede moet het contract ervoor zorgen dat de partners uit de regio die misschien niet op alle punten het actieplan steunden, over de streep worden getrokken. Kortom, deze stap zorgt ervoor dat de regioscreening geen vrijblijvend verhaal is.
2. Om de regioscreening een kans op slagen te geven is het volgens VLABEST noodzakelijk dat er op korte termijn door de Vlaamse Regering een **decreet tot begeleiding van de regioscreening** wordt opgemaakt. Uit de screening zal zoals gesteld ongetwijfeld blijken dat de bestuurlijke drukte voor een belangrijk deel op regioniveau te wijten is aan Vlaamse initiatieven en regelgeving. Het decreet 'regioscreening' moet dus in de eerste plaats de decretale basis bieden om daarmee flexibel om te gaan. Het decreet kan ook al duidelijkheid scheppen over de ondersteuning die Vlaanderen voorziet voor de screening.
3. Eens alle actieplannen centraal gelegitimeerd zijn en men dus op het terrein aan de slag kan, is het de taak van de Vlaamse overheid om alle plannen en acties naast elkaar te leggen en daar op overkoepelend niveau lessen uit te trekken. Het is de taak van het centrale overlegcomité om daarvoor een **samenvattend rapport met aanbevelingen** voor te leggen aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement om zodoende ook structureel een aantal zaken te kunnen veranderen.



**BIJLAGE I – EERSTE VOORSTEL VAN REGIOAFBAKENING IN FUNCTIE VAN DE REGIOSCREENING**





## CONCEPTNOTA

### Vlaamse interne staats hervorming

naar aanleiding van het onderzoeksrapport  
*een sterke stad en een sterke stadsregio*

21 december '09

## INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave .....	21
0. INLEIDING.....	22
0.1. Aanleiding voor de conceptnota .....	22
0.2. Het rapport Cabus .....	22
0.3. Werkgroep .....	24
0.4. Opbouw en samenvatting van het advies.....	24
1. HET RAPPORT CABUS .....	27
1.1. Probleemstelling: bestuurlijke mismatch .....	27
1.2. Focus van het onderzoek.....	27
1.3. Nood aan verdere verdieping .....	28
2. VERDERE ONDERBOUWING VAN DE PROBLEMATIEK .....	30
2.1. Uitgangspunt memorandum VLABEST: bestuurlijke verrommeling.....	30
2.2. Aanvullend onderzoek.....	31
2.2.1. SBOV onderzoek naar intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking.....	31
2.2.2. SBOV onderzoek naar centrumfuncties .....	32
2.2.3. Onderzoek politieke besluitvorming fusies 1976 .....	33
2.3. Buitenlandse case: de Nederlandse stadsregio's .....	34
2.4. Regeerakkoord en beleidsnota Binnenlands Bestuur .....	35
3. VOORSTEL VLABEST: REGIOSCREENING .....	37
3.1. Geen top-down benadering.....	37
3.2. Tijd rijp voor verdere optimalisatie via een daadkrachtige bottom-up aanpak.....	38
3.2.1. Methodiek: regioscreening.....	38
3.2.2. Finaliteit: tweesporen aanpak.....	38
3.2.3. Kritische succesfactoren.....	41
BIJLAGE I – PALLET VAN MAATREGELLEN .....	44

## 0. INLEIDING

### 0.1. Aanleiding voor de conceptnota

---

Vlaams minister Marino Keulen startte in november 2008 het discussieplatform Rasterstad – Stadsregionale samenwerking op, om voor de nieuwe Vlaamse Regering aanbevelingen te formuleren om de samenwerking tussen stad en rand te bevorderen. Peter Cabus werd aangewezen als voorzitter van het discussieplatform.

Het eindrapport van dit forum is inmiddels afgewerkt (verder: ‘rapport Cabus’). Het agentschap voor Binnenlands Bestuur, die de tekst in ontvangst mocht nemen, besliste om hierover het advies te vragen aan de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken.

### 0.2. Het rapport Cabus

---

Met het rapport worden pistes aangereikt die volgens de auteurs kunnen leiden tot een beter aansluiten van de bestuurlijk-politieke op de maatschappelijke laag met het oog op sterkere steden en een sterke stadsregio.<sup>1</sup>

Het rapport en de aanbevelingen vertrekken van de “stadsregionale gesprekken” die in het discussieplatform zijn gevoerd. Het betreft dus een bottom up benadering. Daarbij zijn niet alle (potentiële) stadsregionale arrangementen voor iedere stad in kaart gebracht, maar er is wel getracht om de meest relevante feiten en praktijken aan bod te laten komen in de gesprekken.

De aanbevelingen zijn besproken op het discussieplatform maar binden enkel de auteurs van dit rapport, met name Peter Cabus, Filip De Rynck, Joris Voets, Ann Verhetsel, Johan Ackaert en Willy Miermans.

In het onderzoeksrapport worden 21 aanbevelingen geformuleerd. Ze worden hier op een rijtje gezet (geparafraseerde weergave):

#### UITGANGSPUNTEN:

1. Er is nood aan een **kader** voor stadsregionale contexten, waarbinnen maatwerk mogelijk is (elke regio en elke sector is uniek).
2. Er mogen **maximaal drie politiek-bestuurlijke niveaus** actief zijn.
3. De stadsregio's zorgen voor de nodige schaalverruiming, maar moeten voldoende **transparant** zijn en er moeten de nodige democratische waarborgen worden voorzien.

#### STRATEGIEËN:

4. Stadsregionale samenwerking moet actiever **gestimuleerd** worden (gerichte incentives).

---

<sup>1</sup> Het rapport, samen met wat achtergrondinformatie, kan worden gedownload op de website van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken: <http://www2.vlaanderen.be/vlabest/dossiers/stedenbeleid/stadsregio/index.html>.



5. Er moeten meer multi-level governance settings georganiseerd worden in tijdelijke **ad-hoc instituties** met concrete beleidsinhoud (met duidelijk eigenaarschap, met een procesmatige benadering en uitvoeringsstructuren, en met stevige projectleiders).
6. De vorming van een democratisch gelegitimeerd (al dan niet rechtstreeks) **stadsregionaal bestuur** op maat moet mogelijk zijn, met toegewezen bevoegdheden en middelen.
7. Opgelegde **fusies** mogen niet uitgesloten worden en er moet een beleid gevoerd worden vrijwillige fusies.
8. **Brussel** is een specifieke case. De multi-level ad-hoc aanpak kan hier ook een oplossing zijn. Specifieke aandacht wordt gevraagd voor de institutionele en communautaire constellatie.
9. De **stadsregionale strategie op Vlaams niveau**, specifiek in de sectoren, moet worden versterkt, met het stedenbeleid als trekker.

#### MOBILISATIE EN DYNAMIEK:

10. Steden en stadregio's moeten een meer prominente plaats krijgen in het **beleid** en de **visie** van de **Vlaamse overheid**, met bijzonder aandacht voor de internationale context.
11. Er moet geïnvesteerd worden in de **bottom up ontwikkeling** van coherente en gedragen stadsregionale verhalen, met de nadruk op het belang van een lange termijn visie en strategie, op complementariteit en op win-win situaties.
12. **Centrumsteden moeten de motor vormen** van de stadregio's (onderhandeld leiderschap), ondanks de weerstand in de omgeving.
13. Zowel het traditioneel als het informeel werkende **middenveld** moet hun verantwoordelijkheid nemen en meewerken aan de ontwikkeling van de stadsregionale samenwerking (druk leggen op het politieke niveau).
14. De actieve participatie van de **burger** op het stadsregionale niveau is een belangrijke randvoorwaarde.

#### VLAAMS KADER:

15. Er is nood aan een **Vlaams kaderdecreet** stadsregionale ontwikkeling, zonder te komen tot een complexe bestuurlijke blauwdruk, en met de aanduiding van een aantal strategische beleidsvelden en criteria.
16. Het stadsregionale beleid moet gepaard gaan met **financiële stimuli** en met aanmoedigingsmechanismen doormiddel van **opvolgingscriteria**. Het mag geen vrijblijvende oefening zijn.
17. De stadsregionale focus op Vlaams niveau kan versterkt worden door het actief inzetten van **instrumenten**:
  - Door het stedenbeleid, dat als trekker fungeert: stadsmonitor met regionale focus, stadsvernieuwingsprojecten met regionale pijler, stadsregionale contracten, en aandacht voor het Federale Grootstedenbeleid.
  - Op de andere beleidsvelden moet er een stadsregionale toets komen.

#### FINANCIERING:

18. Er moet verder **onderzoek** gebeuren naar de kosten en baten van de centrumfuncties.
19. Er moeten aangepaste **financieringsinstrumenten** worden ontwikkeld voor de stadregio's.

#### VERVOLGTRAJECT:

20. **Vrijwillige samenwerking** is nu al mogelijk: dit moet gestimuleerd worden.
21. Effen het pad voor de oprichting van het **stadsregionale bestuur**, via pilootprojecten, zodat op 1 januari 2013 de optie in elk geval technisch mogelijk wordt.

Op de plenaire zitting van 9 september werd een gedachtewisseling georganiseerd over het onderzoeksrapport met de heer Peter Cabus, hoofdauteur van het rapport en huidig kabinetschef Ruimtelijke Ordening op het kabinet van minister Philippe Muyters. We wensen hem daarvoor uitdrukkelijk te danken.

### 0.3. Werkgroep

---

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken besliste op 9 september om een interne werkgroep op te richten die de opdracht kreeg een ontwerpadvies voor te bereiden. Volgende leden maken deel uit van de werkgroep:

- Mark Suykens (voorzitter)
- Raymond Van Loock
- Wouter Van Dooren
- Geert Vandenabeele
- An Rosiers
- Ellen Wayenberg
- Herwig Reynaert
- Bram Opsomer (secretaris)

De werkgroep kwam in totaal 7 maal samen, op volgende data: 18 september, 30 september, 9 oktober, 21 oktober, 28 oktober, 17 november en 25 november

Op de werkgroepvergadering van 21 oktober gaf Ellen Wayenberg, docent aan de Hogeschool Gent, op vraag van de werkgroep een toelichting bij de stand van zaken en de eerste conclusies van het onderzoek naar de centrumfuncties, dat momenteel als B-project loopt bij het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) (zie punt 2).

Koenraad De Ceuninck, onderzoeker bij het Centrum voor Lokale Politiek (UGent), gaf op de vergadering van 28 oktober een toelichting bij de belangrijkste bevindingen en conclusies uit zijn doctoraatsonderzoek naar de politieke besluitvorming over de fusies van 1976 (zie ook punt 2).

De Raad wenst Ellen en Koenraad uitdrukkelijk te danken voor deze interessante bijdragen.

### 0.4. Opbouw en samenvatting van het advies

---

In het eerste deel van het advies gaat de Raad dieper in op het **onderzoeksrapport** zelf. Het onderzoek heeft volgens de Raad zeker de verdienste dat het een aantal denkpistes en uitdagingen over de stadsregionale schaal inventariseert, kadert en daarop verder denkt. De Raad is dus van oordeel dat het rapport waardevol en nuttig is. Het is agenda-settend en vormt een goede basis voor verdere discussie.

De Raad heeft echter een aantal **bedenkingen over de focus van het onderzoek**. Het valt de Raad op dat de conclusies die getrokken worden in het rapport daarnaast wat verregaand zijn in verhouding tot de empirische onderbouw. Het onderzoek steunt op een sterk collectief geheugen dat voor buitenstaanders onvoldoende gekend is. Deze collectieve vertrekhypothese worden onvoldoende geëxpliciteerd in het onderzoek, waardoor het rapport de indruk geeft dat de aanbevelingen uit het onderzoek het logische gevolg zijn van de empirische onderbouw. Dat is niet zo voor alle aanbevelingen. Bovendien beperkt de onderzoeksvraag van minister Keulen zich tot de stadsregio's en de plaats van de centrumsteden daarbinnen. Als gevolg daarvan laat het rapport een aantal belangrijke dimensies buiten beschouwing.

Tenslotte ziet de Raad verschillende elementen uit het onderzoek waar verdere uitdieping nodig is (fiscaliteit, provincievrij maken, betrokkenheid).

Het rapport Cabus moet dus volgens de Raad gezien worden als een eerste stap in het debat. In deel 2 van het advies probeert de Raad de problematiek wat ruimer te kaderen aan de hand van **andere of recentere bevindingen** die de inzichten kunnen verruimen. De Raad verwijst daarbij ten eerste naar het eigen memorandum dat naar aanleiding van de Vlaamse verkiezingen 2009 werd gepubliceerd. Er zijn ook aanvullende onderzoeksresultaten voorhanden die het debat verder kunnen onderbouwen, zoals de SBOV onderzoeken over interbestuurlijke en intergemeentelijke samenwerking en over centrumfuncties, en het doctoraat van Koenraad De Ceuninck omtrent fusies. De Raad verwijst ook naar de recente evaluatie van de Nederlandse stadsregio's en naar de relevante passages in het regeerakkoord en de beleidsnota's.

Al het aangeleverde empirisch materiaal uit de op tafel liggende onderzoeksprojecten biedt volgens de Raad te weinig houvast om grootschalige hervormingen in het Vlaamse bestuurlijke landschap te gaan bepleiten. De vraag kan trouwens worden gesteld of het sowieso mogelijk is om een structurele match te maken tussen de socio-economische realiteit en een bestuursstructuur. De tijd is dus niet rijp voor een grootschalige en bovenaf opgelegde hertekening van de binnenlandse bestuurlijke organisatie. Vanuit de bevindingen uit het onderzoeksrapport Cabus, met zijn beperkingen, en vanuit de nieuwe elementen die de Raad ziet in het debat, waarbij vooral het regeerakkoord opvalt, kan volgens de Raad wel worden geconcludeerd dat het **momentum aanwezig** is om **concrete stappen** te zetten in de aanpak van de bestuurlijke verrommeling.

Voortbouwend op het memorandum, lanceert de Raad in deel 3 een eigen voorstel. Vanuit de overtuiging dat veranderingen van onderuit moeten vorm krijgen, houdt de Raad een pleidooi voor het houden van een **regioscreening**. Er moet op korte termijn gestart worden met een volledige en grondige doorlichting van het streekniveau. De hoofddoelstelling moet zijn om te komen tot een bestuurlijk landschap dat vanuit het burgerperspectief voldoende transparant is en ook winsten kan boeken op het vlak van legitimiteit, slagkracht en efficiëntie. Volgens de Raad moet daarvoor op twee sporen worden ingezet:

- Ten eerste moeten op bovenlokaal en regionaal niveau doormiddel van een **bottom-up** aanpak concrete stappen worden gezet om de bestuurlijke drukte aan te pakken. Gezien de diversiteit in het lokale veld wil de Raad niet één enkel basisscenario naar voor schuiven voor de toekomst. Een **pallet aan maatregelen** is mogelijk (zie ook bijlage voor verdere toelichting). Daarbij moet het de betrachting zijn van de regioscreening om de interbestuurlijke arrangementen meer aansluiting te laten vinden bij de bestaande socio-economische realiteit en schaal.
- Ten tweede moet ook de **Vlaamse overheid** lessen trekken voor de bevoegdheidendiscussie. Want waar een **heldere toewijzing van bevoegdheden** kan, gaat dat voor op de creatie van nieuwe bestuursvormen (mits de nuance dat voor een aantal aspecten steeds multi-level governance zal nodig blijven – in die zin moet ook de afstemming gemaakt worden met de federale overheid die nog een belangrijke impact heeft op de lokale en provinciale besturen). Subsidiariteit moet het uitgangspunt zijn, met de lokale besturen als basisbestuur in de Vlaamse bestuurlijke opbouw. Voor de provinciale besturen betekent dit dat op basis van de regioscreening gestreefd moet worden naar een heldere decretale toewijzing van bevoegdheden, waarbij de provinciale besturen de verantwoordelijkheid krijgen om op te treden in beleidsvraagstukken met een herverdelend karakter die niet kunnen worden

Om een dergelijke omvattende operatie tot een goed einde te kunnen brengen, wijst de Raad tenslotte op een aantal **kritische succesfactoren**:

- De belangrijkste is volgens de Raad de mate waarin de Vlaamse beleidssectoren zich van in het begin mee inschrijven in het verhaal. Veel goede intenties lopen daarop vast.
- Er moet volgens de Raad ook dringend werk worden gemaakt van een optimalisatie van de bestaande instrumenten voor samenwerking.
- Om op het terrein voldoende goodwill te creëren, zal het noodzakelijk zijn dat de Vlaamse overheid de garantie geeft dat de transactiekosten voor de implementatie van de voorstellen uit de regioscreening kunnen worden vergoed.
- Het proces zal stapsgewijs aangepakt moeten worden, zonder dat het blijft hangen in vrijblijvendheid. Er zal daarom in de eerste plaats zwaar geïnvesteerd moeten worden in de bottom-up dynamiek. De omlijning van de procesbegeleiding zal cruciaal zijn. De Raad wil hier ook in de toekomst mee over nadenken.

## 1. HET RAPPORT CABUS

In het eerste deel van het advies gaat de Raad dieper in op het onderzoeksrapport zelf.

### 1.1. Probleemstelling: bestuurlijke mismatch

---

De Raad staat achter de basisvaststelling uit het onderzoeksrapport Cabus dat er door de mismatch tussen de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke schaal allereerste samenwerkingsverbanden en initiatieven ontstaan die niet samenvallen met de traditionele bestaande administratieve grenzen. Besturen zoeken op die manier naar een creatieve manier om het gebrek aan slagkracht op te lossen. Vaak worden daarbij allereerste functionele en al dan niet tijdelijke organisatievormen opgericht om een probleem op een specifieke schaal te kunnen oplossen. Deze tendens zorgt voor een nieuwe dynamiek, maar zorgt voor een enorme bestuurlijke verrommeling. Het onderzoek focust zich dus op oplossingen om de mismatch aan te pakken in de stadsregionale context.

### 1.2. Focus van het onderzoek

---

Het onderzoek heeft zeker de verdienste dat het een aantal denkpistes en uitdagingen over de stadsregionale schaal inventariseert, kadert en daarop verder denkt. De Raad is dus van oordeel dat het rapport waardevol en nuttig is. Het is agenda-settend en vormt een goede basis voor verdere discussie.

De Raad heeft echter een aantal bedenkingen bij de focus van het onderzoek:

- Volgens het rapport vonden de aanbevelingen hun basis in een aantal stadsgesprekken (empirische onderbouw). Deze onderbouw heeft echter zijn beperkingen: door de beperkte tijd en middelen heeft men niet alle mogelijke stadsregionale cases kunnen aan bod laten komen. De cases die aan bod kwamen, belichtten telkens maar één specifieke stadsregionale aanpak uit de praktijk, meestal binnen één beleidssector. Het is onduidelijk of voor een andere case over dezelfde centrumstad dezelfde conclusies kunnen getrokken worden naar schaal en randvoorwaarden. Daarom is de Raad van mening dat de conclusies die getrokken worden wat verregaand zijn in verhouding met de empirische onderbouw. **Kan de empirische onderbouw de verregaande conclusies schragen?**
- De onderzoekers hebben, zoals steeds, een aantal normatieve uitgangspunten gehanteerd om tot de aanbevelingen te komen. Het hele denken over de stedelijke problematiek binnen de Vlaamse bestuurlijke kringen heeft een lange voorgeschiedenis. We verwijzen naar de conclusies uit het CBO-rapport<sup>2</sup>, waar de stedelijkheid binnen de ruimere discussie over de hele bestuurlijke organisatie aan bod kwam, en naar de werkzaamheden voor het Witboek Stedenbeleid, waar de steden op zich het onderzoeksobject vormden. Dezelfde (ervarings)deskundigen actief in deze debatten van het CBO en het Witboek liggen nu aan de basis van de onderzoeken. Daardoor steunt het onderzoek op een sterk

---

<sup>2</sup> Commissie Bestuurlijke Organisatie, onder voorzitterschap van prof. dr. Filip De Rynck, die van toenmalig minister Leo Peeters de opdracht kreeg een advies te formuleren over de toekomstige organisatie van het Vlaams binnenlands bestuur.

**collectief geheugen** dat voor buitenstaanders onvoldoende gekend is. Deze collectieve vertrekhypothesen worden **onvoldoende geëxpliciteerd** in het onderzoek, waardoor het rapport de indruk geeft dat de aanbevelingen uit het onderzoek het logische gevolg zijn van de empirische onderbouw. Dat is niet zo voor alle aanbevelingen.

- De onderzoeksvraag van minister Keulen beperkte zich tot de stadsregio's en de plaats van de centrumsteden daarbinnen. Als gevolg daarvan laat het rapport een aantal belangrijke dimensies buiten beschouwing:
  - De Raad is ervan overtuigd dat de problematiek van de regio's en de structuren een belangrijk onderdeel is in het debat over de interne staatshervorming. Het huidige rapport is een hele goede aanzet voor de stedelijke discussie, maar heeft nauwelijks oog voor niet-stedelijke regio's. Enkel de 13 stedelijke regio's komen aan bod. Een interne staatshervorming moet het hele Vlaamse grondgebied in ogenschouw nemen en toepasselijk zijn op alle streken. Er moet ook onderzoek gebeuren naar de problemen en opportuniteiten in meer landelijke of kleinstedelijke gebieden, waar vaak een andere dynamiek leeft.
  - Het rapport werd geschreven vanuit het stadsperspectief. Het had interessant geweest om na te gaan hoe bijvoorbeeld het **provinciebestuur** aankijkt tegen de voorstellen. Waar liggen voor hen de opportuniteiten of mogelijke valkuilen? Wat zijn voor hen de gevolgen van de oprichting van stadsregio's? Dit komt te weinig aan bod in het onderzoek.
  - In de stadsregionale gesprekken kwamen ook de **gemeenten in de stedelijke rand** in beperkte mate aan bod. Ze waren echter onvoldoende vertegenwoordigd in het discussieplatform, en zeker bij de formulering van de aanbevelingen is de toetsing met de specifieke randgemeentelijke invalshoek te beperkt. Dit is typerend voor de hele onderzoeksopbouw: bij de stadsgesprekken was er zeker heel wat aandacht voor de knelpunten en minder succesvolle cases, maar bij de aanbevelingen lijken deze elementen uitgefilterd te zijn.

### 1.3. Nood aan verdere verdieping

---

De Raad geeft in dit deel puntsgewijs een overzicht van de mogelijke elementen uit het onderzoek die verdere uitdieping behoeven:

- In het rapport wordt niet echt een keuze gemaakt tussen enerzijds de vrijwillig, organisch gegroeide regio-ontwikkeling en anderzijds de van boven opgelegde blauwdruk voor een regiobestuur met een democratische en fiscale legitimiteit. Het ene heeft het nadeel dat de verrommeling er inherent bij hoort, het andere dat het draagvlak op het terrein minder groot is. Daardoor hinken de aanbevelingen wat op twee benen. Zoals hierboven geschetst, is de Raad van mening dat de **empirische onderbouw te beperkt is om nu reeds een pleidooi te kunnen schragen voor de creatie van nieuwe structuren** met specifieke kaders.
- Een denkpiste in het rapport is het **provincievrij** maken van bepaalde regio's in het kader van het beperken van het aantal interveniërende bestuurslagen. Ten eerste is de Raad van mening dat het beperken van het aantal bestuurslagen ook betekent dat Vlaanderen of de gemeenten bevoegdheden moeten kunnen afstaan. Dit wordt te weinig benadrukt in het rapport. Ten tweede vindt de Raad dat

- Betekent provincievrij ook taxfree? Moeten de stadsregio's minder provinciebelastingen betalen a rato van de dienstverlening die de stadsregio overneemt? Indien ja, hoe kan dit berekend worden? Hoe gebeurt de budgetallocatie? Komen er twee begrotingsdiscussies, één voor de volle provincie en één voor de provincie-light?
- Kan een provincievrije, *niet verkozen* stadsregio bestaan? Indien wel, dan ontstaat er een democratisch deficit in de steden. Provinciaal beleid buiten de stadsregio wordt democratisch gecontroleerd, terwijl hetzelfde thema in de stadsregio aan democratische controle zou ontsnappen. Indien niet, dan komt er sowieso een vierde bestuurslaag.
- Het leidt ook tot een enorm complex systeem. In elke stadsregio zal er een andere bundel van beleidsdomeinen uit het provinciale, en zelfs Vlaamse en lokale niveau worden getrokken. De 'gaten' die deze operatie slaat op andere niveaus leidt op zich opnieuw tot coördinatieproblemen. Het is daarenboven niet altijd evident om een beleidsdomein af te bakenen.

Er kan dus worden geconcludeerd dat op dit moment de idee van het provincievrij maken **onvoldoende doordacht** is en het draagvlak ervoor twijfelachtig is, waardoor het gevaar bestaat dat dit juist de verrommeling in de hand zou werken.

- Als gekozen wordt voor regiobesturen, dan zal de eigen **fiscaliteit** van die besturen in ieder geval een belangrijk onderdeel vormen van de discussie, ook in het kader van het democratisch gehalte (no representation without taxation). Fiscaliteit is namelijk een sturend element in het voeren van het beleid. Besturen die voor een groot deel zelfbedruipend zijn, zullen anders beleid gaan voeren dan besturen die voor een groot deel afhankelijk zijn van externe financiering. Ook hier wordt de Raad echter geconfronteerd met een aantal vragen die nog uitgeklaard moeten worden:
  - Traditionele literatuur en opvattingen over fiscale decentralisatie nemen homogeniteit van taken en besturen als uitgangspunt bij zoeken naar mogelijke manieren om dit in te vullen. Het voorstel van regiobesturen gaat uit van **differentiatie**. Het is onduidelijk hoe dit te rijmen is.
  - Ten tweede is er een spanningsveld tussen het vraagstuk van de noodzakelijke herverdeling op stadsregionaal niveau (wat in wezen een fiscaal probleem is) en de **vrijwilligheid** die zou gepaard gaan bij de vorming van stadsregio's.

Concluderend kan dus worden gesteld dat er, ondanks het vele onderzoek dat voorhanden is, op het vlak van financiering en fiscaliteit nog **wat verder studiewerk nodig** is. Dit specifiek punt is een lacune in het bestaande materiaal.
- Doorheen het rapport wordt er verschillende malen op gewezen dat de Vlaamse overheid "een beleid moet voeren voor de stadsregio's", "een kader moet maken" en "de gemeenten uitnodigen zich in een regiostructuur te organiseren". Het moet sterker tot uiting komen dat dit niet een louter Vlaamse aangelegenheid mag zijn, maar dat er ook actieve **betrokkenheid** vanuit de lokale besturen en de provincies noodzakelijk is hierbij en dat ook zij initiatieven kunnen en moeten nemen.

## 2. VERDERE ONDERBOUWING VAN DE PROBLEMATIEK

Het rapport Cabus moet volgens de Raad gezien worden als een eerste stap in het debat. Bovendien zijn er naast het rapport Cabus andere of recentere bevindingen gepubliceerd die de inzichten verruimen. In wat volgt geeft de Raad een aantal pistes aan om het debat verder te structureren.

### 2.1. Uitgangspunt memorandum VLABEST: bestuurlijke verrommeling

Vooreerst is er het memorandum van de Raad met bestuurlijke aanbevelingen. Daarin ziet de Raad de probleemstelling ruimer dan deze uit het rapport Cabus. Terwijl het rapport zich vooral focust op de mismatch tussen de bestuurlijke structuren en de socio-economische uitdagingen, ziet de Raad de problematiek ruimer. De Raad plaatst de focus op de bestuurlijke verrommeling voorop en zoekt van daaruit naar oplossingen. De geschetste mismatch uit het rapport is daar één van de oorzaken van, maar het is maar een deel van het verhaal.

Samenvattend geschetst heeft de problematiek van de bestuurlijke verrommeling volgens de Raad twee oorzaken, namelijk ten eerste het teveel aan bestuurslagen en ten tweede de sectorale differentiatie (met uiteraard dwarsverbanden):

- Ten eerste is er de **bestuurlijke drukte op bovenlokaal en intermediair niveau**. Het kluwen aan samenwerkingsverbanden is een **gedeelde verantwoordelijkheid van de vier bestuursniveaus**:
  - Er zijn de samenwerkingsverbanden die van onderuit (dus vanuit de gemeenten) zelf vorm krijgen. Dit kan vanuit een aanvoelen dat de lokale besturen een gebrek aan bestuurskracht hebben om bepaalde uitdagingen het hoofd te bieden, of vanuit een aanvoelen dat samenwerking als verlengd lokaal bestuur efficiëntiewinsten en schaalvoordelen opleveren (voorbeelden zijn streekontwikkeling, afvalophaling, ...).
  - Er zijn streekinitiatieven die tot stand komen onder impuls van de provincies, die leemtes op bovenlokaal niveau proberen in te vullen (de methodiek van de gebiedsgerichte werking, streekontwikkeling, uitvoering Europese programma's, ...).
  - Een hele resem samenwerkingsverbanden worden ook opgelegd door de Vlaamse overheid (LOGO's, RESOC's, zorgregio's, toeristische samenwerkingsverbanden, bekkencomités, regionale landschappen, ruilverkavelingsprojecten, bosgroepen, SIT's, SEL's, ...).
  - En tenslotte vormt ook de federale overheid eigen afbakeningen op streek- of regioniveau (politie, brandweer en hulpverlening, ...).

De gevolgen van die bestuurlijke drukte zijn reeds verschillende malen beschreven: het zorgt voor een grote dynamiek, maar de democratische controle op en de efficiëntie en effectiviteit van de samenwerkingsverbanden kan problematisch zijn (zie punt 2.2.1). Het onoverzichtelijk landschap van samenwerkingsvormen op bovenlokaal en intermediair niveau bemoeilijkt de beheersbaarheid van het veld en de afstemming van het beleid.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 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



- Een tweede belangrijke component in de problematiek is de typische bestuurlijke realiteit van het sectordenken in Vlaanderen. Op dit moment wordt er vanuit de verschillende Vlaamse **beleidssectoren** (welzijn, mobiliteit, werk, ruimtelijke ordening, huisvesting, ...) heel sterk vanuit een **sectorale bril** geredeneerd en wordt er te weinig rekening gehouden met andere sectoren en met tendensen in het veld of met de territoriale werkelijkheid van lokale besturen. Dit resulteert in een overvloed aan sectorale regels en plannen. Elke (deel)sector vult dit op een andere manier in en heeft een andere agenda. Door het gebrek aan onderlinge afstemming tussen de sectoren, gaat dit meestal gepaard met bijkomende moeilijkheden op het niveau van de uitvoering, waar alles samen komt en moet gecoördineerd worden, namelijk de gemeenten en de provincies.

## 2.2. Aanvullend onderzoek

---

Volgens de Raad zijn er naast het rapport Cabus aanvullende onderzoeksresultaten voorhanden die van belang zijn in het verdere debat over de problematiek.

### 2.2.1. SBOV onderzoek naar intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking

Er is door het SBOV recent vanuit twee invalshoeken onderzoek gevoerd naar de samenwerking op streekniveau.<sup>4</sup> Op basis van dit onderzoek kunnen een aantal vaststellingen worden gedaan.

- Door de soms gebrekkige bestuurskracht van de lokale besturen en door verschillende nieuwe maatschappelijke uitdagingen die de traditionele structuren overschrijden, zien de onderzoekers 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.
- Er heerst een enorme bestuurlijke drukte op het streekniveau (zie ook punt 2.1). Dit heeft 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.

---

Meestal betreft het vormen van interbestuurlijke samenwerking (waar twee of meerdere bestuursniveaus samenwerken), maar niet steeds.

<sup>4</sup> 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. <http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/publicaties/detail/s2B030502.htm>

- De onderzoekers wijzen ook op gebrekkige **juridische onderbouwing** voor de samenwerkingsverbanden, waardoor die soms ofwel op het randje van de illegaliteit opereren, ofwel telkens opnieuw een eigen sectorale decretale invulling moeten krijgen. Het rapport Demeu formuleert een aantal mogelijke opties, elk met hun voor- en nadelen. Daarbij spreken de onderzoekers, vooral met het oog op het vrijwaren van de democratische controle, hun voorkeur uit voor de optie waarbij het decreet intergemeentelijke samenwerking omgevormd wordt tot een decreet **interbestuurlijke samenwerking** met drie hoofdstukken.<sup>5</sup> Het rapport Wayenberg wijst er vooral op dat het niet aangewezen is om een nieuw en apart decreet voor de interbestuurlijke samenwerking op te stellen. De consensus daarvoor is niet aanwezig. 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.
- Tenslotte vragen de onderzoekers meer **ondersteuning** voor de intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerkingsverbanden, doormiddel van het aanleveren van modellen en het verspreiden van best-practices.

### 2.2.2. SBOV onderzoek naar centrumfuncties

Binnen het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV II) loopt momenteel een onderzoek naar de problematiek van de centrumfuncties. De bedoeling van dit onderzoek is om die problematiek beter empirisch te onderbouwen.

In een eerste fase van het onderzoek werd een meta-analyse uitgevoerd naar de problematiek van de centrumfuncties. De vraag stond daarbij centraal of centrumfuncties meetbaar zijn voor alle steden op een uniforme manier. De conclusie daarrond luidt dat het niet mogelijk is om een voldoende valide en betrouwbaar uniform meetinstrument te ontwikkelen dat het begrip van centrumfuncties duidelijk maakt, inzicht geeft in de eraan ten grondslag liggende problematiek en een vergelijking toelaat tussen de centrumsteden onderling en doorheen de tijd.

Deze eerste onderzoeksfase vond neerslag in het volgende onderzoeksrapport: Vermeersch, T., Wayenberg, E., De Rynck, F., Herwig, R., Steyvers, K., Ackaert, J. (2009). Empirische onderbouw van de centrumfuncties in stadsregio's. Onderzoek naar aspecten van stadsregionale verevening. Rapport Fase 1. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. 50p.

De tweede onderzoeksfase betreft twee stadsregio's: de Turnhoutse en Kortrijkse stadsregio. De bedoeling van die fase is om de regionale en thematische verscheidenheid van de centrumfunctieproblematiek te

---

<sup>5</sup> "In een eerste hoofdstuk worden dan de huidige vier rechtsvormen behouden, met de voorgestelde, bijkomende vijfde rechtsvorm, maar zonder provinciale participatie of beperkt tot 20%. Het gaat om samenwerking inzake gemeentelijk belang. In een tweede hoofdstuk kunnen soortgelijke rechtsvormen hernomen worden voor IBS van overwegend provinciaal belang. In een derde hoofdstuk kunnen tot slot diezelfde rechtsvormen geregeld worden voor IBS inzake taken van gemengd belang (gemeente-provincie-gewest)." Demeu, Roel en Verhoest, Koen; "Bestuurskundige en juridische evaluatie van Intergemeentelijke samenwerking", SBOV-rapport, 2008, p. 86.

beschrijven en te verklaren. In het bijzonder wordt daarbij ingezoomd op drie domeinen: het domein vrije tijd; het domein veiligheid en het domein welzijn. Binnen elk domein en elke stadsregio zijn functies geïnventariseerd die geanalyseerd worden naar o.a. aantal externe gebruikers, geografisch bereik, oorsprong, bestuurlijke verevening en nettolast per inwoner.

Op 21 oktober presenteerde Ellen Wayenberg de tussentijdse resultaten van dit onderzoek en in het bijzonder van de tweede onderzoeksfase aan Werkgroep 2. Voor de werkzaamheden van deze werkgroep zijn o.a. de volgende voorlopige bevindingen interessant:

- Het verwerven van **data** over functies uitgeoefend door stad of randgemeenten is moeilijk, omwille van het ontbreken van data of de kwaliteit ervan.
- Naast de centrumsteden oefenen vaak ook gemeenten uit de **rand** van de stadsregio functies uit met een hoog aantal externe gebruikers en/of een breed geografisch bereik.
- De **oorsprong** van dergelijke functies varieert sterk: sommige functies zijn lokaal geïnitieerd, anderen van bovenaf opgelegd en nog anderen vinden hun oorsprong in een initiatief van een (semi-)private actor uit de regio.
- Ook de manier van **verevening** van dergelijke functies varieert: voor sommige functies gelden er gedifferentieerde tarieven voor inwoners afkomstig uit de eigen dan wel uit een andere gemeente; voor andere functies wordt er een contractuele regeling gemaakt tussen gemeenten en nog andere functies worden verevend via een regeling die uitgewerkt is door een centrale overheid.

Deze tweede onderzoeksfase zal begin 2010 worden gefinaliseerd.

### **2.2.3. Onderzoek politieke besluitvorming fusies 1976**

In het doctoraatsonderzoek van Koenraad De Ceuninck wordt vooral gefocust op de politieke besluitvorming tijdens het doorvoeren van de fusieoperatie van '76. Toch kunnen ook hier enkele lessen worden getrokken:

- De fusies waren **onvolkomen**. Doordat de politieke besluitvorming in veel gevallen de bovenhand kreeg, eerder dan de morfologische realiteit, zijn er naar aanleiding van de operatie heel wat anomalieën overgebleven. De nieuwe gemeentegrenzen werden uitgetekend met een politieke logica in het achterhoofd, waardoor er tot op vandaag op tal van plaatsen onvrede is over de gemeentegrenzen die in de jaren '70 tot stand kwamen.
- Het **top-down** karakter van de operatie, waarbij vrijwel geen rekening werd gehouden met de adviezen van de betrokken gemeenten, en de snelheid waarmee de hele zaak tot stand is gekomen (op 2 jaar tijd), zijn de grootste oorzaken van het protest tegen de operatie geweest. Aan de andere kant waren dit ook de factoren die ervoor hebben gezorgd dat zo'n grootschalige operatie juist tot een goed einde is gebracht. Let wel, meer inspraak van onderuit impliceert niet automatisch dat je met a-politieke fusies te maken krijgt. Nieuwe gemeentegrenzen kunnen dan evengoed politiek geïnspireerd zijn.

- Een professionele **begeleiding** van het veranderingsproces dat gepaard gaat met fusies, is noodzakelijk. In '76 waren de gemeenten grotendeels op zichzelf aangewezen, wat voor heel wat frustratie heeft gezorgd.
- De fusies gaven overal aanleiding tot extra **kosten** op korte termijn. Er moet dus meer aandacht zijn voor financiële steun.

### 2.3. Buitenlandse case: de Nederlandse stadsregio's

---

In Nederland heeft men eind 2002 de optie genomen om voor de uitdagingen in het kader van de stadsregionale dynamiek een oplossing te zoeken binnen de bestaande decentrale staatsstructuur. Men koos omwille van de transparantie dus niet voor een nieuwe bestuurslaag, maar wou de stadsregionale dimensie verankeren aan de hand van **verplichtende intergemeentelijke samenwerking**. Dit resulteerde in de wet van 24 november 2005 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten met het oog op de instelling van plusregio's (de zogenaamde Wgr-plus).

Het verschil met de gewone intergemeentelijke samenwerking (die ook niet vrijblijvend is) heeft hoofdzakelijk betrekking op de formele vaststelling van het **gebied** waarbinnen een bijzondere vorm van samenwerking dient plaats te vinden, op de aanduiding bij wet van **thema's/sectoren** waarop de betreffende gemeenten meer verplichtend moeten samenwerken en de mogelijkheid tot toevoeging van taken en/of middelen aan het samenwerkingsverband door de provincie en de betrokken gemeenten.

Gemeenten nemen weliswaar het initiatief tot samenwerking, maar het zijn uiteindelijk de provincies die het territorium waarop de samenwerking betrekking heeft, vaststellen. Dit heeft ook tot gevolg dat toetreden, uittreden en opheffen van de regeling slechts mogelijk is na een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten en, indien bij wet één of meer bevoegdheden aan de stadsregio's zijn opgedragen, van de betrokken minister.

Voorts heeft de stadsregio **'doorzettingsmacht'**. Indien het bestuur van een gemeente naar het oordeel van het dagelijks bestuur van de stadsregio onvoldoende medewerking verleent aan genomen besluiten, voert het dagelijks bestuur zelf ten laste van de betrokken gemeente een besluit uit.

Op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking zich onder het voorzitterschap van drs. E.H.T.M. Nijpels verdiept in het functioneren van de stadsregio's op basis van de Wijzigingswet Wgr-plus.<sup>6</sup>

Volgende conclusies zijn voor de Raad zeker ook relevant voor de Vlaamse situatie:

- De wettelijk verankerde **'niet-vrijblijvende' samenwerking**, gebaseerd op meerderheidsbesluiten, is een belangrijk element. In deze constructie worden op efficiënte wijze een aantal belangrijke taken uitgevoerd.
- De huidige Wgr-plus biedt een groot aantal mogelijkheden om stadsregionale samenwerking gestalte te geven. De samenwerking krijgt in de diverse regio's op verschillende manieren vorm. De commissie acht

---

<sup>6</sup> De Stille Kracht. Over de noodzaak van stadsregio's. Rapportage van de Commissie toekomst stadsregionale samenwerking, juni 2009. [http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/gemsamenwDe\\_stille\\_kracht\\_Nijpels.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/gemsamenwDe_stille_kracht_Nijpels.pdf)

- De commissie keert zich krachtig tegen de steeds weer oploeiende discussie over het gebrek aan **democratische legitimatie**. Zij stelt vast dat in alle regio's bevredigende oplossingen zijn gevonden voor de beïnvloedingsmogelijkheden door gemeenteraden en voor de verantwoordingsplicht. De lokale besturen blijken daar in de praktijk goed mee te kunnen werken. Daarnaast beschouwt de commissie de betrokken gemeentebesturen als de eerst aangewezenen om te oordelen over de democratische legitimatie. Zeker de wetgever dient zich op dit terrein wat oordeelsvorming betreft bescheiden op te stellen. Die wetgever heeft immers andere vormen van regionale samenwerking met een wettelijke basis afgewezen. Bovendien zijn het uiteindelijk de gemeenteraadsleden die verantwoording aan de kiezers afleggen over de manier waarop zij de regio besturen.

## 2.4. Regeerakkoord en beleidsnota Binnenlands Bestuur

---

Uit de analyse van het regeerakkoord en de beleidsnota's blijkt dat de politieke wereld omtrent de interne staatshervorming weliswaar soms vaag blijft of tegenstrijdig is, maar dat de ambitie ontegensprekelijk aanwezig is om hier iets van te maken. Een aantal passages uit het regeerakkoord wijzen op de aanwezigheid van een momentum bij de huidige politieke meerderheid:

- *“Een hergroepering van bevoegdheden dringt zich op, vanuit een breed gedragen **partnerschap** met de lokale en provinciale besturen. Per beleidssector kijken we na hoe we de huidige versnippering van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen kunnen aanpassen tot meer homogene pakketten en sleuteltaken per bestuurslaag. Deze **interne staatshervorming** moet per beleidssector opgestart worden met een brede betrokkenheid van alle bestuurslagen.”*
- *“De bedoeling is om het bestuur dichterbij de burger te brengen. We opteren voor een opbouw van onderuit. Daarin staan **sterke gemeenten centraal**. Zij krijgen meer bevoegdheden. De klemtoon ligt bij de gemeenten aan de ene kant en Vlaanderen aan de andere kant.”*
- *“In het bijzonder zullen we het provinciale bestuursniveau, de intercommunales, de gedeconcentreerde en andere intermediaire bestuursvormen doorlichten op doorheen de tijd ontstane mengvormen van beleid of nichebeleid. Zo komen we tot een **sluitende lijst van provinciale bevoegdheden** die een grondgebonden karakter hebben. De provincies fungeren daarbij ook als regisserend en afstemmend intermediair niveau.”*
- *“Een decretale regeling voor de **interbestuurlijke samenwerking** zal uitgewerkt worden zodat het mogelijk wordt om via ruime samenwerkingsverbanden efficiënt in te spelen op de specifieke omstandigheden die zich in sommige streken voordoen.”*
- *“De Vlaamse Regering zal in overleg met de lokale en provinciale besturen, het **decreet op de intergemeentelijke samenwerking aanpassen en uitbreiden** tot interbestuurlijke samenwerking. Zeker die elementen uit het decreet die voor bijkomende administratieve werklast zorgen, zonder dat het nut ervan aangetoond is, worden geschrapt.”*

In de beleidsnota Binnenlands Bestuur worden deze intenties verder verfijnd:

- *“De Vlaamse Regering zet zich tijdens deze beleidsperiode sterk in voor de verbetering van de eigen binnenlandse organisatie. Uitgangspunten daarbij zijn: het beginsel van de subsidiariteit, de versterking van de*

- “We zullen onderzoeken of deze interne staatshervorming voor wat de taken en opdrachten van de provincies betreft een aanpassing van het provinciedecreet vergt. Dat is nodig om de **sluitende lijst van provinciale bevoegdheden** met grondgebonden karakter juridisch te verankeren en hen in die materies een sterkere regiefunctie toe te kennen. Ik nodig de provincies uit om binnen de krijtlijnen van het regeerakkoord mee na te denken over hoe deze sluitende lijst best vorm kan krijgen. De wijziging van de taakhoud van de bestuursniveaus zal gepaard moeten gaan met de overdracht van middelen en mensen, verbonden aan die taken.”
- “Ik zal aan de Vlaamse Regering een concreet plan van aanpak voorleggen. Dit plan bevat een gelijkvormige methodiek die we **horizontaal binnen de verschillende beleidsdomeinen** zullen toepassen. Daarnaast zullen ook de rol en de verantwoordelijkheden van alle ministers van de Vlaamse Regering alsook van de lokale en provinciale vertegenwoordigers worden geduid. De implementatie van een interne staatshervorming kan niet gebeuren zonder een voortdurend engagement van de functioneel bevoegde ministers en de hele Vlaamse Regering.”
- “In deze context vestig ik de aandacht op de bestaande regelgeving inzake de **agglomeraties en federaties** van gemeenten. Zij bevat een mogelijk kader voor de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van niet-stedelijke regioverbanden en stadsregionale samenwerkingsvormen. Ik zal nagaan in welke mate deze regelgeving toepasbaar is voor ik de Vlaamse Regering hierover een concreet dossier voorleg.<sup>7</sup>”
- “Er komt ook een decretaal kader voor de **interbestuurlijke samenwerking** dat voor de verschillende beleidsmateries samenwerking mogelijk maakt tussen de Vlaamse overheid, de lokale besturen en de provincies.”

---

<sup>7</sup> “De agglomeraties en federaties van gemeenten werden in 1970 in de Grondwet opgenomen. Artikel 165 van de Grondwet draagt aan de wetgever op deze in te richten, en hun organisatie en bevoegdheden te regelen, met eerbiediging van de beginselen bepaald in artikel 162 van de Grondwet. Bij wet van 26 juli 1971 werden vijf agglomeraties (Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik) en vijf randfederaties (Halle, Asse, Vilvoorde, Zaventem en Tervuren) gecreëerd. Alleen de agglomeratie Brussel werd werkelijk opgericht. Vanaf 1989 worden de bevoegdheden ervan uitgeoefend door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Brusselse Hoofdstedelijke regering.” (uit: De Grondwet en de Raad van State, Jan Verlaers, Maklu Uitgevers nv). De Randfederaties werden formeel al afgeschaft bij wet van 30 december 1975 (fusiewet).

### 3. VOORSTEL VLABEST: REGIOSCREENING

Vanuit de bevindingen uit het onderzoeksrapport Cabus, met zijn beperkingen, en vanuit de nieuwe elementen die de Raad ziet in het debat, wordt, voortbouwend op het memorandum, een eigen voorstel gelanceerd om de bestuurlijke verrommeling aan te pakken en nieuwe perspectieven te bieden.

#### 3.1. Geen top-down benadering

---

Het aangeleverde empirisch materiaal uit de op tafel liggende onderzoeksprojecten biedt volgens de Raad te weinig houvast om grootschalige en van bovenaf opgelegde hervormingen in het Vlaamse bestuurlijke landschap te gaan bepleiten. De vraag kan trouwens worden gesteld of het sowieso mogelijk is om een **structurele match te maken tussen de socio-economische realiteit en een bestuursstructuur**. De socio-economische dynamiek verandert de maatschappij permanent en het zou dus best kunnen zijn dat ook het stadsregionale niveau binnen enkele decennia niet meer samenvalt met de socio-economische realiteit. Bovendien, en dat wordt ook erkend in het rapport, verschilt de socio-economisch relevante schaal van beleidsdomein tot beleidsdomein, zelfs van issue tot issue.

Uit het onderzoek naar de centrumfuncties blijkt voorts dat het onduidelijk blijft wanneer taken een stadsregionale dimensie hebben. Dat de centrumstad erbij betrokken moet zijn, is duidelijk. Maar verder: één gemeente uit de stadsrand, twee, drie? Dit roept opnieuw de vraag op naar de schaal van de stadsregio en het hele (niet op te lossen?) vraagstuk van afstemming tussen takenpakket en schaal/structuur.

Structuuro oplossingen zijn dus in dit kader niet de beste strategie.

- Het creëren van *nieuwe* structuren leidt tot een opeenstapeling van organisaties, dysfunctionele bestuurlijke competitie, versnippering, en nieuwe coördinatieproblemen (bv. met federale structuren (RVA, justitie, politie, ...)).
- Structurele hervormingen van *bestaande* structuren moeten spaarzaam ingezet worden om de transitiekosten en de hervormingsstress te beperken (stabiliteit van enkele decennia lijkt noodzakelijk voor een goed functioneren – eigenlijk zou men maar eens in de 30 jaar structureel mogen hervormen; een hervorming vraagt toch al gauw 5 jaar transitie).

De voorkeur van de Raad gaat naar oplossingen die van onderuit tot stand komen binnen de bestaande structuren (Vlaams, provinciaal, lokaal). Dit lijkt, ook vanuit democratisch oogpunt, meer aangewezen dan nieuwe interbestuurlijke structuren te creëren. Deze benadering kan tot bijkomend voordeel hebben dat bestaande structuren flexibeler moeten werken, wat op zich ook daar een cultuuromslag kan uitlokken. Dit betekent wel dat bestaande mogelijkheden en instrumenten binnen de huidige structuren moeten geoptimaliseerd worden (bijvoorbeeld via het verruimen van het juridisch kader voor bestuurlijke samenwerking) en dat innoverende praktijk actief moet worden ondersteund en verder verspreid.

## 3.2. **Tijd rijp voor verdere optimalisatie via een daadkrachtige bottom-up aanpak**

---

Zoals aangehaald is het momentum aanwezig om wel degelijk stappen te realiseren in de aanpak van de bestuurlijke verrommeling. De Raad wil nogmaals benadrukken dat deze enkel kunnen slagen als deze gepaard gaan met een drastische **cultuuromslag** binnen alle bestuursniveaus en binnen alle beleidssectoren.

### 3.2.1. **Methodiek: regioscreening**

De veranderingen moeten **van onderuit** vorm krijgen. De methodiek die de Raad daarvoor in zijn memorandum naar voor heeft geschoven, is deze van de **regioscreening**. Er moet op korte termijn gestart worden met een volledige en grondige doorlichting van het streekniveau.<sup>8</sup> 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 actoren zelf laten nadenken over (het functioneren van) de bestuurlijke realiteit op streek- en intermediair niveau. Deze algemene doelstelling kan worden uitgesplitst in vier subdoelstellingen:

- Het inventariseren van knelpunten, opportuniteiten en noden in relatie tot de huidige en toekomstige maatschappelijke vraagstukken;
- Het analyseren van deze punten en het inventariseren van mogelijke bestuurlijke oplossingsrichtingen;
- 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.

### 3.2.2. **Finaliteit: tweesporen aanpak**

De hoofddoelstelling moet zijn om te komen tot een bestuurlijk landschap dat vanuit het burgerperspectief voldoende transparant is en ook winsten kan boeken op het vlak van legitimiteit, slagkracht en efficiëntie. Volgens de Raad moet daarvoor op twee sporen worden ingezet: ten eerste moeten op bovenlokaal en regionaal niveau doormiddel van een bottom-up aanpak concrete stappen worden gezet om de bestuurlijke drukte aan te pakken. Maar daarnaast moet ook de Vlaamse overheid op basis van de regioscreening lessen trekken en streven naar een heldere toewijzing van bevoegdheden.

---

<sup>8</sup> De Raad stelt voor om in een aantal voortrekkersregio's het proces op te starten. Belangrijk is dat daarbij zowel stedelijke als landelijke regio's aan bod komen. 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. En binnen de tijdsspanne van zes jaar kan de hele operatie afgerond worden.



## 1. Spoor 1: Bestuurlijke verrommeling van onderuit aanpakken

### Pallet aan maatregelen

De eerste finaliteit van de regioscreening moet zijn dat er effectief van onderuit stappen worden gezet om de problematiek van de bestuurlijke verrommeling aan te pakken. Gezien de diversiteit in het lokale veld wil de Raad niet één enkel basisscenario naar voor schuiven voor de toekomst. De Raad hanteert de idee dat er een grondige probleemanalyse moet gemaakt worden in de Vlaamse streken en regio's en, eenmaal dit gebeurd is, er nagedacht moet worden over de oplossingen die voorliggen om de bestuurlijke verrommeling te minderen.

Deze oplossingen kunnen variëren van het oprichten van nieuwe intergemeente- of interbestuurlijke samenwerkingsverbanden, het saneren van bestaande initiatieven, tot het samenvoegen van bepaalde gemeenten of het oprichten van een regiobestuur. Als bijlage wordt wat bijkomende toelichting gegeven bij enkele mogelijke instrumenten.

De Raad verwacht daarbij **niet** dat **één oplossingsscenario** zal kunnen worden uitgewerkt dat past voor elke regio (met een specifieke mix van bestuurlijke oplossingen). De oplossingsscenario's zullen verschillen in hun dosering per regio. Het is de bedoeling zijn om via gesprekken met lokale, regionale (en ook Vlaamse) actoren uit diverse beleidsdomeinen de mogelijke oplossingspistes af te toetsen zodat een beeld gevormd kan worden van wat een haalbaar totaalscenario is om het probleem van de verrommeling te verminderen.

### Enten op socio-economische schaal

Het moet de betrachting zijn van de regioscreening om de interbestuurlijke arrangementen meer aansluiting te laten vinden bij de bestaande **socio-economische realiteit en schaal**. Op dit moment wordt er vanuit de verschillende beleidssectoren (welzijn, mobiliteit, werk, ruimtelijke ordening, huisvesting, ...) heel sterk vanuit een eigen rationaliteit geredeneerd en wordt er te weinig rekening gehouden met andere sectoren en met tendensen in het veld. Dit werkt zoals gezegd de bestuurlijke drukte in de hand.

Waar mogelijk moet dus de schaal van de bestaande samenwerkingsverbanden worden aangepast en zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Het optimale scenario is dat het Vlaamse grondgebied via de screening gebiedsdekkend wordt afgebakend in verschillende geografische regio's en dat alle sectoren op intermediair niveau georganiseerd zich op die schaal enten en zo aansluiting zoeken bij de van onderuit gegroeide samenwerkingsverbanden. Uiteraard beseft de Raad dat dit in realiteit moeilijk realiseerbaar zal zijn, vanuit de hierboven geformuleerde vaststelling dat het onmogelijk is om structuren te enten op de steeds veranderende praktijk. Maar de Raad ziet op het veld voor heel veel sectoren wel nog opportuniteiten.

## 2. Spoor 2: Lessen voor de Vlaamse overheid

Zoals aangegeven is ook Vlaanderen voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de bestuurlijke verrommeling. Niet alleen is de Vlaamse overheid initiator van heel wat samenwerkingsverbanden op

bovenlokaal of regionaal niveau (wat via spoor 1 mee op tafel moet komen), maar daarnaast is de koppeling met de kerntakendiscussie noodzakelijk. **Waar een heldere toewijzing van verantwoordelijkheid kan, geeft dit prioriteit op de creatie van nieuwe bestuursvormen.**<sup>9</sup>

Hier kan de link worden gelegd met het burgerperspectief. Een belangrijk aspect van de interne staatsvorming is juist het scherp stellen van de verantwoordelijkheden zodat burgers en bedrijven een transparant beeld hebben van het gevoerde beleid en zicht krijgen op wie juist aansprakelijk is voor wat. Daarom kan de Raad zich ook voor een deel vinden in het discours dat er moet gestreefd worden naar een **beperking van het aantal interveniërende bestuurslagen**.

Toch wil de Raad hier een aantal nuances leggen. Ten eerste zal het onmogelijk zijn om op het niveau van een beleidsveld veralgemeende uitspraken te doen over het aantal interveniërende bestuurslagen (bijvoorbeeld maximum 2 voor alles wat met ruimtelijke ordening te maken heeft). Dit zal enkel op het niveau van de individuele processen kunnen. Ten tweede zal binnen de huidige complexe samenleving en met het oog op complementariteit en coördinatie (en dus niet competitie) steeds voor bepaalde maatschappelijke uitdagingen samenwerking op streek- of regioniveau met andere besturen of actoren noodzakelijk of nuttig zijn (**Multi-level governance**). Volledig de verrommeling wegwerken kan niet en is in sommige gevallen ook niet wenselijk.

In dit verband is het ook van cruciaal belang dat de Vlaamse Regering zich er rekenschap van geeft dat de **federale overheid** nog belangrijke bevoegdheden uitoefent die hun weerslag hebben op lokaal of provinciaal niveau, en waarbij soms ook nieuwe bovenlokale structuren worden gecreëerd (bijvoorbeeld politie- en veiligheidszones). De afstemming met de federale bevoegdheden wordt dus eveneens een belangrijk aandachtspunt. Dit gebeurt momenteel nog te weinig.

Binnen het streven naar een heldere bevoegdhedenstructuur moet het subsidiariteitsbeginsel voorop staan en moeten de **lokale besturen** het basisbestuur zijn in de Vlaamse bestuurlijke opbouw, waarbij ze een open taakstelling blijven behouden en waar mogelijk nieuwe bevoegdheden kunnen opnemen in volle onafhankelijkheid (al dan niet in samenwerkingsverbanden via verlengd lokaal bestuur – dit moet de regioscreening uitmaken). Dit is het bestuursniveau dat het dichtst staat bij de burger en het meest vertrouwen krijgt van de burger. Het lokale bestuur moet dus de toegangspoort vormen van de burger tot het Vlaamse bestuurlijke landschap.

In het memorandum van de Raad werd reeds aangegeven dat, ondanks het feit dat het subsidiariteitsbeginsel wordt aanvaard als leidend principe voor de binnenlandse bestuurlijke organisatie (dit wordt nogmaals bevestigd in het nieuwe regeerakkoord en de beleidsnota's), de Vlaamse overheid het moeilijk heeft om taken en middelen door te schuiven naar de lokale besturen zonder dit te koppelen aan allerlei plannen, voorwaarden, regeltjes en toezicht (gouden koorden). Dit veroorzaakt een complex landschap van interbestuurlijke relaties die mede verantwoordelijk is voor de bestuurlijke verrommeling (zie punt 2.1). Op basis van de regioscreening moet ook hier vooruitgang worden geboekt.

Voor de **provinciale besturen** betekent dit dat op basis van de regioscreening gestreefd moet worden naar een heldere decretale toewijzing van bevoegdheden, waarbij de provinciale besturen de verantwoordelijkheid krijgen om op te treden in beleidsvraagstukken met een herverdelend karakter die niet kunnen worden overgelaten aan de lokale autonomie of aan vrijwillige samenwerkingsverbanden

---

<sup>9</sup> Wayenberg, Ellen; De Rynck, Filip; Voets, Joris; "Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld", SBOV-rapport, maart 2007, p. 42.

tussen gemeenten (zoals bijvoorbeeld de plaatsing van asielzoekers of moeilijke bovenlokale vraagstukken inzake mobiliteit en ruimtelijke ordening). Als democratisch verkozen bestuursniveau zijn de provincies gelegitimeerd om hier als intermediair niveau duidelijke politieke beslissingen in te nemen. Binnen die herverdelende bevoegdheden kan het bestuur dan alle nodige initiatieven ontwikkelen om dit uit te voeren. Daarbij is het logisch dat ook een aantal van de bevoegdheden met een herverdelend karakter die nu toegewezen worden aan (territoriaal gedeconcentreerde) verzelfstandigde Vlaamse entiteiten, aan intergemeentelijke structuren of aan decretaal opgerichte intermediaire bestuursvormen, worden overgelaten aan de provincies.

De toewijzing zal uiteraard geen vaststaand gegeven zijn. Zoals voor alle regelgeving zal op basis van evoluties in de maatschappelijke context en in samenspraak met de betrokken actoren regelmatig moeten geëvalueerd worden of er zich geen decretale aanpassingen opdringen die de bevoegdheidstoewijzing moeten veranderen.

Naast die heldere toewijzing van bevoegdheden moeten de provincies ook de mogelijkheid krijgen om voor specifieke maatschappelijke vraagstukken op taakniveau samen te werken met andere besturen (Multi-level governance). Maatwerk moet op dit vlak dus mogelijk blijven, als dit is gebaseerd op complementariteit en coördinatie.

### **3.2.3. Kritische succesfactoren**

Voor het welslagen van de regioscreening moet volgens de Raad ook voldaan zijn aan een aantal belangrijke randvoorwaarden.

#### **1. Sectorale afstemming**

Een belangrijke succesfactor is de mate waarop het **Vlaamse sectorale beleid zich mee inschrijft in dit verhaal**. Volgens de Raad is het juist de sterkte van de regioscreening dat de dynamiek en kracht van dat sectorale beleid niet verloren gaat, maar dat er wel aandacht wordt besteed aan legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie door die sectoren te verplichten rekening te houden met de bestaande socio-economische schaal en het belang van een slagkrachtig overheidsbeleid. Dit betekent dus concreet dat de Vlaamse beleidssectoren initiatieven kunnen blijven ontwikkelen, maar een deel van hun handelingsvrijheid zullen moeten inleveren bij de manier waarop ze dit doen. De sectoren moeten zich dus op voorhand duidelijk engageren om de achterliggende doelstellingen van de screening na te streven (verrommeling aanpakken) en zullen van bij de opstartfase van de operatie mee aan tafel moeten zitten om gezamenlijk actief naar oplossingen te zoeken.

#### **2. Obstakels wegwerken in de regelgeving**

In het licht van de vaststelling dat het volledig wegwerken van de bestuurlijke verrommeling onmogelijk zal zijn (Multi-level governance – zie punt 3.2.2 spoor 2), moet er binnen de discussie over de inzet van het pallet aan maatregelen (zie punt 3.2.2 spoor 1) ook noodzakelijkerwijs aandacht worden besteed aan de mogelijke oplossingen voor de gestelde problemen met het huidige instrumentarium voor (inter)bestuurlijke samenwerking.

Er moet volgens de Raad dringend werk worden gemaakt van **een optimalisatie van de bestaande instrumenten voor samenwerking**. 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. Op dit punt lijkt het erop dat de Vlaamse overheid nog niet helemaal mee is met deze bestuursrealiteit. De Raad 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. Er moet in het Vlaamse sectorbeleid veel meer oog zijn voor het mogelijk maken, stimuleren (al dan niet financieel) en soms zelfs opleggen van vormen van samenwerking op gebieden waar dit aangewezen is.

Voor de verdere uitdieping van dit punt kan worden geput uit recent **onderzoek door het SBOV** (zie ook punt 2.2.1).<sup>10</sup> Dit studiewerk vormt voor de Raad een hele goede basis voor de hervorming van het regelgevend kader.

Voor de Raad 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 dat 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 goed gestructureerd worden en onder controle kunnen gehouden worden.

### 3. Stimuli

Een belangrijke factor om te slagen in de regioscreening is de ontwikkeling van een instrumentarium om de grenzen van de vrijwillige samenwerking te verleggen. Dit heeft alles te maken met de noodzakelijke voeding van de bottom-up dynamiek. Samenwerking stimuleren is uiteraard positief, maar het kan/mag niet de bedoeling zijn om samenwerking af te kopen. Een zekere dosis vrijwilligheid en eigen engagement is een natuurlijke kwaliteitsgarantie voor goede/op een duidelijke behoefte gefundeerde samenwerking.

Daarom stelt de Raad voor dat de Vlaamse overheid, om voldoende goodwill te creëren voor de operatie, de garantie geeft dat de **transactiekosten** voor de implementatie van de voorstellen uit de regioscreening zullen worden vergoed.

---

<sup>10</sup> Demeu, Roel en Verhoest, Koen; "Bestuurskundige en juridische evaluatie van Intergemeentelijke samenwerking", SBOV-rapport, 2008. <http://soc.kuleuven.be/sbov/ned/publicaties/detail/s2B030502.htm>

#### 4. Stapsgewijs, maar niet vrijblijvend

De positionering van het regiodebat in de schaal van de vrijwilligheid (tussen volledig van onderuit naar een opgelegde bestuur van bovenaf) is niet evident. Aan de ene kant is het duidelijk dat bottom-up initiatieven veel meer kans hebben op slagen. Verschillende voorbeelden hebben aangetoond dat samenwerkingsverbanden tussen besturen die geen affiniteit met elkaar hebben en die van bovenaf worden opgelegd, vaak niet werken. De voorkeur gaat dus uit naar de bottom-up benadering. Maar uiteraard ontstaat er wel een probleem als een bestuur die duidelijk functioneel en fysiek tot een bepaalde groep besturen behoort manifest onwillig is om zich bij een bepaald samenwerkingsverband in te schalen, terwijl een regioscreening aangeeft dat een samenwerking juist een opportuniteit kan zijn. Moet dat bestuur dan verplicht worden? De voorkeur wordt in dit geval toch gegeven aan de kracht van de overtuiging. Daarom deelt de Raad het pleidooi uit het onderzoeksrapport Cabus om zwaar te **investeren in de bottom-up dynamiek**. Want functioneel zijn er zeker gebiedsdekkende regio's te definiëren, alleen is het concept nog niet in alle geesten gerijpt (al zijn er aanknopingspunten, vooral in de sfeer van de vrijetijdsbesteding). Een regioscreening kan de trigger vormen om dit om te buigen.

Met een stapsgewijze bottom-up aanpak wordt bedoeld dat de regionale samenwerking de tijd moet krijgen om te groeien en dat er indien nodig gestart wordt met de eerder milde vormen van samenwerking. Het gaat dan concreet over samenwerkingsarrangementen die de problemen van afstemming aanpakken, bijvoorbeeld in het kader van de realisatie van een specifiek project met een regionale uitstraling, al dan niet op tijdelijke ad-hoc basis. Als voldoende goodwill is gecreëerd, zullen volgens de Raad problemen als (her)verdeling (het kostenplaatje delen) en sturing (reële bevoegdheid afgeven) automatisch volgen op de agenda van die samenwerkingsverbanden.

Er moet steeds rekening mee gehouden worden dat de intensiteit van bovenstaande problemen per regio sterk kan verschillen. De nadruk ligt dus op de termen 'stapsgewijs' en 'van onderuit'. Daarom ook dat een bovenaf opgelegde blauwdruk, met een strakke timing, volgens de Raad niet wenselijk is. Al mag de hele operatie zoals gesteld ook **niet blijven hangen in vrijblijvendheid** en moeten er in onderling overleg voorafgaand harde afspraken worden gemaakt over de doelstellingen en de tijdslijn. Het aanpakken van de bestuurlijke verrommeling moet de finaliteit blijven.

#### 5. Procesbegeleiding

Om de stapsgewijze en bottom-up benadering te laten slagen, zonder dat de finaliteit uit het oog verloren wordt, zal de procesbegeleiding cruciaal zijn. Er moet een stappenplan worden uitgewerkt en op basis daarvan moet er gekeken worden wie in welke fase het proces moet aansturen en verantwoordelijk is voor de vooruitgang, zonder afbreuk te doen aan de bottom-up methodiek. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken is zeker bereid om hier mee verder over na te denken.

## BIJLAGE I – PALLET VAN MAATREGELEN

De regioscreening moet leiden tot effectieve stappen in de richting van een bestuurlijk landschap dat transparanter, democratischer, slagvaardiger en efficiënter is. Daarvoor is een pallet aan maatregelen voorhanden, die verstandig moeten worden ingezet met het oog op het verminderen van de bestuurlijke verrommeling. In deze bijlage worden een aantal mogelijke instrumenten verder toegelicht.

### 1. Saneren

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?

### 2. Nieuwe intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

Ook de mogelijkheid tot nieuwe vormen van operationele intergemeentelijke samenwerking moet in het kader van de regioscreening worden onderzocht. Indien 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 mogelijkheden liggen. Hier zijn verschillende scenario's mogelijk, gaande van de oprichting van een gemeenschappelijk service-centrum of gemeenschappelijke dienst tot het uitbesteden van belangrijke delen van de dienstverlening aan een naburige gemeente. Inspiratie kan gezocht worden in het buitenland, waar dergelijke modellen reeds een tijdje in gang zijn (ook wat de knelpunten betreft).

Belangrijk is dat het telkens 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 Raad 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 Raad van mening dat dit ook moet kunnen worden opgelegd door de Vlaamse overheid.

### 3. Nieuwe interbestuurlijke samenwerkingsverbanden

Binnen het pleidooi voor het voeden van de regionale dynamiek en de bestuurlijke capaciteitsopbouw, kan ook nagedacht worden over nieuwe vormen van interbestuurlijke samenwerking (mits verruiming van de kaders voor IGS). In het kader van de politieke en ambtelijke loopbaanontwikkeling bijvoorbeeld wordt er in Vlaanderen op dit moment weinig gedaan om een regioimpuls te ontwikkelen. Welke plaats is er bijvoorbeeld voor interbestuurlijke stages, uitwisselingen, ... etc. in zo'n loopbaanontwikkeling? Verdere verfijning dringt zich hier op.<sup>11</sup>

Daarnaast kunnen in het kader van de sanering of rationalisering nieuwe samenwerkingsverbanden worden opgericht die de bestaande vervangen of bundelen en daarbij beter geënt zijn op de socio-economische realiteit van een streek. Het is dan vanzelfsprekend niet de bedoeling dat deze opnieuw naast de bestaande samenwerkingsverbanden komen te staan. Het oplossen van de problematiek van de bestuurlijke verrommeling moet de hoofdfocus blijven.

### 4. Regiobesturen

Een stap verder komen we dan toch uit bij (stads)regionale besturen. Dit mag volgens de Raad niet van bovenaf worden opgelegd voor alle (stads)regio's (dus geen creatie van een nieuwe vaste structuur binnen de bestaande bestuurslagen), maar de vrijwillige optie moet binnen de huidige (geoptimaliseerde) kaders wel mogelijk blijven. 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 (wat in een aantal regio's het geval is), dan moet het ook mogelijk zijn dat voor die regio een bestuur wordt opgericht, die als juridische entiteit een aantal taken kan overnemen waarvoor momenteel ingewikkelde beslissingsstructuren zijn uitgebouwd. De lokale besturen en de provincies blijven dus als zelfstandige entiteit bestaan, maar dragen bevoegdheden en bijhorende middelen 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 in welke regio's dit mogelijk is, op welk niveau dat streekbestuur moet worden geplaatst en welke taken en middelen daar het best worden opgenomen.

### 5. Fusies

Fusies moeten in het kader van de regioscreening ernstig onderzocht worden, maar mogen ook niet gezien worden als dé ultieme oplossingen voor alle problemen inzake bestuurlijke verrommeling.

De Raad ziet drie mogelijke gradaties:

---

<sup>11</sup> Er kan wat dat betreft bijvoorbeeld worden verwezen naar de Nederlandse case 'Trainee project Brabantse overheden', waar diverse Brabantse besturen gezamenlijk toekomstige ambtenaren opleiden. Beloftevolle ambtenaren volgen op die manier trainingen en rouleren als projectmedewerkers bij de drie participerende overheden: gemeenten, waterschappen en provincie. Op die manier worden de noodzakelijke inspanningen in de zoektocht naar en het aantrekken van ambtelijk talent opgetrokken en leren ze de andere partnerbesturen goed kennen. (Praktijkvoorbeeld uit VNG Magazine 26/27 van 21 november 2008, Special P&O: Ambtenaren uit de schaduw).

- 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**. De Raad is alleszins verheugd te kunnen vaststellen dat de beleidsnota hier aandacht voor heeft en deze vrijwillige initiatieven wenst te honoreren via de algemene financiering.  
 Uit de studie door Koenraad De Ceuninck is het duidelijk dat ook andere dan louter financiële begeleiding noodzakelijk is. Zo is het volgens de Raad in dit geval noodzakelijk om instrumenten te activeren op maat van de vroegere gemeenten. Tot slot wil de Raad 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 regioscreening blijken dat samenvoeging het enige 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 fusie** 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 Raad 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.



## **COLOFON**

### **Samenstelling:**

Bram Opsomer, secretariaat Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

### **Verantwoordelijk uitgever:**

Prof. dr. Herman Matthijs, voorzitter Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

### **Druk:**

Agentschap voor Facilitair Management, Vlaamse Overheid

### **Depotnummer:**

D/2010/3241/229

# **VLABEST**

**Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken**

**Boudewijnlaan 30 bus 41**

**1000 Brussel**

**[www.vlaanderen.be/VLABEST](http://www.vlaanderen.be/VLABEST)**

**[adviesraad@bz.vlaanderen.be](mailto:adviesraad@bz.vlaanderen.be)**

**02/553.40.15**