

vlabest

vlaamse adviesraad voor bestuurszaken

regioscreening

verder verfijning naar aanleiding van de
hoorzitting in het Vlaams Parlement

advies

3 december 2010

10/BB/08



INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	1
0. INLEIDING.....	2
0.1. Situering.....	2
0.2. Managementsamenvatting	3
1. REGIOSCREENING IS GEEN PLEIDOOI VOOR EEN NIEUWE BESTUURSLAAG	5
2. FINALITEIT VAN EEN REGIOSCREENING	5
2.1. Problematiek: bestuurskracht en bestuurlijke drukte	5
1. Bestuurskracht.....	5
2. Bestuurlijke drukte	6
2.2. Doelstellingen	6
3. EEN GEFASEERD TIJDSPAD.....	7
3.1. Opbouw van een Vlaams kader voor de regioscreening (begin 2011)	7
3.2. Aanpassen van de organieke kaders en planlastvermindering (2011 – 2012)	8
3.3. Start van de eerste regioscreenings (2011)	9
3.4. Tussentijdse Vlaamse conclusies en eerste politieke keuzes (2012).....	9
3.5. Start nieuwe lokale en provinciale legislatuur: implementatie eerste conclusies (2013)	10
3.6. Afronden gebiedsdekkende regioscreening (2013 – 2014)	10
3.7. Meta-analyse en nieuwe politieke accenten voor de nieuwe Vlaamse legislatuur (2014)	11
3.8. Implementatie (vanaf 2015)	11
Vlaanderen	12
Lokale en provinciale besturen	12
3.9. Nieuwe lokale en provinciale legislatuur (vanaf 2019).....	12
4. TRAJECT VAN EEN REGIOSCREENING	13
4.1. Regioafbakening	13
4.2. Inventarisatie.....	13
4.3. Analyse	14
4.4. Actieplan	14
4.5. Regiocontract	15
5. SPECIFIEKE VRAGEN NAAR AANLEIDING VAN DE HOORZITTING.....	16
5.1. Nieuwe bestuurslaag?	16
5.2. Nieuwe versplintering?.....	16
5.3. Ambtelijke onderbouw?.....	16
5.4. Vrijblijvend karakter van de regioscreening versus het vooraf opleggen van parameters?.....	17
5.5. Vrijwillige fusies versus verplichte fusies?	17
5.6. Wat met de huidige gemeente- en provinciegrenzen?.....	18
5.7. Rol van en verhouding met de provincies?.....	18
6. ENKELE SLOTBEDENKINGEN OVER HET GROENBOEK.....	19
6.1. Verdere aanpak en maatschappelijk debat	19
6.2. Relatie met BBB?.....	20
BIJLAGE: SCHEMATISCHE VOORSTELLING VAN HET TIJDSKADER.....	21

0. INLEIDING

0.1. Situering

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (verder: VLABEST) werd op 20 oktober uitgenodigd in de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme van het Vlaams Parlement voor een gedachtewisseling over het VLABEST-advies van 4 oktober 2010 over het Groenboek Interne Staatshervorming.

Uit de reacties kan worden geconcludeerd dat de rol en inbreng van VLABEST erg wordt geapprecieerd door de Vlaamse parlementsleden. Zeker het voorstel van VLABEST om over te gaan tot een gebiedsdekkende regioscreening wekte de interesse. De vele vragen om verdere verduidelijking door de parlementsleden toonden echter ook aan dat er nog een aantal zaken over het Groenboek, en specifiek de regioscreening, verder moeten worden uitgeklaard.

Een deel van de vragen hadden betrekking op keuzes die een politieke afweging inhouden. Het is niet de taak van VLABEST om hierop een antwoord te bieden. Andere elementen kunnen echter wel het voorwerp uitmaken van strategische advisering. De plenaire Raad van VLABEST besliste daarom op 27 oktober '10 om uit eigen initiatief en op basis van de belangrijkste vragen die naar voor kwamen tijdens de hoorzitting een advies te richten aan de bevoegde Commissie waarin vooral het concept van de regioscreening verder wordt verfijnd. Het advies werd voorbereid door de eigen werkgroep 'interne staatshervorming' op 12 november '10 en werd besproken op de plenaire Raad van 23 november '10.

VLABEST wenst er ten slotte nog op te wijzen dat adviseren over de binnenlandse bestuurlijke organisatie een kerntaak is voor de Raad en dat al sedert de oprichting hierop sterk is ingezet. VLABEST heeft een vaste werkgroep¹ die ontwerp teksten over dit onderwerp voorbereid voor de Raad:

- Er werden aanbevelingen inzake de binnenlandse bestuurlijke organisatie geformuleerd die de Raad opnam in zijn memorandum aan de nieuwe Vlaamse Regering.
- Eind 2009 werd er door de werkgroep naar aanleiding van de adviesvraag over het eindrapport 'Rasterstad - Stadsregionale samenwerking' ('rapport Cabus') een conceptnota opgesteld over de Vlaamse interne staatshervorming.
- Op basis van de reacties uit een gedachtewisseling in het Vlaams Parlement over de conceptnota, en op basis van de plannen van de Vlaamse Regering voor het verdere verloop van de interne staatshervorming, werd een vervolgadvisie opgemaakt waarin de centrale aanbeveling uit de conceptnota, namelijk de regioscreening, verder werd uitgewerkt.

Alle teksten zijn te vinden via volgende link:

<http://www2.vlaanderen.be/vlabest/dossiers/binnenland/internestaatshervorming/index.html>.

In dit initiatiefadvies gericht aan de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme van het Vlaams Parlement wordt vooral stil gestaan bij de verdere verfijning en verscherping van het concept regioscreening. Voor de keuze van de specifieke

¹ Volgende leden maken deel uit van de werkgroep (allen lid van VLABEST): Mark Suykens (voorzitter), Danny Jacobs, Herwig Reynaert, An Rosiers, Wouter Van Dooren, Raymond Van Look, Geert Vandenebeele, Ellen Wayenberg en Bram Opsomer (secretariaat).

onderwerpen, baseerde VLABEST zich dus zoals gesteld op de vragen om verduidelijking die door de parlementsleden zelf werden naar voor geschoven tijdens de gedachtewisseling.

0.2. Managementsamenvatting

VLABEST benadrukt vooreerst expliciet dat met de regioscreening geen specifiek bestuurlijk model naar voor wordt geschoven, dus ook **geen nieuwe bestuurslaag**. De regioscreening legt de focus op het proces om tot oplossingen te komen, niet op de oplossingen zelf.

VLABEST stelt vast dat het Vlaamse binnenlandse bestuur op dit moment geconfronteerd wordt met twee grote uitdagingen: ten eerste het gebrek aan **bestuurskracht** van de lokale besturen, en ten tweede de grote **bestuurlijke drukte** op regionaal niveau. Hierover bestaat op alle niveaus consensus (cfr. regeerakkoord). VLABEST schuift een eigen methodiek naar voor om deze problematiek aan te pakken: een **daadkrachtige regioscreening met mogelijkheid tot maatwerk**. Samenvattend komt het erop neer dat de bestaande situatie binnen een afgebakende regio op vlak van bestuurskracht en op vlak van bestuurlijke drukte moet afgetoetst worden aan de voorop gestelde criteria (legitimiteit, efficiëntie en effectiviteit). Uit die aftoetsing moeten de problemen inzake bestuurskracht en bestuurlijke drukte naar voren komen. Dan moeten er oplossingen geselecteerd worden voor die problemen uit een waaier aan beschikbare instrumenten.

Om tegemoet te treden aan de vragen over het vrijblijvend karakter van deze oefening wil VLABEST in dit advies scherp stellen dat de **opbouw in fases** van de regioscreening hier oplossingen kan bieden. De opmaak van een Vlaams kader moet de nodige instrumenten aanreiken, de regioscreening van onderuit moet een dynamiek in gang brengen, en het geheel moet op regelmatige tijdstippen op het Vlaamse centrale niveau worden getild waar een meta-analyse de nodige conclusies moet opleveren voor meer fundamentele hervorming van de eigen Vlaamse bestuurlijke huishouding en van het lokale, regionale en intermediaire bestuurslandschap. Belangrijk is dat ten eerste steeds in het achterhoofd moet worden gehouden dat elke stap niet op zich staat, maar deel uitmaakt van een groter geheel, en ten tweede dat de bestuurlijke hervorming steeds een gedeelde verantwoordelijkheid zal zijn van de drie bestuursniveaus.

VLABEST ziet in dit proces **drie belangrijke beleidsramen**:

- Ten eerste de start van de eerstvolgende lokale en provinciale legislatuur in **2013**. Tegen dan moet Vlaanderen, mede op basis van de tussentijdse resultaten van de regioscreening, een eerste batterij aan hervormingen klaar hebben waar de besturen mee aan de slag kunnen.
- Ten tweede de start van een nieuwe Vlaamse legislatuur in **2014-2015**. Op basis van het voorbereidende werk van de huidige regering beschikt Vlaanderen op dat moment over een omvattend zicht op de bestuurlijke realiteit van Vlaanderen (gebiedsdekkende regioscreening) en op alle initiatieven die er van onderuit zullen worden genomen om deze realiteit te optimaliseren. Het is dan de taak van de Vlaamse overheid om alle plannen en acties naast elkaar te leggen en daar op overkoepelend niveau lessen uit te trekken (ook voor de eigen bevoegdheden). Ook hier blijft maatwerk een sleutelwoord. Toch denkt VLABEST dat de Vlaamse overheid dan sterker zal staan en beter geïnformeerd zal zijn om hardere politieke beslissingen te nemen en indien nodig dwingend op te treden.

- Ten derde de start van de daaropvolgende lokale en provinciale legislatuur in **2019**. Na een graduele hervorming in verschillende fases zou tegen dan de eerste volledige cyclus zijn afgerond en zou bestuurlijke Vlaanderen een ander uitzicht moeten hebben, met bestuurskrachtige besturen en een uitgezuiverd bestuurlijk netwerk op regionaal en intermediair niveau.

1. REGIOSCREENING IS GEEN PLEIDOOI VOOR EEN NIEUWE BESTUURSLAAG

VLABEST wil het advies starten met nogmaals expliciet te benadrukken dat met de regioscreening **geen specifiek bestuurlijk model** naar voor wordt geschoven. De regioscreening legt de focus op het proces om tot oplossingen te komen, niet op de oplossingen zelf. Daarbij ligt de klemtoon op het nemen van verantwoordelijkheid door zowel Vlaamse als lokale en provinciale overheden met het oog op minder bestuurlijke drukte en meer bestuurskracht. Dus het is echt een tool/instrument dat past in een interbestuurlijke setting van wederzijdse verantwoordelijkheid nemen en vertrouwen geven.

VLABEST heeft dit steeds duidelijk voorop gesteld, maar daar blijven hardnekkige misverstanden over bestaan. **VLABEST pleit dus duidelijk niet voor de creatie van een vierde bestuurslaag** naast de lokale besturen, de provincies en de Vlaamse overheid. 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.

2. FINALITEIT VAN EEN REGIOSCREENING

2.1. Problematiek: bestuurskracht en bestuurlijke drukte

1. Bestuurskracht

Ondanks de evolutie die het bestuurlijke landschap heeft doorgemaakt de laatste decennia, blijft er een aanvoelen dat er nog steeds een probleem is met de bestuurskracht van lokale besturen². Lokale besturen beschikken **niet steeds over voldoende capaciteit om de toegewezen opdrachten tot een goed einde te brengen**. Diverse onderzoeken naar deelaspecten van bestuurskracht zoals intergemeentelijke samenwerking, samenwerking gemeente – OCMW, fusies, centrumfuncties in stadsregio's, ... tonen dit aan. Daarenboven kan ook worden vastgesteld dat er in Vlaanderen nog een hele hoop kleine gemeenten actief zijn.³ Deze vaststelling levert op zich geen afdoende bewijs dat er een fundamenteel bestuurskrachtprobleem is in Vlaanderen, maar het is wel een duidelijke aanwijzingen dat er een probleem kan zijn.

² Lokaal bestuur is een verzamelterm voor alle bestuursinstellingen waarvoor het gemeentebestuur op lokaal vlak verantwoordelijkheid draagt. Dit betekent concreet uiteraard het gemeentebestuur zelf, maar ook het OCMW-bestuur, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, het autonoom gemeentebedrijf of andere gemeentelijke verenigingen, de politiezone. Als geen onderscheid moet worden gemaakt dan vallen die volgens de VLABEST dus allen onder de term 'lokaal bestuur'. Alleszins kan onder de term lokaal bestuur nooit het provinciaal of intermediair bestuursniveau vallen.

³ Er zijn in Vlaanderen 86 gemeenten met een inwonersaantal onder de 10.000 (28% van de gemeenten), waarvan 14 zelfs onder de 5.000 (op basis van de bevolkingscijfers van 1 januari 2009).

2. Bestuurlijke drukte

Mede door het gebrek aan bestuurskracht van onderuit, maar vooral door het centrale Vlaamse sectorale beleid, ziet VLABEST een evolutie waarbij er zich allerhande samenwerkingsverbanden en ontwikkelingen over problemen voordoen die niet samenvallen met de bestaande administratieve grenzen. 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 kan namelijk worden gesteld dat er in Vlaanderen **in de praktijk een vierde bestuurslaag** is gegroeid. Terwijl samenwerking als doel de uitvoering van het door de democratisch verkozen basisbesturen vastgestelde beleid zou moeten hebben (operationeel), blijken steeds meer samenwerkingsverbanden door de bestuurskrachtproblemen een beleidsmatige rol op te nemen (strategisch). Dit zorgt voor een democratisch deficit en leidt tot onoverzichtelijke en oncontroleerbare bestuurlijke drukte (elke sector heeft zijn eigen regionale samenwerkingsverband).

2.2. **Doelstellingen**

VLABEST verlaat het idee dat enkel een instrumentele top-down benadering vooruitgang kan boeken in de aanpak van de bestuurlijke drukte en bestuurskracht, 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 op streekniveau met als hoofddoelstelling om een bestuurlijk landschap te creëren dat vanuit het burgerperspectief voldoende *legitiem* is (democratisch, transparant voor de burger en op het juiste niveau aangestuurd) en ook winsten kan boeken op het vlak van *effectiviteit* en *efficiëntie*.

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 innovatieve kracht in de weg. De vele bestuurlijke samenwerkingsverbanden zijn niet op elkaar afgestemd. Er is geen overkoepelend beleid, er zijn heel wat overlappingen 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.

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 meer legitimiteit krijgt en efficiënter en effectiever werkt. Daarbij zal het onmogelijk zijn om voor alle specifieke sectoren uit de verschillende beleidsdomeinen te werken met eenzelfde geografische gebiedsindeling (VLABEST verwijst daarbij bijvoorbeeld naar het beheer van de waterlopen, dat uiteraard niet zomaar kan aangepast worden aan andere bestuurlijke grenzen). Een zeker clustering per deelsectoren zou al mooie winsten kunnen opleveren.

3. EEN GEFASEERD TIJDSPAD

VLABEST concludeert uit de reacties van de Vlaamse parlementsleden dat er vragen zijn over het vrijblijvende karakter van een regioscreening. VLABEST erkent dat het een moeilijk evenwicht is tussen enerzijds het mogelijk maken van maatwerk en oplossingen van onderuit (wat tijd vergt), en anderzijds het niet-vrijblijvende karakter dat aan de regioscreening moet worden gegeven en de nood aan ‘quick-wins’ vanuit politieke hoek.

Daarom wil VLABEST in dit advies scherp stellen dat de opbouw in fases van de regioscreening hier oplossingen kan bieden. De opmaak van een Vlaams kader moet de nodige instrumenten aanreiken, de regioscreening van onderuit moet een dynamiek in gang brengen, en daarna moet het geheel op regelmatige tijdstippen op het Vlaamse centrale niveau worden getild waar een meta-analyse de nodige conclusies moet opleveren voor meer fundamentele hervormingen van de eigen Vlaamse bestuurlijke huishouding en van het lokale, regionale en intermediaire bestuurslandschap. Belangrijk is dat ten eerste steeds in het achterhoofd moet worden gehouden dat elke stap niet op zich staat, maar deel uitmaakt van een groter geheel, en ten tweede dat de bestuurlijke hervorming steeds een gedeelde verantwoordelijkheid zal zijn van de drie bestuursniveaus. Een schema van het tijds kader is te vinden in de bijlage.

3.1. Opbouw van een Vlaams kader voor de regioscreening (begin 2011)

Voorafgaand aan de start van de regioscreening moet een Vlaams kader worden uitgewerkt waarin een **menu van instrumenten** wordt uitgetekend waarmee de besturen aan de slag kunnen tijdens de regioscreening. Bedoeling is dat na de regioscreening elke regio op haar maat een menu samenstelt. Hier kunnen lessen worden getrokken uit de regio's waar reeds een screening werd doorgevoerd (Zuid-West-Vlaanderen, Regio Roeselare-Tielt, Meetjesland, Stadsregio Turnhout). Volgens VLABEST kan dit menu op korte termijn klaar zijn en moet de ultieme beslissing over het kader bij het Bestuursforum⁴ liggen.

Het is in dit verband nuttig erop te wijzen dat instrumenten voor vastgestelde bestuurskrachtproblemen en instrumenten voor bestuurlijke drukte weliswaar met elkaar verband houden, maar niet noodzakelijk dezelfde zijn. Voor een vastgesteld gebrek aan bestuurskracht kan meer (informele) samenwerking een nuttige piste zijn, maar dan bij voorkeur op kleine schaal en zonder een structurele onderbouw. Bestuurlijke drukte daarentegen situeert zich meer op het vlak van grote, vaak centraal opgelegde sectorale samenwerkingsverbanden (meer dan 10 gemeenten en andere partners) met een zware ambtelijke onderbouw. Hier ligt de focus dan eerder op clustering, sanering en samenvoeging (dus minder samenwerking). Deze tweedeling moet zeker goed in het achterhoofd gehouden worden.

Enkele **mogelijke instrumenten** (niet limitatief) kunnen zijn:

- Bestuurskrachtproblematiek:
 - Meer overleg en afstemming binnen de regio (ook over de provinciegrenzen heen).
 - Contractuele samenwerking op kleine schaal (ook over de provinciegrenzen heen).

⁴ Dit is een overlegforum dat in het kader van de interne staats hervorming in het leven geroepen is door Vlaams minister Geert Bourgeois en dat bestaat uit politieke vertegenwoordigers van de drie bestuursniveaus.

- Shared services, intern tussen gemeente en OCMW of extern samen met naburige besturen.
 - Versterken van de capaciteit en de competenties van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat.
 - Vrijwillige fusies.
 - Herzien van de eigen gemeentelijke grenzen.
- Bestuurlijke drukte:
- Saneren van bepaalde samenwerkingsverbanden.
 - Op punt stellen van de interne controlemechanismen voor een betere rapportering, terugkoppeling en verantwoording zodat een betere sturing op hoofdlijnen mogelijk wordt (minder vergaderlast).
 - Afstemming van de regioafbakening van de verschillende samenwerkingsverbanden (ook over de provinciegrenzen heen).
 - Clusteren van de taken van verschillende samenwerkingsverbanden (al dan niet in een nieuwe overkoepelende structuur).

Belangrijk is dat dit Vlaams kader een **duidelijk engagement** is **van de Vlaamse overheid** zodat de oplossingen van onderuit ook door de Vlaamse overheid zullen worden gehonoreerd. Want het is door de Vlaamse Regering zelf erkend dat de bestuurlijke drukte vaak het gevolg is van Vlaams beleid (cfr. Groenboek). Dus indien na een regioscreening duidelijk blijkt dat de Vlaamse realiteit de oefening in de weg staat, moet de Vlaamse overheid daar flexibel mee kunnen omgaan (latere stappen moeten dit mogelijk maken). VLABEST is ervan overtuigd dat in deze allereerste fase veel kan worden gerealiseerd door middel van een mentaliteitswijziging. Het **toezicht kan hier soepel op inspelen**, zodat veel van de barrières waarop men momenteel stoot, kunnen worden weggewerkt.

3.2. Aanpassen van de organieke kaders en planlastvermindering (2011 – 2012)

De Raad erkent evenwel dat voor een aantal van de huidige barrières **regelgevend werk** waarschijnlijk zal nodig zijn. Uit de beleidsnota en de beleidsbrief van de minister blijkt dat wat de bestuurlijke kaders betreft de nodige aanpassingen op het programma staan. Zo worden aanpassingen aangekondigd van het gemeente-, OCMW- en provinciedecreet die moeten voorzien in een vereenvoudiging met het oog op efficiëntiewinsten. Daarnaast worden ook de regels betreffende intergemeentelijk en interbestuurlijke samenwerking op korte termijn onder de loep genomen.

Ten slotte zet de minister momenteel ook zijn schouders onder de nieuwe beleids- en beheerscyclus voor de lokale en provinciale besturen en het daaraan gekoppelde decreet betreffende de planlastvermindering. VLABEST steunt deze beleidlijnen van de minister ten volle (cfr. advies van 23 november '10) en benadrukt dat dit een belangrijke kritische succesfactor wordt bij de verdere implementatie van de doelstellingen (bestuurskracht verhogen en bestuurlijke drukte afbouwen).

3.3. Start van de eerste regioscreenings (2011)

Volgens VLABEST kan op heel korte termijn gestart worden met de regioscreenings. Hiervoor is het niet nodig om op centraal niveau eerst een gedetailleerde methodiek uit te tekenen. Elke regio zal zijn eigen accenten leggen. Maatwerk is dus het sleutelwoord. Elke traject van een regioscreening doorloopt idealiter wel een aantal stappen, die beschreven zijn in punt 4 van dit advies.

VLABEST heeft aandachtig geluisterd naar de argumenten die aan bod kwamen tijdens de hoorzitting over het politiek leiderschap van de regioscreening, en moet op basis daarvan concluderen dat de keuze voor de **gouverneur als coördinator en trekker** voor de regioscreening een valabele optie is. Ultieme voorwaarde is dat de gouverneur hier zijn rol speelt als commissaris van de Vlaamse overheid, en niet als voorzitter van de Deputatie.

De gouverneur heeft het voordeel dat hij binnen de regio zelf boven de belangenconflicten moet staan en dat hij ook de opdracht krijgt van de Vlaamse Regering om ten aanzien van de betrokken Vlaamse (sectorale) overheidsgeledingen coördinerend op te treden.

Daarnaast blijft VLABEST van mening dat **externe ondersteuning** (procesbegeleiding, onderzoek)⁵ een belangrijke succesfactor is en dat plaatselijk erkend politiek leiderschap zeker een meerwaarde kan zijn voor de regiodynamiek.

3.4. Tussentijdse Vlaamse conclusies en eerste politieke keuzes (2012)

De start van de nieuwe lokale en provinciale bestuursperiode na de verkiezingen van oktober 2012 biedt een eerste heel interessant beleidsraam. Daarom is het van belang dat de eerste stappen van de regioscreening nu al gefaseerd worden opgestart. Deze fase van tussentijdse Vlaamse terugkoppeling is absoluut van belang om de dynamiek van het proces gaande te houden. Indien het proces een aantal jaar zou worden losgelaten, dan verslapt ook de aandacht. Er moet tussentijds mogelijkheid zijn om resultaten te boeken, ook op Vlaams niveau, en zeker met het oog op de lokale en provinciale bestuursperiode. Tussentijdse succesverhalen ('quick-wins') vergroten ook het noodzakelijke draagvlak voor het verdere verloop van het proces.

In 2012 moet het dus mogelijk zijn om op basis van de afgelegde trajecten enkele eerste conclusies te trekken. Er zijn op dit moment namelijk een aantal regio's al ver gevorderd in het traject van een regioscreening. Andere zijn heel gemotiveerd om op heel korte termijn stappen te zetten. Tegen 2012 kan dus **een eerste stand van zaken** worden opgemaakt, al dan niet op basis van enkele afgeronde pilootregio's.

De gouverneurs hebben hierin een heel belangrijke rol en moeten nagaan welke eventuele gezamenlijke vragen/bekommernissen er reeds te onderscheiden zijn. Hoofddoelstelling van deze fase is dat de Vlaamse Regering het mogelijk maakt dat de regio's zo vlug mogelijk aan de slag kunnen met het opgeleverde materiaal.

⁵ Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) kan hier bijvoorbeeld een belangrijke rol in spelen.

Dit betekent dus dat lessen moeten worden getrokken voor enerzijds de aanpassing van het **organieke bestuurlijke kader** (zie punt 3.2), en anderzijds om in deze fase ook al de **sectorale regelgeving** onder de loep te nemen. Voorstellen van onderuit voor een meer legitiem, efficiënter en effectiever bestuur in de regio moeten kunnen ingaan tegen de huidige sectorale indelingen, structuren en kaders. Bijvoorbeeld: alle voorstellen tot hervorming of oprichting van samenwerkingsverbanden die een erkenning behoeven van de Vlaamse overheid, ook indien ze afwijken van eerder ingenomen standpunten, moeten automatisch kunnen worden gevalideerd. Dit vergt politieke keuzes op Vlaams niveau, maar deze zijn dan gebaseerd op materiaal dat van onderuit komt.

Een ander spoor dat kan worden ontwikkeld naar aanleiding van de tussentijdse resultaten, is de uitbouw van een omvattend **stimuleringsbeleid**, waarbij opleiding, coaching en goede voorbeelden ter beschikking wordt gesteld voor bijvoorbeeld werken met contracten tussen besturen, capaciteitsopbouw, samenwerking gemeente-OCMW, Dit kan stimulerend werken voor de verdere uitrol van de regioscreening.

Ten slotte kondigt het regeerakkoord ook een herschikking van de beleidsprocessen aan volgens de **tweelagen logica** (beperking van het aantal interveniërende bestuursniveaus per beleidsproces). Tussentijdse resultaten van de regioscreening kunnen hiervoor ook een belangrijke input leveren.

3.5. Start nieuwe lokale en provinciale legislatuur: implementatie eerste conclusies (2013)

Bij de opmaak van de **nieuwe lokale en provinciale bestuursakkoorden en strategische meerjarenplanningen** in 2013 kan doorgewerkt worden op de (tussentijdse) conclusies die de regioscreening heeft opgeleverd. Het is de bedoeling dat Vlaanderen tegen dat tijdstip klaar is met het herwerken van de organieke en sectorale kaders, mede op basis van een eerste overkoepelende round-up van de lopende trajecten, zodat de lokale en provinciale besturen dit kunnen in rekening brengen bij de uitstippeling van het beleid ten aanzien van de eigen bestuurskracht (meer samenwerking, fusie, ...) en ten aanzien van de regionale samenwerkingsverbanden (hertekenen van de gebieds- en taakomschrijvingen en verantwoordingslijnen, ...).

3.6. Afronden gebiedsdekkende regioscreening (2013 – 2014)

VLABEST is realistisch en weet dat het niet mogelijk zal zijn om te verwachten dat tegen 2012 een volledige **gebiedsdekkende** regioscreening kan afgerond worden. Om duidelijke lessen te kunnen trekken moet volgens VLABEST namelijk het hele Vlaamse grondgebied in ogenschouw worden genomen. Daarom is het cruciaal dat een regioscreening zich niet enkel focust op één specifieke soort regio (stad-rand / platteland / ...), maar heel Vlaanderen onder de loep neemt.

Om niet volledig de teugels te laten vieren, wordt best toch een **einddatum** voorop gesteld. Volgens VLABEST moet het mogelijk zijn om tegen 2014 alle regio's te laten passeren. Regio's die tegen dan niet klaar zijn met het gevraagde werk zullen weliswaar niet rechtstreeks 'gestraft' kunnen worden, maar op het

moment dat er op Vlaams niveau overkoepelende beslissingen worden genomen, zal dan voor die bepaalde regio's geen rekening kunnen gehouden worden met eventueel specifieke wensen van onderuit.

3.7. Meta-analyse en nieuwe politieke accenten voor de nieuwe Vlaamse legislatuur (2014)

Een tweede belangrijk beleidsraam in het hele traject wordt **de start van de nieuwe Vlaamse legislatuur**. Op basis van het voorbereidende werk van de huidige regering beschikt Vlaanderen op dat moment over een omvattend zicht op de bestuurlijke realiteit van Vlaanderen en op alle initiatieven die er van onderuit zullen worden genomen om deze realiteit te optimaliseren.

Het is 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 Bestuursforum moet vervolgens de opdracht krijgen om een samenvattend rapport met aanbevelingen voor te leggen aan de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. Dit rapport moet op basis van de regioscreenings duidelijk maken op welke punten een verdere hertekening van de Vlaamse (sectorale) kaders zich opdringt (bevoegdheidstoewijzingen, verdeling van de middelen, regioafbakening, ...). Daarnaast is VLABEST van mening dat de Vlaamse Regering op basis van het van onderuit aangeleverde materiaal voldoende elementen zal aangereikt krijgen om in het volgende regeerakkoord ook verregaande conclusies te trekken voor het lokale en provinciale bestuursniveau: op welke vlakken moet nauwere samenwerking gestimuleerd worden?, waar kunnen fusies overwogen worden?, zijn de grenzen van de huidige provincies nog up-to-date, of hebben we meer provincies nodig? waar is een sterker streekbestuur een mogelijkheid?

Opnieuw zal dit niet kunnen op basis van een gedetailleerde set van criteria, maar nu zal men op basis van het aangeleverde materiaal **gedetailleerde vergelijkingen** kunnen maken. Indien bijvoorbeeld blijkt dat een actieplan duidelijk hiaten vertoont ten opzichte van actieplannen uit gelijkaardige regio's, zou Vlaanderen hier sterk stimulerend of ultiem zelfs beslissend kunnen optreden ten aanzien van de regio die in gebreke blijft.

Ook hier blijft **maatwerk** een sleutelwoord. Besturen moeten de mogelijkheid krijgen om argumenten aan te leveren voor hun 'afwijkende' conclusies en steeds zal een politieke wegging van die argumenten noodzakelijk blijven. Bijvoorbeeld: indien op veel terreinen op een structurele manier wordt samengewerkt met steeds dezelfde gemeenten, zonder dat de besturen daar zelf de conclusie willen aan vastknopen dat dit het best wordt gevolgd door fusies, dan zullen daar zeer goede argumenten voor moeten worden gegeven. Toch denkt VLABEST dat de Vlaamse overheid dan sterker zal staan en beter geïnformeerd zal zijn om dwingend op te treden.

3.8. Implementatie (vanaf 2015)

Zoals gesteld is het doorvoeren van de noodzakelijk bestuurlijke hervormingen in het kader van een verbetering van de bestuurskracht en van de bestuurlijke drukte een gedeelde verantwoordelijkheid van de drie bestuursniveaus.

Vlaanderen

Niet alleen is de Vlaamse overheid initiator van heel wat samenwerkingsverbanden op bovenlokaal of regionaal niveau, waardoor daar sterk zal moeten in gesnoeid worden, 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.**⁶

Hier kan de link worden gelegd met het burgerperspectief. Een belangrijk aspect van de regioscreening 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 moet gestreefd worden naar een **beperking van het aantal interveniërende bestuurslagen**. Een gebiedsdekkende regioscreening kan hier zeker de nodige input voor leveren.

Lokale en provinciale besturen

De lokale en provinciale besturen moeten **durven kritisch kijken naar hun eigen rol, taken en bestuurskracht** en daar conclusies uit trekken. Het actieplan dat het gevolg moet zijn van de regioscreening zal getoetst worden op zijn winsten op het vlak van bestuurskracht en bestuurlijke drukte volgens de criteria legitimiteit, efficiëntie en effectiviteit. Door de resultaten uit de verschillende screenings op regelmatige tijdstippen op Vlaams niveau te trekken en daar ook echte conclusies aan te verbinden hoopt VLABEST ook een 'stok achter de deur' te hebben die aan de betrokken besturen in de voorafgaande fase van de regioscreening een stimulans geeft om er op een grondige manier werk van te maken. Dit versterkt met andere woorden het niet-vrijblijvende karakter van de regioscreening. Indien dus besturen in bepaalde regio's manifest onwillig zijn om de juiste conclusies te trekken uit de analyse, dan moet Vlaanderen op basis van de meta-analyse in deze fase top-down kunnen bijsturen.

3.9. Nieuwe lokale en provinciale legislatuur (vanaf 2019)

Een derde belangrijk beleidsraam in de cyclus is de start van een nieuwe lokale en provinciale bestuursperiode na de verkiezingen van oktober 2018. Een aantal zaken die zullen worden geconcludeerd na de gebiedsdekkende regioscreening zullen pas kunnen worden in werking gesteld na de start van een nieuwe lokale en provinciale legislatuur. Tegen dan moet dus de hele operatie worden afgerond en is het de bedoeling dat bestuurlijke Vlaanderen een nieuw gezicht heeft.

Dit betekent uiteraard niet dat de cyclus hier definitief stopt. Het is de taak van elke moderne overheid om zijn organisatie en werking blijvend in vraag te stellen en af te stemmen op de maatschappelijke verwachtingen.

⁶ 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.

4. TRAJECT VAN EEN REGIOSCREENING

Een ideaal traject van een regioscreening zelf doorloopt vijf stadia: de regioafbakening, de inventaris, de analyse, het actieplan en het regiocontract. Samenvattend kan worden gesteld dat de bestaande situatie binnen een afgebakende regio op vlak van bestuurskracht en op vlak van bestuurlijke drukte moet afgetoetst worden aan de voorop gestelde criteria. Uit die aftoetsing moeten de problemen inzake bestuurskracht en bestuurlijke drukte naar voren komen. En dan moeten er oplossingen geselecteerd worden voor die problemen uit de waaier aan beschikbare instrumenten. Er wordt met andere woorden een **stappenplan** opgemaakt **voor een multicriteria-analyse**.

4.1. Regioafbakening

Omdat een grootschalig onderzoek naar mogelijke regio-afbakeningen het hele proces zou vertragen (en waarschijnlijk niet de verhoopte resultaten zal opleveren), heeft VLABEST getracht om zelf een **eerste voorstel** te doen voor een regio-indeling. VLABEST komt uit op 24 regio's (ongeveer 5 per provincie). De Raad wil nogmaals benadrukken dat dit geen wetenschappelijke onderbouw heeft. Deze oefening werd gedaan rekening houdende met de bestaande gebiedsomschrijvingen, zoals de RESOC's, zorgregio's, hulpverleningszones, CAW's, intercommunales voor streekontwikkeling, gebiedsgerichte werking provincies, burgemeestersoverleg,... VLABEST wil benadrukken dat dit voorstel slechts een eerste voorzet is dat als basis kan dienen voor het verdere overleg en politieke besluitvorming.

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. Ultiem zal het steeds het **plaatselijke 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.

Daarom ook dat de regioafbakening tot deze fase van de screening wordt gerekend (bottom-up aanpak). Indien er tijdens de doorlichting gegronde elementen op het vlak van bestuurskracht en bestuurlijke drukte op tafel komen die duidelijk maken dat een bepaalde gemeente eerder tot een andere regio behoort, dan moeten de nodige verschuivingen mogelijk zijn. Daarbij moet het zeker mogelijk zijn om over de **provinciegrenzen** te kijken.

4.2. Inventarisatie

Het belangrijkste punt van de regioscreening is de inventarisatie. Er moet als het ware een **regiofoto** worden gemaakt die is bedoeld om de problemen i.v.m. bestuurskracht en i.v.m. bestuurlijke drukte in kaart te brengen

Naast het centrale regio-overleg zal het ook belangrijk zijn dat een ruime bevraging wordt gedaan van alle mogelijke **stakeholders** 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. Hier kunnen lessen getrokken worden uit de ervaring van de reeds doorgevoerde regioscreenings. Al moet blijvend worden beklemtoond dat de finale verantwoordelijkheid bij het politieke niveau ligt.

4.3. 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, efficiëntie en effectiviteit.

Volgens VLABEST moeten deze criteria **geen te gedetailleerde invulling** krijgen. Er zijn in de literatuur uiteraard wel lijstjes van criteria te vinden om een goede multi-criteria-analyse uit te voeren. Er zijn dan de zogenaamde doelgebonden criteria die in het geval van de regioscreening betrekking hebben op minder bestuurlijke drukte en meer bestuurskracht (kijk bijv. hoe die concepten geoperationaliseerd worden in het kader van de stadsmonitor). Daarnaast zijn er de typische trendgebonden criteria zoals efficiëntie, transparantie, duurzaamheid, En dan wordt doorgaans nog een lijstje van procesgebonden criteria opgemaakt met criteria zoals politieke haalbaarheid, wettelijkheid, implementatiekans,

Maar hier moet niet verwacht worden dat er harde vooropgestelde cijfers worden op geplakt (bv. om een bestuurkrachtige gemeente te zijn heb je minstens x aantal inwoners nodig, of een x aantal personeelsleden). Het zijn de regio's zelf die in hun actieplan deze zaken naar voor moeten schuiven en helder motiveren. De inventarisatie dient daarvoor als **nulmeting** en onderling vergelijkingspunt.

Analyse van nationaal en internationaal onderzoek toont trouwens aan dat het onmogelijk is om een vaste set aan criteria op te stellen voor bestuurskrachtig bestuur. Goed bestuur is vaak afhankelijk van complexe interacties tussen vele variabelen, waarvan de effecten dan nog per taakdomein (of beleidssector) en per bestuur verschillend kunnen zijn.

4.4. Actieplan

Na de inventarisatie en de analyse moeten alle bevindingen opnieuw worden voorgelegd aan de centrale regiotafel, die vervolgens **concrete aanbevelingen** moet formuleren. De besturen uit de regio kunnen hiervoor puur uit het menu aan instrumenten dat tijdens de voorafgaande fase in een Vlaams kader werd vastgelegd (en tijdens de rit verder wordt verfijnd).

Om van een goed actieplan te spreken is het noodzakelijk dat ten eerste wordt aangetoond en duidelijk gemotiveerd dat er effectief **winsten** zullen worden geboekt op het vlak van daadkracht, legitimiteit en effectiviteit indien de acties worden doorgevoerd (cfr. finaliteit regioscreening). 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 gemeenten die 75% van de regiopopulatie vertegenwoordigen moet goedgekeurd zijn.

4.5. 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. De actieplannen moeten namelijk duidelijk aangeven welke politieke legitimiteit het ingeleverde werk heeft, en op welke manier men heeft voldaan aan de doelstellingen van de regioscreening.

Vlaanderen moet zich daarbij in deze fase nog terughoudend opstellen en zich terugplooiën. 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 het Bestuursforum.

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 louter vrijblijvend verhaal is.

5. SPECIFIEKE VRAGEN NAAR AANLEIDING VAN DE HOORZITTING

VLABEST denkt met bovenstaande verduidelijking en verscherping van de opzet van de regioscreening al op heel wat vragen een antwoord te hebben geformuleerd. In dit hoofdstuk wordt specifiek ingegaan op een aantal mogelijke blijvende onduidelijkheden.

5.1. Nieuwe bestuurslaag?

VLABEST wil nogmaals formeel benadrukken dat met de regioscreening en het eerste voorstel van regioafbakening **geen pleidooi wordt gehouden voor een nieuwe bestuurslaag**. Uit de praktijk blijkt dat er de facto op dit moment een vierde bestuurslaag aan het groeien is. Deze bestuurslaag is echter complex, ondoorzichtig, weinig legitiem en niet op elkaar afgestemd. Met de methode van de regioscreening wil VLABEST dit bestuurlijk netwerk uitzuiveren en daardoor sterker bestuur mogelijk maken.

5.2. Nieuwe versplintering?

Omgekeerd leeft ook de vrees dat de regioscreening juist zal zorgen voor nog meer versplintering. Opnieuw wil VLABEST erop wijzen dat de **versplintering nu al een realiteit** is. Voor de zwaardere structurele vormen van samenwerking (vaak opgelegd door Vlaanderen) pleit VLABEST juist voor een clustering van samenwerkingsverbanden, met meervoudige taakstelling.

In het kader van de bestuurskrachtproblematiek zal misschien meer samenwerking nodig zijn, maar hier pleit VLABEST voor minder formele of zware vormen van samenwerking tussen een beperkt aantal gemeenten bijvoorbeeld op contractuele basis. Dit zijn dan duidelijk voorbeelden van verlengd lokaal bestuur, en deze kunnen niet worden gecatalogeerd als bestuurlijke drukte. **Verlengd lokaal bestuur op kleine schaal is voor VLABEST expliciet geen versplintering, op voorwaarde dat er geen permanente structuren worden gecreëerd**. Dit zou zelfs nog meer kunnen versoepeld kunnen worden (vooral de lichte vormen, zonder ambtelijke onderbouw, via contracten). De problemen situeren zich op het vlak van de bestuurlijke tussenstructuren op grotere schaal. Dit onderscheid is cruciaal.

5.3. Ambtelijke onderbouw?

Wat de ambtelijke onderbouw van de structurele samenwerkingsverbanden betreft, stelt VLABEST vast dat veel door Vlaanderen in het leven geroepen tussenstructuren al een goed uitgebouwde omkadering hebben. Een rationalisering van de samenwerkingsverbanden, in de mate van het mogelijke binnen een vaste geografische omschrijving, zal ook een rationalisering inhouden van de ondersteunende apparaten.

Daar waar samenwerking op poten wordt gezet louter om bestuurskrachtproblemen op te lossen, pleit VLABEST zoals gezegd voor **informele samenwerkingsverbanden op contractuele basis**. VLABEST wenst in dit verband te verwijzen naar de het Westhoekoverleg. Men heeft er steeds voor geopteerd om dit overleg niet in te passen in een bepaalde zware structuur. Er is een heel beperkt secretariaat vrij gesteld om

de coördinatie op zich te nemen (gefinancierd vanuit de West-Vlaamse Intercommunale), en voor het overige zijn de verschillende taken gedelegeerd naar de ambtelijke organen van de betrokken besturen. Het Westhoekoverleg bestaat ondertussen meer dan 16 jaar en wordt door de betrokkenen over het algemeen beschouwd als een belangrijk instrument ter versterking van de bestuurskracht van de eerder kleine besturen in de Westhoek.

5.4. Vrijblijvend karakter van de regioscreening versus het vooraf opleggen van parameters?

VLABEST bepleit een tussenweg. Voorafgaand parameters opleggen waaraan de regio's moeten voldoen bij de opmaak van hun actieplannen is op dit moment niet haalbaar. Zoals reeds aangehaald bestaat er binnen de wetenschap geen consensus over zo'n set van parameters. Buitenlandse cases tonen aan dat vooraf opgelegde parameters steeds een politieke afweging inhouden. In Denemarken bijvoorbeeld was er een **politieke consensus** gegroeid dat voor goed bestuurlijk beleid het aantal lokale besturen moet beperkt worden tot ongeveer 100. Hoe dit moest worden gedaan, werd overgelaten aan de lokale besturen zelf. Dit was niet gestoeld op harde wetenschappelijke cijfers, maar hierover was wel binnen alle partijen van de meerderheid een duidelijke overeenstemming bereikt. Deze is momenteel **niet aanwezig in Vlaanderen**.

Hoe wordt het niet-vrijblijvende karakter dan gewaarborgd? Daarvoor worden een aantal **stimulansen** ingebouwd:

- Er zijn geen gedetailleerde parameters, maar uiteraard wel een aantal richtsnoeren, en dan gaat het om een slagkrachtig, efficiënt en legitiem bestuurlijk netwerk op regioniveau met het oog op een bestuurskrachtiger lokaal bestuur en minder bestuurlijke drukte.
- Vlaanderen maakt een duidelijk kader op met een uitgewerkt menu van instrumenten waaruit men kan kiezen en dat tijdens de rit steeds wordt verfijnd.
- De regioscreening is gebiedsdekkend, waardoor dit een zeker opwaartse druk geeft om te resultaten af te leveren, zeker indien er externen betrokken worden (gouverneur als trekker + externe begeleiding).
- De regioscreening moet eindigen in een actieplan en een regiocontract.
- Na de gebiedsdekkende regioscreening volgt een laatste Vlaamse fase waar op basis van een meta-analyse wel vergelijkende parameters kunnen worden gedefinieerd en eventueel hardere beslissingen kunnen worden genomen door Vlaanderen.

5.5. Vrijwillige fusies versus verplichte fusies?

Zoals reeds gesteld is er binnen Vlaanderen **geen politieke consensus** om tot parameters te komen die bijvoorbeeld moeten leiden tot fusies. De mogelijkheid om vrijwillig samen te voegen moet echter blijvend worden gestimuleerd, en maakt binnen de regioscreening mogelijk meer kans op slagen dan als losstaand instrument.

Toch wil VLABEST ook niet volledig het instrument fusies opgeven. Op middellange termijn kan een meer intensieve samenwerking op kleine schaal (verlengd lokaal bestuur) een opstap zijn naar fusies op (cfr. Zwitserland). Bovendien zal Vlaanderen na een eerste gebiedsdekkende regioscreening mogelijk wel

voldoende informatie in handen hebben om hier conclusies uit te trekken voor de fusie van bepaalde gemeenten.

In dit verband moet trouwens ook rekening worden gehouden met de federale context. Zo zijn 7 van de 14 gemeenten met minder dan 5.000 inwoners **faciliteitengemeenten**, waar dus niet zomaar aan geraakt kan worden.

5.6. Wat met de huidige gemeente- en provinciegrenzen?

VLABEST erkent dat in bepaalde gevallen de **provinciegrenzen achterhaald** zijn. Toch blijkt uit vroegere en huidige gebiedsafbakening in de Vlaamse regelgeving en bij de uitoefening van het Vlaamse toezicht 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.

Ook de **huidige gemeentegrenzen moeten in vraag kunnen worden gesteld**. Indien gemeenten moeten vaststellen dat er binnen de eigen grenzen een grote dualiteit is tussen de verschillende deelgebieden van de gemeente, bijvoorbeeld doordat bij de vroegere fusieoperatie onvoldoende rekening is gehouden met de regionale affiniteit en de deelgemeenten aanleunen bij verschillende regio's, dan moet het herdenken van de grenzen een optie zijn (defusie of andere fusie).

5.7. Rol van en verhouding met de provincies?

Er wordt met de regioscreening geen pleidooi gehouden voor de oprichting van een (democratisch gelegitimeerde) nieuwe bestuurslaag op regioniveau. De provincie blijft dus zijn rol behouden als democratisch verkozen intermediair bestuur.

VLABEST is steeds van mening geweest dat de **streek een co-productie** moet zijn van de lokale besturen en de provincies als democratisch gelegitimeerde organen. Er is dus een gedeeld eigenaarschap ten aanzien van de structuren die de streekwerking ondersteunen. Provincies kunnen en moeten hier een structurele rol blijven in spelen.

Voor samenwerkingsverbanden van verlengd lokaal bestuur is VLABEST van mening dat de provinciebesturen zich terughoudend moeten opstellen, en aan de lokale besturen alle vrijheid en mogelijkheid moeten geven om zich onderling te organiseren, ook over provinciegrenzen heen. Uiteraard kan een louter faciliterende rol nog nuttig zijn.

Na een gebiedsdekkende regioscreening moet het volgens VLABEST ook mogelijk zijn om de provinciegrenzen en zelfs het aantal provincies in vraag te durven stellen. Nu hierover al uitspraken doen is te vroeg, daarvoor moet eerst alle nodige info op tafel komen. En dit zal uiteraard ook verband houden met een hertekening van de politieke kieskringen.

6. ENKELE SLOTBEDENKINGEN OVER HET GROENBOEK

6.1. Verdere aanpak en maatschappelijk debat

VLABEST is van mening dat extra aandacht moet worden besteed aan het verder opbouwen van het **draagvlak** voor de interne staatshervorming en meer specifiek de regioscreening. De nood aan een hervorming van het binnenlandse bestuurlijke systeem mag dan wel opgenomen zijn in het regeerakkoord, VLABEST heeft toch het gevoel dat nog niet in alle geledingen van het Vlaamse institutionele landschap het voldoende is doorgedrongen dat hier nu effectief stappen moeten in worden gezet.

De minister moet oor hebben voor de vele bekommernissen die leven bij de sectorale stakeholders (zowel op de diverse bestuursniveaus als de maatschappelijke actoren) over de hervormingsplannen en moet vooral duidelijk maken op welke manier hierop een antwoord zal worden gegeven. VLABEST is ervan overtuigd dat door goede **communicatie en overleg** veel potentiële bezwaren vanuit de Vlaamse beleidssectoren kunnen worden weggemasseed.

Voor de rest is VLABEST van mening dat het Bestuursforum een geschikt forum is om de uiteindelijke beslissingen te nemen. Want ook dat zal moeten worden duidelijk gemaakt: de hele discussie over de interne staatshervorming **mag niet eindigen op een status-quo**. De start van de nieuwe lokale en provinciale bestuursperiode na de verkiezingen van oktober 2012 biedt hiervoor een heel interessant eerste ankerpunt. Daarom is het van belang dat een aantal elementen uit de interne staatshervorming nu al gefaseerd worden opgestart. De Raad denkt daarbij aan het invoeren van de nieuwe lokale en provinciale beleids- en beheerscyclus, de daaraan gekoppelde planlastvermindering en de aanpassing van de organieke decreten.

De Raad stelt vast dat veel van deze elementen door de minister al op de rails zijn gezet. De minister is zich duidelijk bewust van hoogdringendheid. Op deze manier worden dus een aantal **voorafnames** gedaan op het totale plaatje van de regioscreening. Dit is nuttig en nodig, vooral ook omdat door op deze terreinen op korte termijn resultaten te boeken, vertrouwen kan worden gewekt bij de bestuurlijke partners voor de verdere hervormingen die nodig zullen zijn. VLABEST wil op dit vlak waarschuwen voor twee zaken:

- Ten eerste zal het belangrijk zijn dat de interne coherentie en consistentie behouden blijft tussen de initiatieven die nu genomen worden en degenen die in de komende maanden op de agenda staan. Ook moeten de geplande aanpassingen aan de bestuurlijke kaders ook de nodige instrumenten opleveren die kunnen worden ingezet tijdens de regioscreening (zie verder).
- Ten tweede hebben beleidslijnen die nu al worden uitgetekend ook belangrijke intersectorale gevolgen (denk maar aan de planlastvermindering). VLABEST moet hier opnieuw vaststellen dat dit nog niet overal doorgedrongen is binnen de Vlaamse overheid. Communicatie en overleg, ook over de verhouding tot de uiteindelijk interne staatshervorming, zal voor deze punten dus heel belangrijk zijn.

6.2. Relatie met BBB?

Een aantal parlementsleden stelde tijdens de hoorzitting vast dat veel van de oorzaken voor de bestuurlijke drukte bij de Vlaamse overheid liggen. Vooral de sterke sectorale verkokering van de Vlaamse administratie na de BBB-hervorming werd als mogelijke oorzaak naar voor geschoven. De vraag werd dus gesteld of het niet noodzakelijk is om naar aanleiding van de interne staatshervorming ook de **Vlaamse administratie opnieuw te hervormen**.

VLABEST vindt een nieuwe hervormingsoperatie momenteel **niet opportuun**. Ten eerste vanuit tactische overwegingen. De vorige hervormingsoperatie heeft meer dan 6 jaar aangesleept en is pas nu op volle snelheid aan het geraken (al zijn er nog steeds pijnpunten). Dit nu opnieuw op de helling zetten, zou het hele debat doen verzanden. Ten tweede vanuit strategische overwegingen. Het zal namelijk nooit mogelijk zijn om een bestuur op zo'n manier te organiseren dat dit perfect gemodelleerd is naar de maatschappelijke noden (die steeds veranderen). Ook zal het niet mogelijk of nuttig zijn om een spiegelstructuur te creëren tussen het lokale en Vlaamse niveau. Dus elke structuur houdt op zich steeds opnieuw zelf beperkingen in.

Dit betekent niet dat de Vlaamse overheid moet stil zitten. Ten eerste moet de Vlaamse overheid in het kader van de regioscreening zelf ook kritisch durven nadenken over de eigen taken in het kader van het **subsidiariteitsbeginsel**. VLABEST gaf in zijn briefadvies over het Groenboek aan dat dit aspect ontbreekt in het Groenboek, waardoor het een onevenwichtig werkstuk lijkt. Ten tweede zal er nood zijn aan een **cultuurverandering** binnen de Vlaamse administratie. Er moet een veel sterkere intersectorale reflex komen. Eerder dan de structuur opnieuw te veranderen, lijkt het beter vooral in te zetten op een goede samenwerking en coördinatie tussen departement en agentschappen.

BIJLAGE: SCHEMATISCHE VOORSTELLING VAN HET TIJDSKADER

VLAANDEREN	Engagement en kader voor de regioscreening	Aanpassing van de organieke decreten en planlasten	Tussentijdse resultaten: Vlaamse conclusies		Meta-analyse en nieuwe politieke accenten voor de nieuwe Vlaamse legislatuur	<u>Implementatie:</u> - doorschuiwing taken volgens subsidiariteitsprincipe en twee lagen logica - herziening sectorale kaders en gebiedsomschrijvingen - herziening planning, financiering en toezicht - ...
PROVINCIAAL	Start regioscreening	Start regioscreening	Planning nieuwe legislatuur volgens tussentijdse resultaten	Afronden gebiedsdekkende regioscreening	<u>Implementatie:</u> - nieuwe taakstelling - herziening grenzen - faciliterende rol herzien - ...	Planning nieuwe legislatuur volgens nieuwe accenten
REGIONAAL			Implementatie tussentijdse resultaten		<u>Implementatie:</u> - clustering en sanering - nieuwe gebiedsomschrijving - betere controlemechanismen - ...	Hervorming regionaal landschap
LOKAAL			Planning nieuwe legislatuur volgens tussentijdse resultaten		<u>Implementatie:</u> - nieuwe taakstelling - meer overleg en afstemming - fusies, grenscorrecties - shared services, contractuele samenwerking - ...	Planning nieuwe legislatuur volgens nieuwe accenten
	2011 – 2012		2013 – 2014		2015 – 2018	2018 - ...