

# **Witboek**

## **Interne Staatshervorming**

**8 april 2011**

## 9 Vereenvoudiging van de intermediaire ruimte

### 9.1 Regioscreening

De term 'regioscreening' gaat op het vlak van het binnenlands bestuur in Vlaanderen ondertussen al bijna tien jaar mee. In 2002 pleit de toenmalige Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur voor het opzetten van een streekgericht proces van doorlichting en overleg<sup>8</sup>:

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

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

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken pikte dit idee terug op in 2009. In zijn conceptnota Vlaamse interne staatsvorming benadrukt Vlabest dat een instrumentele top-down benadering niet werkt om de bestuurlijk verrommeling aan te pakken, maar schuift ze het alternatief van de regioscreening met mogelijkheid tot maatwerk naar voren<sup>9</sup>. Vlabest adviseert op korte termijn te starten met een volledige en grondige doorlichting van het streekniveau. De veranderingen moeten hierbij van onderuit vorm krijgen. Deze conceptnota was een reactie op het rapport 'Een sterke stad in een sterke stadsregio', waarin een exploratie gebeurde van de stadsregionale ontwikkelingen in de Vlaamse (centrum)steden<sup>10</sup>.

Vlabest werkte deze ideeën verder uit in een twee bijkomende adviezen, die specifiek ingaan op de methodologie van de regioscreening<sup>11</sup>. Vlabest vertrekt hierin van de problematiek van bestuurskracht van lokale besturen en de bestuurlijke drukte die er op het intermediaire

---

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

<sup>9</sup> Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (2009). Conceptnota Vlaamse interne staatsvorming. 21 december 2009.

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

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

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

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

### **9.1.1 Finaliteit regioscreening**

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

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

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

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

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

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

### **9.1.2 Meta-analyses van reeds uitgevoerde pre-screenings**

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

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

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

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

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

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

#### Principe:

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

#### Aanpak:

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

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

### **9.1.3 Afbakening experimenteerruimte en opstart proeftuinprojecten**

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

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

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

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

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

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

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

#### **D.54. Experimenteerruimte en proeftuinprojecten**

##### Principe:

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

##### Aanpak:

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

Coördinerend minister: *Geert Bourgeois en betrokken vakministers*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken en betrokken beleidsdomeinen*

#### **9.1.4 Stadsregionale samenwerking – rasterstad**

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

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

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

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

#### **D.55. Aanpak stadsregionale samenwerking – rasterstad**

##### Principe:

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

##### Acties:

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

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

Beleidsdomein: *Bestuurszaken (Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid)*

### 9.1.5 Gebiedsdekkende regioscreening

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

#### D.56. Gebiedsdekkende regioscreening

##### Principe:

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

##### Aanpak:

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

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

### 9.1.6 Aanpassing decreet intergemeentelijke samenwerking

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

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

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



## **D.57. Aanpassing decreet intergemeentelijke samenwerking**

### Principe:

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

### Aanpak:

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

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois en alle betrokken vakministers*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken en alle betrokken beleidsdomeinen*

### **9.1.7 Interbestuurlijke samenwerking**

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

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

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

#### **D.58. Decretaal kader interbestuurlijke samenwerking**

Principe:

Opmaak van een decretaal kader voor interbestuurlijke samenwerking.

Aanpak:

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

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*

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

#### **D.59. Code van interbestuurlijk samenwerken**

Principe:

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

Aanpak:

In de code kunnen worden opgenomen:

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

Bevoegd minister: *Geert Bourgeois*

Beleidsdomein: *Bestuurszaken*