



# Advies

## Groenboek Interne Staatshervorming

Brussel, 6 oktober 2010

Advies op eigen initiatief  
Goedkeuring dagelijks bestuur SERV : 6 oktober 2010  
Bekrachtiging raad: 13 oktober 2010

De heer Geert Bourgeois  
Viceminister-president van de Vlaamse regering  
Arenbergstraat 7

B-1000 Brussel

**contactpersoon**  
Wim Knaepen  
wknaepen@serv.be  
Peter Van Humbeeck  
pvhumbeeck@serv.be

**ons kenmerk**  
SERV\_BR\_20101006\_Groenboek Interne Staatshervorming\_wkit

**Brussel**  
6 oktober 2010

## **Groenboek Interne Staatshervorming**

Mijnheer de viceminister-president

Op 23 juli 2010 keurde de Vlaamse regering het Groenboek Interne Staatshervorming goed.

Een groenboek is een consultatiedocument dat aan brede publieke raadpleging wordt onderworpen. De raad stelt evenwel vast dat de consultatie beperkt wordt tot een Bestuursforum waarin bijna alleen vertegenwoordigers van de verschillende overheidsniveaus zetelen. De mening van belanghebbende organisaties van burgers, ondernemingen, het maatschappelijk middenveld en de sociale partners kan nochtans het groenboek verrijken en het draagvlak ervoor versterken.

Daarom wil de SERV, onder voorbehoud van bekrachtiging door de raad op 13 oktober 2010, met dit advies op eigen initiatief een bijdrage leveren aan het belangrijke debat over de interne Vlaamse bestuurshervorming. Gelet op de besprekingen hierover in het Vlaams Parlement die reeds begin oktober 2010 aanvatten, heeft de raad zich in dit advies beperkt tot het voorgestelde hervormingskader, de gevolgde procedure, de leidende beginselen en de instrumenten en methoden. Er wordt dus niet in detail ingegaan op de voorgestelde concrete doorbraken in de diverse beleidssectoren. Uitzondering wordt gemaakt voor het streekoverleg en streekontwikkelingsbeleid wegens de nauwe betrokkenheid van de sociale partners terzake op het Vlaams niveau (SERV en VESOC) en op het subregionale niveau (SERR's en RESOC's).

In de hoop u hiermee van dienst te zijn geweest, groeten wij u

Hoogachtend

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Peter Leyman  
voorzitter



# Inhoud

<b>Krachtlijnen van het advies .....</b>	<b>7</b>
<b>Advies .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>10</b>
<b>2. Krachtlijnen van het Groenboek .....</b>	<b>12</b>
<b>3. Algemene beoordeling.....</b>	<b>15</b>
3.1. Het Groenboek als consultatiedocument : soms allures van een witboek..	15
3.1.1 Naar procedure .....	15
3.1.2 Naar inhoud .....	16
3.2. Het Groenboek als richtinggevend beleidskader : positieve intenties voor meer overheidsefficiëntie, meer bestuurskracht en betere dienstverlening.....	17
3.2.1 Meer efficiënte overheden .....	17
3.2.2 Meer bestuurskracht .....	19
3.2.3 Betere dienstverlening : performante interbestuurlijke processen .....	19
3.3. Het Groenboek als inhoudelijk referentiekader : de leidende beginselen van de interne hervorming.....	20
3.3.1 Inleiding.....	20
3.3.2 Subsidiariteit : rechten maar ook verplichtingen .....	21
3.3.3 Vereenvoudiging intermediaire structuren .....	22
3.3.4 Per beleidssector slechts twee bestuursniveaus .....	28
3.3.5 Grondgebonden bevoegdheden voor de provinciebesturen.....	28
<b>4. Instrumenten en methoden .....</b>	<b>30</b>
4.1. Fusies .....	30
4.2. Regioscreening.....	31
4.3. Planlastvermindering .....	31
4.4. Decreet intergemeentelijke samenwerking.....	32
4.5. Afschaffen van koppelsubsidies .....	33
4.6. Overheveling financiële middelen.....	33
4.7. Decretale grondslag voor de overdracht van personeel.....	33

<b>5. Doorbraken .....</b>	<b>34</b>
5.1. Algemene bemerkingen.....	34
5.2. Economie en Werk: het streekoverleg en –ontwikkelingsbeleid.....	34
5.2.1 Inleiding.....	34
5.2.2 De draagwijdte en opvolging van de streekpacten, aanbeveling 14 november 2007 .....	35
5.2.3 Werking sociaal-economisch streekoverleg, aanbeveling 12 november 2008	36
5.2.4 Opmerkingen met betrekking tot het Groenboek.....	37

## Krachtlijnen van het advies

Met het voorliggende groenboek geeft de Vlaamse regering een eerste invulling aan één van de beleidsprioriteiten uit het Vlaamse regeerakkoord, met name de uitbouw van een slagkrachtige overheid in het kader van efficiënte en effectieve overheden en interbestuurlijke relaties. Het is volgens de SERV zeer positief dat de Vlaamse regering hierbij gebruik maakt van de techniek van groen- en witboeken. Dit laat een weloverwogen beleidsvoorbereiding toe, waarbij voorafgaandelijk aan het decreetgevend werk transparantie en inspraak wordt verzekerd. Bovendien is bij de opmaak van dit Groenboek al rekening gehouden met insteken van diverse maatschappelijke organisaties tijdens parlementaire hoorzittingen.

De raad heeft het Groenboek geëvalueerd als consultatiedocument, als richtinggevend beleidskader en als inhoudelijk referentiekader.

### Het groenboek als consultatiedocument

Een Groenboek is in wezen een consultatiedocument dat aan een brede publieke raadpleging wordt onderworpen. Een Groenboek heeft tot doel een discussie tussen een brede waaier van belanghebbenden en geïnteresseerden over een bepaald onderwerp op gang te brengen en het debat te stimuleren met het oog op het inventariseren van de verschillende meningen.

Procedureel en inhoudelijk voldoet het Groenboek “Interne Staatshervorming” echter slechts deels aan de vereisten van een consultatiedocument. De formele consultatieprocedure beperkt zich tot het Bestuursforum waarin grotendeels vertegenwoordigers van de verschillende overheidsniveaus zetelen. Inhoudelijk wortelen de leidende beginselen van de interne bestuursvorming in het Vlaamse regeerakkoord. Daardoor worden niet altijd voldoende alternatieve oplossingsrichtingen geanalyseerd die het debat kunnen voeden en verruimen. Het Groenboek gaat in sommige opzichten dan ook al verder in de richting van een Witboek.

### Het Groenboek als richtinggevend beleidskader

Een hervorming is volgens de SERV maar doeltreffend indien ze gepaard gaat met een versterking van de bestuurskracht en de verbetering van de dienstverlening van de overheid. Het Groenboek tekent een nuttig kader uit voor een meer transparante en efficiënte bestuursorganisatie in Vlaanderen. Vooraleer tot een effectieve hervorming over te gaan, dient de overheid echter per sector uit te maken welke taken zij nog wil vervullen en welke zij wil afstoten. Bovendien dient duidelijk afgelijnd te worden aan welk bestuursniveau de verantwoordelijkheid voor een bepaalde taak wordt toegewezen. Pas dan kan via de methodiek van de ketenbenadering zoals deze wordt beschreven in het Groenboek geëvalueerd worden hoe de interbestuurlijke processen kunnen vereenvoudigd en verbeterd worden.

### Het Groenboek als inhoudelijk referentiekader

De interne staatshervorming wordt gestuurd vanuit volgende principes :

- subsidiariteit : meer bevoegdheden voor de lokale besturen;
- vereenvoudiging van de intermediaire besturen;
- klemtoon op de beleidsvorming bij enerzijds de lokale besturen en anderzijds de Vlaamse overheid (sterkere gemeenten);
- een sluitende lijst van grondgebonden bevoegdheden voor de provinciebesturen (slantere provincies);
- homogene sleuteltaken, per beleidssector slechts twee bestuursniveaus.

Het **subsidiariteitsbeginsel** met de focus op de lokale besturen dient het uitgangspunt te zijn van de Vlaamse bestuurlijke opbouw. Indien men dit uitgangspunt consequent wil implementeren, impliceert dit een toewijzing van additionele beleidsmogelijkheden voor de gemeenten, zonder verregaande betutteling door de Vlaamse overheid. Lokale besturen zijn immers verkozen overheden. Zij zijn wel expliciet aan burgers en stakeholders verantwoording verschuldigd over het hun gevoerde beleid. Er moet dus meer aandacht uitgaan naar horizontale communicatie, minder naar verticale verantwoordelijkheid (naar de Vlaamse overheid). Subsidiariteit houdt ook in dat gemeenten verantwoording opnemen voor het door hun gevoerde beleid. Dit impliceert ondermeer dat de gemeenten op geregelde tijdstippen hun samenwerkingsverbanden moeten evalueren en deze moeten toetsen aan een aantal criteria zoals transparantie, efficiëntie, slagkracht, oplossingsgerichtheid naar burger en ondernemingen, enz. Een efficiënt beheer van de samenwerkingsverbanden veronderstelt dat gemeenten investeren in de daartoe benodigde capaciteitsopbouw.

De **verkokering** van de Vlaamse overheid is mede debet aan de verrommeling van de Vlaamse bestuursorganisatie. Die problematiek werd reeds herhaaldelijk aangekaart. Volgens de SERV kan een onderscheid worden gemaakt tussen de impact van de verkokering op het niveau van de Vlaamse administratie zelf en de impact ervan op het (sub)regionale bestuursniveau. In de eerste plaats staat de verkokering van de beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid immers een meer geïntegreerde beleidsaanpak van maatschappelijke problemen en uitdagingen in de weg. De raad vindt het positief dat het probleem wordt onderkend maar stelt vast dat het Groenboek geen oplossingsrichtingen voorstelt om aan het probleem te verhelpen. Verkokering bemoeilijkt bovendien het voeren van een integraal, coherent beleid op (sub)regionaal niveau. Verkokering leidt ertoe dat elke beleidssector zijn eigen intermediaire structuren opricht, vaak met een geëigende gebiedsafbakening, zonder rekening te houden met structuren die al bestaan in andere sectoren. De raad pleit daarom nogmaals voor een geïntegreerd beleid, ook ten aanzien van het lokale beleidsniveau.

Om de verrommeling te lijf te gaan moeten alle overheidsstructuren bij de Vlaamse overheid, de provincies en de gemeenten doorgelicht worden met het oog op een drastische **vereenvoudiging** ervan. *Regioscreening* is hiervoor een uitgelezen instrument. Het ligt voor de hand dat de oplossingsscenario's en de reikwijdte van de bestuurlijke vereenvoudiging zullen verschillen van streek tot streek. Voor het stadsregionaal niveau moet de screening in het bijzonder gericht zijn op de verhoudingen tussen de stad en de rand. De regioscreening moet bottom-up leiden tot de vereenvoudiging van de structuren op maat van de regio maar is geen vrijblijvende oefening. Daarnaast is het uitermate belangrijk dat het Vlaamse sectorale beleid zich mee inschrijft in het vereenvoudigingsverhaal.

De raad schaaft zich achter het beginsel van twee interveniërende **bestuurslagen** per beleidssector. Toch is hij zich ervan bewust dat een rigoureuze toepassing ervan niet voor de hand ligt. Voor bepaalde sociaaleconomische en maatschappelijke uitdagingen zal samenwerking op streek- of regioniveau met andere besturen of actoren immers noodzakelijk of wenselijk zijn. De raad denkt hier bijvoorbeeld aan de positie van de RESOC's inzake ruimtelijk-economische dossiers.

De **provincies** zullen zich voortaan concentreren op grondgebonden taken. Het Groenboek is echter niet duidelijk over wat die taken precies inhouden. Het meest opvallend is dit in ruimtelijke ordening, nochtans een grondgebonden aangelegenheid bij uitstek.

### Methoden en instrumenten voor implementatie

Naast een evaluatie van de sturende beginselen van de interne staatshervorming besteedt de SERV in voorliggend advies bijzondere aandacht aan een aantal methodes en instrumenten die moeten instaan voor de implementatie van de bestuurshervorming: fusies, regioscreening, planlastvermindering, decreet intergemeentelijke samenwerking, afschaffing van koppelsubsidies,

overheveling van financiële middelen. De raad dringt aan op een stappenplan met een tijdsplan dat aangeeft welke instrumenten wanneer zullen worden ingezet of geïmplementeerd. De raad pleit ook voor een regelmatige evaluatie van de effecten en de impact van de instrumenten op de bestuursorganisatie en de efficiëntie van de overheidswerking.

### **Doorbraken**

Tenslotte bevat het advies enkele algemene beschouwingen over de voorgestelde doorbraken. De sectorale voorstellen ogen dispaars op het vlak van uitwerking, kwaliteit en diepgang. Dit duidt op de ontstentenis van een beleidsoverschrijdende aanpak en operationeel plan (stramien) om de concrete implementatie van de bestuurshervorming op een coherente en gecoördineerde wijze in te vullen. Eén van de knelpunten in de bestuursorganisatie die in de analyse door het Groenboek naar voor wordt geschoven, nl. de verkokering, wordt in het Groenboek m.a.w. zelf hardnekkig in stand gehouden.

Wat de concrete doorbraken zelf betreft, beperkt de raad zich tot opmerkingen bij het streekoverleg en het streekontwikkelingsbeleid in de beleidsdomeinen “Economie” en “Werk”, wegens de nauwe betrokkenheid van de sociale partners terzake.

# Advies

## 1. Inleiding

Op 23 juli 2010 keurde de Vlaamse regering het Groenboek “Interne Staatshervorming” goed.

Dit Groenboek past in een belangrijke doelstelling van het Vlaams regeerakkoord 2009-2014 om het Vlaamse bestuurlijke landschap te vereenvoudigen door een interne staatshervorming. Met het Groenboek zet de Vlaamse regering haar algemene visie op de interne bestuurlijke organisatie uiteen. Het Groenboek moet ervoor zorgen dat de overheid efficiënter gaat werken en dat de zogenaamde “verrommeling” op het bestuursniveau wordt aangepakt. De concrete vertaling van de algemene principes naar de verschillende beleidsdomeinen gebeurt in de vorm van doorbraken op korte en lange termijn.

Het Groenboek werd opgesteld op basis van de input van de verschillende beleidsdomeinen (College van Ambtenaren-Generaal) en bestuursniveaus (Vereniging van de Vlaamse Provincies en Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten). Het zal voorwerp uitmaken van overleg binnen het Bestuursforum onder voorzitterschap van de minister van Binnenlands Bestuur. Daarin zetelen drie leden van de Vlaamse regering (inclusief de minister-voorzitter), drie politieke vertegenwoordigers van de provinciebesturen, drie politieke vertegenwoordigers van de lokale besturen en een vertegenwoordiger van de Commissie Efficiëntie en Effectieve Overheid. Deze laatste staat het Bestuursforum in haar opdracht bij en zorgt voor de inbreng uit het maatschappelijk middenveld. Het overleg in het Bestuursforum moet uitmonden in een witboek over de interne bestuurlijke organisatie dat ter bespreking in het Vlaams Parlement zal worden voorgelegd.

De SERV is in Vlaanderen reeds jaren een voortrekker en een pleitbezorger voor een meer efficiënte en effectieve overheid. Tal van adviezen, aanbevelingen en informatiedossiers reflecteren het grote belang dat de SERV hecht aan dit beleidsitem. Het verbaast de SERV daarom enigszins dat de betrokkenheid van het middenveld in het overleg over het Groenboek zal gebeuren via een vertegenwoordiger van de Commissie Efficiëntie en Effectieve Overheid (CEEEO) in het Bestuursforum. Op zich vindt de raad het positief dat het proces van de bestuurlijke reorganisatie begeleid wordt door een lid van de CEEEO. Op die manier kan gewaakt worden over de afstemming met de strategische visie die de CEEEO heeft ontwikkeld in haar rapport “een slagkrachtige overheid in Vlaanderen”. Tot de opdrachtomschrijving van de CEEEO behoort echter ook de zorg voor governance, dialoog en betrokkenheid, in die zin dat ook de inbreng van lokale besturen, sociale partners en het verenigingsleven, en de ontwikkeling van een groter maatschappelijk draagvlak essentieel zijn voor het realiseren van efficiënte en effectieve overheden.

De SERV onderschrijft dit, maar meent dat de betrokken actoren en instanties ook en vooral rechtstreeks een inbreng moeten kunnen hebben in dit belangrijke debat. Daarom houdt de SERV eraan zelf een advies te geven over dit groenboek. Het gaat immers over een belangrijk dossier, ook in het licht van de doelstellingen van het Pact 2020. Het werkprogramma 2010 van de SERV verwoordt duidelijk zijn ambities voor dit beleidsterrein : *“Voor de SERV zijn - zoals tevens opgenomen in het Pact 2020 - de verbetering van de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening van de overheid, het doorbreken van de verkokering en de versterking van de interactie met het middenveld en de adviesraden belangrijke prioriteiten voor deze legislatuur. De SERV zal hier dan ook rond werken, in opvolging van het advies dat midden 2009 werd uitgebracht over de voorlopige voorstellen van de Commissie Efficiëntie en Effectieve Overheid”*.

Het voorliggende advies beschrijft eerste de krachtlijnen van het Groenboek.

Het Groenboek wordt vervolgens in haar diverse functies geanalyseerd :

- als consultatiedocument;
- als richtinggevend beleidskader;
- als inhoudelijk referentiekader.

Tenslotte wordt, wegens de nauwe betrokkenheid van de Vlaamse sociale partners, ingezoomd op de doorbraken in het beleidsdomein “Economie” en “Werk” betreffende het streekoverleg en het streekontwikkelingsbeleid.

## 2. Krachtlijnen van het Groenboek

Het doel van de interne staatshervorming bestaat erin de efficiëntie en de effectiviteit van de overheid te verhogen. De grondslag wordt gelegd door titel IV “Een slagkrachtige overheid” van het Vlaamse regeerakkoord 2009-2014. Hoofdstuk 4 bespreekt ‘minder bestuurlijke drukte door een interne staatshervorming’ en hoofdstuk 5 besteedt aandacht aan ‘partnerschap met sterke lokale besturen’.

Een en ander wordt meer geconcretiseerd in de Beleidsnota ‘Binnenlands Bestuur 2009-2014’ dat twee grote assen van binnenlands beleid aankondigt : de realisatie van een interne staatshervorming en de inzet op sterke en verantwoordelijke lokale besturen. Beide ankers hangen samen : de wijziging in de Vlaamse bestuurlijke organisatie is expliciet gericht op de versterking van het lokaal bestuur.

Het Groenboek vertrekt van een knelpuntenanalyse waarin de verrommeling in het bestuurlijk landschap, enerzijds door de bevoegdheid van meerdere bestuurslagen over één sector, anderzijds door de hoeveelheid intermediaire structuren, centraal staat.

De toename van de intermediaire structuren gebeurt op alle bestuursniveaus :

- De Vlaamse overheid werkt in allerhande sectordecreten met regionale afbakeningen. Een niet-limitatieve opsomming van deze intermediaire structuren : Logo’s, RESOC’s, Regionale Landschappen, Bosgroepen, Bekkenbesturen, Zorgregio’s,... Deze geografische afbakeningen zijn onderling niet op elkaar afgestemd.
- De provincies zijn actief in de gebiedsgerichte werking. Vooral sinds de jaren ’90 hebben de provincies zich op de gebiedsgerichte werking gestort en deze in meer of mindere mate uitgebouwd.
- De lokale besturen hebben allerhande vormen van intergemeentelijke samenwerking ingericht.
- Naast deze Vlaamse, provinciale en gemeentelijke structuren zijn er ook nog structuren die door de federale overheid worden ingericht (politiezones, hulpverleningszones).

De hoeveelheid aan intermediaire structuren wordt om volgende redenen als problematisch aangevoeld :

- Een deficit aan democratische controle, zeker wanneer het gaat om structuren die een eigen beleid ontwikkelen.
- Bevordering van de verkokering. Dit probleem speelt vooral een rol in de structuren die ontstaan zijn op initiatief of door de stimulans van de Vlaamse overheid. Elke beleidssector richt zijn eigen intermediaire structuren op, zonder rekening te houden met structuren die al bestaan in andere sectoren. Dit bemoeilijkt het voeren van een integraal beleid op regionaal niveau.
- Een gebrek aan transparantie.
- Een probleem van bestuurlijke en operationele inefficiëntie.
- Onduidelijkheid op het vlak van bevoegdheden en taakverdeling. In heel wat beleidssectoren zijn er, naast de drie traditionele niveaus, diverse intermediaire structuren die taken opnemen.

Het uitgangspunt van de interne staatshervorming is dan ook het verkorten en versnellen van ketens van dienstverlening en beleid. Het doel is daarom het aantal interveniërende bestuurslagen in elke beleidssector te verminderen. Concreet houdt dit in dat in een keten of proces voor een product, dienst of beleid nog slechts twee bestuurslagen kunnen tussenkomen en/of beslis-

singen kunnen nemen. Daarenboven wordt gestreefd naar een drastische vereenvoudiging van het intermediaire veld.

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

Meer concreet huldigt de visie op het bestuurlijke landschap volgende principes :

- Subsidiariteit en nadruk op de gemeenten aan de ene kant (met aanmoediging vrijwillige fusies en samenwerking gemeente-OCMW), en Vlaanderen aan de andere kant;
- Provincies leggen accent op grondgebonden materies
- Een drastische vereenvoudiging van de intermediaire structuren en organen, zowel op Vlaams, provinciaal als lokaal niveau. Deze vereenvoudiging kan op verschillende wijzen bewerkstelligd worden :
  - Elke gemeente behoort nog tot zo weinig mogelijk geografisch verschillende bovenlokale/intergemeentelijke structuren;
  - Structuren afschaffen die niet meer functioneel zijn;
  - Structuren clusteren die functioneel dicht tegen elkaar aanleunen;
  - ....

Regioscreening is het instrument dat gehanteerd wordt voor de vereenvoudiging van de intermediaire structuren in uniforme geografische afbakeningen.

- Maximaal twee interveniërende bestuursniveaus in processen. Via een ketenbenadering van interbestuurlijke processen wil men het aantal bestuursniveaus afslanken dat tussenkomt in bestuurlijke processen. Aldus hoopt men de efficiëntie en de dienstverlening te verbeteren.

In functie van de doelstellingen uit het regeerakkoord worden per beleidsdomein een reeks concrete doorbraken op lange en korte termijn geformuleerd.

Om deze doorbraken te faciliteren en te ondersteunen, zal een reeks van methoden en instrumenten gehanteerd worden :

- een kader voor vrijwillige fusie met een financiële ondersteuning (fusiebonus en garantieregeling voor het Gemeentefonds) en een inhoudelijke ondersteuning (ondersteuningsteam);
- stimulering samenwerking gemeente-OCMW;
- regioscreening om te komen tot uniforme geografische gebieden en een vereenvoudiging van het intermediaire veld;
- aanpassing decreet intergemeentelijke samenwerking (o.m. meervoudige doelstellingen toelaten);
- aanpassing sectorale decreten (financiering van bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, screening op medebewindstaken);
- afstemming Vlaamse regionale afbakeningen in functie van de regioscreening;
- omschrijving van de provinciale taakstelling (accent op grondgebonden materies);
- overheveling financiële middelen en mogelijke correcties van onevenwichten;
- decretale grondslag voor de overdracht van personeel;
- planlastvermindering (integratie in gemeentelijke meerjarenplanning);
- afschaffen specifiek toezicht (specifiek toezicht dat ook door algemeen toezicht kan gebeuren, wordt afgeschaft);
- afschaffen van zuivere koppelsubsidies.

Tenslotte presenteert het Groenboek ook een plan van aanpak doorheen de tijd.

De interne staatshervorming startte met een inventarisatie- en consultatieronde. Aan het College van Ambtenaren-generaal werd de opdracht gegeven om de interbestuurlijke processen in de verschillende beleidsdomeinen te inventariseren en per beleidsdomein concrete hervormingen voor te stellen. Ook de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de Vereniging van Vlaams Provincies werden hiertoe uitgenodigd.

Deze input vormt de basis van het Groenboek, dat door de Vlaamse regering op 23 juli 2010 werd goedgekeurd. Het bevat naast de visie op de interne staatshervorming de concrete vertaling van de algemene principes in de vorm van doorbraken per beleidsdomein.

Het Groenboek wordt voorgelegd aan een Bestuursforum, waarin het overleg plaatsvindt. Naast een politieke vertegenwoordiging van de drie bestuursniveaus zetelt ook een vertegenwoordiger van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid in het Bestuursforum. Deze staat ondermeer in voor de inbreng uit het maatschappelijk middenveld. Het overleg moet uitmonden in een witboek over de interne bestuurlijke organisatie dat in de tweede helft van 2010 door de Vlaamse regering zal worden aangenomen. Het witboek bevat de visie op de lange termijn, structurele doorbraken en quick wins in de verschillende beleidsdomeinen waartoe de bestuursniveaus zich engageren.

De implementatie van de interne staatshervorming start vanaf 2011. Op basis van de definitieve doorbraken in het witboek zal elke vakminister implementatietrajecten uittekenen.

## 3. Algemene beoordeling

### 3.1. Het Groenboek als consultatiedocument : soms allures van een witboek

De raad vindt het positief dat de Vlaamse regering met dit Groenboek uitvoering geeft aan één van de beleidsprioriteiten uit het Vlaamse regeerakkoord, dat gericht is op de uitbouw van een slagkrachtige overheid in het kader van efficiënte en effectieve overheden. Het is tevens positief dat de Vlaamse regering hierbij gebruik maakt van de techniek van groen- en witboeken. Dit laat een weloverwogen beleidsvoorbereiding, waarbij gezorgd wordt voor transparantie en inspraak. Bovendien is bij de opmaak van dit Groenboek al rekening gehouden met insteken van geïnteresseerde maatschappelijke organisaties tijdens parlementaire hoorzittingen.

De raad wil evenwel een aantal opbouwende bedenkingen formuleren bij het statuut van het Groenboek, zowel procedureel als inhoudelijk.

#### 3.1.1 Naar procedure

Het Groenboek is, zoals het aangeeft, tot stand gekomen met de medewerking van de beleidsdomeinen en de verschillende bestuursniveaus : *“Aan het College van ambtenaren-generaal werd de opdracht gegeven om de interbestuurlijke processen in de verschillende beleidsdomeinen te inventariseren en, in functie van de doelstellingen uit het regeerakkoord, per beleidsdomein een reeks concrete doorbraken op lange en korte termijn te formuleren. Ook de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de Vereniging van Vlaamse Provincies werden hiertoe uitgenodigd.*

*Het Groenboek bevat de visie op de interne staatshervorming en de concrete vertaling van de algemene principes naar de verschillende beleidsdomeinen in de vorm van doorbraken.”*

Uit het beschreven vervolgtraject leidt de raad af dat het Groenboek met de andere bestuursniveaus in het bestuursforum zal besproken worden. Naast een politieke vertegenwoordiging van de drie bestuursniveaus zal dit bestuursforum ook door een vertegenwoordiger van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid worden bijgewoond. Het Groenboek zal eveneens aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd. Dit overleg moet uitmonden in een witboek dat in de tweede helft van 2010 door de Vlaamse regering zal worden aangenomen.

Naar procedure had de raad een ruimere, effectieve consultatie verwacht. Een Groenboek is immers een document dat aan een brede publieke raadpleging wordt onderworpen. Een Groenboek heeft tot doel een discussie tussen een brede waaier van belanghebbenden en geïnteresseerden over een bepaald onderwerp op gang te brengen en het debat te stimuleren met het oog op het inventariseren van de verschillende meningen.

De raad stelt vast dat het overleg, het debat, grotendeels beperkt blijft tot vertegenwoordigingen van de overheid in het Bestuursforum. Dat is te beperkt. Bovendien was het, gegeven het belang van het Bestuursforum bij de opmaak van het witboek, aangewezen om er ook vertegenwoordigers van overheidsklanten bij te betrekken. Zij kunnen een meerwaarde aan input leveren en het draagvlak van de interne staatshervorming vergroten en versterken..

### 3.1.2 Naar inhoud

Het Groenboek tekent volgens de raad een nuttig kader uit voor een meer transparante en efficiënte bestuursorganisatie in Vlaanderen (zie punt 3.2).

Ook op dit vlak ziet de raad nog mogelijkheden tot verbetering. De raad verwacht meer bepaald van een Groenboek dat het een maatschappelijk probleem analyseert en in kaart brengt en diverse oplossingsrichtingen en alternatieve beleidskeuzen inventariseert die tegen elkaar worden afgewogen.

Het Groenboek beantwoordt volgens de raad niet ten volle aan deze beschrijving.

Positief vindt de raad alleszins dat ruim aandacht wordt besteed aan een knelpuntenanalyse, waarin de knelpunten in de Vlaamse bestuurlijke organisatie worden beschreven. Dit gebeurt op een objectieve wijze : in de knelpuntenanalyse wordt de eigen bijdrage en verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid aan de verrommeling op het intermediaire niveau niet geschuwd.

De wijze echter waarop het Groenboek antwoorden formuleert om deze knelpunten het hoofd te bieden, is voor verbetering vatbaar.

Voor een aantal dossiers lijkt de politieke keuze reeds vast te staan (bijvoorbeeld sterke gemeenten en slanke provincies beperkt tot grondgebonden bevoegdheden). Dit hoeft niet echt te verwonderen omdat de krijtlijnen voor de hervorming van de bestuurlijke organisatie hun wortels vinden in het Vlaamse regeerakkoord.

Voor enkele andere dossiers worden er geen of geen volwaardige alternatieven geformuleerd. Zo wordt in het Groenboek bijvoorbeeld bijzondere aandacht besteed aan de schaalvergroting van de gemeenten door fusies. Tegenover de fusie op basis van vrijwilligheid wordt een uniforme topdown aanpak geplaatst, die echter in eenzelfde adem wordt afgeserveerd wegens gebrek aan draagvlak. Andere alternatieven komen niet aan bod.

Weer andere dossiers waarbij alternatieve oplossingsrichtingen voor een eenvoudiger bestuursorganisatie worden voorgesteld, bijvoorbeeld de aandacht voor de stadregio's, krijgen een inhoudelijke verduidelijking, maar worden onvoldoende uitgetekend, noch naar bevoegdheden, noch naar de samenstelling, noch wordt de onderlinge verhouding en de verhouding tot de gemeenten en het Vlaamse beleidsniveau geëxpliciteerd. Het is ook niet duidelijk hoe de democratische controle gewaarborgd zal worden.

Aan de financiering van de hervorming en van de lokale besturen wordt een beschrijvend exposé gewijd zonder inhoudelijke uitwerking. De paragraaf over de fiscaliteit is een loutere vaststelling. De problematiek van de financiële draagkracht van de lokale besturen wordt niet aangekaart noch wordt de hervorming van de financiering van de provincies uitgewerkt.

Voor andere hervormingsvoorstellen wordt dan weer verwezen naar buitenlandse voorbeelden. De vraag stelt zich of cultuur-historisch gegroeide lokale bestuursstructuren accuraat met elkaar kunnen vergeleken worden. Zo wordt de stelling van een te kleine schaal van de gemeenten selectief onderbouwd met een 'internationale vergelijking' van het aantal inwoners van Nederland, Noord-Rijnland-Westfalen en Denemarken. In de verdere voorstellen (hoofdstuk 2) wordt uitsluitend nog naar Nederland en Denemarken als voorbeeld verwezen.

Kortom, het Groenboek heeft inhoudelijk een ambigue karakter. Sommige dossiers vormen de weerspiegeling van reeds gemaakte beleidskeuzes en zijn een voorafname op het witboek. An-

dere dossiers worden wel aangekaart zij het echter soms louter beschrijvend, zij het soms onvoldoende gestoffeerd met alternatieve oplossingsrichtingen. Dit bemoeilijkt de inhoudelijke consultatie, wat toch het essentieel uitgangspunt is van een Groenboek.

## **3.2. Het Groenboek als richtinggevend beleidskader : positieve intenties voor meer overheidsefficiëntie, meer bestuurskracht en betere dienstverlening**

Zoals reeds gezegd, schetst het Groenboek een nuttig kader voor de interne staatshervorming. In dit hoofdstuk gaat de raad dieper in op het belang van efficiënte en bestuurskrachtige overheden.

### **3.2.1 Meer efficiënte overheden**

De raad stelt vast dat achtereenvolgende regeringen de voorbije jaren pogingen hebben ondernomen om de relatie tussen het Vlaamse overheidsniveau en de lokale bestuursniveaus op een andere leest te schoeien. Ondermeer het kerntakendebat met nieuwe bestuurlijke afspraken en concrete actiepunten moet in deze optiek gekaderd worden. De oplossingsgerichtheid die met deze afspraken gepaard ging, was echter niet altijd van die aard om de knelpunten in de bestuurlijke organisatie het hoofd te bieden.

De sense of urgency terzake is ten volle tot het bewustzijn van de Vlaamse regering doorgedrongen, dat van een slagkrachtige overheid één van haar prioritaire actiepunten heeft gemaakt. In het Vlaamse regeerakkoord worden twee hoofdstukken gewijd aan deze beleidsprioriteit : hoofdstuk 4 'minder bestuurlijke drukte door een interen staatshervorming' en hoofdstuk 5 'partnerschap met sterke lokale besturen'.

De interne staatshervorming is bedoeld om een slagkrachtige en efficiënte overheid te realiseren. De overheid moet, aldus het Groenboek, meer dan ooit inzetten op effectiviteit en efficiëntie, en dit in een kader waarin het democratisch aspect niet uit het oog mag worden verloren. Het belang van dit laatste mag niet onderschat worden. De enorme bestuurlijke drukte heeft gevolgen voor de democratische controle op en de slagkracht van de samenwerkingsverbanden. Transparantie inzake de bevoegdheidsverdeling is een absolute must, ook vanuit het perspectief van democratische controle en verantwoording. Volgens de raad moet er sterk ingezet worden op horizontale verantwoording zowel tegenover de kiezers als tegenover de stakeholders die geen stemrecht hebben zoals bijvoorbeeld de ondernemingen.

De raad kan de beoogde doelstelling van het Groenboek alleen maar onderschrijven.

De aandacht voor een efficiënte overheid heeft de laatste jaren meer en meer opgang gemaakt en prijkt hoog op het prioriteitenlijst van de beleidsmakers. Men is er zich van bewust dat een effectieve en efficiënte overheid een cruciale factor is voor de concurrentiekracht van een land/regio en een katalysator voor meer welvaart en welzijn.

Vlaanderen is hierin niet achter gebleven. In het kader van VIA besliste de Vlaamse regering dat het de ambitie moest zijn om ook op het vlak van een effectieve en efficiënte overheid tegen 2020 bij de toprogio's te behoren. Ook de SERV heeft zich reeds geruime tijd in dit verhaal ingeschreven en heeft in diverse adviezen<sup>1</sup> het strategisch belang van een efficiënte overheid beklemtoond, in het bijzonder op het vlak van een betere regelgeving.

Samen met de Vlaamse regering hebben de Vlaamse sociale partners de doelstelling van een *“een efficiënte en kwaliteitsvolle overheid en regelgeving die op structurele wijze bijdraagt tot het welzijn en de welvaart van de bevolking”* geformaliseerd in het Pact 2020. Deze ambitie wordt als volgt verwoord :

- *‘effectieve en efficiënte overheden’ : “Vlaanderen ontwikkelt tegen 2020 een performant apparaat op politiek en administratief niveau dat toegankelijke en kwaliteitsvolle diensten aanbiedt. De Vlaamse overheid verhoogt de efficiëntie en effectiviteit van haar optreden tot het niveau van de best presterende landen en regio's met een vergelijkbaar welvaartsmodel, rekening houdend met de eigenheid van onze staatsstructuur. Per regeerperiode worden in overleg met de belangrijkste stakeholders, op alle betrokken niveaus, realistische doelstellingen opgesteld voor de te bekomen efficiëntiewinsten en beleidsresultaten, die in gedifferentieerde doelstellingen per beleidsdomein en beleidsniveau vertaald worden. De visievorming en samenhang in strategieontwikkeling en strategische beleidsvoering (binnen beleidsdomeinen en tussen beleidsvelden) worden versterkt, met het oog op langere termijnplanning, beleidsconsistentie, standvastigheid en een meer integraal beleid. De aandacht voor de uitvoering van beleid en de kwaliteit van publieke diensten wordt verhoogd. Waar nodig zorgen we met behulp van nieuwe technologieën voor een betere dienstverlening op maat van de ‘klant’. Het concept “uniek loket” is hierbij essentieel. Het lokale beleidsniveau wordt meer geïntegreerd aangestuurd, met verduidelijking van hun rol en takenpakket.”.*
- *‘beter beleid en regelgeving’ : “Vlaanderen voert tegen 2020 een ambitieus programma uit voor betere regelgeving, dat bureaucratische belemmeringen, administratieve lasten en onnodig zware nalevingskosten van regelgeving vermijdt en wegneemt. We nemen maatregelen om de kwaliteit van nieuwe regelgeving en nieuwe beleidsbeslissingen substantieel te verhogen. We zorgen voor systematische evaluatie van het gevoerde beleid. Vlaanderen vergroot op proactieve en gemandateerde wijze zijn bijdrage aan de Europese beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en bewaakt de omzetting ervan in intern recht. De transparantie en tijdige participatie van middenveld en doelgroepen aan de strategische planning en beleidsvoorbereiding wordt verzekerd, zodat het maatschappelijke draagvlak en de kwaliteit van het beleid worden versterkt. De informatie-, consultatie-, overleg-, communicatie- en verantwoordingspraktijk worden verbeterd, en nieuwe vormen van participatie en e-democratie worden ontwikkeld.”.*

In het Werkgelegenheids- en Investeringsplan van 18 december 2009 worden een efficiënte en kwaliteitsvolle overheid en betere regelgeving en procedures (op alle niveaus) als cruciale onderdelen van een optimaal investeringsklimaat beschouwd.

De raad vraagt in het witboek ook een inschatting van de te verwachten efficiëntiewinsten door de operatie interne staatshervorming. Dit kan het draagvlak voor de noodzakelijke hervorming enkel verhogen.

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld advies over *‘Betere regelgeving voor een effectieve en efficiënte overheid en meer welvaart en welzijn’*, SERV, 10 maart 2010

### 3.2.2 Meer bestuurskracht

Door de complexe en ondoorzichtige ordening van de bevoegdheden tussen de drie democratische gelegitimeerde niveaus binnen de Vlaamse overheid en de oprichting van tal van instellingen binnen en tussen de bestuursniveaus is de bestuurskracht van de lokale besturen en de samenwerkingsverbanden doorheen de jaren aangetast : weinig transparantie, een gebrek aan democratische controle, bestuurlijke en operationele inefficiëntie en onduidelijkheden op het vlak van bevoegdheden en taakverdeling zijn zoveel symptomen van deze ongunstige ontwikkeling.

De interne staatshervorming beoogt via een aantal leidende principes (zie verder) de bestuurskracht van de overheden te versterken. De SERV kan deze doelstelling ten volle onderschrijven.

In zijn advies 'over het voorontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid'<sup>2</sup> stelt de SERV dat "een hervorming in eerste instantie moet beoordeeld worden op basis van bestuurskracht die zal bereikt worden en aan de hand van de dienstverlening die aan de stakeholders van de maatschappij vanuit de nieuwe organisatie zal verleend worden. Daarom moet voor de raad de versterking van de bestuurskracht en de verbetering van de dienstverlening centraal staan in de vooropgezette hervorming. Er zal dus zeker moeten geïnvesteerd worden in een instrumentarium (statistisch en management regulering), dat de opvolging en de evaluatie van het beleid mogelijk maakt."

### 3.2.3 Betere dienstverlening : performante interbestuurlijke processen

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

Om de dienstverlening te verbeteren moeten de bestuurlijke processen over de grenzen van de bestuursniveaus heen verbeterd worden. Dit vergt een ketenbenadering van de interbestuurlijke processen. Daarbij wordt vertrokken van het maatschappelijk effect dat de overheid wil bereiken (bv. meer energiezuinige woningen). Vervolgens worden alle outputs (bv. subsidies voor isolatie) en activiteiten (bv. beoordelen van subsidieaanvragen) in kaart gebracht die bijdragen aan het behalen van dit maatschappelijk effect.

Het Groenboek herneemt het voorstel van de Commissie Efficiënte en Effectieve Overheid om het aantal interveniërende bestuursniveaus in processen te beperken tot maximaal twee (zie verder). Deze doelstelling betekent dat een aantal schakels uit de keten worden gehaald. Niet elk bestuursniveau zal dus nog actief zijn in alle processen. Dit moet leiden tot positieve effecten op het vlak van efficiëntie maar eveneens op het vlak van dienstverlening.

De raad kan zich vinden in het principe van de ketenbenadering (zie echter ook opmerkingen daarover in punt 3.3.4) maar merkt op dat een grondige analyse en evaluatie zich opdringt. De raad vindt geen concrete aanwijzingen terug in het Groenboek over de doorlichting van de beleidsketens. De raad blijft dan ook met een aantal vragen zitten : waar situeren zich de over-

---

<sup>2</sup> 15 mei 2002

lappingsen per beleidsketen, waar kunnen concrete efficiëntiewinsten geboekt worden in de primaire en ondersteunende processen per keten, wat is de mogelijke personele en financiële impact. Bovendien vindt de raad in het Groenboek geen stappenplan van aanpak tot doorlichting van de beleidsketens en meting van de mogelijke globale en concrete efficiëntiewinsten. Dergelijk stappenplan met bijhorend tijdspad per sector mag volgens de raad in het Groenboek niet ontbreken.

Last but not least wijst de raad erop dat het voor een ketenbenadering essentieel is dat per sector duidelijkheid wordt verschaft over wat de overheid nog moet doen, niet meer moet doen en straks zal doen. M.a.w. welke overheid de Vlaamse regering vooropstaat. Meer in het bijzonder moet worden uitgeklaard wat het Vlaamse bestuursniveau doet en blijft doen, maar ook wat ze wenst af te stoten naar andere bestuurslagen. Het vertrekpunt moet hierbij dat van de afnemers van diensten en beleid te zijn (burgers, bedrijven, andere organisaties, andere overheden). In het Groenboek vindt de raad hierover te weinig aanknopingspunten terug.

### **3.3. Het Groenboek als inhoudelijk referentiekader : de leidende beginselen van de interne hervorming**

#### **3.3.1 Inleiding**

Het regeerakkoord vertrekt van de vaststelling dat er een veelheid aan bestuurslagen en instanties is, die over eenzelfde beleidsmaterie beslissingsbevoegdheid hebben. Dit leidt tot een administratieve lastenverhoging voor burgers en bedrijven.

Een hergroepering van bevoegdheden dringt zich op, aldus het regeerakkoord : *“Per beleidssector kijken we na hoe we de huidige versnippering van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen kunnen aanpassen tot meer homogene pakketten en sleuteltaken per bestuurslaag. Deze interne staatshervorming moet per beleidssector opgestart worden met een brede betrokkenheid van alle bestuurslagen. In het bijzonder zullen we het provinciale bestuursniveau, de intercommunales, de gedeconcentreerde en andere intermediaire bestuursvormen doorlichten op doorheen de tijd ontstane mengvormen van beleid of nichebeleid. Zo komen we tot een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden die een grondgebonden karakter hebben. De provincies fungeren daarbij ook als regisserend en afstemmend intermediair niveau.”*

De bedoeling is het bestuur dichterbij de burger te brengen door 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. Een vereenvoudiging van de interveniërende bestuurslagen is noodzakelijk om te komen tot een efficiëntere en effectievere werking van de overheid. Met de lokale en provinciale besturen maken we goede taakafspraken zodat het aantal interveniërende bestuurslagen per beleidssector gereduceerd wordt tot maximaal twee.”*

De krijtlijnen van de interne staatshervorming zijn aldus :

- subsidiariteit : meer bevoegdheden voor de lokale besturen;
- klemtoon op de beleidsvorming bij enerzijds de lokale besturen en anderzijds de Vlaamse overheid (sterkere gemeenten);
- een sluitende lijst van grondgebonden bevoegdheden voor de provinciebesturen (slantere provincies);
- homogene sleuteltaken, per beleidssector slechts twee bestuursniveaus;
- vereenvoudiging van de intermediaire besturen.

De SERV heeft zich in een aantal adviezen reeds gebogen over een aantal van bovenstaande principes en gaat in dit onderdeel dieper in op de algemene beginselen van de interne staatshervorming.

### **3.3.2 Subsidiariteit : rechten maar ook verplichtingen**

Subsidiariteit impliceert dat de verantwoordelijkheid wordt gelegd bij het bestuursniveau dat hiervoor het meest geschikt is.

Indien men een transparante bevoegdheidsverdeling beoogt tussen de verschillende bestuursniveaus, dient volgens de raad het subsidiariteitsbeginsel het uitgangspunt te zijn, met de focus op de lokale besturen als basisfundament van de Vlaamse bestuurlijke opbouw. Indien men dit uitgangspunt consequent wil implementeren, impliceert dit een toewijzing van effectieve additionele beleidsbevoegdheden aan de gemeenten die zij zonder verregaande betutteling kunnen opnemen. Dit laatste is belangrijk omdat, zoals overigens aangegeven in het Groenboek, de Vlaamse overheid te centralistisch te werk gaat en gedreven wordt door regel- en controledrift. Lokale besturen zijn echter geen loutere uitvoeringsinstanties, maar rechtstreeks verkozen overheden die aan burgers en stakeholders verantwoording verschuldigd zijn over het door hun gevoerde beleid.

De raad merkt overigens op dat de opdracht van de gemeenten momenteel ruimer is dan de open taakstelling die door het Groenboek naar voor wordt geschoven : *“open taakstelling maar enkel voor zaken die vanuit de aard een burgergericht karakter hebben”*. Het burgergericht karakter van de taakstelling mag volgens de raad geen aanleiding zijn om de bevoegdheid van de lokale besturen op andere domeinen te betuttelen.

De raad stelt vast dat de bevoegdingsdrang van de Vlaamse overheid soms toch de kop blijft opsteken. Volgende uitspraak over het milieu- en natuurbehoud is hiervoor illustratief : *“In functie van het uitgangspunt om het aantal interveniërende bestuurslagen per beleidsector te reduceren tot maximaal twee, kiezen we voor Vlaanderen aan de ene kant en de gemeenten aan de andere kant. Omdat het leefmilieu-, natuur- en energiebeleid echter een zeer technische beleidsmaterie is, kan de bestuurscapaciteit van de gemeenten een beperkende factor zijn.”*

Subsidiariteit houdt in dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het door hun gevoerde beleid. Dit impliceert ondermeer dat de gemeenten op geregelde tijdstippen hun samenwerkingsverbanden moeten evalueren en deze moeten toetsen aan een aantal criteria zoals transparantie, efficiëntie, slagkracht, oplossingsgerichtheid naar burger en ondernemingen, enz. Een efficiënt beheer van de samenwerkingsverbanden veronderstelt dat gemeenten investeren in de daartoe benodigde capaciteitsopbouw en dat ze ook op eigen initiatief concrete efficiëntie- en effectiviteitswinsten nastreven.

In zijn advies *‘over de tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid’*<sup>3</sup> is de SERV dieper ingegaan op het aspect van de interne staatshervorming, zoals door de Commissie voorgesteld. Deze interne staatshervorming moest leiden tot een reductie van het aantal bestuurslagen en bestuursvormen, met meer homogene pakketten en sleuteltaken

---

<sup>3</sup> 20 maart 2009

per bestuurslaag. De Commissie stelde immers vast dat er een veelheid aan bestuurslagen en bestuursvormen met niet-homogene bevoegdheidspakketten is ontstaan dat weinig transparant en efficiënt is, en onvoldoende rekening houdt met het subsidiariteitsbeginsel.

In zijn advies stelde de SERV dat *“in een interne staatshervorming die rekening houdt met het subsidiariteitsbeginsel, vooral de vraag relevant is welk beleidsniveau het meest geschikt is om een bepaalde bestuurlijke opdracht te vervullen, en of op dat niveau voldoende bestuurskracht aanwezig is. Dit kan aanleiding geven tot een gedifferentieerd bestuurlijk landschap. Verschillende lagen zijn nodig, waarbij moet worden geëvalueerd wat waar moet gebeuren en welk niveau waarvoor het meest geschikt is. De verschillende overheidsniveaus moeten complementair zijn en elkaar versterken. Volgens de SERV kan deze evaluatie niet in abstracto gebeuren, maar moeten voor de verschillende deelterreinen de taken, capaciteiten, leemtes, overlappingsen en potenties rationeel in kaart worden gebracht om de situatie nadien te vereenvoudigen. Dit komt - na de hervorming op Vlaams bestuurlijk niveau – neer op de opstart van een tweede BBB-operatie, in samenwerking met de lokale besturen.”*

### 3.3.3 Vereenvoudiging intermediaire structuren

Alle bestuursniveaus op Vlaams niveau hebben om uiteenlopende redenen de wildgroei aan intermediaire structuren in de hand gewerkt.

- De Vlaamse overheid werkt in allerhande sectordecreten met regionale afbakeningen/structuren/samenwerkingsverbanden die onderling niet op elkaar zijn afgestemd. De Vlaamse overheid legt deze structuren op.
- De provincies zijn actief in de gebiedsgerichte werking en hebben deze in meer of mindere mate uitgebouwd.
- De lokale besturen hebben allerhande vormen van intergemeentelijke samenwerking ingericht. Het decreet op de intergemeentelijke samenwerking van 2001 heeft gezorgd voor een toename van het aantal verschillende structuren, door een opsplitsing op te leggen van de opdrachthoudende en de dienstverlenende vormen van intergemeentelijke samenwerking en de strikte afbakening van de intercommunale (bv. scheiding afvalinzameling en streekontwikkeling). Tevens werd een kader geboden voor lichtere vormen van samenwerking (de projectvereniging en de interlokale vereniging). Voor structuren die worden opgericht met een specifiek doel ontvangen de gemeenten financiële stimuli. Andere structuren worden opgericht omdat de kritische massa van lokale besturen te klein is om bepaalde vraagstukken op te lossen. Sommige beleidsproblemen overstijgen dan weer de grenzen van één gemeente en worden best op regionale schaal aangepakt;

Ook de mismatch tussen politiek-bestuurlijke en maatschappelijke schaal is debet aan de ontwikkeling van allerhande samenwerkingsverbanden en initiatieven die niet samenvallen met de traditionele bestaande administratieve grenzen.

In wat volgt wil de raad dieper ingaan op het fenomeen van de verkokering van de Vlaamse overheid, dat als een van de oorzaken wordt bestempeld van de administratieve verrommeling en op het instrument van de regioscreening.

#### **Verrommeling als gevolg van verkokering van de Vlaamse overheid**

Het groenboek geeft aan dat de verkokering van de Vlaamse overheid een acuut probleem is geworden en negatieve effecten heeft op zowel de Vlaamse overheid zelf, als op de volledige

bestuurlijke organisatie. Immers, het gebrek aan een geïntegreerd beleid door de Vlaamse overheid moet door de lokale besturen op het terrein worden opgevangen.

De problematiek van de verkokering van de Vlaamse overheid werd reeds herhaaldelijk door de raad aangekaart. Volgens de raad dient in deze onderscheid te worden gemaakt tussen de impact van de verkokering op het niveau van de Vlaamse administratie zelf en de impact ervan op het (sub)regionale bestuursniveau.

### ***Impact op niveau van de Vlaamse overheid zelf***

De verkokering wordt door het Groenboek terecht als een knelpunt voor de efficiëntie van de bestuurlijke organisatie bestempeld. In verschillende adviezen heeft de SERV gewezen op het probleem van de verkokering van de beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid en de nood aan een meer geïntegreerde beleidsaanpak van maatschappelijke problemen en uitdagingen.

Overigens wijst de raad erop dat het erkennen van het probleem niet volstaat. De raad had verwacht dat het Groenboek tevens een actieprogramma of stappenplan met concrete remedies zou bevatten om aan het knelpunt te verhelpen.

In zijn *'Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling'*<sup>4</sup> schuift de SERV het principe van goed bestuur naar voor om werk te kunnen maken van duurzame ontwikkeling. Eén van de elementen die van doorslaggevend belang zijn hierin is *"de maximale samenwerking tussen alle betrokken beleidsdomeinen en actieve participatie van maatschappelijke actoren zowel bij de vorming als bij de uitvoering van het beleid."*

*"Dat vereist ingrijpende veranderingen in de bestaande maatschappelijke interactie- en besluitvormingsprocessen. Die kenmerken zich nog te vaak door een onevenwichtige en 'verkokerde' beleidsvoering, een ondoorzichtige en gesloten besluitvorming, een te korte termijn focus, onvoldoende beleidsondersteunende informatie, instrumenten en capaciteit, gebrek aan leiderschap, inadequate monitoring en opvolging van resultaten, enz."*

Om meer intersectorale beleidsintegratie te realiseren m.a.w. om de interactie te bevorderen tussen de beleidsplannen en -beslissingen op de verschillende niveaus en in de verschillende beleidsdomeinen, pleit de SERV ondermeer voor de invoering van specifieke instrumenten en mechanismen gericht op beleidscoördinatie. Integratie van ecologische, economische en sociale doelstellingen in de beleidsvoering van elke beleidssector en overheidsinstantie komt er immers niet vanzelf. Er zijn instrumenten en mechanismen nodig om de samenwerking tussen beleidsdomeinen en de onderlinge beleidscoördinatie te bevorderen en indien nodig af te dwingen, en om in geval van moeilijke keuzes de noodzakelijke afwegingen te maken. Die mechanismen beslaan een breed palet van communicatieve maatregelen, analyse-instrumenten, organisatorische voorzieningen, juridische regelingen en 'culturele arrangementen'.

In zijn aanbeveling *'Naar een strategisch innovatiebeleid in Vlaanderen'*<sup>5</sup> stelt de SERV duidelijk dat innovatiebeleid geen doel op zich vormt, maar een middel en instrument is om tegemoet te komen aan allerlei maatschappelijke uitdagingen die zich op een breed spectrum (economisch, sociaal, ecologisch,...) in de toekomst zullen stellen. Dit vergt een aanpak en aansturing over de beleidsdomeinen heen, m.a.w. een horizontaal geïntegreerd innovatiebeleid: *"Een succes-*

---

<sup>4</sup> 28 april 2005

<sup>5</sup> 16 november 2010

*volle beleidsintegratie vergt het engagement om een consistente en coherente netwerking tussen de overheidsdepartementen uit te bouwen. Hiervoor zijn aangepaste samenwerkingsmodellen en beleidsstructurering nodig waardoor de inbedding van het innovatiebeleid in andere beleidsdomeinen wordt verzekerd. De beleidsafstemming inzake innovatie tussen de diverse beleidsdepartementen dient op een efficiënte wijze gestructureerd te worden, ondermeer inzake proces management en consensusvorming.”*

In de ‘Pact-stapstenen voor de nieuwe Vlaamse regering’<sup>6</sup> stelt de SERV in het kader van doelstelling 18 (efficiënte en effectieve overheden) ondermeer voor dat “*de visievorming en samenhang in strategieontwikkeling en strategische beleidsvoering (binnen beleidsdomeinen en tussen beleidsvelden) worden versterkt met het oog op lange termijnplanning, beleidsconsistentie, standvastigheid en meer integraal beleid*”.

*Hiertoe moeten volgende acties worden ondernomen :*

*1. Uitvoering van de voorstellen van de Commissie Efficiënte en Effectieve overheid op het vlak van beleidscoördinatie. Het betreft onder meer de coördinatie tussen politiek en administratie, tussen en binnen de beleidsdomeinen, tussen de verschillende bestuurslagen en de afstemming van strategie en planning (strategische plannen, beleidsbrieven, beleidsnota's, begroting, beheersovereenkomst).*

*2. In aanvulling van die voorstellen, voortbouwen op de andere initiatieven die in Vlaanderen en in andere landen met succes worden genomen om de coördinatie en samenhang van het beleid te vergroten. Concreet kan onder meer worden gedacht aan:*

- benoeming van programmaministers en/of herverdeling van de vandaag per departement bestaande ministeriële aansturing en verantwoordelijkheid;*
- oprichten van interdepartementale commissies (bijvoorbeeld Commissie Integraal Waterbeleid);*
- werken met programma's en projecten en eenheden op programmatische of projectbasis samen voegen;*
- evaluatie en opschoning van beleid door het systematisch beoordelen van het actuele belang van beleid. Soms blijft reeds uitgewerkt beleid in stand, waardoor de ruimte voor nieuw beleid wordt beperkt, regeling op regeling wordt gestapeld en het ambtelijk apparaat uitdijt;*
- verbetering in de planning- en controlecyclus zodat die volledig is ingebed in het normale beleidsdenken en –doen;*
- oprichten en onderhouden van netwerken als instrument van coördinatie, met een zekere systematisering, centrale ondersteuning en kennisopbouw.”.*

In zijn advies over ‘Versnelling investeringsprojecten’<sup>7</sup> stelt de SERV samen met de Commissies Berx en Sauwens een sterk ambtelijke, verkokerde cultuur vast. Om een meer constructieve, oplossingsgedreven en klantgerichte dienstverlening te bekomen, is er volgens de SERV niet enkel een verdere concretisering van de voorstellen nodig, maar moet de analyse ook grondiger gebeuren.

---

<sup>6</sup> 10 juni 2009

<sup>7</sup> 26 mei 2010

In zijn advies over ‘*De tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid*’<sup>8</sup> beklemtoont de SERV het belang van coördinatie en geïntegreerd beleid. Veel maatschappelijke uitdagingen zijn immers beleidsdomeinoverschrijdende problemen en vergen beleidsdomeinoverschrijdende oplossingen. Problemen effectief en efficiënt oplossen vergt een overheid die vanuit maatschappelijke vraagstukken redeneert en niet vanuit klassieke indelingen van het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie. M.a.w. een overheid die minder verkokerd en meer probleem- en resultaatgericht werkt. De SERV stelt vast dat er niet echt een cultuur van samenwerking over beleidsdomeinen bestaat. Informatie-uitwisseling en overleg tussen beleidsdomeinen is nauwelijks uitgebouwd en verloopt nog vaak via sterk hiërarchische lijnen. Samenwerking wordt ook bemoeilijkt doordat er geen degelijke planningscyclus bestaat in sommige beleidsvelden. In het hervormingsproces lag de klemtoon op de verdeling van taken en toewijzing van verantwoordelijkheden. Er is te weinig aandacht geweest voor coördinatie van het beleid. Beleidsraden functioneren zeer verschillend en richten zich al te vaak op louter beheerstaken. Hun beleidsmatige, coördinerende rol is beperkt.

Ook in zijn advies ‘*Over het Ontwerp Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid*’<sup>9</sup> is de SERV dieper ingegaan op de organisatie van het Vlaamse bestuursniveau : “*De huidige budgettaire situatie noopt de overheid tot ingrepen. Tegelijk blijft er de vraag naar een betere, kwaliteitsvolle dienstverlening. Een belangrijke manier om die twee legitieme eisen met elkaar te verzoenen ligt in een andere wijze van aansturen en organiseren van de bedrijfsprocessen binnen de overheid (zowel de primaire processen als de ondersteunende processen). Dit moet organisatiebreed worden bekeken. De Vlaamse overheid is vandaag immers sterk opgesplitst in 13 verschillende beleidsdomeinen, elk met hun eigen beleidscellen, uitvoeringsorganisaties, inspectiediensten en ondersteunende diensten. Elk van die diensten wordt bovendien via “eigen” (sectorale) regelgeving aangestuurd. Die verkokering en sectorale regelgevingen vormen een barrière tot samenwerking vanuit oogpunt van een integrale dienstverlening aan de klant en staan synergievoordelen en efficiëntiewinsten in de weg.*

*De Vlaamse overheid (en bij uitbreiding ook de gemeenten, provincies, publieke diensten...) zouden zich meer moeten manifesteren en organiseren als één geheel waarbinnen verschillende processen plaats vinden: beleidsvoorbereiding, uitvoering, toezicht, ondersteunen...*

*Hierbij zou men organisatiebreed moeten vertrekken van een foto van de organisatie en van de processen, om vervolgens de synergiemogelijkheden tussen de organisaties (zowel departementen als agentschappen) met gelijkaardige processen en/of doelgroepen systematisch op te sporen en te realiseren. Mogelijke voorbeelden zijn bundeling van inspectiediensten en/of inspectieprocessen over de verschillende departementen heen, meer integratie van organisatiebrede ondersteunende diensten zoals personeelsdienst, audit, inkoopfunctie, gebouwenbeheer... enz. Wellicht is het nuttig om op korte termijn organisatiedeskundigen te laten kijken naar de bedrijfsprocessen van de overheid zodat met een frisse blik en vanuit de ervaring in andere organisaties concrete verbetervoorstellen kunnen worden geformuleerd.”*

### **Impact op het lokale beleidsniveau**

Naar het (sub)regionale bestuursniveau speelt het probleem van de verkokering vooral een rol in de structuren die ontstaan zijn op initiatief, of door de stimulans van de Vlaamse overheid. Elke

---

<sup>8</sup> 20 maart 2009

<sup>9</sup> 1 juli 2010

beleidssector richt immers zijn eigen intermediaire structuren op, vaak met een geëigende gebiedsafbakening, zonder rekening te houden met structuren die al bestaan in andere sectoren. Dit bemoeilijkt het voeren van een integraal, coherent beleid op een regionaal niveau.

De raad pleit daarom voor een geïntegreerd beleid ten aanzien van het lokale beleidsniveau.

In het *'Pact 2020 : stapstenen voor de nieuwe Vlaamse regering'* wordt in het kader van doelstelling 18 'Effectieve en efficiënte overheden' gesteld dat *"het lokale beleidsniveau meer geïntegreerd moet worden aangestuurd, met verduidelijking van hun rol en takenpakket"*. Hiertoe moet uitvoering gegeven worden aan de voorstellen van de Commissie Efficiënte en Effectieve overheid op het vlak van beleidscoördinatie. Het betreft ondermeer de coördinatie tussen [...], tussen de verschillende bestuurslagen en de afstemming van strategie en planning.

Een pleidooi voor een meer geïntegreerde aansturing van het lokale niveau vindt men ook terug in het advies over *'Bestuurlijke aanbevelingen voor een effectieve Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling'*<sup>10</sup>. In dit advies stelde de SERV dat in functie van het mondiaal perspectief en van een coherent beleid inzake duurzame ontwikkeling ook de samenwerking met hogere en lagere bestuursniveaus cruciaal is. Lagere bestuursniveaus zijn immers – gelet op hun schaal – in principe beter in staat om geïntegreerd te werken en staan dicht bij de burger waardoor ook op het vlak van rechtstreekse participatie meer mogelijk is. Bovendien kunnen lokale initiatieven dienen als proeftuin. *"Om deze intrinsieke voordelen van het lokale niveau kansen te geven, moet de Vlaamse overheid de lokale niveaus zoveel als mogelijk geïntegreerd aansturen. Ze moet daarvoor vooruitgang boeken op het vlak van harmonisatie/integratie van instrumenten zoals de milieuconvenant, de mobiliteitsconvenant en vergelijkbare instrumenten op sociaal en economisch vlak. De instrumenten voor het stimuleren van lokale overheden op het vlak van duurzame ontwikkeling moet zich richten op complementariteit en synergie met de bestaande instrumenten."*

### **Regioscreening als instrument tot vereenvoudiging intermediaire structuren (zie ook punt 3.4.2)**

De raad stelt vast dat het Groenboek voor de regioscreening uitgaat van uniforme geografische afbakeningen - waarin zowel de Vlaamse overheid, de provincies, de gemeenten als alle intermediaire structuren zich maximaal inschrijven - voor de bundeling van intergemeentelijke en interbestuurlijke verbanden. Deze regionale omschrijvingen kunnen gebeuren op basis van verschillende in elkaar passende en elkaar niet overlappende schalen. De stadsregionale samenwerking neemt hier een bijzondere plaats in.

Regioscreening is volgens de raad een uitgelezen instrument om alle overheidsstructuren bij de Vlaamse overheid, de provincies en de gemeenten door te lichten met het oog op een drastische vereenvoudiging ervan. Dergelijke streek/(stads)regiobenaderingen hebben m.a.w. het voordeel dat ze toelaten bestuurlijke structuren in kaart te brengen die de administratieve grenzen van lokale besturen overstijgen en die op de meest optimale wijze af te stemmen op een soci-economische realiteit. De probleemanalyse moet in alle Vlaamse streken en (stads)regio's plaatsvinden, waarna er nagedacht moet worden over de mogelijke bestuurlijke oplossingen. Het ligt voor de hand dat de oplossingsscenario's en de reikwijdte van de bestuurlijke vereenvoudiging zullen verschillen van streek tot streek. Oplossingen kunnen bijvoorbeeld bestaan in het oprichten van nieuwe intergemeentelijke of interbestuurlijke samenwerkingsver-

---

<sup>10</sup> 28 april 2005

banden, het samenvoegen van een aantal intergemeentelijke structuren, het incorporeren van een aantal Vlaamse regionale structuren in intergemeentelijke verbanden, het saneren van bestaande initiatieven, tot het fuseren van bepaalde gemeenten of het oprichten van een regiobeheer. De hoofddoelstelling is te komen tot een bestuurlijk landschap dat voldoende transparant, legitiem, slagkrachtig en efficiënt is ten aanzien van de burgers en ondernemingen.

Voor het stadsregionaal niveau dienen de oplossingsscenario's in ieder geval oog te hebben voor de stadsregionale problematiek, in het bijzonder voor de verhoudingen tussen de stad en de rand.

In zijn advies over *'De tussentijdse conclusies van de Commissie Effectieve en Efficiënte Overheid'*<sup>11</sup> hetzelfde advies<sup>12</sup> is de raad dieper ingegaan op het aspect van de stadsregionale realiteit. Evenals in het groenboek *'Interne staatshervorming'*, wordt vastgesteld dat functionele realiteiten dikwijls niet overeen komen met de bestaande administratieve grenzen. Zo kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de stadsregionale realiteit, waarbij tussen stad en rand belangrijke interacties bestaan<sup>13</sup>. Met deze interacties wordt vandaag weinig of geen rekening gehouden, noch in het lokale, noch in het Vlaamse beleid. De SERV stelt in zijn advies voor *"dat er een kader wordt ontwikkeld voor de stimulering van stadsregionale samenwerkingsverbanden waardoor (her)verdelingsprocessen tussen stad en rand beter op mekaar kunnen afgestemd worden. Dit kan via verschillende bestuurlijke scenario's. Tevens moet bekeken worden of de huidige mechanismen (Gemeentefonds, Stedenfonds) om centrumfuncties te compenseren volstaan waarbij zowel wordt rekening gehouden met de kosten en de opbrengsten van die centrumfuncties."*

De raad is van oordeel dat de regioscreening als instrument ook kan gebruikt worden om per regio het debat in te leiden over mogelijke fusies op maat van het type stad of gemeente.

Volgens de raad dient regioscreening aan een aantal voorwaarden te voldoen :

- Een bottom-up aanpak met maatwerk is aangewezen. De screening houdt een volledige en grondige doorlichting van het streek/(stads)regionale niveau in. De oplossingsscenario's die uit deze analyse kunnen gedistilleerd worden, moeten niet top-down opgelegd worden maar moeten stapsgewijs bottom-up tot stand komen, rekening houdend met de regionale gevoeligheden en eigenheden (maatwerk). Intermediaire en lokale bestuursstructuren moeten gesensibiliseerd worden om zich te engageren en op termijn tot de meest efficiënte en werkbare structuren te komen.
- Een bottom-up benadering staat niet synoniem voor vrijblijvendheid. Het doel van de regioscreening is en blijft te komen tot een vereenvoudiging van de intermediaire structuren. De Vlaamse overheid zal dan ook de nodige aandacht moeten besteden aan procesbegeleiding van de bottom-up dynamiek.
- Bij een regioscreening kan de Vlaamse overheid, in concreto de departementen, uiteraard niet afzijdig blijven. Ook de door haar opgelegde samenwerkingsverbanden dienen in het analyse- en het remedieproces betrokken te worden. Om aan het herstructureringsproces deel te nemen zullen ondermeer de nodige juridische openingen gecreëerd te worden om

---

<sup>11</sup> 20 maart 2009

<sup>12</sup> 20 maart 2009

<sup>13</sup> Traditionele voorbeelden zijn stedelijke voorzieningen die de schaal van een gemeente overschrijden zoals culturele centra, zwembaden, bibliotheken, sporthallen,...

structurele ingrepen mogelijk te maken (o.a. in de sectorale decreten; in het decreet intergemeentelijke samenwerking).

### 3.3.4 Per beleidssector slechts twee bestuursniveaus

In zijn advies 'Over het Ontwerp Meerjarenprogramma Slagkrachtige Overheid' heeft de SERV duidelijk gesteld de strategische doelstellingen van het meerjarenprogramma te ondersteunen. Ze zijn relevant en concreet, en tegelijk voldoende breed om alle belangrijke facetten in het overheidsfunctioneren en alle engagementen van het Pact 2020 op het vlak van effectieve en efficiënte overheden mee te nemen. Eén van de vier strategische doelstellingen betreft '*minder bestuurlijke drukte en meer administratieve lastenverlaging*': door een interne staatshervorming en partnerschappen op alle niveaus zorgt de Vlaamse overheid voor minder bestuurlijke drukte en voor vereenvoudiging met creatie van meerwaarde voor alle betrokkenen (besturen en doelgroepen). Dit houdt ondermeer in dat slechts 2 democratisch gelegitimeerde niveaus per proces worden aangehouden en dat een drastische vermindering van intermediaire structuren en organen op alle niveaus zich opdringt.

Niettegenstaande de raad zich achter het beginsel van 2 interveniërende bestuurslagen per beleidssector schaarst, is hij zich ervan bewust dat een rigoureuze toepassing ervan niet voor de hand liggend is. Voor bepaalde sociaaleconomische en maatschappelijke uitdagingen zal samenwerking op streek- of regioniveau met andere besturen of actoren immers noodzakelijk of wenselijk blijven. De raad denkt hier bijvoorbeeld aan de positie van de RESOC's inzake ruimtelijk-economische dossiers.

De raad stelt tevens vast dat het principe niet altijd even consequent wordt toegepast. Bijvoorbeeld blijft in het huidige beleidsdomein 'Mobiliteit' de huidige opdeling in het wegbeheer tussen Vlaanderen en de gemeenten gehandhaafd. De provincies blijven bevoegd voor het provinciaal fietsbeleid, het bedrijfsvervoersmanagement, de mobiliteitseducatie en de coördinatie van het gebiedsgericht mobiliteitsbeleid. Alhoewel de provincies sinds enkele jaren geen wegbeheerder meer zijn, behouden zij al hun bevoegdheden betreffende mobiliteit en wordt er niet voldaan aan de opdeling van het beleid in twee bestuursniveaus.

### 3.3.5 Grondgebonden bevoegdheden voor de provinciebesturen

Op dit ogenblik hebben de drie bestuursniveaus, inclusief het provinciale, een open taakstelling. Dit impliceert dat elk niveau voor uiteenlopende aangelegenheden eigen beleidsinitiatieven kan nemen afgestemd op het geëigende profiel.

In het Vlaamse regeerakkoord is de optie genomen om aan de open taakstelling van de provincies een einde te maken en de provincie nog enkel grondgebonden bevoegdheden te geven. Voor niet-grondgebonden materies zal een beperkte gesloten lijst van bevoegdheden opgesteld worden op basis van een historisch gegroeide situatie per provincie (maatwerk), mits dit de grote lijnen van de interne staatshervorming respecteert.

De raad stelt vast dat het Groenboek de optie van het Vlaamse regeerakkoord herneemt, maar ook niet verder gaat dan dat. Het Groenboek stelt dat er een lijst met sluitende bevoegdheden komt, maar verschaft nog geen duidelijkheid over wat met grondgebonden bevoegdheden wordt bedoeld. Bovendien wordt ook nog geen duidelijkheid verschaft over de bevoegdheidsverdeling

terzake. Immers, dixit het Groenboek, een sluitende lijst met provinciale opdrachten sluit niet uit dat de gemeenten in deze domeinen geen rol meer zouden spelen of omgekeerd dat de provincie per definitie een rol speelt over het volledige provinciale territorium.

Terwijl er dus nog onduidelijkheid blijft over de toekomstige provinciale kerntaken, geeft het Groenboek wel duidelijk aan op welke bevoegdheidsdomeinen de provincies aan beleidsautonomie moeten inboeten. Vooral sociale (welzijn en onderwijs) en culturele taken dienen door de provincies te worden afgestoten.

De raad vindt het wel belangrijk dat er een limitatieve lijst wordt opgemaakt van grondgebonden bevoegdheden die nog op provinciaal niveau moeten plaatsvinden. Vandaag is dit nog niet zo. Het duidelijkste voorbeeld hiervan treft men aan in het beleidsdomein "Ruimtelijke Ordening", nochtans een grondgebonden aangelegenheid bij uitstek, waarin geen duidelijkheid wordt verschaft over de provinciale grondgebonden kerntaken : *"De gedeelde bevoegdheid binnen de ruimtelijke ordening dient te worden opgebouwd vanuit 2 bestuursniveaus. Een duidelijke taakin-vulling van de beide bestuursniveaus is hiervoor essentieel. Lokale besturen dienen invulling te geven aan lokale beleidissues. Het Vlaamse Gewest dient zich vanuit een principe van selectiviteit te focussen op strategische prioriteiten voor Vlaanderen met het oog op de ruimtelijke accommodatie van transformaties binnen Vlaanderen. Door de taakin-vulling van het Vlaamse Gewest duidelijker af te lijnen, krijgen gemeenten een grotere beleidsruimte om een ruimtelijk beleid te ontwikkelen."*

Andersom merkt de raad op dat de provincies voor een aantal niet-grondgebonden materies in diverse beleidssectoren bevoegdheden krijgen toegewezen. Voorbeelden hiervan zijn : vorming inzake ontwikkelingssamenwerking, beperkte gesloten lijst van taken op het vlak van welzijn en cultuur, sport. De raad vraagt zich af hoe deze toewijzing van niet-grondgebonden bevoegdheden aan de provincies strookt met het beoogde maatwerk op basis van de 'historisch gegroeide situatie per provincie'. De raad vraagt zich verder af welk beoordelingskader men zal hanteren om de historisch gegroeide taken af te bakenen en wie zal instaan voor de doorlichting ervan.

## 4. Instrumenten en methoden

Naast de regioscreening (zie boven) worden in het Groenboek nog andere instrumenten en methoden geïntroduceerd ter implementatie van de bestuurlijke hervorming. Het is niet de bedoeling op elk van hen dieper in te gaan. Alleen die instrumenten die volgens de raad verhoogde aandacht behoeven, worden aangesneden.

De raad dringt erop aan dat een stappenplan met tijdspad wordt opgemaakt dat aangeeft welke instrumenten wanneer zullen worden ingezet of geïmplementeerd. De raad pleit ook voor een regelmatige evaluatie van de effecten en de impact van de instrumenten op de bestuursorganisatie.

### 4.1. Fusies

De raad stelt vast dat lokale besturen soms over een te gebrekkige bestuurskracht (financiële en personele middelen) beschikken om de verschillende nieuwe maatschappelijke uitdagingen, die de traditionele structuren overschrijden, aan te pakken.

Er heeft zich een evolutie voorgedaan (die trouwens ongoing is), waarbij allerhande samenwerkingsverbanden in het leven werden geroepen die niet samenvallen met de bestaande administratieve grenzen. Besturen zoeken op die manier naar creatieve oplossingen om het gebrek aan slagvaardigheid op te vangen en te compenseren. Vaak worden daarbij allerhande functionele structuren opgericht om een probleem op een specifieke schaal op te lossen.

De raad merkt op dat het Groenboek focust op schaalvergroting enerzijds door de fusie van gemeenten en anderzijds door de samenwerking van gemeenten op het vlak van ondersteunende diensten (bv. technische diensten, recyclageparken, ICT,...). Een bijzonder geval van samenwerking, betreft de samenwerking tussen de gemeente en OCMW.

De raad kan zich vinden in de optie van het Groenboek om de bestuurskracht van de gemeenten te versterken door te kiezen voor grotere gemeenten via het instrument van de fusie. Dergelijke fusie dient volgens de raad te gebeuren op maat van het type stad of gemeente.

De raad stelt echter vast dat enkel de vrijwillige fusie als een volwaardige piste naar voor wordt geschoven. Het alternatief, een algemeen opgelegde fusie over heel het land, wordt van de hand gewezen wegens onvoldoende draagvlak. Een grootschalige fusieoperatie hoeft echter niet zonder meer uitgesloten te worden, gegeven de kleine schaalgrootte van de gemeenten. Wel moeten in dat geval mechanismen worden voorzien die op permanente basis fusies mogelijk maken.

Volgens de raad is er nog een alternatief dat in het Groenboek aan bod dient te komen, nl. het meer selectieve alternatief van een scenario van een beperkt aantal fusies op maat per regio. Dit alternatief zit ook niet vervat in de taakstelling van de voorgestelde regioscreening. Dit debat zou nochtans per regio via het instrument van de regioscreening kunnen worden ingeleid.

De raad merkt op dat het Groenboek op het vlak van de samenwerking tussen gemeente en OCMW stelt dat er nog oplossingen moeten worden gezocht voor de beperkingen waarop deze vormen van samenwerking stoten. De raad vraagt zich af welke belemmeringen deze samenwerking thans nog in de weg staan en waarin deze oplossingen (nieuwe mogelijkheden van sa-

menwerking) kunnen bestaan. Tevens stelt zich de vraag naar de financiële en logistieke ondersteuning.

Tenslotte vraagt de raad naar een duidelijke rolafbakening van de verschillende betrokkenen in het ondersteuningsteam voor de begeleiding van een fusieoperatie.

## 4.2. Regioscreening

Zoals gezegd vindt de raad de regioscreening (zie ook supra) een nuttig instrument om samenwerkingsverbanden per streek/(stads)regio in kaart te brengen en een interessant alternatief in het debat over omfusies van gemeenten per regio.

In het Groenboek wordt uitgegaan van de afbakening van uniforme geografische gebieden waarin de verschillende overheden met elkaar kunnen samenwerken. Indien aan de geografische intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een takenpakket wordt toegewezen, vraagt de raad zich af hoe dit takenpakket zich zal verhouden tot lijst van grondgebonden bevoegdheden van de provincies. Meer diepgaand nog stelt de raad zich de vraag of het 'intergemeentelijke' door het Groenboek al dan niet als een bestuursniveau moet beschouwd worden. Het Groenboek zaait namelijk verwarring over de finaliteit van de intergemeentelijke samenwerking. Soms wordt geopperd dat bepaalde bevoegdheden naar deze samenwerkingsvormen kunnen (bv. taken op het vlak van cultuur, jeugd, sport of nog de toewijzing van taken van Vlaamse regionale afbakeningen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) worden verschoven alsof deze dus een echt bestuursniveau vormen, terwijl het volgens de raad wellicht de bedoeling is dat intergemeentelijke samenwerking wordt beschouwd als verlengd lokaal bestuur.

De raad waarschuwt er voor dat de impact van het heralloceren van bevoegdheden, bijvoorbeeld van provincie naar lokale overheden, per regio kan verschillen. De accenten van het provinciaal beleid liggen immers vaak op andere terreinen. De raad spoort aan tot waakzaamheid en dringt erop aan dat de impact goed in kaart wordt gebracht. Dit moet niet alleen voorkomen dat overlap wordt gebannen maar ook dat er geen leemten ontstaan doordat een bepaald, lokaal gegroeid beleid door geen enkel bestuursniveau meer wordt opgenomen.

## 4.3. Planlastvermindering

Het Groenboek voorziet dat de verschillende plannen die de lokale en provinciale besturen nu maken (cultuurbeleidsplan, jeugdbeleidsplan, sportbeleidsplan, milieubeleidsplan,...), zullen verdwijnen en worden geïntegreerd in de meerjarenplanning van de lokale besturen. De lokale besturen zijn verplicht om burgers en doelgroepen te betrekken bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering en –evaluatie. Lokale besturen zijn daarbij vrij om de timing, de methodiek en de scope van de participatie te bepalen.

De raad wijst er op dat er nu reeds de verplichting is om een geïntegreerd strategisch plan te hebben per gemeente. De verkokering op het Vlaams bestuursniveau maakt echter dat de verschillende beleidssectoren nog steeds op eigen leest geschoeide planningsdocumenten vragen aan de lokale besturen.

De raad vindt het dan ook positief dat de sectorale planningsverplichtingen drastisch worden teruggeschroefd en geïntegreerd worden in het algemene meerjarenplan. Eén meerjarenplan

voor de duur van een gemeentelijke legislatuur moet als input volstaan voor de Vlaamse overheid. Volgens de raad is dit een stap vooruit in het meer responsabiliseren van lokale besturen.

De raad pleit er wel voor dat de integratie in de meerjarenplanning ook effectief zal leiden tot een daling van de planlasten in vergelijking met de individuele planverplichtingen. De toegevoegde waarde van de door de Vlaamse administratie gevraagde plannen en verplichtingen, van de rapportering enz. moet eerst geëvalueerd worden en vervolgens waar nodig bijgestuurd worden op basis van een gemeenschappelijk, overkoepelend kader. De raad vraagt overigens dat binnen elk beleidsdomein van de Vlaamse administratie wordt gemeten hoe de lokale planlast gereduceerd is.

De raad treedt bovendien het Groenboek bij waar het stelt dat planlastvermindering niet mag leiden tot de misvatting dat gemeenten minder planmatig moeten gaan werken. Referentiekaders op lange termijn en de planmatige invulling ervan met het oog op een efficiënte en coherente implementatie ervan, blijven een must voor een doeltreffend beleid.

Wat de participatie van de doelgroepen bij het lokaal beleid betreft, pleit de raad voor een aantal minimale kwaliteitsvoorwaarden die de effectieve betrokkenheid van de doelgroepen kunnen garanderen. Een horizontale communicatie naar de doelgroepen toe vormt een belangrijk onderdeel hiervan.

#### **4.4. Decreet intergemeentelijke samenwerking**

Uit de analyse van het Groenboek blijkt dat het decreet op de intergemeentelijke samenwerking de verrommeling op het intermediaire niveau in de hand heeft gewerkt. Zo verbood het decreet dat de toen bestaande intercommunales nog langer dienstverlenend (bv. streekontwikkeling) én opdrachthoudend (bv. afvalinzameling en –verwerking) zouden zijn, en verplichtte aldus om bestaande geïntegreerde structuren op te splitsen. De laatste jaren werden ook steeds meer nieuwe intergemeentelijke en projectverenigingen opgericht. Enerzijds laat het decreet de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden niet altijd toe op een flexibele manier in te spelen op de nieuwe uitdagingen die zich voordoen bij de lokale besturen. De bestaande intergemeentelijke verenigingen dienden zich omwille van de regels van het decreet te verenigen tot een bepaald doel. De verplichte verenging van de doelstelling bij bestaande intergemeentelijke structuren verplicht de gemeenten tot het oprichten van steeds nieuwe structuren. Daarnaast worden bestaande intergemeentelijke verenigingen in nieuwe sectorale regelgeving dikwijls uitgesloten als actor. Hierdoor ziet het lokale bestuur zich genoodzaakt nogmaals een nieuwe structuur op te richten (bv. erfgoedprojecten en intergemeentelijke projecten lokaal woonbeleid).

Door middel van aanpassing van het decreet zal het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verminderen door meervoudige doelstellingen toe te laten. De raad vindt het positief dat door deze bijstelling van het decreet de intermediaire structuren zullen vereenvoudigd worden. De raad vraagt wel dat met het oog op de vereenvoudiging de meervoudige doelstellingen duidelijk omschreven worden en een logische samenhang vertonen. De raad vraagt zich af of met de meervoudige taken ook wordt bedoeld dat opdrachthoudende en dienstverlenende opdrachten weer in één intergemeentelijk verband kunnen gecombineerd worden.

Ook de vaststelling dat het instrumentarium voor de democratische controle op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden versterkt zal worden, is positief.

## 4.5. Afschaffen van koppelsubsidies

Het Groenboek onderscheidt drie categorieën van koppelsubsidies afhankelijk van de beleidsvrijheid van de lokale besturen op het vlak van opportuniteit, besteding of omvang van de bijdrage. De zuivere koppelsubsidies, dit zijn de subsidies waarbij de lokale besturen geen beleidsvrijheid hebben, worden in het kader van de interne staatshervorming afgeschaft.

De raad stelt vast dat omwille van de begripsverwarring rond het begrip ‘koppelsubsidie’ er een nieuwe inventarisatie zal gebeuren op basis van aangepaste definities.

De raad onderschrijft de visie van het Groenboek dat de problematiek van de beleidssubsidies het kader van de koppelsubsidies overstijgt en thuishoort in het bredere debat over de sectorale aansturing van de lokale besturen. Het ontwikkelen van een coherent, gestroomlijnd subsidie-instrumentarium tussen de diverse bestuursniveau staat volgens de raad centraal in dat debat. Ook dit debat moet nu overigens aangegaan worden. De toepassing van de ketenbenadering is volgens de raad een aangewezen instrument om te zorgen voor een meer afgestemd beleid terzake.

## 4.6. Overheveling financiële middelen

Bevoegdheidsverschuivingen zullen gepaard gaan met een verschuiving van financiële middelen. Hierover zullen afspraken tussen de bestuursniveaus moeten worden gemaakt.

Indien men het subsidiariteitsbeginsel consequent wil toepassen, staat tegenover een aanpassing (verschuiving) van bevoegdheden een aanpassing (verschuiving) van financiële middelen. Voor de raad is het evident dat indien men lokale overheden een aantal verantwoordelijkheden geeft, zij ook over de adequate middelen dienen te kunnen beschikken. De raad staat achter het principe dat financiële onevenwichten die tengevolge van bevoegdheidsverschuivingen ontstaan binnen en/of tussen bestuursniveaus, worden gecorrigeerd. Dergelijke oefening mag in geen geval tot een globale verhoging van de belastingdruk in hoofde van ondernemingen en burgers leiden noch gemotiveerd worden vanuit een besparingsdrift. Het doel is te komen tot meer overheidsefficiëntie in het teken van een toegankelijke en kwaliteitsvolle dienstverlening.

## 4.7. Decretale grondslag voor de overdracht van personeel

Aangezien het Groenboek opteert voor twee verantwoordelijke bestuursniveaus per beleidssector, impliceert dit bevoegdheidsverschuivingen. Bevoegdheidsverschuivingen zullen gepaard gaan met een personeelsoverdracht van het ene bestuursniveau naar het andere. De raad stelt vast dat het Groenboek hiervoor een decretale grondslag voorziet, maar vindt geen aanknopingspunten die wijzen op een achterliggende visie op de modaliteiten van een eventuele personeelsoverdracht en meer algemeen op de mogelijke gevolgen voor het personeel op de diverse betrokken bestuursniveaus.

## 5. Doorbraken

### 5.1. Algemene bemerkingen

De raad stelt vast dat de sectorale doorbraakvoorstellen dispaaraat zijn op het vlak van uitwerking, kwaliteit en diepgang. Bovendien hebben de voorstellen niet alleen betrekking op bestuurlijke reorganisaties maar beogen ze ook administratieve hervormingen.

Het spoor dat bijvoorbeeld wordt uitgetekend in de beleidssector “Bestuurszaken” over de coördinerende rol van de gouverneur staat los van de discussie over de provinciebesturen. Dergelijke niet onbelangrijke profielverandering hoort volgens de raad niet thuis in een overzicht van de doorbraken, maar is een spoor dat nadere toelichting en uitwerking verdient in het algemene gedeelte van het Groenboek.

Andere doorbraken zijn nog erg voorwaardelijk en suggestief geformuleerd, bijvoorbeeld de mogelijke creatie van stadsregio’s in de beleidssector “Ruimtelijke Ordening” of de versterking van het sociaal economisch streekontwikkelingsbeleid in de sectoren “Economie” en “Werk”. Doorbraken die enkel suggestief of in vragende vorm worden geformuleerd, moeten niet via de zijingang van een sectorale insteek in het Groenboek worden geloodst, maar horen thuis in het algemene gedeelte waar ze als een alternatief spoor in het debat kunnen worden betrokken.

De raad waarschuwt ervoor dat de doelstelling van het Groenboek, een interne bestuurshervorming, hierdoor dreigt te verwateren tot een allegaartje van per beleidssector noodzakelijk en/of wenselijk geachte ingrepen op bestuurs-, proces- en administratief niveau.

De sectorale voorstellen ogen dispaaraat op het vlak van uitwerking, kwaliteit en diepgang. Dit duidt volgens de raad op de ontstentenis van een beleidsoverschrijdend operationeel plan (stramien) om de concrete implementatie van de bestuurshervorming op een coherente en gecoördineerde wijze in te vullen. Eén van de knelpunten in de bestuursorganisatie die in de analyse door het Groenboek naar voor wordt geschoven, nl. de verkokering, wordt door het Groenboek in dat geval zelf hardnekkig in stand gehouden.

Dit is volgens de raad een gemiste kans. De raad had integendeel voorstellen verwacht om de verkokering tussen de beleidsdepartementen aan te pakken en op die manier op Vlaams bestuursniveau aan bestuurskracht te winnen.

De voorziene timing – er zijn reeds in oktober parlementaire debatten voorzien - belet de raad zich in deze fase ten gronde uit te spreken over de voorgestelde concrete doorbraken in de diverse beleidssectoren. Uitzondering wordt gemaakt voor het streekoverleg en streekontwikkelingsbeleid wegens de nauwe betrokkenheid van de sociale partners terzake op het Vlaams niveau (SERV en VESOC) en op het subregionale niveau (SERR’s en RESOC’s).

### 5.2. Economie en Werk: het streekoverleg en –ontwikkelingsbeleid

#### 5.2.1 Inleiding

In het Groenboek worden zowel in het beleidsdomein “Economie” als “Werk en Sociale Economie” doorbraken voorgesteld die de kern van het streekoverleg en het streekontwikkelingsbeleid

raken : onderzoek naar het efficiënte schaalniveau voor het streekoverleg, de uitklaring van de bevoegdheden inzake streekoverleg (afstemmen en optimaliseren van de adviesopdrachten op de diverse niveaus, een duidelijke afbakening van bevoegdheden en afspraken op het subregionale niveau tussen alle relevante streekactoren), vraag naar de verhouding met de Vlaamse overheid (uitklaren van de rol van de Vlaamse overheid ten aanzien van het streekoverleg in functie van samenwerking met andere bestuurlijke niveaus, de fundamentele vraag of de band tussen de Vlaamse overheid en de ERSV's moet behouden blijven), onderzoek naar de meest optimale wijze van financiering van de werking van de ERSV's, .

Algemeen wenst de SERV te stellen dat de contouren die in het Groenboek geschetst worden niet altijd even duidelijk zijn, ook niet over de gevolgen m.b.t. de SERR-RESOC structuur en werking. Voor de SERV staan er dus nog heel wat vragen open. Bovendien is het belangrijk dat het functioneren van de SERR-RESOC voldoende geëvalueerd wordt en dit onder meer mbt draagvlak, transparantie, interne afstemming (SERR-RESOC). Als aanzet voor dergelijke evaluatie verwijst de SERV naar twee recent geformuleerde SERV-aanbevelingen: 'de draagwijdte en opvolging van de streekpacten' (14 november 2007) en 'werking sociaal economisch streekontwikkelingsoverleg SERR-RESOC' (12 november 2008). Wat volgt zijn de krijtlijnen van beide aanbevelingen. Daarna worden een aantal bijkomende opmerkingen specifiek over het Groenboek naar voor gebracht.

## **5.2.2 De draagwijdte en opvolging van de streekpacten, aanbeveling 14 november 2007**

In het advies van 14 november 2008 uitte de SERV zijn bekommernis over de engagementen van de diverse bestuursniveaus ten aanzien van de in de streekpacten gemaakte strategische keuzes. Zo formuleerde de SERV volgende, ook voor het verdere debat nog steeds, relevante bedenkingen.

- Wat de provinciale besturen betreft, mag aangenomen worden dat zij als trekker van de RESOC de in overleg afgesproken engagementen zullen nakomen. Hierbij moet evenwel duidelijk zijn hoe de afspraken leiden tot een afstemming van de betrokken provinciale beleidsplannen. Verder is er de vraag op welke wijze besluiten die ook budgettaire implicaties hebben, worden gehonoreerd.
- De gemeenten worden in de RESOC vertegenwoordigd via een delegatie maar een streekpact moet door alle gemeenten worden goedgekeurd. De vraag stelt zich of deze vorm van vertegenwoordiging reëel is en of de lokale besturen zich herkennen in de RESOC. De vraag is ook of er reële engagementen worden genomen ten aanzien van de realisatie van het streekpact : gebeuren er aanpassingen van bestaande beleidsplannen en worden er specifiek budgetten voorzien om de engagementen na te komen.
- Om de betrokkenheid van de lokale besturen te versterken pleit de SERV ervoor dat aanwezige structuren op lokaal en provinciaal niveau, zoals de POM en de (streek)intercommunales, actief moeten worden ingeschakeld in de realisatie van de streekpacten.
- Wat het Vlaamse niveau betreft, merkt de SERV op dat er absolute onduidelijkheid is inzake draagwijdte, doorwerking en opvolging van het streekpact. Het is voor de SERV evident dat als men een streekcultuur opzet, men de bouwstenen voor een regionaal-economisch beleid die hieruit resulteren ook naar waarde schat op alle betrokken bestuurlijke niveaus. Vanuit het gegeven dat het streekbeleid ook het Vlaamse niveau aanbelangt en de sociaal-economische ontwikkeling van Vlaanderen mee tot stand komt door dit streekbeleid, pleit de SERV nogmaals voor een sterker engagement van de Vlaamse overheid zowel ten aanzien van 'top down' gerichte streekacties als de bottom

up aangebrachte streekprojecten, die beide passen in het streekpact. Deze streekacties die mee onderschreven worden door de Vlaamse regering kunnen bv. in convenanten of beheersovereenkomsten tussen de Vlaamse overheid en de betrokken RESOC-actoren worden opgenomen en formaliseren het engagement van de Vlaamse overheid.

### **5.2.3 Werking sociaal-economisch streekoverleg, aanbeveling 12 november 2008**

In de aanbeveling van 12 november 2008, gebaseerd op een bevraging van de SERR's, versterkt de SERV heel wat van zijn voorafgaandelijke pleidooien en bekommernissen. Belangrijkste conclusie is dat de levende krachten van de verschillende streken in Vlaanderen een goed functionerend sociaal-economisch streekoverleg zeer belangrijk vinden en in het bi- en tripartiete streekoverleg een absolute meerwaarde zien. Belangrijkste aandachtspunten in deze aanbeveling zijn:

- Gelet op de meerwaarde, moet er verder en sterker worden ingezet op een goed functionerend streekoverleg.
- Stabiliteit in de structuren is noodzakelijk.
- De verdere uitbouw van het co-governance systeem.
- Een krachtig signaal van de Vlaamse overheid is nodig om te tonen dat ze de bottom up inspanning beloont. De SERV verzet zich tegen een radicale toepassing van het 'afstoten' van de streekontwikkeling door het Vlaamse bestuursniveau. Het Vlaamse engagement wordt door de SERR's als te beperkt beschouwd.
- Een daadwerkelijke waardering van de adviesrol van SERR en RESOC m.b.t. arbeidsmarktmaterialen (werkbaar mechanisme van terugkoppeling) en projectontwikkelaars (ook kwalitatieve streekbenadering).
- Een sterkere uitbouw van de economische invalshoek.
- Een beter evenwicht tussen arbeidsmarkt en economie. Vastgesteld wordt dat de scherpe opdracht inzake arbeidsmarkt, ondermeer inzake advisering, afsteekt tegen het ontbreken van economische opdrachten. De ontwikkeling van een Vlaams ruimtelijk-economisch referentiekader en de uittekening van de adviesopdrachten kunnen hieraan verhelpen.
- De ontwikkeling van top down strategische referentiekaders inzake arbeidsmarkt met bottom up prioriteiten.
- Sterkere engagementen van de Vlaamse overheid nodig voor de realisatie van het streekpact. Volgens de SERV moet het streekpact uiteindelijk resulteren in een streekcontract. De SERV ziet het streekpact evolueren naar een document waarin projecten zullen worden opgenomen binnen enerzijds door Vlaanderen en anderzijds door de streek ontwikkelde strategische lijnen. Vanuit die invulling van het streekpact wordt het streekcontract eveneens vanuit beide invalshoeken – topdown en bottom up – ingevuld met concrete engagementen van de betrokken actoren (uitvoering, middelen, tijds kader). Voor relevante streekprojecten in de streekpacten die niet in het streekcontract kunnen opgenomen worden kan een jaarlijks call-systeem worden ontwikkeld, waarop betrokken actoren in de streek kunnen intekenen.
- De RESOC hebben een beleidsvoorbereidende en coördinerende rol. De RESOC heeft geen uitvoerende bevoegdheid. Wel kan een monitorende bevoegdheid aan de RESOC worden gegeven om de realisatie van het streekpact te kunnen opvolgen en hierover signalen te geven aan de bevoegde overheid.
- Betere ondersteuning van de werking. Er is een efficiëntere en effectievere inzet van middelen nodig voor het invullen van de opdrachten, de ondersteuning van de leden en om een actievere communicatiestrategie te kunnen voeren, en dit zowel vanuit de Vlaamse overheid als vanuit de regionale structuren. Ook de sociale partners nemen in dit verband het engagement om hun leden inhoudelijk te ondersteunen.

## 5.2.4 Opmerkingen met betrekking tot het Groenboek

De SERV staat positief ten opzichte van volgende inhoudelijke aspecten

- De nadruk op een grotere rol in de programma-ontwikkeling en uitvoering inzake arbeidsmarktbeleid voor de steden Antwerpen en Gent en meer algemeen van samenwerkingsverbanden van gemeenten (cfr. wat we ook gevraagd hebben ikv het WIP).
- De filosofie om streekoverleg en streekpacten te versterken.

De SERV heeft volgende aandachtspunten:

- De suggestie uit de regioscreening om naar 24 regio's te gaan in Vlaanderen roept vraagtekens op naar afstemming. Zo is de SERV zeker geen voorstander om de SERR-RESOC structuur op die basis te hervormen.
- De tekst van het groenboek suggereert dat de SERR-RESOC tot de categorie van de intermediaire structuren gerekend wordt met als knelpunten; democratische controle, verkokering, transparantie, efficiëntie en onduidelijke taakverdeling. De SERV maakt principieel bezwaar tegen deze terminologie. Voor de SERV vormen structuren van het sociaal overleg, en dus ook de SERR-RESOC, wel degelijk een wezenlijk onderdeel van het democratisch bestel die net tot doel hebben het beleid efficiënter en transparanter te maken.
- Voor de SERV is het belangrijk dat er een onderscheid gemaakt worden tussen het streekoverleg enerzijds, zowel sociale partners onderling (SERR) als met lokale besturen (RESOC), en de secretariaten anderzijds. In het advies van 2008, stellen de sociale partners dat het RESOC- en SERR-niveau een niveau is van overleg en coördinatie en geen uitvoerende bevoegdheid heeft.
- Het is voor de SERV bijzonder onduidelijk op welke manier het Groenboek de financiering van de SERR-RESOC in de toekomst ziet verlopen. Dit moet uitgeklaard worden.
- De SERR-RESOC dienen ook zelf betrokken te worden bij de discussie interne staatshervorming. Tot op heden hebben zij geen inspraak gehad.
- Zoals al in eerdere adviezen aangegeven, dringt de SERV aan op een daadwerkelijke waardering van de adviesrol van de SERR-RESOC. Voor de SERV is er nood aan een analyse van de huidige adviesload. Daar waar het advies van de SERR-RESOC nog steeds als gewenst wordt beoordeeld, dient het gewicht er van relevant te zijn. Dit geldt in het bijzonder met betrekking tot de adviserende rol van de SERR-RESOC inzake het bepalen van het lokale werkgelegenheidsbeleid.
- De SERV bevestigt het engagement van alle Vlaamse sociale partners om ook op subregionaal niveau de rol in het sociaal overleg ten volle op te nemen.