



# **Decentralisatie naar lokale besturen**

## Een onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid in Vlaanderen

Chesney Callens, Inke Torfs, Wouter Van Dooren, Bram Verschuere, Steven Van Garsse & Alexander Verschave



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING**

## Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



**INSTITUUT VOOR DE OVERHEID**

Parkstraat 45 bus 3609  
B-3000 Leuven  
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Annie Hondeghem  
Promotor-coördinator  
annie.hondeghem@kuleuven.be

Prof. dr. Trui Steen  
Verantwoordelijke KU Leuven  
trui.steen@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2  
B-2000 Antwerpen  
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren  
Verantwoordelijke UAntwerpen  
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Apotheekstraat 5  
B-9000 Gent  
Tel: 0032 9 264 92 50

Prof. dr. Joris Voets  
Verantwoordelijke UGent  
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42  
B-3500 Hasselt  
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Steven Van Garsse  
Verantwoordelijke UHasselt  
steven.vangarsse@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing  
Parkstraat 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België  
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: [svb@kuleuven.be](mailto:svb@kuleuven.be) - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.





**VERDERE**  
**DECENTRALISATIE**  
**NAAR LOKALE**  
**BESTUREN**

**Onderzoek naar de wenselijkheid en  
haalbaarheid / 30.09.2022**

Chesney Callens, Inke Torfs, Wouter Van Dooren, Bram  
Verschuere, Steven Van Garsse en Alexander Verschave



# INHOUD

<b>INLEIDING</b> .....	<b>1</b>
<b>1 CONCEPTUEEL KADER</b> .....	<b>3</b>
1.1 Decentralisatie.....	3
1.1.1 Fiscale, politieke en administratieve decentralisatie .....	4
1.1.2 Deconcentratie, delegatie, en devolutie .....	5
1.2 Opportuniteiten en risico's van decentralisatie .....	6
1.3 Wenselijkheid en haalbaarheid van decentralisatie .....	9
1.4 Juridische aandachtspunten en mogelijkheden bij decentralisatie .....	9
<b>2 BELEIDSFOCUS</b> .....	<b>10</b>
2.1 Welzijn .....	10
2.1.1 Kinderopvang.....	10
2.1.2 Onthaal van kwetsbaren .....	15
2.2 Wonen .....	19
2.2.1 Woningkwaliteitsbewaking .....	20
2.2.2 Nieuwe woonvormen .....	25
<b>3 METHODOLOGISCH KADER</b> .....	<b>31</b>
3.1 Case-selectie.....	31
3.2 Methode.....	33
3.2.1 Design science .....	33
3.2.2 Studiemodel van maximale decentralisatie .....	34
3.3 Data .....	35
3.3.1 Dataverzameling.....	35
3.3.2 Dataordening.....	36
3.3.3 Data-analyse.....	37
<b>4 ANALYSE</b> .....	<b>38</b>
4.1 Wenselijkheid .....	38
4.1.1 Visie van de respondenten .....	38
4.1.2 Randvoorwaarden voor de wenselijkheid van decentralisatie .....	43
4.2 Haalbaarheid .....	49
4.2.1 Visie van de respondenten .....	49
4.2.2 Randvoorwaarden voor de haalbaarheid.....	53
<b>5 BELEIDSAANBEVELINGEN</b> .....	<b>59</b>
5.1 Het Breedbeeld: Besturen zijn niet klaar voor een verregaande decentralisatie .....	59
5.1.1 Randvoorwaarden aan de huidige gemeentelijke context .....	60
5.1.2 Kleinere stappen: asymmetrische decentralisatie .....	62
5.1.3 Risico's van asymmetrische decentralisatie .....	65
5.2 De rol van Vlaanderen bij decentralisatie .....	65
5.2.1 Vlaanderen als katalysator van het decentralisatietraject.....	65
5.2.2 Vlaanderen als kaderstellende overheid .....	66

5.2.3	Vlaanderen als rolbewaker van de lokale besturen .....	67
5.2.4	Vlaanderen als ondersteunende partner voor meer capaciteit.....	68
<b>REFERENTIELIJST .....</b>		<b>70</b>
<b>BIJLAGEN .....</b>		<b>1</b>
	Bijlage 1 – Scenario’s van maximale decentralisatie.....	1
	Bijlage 2 – Samenstelling focusgroepen.....	39
	Bijlage 3 – Wenselijkheid van verdere decentralisatie .....	41
	Bijlage 4 – Haalbaarheid van verdere decentralisatie .....	58
	Bijlage 5 – Juridische aandachtspunten en mogelijkheden bij decentralisatie.....	68

## **LIJST MET TABELLEN**

Tabel 1: Opportuniteiten en risico's van decentralisatie .....	7
Tabel 2: Overzicht van de kenmerken van de geselecteerde lokale besturen.. .....	32
Tabel 3: Overzicht van de kenmerken van de geselecteerde beleidsthema's.....	33
Tabel 4: Voor- en nadelen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden .....	57

# INLEIDING

Sinds de jaren '80 krijgt decentralisatie in de meeste Europese landen meer en meer aandacht en krijgen vooral de lokale bestuursniveaus (opnieuw) meer autonomie (Nelissen, 2002; Schwab et al., 2017; Wayenberg & Kuhlmann, 2018). Tot op vandaag staat decentralisatie hoog op de agenda en pleiten internationale organisaties er voor dat lokale besturen op een volwaardige en zelfstandige manier beleid moeten kunnen voeren (Saltman & Bankauskaite, 2006).

In België en Vlaanderen is dat niet anders. Zowel op federaal als op regionaal niveau zijn er gedurende de laatste decennia heel wat decentralisatie-inspanningen geweest en is de ambitie om de lokale autonomie te versterken nog steeds aanwezig (De Roover et al., 2021). Zo hernam de Vlaamse Regering in haar regeerakkoord 2019-2024 de ambitie om de autonomie van de lokale besturen te vergroten (Vlaamse Regering, 2019) en richtte ze op 4 februari 2022 een nieuwe commissie decentralisatie op (Vlaamse overheid, 2022). Ondanks deze ambitie, is er onduidelijkheid over het nut en de haalbaarheid van verdere decentralisatie in Vlaanderen. Evaluatieonderzoeken leidden niet tot eenduidige resultaten waardoor de vraag zich stelt of het overdragen van bevoegdheden, macht en middelen naar de lokale besturen wel zinvol is (SERV, 2020). Daarom onderzoeken we in deze studie de wenselijkheid en haalbaarheid van verdere decentralisatie van het Vlaams naar lokaal bestuursniveau aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen:

- Wat is de wenselijkheid van verdere decentralisatie en op basis van welke argumenten?
- Wat is de haalbaarheid van verdere decentralisatie rekening houdend met verschillende bestuurlijke en juridische condities?

Het conceptueel kader waarbinnen we deze vraag analyseren, is gebaseerd op de literatuurstudie van decentralisatie uit de eerste fase van dit project voor het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. In het verkennend onderzoeksrapport onderscheiden De Roover, Van Dooren, Hennau en Van Garsse (2021) verschillende types, gradaties, doelstellingen en risico's van decentralisatie (De Roover et al., 2021). De methoden die we hanteren om de wenselijkheid en haalbaarheid te analyseren is geënt op *design sciences* (van Buuren, 2017). We toetsen een studiemodel bestaande uit vier scenario's van decentralisatie af bij negen lokale besturen. De vier scenario's in dit rapport zijn gebaseerd op een maximale decentralisatie in vier concrete beleidsthema's binnen twee beleidsdomeinen waar de discussies een hoge relevantie en actualiteitswaarde hebben: Welzijn en Wonen. De negen lokale besturen zijn geselecteerd op basis van een spreiding in grootte, soort en geografie.

Dankzij deze focus kunnen we inzichten vanuit de 36 focusgroepen met een kleine 250 deelnemers gebruiken om een genuanceerd en realistisch beeld over verdere decentralisatie te schetsen. Hierbij is het niet de bedoeling om aanbevelingen te geven over de concrete beleidsthema's die geselecteerd werden. Het doel van dit rapport is om inzichten te verwerven in de huidige problematieken rond decentralisatie, toegepast op de thema's, waaruit algemene inzichten over de wenselijkheid en haalbaarheid van decentralisatie komen. De resultaten scheppen klaarheid over de wenselijkheid en de argumenten die de lokale besturen daarvoor aanhalen, en verwerven inzichten over de haalbaarheid waardoor we kunnen inschatten welke bestuurlijke en juridische condities nodig zijn om te kunnen decentraliseren.

Het vervolg van dit onderzoeksrapport is opgebouwd uit zes delen. In het eerste deel schetsen we het conceptueel kader van het onderzoek, gebaseerd op het theoretisch onderzoeksrapport van De Roover et al. (2021). In het tweede deel beschrijven we de vier beleidsthema's, binnen de beleidsdomeinen Welzijn en Wonen, die we gebruiken als context om onze onderzoeksvraag in de praktijk te analyseren. Daarna gaan we dieper in op het methodologisch framework. We bespreken de case-selectie strategie, methoden en manier waarop we data verzamelen. In het vierde deel behandelen we de resultaten van de focusgroepen. We beschrijven de visie van de respondenten, reflecteren over hun perceptie en halen enkele initiatieven aan die de wenselijkheid en haalbaarheid kunnen vergroten om dan in het vijfde deel de resultaten te vertalen naar concrete beleidsaanbevelingen. We ronden af met een zesde en laatste deel dat de conclusie en beperkingen van het onderzoek omvat.



# 1 CONCEPTUEEL KADER

In dit deel ontwikkelen we een conceptueel kader als basis voor de volgende onderdelen van het rapport. Eerst bespreken we de soorten decentralisatie uit de wetenschappelijke literatuur en de doelstellingen en risico's die daaraan verbonden zijn. Zoals eerder aangegeven baseren we ons hiervoor grotendeels op de uitgebreide literatuurstudie die De Roover et al. (2021) in het kader van dit project reeds uitvoerden. We verwijzen dan ook door naar deze literatuurstudie voor een meer uitgebreide situering van het concept decentralisatie in de ruime internationale literatuur. Daarna gaan we ook kort dieper in op de concepten wenselijkheid en haalbaarheid.

## 1.1 DECENTRALISATIE

In het *Valks Juridisch Woordenboek* wordt “decentralisatie” omschreven als een wijze van organisatie van de overheid, waarbij de gedecentraliseerde overheden (met eigen rechtspersoonlijkheid) onttrokken zijn aan het hiërarchische gezag van de centrale overheid, maar wel aan het bestuurlijk toezicht van die overheid onderworpen zijn. Dit komt er in wezen op neer dat decentralisatie kan worden beschouwd als een beheersvorm waarbij aan diensten buiten de eigen organisatie een autonome bevoegdheid tot het vervullen van die bepaalde overheidstaak wordt toevertrouwd (Van Garsse, 2020). Het betreft een vorm van gezagsspreiding, waarbij aan de gedecentraliseerde bestuurlijke entiteiten een eigen zelfstandige beslissingsmacht wordt toegekend (Verbeeck, 2010). Autonomie is het uitgangspunt en dit in tegenstelling tot de gevallen van deconcentratie en centralisatie, waarbij het hiërarchisch gezag het kenmerk vormt. Bij decentralisatie hevelt een centrale overheid bevoegdheden, met andere woorden, macht of middelen, over naar een lager overheidsniveau (Bouckaert, 2003; De Roover et al., 2021; Schneider, 2003).

In het voorliggende geval is er de uitgesproken wens om te decentraliseren naar de gemeenten toe (zie onder meer de Beleidsnota 2019-2024 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid). In de beleidsnota staat ook te lezen dat het de wens is om te zorgen voor meer autonomie en beleidsvrijheid voor gemeenten, waarbij Vlaanderen zich concentreert op het definiëren van strategische beleidsambities en de algemene spelregels. Dit betekent dat de lokale besturen meer autonomie krijgen en bevoegdheden om aan deze beleidsambities invulling te geven, waar mogelijk conform het subsidiariteitsprincipe, worden overgeheveld naar het lokaal niveau (Vlaamse minister, 2019).

Die lokale autonomie vindt ook zijn grondslag in de grondwet en vormt één van de kernwaarden binnen het brede publiekrecht (Keunen, 2021). Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet zijn de gemeenten namelijk bevoegd voor de aangelegenheden van uitsluitend gemeentelijk belang. Voor de

verwezenlijking van die bevoegdheid, kunnen zij alle initiatieven nemen die zij nodig achten (cf. onder meer artikel 2, §2, eerste lid van het Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur) die als doel hebben om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied (Keunen, 2021).

De lokale besturen, waartoe de gemeenten behoren, worden beschouwd als zijnde de basiscellen van een democratische staat (Halberstam, 2008: *“All other things being equal, democracy at the local level, especially when coupled with citizen mobility is more representative of citizens’ interests, allows for a greater satisfaction of diverse preferences, and is therefore more legitimate than democracy at a more distant level of governance”*; Vandenbruwaene, 2013). Keunen (2021) stelt dat decentralisatie in een democratisch staatsbestel essentieel is en verdient het waar aangewezen de voorkeur te krijgen op een gecentraliseerd bestuur. In de beleidsnota binnenlands bestuur en stedenbeleid van 2019-2024 worden de gemeenten daarom ook aangemerkt als het “eerste” bestuursniveau (Vlaamse minister, 2019). Omwille van die rol is het ook een beleidskeuze om zo veel mogelijk taken zo dicht mogelijk bij de burgers te leggen, zodat lokale besturen pragmatisch en creatief antwoorden kunnen bieden op de uitdagingen van vandaag en morgen (Vlaamse minister, 2019). Lokale besturen beschikken daarom over de mogelijkheid en het recht om onder eigen verantwoordelijkheid een beleid te bepalen, al is dat recht evenwel beperkt. Het recht is beperkt in die zin dat een gemeente niet kan reguleren wanneer er op een ander niveau reeds regelgeving werd uitgevaardigd. Goed zicht op het juridisch kader is derhalve steeds essentieel.

Afhankelijk van wat de centrale overheid overhevelt en met welke intensiteit ze dat doet, spreken we over verschillende types van decentralisatie (De Roover et al., 2021) en dienen er ook, rekening houdend met het juridisch kader, verschillende stappen te worden gevolgd, die nader worden toegelicht in een afzonderlijke bijlage. Hieronder gaan we dieper in op twee typologieën die de inhoud en intensiteit omvatten. De eerste typologie maakt op basis van inhoud een onderscheid tussen fiscale, politieke en administratieve decentralisatie. De tweede typologie maakt op basis van intensiteit een onderscheid tussen deconcentratie, delegatie en devolutie.

### **1.1.1 Fiscale, politieke en administratieve decentralisatie**

De eerste typologie van decentralisatie onderscheidt drie types op basis van de inhoud van decentralisatie. Als eerste is er de *fiscale decentralisatie*. Deze vorm van decentralisatie legt de verantwoordelijkheid over de inkomsten en uitgaven bij de lokale besturen. Hoe hoger het percentage inkomsten en uitgaven van het lokaal bestuur tegenover de totale inkomsten en uitgaven van een land, hoe sterker de fiscale decentralisatie is (Kyriacou & Roca-Sagalés, 2011; Mao, 2018; Schneider, 2003).

Een voorbeeld van een inkomst decentralisatie is een decentralisatie van belastingen waarbij het lokaal bestuur naar eigen vrijheid de belastinggrondslag, de belastingvoet, voorwaarden en uitzonderingen kan bepalen, en de eigen belastingen kan heffen. Een voorbeeld van een uitgavendecentralisatie is de verfondsing in 2016 van zeven Vlaamse geormerkte subsidies, waarbij de lokale besturen zelf kunnen beslissen hoe ze de middelen van deze subsidies besteden (De Roover et al. 2021).

De tweede vorm van decentralisatie is *politieke decentralisatie*. De politieke decentralisatie kent verschillende vormen: van een toegenomen beleidsvrijheid van specifieke thema's tot een verandering van de staatsstructuur. Nieuwe (lokale) staatsstructuren krijgen via politieke decentralisatie bijvoorbeeld een eigen democratische entiteit, met eigen verkiezingen, mandatarissen en bevoegdheden. Een andere, en vaker voorkomende vorm van politieke decentralisatie is decentralisatie van specifieke bevoegdheden naar de lokale besturen. Zo krijgt het lokaal bestuur de autonomie om eigen beleid vorm te geven. Dit is een vorm van politieke decentralisatie aangezien het de bevolking van de gemeenten is die de democratische controle uitoefent op deze gedecentraliseerde bevoegdheden, en niet langer de bevolking van de volledige natie (Camões, 2020; Mao, 2018).

*Administratieve decentralisatie* is de derde vorm van decentralisatie. Deze vorm behelst de organisatie, structuren, werknemers en functies van de lokale besturen. Het aanwerven en ontslaan van werknemers is een typisch voorbeeld van administratieve decentralisatie, maar ook de (gedeeltelijke) decentralisatie van de rechtspositieregeling, het aangaan van publiek-private samenwerkingsverbanden, het uitbesteden van diensten, het opzetten van intergemeentelijke samenwerkingen, etc. zijn voorbeelden van administratieve decentralisatie (Camões, 2020).

### **1.1.2 Deconcentratie, delegatie, en devolutie**

De tweede typologie van decentralisatie onderscheidt drie types op basis van de intensiteit. Een eerste vorm is *deconcentratie*, waarbij de centrale overheid bepaalde bevoegdheden laat uitvoeren op een lokaal niveau. De centrale overheid behoudt de volledige verantwoordelijkheid en kan de bevoegdheid op elk moment terug zelf opnemen (Rondinelli, 1981; Saltman & Bankauskaite, 2006; Schneider, 2003). Dit leidt ertoe dat de tussenkomst van de politieke ambtsdrager niet langer noodzakelijk is voor de totstandkoming van een geldige en uitvoerbare beslissing, al bestaat de mogelijkheid wel nog steeds voor de politieke ambtsdrager om hierin tussen te komen via de uitoefening van het hiërarchisch gezag (De Somer, 2020). Juridisch gezien blijft de deconcentratie een vorm van centralisatie. Het is namelijk zo dat de bevoegdheidsuitoefening binnen de schoot van hetzelfde bestuur wordt uitgeoefend (Van Garsse, 2020). Het medebewind is een voorbeeld van deconcentratie. De tweede vorm is de *delegatie*.

Delegatie is een rechtshandeling waarbij een orgaan een deel van zijn bevoegdheid toevertrouwt aan een ander orgaan, onder de voorwaarden die het bepaalt (Van Garsse, 2020). Hierbij worden bevoegdheden binnen een centraal opgelegd kader gedelegeerd naar het lokale niveau. Het lokaal bestuur wordt dan niet meer rechtstreeks gecontroleerd, maar heeft wel een verantwoordingsplicht (Rondinelli, 1981; Saltman & Bankauskaite, 2006; Schneider, 2003). Zo krijgt de gemeente de autonomie om eigen beleid te creëren, maar moet ze dit wel doen binnen het beleidskader dat opgesteld wordt door de centrale overheid<sup>1</sup>. Een voorbeeld van een dergelijke delegatie is de doelsubsidie waarbij gemeenten hun middelen vrij kunnen besteden zolang het binnen de vooraf gedefinieerde kaders blijft. De derde vorm is *devolutie*. Bij devolutie worden bevoegdheden volledig overgeheveld naar de lokale besturen waardoor er geen controle van de centrale overheid en geen verantwoordingsplicht van het lokaal bestuur meer is (Rondinelli, 1981; Saltman & Bankauskaite, 2006; Schneider, 2003). De ontvoogdingsmechanismen binnen het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening zijn hier een voorbeeld van.

## 1.2 OPPORTUNITEITEN EN RISICO'S VAN DECENTRALISATIE

Het overhevelen van bevoegdheden, macht of middelen bij decentralisatie brengt zowel voor- als nadelen met zich mee. Overheden moeten dan ook beide in kaart brengen om een weloverwogen decentralisatiebeleid te kunnen voeren. Tabel 1 geeft een overzicht van de opportuniteiten en risico's van decentralisatie die het vaakst worden aangehaald in wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten. We baseren ons hiervoor op een literatuurstudie van De Roover et al. (2021). Zij voerden een document- en literatuurstudie van 3078 artikelen waaruit zes opportuniteiten en acht risico's van decentralisatie naar voren kwamen.

---

<sup>1</sup> Er dient wel rekening te worden gehouden met de bepaling vervat in artikel 33, tweede lid van de Grondwet, waarin bepaald wordt dat de machten worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald. Dit bijvoorbeeld onder meer om de scheiding der machten te vrijwaren. Er wordt aanvaard dat bepaalde aangelegenheden gedelegeerd kunnen worden, voor zover het wezen van de toegewezen bevoegdheden bij het wettelijk aangewezen orgaan blijft berusten (Van Garsse, 2020). Daarvoor is er een machtiging vereist in de tekst die de specifieke bevoegdheid regelt. Een delegatie is dus slechts rechtmatig wanneer ze wordt toegestaan door de overheid die deze bevoegdheid heeft toegewezen gekregen en er een wettelijke basis voorhanden is (Van Garsse, 2020). Wanneer er geen wettelijke grondslag is, kan delegatie toelaatbaar worden geacht wanneer er voldaan wordt aan een aantal strikte voorwaarden. Vooreerst dient de delegatie te worden verleend aan een onder toezicht staand orgaan. Met andere woorden, de delegataris dient toezicht te houden over de gedelegeerde overheid. Vervolgens moet de delegatie precair zijn, waarmee bedoeld wordt dat de delegatie steeds herroepbaar moet zijn. Tot slot dienen de beslissingen van de gedelegeerde onderworpen te zijn aan de uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring van de delegataris (Cass. 4 mei 1920, *Pas.* 1920, I, 135; Van Garsse, 2020). Delegatie van bevoegdheid dient onderscheiden te worden van de delegatie van handtekening, zoals onder meer is voorzien in artikel 280 van het Decreet Lokaal Bestuur.

Opportunities	Risico's
Lokaal maatwerk Integrale beleidsvoering Versterkte (lokale) democratie Slagvaardigere en flexibelere (lokale) besturen Verminderde corruptie Fiscale discipline	Verlies van macro-coördinatie Schaalnadelen Duurder overheidssysteem Verhoogd risico op capturing Ongelijke behandeling van de burger Re-regulering Blame-shifting Inertie

*Tabel 1: Opportunities en risico's van decentralisatie  
(Bron: De Roover et al. (2021))*

De literatuur geeft aan dat decentralisatie nooit een doel op zichzelf mag zijn. Overheden zouden het moeten inzetten als instrument om andere doelstellingen te bereiken. Hierdoor zou decentralisatie dan ook telkens een weloverwogen beslissing zijn om beleidsvoering te verbeteren op basis van de opportuniteiten die het creëert (De Roover et al., 2021). De vraag moet namelijk worden gesteld voor welke concrete bevoegdheden van het lokale bestuursniveau het niet meer of alleszins minder aangewezen is dat de Vlaamse overheid sturend zou optreden (Keunen, 2021). Dit ook vanuit de democratische legitimiteit, onder meer gebaseerd op artikel 41 van de Grondwet.

Een eerste opportuniteit is de versterking van het lokaal maatwerk. De fysieke en institutionele nabijheid van steden en gemeenten creëert de mogelijkheid om publieke diensten af te stemmen op de reële lokale noden. Hierdoor kunnen lokale besturen middelen op een efficiënte en effectieve manier inzetten (Bouckaert et al., 2003; Camões, 2020; Faguet, 2014; Treisman, 2007). Als tweede kan decentralisatie leiden tot een meer integraal beleid dat aansluit op de complexiteit van transversale, lokale beleidsproblemen. Na decentralisatie krijgen lokale besturen meer beleidsautonomie waardoor eventueel verkokering van de centrale administratie en wetgeving hen niet meer in de weg staat om thema's transversaal aan te pakken (Boogers & Reussing, 2018). Een derde opportuniteit is dat decentralisatie de (lokale) democratie kan versterken en zo de transparantie en het vertrouwen kan verhogen (Ligthart & van Oudheusden, 2015). Op het moment dat steden en gemeenten meer beleidsruimte krijgen, stijgt de toegankelijkheid van de politieke besluitvorming en zijn burgers meer geneigd om zich politiek te engageren (Boogers & Reussing, 2018; Camões, 2020). De politieke vaardigheden die ze vanuit die ervaringen verwerven, kunnen ze dan weer inzetten op andere politieke niveaus (Camões, 2020) waardoor het ook de democratie op regionaal en centraal niveau kan versterken. Als vierde kan decentralisatie leiden tot meer slagvaardige en flexibele (lokale) besturen, wat ook de kwaliteit van het beleid kan verbeteren. Door de beleidsruimte van steden en gemeenten te vergroten, kunnen lokale besturen sneller en accurater inspelen op veranderingen (Boogers &

Reussing, 2018). Minder strikte formele kaders geven de steden en gemeenten de flexibiliteit om te innoveren en vernieuwende initiatieven te ondersteunen (Baskaran et al., 2016). Als vijfde kan decentralisatie ook leiden tot verminderde corruptie. Meer bestuurlijke niveaus kijken over elkaars schouder mee (Lessmann & Markwardt, 2010) en burgers gaan steden en gemeenten vergelijken op basis van hun dienstverlening, publieke goederen en belastingen (Fan et al., 2009; Limi, 2005; Treisman, 2002). Hierdoor kan decentralisatie ook leiden tot meer politieke competitie (Faguet, 2014; Marlow, 1988). Een laatste opportuniteit van decentralisatie is de vergroting van de fiscale discipline. Decentralisatie legt de verantwoordelijkheid bij het bestuursniveau dat het beleid uitvoert. Hierdoor kunnen lokale besturen de verantwoordelijkheid niet meer doorschuiven en staan ze zelf in voor een fiscaal evenwichtig beleid (Ter-Minassian, 2007; Winters et al., 2017).

Naast die opportuniteiten brengt decentralisatie ook een aantal risico's met zich mee (Treisman, 2007). Een eerste risico dat De Roover et al. (2021) in hun onderzoek aanhalen is het verlies van macro-coördinatie (Ter-Minassian, 1997; Thornton, 2007). Decentralisatie compliceert beleidscoördinatie, het wordt bijvoorbeeld moeilijker om inspanningen van diverse overheidsniveau op elkaar af te stemmen en een doortastend beleid te voeren (Winters et al., 2017). Decentralisatie bemoeilijkt ook de financiële coördinatie en het doet de verwachtingen zowel van onder- als bovenaf toenemen (de Mello, 2000). Als tweede kan decentralisatie schaalvoordelen in gedrang brengen (Devas & Delay, 2006). Op momenten dat specialistische kennis of uitzonderlijke investeringen noodzakelijk zijn, is het voor lokale besturen moeilijk om voldoende middelen te mobiliseren (Winters et al., 2017). Omdat dit een rem kan zijn voor de innovatie van beleid, ontstaat de kans dat lokale besturen het verlies proberen compenseren door bijvoorbeeld bovenlokale of regionale samenwerkingsverbanden aan te gaan. In deze gevallen is er sprake van een decentralisatieparadox: initieel is het doel om beleid dichter bij de burger te brengen, maar net dat is een stimulans voor schaalvergroting (Devas & Delay, 2006). Als derde kan decentralisatie resulteren in meer bestuurlijke lagen en daardoor een hogere algemene kost van het overheidssysteem (Treisman, 2002). Daarnaast kan decentralisatie ook leiden tot 'capturing', wat betekent dat het beleid niet meer in het teken van het algemeen belang maar in dat van een aantal cruciale spelers komt te staan. Lokale besturen lopen een groter risico op capturing omwille van de nauwe connecties tussen inwoners, stakeholders en lokale mandatarissen (Bardhan & Mookherjee, 2000; Lessmann & Markwardt, 2010; Treisman, 2002). Als vijfde kan decentralisatie bijdragen aan de geografische diversificatie van beleid en daardoor ongelijke behandeling van de burger. In het slechtste geval ontstaan er zelfs sociaal onrechtvaardige situaties (Winters et al., 2017). Een zesde risico is de re-regulering en de creatie van nieuwe controlemechanismen die de beleidsvrijheid van de lokale besturen inperken (Pires, 2011; Van Dooren et al., 2015). Als zevende kunnen centrale overheden decentralisatie gebruiken om moeilijke en dure beleidsproblemen af te

schuiven op de lokale besturen. Dat fenomeen heet ‘blame-shifting’ (Kuhlmann & Wayenberg, 2016). Tot slot leidt decentralisatie ertoe dat meer mensen, in meer besturen, en op meerdere bestuurlijke niveaus betrokken zijn bij het beleid en dus hun veto kunnen drukken. Dit kan leiden tot inertie waardoor het lokaal bestuur minder frequent en minder verregaande beleidsveranderingen kan doorvoeren (Treisman, 2000, 2002; Tsebelis, 1995).

Kortom, decentralisatie creëert heel wat opportuniteiten maar is evengoed vatbaar voor vele risico’s. Het is daarom belangrijk om te weten hoe de lokale besturen er tegenover staan. De Vlaamse overheid heeft dan wel de ambitie om meer te decentraliseren (Vlaamse Regering, 2019; Vlaamse overheid, 2022), maar in de praktijk moeten de lokale besturen die ambitie waarmaken. Daarom focust dit onderzoeksrapport op de perceptie van lokale besturen over verdere decentralisatie.

### 1.3 WENSELIJKHEID EN HAALBAARHEID VAN DECENTRALISATIE

De perceptie van de lokale besturen kan opgedeeld worden in een perceptie over de wenselijkheid en een perceptie over de haalbaarheid. Lokale besturen zullen beiden tegenover elkaar afwegen om hun oordeel over verdere decentralisatie te vellen (Lu et al., 2013; Trope & Liberman, 2010). In de context van dit onderzoeksrapport gaat de wenselijkheid over de waarde van de decentralisatie, bijvoorbeeld over het feit of het overdragen van bevoegdheden, macht en middelen van grote waarde is voor de lokale besturen. De haalbaarheid gaat over de condities die nodig zijn om decentralisatie te bereiken, bijvoorbeeld over het feit of het overdragen van bevoegdheden, macht en middelen uitvoerbaar is. Daarbij gaat het ook over de condities die de opportuniteiten te versterken en de risico’s te verkleinen (Lu et al., 2013; Trope & Liberman, 2010).

### 1.4 JURIDISCHE AANDACHTSPUNTEN EN MOGELIJKHEDEN BIJ DECENTRALISATIE

In een afzonderlijke bijlage bij het rapport wordt er ook verder stilgestaan bij specifieke juridische aandachtspunten bij decentralisatie en wordt er op bepaalde punten ook rechtsvergelijking gevoerd met Nederland om de *best practices* in kaart te brengen op juridisch vlak. Het onderzoek heeft immers aangetoond dat deze component cruciaal is in ieder beslissingstraject. Niet enkel is het van belang verder zicht te krijgen op de algemene juridische kaders (los van de hier bestudeerde beleidsthema’s, maar tevens is het van belang voor toekomstig beleid). De juridische context en mogelijkheden zullen immers in belangrijke mate eventueel wenselijk geachte hervormingen determineren.

## 2 BELEIDSFOCUS

Om het conceptueel kader van decentralisatie in de praktijk te kunnen onderzoeken, selecteerden we vier beleidsthema's in twee beleidsdomeinen. In onderling overleg met de werkgroep decentralisatie van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing kozen we voor de voorschoolse kinderopvang en het onthaal van kwetsbaren binnen het beleidsdomein Welzijn en voor de woningkwaliteitsbewaking en de nieuwe woonvormen binnen het beleidsdomein Wonen. De keuze voor de combinatie van beide domeinen laat ons toe om de inzichten uit een 'zachter' beleidsdomein onder bevoegdheid van de Gemeenschappen (Welzijn) te combineren met inzichten uit een eerder 'harder' beleidsdomein onder de bevoegdheid van de Gewesten (Wonen).

In de delen hieronder situeren we de beleidsdomeinen en -thema's. Het is niet de intentie om een exhaustieve bespreking van ieder beleidsthema te voorzien, maar wel om de thema's te introduceren zodat we ze in het kader van een onderzoek over verdere decentralisatie kunnen analyseren.

### 2.1 WELZIJN

#### 2.1.1 Kinderopvang

Kinderopvang is een verzamelterm voor wanneer iemand anders tijdelijk instaat voor de zorg van kinderen. Het stelt niet alleen ouders in staat om deel te nemen aan het arbeidsproces, maar het is ook een ontwikkelingsplaats voor kinderen en het draagt via herverdeling en maatschappelijke integratie bij tot een meer rechtvaardige samenleving. Kinderopvang vervult met andere woorden zowel een economische, pedagogische en sociale functie (Verschuere & Hermans, 2020; Vlaams Welzijnsverbond, 2016a, 2016b).

In Vlaanderen bestaat een kader dat binnen de formele kinderopvang een onderscheid maakt tussen voorschoolse en buitenschoolse kinderopvang. Voorschoolse kinderopvang is voorbehouden voor baby's (0 tot 18 maanden) en peuters (18 tot 36 maanden) die nog niet naar school gaan en gedurende de dag opgevangen worden. In 2020 maakte bijna de helft van de baby's en peuters (45,4 procent) gebruik van deze vorm (Beel, 2021; Statistiek Vlaanderen, 2021). Buitenschoolse kinderopvang sluit daarop aan en is voor kleuters (3 tot 6 jaar) en lagereschoolkinderen die voor/na school of tijdens de vakantieperiode behoefte hebben aan opvang. Dat gebeurt onder de noemer van sportactiviteiten, deeltijds kunstonderwijs en vakantiecampen (Europese Commissie, 2021; Teppers et al., 2019; Verschuere & Hermans, 2020). In 2020 telde Vlaanderen 43.906 buitenschoolse opvangplaatsen met een kwaliteitslabel (Agentschap Opgroeien, 2021a).



Een eerste case in dit onderzoek is de voorschoolse kinderopvang. Er wordt geopteerd voor de voorschoolse kinderopvang, omdat de bevoegdheden, macht en middelen voor buitenschoolse kinderopvang in 2019 al aan de lokale besturen werden overgedragen via het decreet houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten (Vlaams Parlement, 2019). Hierdoor is deze vorm van kinderopvang geen interessante basis voor een onderzoek naar verdere decentralisatie. Wat betreft de voorschoolse kinderopvang is er daarentegen wel nog steeds een kader voorhanden dat werd opgesteld vanuit de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap (Vlaams Parlement, 2012). In wat volgt bespreken we de huidige organisatie van voorschoolse kinderopvang in Vlaanderen (regie, uitvoering en financiering) en de daaraan gelinkte uitdagingen.

#### 2.1.1.1 Organisatie van voorschoolse kinderopvang

De decretale regeling heeft betrekking op de voorschoolse kinderopvang die wordt gedefinieerd als *'het beroepsmatig en tegen betaling opvoeden, bijdragen aan de ontwikkeling en verzorgen van baby's en peuters die nog niet naar de kleuterschool gaan'* (Vlaams Parlement, 2012). De Vlaamse Gemeenschap legt de wettelijke bepalingen vast in het decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters van 2012 (Teppers et al., 2019; Vlaams Parlement, 2012). In dat decreet spreekt de Vlaamse Regering ook haar ambitie uit om van kinderopvang een basisvoorziening te maken voor iedereen die er behoefte aan heeft. Dat impliceert dat ze wil inzetten op kwalitatieve, toegankelijke en betaalbare opvangvoorzieningen.

#### **Regie**

De Vlaamse Gemeenschap en de lokale besturen zijn samen verantwoordelijk voor de regie van voorschoolse kinderopvang. De Vlaamse Gemeenschap bepaalt de algemene kaders rond vergunningen, plaatsen, subsidies, tarieven en kwaliteitseisen (Vlaams Parlement, 2012). De Vlaamse Regering mag daarna verdere invulling geven aan die kaders. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- Het besluit van de Vlaamse Regering van 22 november 2013 houdende de subsidies en de eraan gekoppelde voorwaarden voor de realisatie van specifieke dienstverlening door gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters;
- Het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014 houdende de procedures voor de aanvraag en de toekenning van de vergunning en de subsidies voor gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters;
- Het besluit van de Vlaamse Regering van 11 december 2015 houdende de maatregelen in het kader van de handhaving van de voorwaarden voor gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters;

- Het besluit van de Vlaamse Regering van 22 februari 2019 houdende de toekenning van een subsidie aan pools gezinsopvang.
- De besluiten die genomen zijn in het kader van de COVID-19 crisis worden niet opgenomen in deze lijst.

De rol van de lokale besturen is eerder beperkt en voornamelijk adviserend. Zo moeten lokale besturen in bepaalde gevallen opportuniteitsadviezen leveren (*cf.* art. 52/1 en volgende van het BVR 2014), bijvoorbeeld in het kader van de noodzaak tot uitbreiding, de installatie van een lokaal overleg kinderopvang of de inrichting van een lokaal loket kinderopvang. Daarnaast heeft het lokaal bestuur ook een rol als samenwerkende partner met de organisatoren van kinderopvang (artikel 39 BVR 2013). Op vlak van handhavingsmogelijkheden valt op dat er geen rol voor de lokale besturen is weggelegd. De verplichtingen liggen daarvoor liggen voornamelijk bij het Agentschap Opgroeien Regie (BVR 2015).

Ondanks dat de Vlaamse Gemeenschap en lokale besturen samen verantwoordelijk zijn voor de regie van voorschoolse kinderopvang, blijft de Vlaamse Regering de beslissingen nemen. Decretaal werd er bijvoorbeeld een vergunningsstelsel ingevoerd (*cf.* art. 4 en 5 decreet 2012), werden er vergunningsvoorwaarden bepaald (*cf.* art. 6 decreet 2012) en werd er een subsidiestelsel ingevoerd (*cf.* art. 8 decreet 2012). In de praktijk is er voor kinderopvang dus geen gelijkwaardige rechtspositie tussen het Vlaams en lokaal bestuursniveau (Verschuere & Hermans, 2016). Zolang lokale besturen zelf een groot deel van het kinderopvangaanbod inrichten, is het moeilijk zijn om de regierol volwaardig over te dragen. Het publieke opvangaanbod staat op zekere hoogte namelijk in concurrentie met de non-profit en commerciële initiatieven (Van Haelter et al., 2019; Verschuere & Hermans, 2016).

### **Uitvoering**

Vanuit de regiefunctie is de Vlaamse Gemeenschap bevoegd, maar ook de uitvoering van die bevoegdheid is van cruciaal belang voor een sterke kinderopvang. Een eerste element van uitvoering is de creatie van opvangplaatsen. Zowel lokale besturen (gemeente en OCMW) als vzw's of commerciële partners kunnen kinderopvang organiseren. Dat leidt respectievelijk tot publieke, private non-profit en commerciële opvanginitiatieven (Verschuere & Hermans, 2020). Vanuit een overheidsperspectief zijn het dus enkel de lokale besturen die opvangplaatsen kunnen creëren, al hangt die mogelijkheid samen met de financiële middelen die ertegenover staan. Aangezien de Vlaamse Gemeenschap beslist over de verdeling en besteding van de financiële middelen, beslist ook zij onrechtstreeks over de creatie van opvangplaatsen.

Een tweede element van uitvoering is de kwaliteitsgarantie van de voorschoolse opvangplaatsen. De Vlaamse Gemeenschap is bevoegd voor de invulling van vergunningen. De toekenning gebeurt in de praktijk door Kind en Gezin<sup>2</sup> op basis van procedures en kwaliteitsvoorwaarden die door de Vlaamse Regering werden vastgesteld (art. 4 en art. 6§1 en de hierboven aangehaalde besluiten). Zo bepaalt de Vlaamse Regering onder meer procedures voor de aanvraag, toekenning, wijziging en zelfs schorsing of opheffing (Teppers et al., 2019; Vlaams Parlement, 2012). De Vlaamse Gemeenschap is ook verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit na toekenning van een vergunning. Het toezicht gebeurt door de Zorginspectie<sup>3</sup>, maar de burgemeester is verantwoordelijk voor de verdere opvolging na een negatieve evaluatie (art. 21). Hier wordt er door de Vlaamse Gemeenschap een specifieke rol voor de burgemeester als hoofd van het lokaal bestuur weggelegd en erkent ze daarmee het belang van de lokale besturen om deze specifieke taak verder uit te voeren.

## **Financiering**

Naar financiering toe wordt er in het decreet van 20 april 2012 voorzien in een subsidiesysteem, waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen een basissubsidie en bijkomende subsidies die kunnen worden toegekend (cf. art. 7 en 8). De Vlaamse Regering kan daarvoor nadere regels bepalen. De eerste trap is die van de basissubsidie die elke vergunde voorziening krijgt. De tweede trap zijn extra subsidies op basis van inkomenstarief. Enkel vergunde voorzieningen die gezinnen laten betalen op basis van het gezinsinkomen kunnen in aanmerking komen voor deze subsidie. De derde trap is die van de plussubsidie. Vergunde initiatieven die voorrangregels hanteren voor kansarme gezinnen komen hiervoor in aanmerking (Verschuere & Hermans, 2020; Vlaams Parlement, 2012).

De uitbetaling van die subsidies gebeurt door Kind en Gezin (Verschuere & Hermans, 2020; Vlaams Parlement, 2012). In 2018 ging dat om een totaal een bedrag van 573.945.000 euro waarvan 460.710.000 voor groepsopvang en 113.235.000 voor gezinsopvang (Kind en Gezin, 2019).

### **2.1.1.2 Uitdagingen**

De huidige maatschappelijke context confronteert het huidig beleid rond (voorschoolse) kinderopvang met tal van uitdagingen waarbij er mogelijk gebruik kan worden gemaakt van decentralisatie. Hieronder bespreken we de afstemming van vraag en aanbod, en de integratie van opvang en onderwijs als twee voorbeelden.

---

<sup>2</sup> Kind en Gezin is een onderdeel van het Agentschap Opgroeien dat sinds 2019 verantwoordelijk is voor alle dienstverlening aan kinderen en jongeren (Verschuere & Hermans, 2020). Het is er specifiek op gericht om een aanspreekpunt te zijn voor alle (alleenstaande) ouders en jonge kinderen die in Vlaanderen en Brussel opgroeien (Agentschap Opgroeien, n.d.).

<sup>3</sup> De Zorginspectie is een onderdeel van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin met als belangrijkste taak het toezicht bij het toekennen van de kwaliteitslabels. Het is deze afdeling die verantwoordelijk is om ter plaatse te controleren of een opvang wel aan alle voorwaarden voldoet (Agentschap Opgroeien, 2021b; Jambon & Beke, 2020).

### **Afstemming tussen vraag en aanbod**

Vandaag zijn een groot aantal beleidsmaatregelen binnen de kinderopvang nog afgestemd op de klassieke arbeidsstructuren, hoewel steeds meer werkgevers verwachten dat werknemers zich flexibel opstellen. Kinderopvang sluit niet altijd meer naadloos aan op het werk van de ouders. Aangezien flexibiliteit in de arbeidsmarkt moeilijk blijft, zou het een oplossing kunnen zijn om meer flexibiliteit in de kinderopvang in te bouwen (Piessens & Raes, 2020; Vlaams Welzijnsverbond, 2016a). De flexibilisering van de kinderopvang in functie van de arbeidsmarkt is een economisch motief, terwijl net regelmaat en structuur goed zijn voor de pedagogische ontwikkeling en het welbevinden van kinderen (Piessens & Raes, 2020). De centrale vraag is met andere woorden hoe de overheid kan inzetten op een flexibel systeem, zonder dat de stabiliteit op de helling komt te staan.

Het gaat om een moeilijke evenwichtsoefening waar verschillende visies over bestaan. Momenteel zoekt de Vlaamse overheid naar oplossingen in samenwerking met andere sectoren (Piessens & Raes, 2020), maar evengoed in een meer lokale aanpak van de situatie (Vlaams Welzijnsverbond, 2016a). De noden voor meer flexibele kinderopvang zijn regionaal verschillend waardoor een kleinschalige aanpak binnen een niet-limitatief regelgevend kader een oplossing kan zijn (Vlaams Welzijnsverbond, 2016a), al zijn er ook risico's aan verbonden. Het huidige systeem gaat uit van uniforme vergunningen en een subsidiekader waarbij er budgetten worden aangewend vanuit de Vlaamse Gemeenschap. Wanneer de lokale besturen de mogelijkheid krijgen om zelf – autonoom – in te zetten op de creatie van opvangplaatsen, dan bestaat ook het risico dat het overzicht verdwijnt wat dan weer een impact heeft op het subsidiekader.

### **Integratie van onderwijs en opvang**

Meer inzetten op een geïntegreerde werking van kinderopvang en onderwijs is zowel voor ouders als voor kinderen voordelig. Door in te zetten op een vlotte overgang van voorschoolse opvang naar kleuteronderwijs en op een sterk samenspel tussen buitenschoolse opvang en onderwijs, kan het zowel pedagogisch de zorgcontinuïteit van kinderen versterken als de combinatie van werk en gezin verder vergemakkelijken. De Vlaamse overheid erkent dat ook en ze daarom in op het project 'Doorgaande Lijn' dat moet inzetten op de continuïteit tussen kinderopvang van baby's en peuter, kleuteronderwijs en buitenschoolse kinderopvang. Het gaat om een samenwerking tussen het domein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin met het domein Onderwijs. Het initiatief ligt momenteel op Vlaams niveau (Vlaams Parlement, 2021), maar ook op lokaal niveau kunnen opportuniteiten liggen.

### 2.1.2 Onthaal van kwetsbaren

Wat betreft het onthaal van kwetsbaren zijn er verschillende actoren. Zo zijn er de drie zogenaamde kernactoren met een decretale onthaalopdracht, *i.c.* de sociale diensten van het OCMW, de Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW) en de Diensten Maatschappelijk Werk (DMW). Voor de CAW is de onthaalopdracht opgenomen in het decreet van 8 mei 2009 betreffende het Algemeen Welzijnswerk. Het onthaal wordt er als opdracht omschreven die erop gericht is personen te ondersteunen zodat ze een menswaardig leven kunnen leiden (Vlaams Parlement, 2009; artikel 7, §3 decreet van 8 mei 2009). Voor de sociale diensten van de OCMW is dit opgenomen in de Organieke wet betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van 8 juli 1976 en het decreet van 9 februari 2018 betreffende het sociaal beleid. Het kader voor de Diensten Maatschappelijk Werk wordt dan weer verder uitgewerkt in het decreet van 15 februari 2019 betreffende de Woonzorg.

In het algemeen hebben de taken betrekking op het verstrekken van informatie aan hulpvragers over bestaande voorzieningen en hulpvormen (Verschuere & Hermans, 2020) met als doel toegankelijkheid te verhogen en onderbescherming tegen te gaan (Bourgeois & Vandeurzen, 2017). Meer specifiek is het een koepelterm voor drie functies (CAW-groep, 2020; Chaib, 2018): een bufferfunctie tegen te ingrijpende zorg, een brugfunctie naar basisvoorzieningen en het realiseren van basisrechten, en een signaalfunctie naar de bevoegde beleidsinstanties. In deze context is onthaal met andere woorden eerder een soort intake. *“Het vormt een inleiding tot of een aanloop op de hulpverlening of begeleiding. Het is een proces van informatie-uitwisseling tussen de hulpvrager en de hulpverlener, waarbij de specifieke hulpvraag wordt verduidelijkt.”* (Baert, 1998; Agentschap Zorg en Gezondheid, 2016).

De doelgroep is iedere burger, met bijzondere aandacht voor kwetsbare mensen. Kwetsbaarheid manifesteert zich in verschillende vormen (Agentschap Zorg en Gezondheid, 2019), maar over het algemeen gaat het om personen die aan één van onderstaande kenmerken voldoen (CAW-groep, 2020):

- jongeren tussen 12 en 25 jaar;
- personen en hun directe sociale omgeving, die geconfronteerd worden met criminaliteit, dader- of slachtofferschap in een context van strafrechtelijk optreden;
- personen die op meerdere levensgebieden achtergesteld zijn en meervoudige kwetsingen hebben opgelopen;
- personen die door hun financiële draagkracht geen gebruik kunnen maken van een vergelijkbaar privaat aanbod.

In wat volgt, bespreken we de huidige organisatie van het onthaal van kwetsbaren in Vlaanderen (regie, uitvoering en financiering) en de daaraan gelinkte uitdagingen.

#### 2.1.2.1 Organisatie van onthaal

Zoals hierboven aangegeven zijn er – afhankelijk van de dienstverlener – afzonderlijke rechtsgronden die een kader bieden om het onthaal van kwetsbaren te waarborgen. Wanneer er wordt gekeken naar het decreet lokaal sociaal beleid, wordt er aan de lokale besturen een Vlaams kader geboden om aan hulp- en dienstverlening te doen. Het decreet geeft richting aan de lokale besturen en legt voor hen een belangrijke rol in het welzijnsbeleid vast. De OCMW's zijn innig met het lokaal bestuur verbonden, (cf. Decreet Lokaal Bestuur). Het zijn die actoren die ook in samenwerkingsverband de opdrachten dienen uit te voeren. Hierbij hebben de lokale besturen wel een regierol, al ontbreken er in het huidige beleid nog een aantal hefboomen. Veel instrumenten om integraal lokaal sociaal beleid te voeren liggen bij de centrale overheden (Verschuere & Hermans, 2020).

#### **Regie**

De regierol is weggelegd voor de lokale besturen. Deze rol heeft onder andere betrekking op, het in gezamenlijk overleg, organiseren van de toegankelijkheid van de welzijns- en gezondheidsvoorzieningen voor de burgers, een geïntegreerd en herkenbaar onthaal, de afstemming van aanbod op vraag van de lokale hulp- en dienstverlening, en de ontwikkeling van beleid (Vlaams Parlement, 2015).

De regie wordt aan de lokale besturen toevertrouwd, maar voor bepaalde elementen neemt de Vlaamse Gemeenschap ook haar rol op. Zo staat de Vlaamse Gemeenschap, voor wat betreft de CAW's bijvoorbeeld, in voor de erkenning-, subsidie en vergunningsvoorwaarden. Voor CAW's zijn de kwaliteitskenmerken opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van het decreet Lokaal Sociaal Beleid en het besluit van de Vlaamse Regering betreffende het Algemeen Welzijnswerk.

#### **Uitvoering**

In Vlaanderen zijn er drie decretale actoren die onthaal aanbieden (Bourgeois & Vandeurzen, 2017; Verschuere & Hermans, 2020). Als eerste zijn er de OCMW's die via het Sociaal Huis een herkenbaar aanspreekpunt voor zowel burgers als lokale hulp- en dienstverlening kunnen zijn (Vlaams Parlement, 2004, 2018). Als tweede zijn er de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW). Dat zijn regionaal georganiseerde vzw's die van de Vlaamse Regering de opdracht krijgen om professionele sociale hulp te bieden aan alle personen die moeilijkheden hebben omwille van maatschappelijke of psychosociale kwetsbaarheden (CAW-groep, 2020; Vlaams Parlement, 2009, 2013). De CAW's beschouwen het

onthaal als een volwaardige vorm van hulpverlening omdat het gaat om vraagverheldering en rechtenverkenning, waarbij een hulpverlener samen met de cliënt inzichten verwerft over de problematiek en de mogelijke oplossingen (CAW-groep, 2020). Het takenpakket gaat daardoor van informatie- en adviesverlening tot het bieden van de eerste opvang van personen die in een materiële, sociale of psychosociale noodsituatie verkeren (Verschuere & Hermans, 2020; Vlaams Parlement, 2009). De Vlaamse Regering bepaalt dat er maximaal elf CAW's mogen zijn, maar dat elk centra wel kan beschikken over meerdere vestigingsplaatsen om een vlotte toegankelijkheid voor het publiek te garanderen (Vlaams Parlement, 2009). Tot slot hebben ook de Diensten Maatschappelijk Werk (DMW) van de ziekenfondsen een onthaalfunctie omschreven in het Woonzorgdecreet van 2019. De DMW's zijn ook regionaal georganiseerd, maar richten zich voornamelijk op de eigen leden (Verschuere & Hermans, 2020).

Om de werking van die verschillende aanbieders op elkaar af te stemmen, wil de Vlaamse Regering dat de lokale besturen inzetten op samenwerking. Daarom verplicht het de lokale besturen, via het decreet lokaal sociaal beleid van 2018, om een geïntegreerd breed onthaal (GBO) te realiseren. Vanuit die verplichting heeft het lokaal bestuur de verantwoordelijkheid om de krachten van de eerstelijnsvoorzieningen te bundelen (Bourgeois & Vandeuren, 2017; Verschuere & Hermans, 2020). Zo kunnen de lokale besturen bijvoorbeeld de functies en werkingsprincipes van het GBO afstemmen op de gemeentelijke noden zodat er ze rekening kunnen houden met diversiteit (Verschuere & Hermans, 2020).

## **Financiering**

De Vlaamse Regering financiert de drie aanbieders van onthaal op basis van subsidies (Vlaams Parlement, 2009, 2013). De lokale besturen en OCMW's kunnen aanspraak maken op financiële ondersteuning voor de regiefunctie van het GBO op basis van hun score op de beoordelingscriteria die de Vlaamse Regering vastlegt<sup>4</sup>. De Vlaamse Regering financiert ook de CAW's, maar sommigen ontvangen bijkomend subsidies van de lokale besturen voor specifieke opdrachten (CAW, n.d.). Tot slot maken ook de DMW's aanspraak op Vlaamse subsidies van het Agentschap Zorg en Gezondheid als ze aan de vooropgestelde subsidievoorwaarden voldoen (Agentschap Zorg en Gezondheid, 2019).

### **2.1.2.2 Uitdagingen**

De huidige maatschappelijk context confronteert het lokaal sociaal beleid, en specifiek het beleid rond onthaal, met tal van uitdagingen. Met het decreet LSB en de rol van het GBO probeert de Vlaamse

---

<sup>4</sup> Artikel 4§2 in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018 betreffende de Vlaamse beleidsprioriteiten in het kader van het lokaal sociaal beleid en de subsidiëring van samenwerkingsverband Geïntegreerd Breed Onthaal.

overheid al in te spelen op toekomstige uitdagingen op vlak van welzijn. Zo biedt het decreet handvaten om beter om te kunnen gaan met vermaatschappelijking, geïntegreerd onthaal en het regisseren van vraag en aanbod (Verschuere & Hermans, 2020). Toch zijn er daarnaast ook nog andere uitdagingen waar het decreet nog geen antwoord op biedt en decentralisatie mogelijk wel kan: dialoog tussen actoren, evenwicht tussen vraag- en aanbodgestuurd onthaal en integraal beleid (Boost et al., 2018; Verschuere & Hermans, 2020). De grootste uitdaging ligt in dat integraal beleid. De hulpvraag van kwetsbaren is meestal niet enkelvoudig waardoor een inclusieve en integrale aanpak nodig is om de volledige hulpvraag te beantwoorden (Verschuere & Hermans, 2020).

### **Horizontale samenwerking**

Als eerste is er nood aan een horizontale samenwerking over beleidsdomeinen heen. Zo bedacht de Vlaamse Regering bijvoorbeeld het 'Horizontaal Integratie- en Gelijke Kansenbeleidsplan 2020-2024' vanuit de opvatting ze de beste resultaten kan halen als er binnen ieder domein structurele aandacht is voor het creëren van de best mogelijke omstandigheden (Vlaamse Regering, 2020). Voor onthaal van kwetsbaren is dat niet anders. Een goede afstemming tussen verschillende beleidsdomeinen is noodzakelijk omdat veel sociale problemen ook via doelstellingen in andere beleidsdomeinen aangepakt kunnen worden. Er is bijvoorbeeld een grote kans dat een persoon in armoede ook moeite heeft bij het vinden van een woning (Verschuere & Hermans, 2020).

### **Verticale afstemming**

Als tweede is er ook nood aan een verticale afstemming tussen de verschillende bestuursniveaus. Vandaag is het zo dat vele instrumenten om LSB te voeren nog op centraal niveau liggen. Het federaal niveau beslist bijvoorbeeld over het leefloon en het Vlaams niveau over de omvang van een persoonsvolgend budget. Om een krachtig LSB te voeren en een verschil te maken voor kwetsbaren met welzijnsnoden, is een betere afstemming tussen al die instrumenten noodzakelijk (Verschuere & Hermans, 2020).



## 2.2 WONEN

Het recht op wonen is een grondrecht. Zo stipuleert artikel 23, derde lid, 3° van de Grondwet “*het recht op een behoorlijke huisvesting*” als één van de fundamentele rechten op een menswaardig leven. Het louter bezitten van een dak boven het hoofd is daarbij onvoldoende om het grondrecht op wonen te waarborgen. Iedere woning die een burger huisvest, moet op vlak van veiligheid, kwaliteit en omvang aangepast zijn aan de sociale en economische toestand van de maatschappij (Vandromme, 2018). Kortom, de kwaliteit van de huisvesting moet gewaarborgd worden. Het verzekeren van kwaliteitsvolle woningen is in grote mate een bevoegdheid van de gewesten. Het Vlaams Gewest formuleert het recht op wonen in artikel 1.5 van haar Codex Wonen als volgt: “*Iedereen heeft recht op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd*”.

De Vlaamse overheid beschikt over verschillende instrumenten om haar woonbeleid vorm te geven. Vandromme (2018) haalt zeven concrete instrumenten aan: 1) het bewaken van de woningkwaliteit, 2) huursubsidies, 3) overheidsondersteuning bij eigendomsverwerving (bv. sociaal voorkooprecht), 4) regulering van de private huurmarkt (deels federaal), 5) de bestrijding van leegstand, 6) het ondersteunen van huurdersorganisaties (bv. huurdersbonden), en 7) het aanbieden van sociale woningen. Bij het invullen van het woonbeleid via deze instrumenten, doet de Vlaamse overheid vaak beroep op de lokale besturen. Lokale besturen stonden voor de invoering van de Vlaamse Wooncode in 1997 zelf in voor hun lokaal woonbeleid, wat een aantal restbevoegdheden inzake stedenbouw, sociale huisvesting, armenzorg, en openbare veiligheid en gezondheid inhield (Van Pottelberge, 2017). Dit is echter verleden tijd. Nu heeft het Vlaams Gewest mee een hand in het sturen van het lokale woonbeleid. In de Vlaamse Codex Wonen van 2021 wordt dat ook verder verduidelijkt. In die Codex wordt er aan de gemeenten wel een regierol toevertrouwd, maar toch is het duidelijk dat voor een hele resem taken het Vlaams Gewest de taken in handen houdt, onder meer wat betreft het verstrekken van subsidies, het erkennen van woonmaatschappijen (waar gemeenten optreden als aandeelhouders én er aan hen *de iure* stemrecht wordt verschaft), aspecten van het grond- en pandenbeleid (bijvoorbeeld leegstand en woningkwaliteitsbewaking), verplichtingen naar de gemeenten toe over het verplicht organiseren van een woonoverleg, ... . (Zie ook, Van Pottelberge, 2017).

De aansturing van Vlaanderen via de Vlaamse Codex Wonen van 2021 op deze thema's garandeert een zekere stabiliteit en coördinatie van het lokaal woonbeleid (Van Pottelberge, 2017), maar beperkt tegelijk ook de bewegingsvrijheid van de lokale besturen in het vormgeven van hun eigen woonbeleid.

Dit dilemma maakt het decentralisatievraagstuk voor het lokaal woonbeleid bijzonder interessant. In de meest recente regeerperiodes koos de Vlaamse regering immers al de decentralisatiekaart, met een (gedeeltelijke) decentralisatie van o.a. ruimtelijke ordening en stedenbouw, leegstand en verwaarlozing, en woningkwaliteitsbewaking. De vraag is hoe ver een dergelijke decentralisatie kan gaan zonder de voordelen van de Vlaamse aansturing van het lokaal woonbeleid te verliezen. In dit rapport focussen we ons op twee thema's, nl. de verdere decentralisatie van de *woningkwaliteitsbewaking*, en de lokale autonomie inzake *nieuwe woonvormen*.

## **2.2.1 Woningkwaliteitsbewaking**

### **2.2.1.1 Situering**

Woningkwaliteitsbewaking staat als beleidsinstrument centraal in het waarborgen van het grondrecht op wonen (art. 23, Grondwet). Via de woningkwaliteitsbewaking is de overheid immers in staat om de kwaliteit van kamers en woningen te verzekeren, en daardoor het recht op behoorlijke huisvesting te garanderen. Dit doet ze door kwaliteitsnormen te voorzien en deze kwaliteitsnormen te controleren via handhavingsprocedures. Als onderdeel van *“de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid”*, behoort de woningkwaliteitsbewaking tot de bevoegdheden van het Vlaams Gewest (art. 6, §1, IV, 1°, Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). De Vlaamse decreetgever werkte de woningkwaliteitsbewaking voor het eerst uit in de Vlaamse Wooncode van 1997. Een grondige hervorming van de Vlaamse Wooncode werd doorgevoerd in maart 2019. Deze zit vervat in de Vlaamse Codex Wonen die sinds 1 januari 2021 in werking is. De woningkwaliteitsbewaking valt in Vlaanderen uiteen in twee beleidsinstrumenten: kwaliteitsnormen en handhaving.

### **Kwaliteitsnormen**

De Vlaamse Codex Wonen voorziet bepalingen aangaande de kwaliteitsnormen van woningen op zowel het Vlaams niveau als het gemeentelijk niveau (Boek 2. Organisatie van het woonbeleid, Vlaamse Codex Wonen). De kwaliteitsnormen van het Vlaams Gewest zijn onderverdeeld in tien categorieën. Dit gaat van de oppervlakte voor wooneenheden, de sanitaire voorzieningen, en de ventilatie- en verluchtingsvoorzieningen, tot de veiligheid van gasinstallaties en elektriciteitsaansluitingen (art. 3.1). De Vlaamse regering is bevoegd voor de concretisering van de bepalingen in deze tien categorieën (art. 3.1, §1). Daarboven specificeert de Vlaamse regering via diverse besluiten ook sectorale normen (o.a. transportsector, gevangenissen, open asielcentra, toeristische sector, ziekenhuizen, kinderopvang) en bepaalt het categorieën van gebreken op die normen (Leerdam et al., 2020). Waar vroeger met een strafpuntensysteem werd gewerkt, wordt nu gekeken naar het aantal gebreken in de verschillende

categorieën (Vandromme & Vermeir, 2021). Een technisch verslag van de woning bundelt deze gebreken (Vanderstraeten, et al. 2018).

De Vlaamse Codex Wonen laat tevens de gemeenten toe om bepaalde eisen van de Vlaamse overheid te verstrengen. Concreet gaat het over drie bepalingen: de gemeenteraad kan bij verordening de Vlaamse veiligheids- en kwaliteitsnormen voor (studenten)kamers verstrengen, de verhuur van kamers onderwerpen aan een vergunning om de kwaliteitsnormen te waarborgen, en bepalen of kamers verhuurd mogen worden aan studenten of niet-studenten (Vandromme & Vermeir, 2021). Dergelijke 'kamerreglementen' treden alleen in werking indien ze zijn goedgekeurd door de minister (binnen een termijn van drie maanden), maar een sanctiemechanisme ontbreekt indien de minister niet binnen die termijn een beslissing neemt (Vandromme & Vermeir, 2021).

## **Handhaving**

Om de bovenstaande kwaliteitsnormen te handhaven, heeft de Vlaamse Codex Wonen twee soorten handhavingsinstrumenten ontwikkeld: administratieve en strafrechtelijke handhaving.

### *Administratieve handhaving*

De administratieve handhaving omvat verschillende procedures. Ten eerste bestaat er het conformiteitsattest. Het conformiteitsattest is een bewijs dat de woning voldoet aan de kwaliteitsnormen van de Vlaamse Codex Wonen. Om een conformiteitsattest te verkrijgen, mag de woning geen gebreken hebben in specifieke categorieën van artikel 3.1 van de Vlaamse Codex Wonen (i.e. gebreken categorieën 2° en 3°). De eigenaar van de woning vraagt een conformiteitsattest aan bij de burgemeester, waarna een woningcontroleur een woonstcontrole uitvoert. De woonstcontrole gebeurt op basis van het technisch verslag en, derhalve, de Gewestelijke kwaliteitsnormen. De strengere gemeentelijke normen worden niet in rekening gebracht bij de woonstcontrole (Vandromme & Vermeir, 2021). De burgemeester heeft tevens geen beoordelingsvrijheid bij de toekenning van het attest. Indien de woning voldoet aan de voorwaarden gestipuleerd in de Vlaamse Codex Wonen, verleent de burgemeester het conformiteitsattest (Vandromme & Vermeir, 2021). Bij een negatieve beoordeling, kan de aanvrager een tweede beoordeling vragen bij de gewestelijke ambtenaar. Het gemeentebestuur kan bij verordening het conformiteitsattest verplicht maken (art. 3.2, 1°). Gemeentebesturen kunnen ook de aanwezigheid van een (recent) conformiteitsattest als voorwaarde opleggen voor het verkrijgen van een vergunning voor verhuur, of kunnen de geldigheid van het conformiteitsattest beperken in de tijd (Vandromme & Vermeir, 2021). Dit laatste kan bijvoorbeeld door af te wijken van de normale geldigheidsduur van tien jaar, of door de geldigheidsduur te laten afhangen van het aantal gebreken (e.g. hoe meer gebreken, hoe korter geldigheidsduur).

Een tweede instrument bestaat uit de procedure voor het ongeschikt of onbewoonbaar (O/O) verklaren van een woning. De ongeschiktheids- en onbewoonbaarheidsverklaring wordt aangevat indien een formeel verzoekschrift via beveiligde zending wordt opgestuurd naar de burgemeester (art. 3.12). Slechts een aantal actoren kunnen dit verzoekschrift indienen<sup>5</sup>. Bij de opstart van de ongeschiktheids-/onbewoonbaarheidsprocedure moet de gemeente een advies vragen aan de gewestelijke ambtenaar (art. 3.12, §1, eerste lid,). De gewestelijke ambtenaar voert een conformiteitsonderzoek via het technisch verslag, en maakt een advies over aan de burgemeester. Op basis van het advies van de gewestelijke woningcontroleur en nadat de eigenaar van de woning kennis heeft genomen van de argumenten van de gewestelijke of gemeentelijke woningcontroleur, neemt de burgemeester een beslissing inzake de ongeschiktheid of onbewoonbaarheid van de woning (Vandromme & Vermeir, 2021). De gemeente kan zich evenwel onttrekken van de adviesverplichting door aan specifieke criteria bepaald door de Vlaamse Regering te voldoen (e.g. het voeren van een proactief woonbeleid, informatieverplichting beroepsmogelijkheden, etc.) (art. 3.12, §3). Ontvoogde gemeenten moeten geen advies vragen aan de gewestelijke ambtenaar om een O/O-procedure op te starten, laten een woonstcontrole uitvoeren door een eigen gemeentelijke woningcontroleur, en hoeven geen advies te vragen aan de gewestelijke ambtenaar om een beslissing te nemen inzake de O/O van een woning (Vandromme & Vermeir, 2021). Er zijn vandaag een twintigtal ontvoogde gemeenten<sup>6</sup>.

Tegen de beslissing van de burgemeester kan een beroep bij de Vlaamse regering worden ingesteld, met een mogelijkheid tot een hoger beroep bij de Raad van State mogelijk is (Vandromme & Vermeir, 2021). Nadat de burgemeester een woning ongeschikt of onbewoonbaar heeft verklaard, kan die overgaan tot de verzegeling van de woning (art. 3.53). De burgemeester heeft ook een verplichting tot herhuisvesting indien dit noodzakelijk is (ibid.), en hij/zij moet de woning ook op de Vlaamse lijst voor O/O-woningen plaatsen (art. 3.19). Indien de woning na een jaar nog steeds op de lijst staat, kan het Gewest een heffing (i.e. 'krotbelasting') eisen (Vandromme & Vermeir, 2021). De gemeente kan deze heffing ook volledig zelf innen indien de heffing voldoet aan de minimumcriteria van de Vlaamse overheid (i.e. minstens 500 euro voor een kamer en 990 euro voor een woning) (ibid.). Voor deze gemeenten wordt geen gewestelijke belasting meer geheven. De Vlaamse Codex Wonen bepaalt eveneens dat de gemeente een sociaal beheersrecht kan plaatsen op een ongeschikt- of onbewoonbaar verklaarde woning, wat inhoudt dat de gemeente de woning renoveert en ze voor een welbepaalde termijn (9 jaar) het gebruiksrecht over de woning verkrijgt voor sociale verhuur (art.

---

<sup>5</sup> Het gemeentebestuur, de OCMW-voorzitter, een sociale woonorganisatie, de gewestelijk ambtenaar, de wooninspecteur, iedereen die blijk geeft van een belang (bijvoorbeeld de bewoner of een buurman), of de burgemeester zelf (Artikel 3.13, Vlaamse Codex Wonen)

<sup>6</sup> <https://www.wonenvlaanderen.be/lokale-besturen/vrijstelling-van-adviesverplichting-vragen>

5.76). De burgemeester kan bovendien overgaan tot snelherstel van zodra een woning O/O verklaard is (art. 3.12, §2).

Een derde instrument bestaat uit de waarschuwingsprocedure (art. 3.10). De waarschuwingsprocedure wordt aangevat indien de burgemeester een melding krijgt over de potentiële gebrekkige kwaliteit van de woning. Via de waarschuwingsprocedure kan de gemeente er vrijwillig voor kiezen om de eigenaar van de woning een waarschuwing te geven. De eigenaar moet dan de kwaliteit van de woning verbeteren binnen de drie maanden. Doet de eigenaar dit niet, dan kan alsnog de ongeschiktheids-/onbewoonbaarheidsprocedure volgen. Het initiëren en doorlopen van de waarschuwingsprocedure is volledig in handen van de gemeente, en een adviesaanvraag bij de gewestelijke ambtenaar is niet nodig (Vandromme & Vermeir, 2021). De waarschuwingsprocedure laat de burgemeester toe om te bemiddelen tussen huurder en verhuurder zonder dat er meteen een O/O procedure moet opgestart worden. De burgemeester kan hierdoor het herstel van een woning bedingen, zonder dat de woning eerst onbewoonbaar of ongeschikt verklaard moet worden (Vandromme & Vermeir, 2021).

#### *Strafrechtelijke handhaving*

De strafrechtelijke handhaving is het laatste, en meest verregaande handhavingsinstrument van de overheid. Het gaat om de strafrechtelijke vervolging van eigenaars die onbewoonbare of ongeschikte woningen blijven verhuren, eigenaars die woningen bezitten met ernstige veiligheids- en gezondheidsrisico's, of specifieke vervolgingen op vraag van het gerecht of gecoördineerde acties (Vandromme & Vermeir, 2021). De vervolging gebeurt door de ambtenaren van de Vlaamse Wooninspectie, die het statuut van officier van de gerechtelijke politie hebben, en derhalve verbaliserend kunnen optreden. Drie types van bouwmisdrijven worden onderscheiden: de verhuring van een gebrekkige woning of kamer, de verhuring van een constructie niet bestemd voor bewoning, en zegelverbreking (Vandromme & Vermeir, 2021, p. 46). Een veroordeling voor een van deze misdrijven kan leiden tot diverse sancties: geldboetes, gevangenisstraffen, verbeurdverklaringen van huurinkomsten, en de herstellvordering. In tegenstelling tot de overige sancties is de (burgerlijke) herstellvordering geen straf maar een maatregel, bedoeld om het goed te herstellen in de staat die het had voor het misdrijf (Vandromme & Vermeir, 2021). De herstellvordering kan zowel worden ingesteld bij een strafrechter als voor de burgerlijke rechter. Het herstel kan gevorderd worden door de Vlaamse wooninspecteur of door het college van burgemeester en schepenen.

### 2.2.1.2 Uitdagingen

De voor de hand liggende uitdagingen op het vlak van de woningkwaliteitsbewaking bevinden zich vandaag vooral op het gebied van de administratieve handhaving. Hier kunnen immers bijkomende efficiëntiewinsten geboekt worden. Zoals we hierboven verduidelijkten, zijn de bevoegdheden inzake de administratieve handhaving vandaag immers nog grotendeels verspreid over het Vlaams Gewest en de lokale besturen. De O/O-procedure wordt immers vaak geïnitieerd door het lokaal bestuur (i.e. door de burgemeester), maar hiervoor moet het lokaal bestuur meteen een adviesaanvraag indienen bij de gewestelijke ambtenaar. Dit kan voor serieuze vertragingen zorgen in het afhandelen van de O/O-procedure. Artikel 3.12 van de Vlaamse Codex Wonen voorziet evenwel de mogelijkheid voor het lokaal bestuur om zich te ontvoogden, waardoor de adviesverplichting wegvalt. Anno 2022 zijn reeds een twintigtal gemeenten vrijgesteld van de Vlaamse adviesverplichting<sup>7</sup>. Een verdere, algemene ontvoogding van de gemeentebesturen (waarbij de mogelijkheid tot adviesvraag bij Vlaanderen openblijft) zou dan ook in lijn liggen met de huidige trend. Dit brengt voor de gemeenten vooral efficiëntiewinsten met zich mee, aangezien ze bij een administratieve ontvoogding niet meer hoeven te wachten op het advies van de gewestelijke ambtenaar, en sneller kunnen optreden bij potentieel ongeschikte/onbewoonbare woningen. Zo hebben de gemeenten ook meer slagkracht om een handhavingsbeleid te voeren op maat van de lokale problematiek.

Naast de behandelde aanpassingen aan de O/O-procedure, zijn er nog andere beleidsopportunities voor de lokale besturen. Een eerste opportuniteit ligt in het mogelijk maken van een eigen lokaal woningkwaliteitsbeleid, via een verruiming van de autonomie inzake kwaliteitsnormen. De huidige kwaliteitsnormen zijn bijna volledig door Vlaanderen bepaald (via de Vlaamse Codex Wonen en verschillende besluiten van de Vlaamse regering). Zoals ook hierboven aangehaald, staat Vlaanderen enkel verstrengingen toe voor de kamerwooneenheden (bv. studentenkamers, kamers voor seizoenarbeiders). Deze ‘kamerreglementen’ moeten tevens goedgekeurd worden door de minister. De gemeenten hebben derhalve maar een heel beperkte marge om eigen invullingen te geven aan de kwaliteitsnormen, hoewel de volledige administratieve handhaving (van conformiteitsattest tot O/O-procedure) steunt op deze kwaliteitsnormen. Zelfs bij een algemene ontvoogding van de administratieve handhaving, blijven de gemeenten sterk beperkt in hun beleidsvrijheid. Van een eigen lokaal woningkwaliteitsbeleid is daardoor weinig sprake, aangezien de gemeenten vooral uitvoeren wat de Vlaamse regelgever oplegt. Wel kan de gemeente op bepaalde vlakken (indirect) woningkwaliteitseisen opleggen, onder meer vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld naar oppervlakten en dergelijke meer kunnen er dan specifieke regels worden

---

<sup>7</sup> <https://www.wonenvlaanderen.be/lokale-besturen/vrijstelling-van-adviesverplichting-vragen>

opgenomen in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, al vormt deze werkwijze enkel een mogelijke oplossing voor projecten waarbij dergelijke vergunning ook effectief moet worden aangevraagd.

Een verruiming van de bevoegdheden laat evenwel toe om een eigen gemeentelijke accenten te leggen, en een eigen woningkwaliteitsbeleid op maat van de gemeentelijke context te voorzien.

Een tweede opportuniteit ligt in het vereenvoudigen van de (strafrechtelijke) handavingsprocedures. Strafrechtelijke procedures zijn immers vaak behoorlijk tijdsintensief, maar beperken ook de beoordelingsmarge van de gemeente in het sanctioneren van eigenaars van ongeschikte/onbewoonbare woningen. Een snelle sanctionering van eigenaars van ongeschikte/onbewoonbare woningen die hun woningen blijven verhuren, zit er via de strafrechtelijke handhaving vaak niet in. Het betreft echter wel een federale materie, waardoor deze opportuniteit niet door Vlaanderen zelf lijkt te kunnen worden benut. In de praktijk valt het op dat gemeenten dan soms ook teruggrijpen de gemeentelijke administratieve sanctie (GAS), maar dit instrument is vaak een onvoldoende effectief afschrikkingsinstrument (vanwege de relatief lage boetes van max. 350 euro). Een verdere uitbreiding van de bestuurlijke handhaving (met hogere boetes) kan een opportuniteit zijn om de gemeenten meer controle over hun lokaal woningkwaliteitsbeleid te geven. Om deze opportuniteit te benutten, lijkt er op het eerste gezicht ook wel een federale tussenkomst noodzakelijk.

## **2.2.2 Nieuwe woonvormen**

### **2.2.2.1 Situering**

Nieuwe woonvormen zijn woonvormen die afwijken van de huur of aankoop van traditionele een- of meergezinswoningen (Vermeir, 2017). Het gaat om woonvormen waarbij bepaalde kamers of ruimtes gedeeld worden (bv. co-housing), maar ook over de afsplitsing tussen de aankoop van een woning en de grond (bv. erfpacht en opstalconstructies). De motieven om dergelijke wooninitiatieven op te zetten zijn velerlei, gaande van het aanbieden van betaalbare woningen (bv. Community Land Trusts), het verbeteren van sociale cohesie (bv. Abbeyfieldhuizen en intergenerationeel wonen), en het helpen van zorgbehoevenden (bv. zorgwonen en kangoeroewonen). Op een algemeen niveau kan er een onderscheid gemaakt worden tussen twee doelstellingen van nieuwe woonvormen. Een eerste doelstelling bestaat erin om op een innovatieve manier een woning te bekomen. Erfpacht en opstalconstructies zijn hier voorbeelden van. Bij deze woonvormen wordt de eigendom van grond gescheiden van de eigendom van de woning (Vermeir, 2017). Community Land Trust (CLT) is een voorbeeld van een dergelijke woonvorm waarbij de grond in eigendom is van een vereniging of stichting, maar de woningen op die grond wel verkocht worden aan bewoners (Vermeir, 2017). Dit

heeft als voornaamste doel om betaalbare woningen te kunnen aanbieden. Een tweede doelstelling bestaat erin om op een innovatieve manier te gaan samenwonen. Het delen van gemeenschappelijke ruimtes en kamers via co-housing, zorgwonen, of intergenerationeel wonen, is een voorbeeld hiervan. De verschillende types woonvormen worden toegelicht in de appendix van dit rapport.

Aangezien de Vlaamse Codex Wonen afgestemd is op klassieke woonvormen, bevinden dergelijke wooninitiatieven zich momenteel in een grijze zone. Juridische onduidelijkheden inzake de domiciliëring van de bewoners, het sociaalrechtelijk statuut van de bewoners, de fiscale regelgeving, en het recht op sociale huisvesting veroorzaken een verlies van rechtszekerheid voor initiatiefnemers en bewoners van dergelijke nieuwe woonvormen (Vermeir, 2017). Om deze woonvormen toch aansluiting te laten vinden op het regelgevend kader, vaardigde het Vlaams Parlement op 24 februari 2017 het decreet houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving uit. Het decreet liet een experimenteerperiode van zes jaar (te verlengen met max. vier jaar) ontstaan waarbij nieuwe wooninitiatieven die voldoen aan de voorwaarden van het decreet opgestart kunnen worden zonder te moeten voldoen aan de veelheid aan regelgeving (Hendrickx et al., 2017). Dit beperkt zich echter wel tot de regelgeving waarvoor Vlaanderen bevoegd is. Met de invoering van de experimentregelgeving op Vlaams niveau kan men de experimenten niet onttrekken aan de federale regelgeving. Over de looptijd van het decreet kan de Vlaamse Codex Wonen dan desgevallend aangepast worden (Moerenhout, 2019). 28 projecten werden in 2018 door de Vlaamse Regering geselecteerd. Het gaat zowel om erfpacht/opstalconstructies (bv. Community Land Trusts) als om initiatieven inzake gemeenschappelijk wonen (bv. co-housing). Noteer wel dat er van de basisbeginselen inzake opstal en erfpacht niet kan worden afgeweken met het betrokken decreet. Deze materie is namelijk voorbehouden voor het federale niveau. Het decreet van 24 februari 2017 houdt enkel afwijkingen in zich ten opzichte van de bepalingen van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

De Minister van Wonen is momenteel bezig aan een inventarisatie van de knelpunten van het regelgevend kader inzake nieuwe woonvormen (Van Volcem, 2021). Eén van de belangrijkste aandachtspunten zal daarbij de bevoegdheidsverdeling zijn tussen het federale niveau en het niveau van de gewesten. Intussen werd er in de Vlaamse Codex Wonen van 17 juli 2020 wel een definitie van gemeenschappelijk wonen ingebracht, al biedt dit geen soelaas voor de juridische obstakels die enkel kunnen worden geredimeerd door een ingrijpen van de federale wetgever (*cf. infra*).



Doordat nieuwe woonvormen afwijken van de klassieke woonvormen (gezins- en meergezinswoningen), en soms ook afwijken van traditionele vormen van eigendomsverwerving (bv. afsplitsing eigendom woning van grond), bestaan er vaak heel wat drempels om nieuwe woonvormen te verwezenlijken. Belangrijke juridische barrières zijn vooreerst het eigendomsrecht, de inschrijving in bevolkingsregister, het sociaalrechtelijk statuut van de bewoners en aspecten van de woonfiscaliteit (zie Vermeir, 2017; Brusselmans et al., 2019). De huidige wetgeving gaat immers uit van de toekenning van een huisnummer per aparte wooneenheid. Bewoners die onder hetzelfde nummer ingeschreven staan in het bevolkingsregister, worden dan ook vaak als ‘samenwonenden’ gezien. Dit heeft consequenties voor het sociaalrechtelijk statuut van de bewoners en voor de woonfiscaliteit. Zo worden uitkeringen berekend op basis van het gezamenlijk inkomen van de samenwonenden, wat bij nieuwe woonvormen niet altijd samenvalt met wie daadwerkelijk op een bepaald huisnummer gedomicilieerd is. Tevens worden premies en belastingvoordelen enkel toegekend indien bepaalde inkomensgrenzen niet overschreden worden, waarvoor opnieuw naar het gezamenlijk inkomen van de samenwonenden wordt gekeken. Dit is vooral problematisch bij gemeenschappelijk wonen, waarbij dezelfde wooneenheid gedeeld wordt met verschillende huishoudens (Brusselmans et al., 2019). Een belangrijke casus, die ondertussen door het Hof van Cassatie reeds werd beslecht, was onder meer de vraag of bij het toekennen van een werkloosheidsuitkering, een werkzoekende “*cohouser*” als alleenstaande kon worden beschouwd. In het arrest van 9 oktober 2019 werd door het Hof van Cassatie een ingesteld cassatieberoep tegen een arrest van het Arbeidshof van Gent van 5 september 2016 afgewezen. Het Hof van Cassatie trad namelijk de redenering van het Arbeidshof bij dat een werkzoekende in een cohousingproject als alleenstaande kan worden beschouwd in zoverre er kan worden vastgesteld dat de huishoudelijke aangelegenheden niet hoofdzakelijk gemeenschappelijk worden geregeld met de andere bewoners. Dit arrest is niet geheel zonder kritiek (Vanderhaeghen, 2018) en lijkt te leiden tot casuïstiek.

Voorts zijn er ook de zakenrechtelijke constructies zelf die ervoor kunnen zorgen dat de toegang tot subsidies en premies wordt belemmerd. Bijvoorbeeld in het geval van opstalconstructies of erfpachtconstructies. Niet enkel de zakenrechtelijke constructies kunnen aanleiding geven tot discussie, ook de gevallen waarbij er een gebruiksrecht wordt toegekend, zoals bijvoorbeeld huur of een recht van bewoning, kunnen leiden tot beslommeringen bij het bekomen van premies en/of subsidies en hebben – los daarvan – ook in vele gevallen nadelige fiscale implicaties (Doornaert, 2017). Opnieuw is het echter belangrijk te wijzen op het feit deze problematiek zowel betrekking heeft op de bevoegdheden die aan Vlaanderen zijn toegewezen, als op de bevoegdheden die toebehoren aan het federale niveau. Naar inschrijving in het bevolkingsregister, fiscaliteit en dergelijke meer zullen er ook op het federale niveau initiatieven worden ondernomen.

Afhankelijk van de situatie zal er voor cohousing ook een bijzonder contractueel kader dienen te worden ontwikkeld, waarin de verplichtingen van de partijen duidelijk worden. Onder meer naar aankoop van dergelijke woningen, als eventuele bouw- en verbouwingsintenties alsook naar de verplichtingen tijdens de bewoning zelf, dienen verplichtingen te worden voorzien (cf. Doornaert, 2017). Vraag is dan ook of in de praktijk een juridisch kader, zoals dat bijvoorbeeld geldt in de gevallen van gedwongen mede-eigendom, moet worden uitgewerkt.

#### 2.2.2.2 Uitdagingen

Op basis van literatuur van Vermeir (2017) en Brusselmans et al. (2019) gaan we in op de uitdagingen bij nieuwe woonvormen op het vlak van de sociale huisvesting, de woningkwaliteit, en het onroerend erfgoed.

#### **Sociale huisvesting**

Nieuwe woonvormen vallen momenteel moeilijk te verenigen met de huidige regelgeving inzake sociale huisvesting. Enerzijds is er het probleem dat het toekennen van een sociale woning en de huurprijs afhangen van het inkomen van de samenwonenden, wat bij gemeenschappelijk wonen niet overeenkomt met het domicilieadres van de bewoners (Vermeir, 2017). Anderzijds is er de vraag of de toewijzingsvoorwaarden voor sociale woningen wel werken bij nieuwe woonvormen, aangezien momenteel gekeken wordt naar de individuele woonbehoefte, maar er weinig rekening wordt gehouden met woongroepen (Brusselmans et al., 2019). Sociale woningen worden op vandaag immers toegekend volgens de volgorde van inschrijving op de wachtlijst, terwijl voor co-housing of gemeenschappelijk wonen de behoeften van de volledige woongroep belangrijk zijn. Het bepalen van de woonbehoefte van een woongroep is moeilijk vanuit een generiek Vlaams kader van toewijzingsregels. Een gemeente is beter in staat om in te spelen op de specifieke behoeften van deze woongroepen. Een aanvulling van de lokale toewijzingscriteria voor nieuwe woonvormen kan dus een opportuniteit zijn om nieuwe woonvormen op te nemen in de sociale huisvesting, al doorstaan dergelijke – veelal subjectieve – criteria mogelijk moeilijk de juridische toets. Sociale huisvesting via gemeenschappelijk wonen lijkt een interessante piste omdat het aantal sociale wooneenheden stijgt doordat ruimtes gedeeld worden en sociale interactie en cohesie gestimuleerd wordt (i.e. mensen zorgen voor elkaar). Al brengt dit in de praktijk ook mogelijk fricties met zich mee. Er moet namelijk voldoende cohesie bestaan tussen de bewoners onderling. In de praktijk brengt dit uitdagingen met zich mee, daar in de praktijk sociale huurders vaak met verschillende problematieken te kampen hebben (Vlaamse woonraad, 2009). De specifieke toewijzingsregels zouden daarvoor ook moeten worden aangepast. Vanuit juridisch oogpunt is dat verre van evident. Andere constructies, zoals

bijvoorbeeld een erfpacht of een opstalconstructie zoals in Community Land Trusts (CLT) kunnen een mogelijkheid zijn voor het sociale segment, al zijn hiervoor ook de nodige regelgevende initiatieven vereist. Nadeel is wel dat er nooit de daadwerkelijke eigendom zal worden verworven en het eigendomsrecht op de woning bij het aflopen van het opstalrecht, door natrekking, verloren gaat. Het eeuwigdurend opstalrecht, zoals dit is ingeschreven in Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek lijkt ook niet voor deze situatie te zijn bedoeld.

### **Woningkwaliteit**

Woningen moeten – onder meer – voldoen aan de kwaliteitsnormen gestipuleerd in de Vlaamse Codex Wonen. Het gaat om tien algemene categorieën van kwaliteitsnormen die verder uitgewerkt zijn in diverse besluiten. Het technisch verslag capteert de concrete invulling van deze normen, en wordt als instrument gebruikt bij woningcontroles en voor het verkrijgen van een conformiteitsattest. Gemeenschappelijke woonvormen waarbij verschillende huishoudens samenwonen in dezelfde wooneenheid en daarbij naast privévertrekken ook ruimtes en kamers delen, lopen een verhoogd risico om bepaalde kwaliteitsnormen (zoals bv. bezettingsnormen, minimale oppervlakte van privévertrekken) te overtreden (Vermeir, 2017). Bovendien worden dergelijke woningen vaak ingedeeld bij de kamerwoningen (Vermeir, 2017; Brusselmans et al., 2019a). Kamerwoningen kunnen aan strengere normen gebonden zijn, aangezien de gemeenten de bevoegdheid hebben om strengere kamerreglementen uit te vaardigen. Het kan daarbij gaan om een vergunningsvereiste, strenge brandveiligheidsnormen, en strengere normen inzake de woonoppervlakte (Vermeir, 2017). In tegenstelling tot bijvoorbeeld studentenkoten, kiezen bewoners in co-housing initiatieven er bewust voor om ruimtes, kamers, toestellen, etc. met elkaar te delen (Brusselmans et al., 2019a). Nieuwe woonvormen zijn bovendien erg divers, en het voorzien van een kwaliteitsvolle woning kan daardoor verschillen van woonvorm tot woonvorm (Vermeir, 2017). Gemeenten zijn mogelijks beter in staat om op maat van het type woonvorm de geschikte kwaliteitsnormen te bepalen. De kamerreglementen zijn de enige instrumenten die de gemeenten nu hebben om eigen, aangepaste normen op te leggen aan nieuwe woonvormen, maar daardoor riskeert een gemeente ook om bijkomende verplichtingen en belemmeringen op te leggen. Een uitbreiding van de gemeentelijke instrumenten om een aangepaste kwaliteit bij nieuwe woonvormen na te streven, kan de woningkwaliteit van nieuwe woonvormen ten goede komen, en verhoogt bovendien de gemeentelijke autonomie inzake nieuwe woonvormen.

### **Onroerend erfgoed**

Onroerend erfgoed is een Gewestelijke materie en wordt bepaald in het Onroerend Erfgoed Decreet van 12 juli 2013. Het decreet bepaalt vier beschermingsstatuten: 1) beschermd monument, 2)

beschermd cultuurhistorisch landschap, 3) beschermd stads- of dorpsgezicht en 3) een beschermde archeologische site (Brusselmans et al., 2019b). Indien een woning onder een van deze statuten valt, moeten werken aan de woning goedgekeurd worden door het Agentschap Onroerend Erfgoed, en mogen ze de erfgoedwaarde van het gebouw niet aantasten. Handelingen die toegelaten worden, zijn opgesomd in het Onroerend Erfgoed Besluit of in een beschermingsbesluit (Brusselmans et al., 2019b). Gemeenten die aan bepaalde voorwaarden voldoen (e.g. eigen onroerende erfgoedbeleid) kunnen evenwel erkend worden als onroerend erfgoedgemeente. Dit impliceert dat de gemeente bepaalde van de bevoegdheden overneemt van het Agentschap Onroerende Erfgoed, zoals de toelating van aanvragen die betrekking hebben op het onroerend erfgoed (Brusselmans et al., 2019b). Op vandaag zijn slecht 22 gemeenten erkende onroerend erfgoedgemeenten (Agentschap Onroerend Erfgoed, 2022). Onroerend erfgoed is echter bijzonder interessant voor co-housing en andere nieuwe woonvormen vanwege de vaak grote en deelbare ruimtes, de leegstandsproblematiek (bv. kerken, kloosters, boerderijen), de centrale en historische ligging, en de sterke verwevenheid met het maatschappelijk weefsel van de stad of gemeente. Complexe procedures en strikte voorwaarden belemmeren dit potentieel echter. Of onroerend erfgoed gebruikt kan worden voor nieuwe woonvormen, en onder welke voorwaarden, kan mogelijks beter en efficiënter geëvalueerd worden door de gemeentebesturen zelf.

### 3 METHODOLOGISCH KADER

We kiezen voor een Multiple Case Study (MCS) van negen lokale besturen waarbinnen we telkens de wenselijkheid en haalbaarheid van verdere decentralisatie analyseren aan de hand van twee beleidsdomeinen. Deze kwalitatieve aanpak laat ons toe om een actueel onderwerp in de praktijk te onderzoeken (Mills et al., 2010; Van Thiel, 2021) aan de hand van de gelijkenissen en verschillen tussen de cases (Yin, 2018). In dit methodologisch luik bespreken we eerst de case-selectie strategie, daarna gaan we in op de gehanteerde methoden en lichten we de dataverzameling en -analyse toe.

#### 3.1 CASE-SELECTIE

Om de cases voor het onderzoek te selecteren, hanteren we een most different system design. Deze keuze laat ons toe om de wenselijkheid en haalbaarheid van verdere decentralisatie in uiteenlopende cases te onderzoeken en zo tot algemene bevindingen te komen.

Op vlak van het soort lokaal bestuur houden we rekening met een spreiding op basis van grootte, soort en geografie zoals weergegeven in tabel 2. Als eerste kiezen we voor een spreiding in grootte van het lokaal bestuur omdat wetenschappelijk onderzoek de relatie met decentralisatie bevestigt (e.g. Baskaran, 2011; Boogers & Reussing, 2018; Makreshanska-Mladenovska & Petrevski, 2019). Binnen deze parameter maken we een onderscheid tussen een laag (<15.000), gemiddeld (15.000-75.000) en hoog (>75.000) inwonersaantal (Agentschap Binnenlands Bestuur, n.d.). Als tweede kiezen we voor een spreiding in soort lokaal bestuur. Lokale besturen verschillen in de praktijk op vlak van sociaaleconomische, culturele en financiële elementen (Belfius, 2007) terwijl net die elementen in relatie tot decentralisatie staan (e.g. Kleider, 2018; Sellers & Lidström, 2007). Uit tal van bestaande typologieën om lokale besturen te sorteren (e.g. Bennett, 1993; Goldsmith, 1992; Hesse & Sharpe, 1991 en Lidström 2003) kiezen we de typologie die ontwikkeld werd door de Belfius Bank omdat die volledig is afgestemd op de Vlaamse context (Belfius, 2007). Als derde zorgen we ook voor een geografisch evenwicht in de geselecteerde lokale besturen. We kiezen telkens voor twee lokale besturen in iedere provincie.

	<b>Grootte</b> categorisering op basis van inwonersaantal	<b>Soort</b> categorisering op basis van de Belfius-cluster	<b>Geografie</b> categorisering op basis van Vlaamse provincies
Lokaal bestuur A	Laag	klein/landelijk	West-Vlaanderen
Lokaal bestuur B	Gemiddeld	klein/landelijk	Oost-Vlaanderen
Lokaal bestuur C	Laag	klein/landelijk	Antwerpen
Lokaal bestuur D	Hoog	centrumstad	Limburg
Lokaal bestuur E	Hoog	grootstad	Vlaams-Brabant
Lokaal bestuur F	Gemiddeld	kustgemeente	West-Vlaanderen
Lokaal bestuur G	Laag	randgemeente	Vlaams-Brabant
Lokaal bestuur H	Hoog	centrumstad	Oost-Vlaanderen
Lokaal bestuur I	Gemiddeld	randgemeente	Antwerpen

*Tabel 2: Overzicht van de kenmerken van de geselecteerde lokale besturen.*

Op vlak van beleidsthema's houden we rekening met specifieke kenmerken per thema, zoals weergegeven in tabel 3. Bij voorschoolse kinderopvang kiezen we voor een spreiding in het type aanbod en het aantal opvangplaatsen. De parameter rond het aanbod focust voornamelijk op het al dan niet aanwezig zijn van publieke opvanginitiatieven. De rol die een overheid kan opnemen, gaande van actor tot regisseur of van facilitator tot controleur, kan namelijk een impact hebben op de perceptie over decentralisatie (De Roover et al., 2021). De parameter rond het aantal opvangplaatsen toont aan hoeveel plaatsen er in de voorschoolse kinderopvang beschikbaar zijn in verhouding tot het aantal inwoners van 0 tot en met 2 jaar. Binnen deze parameter maken we een onderscheid tussen een laag (<40%), gemiddeld (40-50%) en hoog (>50%) percentage (Agentschap Binnenlands Bestuur, n.d.). Bij onthaal van kwetsbaren nemen we voornamelijk de verhouding tot en de rol van het CAW mee in rekening. Zoals eerder aangegeven, kunnen CAW's beschikken over meerdere vestigingsplaatsen, maar hebben ze die niet in ieder lokaal bestuur (Vlaams Parlement, 2009). We houden daarom rekening met een spreiding in de samenwerking met een CAW en de aanwezigheid van een CAW op het grondgebied. Tot slot houden we bij woningkwaliteitsbewaking rekening met het aantal ongeschikte en onbewoonbare woningen omdat die cijfers iets zeggen over de kwaliteit van de woningen in een gemeente. Binnen deze parameter maken we een onderscheid tussen een laag (<15.000), gemiddeld (15.000-75.000) en hoog (>75.000) aantal ongeschikte en onbewoonbare woningen (Agentschap Binnenlands Bestuur, n.d.). Bijkomend zorgen we ook voor een spreiding in lokale besturen die al dan niet administratief ontvoegd zijn.

	Voorschoolse kinderopvang		Onthaal van kwetsbaren		Woningkwaliteitsbewaking	
	lokaal bestuur aanbieder van voorschoolse opvang	aantal plaatsen t.o.v. aantal kinderen	samenwerking met een CAW	aanwezigheid CAW op het grondgebied	aantal O/O-woningen t.o.v. aantal woningen	administratieve ontvoogding
Lokaal bestuur A	nee	gemiddeld	nee	nee	gemiddeld	nee
Lokaal bestuur B	nee	hoog	ja	ja	gemiddeld	gedeeltelijk
Lokaal bestuur C	nee	laag	nee	nee	laag	nee
Lokaal bestuur D	nee	hoog	ja	ja	gemiddeld	nee
Lokaal bestuur E	ja	hoog	Ja	ja	hoog	ja
Lokaal bestuur F	ja	laag	ja	nee	hoog	gedeeltelijk
Lokaal bestuur G	nee	gemiddeld	nee	nee	laag	nee
Lokaal bestuur H	ja	gemiddeld	Ja	ja	hoog	ja
Lokaal bestuur I	ja	gemiddeld	nee	nee	gemiddeld	nee

Tabel 3: Overzicht van de kenmerken van de geselecteerde beleidsthema's.

We kozen er bewust voor om geen kenmerken specifiek voor nieuwe woonvormen mee te nemen. Binnen de gemeente- en stadsmonitor zijn er nog geen parameters die rekening houden met de nieuwe woonvormen net omdat lokale besturen daar in de praktijk nog niet vaak mee bezig zijn.

## 3.2 METHODE

### 3.2.1 Design science

Om de wenselijkheid en haalbaarheid van verdere decentralisatie te analyseren, maakt dit onderzoek gebruik van een onderzoekstroming die de laatste jaren sterk aan belang heeft gewonnen, nl. de 'design science' of 'ontwerpwetenschap' (Romme & Meijer, 2020). Deze methode laat toe om de focus van het analysewerk te verplaatsen van het beschrijven en verklaren van problemen, naar het *uitproberen* en *aanpassen* van mogelijke oplossingen voor een geïdentificeerd probleem (van Buuren, 2017). Het idee dat de bestuurskunde onder andere ook een ontwerpwetenschap is, stamt af van het werk van Herbert Simon (1969), waarin de auteur stelt dat bestuurskunde een wetenschap is van het artificiële, i.e. hetgeen door mensen gemaakt is. Bestuurskundigen helpen immers mee met het vinden van concrete oplossingen voor maatschappelijke problematieken (Walker, 2011).

Van Buuren (2017) stelt dat de ontwerpwetenschap gekenmerkt wordt door haar abductieve aanpak. In tegenstelling tot deductief onderzoek (i.e. op basis van algemene theoretische hypotheses een fenomeen verklaren) of inductief onderzoek (i.e. op basis van observaties een algemene verklaring voor een fenomeen vinden), probeert abductief onderzoek geen observeerbaar fenomeen te verklaren. Volgens de auteur is hiervoor immers afgebakende en vaststaande informatie over het fenomeen nodig, wat niet beschikbaar is bij erg complexe fenomenen of problemen. Abductief

onderzoek zoekt naar de best mogelijk, tijdelijke oplossing ('what could be'), en niet naar de enige, vaststaande oplossing (Hermus et al., 2019). Volgens van Buuren (2017) worden hiervoor 'waarschijnlijkheidsredeneringen' gebruikt, die de onderzoeker toelaten om tijdelijke veronderstellingen op te bouwen die de complexiteit van het probleem proberen te vatten, zonder een finaal antwoord te geven. Via een iteratieve zoekstrategie convergeert de onderzoeker dan steeds verder richting een nieuwe oplossing (Romme & Meijer, 2020).

Binnen de ontwerpwetenschap bestaan er meerdere methoden om aan abductief onderzoek te doen. Al deze methoden komen evenwel neer op het toetsen van mogelijke oplossingen (= artefacten) aan de realiteit (Johannesson & Perjon, 2014). Volgens Simon (1969, p.133) is design science "*concerned with how things ought to be, with devising artefacts to attain goals*". Deze artefacten kunnen tastbare objecten zijn (e.g. een hamer, kraan of voertuig), maar kunnen ook puur conceptueel zijn (e.g. plan van aanpak of beleidsvoorstel) (van Buuren, 2017). Bovendien bevatten deze artefacten niet enkel de intenties van de ontwerpers, maar ook omgevingscondities, zoals culturele en institutionele prikkels (Romme en Meijer 2020). Artefacten zijn derhalve verbonden met de plaats en tijd waarin ze ontworpen werden. Door artefacten te bestuderen kunnen onderzoekers een 'problem space' (i.e. de elementen die verbonden zijn met het probleem) en 'solution space' (i.e. de elementen die verbonden zijn met de oplossing) afbakenen (van Buuren et al., 2020). Hierdoor wordt het mogelijk om nieuwe inzichten op te doen over het probleem en de mogelijke oplossing, wat via een iteratief zoekproces tot de uiteindelijke ideale oplossing in een welbepaalde context moet leiden (Romme & Meijer, 2020).

### **3.2.2 Studiemodel van maximale decentralisatie**

In dit rapport zullen we het minder over artefacten hebben en meer over het 'studiemodel'. Voor ons onderzoek is een studiemodel een artefact dat intensief wordt bestudeerd via de klassieke wetenschappelijke analysemethodes (bv. observaties, experimenten, interviews, surveys, etc.). Het studiemodel zelf bestaat uit meerdere scenario's van maximale decentralisatie. We kiezen voor scenario's van maximale decentralisatie om zo goed mogelijk de 'problem space' en 'solution space' van decentralisatie te kunnen afbakenen. Dergelijk scenario's hebben immers meer kans om neutrale antwoorden te weren, de discussie op scherp te zetten, en optimaal de meningen van de respondenten te capteren. Anderzijds bestaat het risico bij dergelijke 'controversiële' scenario's wel dat de respondenten kritischer zijn tegenover decentralisatie dan ze in werkelijkheid zouden zijn. De onderzoekers maakten daarom duidelijk dat de scenario's puur hypothetisch waren, en dienden als werkinstrument om de discussie over decentralisatie uit te lokken. De scenario's maakten het mogelijk om nieuwe inzichten op te doen over het probleem en de mogelijke oplossing, wat via een iteratief



proces tot de uiteindelijke ideale oplossing moet leiden. Let wel, het gaat ons hier in het kader van het onderzoek over het opdoen van inzichten inzake de elementen die verbonden zijn met het probleem en de mogelijke oplossingen, niet om het voorstellen van een finale, ideale oplossing.

We putten uit de wetenschappelijke literatuur en regelgeving om de scenario's op te stellen. De scenario's werden bovendien uitgebreid getoetst bij juridische experts, beleidsmedewerkers van de VVSG, koepelorganisaties, en diverse andere stakeholders. Verschillende subthema's werden daarbij geïdentificeerd. Voor het thema 'onthaal' werd gekeken naar de effecten van een maximale decentralisatie voor het aanbod, de financiering, de erkenning en kwaliteit van het onthaal, het toezicht en de controle op het onthaal, en de samenwerking met diverse partners. Voor het thema 'voorschoolse kinderopvang' focusten we ons op de effecten van maximale decentralisatie voor de vergunnings- en kwaliteitsvoorwaarden en de controle op de kinderopvang. Het maximaal scenario voor de woningkwaliteitsbewaking richtte zich op de gevolgen van een dergelijke decentralisatie voor de bepaling van de kwaliteitsnormen en de uitvoering van de handhaving. Voor het thema 'nieuwe woonvormen' bekeken we wat die maximale decentralisatie kan betekenen voor de woningkwaliteitsbewaking van de nieuwe woonvormen, de sociale huisvesting via de nieuwe woonvormen, het gebruik van onroerend erfgoed voor de nieuwe woonvormen, en het aanbieden/toewijzen van nieuwe woonvormen. De gebruikte scenario's zijn terug te vinden in de eerste bijlage van het rapport.

## 3.3 DATA

### 3.3.1 Dataverzameling

De dataverzameling vond plaats in twee fasen. De eerste fase bestond uit het verzamelen van algemene opvattingen omtrent decentralisatie via *verkennende interviews* met de algemeen directeurs van negen lokale besturen (zie Tabel 2). De bedoeling van deze interviews was tweevoudig. Enerzijds boden de interviews de onderzoekers de kans om een gedegen selectie van de cases te maken. Anderzijds werden via de interviews al enkele algemene percepties op decentralisatie gemeten, met een focus op de opportuniteiten en risico's van decentralisatie. Uit de verkennende interviews kwamen inzichten die een basis vormden voor de diepgaandere gesprekken in de focusgroepen.

De tweede fase van dataverzameling bestond uit de *focusgroepen*. Per lokaal bestuur werden er vier focusgroepen afgelegd (dus 36 focusgroepen in totaal). De eerste focusgroep werd afgelegd met het beleid, en bestond uit de burgemeester en/of schepenen, de algemeen directeur, en

gemeenteraadsleden (zowel meerderheid als oppositie). Deze focusgroep was bedoeld om een ruim beeld te krijgen op de wenselijkheid en haalbaarheid van decentralisatie voor het desbetreffende bestuur. Er werd voornamelijk ingegaan om de opportuniteiten en risico's van decentralisatie, en welke capaciteiten het bestuur ter beschikking had of nog nodig had indien er gedecentraliseerd zou worden. In deze focusgroep werd niet gewerkt met een maximaal decentralisatiescenario. De drie andere focusgroepen werden ingericht per beleidsthema: een focusgroep voor het onthaal, een focusgroep voor de voorschoolse kinderopvang, en een focusgroep voor de woonthema's (i.e. woningkwaliteitsbewaking en nieuwe woonvormen). De focusgroepen werden per thema ingericht door de betrokkenheid van andere stakeholders per beleidsthema. De deelnemers aan de focusgroepen werden in onderling overleg met de algemeen directeur bepaald. Het ging meer bepaald om politieke leidinggevendenden, gemeentelijke (staf)medewerkers, en medewerkers van intergemeentelijke samenwerkingen, koepelorganisaties, private dienstverleners, en middenveldorganisaties. Een uitgebreide lijst van de soorten respondenten bevindt zich in bijlage 2.

Twee onderzoekers legden de focusgroepen af, op gezette momenten ondersteund door de coördinatoren van het project, waarbij een van de onderzoekers de focusgroep leidde en de andere onderzoeker notities nam en extra vragen stelde (deze rollen werden afgewisseld ingevuld afhankelijk van het thema van de focusgroep). De focusgroepen werden, met toestemming van de betrokkenen, opgenomen. De drie beleidsspecifieke focusgroepen werden ingestoken vanuit het maximaal decentralisatiescenario. Het scenario werd een week voordat de focusgroep plaatsvond, doorgestuurd naar de respondenten, zodat de respondenten de tijd hadden om het scenario aandachtig door te nemen. De beleidsspecifieke focusgroepen zelf werden georganiseerd in twee delen. Het eerste deel betrof een explorerende fase, waarin de onderzoekers naar de algemene opvattingen van de respondenten inzake het scenario vroegen. Het tweede, en meer substantiële deel van de focusgroep had als bedoeling om dieper in te gaan op de percepties van de respondenten inzake het scenario. Dit deel werd gestructureerd volgens de onderzoeksvragen: eerst werd ingegaan op de wenselijkheid van (maximale) decentralisatie, waarna de haalbaarheid van (maximale) decentralisatie werd besproken. Binnen deze opdeling werd bovendien gewerkt met de specifieke subthema's die per beleidsthema in het scenario voorkwamen (bv. controle en handhaving, zie 3.2.2 Studiemodel van maximale decentralisatie).

### **3.3.2 Dataordening**

Voor iedere focusgroep werd een verslag opgesteld die de kern van de opvattingen en percepties van de respondenten omvatte. De verslagen werden opgesteld door middel van de notities en de opnames van de focusgroepen. Deze verslagen werden vervolgens gecodeerd in NVivo 12 software. Op basis

van de theoretische conceptualisering (deel 1) ontwikkelden de onderzoekers een codeerschema waarmee ze de verslagen codeerden. De onderzoekers voegden codes toe aan het codeerschema indien fragmenten uit de verslagen niet pasten bij een van de vooraf bepaalde codes. Er werd met andere woorden zowel deductief als inductief gecodeerd (Van Thiel, 2021). Er werden codes voorzien voor de wenselijkheid van decentralisatie (e.g. efficiëntie, toegankelijkheid, duurder overheidsstelsel, etc.) en voor de haalbaarheid van decentralisatie (e.g. personeelscapaciteit, financiële capaciteiten, etc.). In totaal werden 48 codes voorzien voor de wenselijkheid en haalbaarheid van decentralisatie. Voor sommige van deze codes werden er slechts vier of vijf referenties in de verslagen gevonden, terwijl andere codes meer dan 80 referenties hadden.

### **3.3.3 Data-analyse**

De gecodeerde tekstfragmenten van de verslagen structureerden de inhoud van de verslagen, maar maakten het ook mogelijk om tabellen te maken die de diverse karakteristieken van de besturen (bv. type bestuur, grootte bestuur, etc.) konden afzetten tegen de inhoud waarop gecodeerd werd. Zo kon vastgesteld worden of bepaalde soorten bestuursvormen eerder geneigd waren om specifieke percepties op de wenselijkheid en haalbaarheid van decentralisatie te bezitten. Gebruikmakend van deze tabellen werd een eerste analysefase aangevat. Door de veelheid aan gecodeerde tekstfragmenten en codes, was het onmogelijk om een correct overzicht te krijgen van de belangrijkste informatie. De onderzoekers stelden derhalve, op basis van de gegevens uit de NVivo tabellen, eigen analysetabellen op, waarbij de data uit de verslagen geïnterpreteerd werd. De analysetabellen bevatten per type en grootte van bestuur de belangrijkste inzichten per code uit de verslagen. Deze analysetabellen maakten het mogelijk om inzichten vanuit individuele cases te interpreteren, kwantificeren, en synthetiseren, zodat case- en thema overschrijdende patronen ontstonden. Op basis van deze analysetabellen werd het voornaamste analyzewerk verricht. De analysetabellen zijn ingevoegd in bijlage 3 en bijlage 4.

## 4 ANALYSE

In dit onderdeel van het rapport gaan we in op de argumenten van de respondenten uit de negen bevroegde lokale besturen. We combineren de inzichten vanuit de beleidsgroepen met die van de beleidsspecifieke focusgroepen (i.e. voorschoolse kinderopvang, onthaal van kwetsbaren, woningkwaliteitsbewaking en nieuwe woonvormen). Dat laat ons toe om doorheen verschillende lokale besturen en over diverse beleidsdomeinen heen algemene inzichten te verwerven in de perceptie op de wenselijkheid en haalbaarheid van verdere decentralisatie. We delen deze analyse dan ook op in een luik rond wenselijkheid en een luik rond haalbaarheid waarbij we telkens eerst de perceptie van de respondenten bespreken en daarna stilstaan bij de initiatieven die ze aanhalen om die wenselijkheid en haalbaarheid te vergroten.

### 4.1 WENSELIJKHEID

#### 4.1.1 Visie van de respondenten

We bespreken de perceptie van de respondenten over de wenselijkheid van verdere decentralisatie aan de hand van de hun percepties op de opportuniteiten en risico's van decentralisatie. Voor een uitgebreid overzicht van de argumenten van de respondenten verwijzen we naar bijlage 3 van dit onderzoeksrapport.

##### 4.1.1.1 Opportuniteiten van decentralisatie

De bevroegde besturen halen vier argumenten aan waarom een verdere decentralisatie van Vlaamse bevoegdheden een positieve evolutie kan zijn. Ten eerste vormt de mogelijkheid om meer **lokaal maatwerk** te bieden een grote opportuniteit voor de bevroegde besturen. Alle bevroegde besturen zijn het erover eens dat gemeenten hun beleid zouden moeten kunnen differentiëren indien de lokale beleidscontext relevante verschillen vertoont ten opzichte van andere gemeenten: *“In [onze stad] zijn er veel eenpersoonsgezinnen, wat een heel ander uitgangspunt creëert voor ons dan voor gemeenten waar voornamelijk gezinnen van 4-5 personen wonen.”* (Lokaal bestuur D). De lokale context van de gemeente (bv. landbouwgemeente, kustgemeente, grootstad) speelt volgens de besturen namelijk mee in het leggen van beleidsaccenten: *“Die combinatie [van landbouw en industrie] in onze gemeente is relatief uniek en via decentralisatie zouden wij ons beleid daarop kunnen afstemmen.”* (Lokaal bestuur A). Lokale besturen staan, volgens de respondenten, met beide voeten in de praktijk, kennen de problemen en verzuchtingen van de bevolking beter, en vangen sneller signalen op door hun nabijheid tot de burger: *“In [onze gemeente] laten burgers soms een woning ongeschikt verklaren om bovenaan de lijst voor een sociale woning te komen. We weten dat, maar kunnen daar niks aan doen.”*

(Lokaal bestuur A). Decentralisatie kan volgens deze besturen ook meer nuance brengen in bepaalde normen en regels. Een respondent uit een gemeente in de stadsrand haalt bijvoorbeeld het volgende aan: *“Op dit moment zijn er regels omtrent het behalen van bepaalde percentages voorrangsgroepen in de kinderopvang. In [een buurgemeente] haal je dit gemakkelijk, maar in [onze gemeente] is dit helemaal niet zo evident. Een decentralisatie zou het gemakkelijker maken om dit soepeler in te vullen naargelang de noden van de gemeenten.”* (Lokaal bestuur G). Via decentralisatie kunnen bovendien oplossingen op maat van het specifieke probleem geformuleerd worden: *“Een lokaal bestuur kan het best oordelen over wat er moet gebeuren om verloedering van het centrum tegen te gaan. Toch botst het rond dat thema op grenzen van centrale overheden.”* (Lokaal bestuur B).

Een tweede opportuniteit van decentralisatie bevindt zich op het gebied van de **wendbaarheid en efficiëntie** van een lokaal bestuur. Zo geven zowel een kleine plattelandsgemeente als een grote centrumstad aan dat ze door de administratieve ontvoogding van de woningkwaliteitsbewaking veel korter op de bal kunnen spelen, en bijvoorbeeld veel sneller veelplegers kunnen aanpakken. Ook op het gebied van de kinderopvang zijn er mogelijkheden om efficiëntiewinsten te boeken via decentralisatie. Een middelgrote gemeente in de stadsrand haalt bijvoorbeeld aan dat de toekenning en vergunning op basis van de Vlaamse toekenningscriteria efficiënter zou kunnen gebeuren op het gemeentelijk niveau: *“Lokale besturen zijn beter in staat om in te schatten of een kinderopvang wel geschikt is om een vergunning te krijgen, uitgaande van een minimaal Vlaams kader voor erkenning. [...] Hiervoor moet eigenlijk geen omweg gebeuren langs Vlaanderen, en het kan dan ook de efficiëntie verhogen”*.

Een belangrijke nuance die we in beide voorbeelden zien terugkomen is de nood aan een Vlaams regelgevend kader op basis waarvan het lokaal bestuur kan optreden (i.e. normen woningkwaliteit, toekenningsvoorwaarden kinderopvang): *“Het lokaal bestuur kan efficiënter werken dan de centrale overheden, maar niet als dat centraal kader ontbreekt. Dan moet ieder lokaal bestuur het warm water opnieuw uitvinden en in totaal zijn alle inspanningen samen dan inefficiënter dan dat Vlaanderen het zou doen.”* (Lokaal bestuur D). Een belangrijk voordeel dat bijdraagt aan de efficiëntie van een lokaal bestuur is haar mogelijkheid om transversaal te werken. Zo halen meerdere besturen, zowel grote als kleine, aan dat gemeenten beter in staat zijn om geïntegreerd beleid en dienstverlening vorm te geven. Een respondent uit een centrumstad verwoordt dit als volgt: *“We hebben als lokaal bestuur de neiging om eens over het ‘beleidsmuurtje’ te kijken en dingen samen te doen, iets wat op Vlaams niveau veel stroever verloopt.”* (Lokaal bestuur H). Eén bestuur haalt bovendien aan dat de efficiëntie van het beleid en de dienstverlening kan toenemen bij decentralisatie omdat de administratie dichter bij de politiek staat. Volgens het bestuur kan er op die manier een zekere urgentie gecreëerd worden, wat

op Vlaams niveau moeilijker is door de grotere afstand tussen de administratie en de politiek. Kleine besturen hechten tevens veel waarde aan een hun flexibiliteit en wendbaarheid, zoals een respondent van een kleine plattelandsgemeente bevestigt: *“Vlaanderen beslist bijvoorbeeld dat iedere burger die een hulpaanbod wil doen [voor de Oekraïne-crisis, ed.], terecht moet kunnen bij de gemeente. Daar was [onze gemeente] eigenlijk helemaal niet op afgestemd. Over gemeente en OCMW heen zijn we er dan wel in geslaagd om snel iets op poten te zetten.”* (Lokaal bestuur C). Een respondent uit dezelfde kleine gemeente gaat hierop door: *“[Als klein bestuur] kunnen we kort op de bal spelen, zijn wendbaar en flexibel, maar we botsen ook op de limieten van onze mensen en materiële middelen.”* Hoewel kleine besturen dus in staat zijn om snel in te spelen op urgente en concrete problemen, hebben ze vaak weinig capaciteit om complexere problemen op langere termijn aan te pakken. Deze bezorgdheid over een gebrek aan capaciteit van kleine gemeenten wordt ook geuit bij de grotere gemeenten: *“Een kleiner bestuur heeft dezelfde diversiteit aan taken, maar moet het wel stellen met veel minder personeel. Dit probleem wordt nog groter indien nog meer bevoegdheden naar de lokale besturen overgaan.”* (Lokaal bestuur D).

Een derde opportuniteit van decentralisatie is volgens de bevraagde besturen dat de **lokale democratie** dicht bij de burger staat. Deze perceptie leeft zowel bij grote als kleinere besturen. De besturen halen aan dat het gemakkelijker is om een draagvlak voor beleid te vinden bij de bevolking op een lokaal niveau. Een respondent uit een middelgrote landelijke gemeente duidt dit als volgt aan: *“Voor beleidsvoering moet er aansluiting met de burger gevonden worden. Hoe centraler je dat aanpakt, hoe complexer het wordt.”* (Lokaal bestuur B). Kleinere gemeenten bevestigen dit: *“Op lokaal niveau is de inspraak en directe betrokkenheid groter doordat inwoners zich meer gelinkt voelen met het gemeentebestuur. [...] Ons bestuur heeft de gewoonte om veel stakeholders te betrekken bij het besluitvormingsproces, anders bestaat het risico dat we steken laten vallen”* (Lokaal bestuur G). Het zoeken van een lokaal draagvlak voor het beleid beperkt zich niet enkel tot de interactie met de burger. Volgens een respondent van een grote centrumstad is *“het lokaal niveau beter in staat om samenwerkingen te organiseren met lokale stakeholders.”* (Lokaal bestuur D). Volgens de kleinere besturen is het eenvoudiger om deze democratische controle te organiseren bij kleine besturen omdat *“het nog behapbaar [is] om burgers te laten participeren en inspraak te laten hebben, en om hoe meer mensen het gaat, hoe moeilijker dat wordt.”* (Lokaal bestuur A). Anderzijds merken de kleine besturen ook op dat ze vaak de capaciteit missen om de overgehevelde taken adequaat uit te voeren. Daardoor grijpen ze vaker naar intergemeentelijke samenwerking (IGS) om schaalvoordelen te ontwikkelen, waardoor een democratisch deficit kan ontstaan. Een van de respondenten uit een kleine plattelandsgemeente formuleert dit zo: *“Het probleem is hier dat er geen democratische structuur is,*

want de burgemeesters in de IGS zijn enkel verkozen in hun eigen lokaal bestuur, en dus niet bevoegd voor het volledige gebied van de IGS.” (Lokaal bestuur C).

Een vierde opportuniteit van decentralisatie is de mogelijkheid om beleid en dienstverlening **dichter bij de burger** te brengen. Door die nabijheid van de gemeente tot de burger, percipiëren burgers het gemeentebestuur vaak eerst als dienstverlener. Zeker voor onthaalfuncties is dit erg belangrijk. Een van de respondenten uit een kleine plattelandsgemeente toont dit op de volgende manier aan: *“Een onthaal op regioniveau maakt het bijvoorbeeld praktisch moeilijker voor cliënten om daar te geraken. Veel cliënten zijn erg beperkt in hun vervoer. Dit was bv. een probleem met bepaalde CAW-modules die op verschillende locaties georganiseerd werden. Cliënten hadden altijd problemen om daar te geraken.”* (Lokaal bestuur A). De respondenten van een grote stad bevestigen dit argument: *“Decentralisatie maakt de onthaalfunctie heel transparant voor de burger, want de stad is dan het centrale aanspreekpunt voor hulpvragen van burger.”* (Lokaal bestuur E). Het organiseren van dienstverlening op een lokaal niveau, maakt het ook mogelijk om nuances op te merken die op een centraal niveau niet zichtbaar zijn: *“Er is een verschil tussen een huisjesmelker die huizen opkoopt om ze te verhuren of een oudere vrouw die een week wakker ligt van een klacht die ze krijgt. Deze verschillen zijn beter in te schatten op een lokaal niveau.”* (Lokaal bestuur A). Volgens deze besturen neemt het menselijke karakter van dienstverlening toe bij een decentralisatie: *“De Wooninspectie stipt puntjes af, terwijl het lokaal bestuur meer oog heeft voor het verhaal dat erachter zit.”* (Lokaal bestuur A). Door de nabijheid tot de burger, beschikt het lokaal bestuur ook over meer kennis over de noden van de burger. Een respondent uit een grote centrumstad illustreert dit met een voorbeeld van de kinderopvang: *“Een decentralisatie kan ervoor zorgen dat de gemeente ook inspraak heeft in de vorm van de kinderopvang, het type kinderopvang, het aantal kinderopvangen, en de locaties waar een kinderopvang gehouden kan worden, zaken die voor lokale besturen meestal veel duidelijker zijn dan voor Vlaanderen.”* (Lokaal bestuur D). Lokale besturen zitten tevens dicht bij de bron en als er iets fout gaat kunnen ze dan ook sneller ingrijpen. Een voorbeeld van een respondent uit een grote centrumstad verduidelijkt dit: *“Het enige wat een lokaal bestuur vandaag kan doen is zeggen tegen de ouders dat ze een klacht moeten indienen bij Kind en Gezin. Het lokaal bestuur weet dan al vaak dat er heel wat bezorgdheden zijn over een kinderopvang, maar kan daar weinig tegen optreden, behalve het doorspelen aan Kind en Gezin.”* (Lokaal bestuur E).

#### 4.1.1.2 Belangrijkste risico's van decentralisatie

De respondenten halen drie belangrijke risico's aan van decentralisatie. Een eerste risico bestaat uit de vrees voor een **instabieler beleid** na decentralisatie. Zowel kleine als grote besturen denken dat decentralisatie een inconsistent beleid kan veroorzaken, waarbij beleidsvisies en daarmee gepaard



gaande financiering mogelijks zullen afhangen van coalitie tot coalitie. Een respondent van een kleine plattelandsgemeente verwoordt dit als volgt: *“Er is relatief weinig langetermijnvisie op een lokaal niveau, wat betekent dat beleid rond subsidies en middelen iets stabiel is op een Vlaams niveau dan op een lokaal niveau.”* (Lokaal bestuur A). Een respondent van een andere kleine gemeente bevestigt deze perceptie: *“Ik denk dat je elke zes jaar schrik zal hebben van wat er nu kan komen”* (Lokaal bestuur G). Ook bij de grotere besturen komt dit risico van decentralisatie terug. Een respondent van een grote centrumstad haalt aan dat *“het lokaal niveau meer invloed ondervindt van nieuwe coalities en verkiezingen dan op het Vlaams niveau het geval is”* en een collega uit een andere centrumstad bevestigt dat: *“Op een Vlaams niveau zijn er veel meer partijen betrokken in het beleid, en wordt er meer met consensus of via onderhandelingen beslist.”* (Lokaal bestuur H). De vrees dat decentralisatie zou kunnen leiden tot een verlies van de middelen is nadrukkelijk aanwezig bij de respondenten in het beleidsdomein Welzijn, en dan vooral bij de kleinere besturen. Deze besturen argumenteren voornamelijk dat hun beperkte capaciteit de kans creëert dat middelen tijdens een decentralisatie sneller afvloeien naar andere beleidsdomeinen: *“Bij decentralisatie krijgt het bestuur een grote impact op de inzet van middelen voor het onthaal. Alles hangt af van of en hoe het bestuur die middelen dan inzet. De afhankelijkheid van het bestuur op dit vlak is niet altijd evident, omdat het altijd moeilijk is om middelen of personeel vrij te krijgen bij het huidige bestuur.”* (Lokaal bestuur A).

Een tweede risico dat de respondenten aanhalen, is de verhoogde kans op **cliëntelisme** door de nabijheid van de politiek tot de burger. De respondenten stellen dat het voor lokale politici niet altijd gemakkelijk is om het algemeen belang te scheiden van het belang van individuele burgers. Er kunnen dan ook snel belangenconflicten ontstaan mocht zowel de normering (bv. bepaling kwaliteitsnormen) als de handhaving bij het lokaal bestuur liggen: *“Stel, als burgemeester ken je de eigenaar van een slechte woning die je moet beoordelen. Dan wordt het heel moeilijk om dat volgens de strikte regels te doen als je die regels zelf bepaald hebt.”* (Lokaal bestuur A). Zelfs als de normering gescheiden blijft van de handhaving, kunnen er zich moeilijkheden voordoen: *“Ik heb ooit een onthaalouder ontslagen die ook de vrouw van de schepen was. Dat heeft toen ook veel stof doen opwaaien, maar is bijna ondenkbaar in een scenario waarbij de controle volledig bij de lokale besturen ligt.”* (Lokaal bestuur G). Hier verwijzen de verschillende respondenten ook naar bedenkelijke praktijken inzake specifieke dossiers die na decentralisatie mogelijks nog meer zullen voorkomen: *“We hebben woongebied gemaakt van een camping waardoor die aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. De eigenaar kent een aantal politici waardoor het moeilijk is om daar beleid rond te voeren”* of *“Er worden soms bewust geen heffingen toegepast omdat leden van het college de eigenaars van leegstaande eigendommen kennen.”* (Lokaal bestuur G).



De respondenten zien een derde risico van decentralisatie in de **efficiëntie- en kwaliteitsverliezen**. Met efficiëntieverliezen verwijzen de respondenten voornamelijk naar het verlies van schaalvoordelen. De besturen vinden dat door decentralisatie de kans bestaat dat iedereen zelf *‘het warm water moet uitvinden’*, en dat beperkte (financiële) middelen minder efficiënt zullen worden ingezet, waardoor de kost van de dienstverlening kan stijgen. Vooral de kleinere lokale besturen beargumenteren dit: *“De efficiëntiewinsten die nu vaak te behalen zijn door de centrale inrichting van de kinderopvang dreigen te verdwijnen omdat ieder bestuur zelf verantwoordelijk wordt voor de inrichting van de kinderopvang.”* (Lokaal bestuur A). Wat betreft de potentiële kwaliteitsverliezen, duiden de respondenten op twee vormen. Enerzijds kan er een kwaliteitsverlies optreden omdat gemeenten kwaliteitsnormen pragmatischer invullen (bv. een versoepeling van de normen om kinderdagverblijven aan te trekken). Anderzijds kan er een kwaliteitsverlies optreden omdat de kennis en kunde niet aanwezig zijn om de kwaliteit van de diensten te garanderen. Het gaat dan niet louter om het voorzien en handhaven van geschikte kwaliteitsnormen, maar ook om het garanderen van een efficiënt en kwaliteitsvol dienstverleningsproces. Een van de respondenten illustreert dit vanuit een voorbeeld van het onthaal: *“Er is een reëel gevaar dat de specificiteit van de verschillende soorten onthalen en de bijgaande expertise en kwaliteit verloren gaat als het onthaal gedecentraliseerd wordt. Je kan dan inderdaad opteren om de algemene hulpvraag te decentraliseren in een soort nulde lijn, die dan doorverwijst naar de specialisten in de eerste en tweede lijn, maar ik vrees dat dit niet altijd de start van een volwaardig hulpverleningsproces zal inhouden, en dat een cliënt van hot naar her zal worden gestuurd.”* (Lokaal bestuur B).

#### **4.1.2 Randvoorwaarden voor de wenselijkheid van decentralisatie**

Doorheen de gesprekken met de respondenten kwamen ook een aantal randvoorwaarden voor de wenselijkheid van decentralisatie naar boven (zie ook Bijlage 3). Uit de focusgroepen synthetiseerden we vijf belangrijke randvoorwaarden, die we hieronder bespreken.

##### **4.1.2.1 Decentralisatie afstemmen op de juiste schaal**

Alle bevroegde lokale besturen geven aan dat de schaalgrootte een belangrijk element is bij de overweging om al dan niet te decentraliseren. Decentralisatie heeft volgens hen namelijk andere consequenties voor een kleine dan voor een grote gemeente: *“Er wordt bij decentralisatie weinig onderscheid gemaakt tussen grote en kleine gemeenten, terwijl er in de praktijk wel grote verschillen tussen beide bestaan.”* (Lokaal bestuur C, kleine plattelandsgemeente). Het gebrek aan beschikbare capaciteit om nieuwe bevoegdheden op te nemen is voor de bevroegde kleine besturen een groot struikelblok, maar bij de grotere besturen iets minder. Een respondent uit een grote centrumstad beschrijft dit op de volgende manier: *“Volgens mij kan decentralisatie vooral voor grotere steden en*

*gemeenten een meerwaarde zijn. Zij hebben een voldoende grote omvang om via lokale autonomie voldoende slagkracht te hebben én ze staan met twee voeten in de praktijk.*” (Lokaal bestuur D). Kleine en middelgrote gemeenten bevestigen dit: *“Op het niveau van een kleine of middelgrote gemeente lijkt decentralisatie [van de kinderopvang] onrealistisch.”* (Lokaal bestuur I). Het valt op dat de kleinere besturen in onze steekproef zich veel minder comfortabel voelen bij het idee van decentralisatie. De bevraagde kleine en middelgrote besturen betwijfelen of decentralisatie naar hun bestuursniveau wel opportuun is door hun beperkte schaal. Een respondent uit een middelgroot bestuur legt de vinger op de wonde: *“Het sociaal domein is de laatste jaren enorm complex geworden, waardoor het steeds moeilijker wordt om het behapbaar te houden voor relatief kleine organisaties.”* (Lokaal bestuur B). Dit geldt trouwens niet enkel voor het sociaal beleid, maar ook voor het woonbeleid: *“Op vlak van wonen denken we bij verdere decentralisatie eerder in de richting van een grotere schaal, bijvoorbeeld de woonregio’s.”* (Lokaal bestuur B).

#### 4.1.2.2 Vlaanderen als noodzakelijke partner

Het Vlaams niveau moet volgens de bevraagde besturen een blijvende rol spelen bij de gedecentraliseerde beleidsthema’s. De besturen zijn het er bijvoorbeeld over eens dat er altijd een minimumkader op Vlaams niveau moet blijven. Dat kader moet ervoor zorgen dat beleid niet versnipperd en er geen te grote verschillen tussen de besturen ontstaan. Een respondent van een kleine plattelandsgemeente formuleert het risico van versnipperd beleid als volgt: *“Als iedere gemeenten zijn eigen ding mag doen, gaat de controle en uniformiteit verloren.”* (Lokaal bestuur A). Volgens een respondent van een middelgrote gemeente heeft dit bijvoorbeeld effect op het sociaal beleid: *“Er is een risico dat er een amalgaam aan verschillende regels en procedures ontstaat, waardoor het niet meer duidelijk is voor kwetsbare burgers, burgers die per slot van rekening vaak moeten verhuizen.”* (Lokaal bestuur B). Soortelijke risico’s ontstaan ook in andere beleidsdomeinen, zoals wonen: *“De versnippering van het beleid tussen de gemeenten zal verwarring creëren bij onder meer de eigenaars van woningen, de verhuurders, de huurders, het personeel en de brandweer.”* (Lokaal bestuur D). De kans op een versnippering van het beleid door decentralisatie is evenwel genuanceerder dan dat. Bij zowel de grote als kleine lokale besturen heerst de perceptie dat de lokale besturen bij decentralisatie het centrale beleid grotendeels over zullen nemen. Een respondent geeft het voorbeeld van de decentralisatie van de verwaarlozing van woningen: *“Lokale besturen hebben in het begin het technisch verslag overgenomen van de Vlaamse regering, en pas nu beginnen ze daarvan af te wijken.”* (Lokaal bestuur E).

Hoewel het hier eerder over incrementele wijzigingen gaat, kunnen die over de jaren heen cumuleren wat de kans op versnipperd beleid reëel maakt. Deze versnippering is vooral problematisch indien het

de rechten van de burgers aantast: *“Decentralisatie mag niet resulteren in een situatie waarbij de rechten van de burgers afhangen van de stad of gemeente waarin ze wonen, daar zou de burger niet beter van worden.”* (Lokaal bestuur E). De volgende respondent uit een kleine plattelandsgemeente maakt dit duidelijk in het domein van de woningkwaliteitsbewaking: *“Door te decentraliseren kan je verschillen krijgen tussen de lokale besturen en tast je de rechtsbescherming van de burger een beetje aan. Bij leegstand is dat anders, daar gaat het niet om mensen.”* (Lokaal bestuur A). Een respondent uit een kustgemeente maakt een vergelijkbaar argument voor het sociaal beleid: *“Waar je recht op hebt als cliënt zal afhangen van waar je woont”* (Lokaal bestuur F). Ook externe oorzaken kunnen deze ongelijkheid in de hand werken, zoals een respondent van een middelgrote landelijke gemeente verduidelijkt voor de woningkwaliteit: *“De [woning]kwaliteit zal afhangen van de druk op woningmarkt in de gemeente. Als er een hoge druk is, zullen de normen dalen omdat er zo meer huizen beschikbaar zijn.”* (Lokaal bestuur B). Op die manier kunnen ook perverse effecten van decentralisatie ontstaan, zoals de toename van de concurrentie tussen gemeentebesturen. Voor het sociaal beleid haalt een respondent van een grote centrumstad het volgende perverse effect aan: *“Door decentralisatie kan er ‘sociale shopping’ ontstaan van burgers, of omgekeerd, het afstoten van kwetsbaren door besturen door de kost ervan voor de gemeente.”* (Lokaal bestuur E). Een respondent van een andere grote centrumstad maakt een vergelijkbare afweging voor het woonbeleid: *“Lokale besturen met strenge regels zijn niet aantrekkelijk voor eigenaars. Het zal niet makkelijk zijn om daar panden te vinden en dat zal vooral de kwetsbaren raken.”* (Lokaal bestuur H). Dit kan vervolgens een effect hebben op de huizenprijzen, wat een respondent van een middelgrote landelijke gemeente onderschrijft: *“Als een lokaal bestuur veel strengere normen nastreeft, zullen de prijzen van woningen hoger liggen.”* (Lokaal bestuur B). In die situatie is een versoepeling van kwaliteitsnormen voordeliger voor de gemeente. In de gesprekken over voorschoolse kinderopvang haalden de respondenten dit pervers effect ook aan. De grote vraag naar kinderopvang kan gemeentebesturen bijvoorbeeld aanzetten om de kwaliteitsnormen te versoepelen.

Voor beleid dat een impact heeft op fundamentele rechten van de burgers (bv. recht op behoorlijke huisvesting), verwachten de besturen de aanwezigheid van een sterke Vlaamse overheid. Dit kan bijvoorbeeld via een afgelijnd Vlaams regelgevend kader dat minimumcriteria voor het lokaal beleid oplegt. Een respondent van een kleine gemeente in de stadsrand vat dit samen: *“Er bestaat geen ‘one size fits all’ dat door het Vlaams niveau bepaald kan worden. Het is interessanter om een aantal minimumregels op Vlaams niveau vast te leggen, waarbij lokale besturen de vrijheid krijgen om bijkomende accenten te leggen.”* (Lokaal bestuur G). De bevroegde besturen geven aan dat de aanwezigheid van een sterke Vlaamse overheid ervoor kan zorgen dat burgers, maar ook beleidsmakers, sneller bepaalde normen accepteren. Wat betreft de kwaliteitsnormen voor de

kinderopvang haalt een respondent uit een middelgrote gemeente in de stadsrand het volgende aan: *“Vlaanderen is vaak een stok achter de deur: ‘we moeten dat op die manier doen, want dat moet van Kind en Gezin’. Nu kunnen lokale ambtenaren beleidsmakers overtuigen met het argument dat bepaalde kwaliteitsnormen verplicht zijn van Kind en Gezin.”* (Lokaal bestuur I). Een tweetal besturen stellen ook dat hun positie als handhaver comfortabeler is met een Vlaamse ‘paraplu’ boven hun hoofd. Vlaanderen beschikt in veel beleidsvelden over een zekere autoriteit die dreigt te verdwijnen bij een verregaande decentralisatie. Zo merkt een van de respondenten van een kleine plattelandsgemeente op dat de *“schrik tegenover Kind en Gezin vaak groot is en ervoor zorgt dat de kwaliteit gewaarborgd blijft.”* (Lokaal bestuur C). Hetzelfde geldt voor de woningkwaliteit, waar een respondent uit een middelgroot bestuur het volgende aangeeft: *“Het wordt heel anders gepercipieerd als de Vlaamse Wooninspectie langskomt in plaats van de gemeentelijk wooncontroleur.”* (Lokaal bestuur I). Door de iets grotere afstand van Vlaanderen tot de burger beschouwen burgers de regels als objectiever en dwingender, en komt de gemeente minder snel in belangenconflicten terecht. Dit is bijvoorbeeld het geval voor woningkwaliteitsbewaking waarbij Vlaanderen de kwaliteitsnormen stipuleert. Het volgende voorbeeld uit een middelgrote gemeente in de stadsrand illustreert dat: *“We hadden bijvoorbeeld een gezin met zeven of acht kinderen die bij hun oma woonden. Maar die woning was eigenlijk onbewoonbaar. Als gezin raakten we die nergens anders kwijt, maar op den duur hebben we echt ook moeten zeggen dat die mensen eruit moesten. Op dat moment kunnen wij ook zeggen ‘wij verzinnen die normen niet’. Op dat moment zit je dan zelf al in conflict, maar als het dan volledig gedecentraliseerd wordt, dan wordt dat moeilijker. Want je wil die mensen ook gewoon helpen.”* (Lokaal bestuur I).

#### 4.1.2.3 Afgelijnde (regie)rol van het lokaal bestuur

De bevroegde besturen vinden dat het decentralisatievraagstuk niet voorbij mag gaan aan het debat over de rol van het lokaal bestuur in gedecentraliseerde bevoegdheden. Als de centrale overheid volledige beleidsthema’s overhevelt naar de lokale besturen, kan dat leiden tot onverenigbare rollen. Een voorbeeld van dergelijke rolconflicten waarnaar zowel de kleine als grote besturen verwijzen, is de koppeling van het bepalen van de kwaliteitsvoorwaarden en het controleren en handhaven van diezelfde voorwaarden. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om de kwaliteits- en erkenningsvoorwaarden voor in voorschoolse kinderopvang, maar ook over de bepaling en handhaving van de woningkwaliteitsnormen. Het probleem is volgens de besturen niet zozeer dat de bepaling en handhaving van kwaliteitsnormen niet door dezelfde overheid kan gebeuren, maar eerder dat het lokaal bestuur niet geschikt is om deze twee componenten te combineren door de nabijheid van lokale mandatarissen en ambtenaren tot de burger: *“Politici hebben te veel invloed op de controle [...], en dat is geen gezonde situatie, want dan moet je jezelf controleren.”* (Lokaal bestuur G). Het probleem

versterkt als het lokaal bestuur ook nog eens de regierol opneemt en ondersteunend moet optreden in bepaalde beleidsdomeinen. Deze regierol is sterk aanwezig in de kinderopvang: *“Gemeentelijke ambtenaren hebben vaak een goede band met de kinderopvangen in de gemeente, waarbij vertrouwen en samenwerking centraal staan. Dat wordt moeilijk indien het lokaal bestuur ook als controleur optreedt en sancties kan opleggen aan de kinderopvang.”* (Lokaal bestuur B). Een respondent van een grote centrumstad bevestigt dit: *“Momenteel vervult de gemeente een verbindende rol, bv. door samenwerkingen op te zetten, mensen te begeleiden, info te verschaffen, etc. Indien de gemeente ook moet controleren, dan conflicteert dit met de huidige verbindende en ondersteunende rol.”* (Lokaal bestuur H). Respondenten halen het belang van een zuivere regierol ook aan in de gesprekken over nieuwe woonvormen: *“Het lokaal bestuur zou in staat moeten zijn om nieuwe woonvormen te stimuleren en ondersteunen. Een initiatief zou Vlaanderen niet moeten overtuigen, maar het lokaal bestuur omdat zij uiteindelijk de partner in het project zullen zijn.”* (Lokaal bestuur C), en in de gesprekken over woningkwaliteitsbewaking: *“Vandaag besteedt [onze gemeente] de controles uit aan de [woonintercommunale] om niet partner en controleur in hetzelfde verhaal te moeten zijn.”* (Lokaal bestuur B). Niet ieder lokaal bestuur is het eens met dit standpunt. Een respondent van een kustgemeente merkt op dat Vlaanderen steeds een administratief toezicht blijft hebben op de gemeentebesturen die ontvoegd zijn voor de woningkwaliteitsbewaking, zelfs als de controle zich bij de gemeente bevindt. Op het moment dat een burger het niet eens is met een beslissing van de gemeente, kan die nog steeds beroep indienen bij de Vlaamse overheid. Toch blijkt uit de vele verwijzingen naar potentiële rolconflicten hoe decentralisatie een effect kan hebben op hoe het lokaal bestuur zichzelf positioneert tegenover haar burgers en partners. Een duidelijk afgelijnde regiefunctie wordt door deze besturen als een oplossing voor deze rolconflicten gezien.

#### 4.1.2.4 Een verschuiving van deconcentratie naar delegatie

Zowel de kleine als grote bevroegde lokale besturen bekijken decentralisatie met enig argwaan omdat ze vinden dat het te weinig beleidsvrijheid laat. Respondenten gaande van kleine plattelandsgemeenten en middelgrote kustgemeenten tot grote centrumsteden benadrukken dat: *“Na decentralisatie wordt een lokaal bestuur vaak zo beperkt in haar vrijheden door wetgeving en administratie van bovenhand, dat de beleidsvoering er helemaal niet efficiënter of effectiever op wordt.”* (Lokaal bestuur G, kleine plattelandsgemeente), *“De laatste jaren is er meer sprake van deconcentratie waarbij de verantwoordelijkheid doorgeschoven wordt, maar er geen ruimte is om zelf invulling te geven.”* (Lokaal bestuur F, middelgrote kustgemeente) en *“Rond decentralisatie heerst nu al de perceptie dat het leidt tot extra (eind)verantwoordelijkheid voor het lokaal bestuur zonder dat er geld mee komt in een context waar er al een tekort aan middelen is.”* (Lokaal bestuur H, grote centrumstad). Zes van de negen bevroegde besturen vinden bovendien dat decentralisatie overkomt

als een verdoken besparing: *“Nu komen de extra bevoegdheden met een wetgevend kader en beperkte budgetten waardoor het meer voelt als een verdoken besparingsoefeningen”* (Lokaal bestuur H). De bevroegde besturen kaarten aan dat de centrale overheid decentralisatie uitvoert als een vorm van deconcentratie (zie p.4) waarbij de verantwoordelijkheid (en aansprakelijkheid) doorgeschoven worden, maar Vlaanderen te weinig instrumenten voorziet om een sterk beleid vorm te geven: *“Het verschuiven van verantwoordelijkheden mag niet het afschuiven van verantwoordelijkheden zijn”* (Lokaal bestuur E).

Naast de beperkte budgettaire middelen, halen de besturen nog andere drempels van een doorgedreven decentralisatie aan. Als eerste kan de Vlaamse regelgeving te gedetailleerd zijn waardoor van beleidsautonomie de facto geen sprake meer is: *“Het nieuwe decreet voor Buitenschoolse Kinderopvang (BOA) komt met zo veel randvoorwaarden dat de vraag ontstaat of het wel allemaal nodig en nuttig is en we niet voorbijgaan aan de essentie van de dienstverlening.”* (Lokaal bestuur F). Het nakomen van deze Vlaamse regels bepaalt ook vaak of een gemeente in aanmerking komt voor bijkomende financiering voor het uitoefenen van de gedecentraliseerde bevoegdheid: *“Om een erfgoedgemeente te kunnen zijn, moet je een beheersplan kunnen voorleggen. Er zijn daar een hele reeks voorwaarden aan gekoppeld waardoor het bijna onmogelijk is om personeel te vinden dat daaraan voldoet. Daardoor loop je dan weer de financiering mis en kan je niet inzetten op personeel om een erfgoedgemeente te kunnen worden”* (Lokaal bestuur H). Een tweede drempel is het ontbreken van gepaste instrumenten om gedecentraliseerd beleid naar behoren uit te kunnen voeren: *“Nu heeft Vlaanderen bijvoorbeeld het [al dan niet] verplichten van het conformiteitsattest bij de gemeenten gelegd en dat kan beboet worden met een GAS-boete van maximaal 350 euro. Grootinvesteers lachen daar gewoon mee.”* (Lokaal bestuur G).

Kortom, de bevroegde lokale besturen verwachten dat in plaats van deconcentratie, de focus bij decentralisatie verschuift naar *delegatie*. Maar een erg verregaande decentralisatie, bijvoorbeeld in de vorm van devolutie, is echter ook geen na te streven doel voor de besturen. Ten eerste is er de wens dat Vlaanderen een nauwe partner blijft vanwege haar autoriteit, objectiviteit en expertise. Ten tweede willen de bevroegde besturen een Vlaams regelgevend kader zodat beleid niet versnipperd geraakt en er geen concurrentie tussen besturen ontstaat. Ten derde wensen de besturen dat Vlaanderen en het lokaal bestuur elk een duidelijk afgescheiden rol opnemen, zodat bevoegdheden (bv. regie/actor/controleur) niet in elkaar overlopen. Een respondent uit een grootstad vat die wens richting delegatie zo samen: *“De relatie tussen de centrale overheid en het lokaal bestuur zou na decentralisatie vergeleken moeten kunnen worden met een beheersovereenkomst. Het lokaal bestuur zou taken opgelegd moeten krijgen met daaraan gekoppeld resultaten die behaald moeten worden en*

de termijn waarop dat moet gebeuren. Enkel dan weet je als lokaal bestuur concreet welke doelstellingen er op welke termijn en met welke middelen nagestreefd kunnen worden.” (Lokaal bestuur H).

#### 4.1.2.5 Incrementele decentralisatie

De vraag naar de wenselijkheid van decentralisatie, stuit bij vijf van de negen bevroegde besturen op bemerkingen over de talrijke veranderingen die ze de afgelopen jaren al moesten doorvoeren: *“De laatste jaren zijn er al veel probeersels gelanceerd door Vlaanderen, en de sector is stilaan moe aan het worden van veranderingen die de dingen niet verbeteren.”* (Lokaal bestuur D). Voorbeelden waar de respondenten naar verwijzen zijn onder andere het decreet voor buitenschoolse kinderopvang, de invoering van het geïntegreerd breed onthaal, en de inkanteling van het OCMW in de gemeenten: *“Er zijn net investeringen gedaan om het OCMW in te kantelen in de gemeente. Indien er gedecentraliseerd wordt, moeten er opnieuw investeringen gebeuren voor het implementeren van die decentralisatie.”* (Lokaal bestuur C). Zowel bij kleine als grote besturen bestaat de angst dat het lokaal bestuur geen nieuwe disruptieve veranderingen (zoals decentralisatie) op korte termijn kan absorberen. Een respondent van een middelgrote landelijke gemeente geeft het volgende mee: *“Er zijn de laatste jaren al veel wijzigingen gebeurd, en de vraag stelt zich of het wel opportuun is om opnieuw een drastische verandering door te voeren en niet eerst de vruchten te plukken van de voorbije veranderingen.”* (Lokaal bestuur B). De opmerkingen van de respondenten tonen aan dat er een zekere veranderingsmoeheid is. Het doorvoeren van decentralisatie op een eerder incrementele wijze zou de perceptie over de wenselijkheid dan ook kunnen vergroten.

## 4.2 HAALBAARHEID

### 4.2.1 **Visie van de respondenten**

We bespreken de perceptie van de respondenten over de haalbaarheid van verdere decentralisatie aan de hand van de middelen die bestuurskracht bepalen: beleidscapaciteit, financiële capaciteit en ambtelijke capaciteit (personeel + expertise). De reacties van lokale besturen worden samengevat in bijlage 4 en tonen aan dat de bevroegde besturen een aantal grote belemmeringen zien in de haalbaarheid van verdere decentralisatie. Hun ervaring leert dat er momenteel al onvoldoende financiële en ambtelijke capaciteit is en decentralisatie die problemen enkel zou versterken. De lokale besturen hebben een minder uitgesproken mening over de beleidscapaciteit, al heerst ook daar de perceptie dat het niet gemakkelijk zal zijn om een eigen beleidsvisie uit te werken.



#### 4.2.1.1 Beleidscapaciteit

Na decentralisatie is het aan de lokale besturen om een visie rond de gedecentraliseerde beleidsthema's uit te werken. Bij de respondenten heerst de perceptie dat ze niet in staat zouden zijn om een sterke beleidsvisie rond bijkomende thema's uit te werken. Als eerste hebben de bevroegde besturen schrik dat de druk op de administratie zal vergroten en de besturen daardoor niet voldoende in staat zijn om beleidsbeslissingen voor te bereiden. De zes kleine en middelgrote lokale besturen leggen de oorzaak van die toenemende druk voornamelijk op het nu al te beperkte aantal schepenen. In de kleinere besturen moeten schepenen vandaag al diverse bevoegdheden combineren en zijn ze niet altijd voltijds tewerkgesteld. Een respondent uit een middelgroot bestuur formuleert het als volgt: *"Het is belangrijk dat decentralisatie niet resulteert in een extra administratieve last. Mocht dat zo zijn, zijn er lokale besturen die op voorhand al zullen afhaken"* (Lokaal bestuur I). Een groter lokaal bestuur legt de oorzaak van die toenemende druk dan weer bij de verwachting dat de perceptie van de burgers die door decentralisatie zal veranderen: *Personeelsleden zullen klaargestoomd en opgeleid moeten worden voor een nieuwe soort druk. Ze zullen zich niet meer kunnen verschuilen achter de centrale beslissingen. Ze moeten de regelgeving en de filosofie daarachter kennen om de burger antwoorden te kunnen bieden"* (Lokaal bestuur E).

De kleine en middelgrote lokale besturen zijn, in mindere mate, ook bezorgd over de afstemming van politieke visies en de beschikbaarheid van data. Het verzamelen van objectieve informatie is volgens deze respondenten noodzakelijk op het moment dat de gemeenten meer autonomie krijgen om verregaande beslissingen te nemen: *"Er is nood aan gegevens over de doelgroepen die we via lokale dienstverlening willen bereiken"* (Lokaal bestuur C). De drie grote lokale besturen geven minder duiding bij hun antwoord en stellen enkel dat ze de capaciteit ontbreken om voor bijkomende thema's een doordachte beleidsvisie uit te werken.

#### 4.2.1.2 Financiële capaciteit

Na decentralisatie is het aan de lokale besturen om de bijkomende taken te financieren. De bevroegde lokale besturen geven aan dat het niet realistisch is om te verwachten dat ze de bijkomende taken ook met de huidige middelen kunnen financieren. Sterker nog, ze stellen dat er vandaag eigenlijk al een te beperkte financiële slagkracht is om een kwalitatief lokaal beleid te voeren. Een respondent uit een groot lokaal bestuur vat het als volgt samen: *"Een decentralisatie zal gepaard gaan met het vrijmaken van meer middelen, middelen die er nu al niet zijn"* (Lokaal bestuur E). Volgens de bevroegde besturen zou dat tot gevolg hebben dat ze bepaalde diensten niet meer aanbieden of op zoek moeten naar alternatieve financieringsmechanismen zoals het verhogen van belastingen of invoeren van betalende dienstverlening. Al is daarbij nog maar de vraag of dat realistische pistes zijn. Volgens een respondent



van een kleiner lokaal bestuur kan extra betalende dienstverlening in kinderopvang bijvoorbeeld niet: *“Extra middelen vragen aan ouders is geen optie”* (Lokaal bestuur G). Gelijkaardige reacties komen terug in het ander onderzochte welzijnsthema. Het lijkt niet opportuun om kwetsbare burgers te laten betalen voor dienstverlening. Als dat het gevolg is van decentralisatie, vragen de bevroegde lokale besturen zich af of dat wel beter is voor de burger.

Anderzijds zien de bevroegde lokale besturen ook een aantal opportuniteiten in fiscale decentralisatie. Zo zouden ze het waardevol vinden om financiering van dienstverlening via subsidies meer af te kunnen stemmen op de lokale realiteit. Een kustgemeente heeft bijvoorbeeld veel bezoekers in het weekend waardoor het voor het personeel in de horeca een meerwaarde kan zijn dat de voorschoolse opvanginitiatieven hun openingsuren daarop afstemmen. Door het verkrijgen van meer financiële autonomie zou het lokaal bestuur aanbieders van voorschoolse kinderopvang via subsidies kunnen stimuleren om afwijkende openingsuren te hanteren: *“Een kustgemeente [...], met veel horeca en bezoekers in het weekend, zou onthaalouders kunnen stimuleren met een extra bijdrage in het weekend”* (Lokaal bestuur F). De bevroegde lokale besturen zouden, onder andere binnen kinderopvang, dan ook graag impact hebben op de subsidiestromen. De kleine besturen zien dat voornamelijk in het overdragen van de regierol naar het lokaal bestuursniveau, terwijl de middelgrote lokale besturen toch vooral een algemeen kader willen waarin ze eigen accenten kunnen leggen. Opvallend is dus dat de middelgrote besturen zichzelf minder in staat achten om een eigen subsidiesysteem op poten te zetten dan de kleinere lokale besturen. Al kan dat natuurlijk ook te maken hebben met het aantal opvangplaatsen. In een kleiner lokaal bestuur zijn er over het algemeen minder opvanginitiatieven dan in een middelgroot lokaal bestuur, waardoor ze een systeem van subsidiëring misschien sneller als haalbaar percipiëren.

#### 4.2.1.3 Ambtelijke capaciteit

Nagenoeg alle bevroegde besturen geven aan momenteel geen buffer te hebben om nieuwe taken te kunnen absorberen of mogelijke veranderingen adequaat op te vangen. Als er uitzonderlijk wel een kleine buffer mogelijk is, berust die voornamelijk op toevalligheden en niet op strategie of voldoende capaciteit om een duurzaam beleid te voeren. De bevroegde lokale besturen verwachten dan ook dat ze bij verdere decentralisatie niet voldoende personeel met de juiste expertise kunnen voorzien en daardoor het bestaande capaciteitsprobleem verder onder druk zal komen. Dat zou volgens hen niet alleen impact hebben op de kwaliteit van dienstverlening, maar ook op het welzijn van ambtenaren.

In de eerste plaats kampen de lokale besturen vandaag al met een personeelstekort. In de kleinere lokale besturen lijkt de kritische grens van personeelscapaciteit zelfs al te zijn overschreden. De

administratie bestaat daar vaak uit eenmansdiensten, zowel voor interne dienstverlening (o.a. ICT of privacy) als belangrijke publieksgerichte dienstverlening (o.a. deskundige vreemdelingenzaken of omgevingsambtenaar). Hierdoor is onvoldoende personeelscapaciteit om de continuïteit van dienstverlening te garanderen. Wanneer een ambtenaar bijvoorbeeld uitvalt wegens ziekte, kan het lokaal bestuur de dienst (tijdelijk) niet verlenen: *“In kleine gemeenten kan de sterkte van de administratie snel veranderen bij het uitvallen van één of twee personen.”* (Lokaal bestuur F). De grotere centrumsteden botsen op diezelfde grens. Zij kunnen ook bepaalde diensten niet aanbieden omdat er onvoldoende capaciteit aanwezig is. Plaatsbezoeken in (voorschoolse) kinderopvang zijn in sommige van die grotere lokale besturen bijvoorbeeld schaars omdat zelfs daar de coördinatoren niet voldoende tijd hebben om de bezoeken uit te voeren. Volgens de bevraagde besturen zijn er momenteel ook geen vooruitzichten om die tekorten weg te werken. Ze kampen met aanwervingsproblemen en merken dat gespecialiseerde profielen (bv. maatschappelijk werker, ICT-medewerkers, etc.) zich niet aangetrokken voelen tot organisaties die hoge eisen stellen inzake de complexiteit en diversiteit van de uitgevoerde taken, en maar weinig doorgroeimogelijkheden bieden: *“Als er bepaalde individuen uitvallen, dan is het vaak jarenlang zoeken en investeren om iemand nieuw op hetzelfde niveau te krijgen.”* (Lokaal bestuur F). Ze vinden dat de huidige rechtspositieregeling een flexibele en pragmatische invulling van de personeelstekorten belemmert. Ingenieurs, juristen, architecten, etc. kiezen door de strikte rechtspositieregeling vaak een functie in de privésector in plaats van in een lokaal bestuur: *“Het moeten idealisten zijn om bij het lokaal bestuur te willen werken”* (Lokaal bestuur H).

In de tweede plaats is er een tekort op vlak van kennis en expertise. De verwachtingen en vereiste competenties liggen, zeker voor veel kleine besturen, te hoog: *“Je kan niet van iemand verwachten dat die een goede pedagoog, controleur, onderhandelaar, beleidsvoorbereider en budgetmaker is”* (Lokaal bestuur F). De respondenten veronderstellen dan ook dat decentralisatie ertoe zal leiden dat zelfs huidige profielen ontoereikend worden. Ze vrezen dat er onvoldoende gespecialiseerde kennis inzake onderwijs gezondheid, opvoeding, woningkwaliteit, specifieke hulpvragen of toegepaste juridische expertise zal zijn. Opleidingen voorzien door de centrale overheid (zoals bij arbeidsrechtbegeleiding het geval was) zouden hier een oplossing zijn, maar sommige besturen halen aan dat alleen al het vrijmaken van personeel voor dergelijke opleidingen onmogelijk is. Zo geeft een kleiner lokaal bestuur bijvoorbeeld aan dat ze *‘geluk hadden’* omdat ze *‘toevallig’* een omgevingsambtenaar hadden en zich daarom administratief konden ontvoogden (Lokaal bestuur A). Een tekort in expertise is volgens de bevraagde besturen voornamelijk een probleem als ze na decentralisatie zelf verantwoordelijk zouden zijn voor kwaliteitsnormen of erkennings- en vergunningsvoorwaarden. Volgens hen is de materie vaak te complex en technisch, wat het moeilijk maakt om de gedecentraliseerde taken naar behoren uit te

voeren. Bovendien moet er bij een decentralisatie van de normen en voorwaarden tevens een decentralisatie van de bijhorende instrumenten en mechanismen komen (bv. controlemechanismen). Dit zou de taak van het lokaal bestuur nog groter maken, terwijl er nu al een zekere drempel bereikt is.

#### **4.2.2 Randvoorwaarden voor de haalbaarheid**

Doorheen de gesprekken met de respondenten kwamen ook tal van ideeën naar voren om de haalbaarheid van verdere decentralisatie te vergroten. De lokale besturen kwamen met voor de hand liggende oplossingen zoals het overdragen van financiële middelen of ambtenaren, maar ook met initiatieven die inwerken op elementen van bestuurskracht zoals digitaliseren, samenwerken en aanpassen van procedures. Bijlage 4 omvat een samenvatting van de ideeën van de respondenten die we hieronder uitgebreider bespreken.

##### 4.2.2.1 Beleidscapaciteit vergroten door voldoende ondersteuning

De lokale besturen hebben schrik dat ze niet in staat zijn om een eigen beleidsvisie rond gedecentraliseerde thema's uit te werken. Die schrik wordt onder andere ingegeven door de beperkte tijd en ruimte die ze bij vroegere decentralisaties kregen. De perceptie over de haalbaarheid van decentralisatie zou dus kunnen vergroten door het decentralisatieproces te optimaliseren. De bevroegde lokale besturen pleiten daarom voor meer betrokkenheid en inspraak doorheen het decentralisatieproces en voor voldoende tijd en ruimte om een veranderingstraject uit te stippelen. Met dat laatste doelen de lokale besturen op een overgangperiode om een eigen beleidsvisie uit te werken, zich te specialiseren in de gedecentraliseerde thema's en extra capaciteit op te bouwen. Als de centrale overheid in dat traject ook ondersteuning inbouwt, zal het nog makkelijker zijn om de bevoegdheden op een optimale wijze in te kantelen in het gemeentebestuur. Sommige bevroegde besturen geven bovendien aan te kampen met infrastructurele beperkingen waardoor de haalbaarheid van decentralisatie kan verhogen door ook extra infrastructuur beschikbaar te stellen. Voor die kleinere lokale besturen gaat het niet alleen om voldoende ruimtes voor extra personeel, maar even goed om locaties waar ze dienstverlening zoals publieke kinderopvang kan voorzien.

##### 4.2.2.2 Financiële middelen overdragen

De bevroegde lokale besturen zijn er het er unaniem over eens dat verdere decentralisatie enkel haalbaar is als de centrale overheid voldoende financiële middelen mee overdraagt: *“Decentralisatie valt en staat met de middelen die ertegenover staan”* (Lokaal bestuur C). Het overdragen van de middelen kan op verschillende manieren. Zowel de grote als kleine lokale besturen zijn voorstander van een combinatie van een injectie in het gemeentefonds en geormerkte subsidies omdat die,

volgens de bevroagde besturen, elkaars nadelen compenseren. Injecties in het gemeentefonds zouden de bestedingsautonomie van de lokale besturen respecteren, maar het risico creëren dat politici de middelen niet inzetten voor gedecentraliseerde domeinen. De meeste bevroagde besturen zijn ervan overtuigd dat politici zeker de eerste jaren de middelen zullen besteden aan de gedecentraliseerde thema's, maar sommige vrezen dat de besteding na verloop van tijd zal verwateren: *"Het risico van een gemeentefonds is dat de mandatarissen in het begin nog wel zullen weten hoeveel budget naar de gedecentraliseerde dienstverlening gaat, maar dat na een tijd kan verwateren omdat alles in een grote pot terecht komt."* (Lokaal bestuur F). Een klein lokaal bestuur geeft daar vanuit kinderopvang een voorbeeld van: *"Besturen geven steeds aan dat kinderopvang belangrijk is, maar als er middelen tegenover geplaatst moeten worden, dan is er een risico dat dit toch niet gebeurt. Dat zien we momenteel ook met de financiële middelen voor buitenschoolse kinderopvang gebeuren en dat is geen positieve evolutie."* (Lokaal bestuur A). Geormerkte subsidies hebben volgens de bevroagde besturen dan weer het voordeel dat Vlaanderen betrokken blijft bij de toewijzing van middelen, al staat dat wel de bestedingsautonomie van de lokale besturen in de weg. Als derde is het ook mogelijk om middelen via projectsubsidies over te dragen, maar dat vinden de bevroagde lokale besturen geen meerwaarde. De meeste respondenten staan negatief tegenover projectsubsidies omwille van hun tijdelijk karakter: *"Het is een wortel die ze ons voorhouden en daarna terug afnemen"* (Lokaal bestuur D). Bovendien kruipt er volgens de besturen veel tijd en energie in het uitschrijven en binnenhalen van projectsubsidies, wat zorgt voor een hoge druk op de administratie. Volgens de besturen zijn projectsubsidies geschikt voor experimentele projecten, waarbij de gemeente na de periode van de projectsubsidie zelf beslist om het project al dan niet te blijven financieren met eigen middelen. Essentiële beleidsthema's zouden ze hier niet mee willen financieren.

Het blijft hier ook steeds de vraag of het om *voldoende* financiële middelen zal gaan. De bevroagde lokale besturen hebben schrik dat de overgedragen middelen niet zullen volstaan om de diensten op een kwalitatieve wijze uit te voeren. Zoals de quote uit een groot lokaal bestuur aantoont, verwijzen de besturen hier vaak naar de ervaringen uit het verleden toen decentralisatie volgens hen werd ingezet als strategische besparingsoefening: *"Bij decentralisatie stoot Vlaanderen vaak taken af zonder daar voldoende middelen te voorzien vanuit de redenering dat de lokale besturen wel zelf zullen investeren in zo een belangrijke thema's"* (Lokaal bestuur D). Dat mag volgens de bevroagde lokale besturen in de toekomst niet meer gebeuren.

#### 4.2.2.3 Voldoende personeel met de juiste expertise

De bevroagde lokale besturen geven ook aan dat meer personeel met de juiste kennis en expertise de haalbaarheid van decentralisatie zou kunnen vergroten. Volgens hen kan dat op verschillende

manieren bereikt worden. Als eerste zou de Vlaamse overheid de verantwoordelijkheid kunnen dragen om personeel met de juiste kennis en expertise te voorzien. Dat kan bijvoorbeeld via een centrale helpdesk of opleidingscentrum waar de lokale besturen beroep op doen: *“Vlaanderen zou een soort van universiteit met kennis moeten zijn waar de lokale besturen dan kunnen leren en ten rade kunnen gaan”* (Lokaal bestuur B). Een andere optie is dat het Vlaams niveau haar personeel overdraagt aan de lokale besturen en daaraan verbonden dus ook de kennis en expertise over de gedecentraliseerde taken. Concreet gaat het bijvoorbeeld over medewerkers van Kind en Gezin in het geval de Vlaamse overheid zou beslissen om kinderopvang te decentraliseren.

Als tweede kan een vereenvoudiging van procedures volgens de respondenten handvaten creëren om verdere decentralisatie te vergemakkelijken. De huidige subsidieprocedures creëren bijvoorbeeld een grote administratieve last. Mochten die procedures vereenvoudigen, zouden de lokale besturen meer tijd en ruimte hebben om andere taken op te nemen. Een ander voorbeeld is de huidige rechtspositieregeling die een flexibele en pragmatische aanwerving van personeel beperkt (p. 48). Mochten de lokale besturen ook hier eigen keuzes kunnen maken zouden ze minder energie in stroeve processen moeten steken én sneller nieuwe personeelsleden kunnen aanwerven.

Tot slot zou de uitbreiding van digitale capaciteit van een lokaal bestuur volgens de meeste bevroegde besturen ook een manier kunnen zijn om de meer ambtelijke capaciteit te creëren: *“Digitalisering gaat de capaciteitsproblemen niet oplossen, maar kan ze wel vergemakkelijken”* (Lokaal bestuur G). Systemen zoals automatische rechtenverkenning, servicemanagementpakketten en smart city tools zijn bijvoorbeeld in staat om de druk op het lokale bestuur te verlagen en dus de slagvaardigheid te vergroten. Voor de ontwikkeling van deze systemen kijken de bevroegde lokale besturen wel naar de Vlaamse overheid. Het is volgens hen niet realistisch om ieder lokaal bestuur een eigen digitaal systeem te laten ontwikkelen. Zo geeft een groot lokaal bestuur een voorbeeld uit de kinderopvang: *“Wij hebben ons eigen platform voor de registratie voor kinderopvang, terwijl het misschien wel interessanter is om een Vlaams digitaal loket voor kinderopvang te hebben”* (Lokaal bestuur E). De tools en datasets moeten vanop centraal niveau komen, maar de bevroegde lokale besturen willen hier wel inspraak. Ze vinden zichzelf het best in staat om in te schatten wat er exact nodig is. Zo haalt een middelgroot bestuur bijvoorbeeld aan dat persoonlijk contact in sommige beleidsdomeinen noodzakelijk blijft: *“Ook al zit je maar vijf minuten samen met iemand rond bv. warme maaltijden, dan weet je direct welke andere noden die persoon nog heeft. Indien dat geautomatiseerd worden, heb je dat niet meer”* (Lokaal bestuur F). Een respondent uit een ander middelgroot bestuur heeft het dan meer over het risico van de digitale kloof. Niet iedere burger kan overweg met digitale platformen waardoor het net de drempel tot dienstverlening zouden kunnen vergroten. Dat blijkt uit

onderstaande voorbeelden van een middelgroot en groot lokaal bestuur: *“Het is niet realistisch om het onthaal van kwetsbaren te digitaliseren omdat de meeste cliënten niet met een computer kunnen werken. Sommige mensen hebben zelfs geen adres waardoor ze de toepassingen via een eID sowieso niet kunnen gebruiken”* (Lokaal bestuur I) en *“Bij ons is er een website voor het GBO waar een burger zich kan aanmelden, maar zelfs dat is al een drempel voor veel kwetsbare mensen”* (Lokaal bestuur E).

#### 4.2.2.4 Samenwerken

In bovenstaande delen gingen we op de initiatieven om de drie capaciteitsproblemen (i.e. beleid, financieel en ambtelijk) individueel op te lossen. Hier gaan we dieper in op een initiatief dat inwerkt op de drie problemen tegelijk, namelijk samenwerkingen. Volgens de respondenten vergroten samenwerkingen de haalbaarheid van decentralisatie omdat ze (1) een grotere schaal creëren en (2) meer capaciteiten hebben. Een meerderheid van de bevroegde besturen kijkt daarvoor in de richting van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en partnerschappen. In fusies en outsourcing zien ze over het algemeen minder voordelen. Fusies zijn enkel volgens kleine (en middelgrote) gemeenten in de stadsrand een oplossing om de bestuurskracht te vergroten, maar ook zij benoemen de moeilijke evenwichtsoefening tussen een voldoende grote schaal en nabijheid tot de burger. Outsourcing zou er volgens sommige besturen voor kunnen zorgen dat ze in staat blijven om alle taken uit te voeren, al heerst er bij een van de respondenten ook de schrik dat het zal leiden tot een verlies van kwaliteit omdat private partners niet dezelfde hoge standaarden nastreven.

#### **Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS)**

Volgens de bevroegde lokale besturen is de kans groot dat decentralisatie resulteert in meer intergemeentelijke samenwerkingen om het verlies aan bestuurskracht te compenseren. Volgens de lokale besturen moeten dergelijke samenwerkingsverbanden mogelijk zijn, maar enkel als uit het subsidiariteitsbeginsel blijkt dat het intergemeentelijk niveau het meest geschikt is om beleid te voeren. Een respondent uit een klein landelijk lokaal bestuur omschrijft het als volgt: *“Wij maken zelf de oefeningen over wat de juiste schaal is om bepaalde taken op te nemen. Als daaruit blijkt dat we beter samenwerken met andere lokale besturen om beleid te voeren, dan doen we dat”* (Lokaal bestuur C). De meeste lokale besturen willen ook niet dat decentralisatie leidt tot nieuwe structuren: *“Decentralisatie is op dit moment enorm vermoeiend omdat het tot tal van verschillende samenwerkingsverbanden leidt.”* (Lokaal bestuur G). Mochten gedecentraliseerde thema's op een bovenlokaal niveau terechtkomen, willen ze dat doen onder bestaande structuren. De bevroegde besturen willen vermijden dat decentralisatie leidt tot een kakofonie aan structuren. Daarom koppelen verschillende lokale besturen de denkoefening van verdere decentralisatie aan het verhaal van de regiovorming. Deze vastgelegde structuren bevinden zich volgens hen op een voldoende grote schaal om een decentralisatie te kunnen verwerken en bieden een afbakening waarvan verwacht wordt dat

er in de toekomst nog meer bevoegdheden aan opgehangen zullen worden. Kortom, de bevroagde besturen vinden dat de centrale overheid de samenwerkingsverbanden niet louter mag inzetten als compensatie voor de nadelen van decentralisatie. Mocht dat de intentie zijn, blijft er volgens de lokale besturen beter een centraal kader.

Het intergemeentelijk niveau is geen gouden oplossing want ook daar is het niet altijd gemakkelijk om beleid te voeren. De betrokken lokale besturen moeten hun visies op elkaar afstemmen en dat creëert soms spanningen. Zo wil bijvoorbeeld niet ieder lokaal bestuur beleid voeren voor dezelfde doelgroep. Een respondent uit middelgroot bestuur omschrijft het als volgt: *“Het is op vlak van onthaal van kwetsbaren een ramp om met andere gemeenten te moeten samenwerken. De naburige gemeenten hebben een heel ander doelpubliek waardoor samenwerken heel moeilijk is”* (Lokaal bestuur F). Daar komt nog eens bij dat er in de samenwerkingen vaak geen evenredige partners betrokken zijn. Centrumsteden voelen zich bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de naburige kleinere gemeenten waardoor ze bij een samenwerking zelden aan het ontvangende einde zitten: *“We vinden het onze verantwoordelijkheid om als centrumstad in te zetten op samenwerkingsverbanden”* (Lokaal bestuur H). Kortom, ook intergemeentelijke samenwerkingen creëren uitdagingen en hebben zowel voor- als nadelen. De voor- en nadelen die de respondenten spontaan aangeven, zijn samengevat in Tabel 4. Opvallend is dat alle bevroagde lokale besturen de voordelen zien, maar niet alle nadelen.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Platform om informatie, kennis, expertise, vaardigheden en middelen te delen.</li> <li>● Compensatie voor de verloren expertise.</li> <li>● Grotere bestuurskracht met meer personeel, tijd en ruimte om taken op te nemen en deels</li> <li>● Meer geschikte schaal voor beleidsvoering.</li> <li>● Partner om op terug te vallen bij vragen twijfel.</li> <li>● Meer objectieve beleidsvoering.</li> <li>● Minder competitie tussen lokale besturen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Verlies van transparantie, efficiëntie en democratische beleidsvoering.</li> <li>● Lokale besturen verliezen terug autonomie en de controle neemt weer toe.</li> <li>● Worden geconfronteerd met dezelfde capaciteitsproblemen als de lokale besturen. Medewerkers moeten gedeeld worden door verschillende lokale besturen, wat praktisch niet altijd gemakkelijk is.</li> <li>● Besturen moeten samenwerken waardoor de politieke discussies intenser zijn.</li> <li>● Er heerst een vergadercultuur.</li> </ul>

Tabel 4: Voor- en nadelen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

### Publiek-private partnerschappen

In verschillende lokale besturen zijn er vandaag al publiek-private samenwerkingen, bijvoorbeeld voor de bouw van een sportcomplex met zwembad of voor het parkeerbeheer. Vooral de (middel)grote

lokale besturen zien dergelijke partnerschappen als een waardig alternatief voor decentralisatie. Ze zien het als een goede oplossing om het gebrek aan inhoudelijk expertise op te vangen. Ze geven dan ook aan dat ze bij verdere decentralisatie zouden kijken hoe ze, in het verlengde van de bestaande partnerschappen, taken aan private partners kunnen uitbesteden. De kleinere lokale besturen staan meer sceptisch tegenover de partnerschappen. Zij stellen het meer voor als praatbarakken waar te veel tijd en energie in kruipt: *“Toen ze me een partnerschap voorstelde vroeg ik wat ik daarmee kon kopen. Hun antwoord was dat ik een doos met blokken zou krijgen waar we dan samen iets mee konden bouwen. Bouwen kan ik ook alleen, en dan maak ik tenminste wat ik wil.”* (Lokaal bestuur G).



## 5 BELEIDSAANBEVELINGEN

In dit deel van het rapport bespreken we enkele aanbevelingen die de Vlaamse overheid kunnen ondersteunen in haar beleidskeuzes inzake decentralisatie. Het is evenwel niet de bedoeling om aanbevelingen te geven voor de concrete beleidsthema's zelf (i.e. voorschoolse kinderopvang, onthaal, woningkwaliteitsbewaking, en nieuwe woonvormen). Dit vergt immers een uitgebreider juridisch en bestuurskundig onderzoek van de concrete modaliteiten van deze thema's. De bedoeling van dit rapport is om inzichten over de wenselijkheid en haalbaarheid van decentralisatie bloot te leggen. De concrete beleidsthema's dienden als cases om de algemene inzichten te toetsen.

We bespreken de beleidsaanbevelingen in twee afzonderlijke secties. De eerste sectie schetst een breedbeeld over de wenselijkheid en haalbaarheid van verregaande decentralisatie. Met verregaande decentralisatie bedoelen we dat Vlaanderen zich volledig terugtrekt uit bepaalde beleidsthema's zoals bv. de organisatie van de voorschoolse kinderopvang en de woningkwaliteitscontrole. Zo'n verregaande decentralisatie is wenselijk noch haalbaar in de huidige lokale bestuurlijke context. Een verregaande decentralisatie zou immers een bestuurlijke herinrichting van het lokaal bestuur vereisen. Indien een centrale overheid toch wil decentraliseren in de huidige bestuurlijke context, gebeurt dit volgens ons beter in via kleinere stappen die afgestemd zijn op de lokale context. We raden aan om in dat geval een asymmetrische decentralisatiestrategie te hanteren. De tweede sectie gaat in op de rol die Vlaanderen tijdens het decentralisatietraject en na de decentralisatie moet spelen volgens de besturen. Het wordt duidelijk dat zelfs indien er verregaand gedecentraliseerd wordt in een context van bestuurlijke herinrichting van het lokaal bestuur, de Vlaamse overheid toch nog een minimumrol blijft vervullen, nl. deze van de kaderstellende overheid die normerend en controlerend kan optreden. Er worden bovendien nog twee aanvullende rollen van de Vlaamse overheid besproken in deze sectie (nl. die van rolbewaking van het lokaal bestuur en capaciteitsondersteuner).

### 5.1 HET BREEDBEELD: BESTUREN ZIJN NIET KLAAR VOOR EEN VERREGAANDE DECENTRALISATIE

De algemene conclusie uit dit onderzoek is dat *het moeilijk is om in de huidige bestuurscontext verregaand te decentraliseren*. Uit de bevragingen blijkt dat de lokale besturen niet warmlopen voor een uitgebreide decentralisatie, waarbij Vlaanderen zich volledig terugtrekt uit specifieke beleidsthema's (in dit onderzoek voorschoolse kinderopvang, onthaal voor kwetsbaren, en woningkwaliteitsbewaking). Tijdens de gesprekken verwezen de respondenten naar tal van randvoorwaarden die de wenselijkheid en haalbaarheid van verdere decentralisatie kunnen bemoeilijken. De lokale besturen botsen vandaag al op kritische capaciteitsgrenzen die ze enkel

kunnen overbruggen met een grondige bestuurlijke herinrichting. Daarnaast zijn er ook grote organisatieverschillen tussen gemeenten waardoor dezelfde decentralisatie andere effecten genereert op het lokaal niveau. De combinatie van diversiteit en de limieten aan de capaciteit maakt dat het lokaal bestuursniveau momenteel te weinig robuust is om ruime bevoegdheidsoverdrachten op te vangen. Een *geïntegreerde visie* op de inrichting van het Vlaamse bestuurlijk landschap, met een geïntegreerde aanpak voor onder meer de gemeentelijke fusies, regio's, bestuurscapaciteit en samenwerkingsverbanden is nodig alvorens verregaand gedecentraliseerd kan worden naar de gemeenten. Hiervoor verwijzen we dan ook naar het SBV-project rond 'Versterkt Lokaal Bestuur' waarin een integrale langetermijnvisie op het versterken van lokale besturen (en het binnenlands bestuur) in Vlaanderen beschreven zal worden. Hieronder lichten we de consequenties van de gemeentelijke diversiteit en de fragiele absorptiecapaciteit van de lokale besturen toe.

### **5.1.1 Randvoorwaarden aan de huidige gemeentelijke context**

Het subsidiariteitsbeginsel is zowel bestuurskundig als juridisch een belangrijk argument voor decentralisatie. Subsidiariteit stipuleert dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger genomen moeten worden, en dat enkel wanneer er redenen zijn om op een hoger niveau te beslissen, een centralere overheid belast wordt met het nemen van deze beslissingen. Decentralisatie is daarom een instrument om het subsidiariteitsbeginsel mogelijk te maken (zie ook bijlage 5).

In de praktijk komen de bevoegdheden na decentralisatie terecht bij een *grote verscheidenheid* aan gemeenten. Hoewel al deze gemeenten op het lokaal bestuursniveau actief zijn, worden sterk van elkaar verschillende besturen verantwoordelijk voor hetzelfde soort beleid. Bovendien impliceert het subsidiariteitsprincipe een verhoogde bestuurskracht van het lokaal bestuur, aangezien de lokale besturen via decentralisatie meer beleidsautonomie krijgen. Onze resultaten tonen echter aan dat de bevraagde lokale besturen vandaag maar weinig speelruimte hebben om nieuwe bevoegdheden op te nemen. Door de fragiele absorptiecapaciteit van de lokale besturen stijgt de bestuurskracht niet, maar bestaat de kans dat ze zelfs afneemt.

Deze gemeentelijke diversiteit valt het meeste op in het onderscheid tussen kleine gemeenten en grote steden. De bespreking van de resultaten toonde aan dat er soms aanzienlijke verschillen zijn in de perceptie op decentralisatie van die kleine (< 15.000 inwoners) en grote gemeenten (> 75.000 inwoners). Hoewel beide soorten lokale besturen belangrijke opmerkingen hadden over decentralisatie, scoorde zowel de wenselijkheid als de haalbaarheid over het algemeen beter bij de grote lokale besturen. Sommige respondenten betogen zelfs dat decentralisatie vooral gunstig is voor

de grote steden, en niet voor de kleine gemeenten. We zagen over het algemeen dat de kleine gemeenten zich een stuk minder comfortabel voelden bij het idee om een ruime bevoegdheid (bv. voorschoolse kinderopvang) op te nemen. Wat, uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel, geschikt is om te decentraliseren naar een grote stad is daarom niet altijd geschikt om te decentraliseren naar een kleine plattelandsgemeente.

Het verschil inzake de wenselijkheid en haalbaarheid van decentralisatie tussen grote en kleine gemeenten heeft zowel een beleidsmatige als een beheersmatige verklaring. *Beleidsmatig* is decentralisatie vooral nuttig als het de overheid in staat stelt om de burger beter te helpen doordat de bevoegdheid dichterbij georganiseerd wordt. Een belangrijk argument hiervoor is dat de gemeente zich in een heel specifieke *beleidscontext* bevindt (bv. kustgemeente met veel toerisme en horeca t.o.v. een plattelandsgemeente, een studentenstad t.o.v. een kleine gemeente in de stadsrand), die sterk verschilt van de gemiddelde beleidscontext in de Vlaamse gemeenten. De beleidscontext overstijgt vaak de grenzen van een gemeente, volgt de grotere, socio-economische structuren waarin de gemeente zich bevindt (bv. lokale woonmarkt, aanbod kinderopvang in een bepaalde regio, aanwezigheid van armoede, etc.). We kunnen dus verwachten dat gemeenten, na decentralisatie, vaak intergemeentelijke samenwerkingen opzetten die wel in staat zijn om de volledige beleidscontext te beslaan. Een slechte afstemming tussen de schaal van het lokaal bestuur en de schaal van de beleidscontext kan leiden tot wat we in de theoretische sectie de 'decentralisatieparadox' genoemd hebben, waarbij de gemeente, na decentralisatie, zelf op zoek gaat naar de juiste schaal door (bv. via samenwerkingsverbanden) opnieuw op te schalen.

Ook *beheersmatig* zitten er grote verschillen tussen de Vlaamse gemeenten, waardoor een decentralisatie voor een kleine gemeente een grotere capaciteitsimpact kan hebben dan voor een grote stad. Een bestuur met enkele tientallen medewerkers heeft niet hetzelfde robuuste bureaucratische apparaat als een bestuur met enkele duizenden medewerkers. In essentie zijn dit andere soorten organisaties, met een andere soort professionalisering (e.g. generalisten tegenover specialisten), en een andere aansturing (e.g. korte aansturinglijnen tegenover hiërarchische aansturing). Daar waar grote besturen meerdere gespecialiseerde ambtenaren in dienst hebben die veel kennis en kunde in huis hebben om beleidsproblemen mee te helpen oplossen, ontbreekt die mate aan specialisatie in kleinere gemeenten (bv. eenmansdiensten, generalisten, etc.). Het decentraliseren van dezelfde bevoegdheid naar zowel de kleine als grote gemeenten, kan dus een volledig andere soort invulling krijgen.

Bovendien zien we een algemene trend van *fragiele absorptiecapaciteit* bij de lokale besturen. We spreken hier van een *fragiele absorptiecapaciteit* omdat gemeenten, van zodra ze nieuwe bevoegdheden moeten opnemen, potentieel in de problemen komen om andere taken uit te voeren. Ze hebben momenteel geen buffer, waarbij ze bepaalde bevoegdheden (tijdelijk) door ander personeel kan laten uitvoeren (bv. extra taken erbij nemen), zonder dat het impact heeft op bestaande diensten. Dit geldt zowel voor de kleine gemeenten als voor de grote steden, maar is ernstiger bij de kleine gemeenten. Kleine gemeenten hebben vaak ook moeite om nieuw personeel aan te trekken, terwijl ze vaak al bestaan uit eenmansdiensten en generalisten. De fragiliteit van de lokale absorptiecapaciteit zorgt ervoor dat elke decentralisatie een potentiële impact kan hebben op de kwaliteitsvolle uitvoering van de gedecentraliseerde bevoegdheid, maar ook op de bestaande gemeentelijke taken en diensten.

### **5.1.2 Kleinere stappen: asymmetrische decentralisatie**

Een structurele herinrichting van het lokaal bestuursniveau is op korte termijn moeilijk te realiseren. Dit belet niet dat er kleinere stappen gezet kunnen worden richting decentralisatie. Aandacht voor de complexe lokale context zal hiervoor evenwel essentieel zijn. Een asymmetrische decentralisatie die rekening houdt met de gemeentelijke diversiteit en de fragiele absorptiecapaciteit voor verandering, kan een mogelijkheid zijn. Asymmetrische decentralisatie gaat ervan uit dat een uniforme decentralisatie niet mogelijk is in een erg diverse lokale context, en dat decentralisatie zich moet aanpassen aan deze lokale context. Dit wil concreet zeggen dat er een andere soort decentralisatie kan gevolgd worden voor bv. grote centrumsteden dan voor kleine plattelandsgemeenten. Bij asymmetrische decentralisatie kan Vlaanderen de decentralisatie van beleidsthema's beter verfijnen op maat van de lokale beleids- en bestuurscontext. Het ontvoogdingsprincipe dat momenteel al bestaat in bepaalde beleidsdomeinen (bv. ruimtelijke ordening en wonen) is een voorbeeld van een (weliswaar vrijwillige) asymmetrische decentralisatie. Een dergelijke decentralisatie heeft derhalve niet enkel aandacht voor de beleidsthema's die gedecentraliseerd moeten worden, maar ook met de gemeentelijke realiteit waarin gedecentraliseerd wordt.

Door asymmetrisch te decentraliseren houdt Vlaanderen rekening met de beleidscontext waarin de gemeente zich bevindt en diens organisatiekenmerken. Na het identificeren van de beleidscontexten en organisatiekenmerken van de gemeenten, kan de Vlaamse overheid meerdere decentralisatieopties op maat van de gemeentelijke context ontwerpen. In de praktijk betekent dit dat de mogelijkheid bestaat om een andere decentralisatiestrategie te volgen voor bijvoorbeeld kleine plattelandsgemeenten, middelgrote gemeenten in de stadsrand, en grote centrumsteden. In kleinere gemeenten waarbij de beleidscontext bijvoorbeeld niet samenvalt met de grenzen van de gemeenten,

en de gemeentelijke organisaties te klein zijn om de nieuwe bevoegdheden afdoende te absorberen, zou Vlaanderen dan kunnen opteren om niet te decentraliseren naar de gemeenten, maar naar (aanwezige) intergemeentelijke samenwerkingen of regio's. Hierbij is het wel belangrijk dat het niveau waarop bevoegdheden, macht en/of middelen terechtkomen, een democratisch karakter heeft zodat er geen democratisch deficit optreedt.

**Aanbeveling 1:** Door de grote diversiteit onder gemeentebesturen, mag decentralisatie zich niet enkel op het beleidsthema richten, maar moet de lokale context ook in rekening gebracht worden.

**Aanbeveling 1.1:** 'One size fits all' decentralisatiestrategieën, waarbij de focus uitsluitend ligt op het te decentraliseren beleidsthema, worden best vermeden.

**Aanbeveling 1.2:** Decentralisatiestrategieën moeten afgestemd worden op zowel de beleidscontext, de juridische context, als de organisatiekenmerken van de desbetreffende besturen.

**Aanbeveling 1.3:** Idealiter wordt er gedecentraliseerd naar een niveau waarop de betrokken besturen over een gelijke slagkracht beschikken, en dat op democratische wijze is samengesteld of verkozen. Dat kan bijvoorbeeld door voorwaarden op te leggen aan de samenstelling/aanduiding van actoren in de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of door de decentralisatie-oefening te koppelen aan die van de regiovorming.

Een asymmetrische decentralisatiestrategie anticipeert bovendien op de potentiële impact van decentralisatie op de absorptiecapaciteit van de gemeentebesturen. Door een inschatting te maken van onder meer de taken, procedures, kennisverwerving en structuren die een lokaal bestuur moet opzetten om de nieuwe bevoegdheid naar behoren uit te voeren, en deze te vergelijken met de huidige absorptiecapaciteit van de gemeenten, kan de centrale overheid op voorhand de potentiële impact in kaart brengen. De huidige absorptiecapaciteit zal grotendeels afhangen van de mate van professionalisering van het lokaal bestuur. Hoe beter het bestuur in staat is om personeelscapaciteit, expertise en knowhow te bestendigen, hoe beter ze wellicht in staat zal zijn om nieuwe bevoegdheden te absorberen.

Het onderzoek toont aan dat, onverminderd de juridische mogelijkheden, zowel kleine als grote besturen momenteel een fragiele absorptiecapaciteit hebben. Die vaststelling heeft een belangrijke invloed op de keuze voor de gepaste decentralisatiestrategie. De Vlaamse overheid heeft hier volgens ons drie mogelijkheden. Als eerste kan ze opteren om, rekening houdend met die fragiele absorptiecapaciteit, een *incrementele* decentralisatiestrategie te volgen. Een incrementele

decentralisatiestrategie betekent dat ze de decentralisatie stapsgewijs en geleidelijk doorheen de tijd implementeert, en een ‘big bang’ implementatie (i.e. de volledige decentralisatie in een keer implementeren) vermijdt. Zo hebben de gemeenten de tijd om zich aan te passen aan de nieuwe realiteit. Bij een dergelijke strategie is het opnieuw essentieel dat de stappen van het decentralisatieproces afgestemd zijn op de gemeentelijke diversiteit (zoals hierboven besproken), maar dit geldt in principe voor alle asymmetrische decentralisatiestrategieën. Als tweede kan de Vlaamse overheid de absorptiecapaciteit van de gemeenten *robuuster* maken via gerichte ondersteunende maatregelen (bijvoorbeeld bijkomende financiële stromen, ICT-diensten, adviesverlening, detachering van personeel, procesbegeleiding). Door de gemeenten van de juiste (i.e. afgestemde) ondersteuning te voorzien, kunnen ze decentralisatie sneller uitvoeren omdat de decentralisatie in dat geval niet enkel teert op de middelen en capaciteiten van de gemeenten. Ten derde kan de Vlaamse overheid opteren voor een *vrijblijvende* decentralisatie, waarbij de gemeenten zelf het initiatief nemen om bevoegdheden te decentraliseren, en de Vlaamse overheid hier een regelgevend kader voor voorziet. Een reeds toegepast voorbeeld van een dergelijke vrijblijvende asymmetrische decentralisatie is het ontvoogdingsprincipe in de beleidsdomeinen Wonen en Ruimtelijke Ordening (zie ook bijlage 5). De Vlaamse overheid kan er ook voor kiezen om één of meerdere van deze strategieën met elkaar te combineren.

**Aanbeveling 2:** Decentralisatie kan een negatief effect hebben op de kwaliteit van het beleid en de dienstverlening door de fragiele absorptiecapaciteit van de Vlaamse gemeenten.

**Aanbeveling 2.1:** Decentralisatie gaat idealiter gepaard met een inschatting van de absorptiecapaciteit van de gemeenten waarbij de potentiële impact van de beoogde decentralisatie wordt afgewogen tegenover de capaciteitsbuffer in de gemeenten

**Aanbeveling 2.2:** Er zijn drie decentralisatiestrategieën die hiervoor gebruikt of gecombineerd kunnen worden:

- *Incrementele decentralisatie:* stapsgewijze en geleidelijke implementatie van decentralisatie over een voldoende lange periode (bv. enkele jaren);
- *Versterking absorptiecapaciteit:* gerichte ondersteuning van de absorptiecapaciteit van de gemeenten via afgestemde maatregelen (zie ook aanbeveling 5);
- *Vrijblijvende decentralisatie:* voorzien van de mogelijkheid om te decentraliseren, zonder decentralisatie te verplichten, doch mits aangepast juridisch kader.

### 5.1.3 Risico's van asymmetrische decentralisatie

Uiteraard zijn er ook bedenkingen te maken bij een asymmetrische decentralisatie. Zo bestaat de kans dat asymmetrische decentralisatie nog een groter verschil veroorzaakt tussen kleine gemeenten en grote centrumsteden. De diversiteit van de lokale context kan dus een argument zijn voor asymmetrische decentralisatie, maar kan ook verder bestendig worden door gebruik te maken van asymmetrische decentralisatie. Dit kan de verdeling van de bestuurskracht op het lokaal niveau verder uit evenwicht trekken (met mogelijks A-gemeenten en B-gemeenten als gevolg). Bovendien neemt de bevoegdheidstransparantie bij asymmetrische decentralisatie voor de burger ook verder af. In bepaalde besturen zal de gemeente immers verantwoordelijk zijn voor een bepaalde bevoegdheid, terwijl in andere besturen Vlaanderen bevoegd is voor identiek dezelfde bevoegdheid. Tot slot maakt een asymmetrische decentralisatie de financieringsstromen naar de lokale besturen veel complexer, aangezien budgetten toegekend worden aan de hand van de bevoegdheden die de lokale besturen uitvoeren.

## 5.2 DE ROL VAN VLAANDEREN BIJ DECENTRALISATIE

De bevroegde lokale besturen zijn het erover eens dat het zomaar doorschuiven van bevoegdheden, macht en/of middelen naar een lokaal bestuursniveau niet werkt. De Vlaamse overheid speelt volgens hen een cruciale rol in het hele decentralisatieverhaal. Dit doet de Vlaamse overheid zowel tijdens het decentralisatietraject als erna. We bespreken beide hieronder.

### 5.2.1 Vlaanderen als katalysator van het decentralisatietraject

De respondenten geven aan dat de Vlaamse overheid een sleutelrol heeft in het succes van decentralisatie. Het is volgens de bevroegde lokale besturen dan ook aan de Vlaamse overheid om alles in werk te stellen en ondersteuning te voorzien bij de uitrol van gedecentraliseerde thema's. Daarbij pleiten de lokale besturen voor betrokkenheid en inspraak doorheen het proces, met voldoende tijd en ruimte om het eigen veranderingstraject uit te stippelen.

**Aanbeveling 3:** Decentralisatie vereist een Vlaamse overheid die de verantwoordelijkheid neemt om de gemeenten optimaal te ondersteunen in hun decentralisatietrajecten.

**Aanbeveling 3.1:** Analoog aan het draaiboek vrijwillige fusies van gemeenten<sup>8</sup>, is een draaiboek voor decentralisatie van de betrokken beleidsthema's een belangrijk

<sup>8</sup> ABB. (2022). *Draaiboek vrijwillige fusies van gemeenten*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur.

ondersteuningsinstrument. Het draaiboek moet wel de mogelijkheid bieden om eigen accenten te leggen zodat de gemeenten nog altijd een eigen uniek veranderingstraject kunnen uitstippelen.

**Aanbeveling 3.2:** Een overgangperiode geeft de gemeenten de tijd en ruimte om een eigen beleidsvisie uit te werken, zich te specialiseren in de gedecentraliseerde thema's en extra capaciteit op te bouwen.

**Aanbeveling 3.3:** Tijdelijke ondersteuningstrajecten kunnen de gemeenten op maat begeleiden tijdens de decentralisatie.

## 5.2.2 Vlaanderen als kaderstellende overheid met normerende en controlerende bevoegdheid

De lokale besturen verwachten dat de Vlaamse overheid ook na decentralisatie een rol blijft opnemen in de gedecentraliseerde thema's. Zo stellen de besturen dat, zelfs bij verregaande vormen van decentralisatie, minstens een *kaderstellende rol* blijft weggelegd voor de Vlaamse overheid. Zelfs bij een verregaande decentralisatie vinden de respondenten dat de Vlaamse overheid nog steeds minimumnormen en -voorwaarden moet formuleren. De bevroegde besturen willen bijvoorbeeld niet dat de Vlaamse overheid zich volledig onttrekt van het formuleren van kwaliteitsnormen of vergunningsvoorwaarden omdat het de beleidsversnippering in de hand kan werken, de rechten van burgers kan beperken tot het grondgebied van de gemeente, mogelijke concurrentie tussen besturen kan veroorzaken, of een verlaging van de kwaliteit in de hand zou kunnen werken. Bovendien moet een kaderstellende Vlaamse overheid een controlerende rol blijven vervullen ten opzichte van de lokale besturen. Controlerende bevoegdheden vallen moeilijk te rijmen met de actorbevoegdheden die vaak verondersteld worden bij verregaande decentralisatie, en de nabijheid van het bestuur tot de burger bemoeilijkt een objectieve controle en handhaving.

**Aanbeveling 4:** Bij decentralisatie hebben lokale besturen nood aan een Vlaamse overheid die minimaal een kaderstellende rol opneemt en waarin:

- Vlaanderen bevoegd blijft voor een regelgevend kader met minimumnormen en –voorwaarden;
- Vlaanderen bevoegd blijft voor de controle en handhaving van de minimumnormen en –voorwaarden.



### 5.2.3 Vlaanderen als rolbewaker van de lokale besturen

Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat gemeenten vandaag worstelen met de diverse, en soms tegenstrijdige, rollen die ze combineren. Gemeenten kunnen optreden als regisseur van beleid, maar ook als actor in datzelfde beleid. Regelgevende, controlerende en faciliterende rollen kunnen op die manier door elkaar lopen, wat de objectiviteit en kwaliteit van het beleid niet ten goede komt. Hoe meer bevoegdheden gedecentraliseerd worden, hoe meer deze rollen in elkaar dreigen over te lopen. Dit kan een aantal van de risico's van decentralisatie versterken (bv. beleidsinstabiliteit en cliëntelisme). Gemeenten staan immers vaak (te) dicht bij de burger om zelf een geloofwaardige scheiding tussen deze verschillende rollen te maken. Bij de gemeenten heerst daarom de verwachting dat de Vlaamse overheid, over de beleidsdomeinen heen, definieert wat de gemeentelijke rol is bij decentralisatie. Vanuit deze definitie van de gemeentelijke rol kan de Vlaamse overheid de thema's, doelstellingen, scope en implementatiestrategieën bepalen. In dat geval decentraliseert Vlaanderen enkel als de decentralisatie de vooropgestelde gemeentelijke rol respecteert. Dit schept duidelijkheid voor zowel de gemeenten als de Vlaamse overheid, en vermijdt dat er rolconflicten ontstaan. Zoals uit de resultaten van dit onderzoek ook blijkt, gaat de voorkeur van de gemeenten vooral naar een afgelijnde regierol waarbij ze ondersteunend optreden binnen het beleidsdomein en daarbij beperkte controlerende bevoegdheden krijgen. In een meer uitgebreide regelgevende of normerende rol zien de gemeenten minder voordeel. Ze zijn ervan overtuigd dat die zaken op Vlaams niveau moeten blijven.

**Aanbeveling 5:** Decentralisatie mag er niet toe leiden dat de gemeenten sterk verschillende, of soms conflicterende, rollen vervullen die kunnen aanzetten tot rolconflicten. Er is nood aan een duidelijk afgelijnde definitie van de gemeentelijke rol bij decentralisatie. Die definitie moet potentiële rolconflicten vermijden en de gemeenten duidelijkheid geven over hun positie, taken en verantwoordelijkheden.

**Aanbeveling 5.1:** De regisseursrol is een goed uitgangspunt hiervoor. De overdracht van bevoegdheden, macht en/of middelen die de regisseursrol van de lokale besturen versterken, maximaliseert de opportuniteiten en minimaliseert de risico's van decentralisatie.

**Aanbeveling 5.2:** Een uitbreiding van de rol van het lokaal bestuur als controleur of handhaver kan enkel onder voorwaarden. Als eerste kan het enkel aanvullend op de initiatieven die het Vlaams niveau al neemt. Als tweede kan het enkel als het Vlaams niveau

voldoende instrumenten aanreikt waarmee het lokaal bestuur diens rol van facilitator en controleur strikt van elkaar kan scheiden.

#### 5.2.4 Vlaanderen als ondersteunende partner voor meer capaciteit

In sectie 5.1 bespraken we de noodzaak van de bestuurlijke herinrichting van de lokale overheid om verregaande decentralisatie mogelijk te maken. We besloten dat er in de huidige bestuurlijke context moeilijk verregaand gedecentraliseerd kan worden vanwege de gemeentelijke diversiteit en fragiele absorptiecapaciteit. We gaven evenwel ook een alternatief, nl. kleinere stappen via asymmetrische decentralisatie. Bij deze kleinere decentralisatiestappen vervult de Vlaamse overheid evenwel een ruimere capaciteitsondersteunende rol. Volgens de respondenten moet de Vlaamse overheid in de huidige bestuurlijke context bij decentralisatie bereid zijn om capaciteitsondersteuning te bieden aan de lokale besturen (zie deel 4.2.1.). Het gaat hier dan specifiek over drie vormen van capaciteit, nl. beleids capaciteit, financiële capaciteit, en ambtelijke capaciteit. Wat betreft de *beleids capaciteit*, geven de lokale besturen aan dat ze niet in alle beleidsdomeinen in staat zouden zijn om zelf een beleidsvisie rond bijkomende thema's uit te werken. Ruime Vlaamse beleidskaders met minimumnormen en –voorwaarden kunnen deze besturen hierin bijstaan (zie 5.2.2), maar ook gedetailleerdere beleidskaders die de lokale besturen nog steeds toelaten om eigen accenten te leggen (i.e. zonder detailregelgeving), worden naar voren geschoven.

Inzake de *financiële capaciteit* geven de bevroegde besturen aan dat ze niet momenteel financieel slagkrachtig genoeg zijn om bijkomende taken op te nemen. Ze vinden het de taak van de Vlaamse overheid om voldoende financiële capaciteit mee over te dragen om de gedecentraliseerde taken uit te voeren. Daarbij moet de Vlaamse overheid volgens hen zoeken naar een evenwicht tussen voldoende bestedingsautonomie (zoals bij het gemeentefonds) en bestedingszekerheid (zoals bij de geormerkte subsidies). De lokale besturen willen met andere woorden wel een uitgavendecentralisatie, maar geen inkomstendecentralisatie.

Met betrekking tot de *ambtelijke capaciteit* geven verschillende van de bevroegde besturen aan dat er vandaag onvoldoende personeel met de juiste expertise is. Decentralisatie zal dat probleem volgens hen alleen maar versterken. Deze verwachtingen kunnen deels ingelost worden Als eerste verwachten de lokale besturen dat de centrale overheid hen ondersteunt, bijvoorbeeld via digitale systemen en tools, vereenvoudigde administratieve procedures en een soort centrale kennisbank. Ze geven

voorkeur aan een centralisatie van de kennis en expertise in plaats van het overplaatsen van de huidige Vlaamse ambtenaren naar de lokale besturen. Ze vinden het belangrijk dat ambtenaren die rond dezelfde problematieken werken ook samen kunnen werken. Op lokaal niveau zijn er vaak maar een beperkt aantal mensen bezig met een bepaalde problematiek, waardoor een klankbord of mogelijkheid tot toetsing van ideeën ontbreekt. Als tweede verwachten de bevraagde lokale besturen ook dat de Vlaamse overheid initiatieven neemt om de aanwerving van personeel te vergemakkelijken. Ze verwachten dat er een nieuwe rechtspositieregeling komt die beter afgestemd is op de lokale noden en een flexibele aanwerving van personeel toelaat.

**Aanbeveling 6:** Bij decentralisatie moet de Vlaamse overheid de gemeenten ondersteunen op het vlak van beleids capaciteit, financiële capaciteit, en personeels capaciteit.

**Aanbeveling 6.1:** De Vlaamse overheid stelt best een centraal kader in waarbinnen de lokale besturen de vrijheid krijgen om gedelegeerde bevoegdheden uit te voeren.

**Aanbeveling 6.2:** De lokale besturen hebben extra financiële ondersteuning nodig zodat ze de overgedragen bevoegdheden effectief kunnen uitvoeren. Een verdeling van de huidige Vlaamse middelen is onvoldoende is om op lokaal niveau eenzelfde kwaliteit te garanderen.

**Aanbeveling 6.3:** Een (nieuw) systeem dat het evenwicht tussen bestedingsautonomie en -zekerheid bewaart, maakt de overdracht en verdeling van financiële middelen mogelijk.

**Aanbeveling 6.4:** Er kan meer administratieve slagkracht komen door de administratieve lasten van de lokale besturen te verminderen:

- Vereenvoudig de administratieve procedures zodat lokale besturen de vrijgekomen tijd en ruimte kunnen spenderen aan beleidsvoering en dienstverlening.
- Ontwikkel digitale systemen en tools die de taken vereenvoudigen. Idealiter zijn deze systemen en tools universeel voor alle lokale besturen, maar creëren ze via diverse opties die mogelijkheid om al dan niet eigen accenten te leggen.

**Aanbeveling 6.5:** Permanente inhoudelijke ondersteuning is cruciaal bij decentralisatie. De lokale besturen zijn geen experts in de gedecentraliseerde thema's en moeten kunnen terugvallen op een kennisnetwerk. Dat kan bijvoorbeeld door het uitbouwen van een centraal kennisplatform of een Vlaams opleidingscentrum.

**Aanbeveling 6.6:** Bij verdere decentralisatie dient zich een wijziging van de rechtspositieregeling aan. De aangepaste rechtspositieregeling moet de gemeenten toelaten om op flexibele en pragmatische wijze personeel aan te trekken zodat ze als werkgever in staat zijn te concurreren met private werkgevers.

## REFERENTIELIJST

- Agentschap Binnenlands Bestuur. (n.d.). *Gemeente-Stadsmonitor*. Geraadpleegd op 11/10/2021, via <https://gemeente-stadsmonitor.vlaanderen.be/>.
- Agentschap Onroerend Erfgoed. 2022. Overzicht van de erkende onroerenderfgoedgemeenten. Geraadpleegd op 13/07/2022, via <https://www.onroerenderfgoed.be/overzicht-van-de-erkende-onroerenderfgoedgemeenten>.
- Agentschap Opgroeien. (n.d.). *Organisatie*. Geraadpleegd op 23/08/2021, via <https://www.opgroeien.be/opgroeien/organisatie>.
- Agentschap Opgroeien. (2021a). *Cijfers op maat*. Geraadpleegd op 23/08/2021, via <https://www.opgroeien.be/cijfers-en-publicaties/kinderopvang-schoolkinderen/cijfers-op-maat>.
- Agentschap Opgroeien. (2021b). *Hoe volgt Kind en Gezin de kwaliteit op?* Geraadpleegd op 23/08/2021, via <https://www.kindengezin.be/nl/thema/kinderopvang-en-naar-school/kwaliteit/hoe-volgt-kind-en-gezin-de-kwaliteit-op>.
- Agentschap Zorg en Gezondheid. (2019). *Informatiebrochure geïntegreerd breed onthaal LSB*. Geraadpleegd op 25/08/2021, via <https://www.zorg-en-gezondheid.be/subsidies-aanvragen-voor-een-dienst-maatschappelijk-werk-van-het-ziekenfonds>.
- Alen, A. (1975), *Poging tot een juridische begripsomschrijving van unitarisme, centralisatie, deconcentratie, decentralisatie, regionalisme, defederalisme en confederatie*. Heule: UGA.
- Alen, A. (2002), Le principe de subsidiarité et le fédéralisme belge. In Delpérée, F., *Le principe de subsidiarité*. Brussel: Bruylant.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review*, 90(2), 135–139.
- Baskaran, T. (2011). Fiscal decentralization, ideology, and the size of the public sector. *European Journal of Political Economy*, 27(3), 485–506.
- Baskaran, T., Feld, L., & Schnellenbach, J. (2016). Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: a meta-analysis. *Economic Inquiry*, 54(3), 1445–1463.
- Beel, V. (2020, 8 december). Handhaving van kinderopvang die over de schreef gaat, moet strikter. *De Standaard*, 8.
- Beel, V. (2021, 6 juli). Kinderopvang krijgt veel te weinig inspectie op bezoek. *De Standaard*, 7.
- Belfius. (2007). *Sociaaleconomische typologie van de gemeenten*. Brussel: Belfius Bank en Verzekeringen.
- Boogers, M., & Reussing, R. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Twente: Universiteit Twente.
- Boost, D., Elloukmani, S., Raeymackers, P., & Hermans, K. (2018). *Geïntegreerd breed onthaal als antwoord op onderbescherming: Wel rechten hebben, maar ze niet kunnen realiseren*. Borgerhout: Sociaal.Net.
- Bouckaert, G., Verhoest, K., Wayenberg, E., & Snijckers, K. (2003). *De kerntaken van de verschillende overheden*. Brussel: Instituut voor de Overheid.
- Bourgeois, G., & Vandeurzen, J. (2017). *Voorontwerp van decreet betreffende het Lokaal Sociaal Beleid: Memorie van Toelichting*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Brusselmans, L., Depraetere, A., De Decker, P., Hubeau, B., Ryckewaert, M., Van Damme, W., Van den Broeck, K., Van den Houte, K., Vermeir, D., & Verstraete, J. (2019a). *Nieuwe wooninitiatieven: de tweede golf - Analyse van de schriftelijke enquête over sociale wooninnovaties met een focus op co-wonen en gemeenschappelijk wonen*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Brusselmans, L., Van den Houte, K. & Vermeir, D. (2019b). *Woningdelen en ruimtelijke ordening. Gemeenschappelijk wonen. Hoe ga je er als lokaal bestuur mee aan de slag?* Leuven: Provincie Vlaams-Brabant.

- Bulckaert, W. (2020). Kinderen krijgen meer kansen om zich te amuseren én hun talenten te ontwikkelen. *KIDDO*, 19–22.
- Camões, P. (2020). Types of decentralisation and governance: Evidence from across the world. *Journal of Public Affairs*, 1–12.
- CAW-groep. (2020). *Onthaal: een volwaardig hulpaanbod*. Borgerhout: Centrum voor Algemeen Welzijnswerk.
- CAW. (n.d.). *Samen versterken we Welzijn: organisatie*. Borgerhout: Centrum voor Algemeen Welzijnswerk.
- Chaib, L. (2018). *Inspiratiekader onthaaltrajecten voor mensen met een VDAB-advies niet toeleidbaar*. Antwerpen: Steunpunt Mens en Samenleving.
- Clemens, K. (2021, 24 september). De crèche crasht: kinderopvang zoekt meer dan 800 werknemers. *De Standaard*, 5.
- de Mello, L. R. (2000). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. *World Development*, 28(2), 365–380.
- De Roover, J., Van Dooren, W., Hennau, S., & Van Garsse, S. (2021). *Decentralisatie: verkennend onderzoeksrapport*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- De Somer, S. (2020), "Mind the gap!": Besturen op afstand van het politieke gezag door middel van verzelfstandiging. In De Somer, S. (ed.), *Bestuursorganisatierecht*. Brugge: die Keure.
- De Standaard. (2021, 17 mei). Kinderopvang is veel meer dan papjes geven en luiers verversen. *De Standaard*, 8.
- De Standaard. (2022, 17 juni). Dit jaar al 130 gevaarsituaties in crèches gemeld bij het Agentschap Opgroeien. *De Standaard*.
- Delaruelle, H. (2021, 29 maart). Kinderbegeleiders laten zich niet degraderen. *Knack*.
- Devas, N., & Delay, S. (2006). Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective. *Local Government Studies*, 32(5), 677–695.
- Doornaert, L. (2017). Cohousing in de notariële praktijk. *Notarieel en Fiscaal maandblad*, afl. 4, 86-101.
- Europese Commissie (2016). *Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach*. Brussel-Luxemburg. Directorate-General for International Cooperation and Development.
- Europese Commissie. (2021). *België-Vlaamse-gemeenschap: Organisatie van kinderopvang en kleuteronderwijs voor kinderen ouder dan 2.5 jaar*. Brussel: Europese Commissie.
- Faguet, J. (2014). Decentralization and Governance. *World Development*, 53, 2–13.
- Fan, C. S., Lin, C., & Treisman, D. (2009). Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*, 93(1), 14–34.
- Halberstam, D. (2008) Comperative federalism and the role of the judiciary. In Whittington, K., Keleman, R. en Caldeira, G. (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics* Oxford: Oxford University Press.
- Hendrickx, M., De Vroe, G., de Kort, D., & Hostekint, M. (2017). *Verslag over het ontwerp van decreet houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving*. Brussel: Commissie voor Wonen, Armoedebeleid en Gelijke Kansen in het Vlaams Parlement.
- Hermus, M., van Buuren, A., & Bekkers, V. (2019). Applying design in public administration: a literature review to explore the state of the art. *Policy & Politics*, vol 48, no 1, 1–27.
- Hubeau, B., Vandromme, T., De Decker, P., Hanselaer, A., Janssens, E., Nulens, T., Straetmans, G., Van Bortel, G., Van Damme, P., Van Pottelberge, J., Vanderbiesen, K., Vanneste, K., Vermeir, D., Verstraete, J., & Winters, S. (2017). *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?* Brugge: Die Keure/la Charte.
- Jambon, J., & Beke, W. (2020). *Besluit van de Vlaamse Regering tot toekenning van een kwaliteitslabel aan organisatoren van kleuteropvang*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Johannesson, Paul & Erik Perjon. (2014). *An Introduction to Design Science*. Springer Nature, Switzerland AG.

- Keunen, S. (2021), "Het gemeentelijk belang". In Dujardin, J. en Somers S. (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*. Brugge: die Keure.
- Kind en Gezin. (2019). *Financieel verslag 2018*. Brussel: Kind en Gezin.
- Kleider, H. (2018). Redistributive policies in decentralised systems: The effect of decentralisation on subnational social spending. *European Journal of Political Research*, 57(2), 355–377.
- Knack. (2022, 22 februari). Waarom de Vlaamse kinderopvang bij de slechtste is van de Europese klas. *Knack*.
- Kuhlmann, S., & Wayenberg, E. (2016). Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 233–254.
- Kyriacou, A. P., & Roca-Sagalés, O. (2011). Fiscal decentralization and government quality in the OECD. *Economics Letters*, 111(3), 191-193. doi:<https://doi.org/10.1016/j.econlet.2011.02.019>
- Leerdam, R., Vermeir, D., & Hubeau, B. (2020). *Woningkwaliteitsnormen in andere beleidsdomeinen*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Lessmann, C., & Markwardt, G. (2010). One size fits all? Decentralization, corruption, and the monitoring of bureaucrats. *World Development*, 38(4), 631–646.
- Ligthart, J., & van Oudheusden, P. (2015). In government we trust: The role of fiscal decentralization. *European Journal of Political Economy*, 37, 116–128.
- Limi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. *Journal of Urban Economics*, 57(3), 449–461.
- Lu, J., Xie, X., & Xu, J. (2013). Desirability or Feasibility: Self-Other Decision-Making Differences. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 39(2), 144–155.
- Makreshanska-Mladenovska, S., & Petrevski, G. (2019). Fiscal Decentralisation and Government Size: Evidence from a Panel of European Countries. *Review of Public Economics*, 229(2), 33–58.
- Mao, Y. (2018). Decentralization, national context and environmental policy performance: a fuzzy set qualitative comparative analysis. *Environmental Science and Pollution Research*, 25(28), 28471-28488.
- Marlow, M. L. (1988). Fiscal decentralization and government size. *Public Choice*, 56(3), 259–269.
- Mills, A. J., Eurepos, G., & Wiebe, E. (2010). *Encyclopedia of Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Moerenhout, A. (2019). *Voorstel van resolutie betreffende een onderzoek naar de behoefte aan een regelgevend kader voor nieuwe woonvormen*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review*, 2(1), 5–22.
- Nulens, T. (2017). Streefcijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen? In B. Hubeau, T. Vandromme (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?* (pp. 257-290). Brugge: Die Keure/la Charte.
- Piessens, A., & Raes, A. (2020). Werk en kinderen combineren? Flexibele kinderopvang helpt bij moeilijke puzzel. *Sociaal.Net*.
- Pires, R. (2011). Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies. *Regulation & Governance*, 5(1), 43–69.
- Romme, A., Georges, L., & Meijer, A. (2020). Applying design science in public policy and administration research. *Policy & Politics*, 48(1), 149–165.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133-145.
- Saltman, R. B., & Bankauskaite, V. (2006). Conceptualizing decentralization in European health systems: a functional perspective. *Health Econ Policy Law*, 1(2), 127–147.
- Salumu, T. (2020, 12 oktober). Minder plaatsen in kinderopvang. *De Standaard*, 19.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in comparative international development*, 38(3), 32-56.



- Schwab, C., Bouckaert, G., & Kuhlmann, S. (2017). *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. Baden-Baden: Nomos.
- Sellers, J. M., & Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, 20(4), 609–632.
- SERV. (2020). *Advies Binnenlands Bestuur in Vlaanderen: Kiezen voor meer Gelaagde Lokale Bestuurskracht*. Brussel: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.
- SERV. (2021). *Meer kinderopvang op maat helpt ouders over de drempel naar werk*. Brussel: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.
- Simon, H.A. (1969). *The sciences of the artificial*. Cambridge: MIT Press.
- Statistiek Vlaanderen. (2021). *Zorg en ondersteuning voor kinderen: formele opvang*. Brussel: Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken.
- Teppers, E., Schepers, W., & Van regenmortel, T. (2019). *Het gebruik van en de behoefte aan kinderopvang jonger dan 3 jaar voor baby's en peuters in het Vlaamse Gewest*. Brussel: Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Ter-Minassian, T. (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Ter-Minassian, T. (2007). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? *OECD Journal on Budgeting*, 6(3), 1-13.
- Thornton, J. (2007). Fiscal decentralization and economic growth reconsidered. *Journal of Urban Economics*, 61(1), 64–70.
- Tilleman, B., Lierman S., Sagaert, V. (2020). *De Valks Juridisch woordenboek*. Antwerpen: Intersentia.
- Treisman, D. (2000). Decentralization and inflation: Commitment, collective action, or continuity. *American Political Science Review*, 94(4), 837–857.
- Treisman, D. (2002). *Decentralization and the Quality of Government (Working Paper)*. Los Angeles: University of California.
- Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trope, Y., & Liberman, N. (2010). Construal-level theory of psychological distance. *Psychological Review*, 117(2), 440–463.
- Tsebelis, G. (1995). (1995). Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289–325.
- van Bostelen, E., van Gerven, A., Hols, M., Lindemann, B., Rozema, M., van Veen, D., & de Winter, F. (n.d.). *Internationaal vergelijkend onderzoek kinderopvang: een vergelijking met veel variabelen*. Amsterdam: Capgemini.
- van Buuren, A.. (2017). *Vormgeven aan uitnodigend bestuur - Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde*. GW 's-Gravenzande: Van Deventer.
- van Buuren, A., Lewis, J.M., Peters, G., & Voorberg, W. (2020). Improving public policy and administration: exploring the potential of design. *Policy and Politics*, 48(1), 3-19.
- Van Dooren, W., Voets, J., & Winters, S. (2015). Autonomy and Reregulation: explaining dynamics in the Flemish housing sector. *Public Administration*, 93(4), 1068–1083.
- Van Garsse, S. (2020). *Handboek bestuursdecreet*. Bussel: Politeia.
- Van Haelter, B., Vos, D., Wayenberg, E., De Rynck, F., Verschuere, B., & Voets, J. (2019). *Ambtelijke capaciteit in de Vlaamse lokale besturen toegepast op kinderopvang van baby's en peuters*. Brussel: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Van Pottelberge, J. (2017). Lokaal woonbeleid. In B. Hubeau & T. Vandromme (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?* (pp. 291-228). Brugge: Die Keure/la Charte.
- Van Thiel, S. (2021). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussem Coutinho.
- Van Volcem, M. (2021). *Schriftelijke vraag nr. 669, aan Matthias Diependaele, Vlaams Minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, Nieuwe woonvormen - Juridische knelpunten*. Brussel: Vlaams Parlement.

- Vandenbruwaene, W. (2013), Het subsidiariteitsbeginsel naar Belgisch Grondwettelijk Recht. *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2-3, 150-161.
- Vanderhaeghen, A. (2018). Cohousing. *Nieuw Juridisch Weekblad*, 376, 116.
- Vanderstraeten, L., Vermeir, D., Hubeau, B., & Ryckewaert, M. (2018). *Woningkwaliteitsbewaking. Deelrapport 3: De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit beide onderzoeken samengevat*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vandromme, T. (2018). De verhuring van woningen via de overheid als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Proefschrift neergelegd ter behaling van de graad van Doctor in de Rechten, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen.
- Vandromme, T., & Vermeir, D. (2021). *Woningkwaliteitsbewaking volgens de Vlaamse Codex Wonen*. Mortsel: Intersentia.
- Verbeeck, B. (2010), Lokale besturen en onderwijs: een nieuwe samenwerkingsdynamiek. *Tijdschrift voor gemeenterecht*, 1, 15-24.
- Vermeir, D. (2017). Nieuwe woonvormen, niet juridisch instrumentarium!? In B. Hubeau, T. Vandromme (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?* (pp. 339-356). Brugge: Die Keure/la Chartre.
- Verschuere, B., & Hermans, K. (2016). *Welzijn in Vlaanderen* (vierde editie). Brugge: Die Keure.
- Verschuere, B., & Hermans, K. (2020). *Welzijn in Vlaanderen* (vijfde editie). Brugge: Die Keure.
- Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke kansen (2019), *Beleidsnota 2019-2024*. Brussel. Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement. (2004). *Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement. (2009). *Decreet betreffende het algemeen welzijnswerk*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement. (2012). *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement. (2013). *Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het Algemeen Welzijnswerk*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement (2015). *Conceptnota 'een geïntegreerd breed onthaal'*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement. (2018). *Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement. (2019). *Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van decreet houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement. (2020). *Verslag van de plenaire vergadering woensdag 9 december 2020*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Parlement. (2021). *Commissievergadering: Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding dinsdag 4 mei 2021*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vlaams Welzijnsverbond. (2016a). *Flexibele kinderopvang in de toekomst*. Brussel: Vlaams Welzijnsverbond.
- Vlaams Welzijnsverbond. (2016b). *Maatschappelijke functies kinderopvang: spanningsvelden en afbakening*. Brussel: Vlaams Welzijnsverbond.
- Vlaamse Overheid. (2022). *Strategische projecten: decentralisatie*. Brussel: Vlaamse Overheid.
- Vlaamse Regering. (2019). *Vlaamse Regering 2019-2024: Regeerakkoord*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Regering. (2020). *Horizontaal Integratie- en Gelijke Kansen Beleidsplan 2020-2024*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Vlaamse Woonraad. (2009). *Het sociaal huurbeleid in Vlaanderen een evaluatie*. Brussel. Vlaamse Woonraad.
- Walker, R.M. (2011). Globalized Public Management: An Interdisciplinary Design Science? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, i53–i59.
- Wayenberg, E., & Kuhlmann, S. (2018). Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective. In E. Ongaro & S. Van Thiel



- (Eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (pp. 841–863). London: Palgrave Macmillan.
- Winters, S., Vermeir, D., Van Dooren, W., & Hubeau, B. (2017). *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*. Leuven: Steunpunt Wonen.
- Yin, R. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Californië: SAGE Publications.

# BIJLAGEN

## BIJLAGE 1 – SCENARIO'S VAN MAXIMALE DECENTRALISATIE

### **Scenario 1: Voorschoolse kinderopvang**

Voorschoolse kinderopvang is *'het beroepsmatig en tegen betaling opvoeden, bijdragen aan de ontwikkeling en verzorgen van baby's en peuters die nog niet naar de kleuterschool gaan'* (Vlaams Parlement, 2012). Als onderdeel van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, behoort voorschoolse kinderopvang tot de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap. De huidige wettelijke bepalingen worden vastgelegd in het decreet houdende de organisatie van voorschoolse kinderopvang van baby's en peuters uit 2012 dat sinds 1 april 2014 van toepassing is (Teppers et al., 2019; Vlaams Parlement, 2012).

De ambitie van de Vlaamse Regering is om van voorschoolse kinderopvang een basisvoorziening te maken voor iedereen die daar behoefte aan heeft. Vanuit dat streven kent ze zichzelf een grote verantwoordelijkheid toe: ze bepaalt het algemeen beleid en via het Agentschap Opgroeien (Kind en Gezin) staat ze ook in voor de uitvoering en organisatie van de daarbij horende taken (Vlaams Parlement, 2012; 2013). Een maximale decentralisatie van voorschoolse kinderopvang zou met andere woorden een grote impact hebben op het lager overheidsniveau, het lokaal bestuur, dat de verantwoordelijkheden overneemt. In dit document gaan we verder in op wat zo een maximale decentralisatie concreet zou betekenen: welke keuzes het lokaal bestuur moet maken (beleid) en welke acties ze moet ondernemen (organisatie). In beide onderdelen maken we een onderscheid tussen de doelen en regie. De keuzes die een lokaal bestuur moet maken met betrekking tot de doelen gaan over de algemene vormgeving van voorschoolse kinderopvang, de richting die het lokaal bestuur wil uitgaan. De keuzes rond de regie gaan voornamelijk over het aanbod (in functie van de vraag) en daaraan gekoppeld ook de vergunning, financiering en controle van de opvangvoorzieningen op het grondgebied.

### **1. Beleid**

Dit deel omvat de beleidskeuzes die het lokaal bestuur moet maken op het moment dat ze de volledige verantwoordelijkheid voor voorschoolse kinderopvang krijgt. Er wordt een onderscheid gemaakt

tussen de keuzes over doelstellingen en over regie (inclusief vergunning, kwaliteit, financiering en controle).

### **1.1. Doelstellingen**

Een eerste (cruciale) keuze die het lokaal bestuur moet maken is of ze voorschoolse kinderopvang wel op zich wil nemen. Het staat het lokaal bestuur vrij om zichzelf niet volledig bezig te houden met voorschoolse kinderopvang en de markt te laten spelen of vragers door te verwijzen naar naburige lokale besturen die wel een uitgebreid aanbod hebben. Al moet het lokaal bestuur er wel voor zorgen dat de eisen vanuit het Europees kader blijven voldoen. Zo moeten er bijvoorbeeld 33 procent van de opvanginitiatieven publiek gefinancierd zijn. Wat het lokaal bestuur hier beslist, heeft een grote impact op de andere beleidskeuzes.

In wat volgt, gaan we ervan uit dat het lokaal bestuur kiest om voorschoolse kinderopvang (deels) zelf te organiseren. Het blijft nog altijd mogelijkheid om een aantal elementen over te laten aan de markt, maar we baseren ons op de idee dat het lokaal bestuur iets met voorschoolse kinderopvang te maken wil hebben. De vorm waarin ze dat dan doet, moet het lokaal bestuur ook bepalen. Het kan gaan om groepsopvang, onthaalouders of een combinatie van beiden. Daarbij moet het lokaal bestuur rekening houden met de voor- en nadelen die de verschillende opvangvormen met zich meebrengen.

Het is dan ook aan het lokaal bestuur om een aantal fundamentele beleidskeuzes te maken, ze moet het beleid en de daaraan gelinkte doelen bepalen. Deze keuzes zijn onlosmakelijk verbonden aan de drie maatschappelijke functies van kinderopvang: economisch, pedagogisch en sociaal. Daarom moet het lokaal bestuur eerst bepalen welke (combinatie) van de drie functies ze wil nastreven en welke functie primeert. Deze beslissing heeft namelijk invloed op alle andere beleidskeuzes die ze zal maken, bijvoorbeeld rond de voorrangregels of ouderbijdrage/prijs. Daarbij is het ook aan het lokaal bestuur om te bepalen in welke mate ze anderen betreft bij de keuzes. Voorziet ze een inspraakmogelijkheid voor burgers en andere stakeholders of niet?

Het lokaal bestuur moet ook beslissen over de middelen die ze wil spenderen aan voorschoolse kinderopvang. Enerzijds gaat dat over het aantal betrokken personen, anderzijds over het aantal financiële middelen. Hoe de personen georganiseerd worden is onderdeel van de operationalisering (punt 2) en hoe de middelen verdeeld worden is een beleidskeuze vanuit de regie (punt 1.2), beide worden later besproken. Waar het lokaal bestuur de middelen vandaan haalt, is wel een belangrijke beleidskeuze vanuit de doelstellingen. Zo kan ze voorschoolse kinderopvang opnemen in de begroting en gebruikmaken van opcentiemen of het gemeentefonds. Ze kan de Vlaamse Gemeenschap vragen

om aan de overdracht van bevoegdheden budgetten te koppelen, al dan niet geormerkt. Of ze kan heel andere beslissingen nemen: in sommige Europese landen is er bijvoorbeeld een ouderbijdrage, afhankelijk van het brutogezinsinkomen, die nooit hoger is dan een bepaald percentage van de kosten. In ieder geval leidt een maximale decentralisatie tot fiscale autonomie voor het lokaal bestuur en moet ze zelf bepalen hoe en hoeveel middelen ze vrijmaakt voor het voorschools kinderopvangbeleid.

## 1.2. Regie

Een tweede keuze gaat over het aanbod van voorschoolse kinderopvang. Het is aan het lokaal bestuur om te beslissen hoeveel voorschoolse opvangplaatsen ze (in functie van de vraag) wil én welke soorten opvangvoorzieningen ze op het grondgebied toelaat. Opvangvoorzieningen kunnen zowel door een publieke dienst, private non-profit als commerciële partner georganiseerd worden. Afhankelijk van die keuze moet het lokaal bestuur de verhouding tussen de organisatoren vastleggen en beslissen welke regels op welke soort van toepassing zijn. Het is met andere woorden aan het lokaal bestuur om te beslissen of het de verschillende soorten opvangvoorzieningen gelijktrekt, of ze voor iedere soort andere regels hanteert.

De verantwoordelijkheid met betrekking tot het aanbod is meer dan alleen dat. Het lokaal bestuur is door die maximale decentralisatie ook verantwoordelijk voor de kwaliteit, financiering en controle van de opvangvoorzieningen. Die drie elementen kan ze dan ook gebruiken als instrument om bovenstaande regiekeuzes te versterken. Stel dat het lokaal bestuur niet alle vormen van voorschoolse kinderopvang op het grondgebied wil, dan kan ze de regelgeving en financiering gebruiken als instrumenten om bepaalde vormen meer aan te moedigen dan anderen.

In de huidige regelgeving wordt de **kwaliteit** van voorschoolse opvangvoorzieningen gegarandeerd via de vergunningsverplichting (art. 4) waaraan kwaliteitsvoorwaarden gekoppeld zijn. Het lokaal bestuur kan kiezen om die te behouden, maar ze kan ook een nieuw systeem ontwikkelen dat is afgestemd op de gemeentelijke noden. Dat systeem kan een strikter, maar even goed een meer vrijblijvend karakter hebben (zie: kwaliteitslabel buitenschoolse kinderopvang). Hoe dan ook is het aan het lokaal bestuur om te beslissen of het vergunnings- en kwaliteitsvoorwaarden oplegt aan de opvangvoorzieningen en/of kwalificatievoorwaarden aan de personeelsleden. Als het lokaal bestuur ervoor kiest om dat te doen, moet ze ook de inhoud van de voorwaarden bepalen.

In een maximaal scenario van decentralisatie gaat ook de volledige **financiële** verantwoordelijkheid naar het lokaal bestuur. Vanuit de doelstellingen (punt 1.1) moet het lokaal bestuur al nadenken over de inkomsten, maar ze moet ook beslissen over de besteding en verdeling van de middelen. Het lokaal

bestuur moet met andere woorden bepalen of het opvangvoorzieningen financieel ondersteunt en indien ze dat doet, wat de voorwaarden daarbij zijn. Ook hier zijn verschillende opties om daar een invulling aan te geven. Het lokaal bestuur kan de subsidievoorwaarden gelijktrekken aan de vergunningsvoorwaarden waardoor een erkende voorziening automatisch recht heeft op een subsidie. Al kan ze er even goed voor kiezen om (ook) andere voorwaarden op te leggen. Die voorwaarden zijn dan niet verplicht/bindend, maar door ze te koppelen aan de subsidies kunnen ze opvangvoorzieningen wel in een bepaalde richting duwen. De subsidievoorwaarden stellen het lokaal bestuur met andere woorden in staat om het aanbod en de kwaliteit (indirect) te beïnvloeden.

Naast de inhoud van de subsidievoorwaarden moet het lokaal bestuur ook beslissen over de hoogte van de subsidies. Momenteel wordt er door een tekort aan middelen gewerkt met een trapsgewijze financiering. Het lokaal bestuur zal op basis van de beschikbare middelen moeten beslissen welke principes in haar eigen beleidscontext opportuun zijn.

Tot slot is door maximale decentralisatie ook de **controle** van de opvangvoorzieningen een belangrijke verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur. Enerzijds is controle noodzakelijk om de vergunning en kwaliteit te waarborgen, anderzijds om een verantwoording te kunnen bieden. Het lokaal bestuur gebruikt geld van de burger om – afhankelijk van voorgaande beleidskeuzes – voorschoolse opvangvoorzieningen te creëren en ondersteunen. Het is dan ook noodzakelijk om aan te kunnen tonen dat het geld goed besteed wordt. Kortom, de beslissingen over de controle hangen beleidsmatig samen met de verschillende voorwaarden (vergunning, kwaliteit en subsidiëring) die het lokaal bestuur vastlegt.

## **2. Organisatie**

Vanuit het perspectief van maximale decentralisatie is het lokaal bestuur niet alleen verantwoordelijk voor de beleidskeuzes, maar ook voor de uitvoering ervan. Dit luik gaat over de operationalisering van de beslissingen om ze ook in de praktijk te kunnen realiseren. Net zoals bij het beleid wordt hier een onderscheid gemaakt tussen de doelstellingen en de regie (inclusief vergunning en kwaliteit, financiering en controle).

### **2.1. Doelstellingen**

Als eerste moet het lokaal bestuur zich organiseren om het beleid te ontwikkelen. Ze moet met andere woorden nadenken over hoe ze de genomen beleidsbeslissingen in de praktijk omzet. Hier gaat het bijvoorbeeld over het aantal voltijdsequivalenten die ze inzet voor de organisatie van het beleid en de structuur waarbinnen die voltijdsequivalenten terecht komen. Het lokaal bestuur moet bepalen of ze

een nieuwe dienst voor voorschoolse kinderopvang opricht of alles onderbrengt bij een reeds bestaande dienst. Daarbij moet ze ook nadenken of ze het beleid rond voorschoolse kinderopvang alleen kan uitwerken of het noodzakelijk is om samen te werken met andere lokale besturen en/of stakeholders. In die beslissing moet het lokaal bestuur ook stilstaan bij de capaciteiten om de coördinatie van zo een samenwerkingsverband op zich te nemen. Om al die keuzes te maken, moet het lokaal bestuur zicht hebben op de noodzakelijke kennis en kunde om het beleid voor te bereiden, vorm te geven en de lokale ambities waar te maken.

Cruciaal hierbij is het bepalen van de vraag naar voorschoolse kinderopvang op het grondgebied. De beleidskeuzes, zoals hierboven omschreven (punt 1), hebben voornamelijk betrekking op het aanbod van de opvangplaatsen. Veel bepalingen over het aanbod hangen af van de vraag. Daarom moet het lokaal bestuur de vraag zo volledig mogelijk in kaart brengen. Vanuit het huidig decreet houdende de organisatie van opvang van baby's en peuters is het lokaal bestuur vanuit de adviserende functie al verantwoordelijk om de vraag te registreren, maar niet in kaart te brengen. Na maximale decentralisatie is het aan de lokale besturen om zelf te beslissen hoe ze de volledige vraag in kaart zal brengen. Ze zou het zoals bij de vraagregistratie kunnen onderbrengen in het lokaal loket kinderopvang, maar het kan daar ook volledig vanaf stappen. Zelfs in die mate dat het geen lokaal loket kinderopvang of lokaal overleg kinderopvang meer organiseert.

Tot slot is het ook belangrijk om alle beslissingen rond voorschoolse kinderopvang ergens vast te leggen. Door de maximale decentralisatie zal het decreet van 2012 niet meer van toepassing zijn, maar de nieuwe regels en voorwaarden moeten wel schriftelijk opgenomen worden. Het is dan ook aan het lokaal bestuur om te bepalen hoe ze dat doet, bijvoorbeeld in vorm van een gemeentelijk reglement met betrekking tot voorschoolse kinderopvang.

## **2.2. Regie**

De regiefunctie heeft in deze context betrekking op het lokaal bestuur dat zich moet organiseren om een onderbouwd beleid te kunnen voeren. Daarvoor moet ze enerzijds de algemene beleidskeuzes omzetten naar strategische en operationele doelstellingen en anderzijds de procedures rond de vergunning, financiering en controle vastleggen. Binnen de huidige regelgeving kent Kind en Gezin een vergunning toe als uit onderzoek van een toezichter blijkt dat de opvangvoorziening aan de startvoorwaarden voldoet. De Vlaamse Regering bepaalt ook de verdere details voor de procedure tot aanvraag, toekenning en wijziging (art. 4). Vanaf het moment dat een maximale decentralisatie werkelijkheid wordt, is het aan het lokaal bestuur om al die taken zelf te organiseren.

De acties voor de toetsing van de vergunnings- en **kwaliteitsvoorwaarden** en de verdeling van de **financiële** middelen zijn gelijkaardig. In de eerste plaats moet het lokaal bestuur beslissen over de aard van de procedures: ze kan inzetten op digitalisering, gebruikmaken van papieren formulieren of een combinatie van beide. Daarnaast moet het lokaal bestuur ook de verschillende stappen binnen de procedures vastleggen. Het moet voor de opvangvoorzieningen duidelijk zijn waar en wanneer ze een aanvraag (voor vergunning of financiële ondersteuning) kunnen indienen en welke informatie ze daarvoor nodig hebben. Intern moet het lokaal bestuur ook vastleggen wie bevoegd is om vergunningen toe te wijzen en de uitbetalingen te doen. Hier is ook weer een spectrum aan mogelijkheden: Het lokaal bestuur kan de huidige procedures van de Vlaamse Regering overnemen of de procedures meer afstemmen op de lokale beleidscontext. Stel bijvoorbeeld dat het omwille van capaciteitsproblemen niet haalbaar is voor het lokaal bestuur om zelf alle stappen te organiseren, zou ze de procedures kunnen vereenvoudigen of creatief kunnen omgaan met de bevoegdheden door de processen te digitaliseren/automatiseren.

De acties voor de **controle** van de voorwaarden (zowel vergunning, financiering, kwaliteit en kwalificatie) loopt voor een deel gelijk met de acties voor de vergunning en financiering. Ook hier moeten de lokale besturen de aard van de procedures bepalen: ze moet keuzes maken over de frequentie van de controle en over het al dan niet aankondigen daarvan. Ze moeten de verschillende stappen in de procedures vastleggen en aanduiden wie bevoegd is om de controle uit te voeren. Bij dat laatste moet het lokaal bestuur ook het takenpakket van de controleur samenstellen en voldoende controleurs tewerkstellen. Hierbij kunnen ze weer de principes van de Vlaamse Regering overnemen, gaande van de toezichtopdracht tot de maximumprijs en de opmaakvereisten voor het verslag (art. 15 tot en met 17). Maar ze kunnen er even goed voor kiezen om de controle uit te besteden of op een nog andere manier te organiseren: analoog aan de situatie in andere Europese landen zou ze bijvoorbeeld een ouderbestuur kunnen oprichten dat als klachtenorgaan fungeert.

Tot slot is het bij deze controleacties ook belangrijk om te beslissen wat er na de controle gebeurt. Het lokaal bestuur moet bepalen wat de sancties (schorsing, opheffing, geldboete, ...) zijn wanneer na controle blijkt dat een opvangvoorziening bepaalde voorwaarden niet naleeft. Momenteel kan enkel een toezichthouder van de controle-instantie (de Zorginspectie) een inbreuk op de voorwaarden vaststellen en is het aan Kind en Gezin om verdere stappen te ondernemen indien nodig (art. 18 tot en met 20). De Vlaamse Regering stelt ook vast onder welke omstandigheden een vergunning geschorst of opgeheven kan worden en wanneer bestuurlijke geldboetes volgen (art. 22). Na decentralisatie is het aan de lokale besturen om deze acties (en de beslissingen daarrond) over te nemen.

Het toezicht op de naleving van de sancties is op dit moment een verantwoordelijkheid van de burgemeester (art. 21). De ervaringen hierrond kunnen voor het lokaal bestuur een ideaal startpunt zijn om de procedures rond controle en sanctionering na decentralisatie zelf vorm te geven. Daarbij mogen ze niet vergeten om ook te voorzien in de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen beslissingen, evenals een procedure voor het opleggen van een sanctie als een opvangvoorziening een stopzetting of wijziging niet tijdig meldt.

### **Bronnen**

Teppers, E., Schepers, W., & Van regenmortel, T. (2019). *Het gebruik van en de behoefte aan kinderopvang jonger dan 3 jaar voor baby's en peuters in het Vlaamse Gewest*. Brussel: Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

van Bostelen, E., van Gerven, A., Hols, M. C. A. B., Lindemann, B. D., Rozema, M., van Veen, D., & de Winter, F. (n.d.). *Internationaal vergelijkend onderzoek kinderopvang: een vergelijking met veel variabelen*. Nederland: Capgemini BV.

Vlaams Parlement (2012). *Ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters*. Brussel: Vlaams Parlement.

Vlaams Parlement (2013). *Besluit van de Vlaamse Regering houdende het lokaal beleid kinderopvang*. Brussel: Vlaams Parlement.



	<b>Beleid</b> keuzes die lokale besturen maken	<b>Organisatie</b> acties die lokale besturen ondernemen
<b>Doelen</b>	<p><b>Lokaal bestuur beslist om voorschoolse kinderopvang al dan niet op te nemen.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beleidskeuzes maken en doelen vastleggen.</li> <li>- De functies (economisch, pedagogisch, sociaal) die het wil nastreven en de daarbij horende gevolgen voor praktische elementen zoals voorrangsregels, de prijs of de mogelijkheid om te betalen volgens een inkomenstarief.</li> <li>- De mate waarin burgers en andere stakeholders betrokken worden bij het bepalen van de beleidsdoelen.</li> <li>- Het aantal financiële middelen dat naar kinderopvang gaan.</li> <li>- De inkomstenbronnen die gebruikt worden.</li> </ul>	<p><b>Lokaal bestuur organiseert zich om beleid te kunnen ontwikkelen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het aantal voltijdsequivalenten (VTE) bepalen die ingezet moeten worden voor de organisatie van het beleid.</li> <li>- De structuur waarbinnen die VTE's voor kinderopvang aan de slag gaan vormgeven. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt er een nieuwe dienst opgericht? Wordt het een onderdeel van een bestaande dienst? Of gaat het om nog een andere structuur?</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- Toezien op voldoende kennis en kunde om het beleid voor te bereiden, vorm te geven en om te zetten in doelstellingen.</li> <li>- Beslissen over de praktische details van een nieuw beleidsdomein zoals waar de beslissingen en regels worden opgenomen. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Komt er een gemeentelijk regelement met betrekking tot kinderopvang?</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- Beslissen over de samenwerking met stakeholders en/of andere lokale besturen.</li> <li>- Bepalen hoe en door wie de vraag op het grondgebied in kaart wordt gebracht.</li> <li>- Vastleggen hoe publieke opvangplaatsen gecreëerd kunnen worden.</li> </ul>
<b>Regie</b>	<p><b>Lokaal bestuur beslist over het aanbod (in functie van de vraag).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De aanbieders die toegelaten zijn op het grondgebied (publiek, private non-profit en/of commercieel). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verhouding ten opzichte van elkaar.</li> <li>• Gelijke of verschillende benadering van de soorten aanbieders.</li> </ul> </li> <li>- Het aantal opvangplaatsen dat nodig is op het grondgebied.</li> </ul> <p><b>Kwaliteit van het aanbod</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keuze om de opvangvoorzieningen al dan niet erkenningsvoorwaarden op te leggen en afhankelijk van die keuze eventueel de voorwaarden te bepalen.</li> <li>- Keuze om de opvangvoorzieningen al dan niet kwaliteitsvoorwaarden op te leggen en afhankelijk van die keuze eventueel de voorwaarden te bepalen.</li> <li>- Keuze om de personeelsleden al dan niet kwalificatievoorwaarden op te leggen en afhankelijk van die keuze eventueel de voorwaarden te bepalen.</li> </ul>	<p><b>Lokaal bestuur organiseert zich om een onderbouwd beleid te kunnen voeren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het beleid vertalen naar strategische en operationele doelstellingen.</li> <li>- Bepalen hoe er toegezien moet worden op de voorrangsregels, correcte bepaling van de prijzen (inclusief betaling inkomenstarief) en andere praktische elementen.</li> <li>- Structuren ontwikkelen waarbinnen het voor de burger en andere stakeholders mogelijk is om te participeren in het beleid.</li> </ul> <p><b>Lokale besturen toetsen de erkennings- en kwaliteitsvoorwaarden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De aard van de erkenningsprocedure bepalen. In welke mate verlopen ze digitaal?</li> <li>- De stappen in de erkenningsprocedure vastleggen. Is er een automatische toekenning of moeten de opvangvoorzieningen een dossier indienen? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waar moeten ze hun aanvraag indienen?</li> <li>• Welke informatie moeten ze meegeven?</li> <li>• Wanneer moeten ze hun aanvraag indienen?</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- Aanduiden wie verantwoordelijk is om de erkenningen toe te wijzen en wijzigen (zelf organiseren, in samenwerking met andere lokale besturen, uitbesteden).</li> </ul>

<p><b>Financiering van het aanbod</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keuze om de opvangvoorzieningen al dan niet financieel te ondersteunen en afhankelijk van die keuze eventueel de subsidievoorwaarden te bepalen.</li> <li>- Basissubsidie vastleggen en beslissen over eventuele bijkomende trappen en de bijhorende voorwaarden.</li> </ul>	<p><b>Lokale besturen verdelen de financiële middelen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De aard van de financiële ondersteuningsprocedures bepalen. In welke mate verlopen ze digitaal?</li> <li>- De stappen in de financiële ondersteuningsprocedures vastleggen. Is er een automatische toekenning van subsidies of moeten de opvangvoorzieningen een dossier indienen? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waar moeten ze hun aanvraag indienen?</li> <li>• Welke informatie moeten ze meegeven?</li> <li>• Wanneer moeten ze hun aanvraag indienen?</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- Aanduiden wie verantwoordelijk is om de uitbetaling te doen (zelf organiseren, in samenwerking met andere lokale besturen, uitbesteden).</li> </ul>
<p><b>Controle van het aanbod</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beslissingen over de controle hangen beleidsmatig samen met de erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden.</li> </ul>	<p><b>Lokale besturen voeren controle uit op alle voorwaarden</b></p> <p>(Deze controle gaat over alle voorwaarden die in andere onderdelen bepaald werden. Het gaat dus niet alleen om de kwaliteitsvoorwaarden en kwalificatievereisten, maar even goed om de erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De aard van de controleprocedures bepalen. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gaat het om een onverwachte of aangekondigde controle?</li> <li>• Is er een bepaalde frequentie voor de controles?</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- De stappen in de controleprocedures vastleggen. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Is er een uniforme checklist of verloopt de controle anders?</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- Aanduiden wie verantwoordelijk is om de controles uit te voeren (zelf organiseren, in samenwerking met andere lokale besturen, uitbesteden). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende controleurs tewerkstellen;</li> <li>• Takkenpakket samenstellen;</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- Bepalen wat er moet gebeuren nadat de controle een negatief rapport opleverde. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sancties vastleggen (schorsen, opheffen, geldboeten, ...);</li> <li>• Aanduiden wie verantwoordelijk is om de sanctie op te leggen en de naleving ervan te controleren;</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- Bepalen wat de gevolgen van niet-naleving zijn.</li> </ul>

## Scenario 2: Onthaal van kwetsbaren

Onthaal kan gedefinieerd worden als het verstrekken van informatie aan hulpvragers over bestaande voorzieningen en hulpvormen (Verschuere & Hermans, 2020), met als doel de toegankelijkheid te verhogen en onderbescherming tegen te gaan (Bourgeois & Vandeurzen, 2017). Meer specifiek is het een koepelterm voor drie functies (CAW-groep, 2020; Chaib, 2018): een bufferfunctie tegen té ingrijpende zorg, een brugfunctie naar basisvoorzieningen en het realiseren van basisrechten, en een signaalfunctie naar de bevoegde beleidsinstanties. De uitgebreide onthaal-opdracht wordt omschreven in artikel 7§3 van het decreet betreffende het Algemeen Welzijnswerk (Vlaams Parlement, 2009). Voor de volledigheid van deze nota, sommen we de taken hier op:

- effectief zorgen voor een bereikbare en algemene opvang en een toegankelijke informatie- en adviesverlening;
- de eerste opvang van personen verzorgen die in een materiële, sociale of psychosociale noodsituatie verkeren en hulp bieden aan personen die een bijzonder risico lopen in een dergelijk noodsituatie terecht te komen;
- de vereiste informatie verstrekken en kennis en vaardigheden bijbrengen aan personen en bevolkingsgroepen zodat ze kunnen gebruik maken van de algemene maatschappelijke voorzieningen om zich zo zelfstandig mogelijk te kunnen handhaven in de samenleving;
- zo nodig verwijzen naar meer gespecialiseerde instellingen of personen, bij hen bemiddelen, met hen samenwerken, rekening houdend met zorg op maat.

Vandaag zijn er drie actoren die onthaal aanbieden (Bourgeois & Vandeurzen, 2017; Verschuere & Hermans, 2020). Als eerste zijn er de lokale besturen (OCMW's) die via het Sociaal Huis een herkenbaar aanspreekpunt voor lokale hulp- en dienstverlening willen zijn voor zowel de burgers als de aanbieders. De onthaalfunctie van de lokale besturen werd voor het eerst opgenomen in het decreet lokaal sociaal beleid van 2004 en herbevestigd in het decreet lokaal sociaal beleid van 2018 (Vlaams Parlement, 2004, 2018). Als tweede zijn er de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), regionaal georganiseerde vzw's die professionele sociale hulp bieden aan alle personen die moeilijkheden hebben omwille van maatschappelijke of psychosociale kwetsbaarheden. De onthaalfunctie wordt hen, samen met andere verantwoordelijkheden, toegeschreven door de Vlaamse Regering (CAW-groep, 2020; Vlaams Parlement, 2009, 2013). De CAW's beschouwen het onthaal als een volwaardige vorm van hulpverlening omdat het gaat om vraagverheldering en rechtenverkenning, waarbij er samen met de cliënt inzichten verworven worden over de problematiek en de mogelijke oplossingen (CAW-groep, 2020). Het takenpakket gaat daardoor van informatie en adviesverlening tot het bieden van de eerste opvang van personen die in een materiële, sociale of psychosociale noodsituatie verkeren (Verschuere

& Hermans, 2020; Vlaams Parlement, 2009). Tot slot hebben ook de Diensten Maatschappelijk Werk (DMW) een onthaalfunctie. Een DMW maakt deel uit van een ziekenfonds en richt zich voornamelijk op de eigen leden. Het onthaal wordt net zoals de andere taken van de diensten geregeld in het Woonzorgdecreet van 2019 en is dus ook een verantwoordelijkheid van de Vlaamse Regering (Verschuere & Hermans, 2020).

Om de werking van die verschillende aanbieders op elkaar af te kunnen stemmen, wordt er ingezet op een samenwerking. Via het decreet lokaal sociaal beleid van 2018 verplicht de Vlaamse Regering de lokale besturen om een geïntegreerd breed onthaal (GBO) te realiseren. Vanuit die verplichting heeft het lokaal bestuur de verantwoordelijkheid om de krachten van de eerstelijnsvoorzieningen te bundelen (Bourgeois & Vandeurzen, 2017; Verschuere & Hermans, 2020). De regie en organisatie van het GBO liggen bij de lokale besturen, in nauw overleg met de kernpartners. Zo kunnen de lokale besturen de functies en werkingsprincipes van het GBO ook afstemmen op de gemeentelijke noden. Er wordt met andere woorden rekening gehouden met de diversiteit die er in Vlaanderen is (Verschuere & Hermans, 2020). Naast dat GBO heeft het lokaal bestuur ook de mogelijkheid om op bovenlokale schaal samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere lokale besturen.

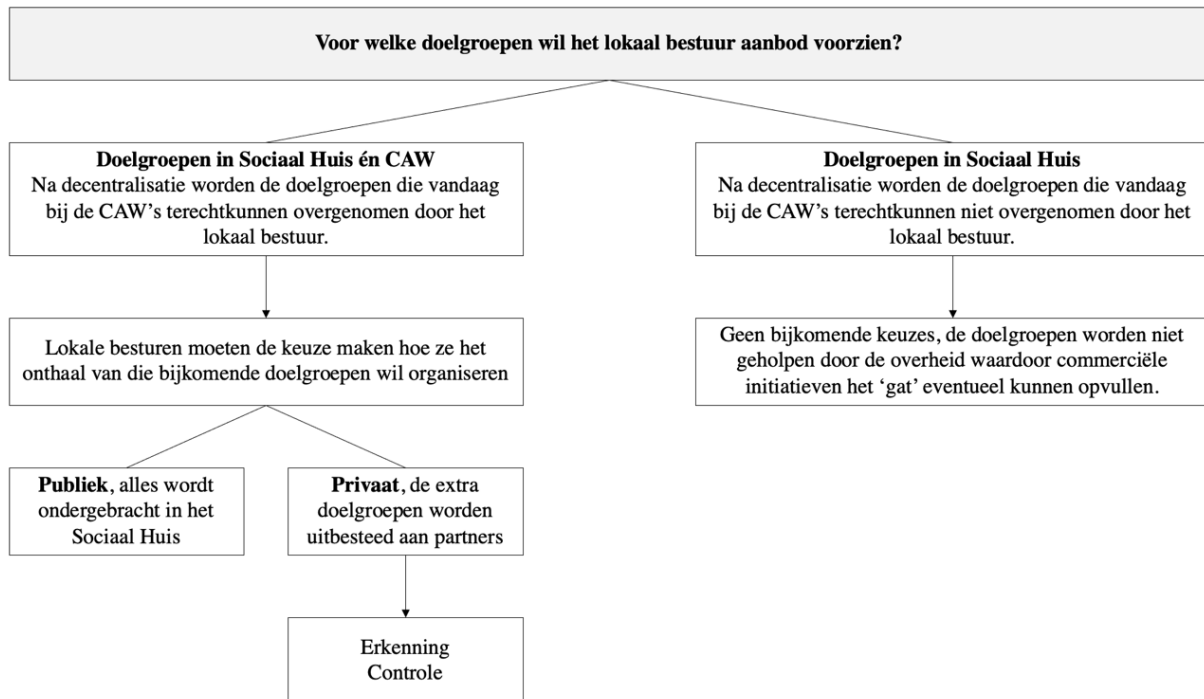
In het kader van dit project kijken we naar maximale decentralisatie, waardoor we ons voornamelijk richten op het CAW-onthaal. In wat volgt maken we een onderscheid tussen het beleid en de organisatie. De bespreking van beide onderdelen gebeurt op basis van het onderscheid tussen doelstellingen en regie. De keuzes rond de doelstellingen gaan over de algemene vormgeving van de extra taken die een lokaal bestuur door decentralisatie krijgt, de richting dat het wilt uitgaan. De keuzes rond de regie gaan voornamelijk over het aanbod en daaraan gekoppeld ook de financiering, erkenning en controle.

## **1. Beleid**

Dit deel omvat de beleidskeuzes die het lokaal bestuur moet maken om de toegankelijke sociale hulp- en dienstverlening te garanderen en onderbescherming tegen te gaan. Doordat het lokaal bestuur via het Sociaal Huis al een vorm van onthaal biedt, leiden andere beleidskeuzes tot andere gevolgen. Het lokaal bestuur moet met andere woorden een weloverwogen en haalbare keuze maken. Niet alleen in het belang van de hulpvragers, maar ook in het belang van de daarop verder bouwende beleidskeuzes.

Onderstaand schema toont de gevolgen van de verschillende beleidskeuzes aan. In wat volgt zullen wij op basis van het onderscheid tussen beleid en organisatie enerzijds en het onderscheid tussen

doelstellingen en regie anderzijds telkens de verschillende elementen aan bod laten komen, maar weet dat het lokaal bestuur – afhankelijk van voorgaande keuzes – niet elke keuze zal moeten maken.



## 1.1 Doelstellingen

De belangrijkste beleidskeuze die het lokaal bestuur door de decentralisatie moet maken, is of het de onthaaltaken van de CAW's erbij wil én kan nemen. De CAW's voorzien onthaal voor iedere burger met een welzijnsvraag en besteden daarbij extra aandacht aan de meest de kwetsbaren (Vlaams Parlement, 2009). Volgens de CAW's zijn dat (CAW-groep, 2020):

- jongeren tussen 12 en 25 jaar;
- personen en hun directe sociale omgeving, die geconfronteerd worden met criminaliteit, dader- of slachtofferschap in een context van strafrechtelijk optreden;
- personen die op meerdere levensgebieden achtergesteld zijn en meervoudige kwetsingen hebben opgelopen;
- personen die door hun financiële draagkracht geen gebruik kunnen maken van een vergelijkbaar privaat aanbod.

Het lokaal bestuur zal zelf moeten bepalen welke doelgroepen het wil bereiken en of het al dan niet extra aandacht willen spenderen aan kwetsbaren, en wie dat volgens hen dan zijn. Hoe breder de invullingen, hoe breder het beleid zal zijn. Met als gevolg dat het lokaal bestuur er ook voor kan kiezen om geen onthaalaanbod meer te voorzien voor bepaalde doelgroepen. De hulpvrager zal dan een eigen weg moeten zoeken bij commerciële hulpaanbieders. Daarbij is het wel van belang dat het lokaal

bestuur het recht op maatschappelijke dienstverlening waarborgt. Als uiteindelijk blijkt dat commerciële initiatieven niet tegemoet komen aan de hulpvraag, moet het zich weer garant stellen.

Daarboven maakt het CAW momenteel ook een onderscheid tussen kernfuncties en ondersteunende functies (artikel 7§1 van BVR 21 juni 2013). De kernfuncties zijn die functies die vanuit een onthaal minimaal en verzekerd moeten worden aangeboden. De ondersteunende functies kunnen vanuit een onthaal aangeboden worden maar behoren niet tot het minimumconcept en zijn bijgevolg geen verzekerd aanbod (Vlaams Parlement, 2013). Het lokaal bestuur zal zelf moeten kiezen of ze een gelijkaardig onderscheid wil behouden en hoe ze daar eventueel invulling aan geeft.

Kortom, het lokaal bestuur beslist zelf hoe omvangrijk onthaal wordt ingevuld. Omdat het onthaal een uitgebreid pakket aan taken omvat (informereren, doorverwijzen en eerste opvang voorzien voor personen in een noodsituatie), is het belangrijk dat ze hier een gefundeerde beslissing neemt en de haalbaarheid van de keuzes mee in rekening neemt (Vlaams Parlement, 2009). Het lokaal bestuur is wel verplicht om het recht op maatschappelijke dienstverlening te garanderen. Blijkt dat een bepaalde hulpvraag niet wordt ingevuld, komt die uiteindelijk (weer) bij het lokaal bestuur terecht.

#### Middelen voor onthaal

Het lokaal bestuur is verantwoordelijk om het beleid vorm te geven, de daaraan gelinkte doelstellingen vast te leggen en te beslissen over de middelen die het wil spenderen aan de taken. Enerzijds gaan die middelen over het aantal beroepskrachten voor de opmaak van het beleid en de uitvoering van de taken. Anderzijds gaat het ook over het aantal financiële middelen die het lokaal bestuur wil voorzien voor de extra taken die voorgaande beleidskeuzes met zich meebrengen. Niet elk lokaal bestuur moet hier van nul beginnen. Sommige, vooral grote steden, voorzien vandaag al financiële ondersteuning voor de taken die de CAW's uitvoeren. Daarbij moet het lokaal bestuur wel beslissen welke inkomsten ze zal gebruiken om de financiële middelen te voorzien. Momenteel wordt het CAW-onthaal gefinancierd met Vlaamse belastingen, het lokaal bestuur zouden bijvoorbeeld kunnen verwachten dat die middelen overgedragen worden. Het zou ook kunnen pleiten voor meer mogelijkheden om zelf belastingen te heffen of geen extra middelen vragen en de taken opnemen in de begroting en gebruikmaken van opcentiemen of het gemeentefonds.

Gelinkt aan de beslissing over hoe inkomsten verworven zullen worden, is ook de beslissing over de hoogte van de bijdrage van de gebruiker. Momenteel bepaalt de Vlaamse Regering dat het gratis is om de onthaalfunctie van een CAW te raadplegen (Vlaams Parlement, 2013). Het lokaal bestuur staat daarom voor de keuze of ze het hulpaanbod gratis wil en kan blijven voorzien. Het is namelijk niet

omdat een lokaal bestuur het onthaal wel gratis zou willen aanbieden dat het ook voldoende financiële middelen heeft om dat te doen. Het lokaal bestuur kan er dan ook voor kiezen om een vaste prijs op te leggen of om de prijs te linken aan de doelgroep waaruit de hulpvrager komt.

## **1.2. Regie**

### Aanbod

In wat volgt veronderstellen we dat het lokaal bestuur ervoor kiest om de onthaalfunctie van de CAW's (deels) over te nemen. Een volgende beleidskeuze voor het lokaal bestuur is dan ook om te bepalen hoe ze dat onthaal aanbiedt. Ze kan de onthaalfunctie zelf organiseren via het reeds bestaande Sociaal Huis of ze kan ervoor kiezen om via uitbestedingsprocedures partnerschappen aan te gaan. Het lokaal bestuur kan ook een combinatie van verschillende vormen in stand houden. Het voordeel van meerdere aanbieders is dat de keuzevrijheid van dienstverlening aanwezig blijft. Dat heeft een positieve impact op de toegankelijkheid ervan. Daar komt natuurlijk wel bij dat het lokaal bestuur regels moet vastleggen voor de verschillende soorten aanbieders. Daarbij moet het de keuze maken of het alle soorten aanbieders gelijk trekt, of ze voor iedere soort andere regels wil hanteren.

Het lokaal bestuur moet niet alleen beslissen over de soorten aanbieders, maar ook over diens werkgebied. Vandaag bepaalt de Vlaamse Regering dat er maximaal elf CAW's worden erkend, maar dat elk centra wel kan beschikken over meerdere vestigingsplaatsen om een vlotte toegankelijkheid voor het publiek te garanderen (Vlaams Parlement, 2009). In de praktijk zijn er een kleine honderd CAW-onthalen. Stel dat ieder lokaal bestuur ervoor kiest om de taken van de onthaalfunctie van een CAW zelf in te richten, zullen er in totaal een kleine driehonderd aanbieders komen. De wenselijkheid daarvan is ook iets dat het lokaal bestuur mee in rekening moet nemen op het moment dat het beleidskeuzes maakt. Deze keuzes staan in verband met de samenwerkingen die het lokaal bestuur voor ogen heeft.

### Samenwerking

De keuzes rond samenwerking moeten niet alleen op vlak van schaal, maar ook op vlak van taakinhoud bekeken worden. Zo mag het onthaal enkel een indicatiestelling doen om te bepalen welk hulpaanbod de cliënt nodig heeft. Daarna moeten ze doorverwijzen naar andere organisaties en instanties. De manier waarop het lokaal bestuur samenwerkt met de hulpaanbieders is vanuit dat oogpunt met andere woorden cruciaal.

Vanuit dat perspectief van samenwerkingen, komt er nog eens bij dat het lokaal bestuur moet bekijken wat de gevolgen voor het geïntegreerd breed onthaal zijn. Zoals eerder aangegeven bestaat het GBO momenteel uit drie kernactoren, maar leidt decentralisatie tot het wegvallen van spelers (Chaib, 2018). In realiteit zal het erop neerkomen dat de huidige complementariteit binnen het GBO wegvalt en het samenwerkingsverband verloren gaat (Cautaers et al., 2017). Het lokaal bestuur zal dan ook moeten bekijken hoe het omgaat met de taken en verplichtingen die het daardoor zelf moet opvolgen.

### Financiering

Na maximale decentralisatie gaat ook de volledige financiële verantwoordelijkheid naar het lokaal bestuur. Vanuit de doelstellingen (deel 1.1) denkt het lokaal bestuur na over het aantal financiële middelen en de manier waarop ze die wil verwerven. In de regie gaat het dan nog over de besteding en verdeling van de financiële middelen. Die keuze hangt samen met de mate waarin ze het aanbod onderbrengt in het Sociaal Huis of uitbesteed aan andere actoren. In het eerste geval moet het lokaal bestuur het onthaal voor de doelgroep betalen, in het tweede geval moet ze keuzes maken over de verdeling van de financiële middelen onder de andere aanbieders. Momenteel worden andere aanbieders van onthaal financieel ondersteund via subsidie-enveloppes en is er de mogelijkheid om bijkomende subsidies te ontvangen voor bepaalde projecten (Vlaams Parlement, 2009, 2013), maar niets verplicht het lokaal bestuur om na decentralisatie dat systeem te blijven hanteren. Ze kunnen zelf invulling geven aan de manier waarop aanbieders van onthaal financieel ondersteund worden en welke voorwaarden ze aan die steun koppelen. Zo kunnen ze bijvoorbeeld kijken naar het volume van tewerkstelling, maar even goed weer naar totaal andere indicatoren of parameters.

### Erkenning en kwaliteit

De verantwoordelijkheid over het aanbod gaat verder dan alleen dat. In een scenario waarin het lokaal bestuur partnerschappen sluit met andere actoren, is het ook verantwoordelijk voor de wijze waarop de aanbieders van onthaal erkend worden en hoe ze daarop gecontroleerd worden. Momenteel bepaalt de Vlaamse Regering de erkenningsvoorwaarden waaraan de CAW's en diens onthaalfuncties moeten voldoen. Daarbij is er zowel oog voor resultaatsgerichte indicatoren als voor kwetsbaarheidsindicatoren. De kwaliteitskenmerken zijn dan weer opgenomen in het Besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van het decreet lokaal sociaal beleid en het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het algemeen welzijnswerk. Het zijn algemene kenmerken, maar ook kenmerken van vraagverheldering, organisatie en hulpverleningsrelaties (CAW-groep, 2020). Daarboven gaat het ook telkens om duur, erkenning en minimum aantal personeelsleden waarvoor de erkenning geldt.



Het lokaal bestuur kan ervoor kiezen om dezelfde principes te hanteren, maar ze kan even goed beslissen dat een erkenning niet noodzakelijk is en dus volledig afstappen van het principe. Daartussen liggen nog tal van opties: het lokaal bestuur kan de aanbieders evengoed dezelfde voorwaarden opleggen als diegene die gelden voor het Sociaal Huis. Hoe dan ook is het aan het lokaal bestuur om de inhoud van de voorwaarden te bepalen als ze ervoor kiest om effectief met een erkenning van de aanbieders te werken. Een van die voorwaarden kan de kwaliteit zijn, inclusief de verplichting om te rapporteren in een kwaliteitsboek zoals vandaag door de Vlaamse Regering wordt opgelegd (Vlaams Parlement, 2013). Het lokaal bestuur kan er ook voor kiezen om de kwaliteit los te koppelen van de erkenning en voor beide heel andere voorwaarden voorop te stellen. Door maximale decentralisatie heeft ze de keuzevrijheid.

### Toezicht en controle

Het toezicht en de controle van de andere aanbieders is noodzakelijk om de erkenning en kwaliteit te waarborgen, maar ook om een verantwoording te kunnen bieden. Afhankelijk van voorgaande beleidskeuzes gebruikt het lokaal bestuur geld van de burger en/of hulpvrager om onthaal te voorzien. Het is dan ook noodzakelijk om aan te kunnen tonen dat het geld goed besteed wordt. Kortom, de beslissingen over de controle hangen beleidsmatig samen met de verschillende voorwaarden (erkenning, kwaliteit en subsidiëring) die het lokaal bestuur vastlegt.

## **2. Organisatie**

Vanuit het perspectief van maximale decentralisatie is het lokaal bestuur niet alleen verantwoordelijk voor de beleidskeuzes, maar ook voor de uitvoering ervan. Dit luik gaat over de operationalisering van de beslissingen om ze ook in de praktijk te kunnen realiseren. Net zoals bij het beleid wordt hier een onderscheid gemaakt tussen de doelstellingen en de regie (inclusief financiering, erkenning/kwaliteit en controle).

### **2.1 Doelstellingen**

Als eerste moet het lokaal bestuur beslissen hoe en wie de vraag in kaart zal brengen. De vraag beïnvloedt namelijk alle keuzes met betrekking tot de organisatie van de doelstellingen. Daarna is het voor het lokaal bestuur noodzakelijk om te beslissen op welke manier ze wil dat het onthaal op haar grondgebied aangeboden wordt. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een loket waar de hulpvrager fysiek terecht kan, maar even goed digitaal. Binnen dat digitale heeft het lokaal bestuur dan ook nog de keuze of ze de principes van het loket digitaliseert door in te zetten op online interactie of ze een soort platform creëert waarop de hulpvrager zelfstandig de weg kan vinden. Daaraan gelinkt moet het lokaal bestuur ook bepalen hoeveel krachten het wil inzetten om het onthaal te voorzien, wat de

noodzakelijke profielen zijn (bv: hulpverlener of informaticus) en diens statuten (bv: ambtenaar of vrijwilliger).

Hoe dan ook moeten het lokaal bestuur erop toezien dat er voldoende kennis over meerdere domeinen aanwezig is. Het gaat niet alleen om inhoudelijke kennis, maar ook om juridisch technische kennis. Het voordeel van het CAW is dat ze dankzij jarenlange ervaring een kennisorganisatie is geworden. Het lokaal bestuur moet dan ook nadenken over hoe ze eenzelfde volume van kennis kan bereiken. Zo gaat het bijvoorbeeld om de capaciteit om lichte interventies uit te voeren, oog te hebben voor problemen, mogelijkheden en kansen of om dienstverlening te verbinden met maatschappelijke participatie, maar even goed met individuen, systemen en/of groepen. Deze niet-exhaustieve lijst toont aan dat de personen die door het lokaal bestuur aangesteld worden generalisten moeten zijn. Vanuit het Sociaal Huis zijn er vandaag al gelijkaardige profielen aanwezig, maar het lokaal bestuur moet zich kritisch de vraag stellen of die ook in staat zijn om de bijkomende doelgroepen even kwalitatief te helpen en zo niet hoe ze dat oplossen. Een belangrijke keuze in deze context is de structuur waarbinnen het beleid rond de onthaalfunctie gevoerd wordt. Het kan ondergebracht worden binnen het Sociaal Huis, maar het lokaal bestuur kan ook een andere visie nastreven. Als het lokaal bestuur de keuze maakt om dat in samenwerking met andere betrokken actoren (bv: GBO) of andere lokale besturen (bv: intergemeentelijke samenwerking) te doen, dan moet ze ook daar concrete acties rond ondernemen.

Tot slot is het ook belangrijk om alle beslissingen ergens vast te leggen. Door maximale decentralisatie zullen de taken binnen de onthaalfunctie van een CAW geen onderdeel meer zijn van het decreet betreffende het algemeen welzijnswerk (2009) of het besluit van de Vlaamse Regering betreffende het algemeen welzijnswerk (2013). Het is dan ook weer aan het lokaal bestuur om te bepalen hoe ze dat doet. Zo kan ze bijvoorbeeld een gemeentelijke reglement opmaken voor deze taken of kan ze de taken insluiten in het document dat vandaag al voor het Sociaal Huis bestaat. Daarnaast zullen ook de eventuele uitbestedingen aan partners duidelijk gedocumenteerd en gecontracteerd moeten worden.

## **2.2. Regie**

Vanuit de regie moeten de strategische en operationele doelstellingen vertaald worden in actieplannen, in concrete functies en taken die uitgevoerd moeten worden om het onthaal te organiseren. Daarbij moet vooral toegezien worden op de praktische elementen van de keuzes. Bijvoorbeeld het hanteren van de correcte benadering van 'kwetsbaarheid', het toepassen van de juiste prijzen per doelgroep of het aanstellen van de dienst die verantwoordelijk is voor de betaling van het onthaal.

Het is vooral in de contracten met de partners, de andere actoren die onthaal bieden, dat de organisatie van de regie tot uiting komt. Het gaat om de procedures rond financiële ondersteuning, erkenning en toezicht. De procedures voor financiering en erkenning lopen relatief gelijk en zijn er voornamelijk op gericht om het lokaal bestuur in staat te stellen te beoordelen of de partner voldoet aan de voorwaarden om gesubsidieerd of erkend te worden. Als eerste moet het lokaal bestuur de aard van de procedure vastleggen. Ze kan kiezen voor een digitale omgeving, papieren omgeving of combinatie van beide. Daarnaast moet het lokaal bestuur ook de verschillende stappen binnen de procedures vastleggen. Zo moet het voor de aanbieders duidelijk zijn of ze het initiatief voor een aanvraag zelf moeten nemen en als dat het geval is waar en wanneer ze die aanvraag kunnen indienen. Het kan even goed zijn dat het lokaal bestuur het initiatief neemt voor de opstart van dergelijke aanvragen of misschien zelfs willen inzetten op een automatische toekenning. Het moet daarbij duidelijk zijn welke informatie de aanbieders moeten indienen voor een aanvraag. In het huidig besluit van de Vlaamse Regering wordt er bijvoorbeeld gesproken over organisatie-gebonden gegevens en een beleidsplan (Vlaams Parlement, 2013). Daarboven moet het lokaal bestuur intern vastleggen wie bevoegd is om de uitbetalingen te doen en de erkenningen toe te wijzen. Het uitgebreid spectrum aan mogelijkheden gaat ook hier van het overnemen van de huidige procedures tot het uitwerken van nieuwe procedures die volledig afgestemd zijn op de lokale beleidscontext.

De procedures voor het toezicht en de controle zien er iets anders uit dan de financiering en erkenning. Al worden ze momenteel ook door de Vlaamse Regering georganiseerd, waardoor het lokaal bestuur na maximale decentralisatie de volledige verantwoordelijkheid krijgt (Vlaams Parlement, 2013). Als eerste moet het lokaal bestuur beslissen welke aanbieders er onder toezicht staan. Die keuze hangt samen met de soorten aanbieders die ze op het grondgebied toelaat. Daarna moet ze beslissen over de aard van de procedures: er moeten keuzes gemaakt worden over de frequentie van de controle en over het al dan niet aankondigen daarvan. Ze moeten de verschillende stappen in de procedures vastleggen en aanduiden wie bevoegd is om de controle uit te voeren. Zo zouden ze een hiërarchisch hogere overheid de controle kunnen laten uitoefenen, inzetten op vormen van zelfcontrole of burgers een beoordeling laten maken. Hoe dan ook moeten ze het takenpakket van de controleur samenstellen en voldoende controleurs tewerkstellen. Hierbij kunnen ze weer de principes van de Vlaamse Regering overnemen die nu de functioneel bevoegde afdeling van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de Zorginspectie, de controle laat uitvoeren. Ze kunnen er even goed voor kiezen om de controle uit te besteden of op een nog andere manier te organiseren. Tot slot is het bij de controleacties noodzakelijk om te beslissen wat er na de controle gebeurt. Het lokaal bestuur moet bepalen wat de sancties (bijvoorbeeld het opheffen van erkenning en/of subsidies) zijn wanneer na controle blijkt dat een aanbieder bepaalde voorwaarden niet naleeft.

In heel dit controleproces is het belangrijk dat het lokaal bestuur haar rol van actor en regisseur weet te scheiden. Het belang van het onderscheid tussen beide rollen is er niet alleen voor het goed verloop van het beleid, maar ook voor de hulpvrager. Zo kan het voor een hulpvrager bedreigend overkomen als diegene die het aanbod voorziet ook dezelfde is als diegene die het aanbod controleert. Het is met andere woorden noodzakelijk dat het lokaal bestuur dit mee in rekening neemt (Verschuere & Hermans, 2020).

### **Bronnen**

Bourgeois, G., & Vandeurzen, J. (2017). *Voorontwerp van decreet betreffende het Lokaal Sociaal Beleid: Memorie van Toelichting.*

Cautaers, A., Cousaert, P., & Serrien, L. (2017). *CAW en OCMW samen sterk op de eerste lijn.*

CAW-groep. (2020). *Onthaal: een volwaardig hulpaanbod.*

Chaib, L. O. (2018). *Inspiratiekader onthaaltrajecten voor mensen met een VDAB-advies niet toeleidbaar.*

Verschuere, B., & Hermans, K. (2020). *Welzijn in Vlaanderen* (5th ed.). Die Keure.

Vlaams Parlement. (2004). *Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid.*

Vlaams Parlement. (2009). *Decreet betreffende het algemeen welzijnswerk.*

Vlaams Parlement. (2013). *Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het Algemeen Welzijnswerk.*

Vlaams Parlement. (2018). *Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid.*

	<b>Beleid</b> keuzes die lokale besturen maken	<b>Organisatie</b> acties die lokale besturen ondernemen
<b>Doelen</b>	<p><b>Lokaal bestuur beslist voor welke doelgroepen ze onthaal wil voorzien.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Breedte van de doelgroepen bepalen door noodzakelijke concepten te operationaliseren, bijvoorbeeld: ‘kwetsbare’ personen en bevolkingsgroepen.</li> <li>- Beleidsplanning: beleidskeuzes maken, beleid vormgeven en omzetten naar operationele en strategische doelstellingen.</li> <li>- Aantal middelen die worden vrijgemaakt voor het onthaal vastleggen. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beroepskrachten</li> <li>• Financiële middelen <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hoogte van het aantal financiële middelen;</li> <li>○ Inkomstenbronnen die gebruikt worden;</li> <li>○ Hoogte van de bijdrage van de gebruiker;</li> <li>○ ...</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Lokaal bestuur organiseert zich om onthaal te kunnen bieden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bepalen hoe en door wie de vraag op het grondgebied in kaart gebracht zal worden.</li> <li>- Beslissen over de wijze van aanbod: fysiek, online, combinatie, ...</li> <li>- Bepalen welke beroepskrachten ingezet worden voor de organisatie van het onthaal. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aantal</li> <li>• Profielen: hulpverlener, informaticus, ...</li> <li>• Soorten: ambtenaar, vrijwilliger, ...</li> </ul> </li> <li>- Toezien op voldoende kennis en kunde om het beleid voor te bereiden, vorm te geven en om te zetten in doelstellingen.</li> <li>- De structuur waarbinnen het onthaal vorm zal krijgen. Wordt het een onderdeel van een bestaande structuur, bijvoorbeeld het Sociaal Huis, of wordt er een nieuwe structuur vorm gegeven?</li> <li>- De visie rond het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO) omzetten in concrete acties op vlak van samenwerking met betrokken actoren.</li> <li>- Actie ondernemen om intergemeentelijke samenwerkingen te realiseren.</li> <li>- Beslissen waar de regelgeving rond het onthaal zal worden opgenomen en hoe de uitbestedingscontracten opgemaakt worden.</li> </ul>
<b>Regie</b>	<p><b>Lokaal bestuur beslist over het aanbod van het onthaal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De manier waarop het onthaal aangeboden wordt:/De soorten aanbieders die toegelaten zijn: publiek (OCMW), private non-profit (CAW) of nog een andere vorm.</li> <li>- De mate waarin burgers en andere stakeholders betrokken worden bij de vormgeving van het beleid en de invulling van de taken.</li> <li>- De visie op het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO).</li> <li>- Het werkgebied van de aanbieders.</li> </ul> <p><b>Financiering van de aanbieders</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Betalen van het onthaal van de doelgroepen en/of financiële middelen verdelen onder de andere aanbieders.</li> <li>- Bepalen aan welke subsidievoorwaarden andere aanbieders moeten voldoen om financiële ondersteuning te krijgen.</li> <li>- Vastleggen welke mogelijkheden andere aanbieders hebben om bijkomende subsidies te verkrijgen.</li> </ul>	<p><b>Lokaal bestuur organiseert zich om een onderbouwde dienstverlening te kunnen bieden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het beleid vertalen naar de taken en functies die het onthaal op zich moet nemen.</li> <li>- Bepalen hoe er toegezien moet worden op de benadering van ‘kwetsbaar’, correcte prijzen en andere praktische elementen.</li> </ul> <p><b>Lokale besturen betalen het onthaal en/of verdelen de financiële middelen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De stappen in de financiële ondersteuningsprocedures voor andere aanbieders vastleggen. Is er een automatische toekenning van subsidies of moeten de aanbieders van het onthaal een dossier indienen? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waar moeten ze hun aanvraag indienen?</li> <li>• Welke informatie moeten ze meegeven?</li> <li>• Wanneer moeten ze hun aanvraag indienen?</li> <li>• ...</li> </ul> </li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanduiden wie verantwoordelijk is om de uitbetaling te doen.</li> <li>- Vastleggen wanneer de uitbetalingen worden gedaan.</li> <li>- De aard van de financiële ondersteuningsprocedures voor andere aanbidders bepalen. In welke mate verlopen ze digitaal?</li> </ul>
	<p><b>Erkenning van de aanbidders</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Keuze om de aanbieder van het onthaal al dan niet erkenningsvoorwaarden op te leggen en afhankelijk van die keuze eventueel de voorwaarden te bepalen. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vastleggen waarvoor een erkenning geldt: duur, werkgebied, aantal personeelsleden, ...</li> </ul> </li> <li>- Keuze om de aanbieder van het onthaal al dan niet kwaliteitsvoorwaarden op te leggen en afhankelijk van die keuze eventueel de voorwaarden te bepalen.</li> </ul>	<p><b>Lokale besturen toetsen de erkennings- en kwaliteitsvoorwaarden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De aard van de erkenningsprocedure bepalen. In welke mate verlopen ze digitaal?</li> <li>- De stappen in de erkenningsprocedure vastleggen. Is er een automatische toekenning of moeten de aanbidders van het onthaal een dossier indienen? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waar moeten ze hun aanvraag indienen?</li> <li>• Welke informatie moeten ze meegeven? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Organisatie-gebonden gegevens, beleidsplan ...</li> </ul> </li> <li>• Wanneer moeten ze hun aanvraag indienen?</li> <li>• Hoe worden de aanbidders op de hoogte gebracht?</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- Aanduiden wie verantwoordelijk is om de erkenningen toe te wijzen en wijzigen.</li> </ul>
	<p><b>Toezicht op de aanbidders</b></p> <p>Beslissingen over de controle hangen beleidsmatig samen met de erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden.</p>	<p><b>Lokale besturen oefenen toezicht uit op alle andere aanbidders van onthaal</b></p> <p>Deze controle gaat over alle voorwaarden (erkenning en subsidiëring) waaraan de andere aanbidders moeten voldoen en vastgelegd werden in voorgaande onderdelen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bepalen welke aanbidders van onthaal onder toezicht staan.</li> <li>- De aard van de controleprocedures bepalen. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisatie door het lokaal bestuur of uitbesteding?</li> <li>• Gaat het om een onverwachte of aangekondigde controle?</li> <li>• Is er een bepaalde frequentie voor de controles?</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- De stappen in de controleprocedures vastleggen.</li> <li>- Aanduiden wie verantwoordelijk is om de controles uit te voeren <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende controleurs tewerkstellen;</li> <li>• Takkenpakket samenstellen;</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- Bepalen wat er moet gebeuren nadat de controle een negatief rapport opleverde. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sancties vastleggen;</li> <li>• Aanduiden wie verantwoordelijk is om de sanctie op te leggen en de naleving ervan te controleren;</li> <li>• ...</li> </ul> </li> <li>- Bepalen wat de gevolgen van niet-naleving zijn.</li> </ul>

### **Scenario 3: Woningkwaliteitsbewaking**

Woningkwaliteitsbewaking is een beleidsinstrument dat wordt toegepast om het grondrecht op wonen te waarborgen (Artikel 23 Grondwet). Als onderdeel van “de huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid”, behoort de woningkwaliteitsbewaking tot de bevoegdheden van het Vlaams Gewest (Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 6, § 1, IV, 1°). De woningkwaliteitsbewaking werd voor het eerst uitgewerkt door de Vlaamse decreetgever in de Vlaamse Wooncode van 1997. Een grondige hervorming van de Vlaamse Wooncode werd doorgevoerd in maart 2019, dewelke vervat zit in de Vlaamse Codex Wonen die sinds 1 januari 2021 in werking is getreden.

De woningkwaliteitsbewaking in Vlaanderen valt uiteen in twee beleidsinstrumenten: 1) de kwaliteitsnormen, en 2) de handhaving. In deze nota bekijken we hoe de woningkwaliteitsbewaking maximaal gedecentraliseerd kan worden naar de gemeentebesturen, en wat de consequenties hiervan kunnen zijn. We lichten eerst de twee beleidsinstrumenten toe, met een nadruk op wat ze vandaag betekenen voor de gemeentelijke autonomie. Vervolgens bekijken we hoe deze beleidsinstrumenten zouden functioneren indien ze maximaal gedecentraliseerd worden richting de lokale besturen.

#### **Kwaliteitsnormen**

De Vlaamse Codex Wonen voorziet bepalingen aangaande de kwaliteitsnormen van woningen op zowel het Vlaams niveau als het gemeentelijk niveau. De kwaliteitsnormen van het Vlaams Gewest zijn onderverdeeld in tien categorieën. Dit gaat van de oppervlakte voor wooneenheden, de sanitaire voorzieningen, en de ventilatie- en verluchttingsvoorzieningen, tot de veiligheid van gasinstallaties en elektriciteitsaansluitingen. De Vlaamse regering is bevoegd voor de concretisering van de bepalingen in deze tien categorieën. De Vlaamse regering specificeerde tevens, via diverse besluiten, de sectorale normen (o.a. transportsector, gevangenis, open asielcentra, toeristische sector, ziekenhuizen, kinderopvang). Er bestaan bovendien drie categorieën van gebreken op de normen, die de toenemende mate van ernst weergeven. Waar vroeger met een strafpuntensysteem werd gewerkt, wordt nu gekeken naar het aantal gebreken in de verschillende categorieën (Vandromme en Vermeir 2021). Het technisch verslag van de woning bundelt deze gebreken.

De Vlaamse Codex Wonen laat tevens de gemeenten toe om bepaalde eisen van de Vlaamse overheid te verstrengen. Concreet gaat het over drie bepalingen: de gemeenteraad kan bij verordening 1) de Vlaamse veiligheids- en kwaliteitsnormen voor (studenten)kamers verstrengen, 2) de verhuur van kamers onderwerpen aan een vergunning om de kwaliteitsnormen te waarborgen, en 3) bepalen of kamers verhuurd mogen worden aan studenten of niet-studenten. Dergelijke ‘kamerreglementen’

treden alleen in werking indien ze zijn goedgekeurd door de minister (binnen een termijn van drie maanden), maar een sanctiemechanisme ontbreekt indien de minister niet binnen die termijn een beslissing neemt (Vandromme en Vermeir 2021).

### **Handhaving**

Om de bovenstaande kwaliteitsnormen te handhaven, heeft de Vlaamse Codex Wonen twee soorten handhavinginstrumenten ontwikkeld: de administratieve handhaving en de strafrechtelijke handhaving.

#### **Administratieve handhaving**

De administratieve handhaving omvat verschillende procedures. Ten eerste bestaat er het conformiteitsattest. Het conformiteitsattest is een bewijs dat de woning voldoet aan de kwaliteitsnormen van de Vlaamse Codex Wonen. Om een conformiteitsattest te verkrijgen, mag de woning geen gebreken hebben in de gebreken categorieën 2 en 3 van de Vlaamse Codex Wonen. De eigenaar van de woning vraagt een conformiteitsattest aan bij de burgemeester, waarna een woningcontroleur een woonstcontrole uitvoert. De woonstcontrole gebeurt op basis van het technisch verslag en, derhalve, de Gewestelijke kwaliteitsnormen. De strengere gemeentelijke normen worden niet in rekening gebracht bij de woonstcontrole. De burgemeester heeft tevens geen beoordelingsvrijheid bij de toekenning van het attest. Indien de woning voldoet aan de voorwaarden gestipuleerd in de Vlaamse Codex Wonen, verleent de burgemeester het conformiteitsattest. Bij een negatieve beoordeling, kan de aanvrager een tweede beoordeling vragen bij de gewestelijke ambtenaar. Het gemeentebestuur kan wel bij verordening het conformiteitsattest verplicht maken. Gemeentebesturen kunnen ook de aanwezigheid van een (recent) conformiteitsattest als voorwaarde opleggen voor het verkrijgen van een vergunning voor verhuur, of kunnen de geldigheid van het conformiteitsattest beperken in de tijd. Dit laatste kan bv. door af te wijken van de normale geldigheidsduur van tien jaar, of door de geldigheidsduur te laten afhangen van het aantal gebreken (e.g. hoe meer gebreken, hoe korter geldigheidsduur).

Een tweede instrument bestaat uit de procedure voor het ongeschikt of onbewoonbaar (O/O) verklaren van een woning. De ongeschiktheids- en onbewoonbaarheidsverklaring wordt aangevat indien een formeel verzoekschrift via beveiligde zending wordt opgestuurd naar de burgemeester. Slechts een aantal actoren kunnen dit verzoekschrift indienen (i.e. het gemeentebestuur, de OCMW-voorzitter, een sociale Woonorganisatie, de gewestelijk ambtenaar, de wooninspecteur, iedereen die blijk geeft van een belang (bijvoorbeeld de bewoner of een buurman), of de burgemeester zelf). Bij de opstart van de ongeschiktheids-/onbewoonbaarheidsprocedure moet de gemeente een advies vragen



aan de gewestelijke ambtenaar. De gewestelijke controleur voert een conformiteitsonderzoek uit via het technisch verslag, en maakt een advies over aan de burgemeester. Op basis van het advies van de gewestelijke woningcontroleur en nadat de eigenaar van de woning kennis heeft genomen van de argumenten van de gewestelijke of gemeentelijke woningcontroleur, neemt de burgemeester een beslissing inzake de ongeschiktheid of onbewoonbaarheid van de woning. De gemeente kan zich evenwel ontvoogden van de adviesverplichting door aan specifieke criteria gestipuleerd in de Vlaamse Codex Wonen te voldoen (e.g. het voeren van een proactief woonbeleid, informatieverplichting beroepsmogelijkheden, etc.). Ontvoogde gemeenten moeten geen advies vragen aan de gewestelijke ambtenaar om een O/O procedure op te starten, laten een woonstcontrole uitvoeren door een eigen gemeentelijke woningcontroleur, en hoeven geen advies te vragen aan de gewestelijke ambtenaar om een beslissing te nemen inzake de O/O van een woning.

Tegen de beslissing van de burgemeester kan een beroep bij de Vlaamse regering worden ingesteld, waartegen vervolgens nog een beroep bij de Raad van State mogelijk is. Nadat de burgemeester een woning ongeschikt of onbewoonbaar heeft verklaard, kan hij/zij overgaan tot de verzegeling van de woning. De burgemeester heeft ook een verplichting tot herhuisvesting indien dit noodzakelijk is, en hij/zij moet de woning ook op de Vlaamse lijst voor O/O woningen plaatsen. Indien de woning na een jaar nog steeds op de lijst staat, kan het Gewest een heffing (i.e. 'krotbelasting') eisen. De gemeente kan deze heffing ook volledig zelf innen indien de heffing voldoet aan de minimumcriteria van de Vlaamse overheid (i.e. minstens 500 euro voor een kamer en 990 euro voor een woning). Voor deze gemeenten wordt geen gewestelijke belasting mee geheven. De Vlaamse Codex Wonen bepaalt eveneens dat de gemeente een sociaal beheersrecht kan plaatsen op een ongeschikt- of onbewoonbaarverklarde woning, wat inhoudt dat de gemeente de woning renoveert en ze voor een welbepaalde termijn (9 jaar) het gebruiksrecht over de woning verkrijgt voor sociale verhuur. De burgemeester kan bovendien overgaan tot snelherstel van zodra een woning O/O verklaard is.

Een derde instrument bestaat uit de waarschuwingsprocedure. De waarschuwingsprocedure wordt aangevat indien de burgemeester een melding krijgt over de potentiële gebrekkige kwaliteit van de woning. Via de waarschuwingsprocedure kan de gemeente er vrijwillig voor kiezen om de eigenaar van de woning een waarschuwing te geven. De eigenaar moet dan de kwaliteit van de woning verbeteren binnen de drie maanden. Doet de eigenaar dit niet, dan kan alsnog de ongeschiktheids-/onbewoonbaarheidsprocedure volgen. Het initiëren en doorlopen van de waarschuwingsprocedure is volledig in handen van de gemeente, en een adviesaanvraag bij de gewestelijke ambtenaar is niet nodig. De waarschuwingsprocedure laat de burgemeester toe om te bemiddelen tussen huurder en verhuurder zonder dat er meteen een O/O procedure moet opgestart worden. De burgemeester kan

hierdoor het herstel van een woning bedingen, zonder dat de woning eerst onbewoonbaar of ongeschikt verklaard moet worden.

### **Strafrechtelijke handhaving**

De strafrechtelijke handhaving is het laatste, en meest verregaande handhavingsinstrument van de overheid. Het houdt de strafrechtelijke vervolging in van eigenaars die onbewoonbare of ongeschikte woningen blijven verhuren, eigenaars die woningen bezitten met ernstige veiligheids- en gezondheidsrisico's, of specifieke vervolgingen op vraag van het gerecht of gecoördineerde acties (Vandromme en Vermeir 2021). De vervolging gebeurt door de ambtenaren van de Vlaamse Wooninspectie, die het statuut van officier van de gerechtelijke politie hebben, en derhalve verbaliserend kunnen optreden. Drie types van woonmisdrijven worden onderscheiden: 1) de verhuring van een gebrekkige woning of kamer, 2) de verhuring van een constructie niet bestemd voor bewoning, en 3) zegelverbreking (Vandromme en Vermeir 2021, 46). Een veroordeling voor een van deze misdrijven kan leiden tot diverse sancties: geldboetes, gevangenisstraffen, verbeurdverklaringen van huurinkomsten, en de herstellvordering. In tegenstelling tot de overige sancties is de herstellvordering geen straf maar een maatregel, bedoeld om het goed te herstellen in de staat die het had voor het misdrijf (Vandromme en Vermeir 2021). Het herstel kan gevorderd worden door de Vlaamse wooninspecteur of door het college van burgemeester en schepenen.

### **Maximale decentralisatie**

Deze sectie beschrijft een scenario waarbij de bevoegdheden rond woningkwaliteitsbewaking bijna volledig worden gedecentraliseerd naar de lokale besturen. Deze maximale decentralisatie baseert zich op een scenario van volledige ontvoogding, waarbij de gemeente de kans krijgt om, indien ze voldoet aan een aantal criteria die opgelegd zijn door de Vlaamse overheid, zich volledig los te trekken van de Vlaamse voogdij. We baseren ons op gelijkaardige principes die recent zijn toegepast bij de decentralisatie van de leegstand en de verwaarlozing. Voor deze beleidstopics kunnen de gemeentebesturen zich immers ook volledig ontvoogden, wat inhoudt dat de Vlaamse overheid enkel nog een definitie van leegstand en verwaarlozing oplegt, maar de invulling van het beleid overgelaten wordt aan de lokale besturen.

### **Volledige ontvoogding**

In een scenario van volledige ontvoogding legt de Vlaamse overheid een definitie op van 'kwaliteitsvol wonen', maar legt de concrete toepassing ervan bij het lokaal bestuur. Dit betekent dat zowel de kwaliteitsnormen als de handhaving volledig worden ingevuld door de gemeenten. De Vlaamse overheid stipuleert dan criteria waaraan de gemeente moet voldoen om voor ontvoogding in

aanmerking te komen. Hoe gedetailleerder deze ontvoogdingscriteria zijn, hoe minder autonomie de gemeente heeft om een eigen beleid te ontwikkelen. Zo kan de Vlaamse overheid eisen dat de kwaliteitsnormen van de gemeenten alle tien de categorieën bevatten die momenteel in de Vlaamse Codex Wonen staan, of dat er een procedure O/O moet zijn die gelijkaardig is aan de huidige O/O procedure. In een maximaal decentralisatiescenario zijn deze criteria evenwel minimalistisch. Ze stipuleren dat de gemeenten moeten beschikken over eigen kwaliteitsnormen en een handhavingsprocedure, en stellen een georganiseerd administratief beroep ter beschikking bij de Vlaamse overheid indien er geschillen zijn tussen de burger en de gemeente.

### **Kwaliteitsnormen**

Concreet betekent dit dat de gemeenten eigen kwaliteitsnormen kunnen/moeten opstellen die voldoen aan de definitie van kwaliteitsvol wonen. Dit kan eventueel gepaard gaan met een adviesverplichting. Een dergelijke decentralisatie breidt de bevoegdheden van de gemeenten exponentieel uit; van strengere kamerreglementen, naar een volledig eigen invulling van de kwaliteitsvereisten voor woningen. Aangezien de handhavingsprocedure rechtstreeks gebaseerd is op deze kwaliteitsnormen, geeft een dergelijke decentralisatie een erg grote beleidsautonomie aan de gemeenten. Indien de gemeente wil overgaan tot een O/O procedure, dan is die gebaseerd op de eigen kwaliteitsnormen, en heeft ze dus alle instrumenten die nodig zijn om een krachtig lokaal beleid te voeren. Hierin schuilen evenwel ook de grootste risico's van een dergelijke decentralisatie. Woningkwaliteitsbewaking heeft een grote impact op de burgers. Lokale besturen een beslissing laten nemen omtrent de eigen kwaliteitsnormen, en op basis van die normen hen de mogelijkheid bieden om woningen te verzegelen en burgers dus op straat te zetten, is een erg verregaande bevoegdheid. Dit is anders bij leegstand en verwaarlozing, omdat het hier meestal niet gaat over het potentieel ontnemen van de woonfaciliteiten van een burger. Bovendien is er de vraag in hoeverre de belangen van de lokale overheden overeenstemmen met de belangen van de maatschappij (i.e. grondrecht wonen). Te strenge kwaliteitsnormen opleggen, kan ervoor zorgen dat de onderkant van de woningmarkt niet meer aan een betaalbare woning geraakt, of dat nieuwe woonvormen (bv. co-housing, gemeenschappelijk wonen) onmogelijk worden gemaakt. Door het afstoten van de onderkant van de woningmarkt, trekt de gemeente hoge inkomens aan (wat voordelig is voor de gemeente), maar verhuizen burgers met lagere inkomens noodzakelijkerwijs naar gemeenten met minder strenge kwaliteitsnormen, wat deze gemeenten aanzet om zelf ook strengere kwaliteitsnormen te implementeren. Competitie tussen gemeenten is in dit scenario dan ook reëel.

## Handhaving

Een maximaal decentralisatiescenario biedt de gemeenten tevens de autonomie om vorm te geven aan een eigen handhavingprocedure. Een dergelijke decentralisatie gaat verder dan de huidige mogelijkheid om conformiteitsattesten verplicht te maken, gemeenten te ontvoogden voor de administratieve handhaving, en de aanwezigheid van een waarschuwingsprocedure. De gemeente beslist in dit scenario immers zelf wat de handhaving precies inhoudt. Dit kan in de vorm van de huidige types van handhaving zijn, maar de gemeente kan er ook voor kiezen om een heel eigen systeem van handhaving op te zetten. Indien de gemeente de huidige handhaving grotendeels behoudt, zou een conformiteitsattest toegekend worden aan woningen die voldoen aan de kwaliteitsnormen van de gemeente, en zou een gemeentelijke woningcontroleur de woonstcontrole uitvoeren, zonder tussenkomst van de gewestelijke woonambtenaar. Hetzelfde geldt voor de O/O procedure, wat nu al deels zo is door de mogelijkheid van de gemeente om zich hiervoor te ontvoogden. De strafrechtelijke handhaving wordt in dit scenario verder uitgehold, waardoor woonmisdrijven steeds minder gestraft worden door de rechtsbanken, maar via het GAS-systeem. Enkel de zwaarste woonmisdrijven zouden daardoor nog via de Vlaamse Wooninspectie behandeld worden.

Het grote voordeel van een maximaal gedecentraliseerde handhaving ligt in de efficiëntiewinst voor het lokaal bestuur. Daar waar nu vaak een gedeelde bevoegdheid bestaat tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten, maakt een volledige decentralisatie van de handhaving de bevoegdheidsverdeling heel eenduidig. Dit zorgt ervoor dat er geen extra stappen meer uitgevoerd moeten worden (bv. via Vlaamse woonambtenaar), en dat de gemeente de vrijheid heeft om eigen accenten te leggen. Door te kunnen werken met GAS-boetes, kan de gemeente ook veel sneller reageren op woonmisdrijven. In combinatie met het bepalen van de eigen kwaliteitsnormen, heeft de gemeente veel meer autonomie om te controleren op hetgeen belangrijk is voor de lokale wooncontext.

Het nadeel van een dergelijke maximale decentralisatie is de grote versnippering van het handhavingsbeleid. Met een dergelijke decentralisatie kan de ene gemeente vijf verschillende handhavingprocedures hebben, terwijl een andere gemeente er maar één heeft. De inhoud van deze procedures kan ook erg verschillen van gemeente tot gemeente. Het kluwen van verschillende regelgeving ondermijnt de rechtszekerheid van zowel de huurder als verhuurder. Bovendien kan de finaliteit van de handhaving veranderen van gemeente tot gemeente. Bij de ene gemeente kan bv. nog een O/O procedure bestaan, met duidelijke financiële consequenties voor de verhuurder en een mogelijk verlies van woonst voor de huurder, terwijl er bij een andere gemeente een waarschuwingsprocedure kan bestaan die veel voorzichtiger bekijkt hoe de woning hersteld kan worden. Net zoals bij de kwaliteitsnormen het geval was, zullen strengere handhavingprocedures

mogelijks kwetsbare bevolkingsgroepen uitsluiten, en kan er concurrentie ontstaan tussen gemeenten.

### **Bronnen**

Vandromme, T., & Vermeir, D. (2021). *Woningkwaliteitsbewaking volgens de Vlaamse Codex Wonen*. Mortsel: Intersentia.

## **Scenario 4: Nieuwe woonvormen**

Nieuwe woonvormen zijn woonvormen die afwijken van de huur of aankoop van traditionele een- of meergezinswoningen (Vermeir 2017). Het gaat om woonvormen waarbij bepaalde kamers of ruimtes gedeeld worden (bv. co-housing), maar ook over de afsplitsing tussen de aankoop van een woning en de grond (bv. erfpacht en opstalconstructies). De motieven om dergelijke wooninitiatieven op te zetten zijn velerlei, gaande van het aanbieden van betaalbare woningen (bv. Community Land Trusts), het verbeteren van sociale cohesie (bv. Abbeyfieldhuizen en intergenerationeel wonen), en het helpen van zorgbehoevenden (bv. zorgwonen en kangerowonen). Via deze nota bekijken we hoe de Vlaamse overheid de lokale besturen maximale autonomie kan geven bij het ontwikkelen van nieuwe woonvormen. Aangezien vandaag nog maar erg weinig vervat zit in Vlaamse regelgeving, is deze oefening ook nuttig als mogelijk toekomstscenario, waarbij nieuwe woonvormen een bevoegdheid worden van de lokale besturen in plaats van de Vlaamse overheid. Dergelijke maximale decentralisatie gaat gepaard met het vinden van oplossingen voor de huidige juridische struikelblokken. We bespreken deze juridische struikelblokken kort, en gaan dan in op de manier waarop een maximale decentralisatie richting de lokale besturen hier mogelijks een antwoord op kan bieden. In de annex worden de meest voorkomende soorten nieuwe woonvormen opgenomen. In de nota zelf wordt derhalve niet uitgebreid stilgestaan bij de verschillende types woonvormen.

### **Stand van zaken**

Aangezien de Vlaamse Codex Wonen afgestemd is op klassieke woonvormen, bevinden dergelijke wooninitiatieven zich momenteel in een grijze zone. Juridische onduidelijkheden inzake de domiciliëring van de bewoners, het sociaalrechtelijk statuut van de bewoners, de fiscale regelgeving, en het recht op sociale huisvesting veroorzaken een verlies van rechtszekerheid voor initiatiefnemers en bewoners van dergelijke nieuwe woonvormen. Om deze woonvormen toch aansluiting te laten vinden op het regelgevend kader, vaardigde het Vlaams Parlement op 24 februari 2017 het decreet houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving uit. Het decreet liet een experimenteerperiode van zes jaar (te verlengen met max. vier jaar) ontstaan waarbij nieuwe wooninitiatieven die voldoen aan de voorwaarden van het decreet opgestart kunnen worden zonder te moeten voldoen aan de veelheid aan regelgeving (Commissie voor Wonen, Armoedebelief en Gelijke Kansen, 2017). Over de looptijd van het decreet kan de Vlaamse Codex Wonen dan aangepast worden. 28 projecten werden in 2018 door de Vlaamse Regering geselecteerd. Het gaat zowel om erfpacht/opstalconstructies (bv. Community Land Trusts) als om initiatieven inzake gemeenschappelijk wonen (bv. co-housing). De Minister van Wonen is momenteel bezig aan een inventarisatie van de knelpunten van het regelgevend kader inzake nieuwe woonvormen (Vlaams Parlement 2021). De

definitie van gemeenschappelijk wonen werd intussen wel in de Vlaamse Codex Wonen van 17 juli 2020 ingebracht.

### **Juridische barrières**

Aangezien nieuwe woonvormen afwijken van de klassieke woonvormen (gezins- en meergezinswoningen), en soms ook afwijken van traditionele vormen van eigendomsverwerving (bv. afsplitsing eigendom woning van grond), bestaan er vaak heel wat juridische drempels om nieuwe woonvormen mogelijk te maken. Op basis van literatuur van Vermeir (2017) en Brusselmans et al. (2019) lijsten we hier de voornaamste juridische barrières op.

### **Inschrijving in bevolkingsregister, sociaalrechtelijk statuut en woonfiscaliteit**

De huidige wetgeving gaat uit van de toekenning van een huisnummer per aparte wooneenheid. Bewoners die onder hetzelfde nummer ingeschreven staan in het bevolkingsregister, worden dan ook vaak als ‘samenwonenden’ gezien. Dit heeft consequenties voor het sociaalrechtelijk statuut van de bewoners en voor de woonfiscaliteit. Zo worden uitkeringen berekend op basis van het gezamenlijk inkomen van de samenwonenden, wat bij nieuwe woonvormen niet altijd samenvalt met wie daadwerkelijk op een bepaald huisnummer gedomicilieerd is. Tevens worden premies en belastingvoordelen enkel toegekend indien bepaalde inkomensgrenzen niet overschreden worden, waarvoor opnieuw naar het gezamenlijk inkomen van de samenwonenden wordt gekeken. Dit is vooral problematisch bij gemeenschappelijk wonen, waarbij dezelfde wooneenheid gedeeld wordt met verschillende huishoudens. Maar ook opstalconstructies waarbij de grondeigenaar niet dezelfde is als de woningeigenaar kan de toegang tot subsidies en premies belemmeren.

### **Sociale huisvesting**

Nieuwe woonvormen vallen momenteel moeilijk te verenigen met de huidige regelgeving inzake sociale huisvesting. Enerzijds is er het probleem dat het toekennen van een sociale woning en de huurprijs afhangen van het inkomen van de samenwonenden, wat bij gemeenschappelijk wonen niet overeenkomt met het domicilieadres van de bewoners. Anderzijds is er de vraag of de toewijzingsvoorwaarden voor sociale woningen wel werken bij nieuwe woonvormen, aangezien momenteel gekeken wordt naar de individuele woonbehoefte, maar er weinig rekening wordt gehouden met woongroepen. Sociale woningen worden op vandaag immers toegekend volgens de volgorde van inschrijving op de wachtlijst, terwijl voor co-housing of gemeenschappelijk wonen de behoeften van de volledige woongroep belangrijk zijn.

### **Woningkwaliteit**

Woningen moeten voldoen aan de kwaliteitsnormen gestipuleerd in de Vlaamse Codex Wonen. Het gaat om tien algemene categorieën van kwaliteitsnormen die verder uitgewerkt zijn in diverse besluiten. Het technisch verslag capteert de concrete invulling van deze normen, en wordt als instrument gebruikt bij woningcontroles en voor het verkrijgen van een conformiteitsattest. Gemeenschappelijke woonvormen waarbij verschillende huishoudens samenwonen in dezelfde wooneenheid en daarbij naast privévertrekken ook ruimtes en kamers delen, lopen een verhoogd risico om bepaalde kwaliteitsnormen (zoals bv. bezettingsnormen, minimale oppervlakte van privévertrekken) te overtreden. Bovendien worden dergelijke woningen vaak ingedeeld bij de kamerwoningen (Brusselmans et al. 2019). Kamerwoningen kunnen aan strengere normen gebonden zijn, aangezien de gemeenten de bevoegdheid hebben om strengere kamerreglementen uit te vaardigen. Het kan daarbij gaan om een vergunningsvereiste, strenge brandveiligheidsnormen, en strengere normen inzake de woonoppervlakte (Vermeir 2017).

### **Ruimtelijke ordening**

Een aantal juridische drempels voor nieuwe woonvormen hebben betrekking op Vlaamse en lokale regelgeving inzake ruimtelijke ordening. Zo vermelden ruimtelijke verordeningen vaak een minimaal aantal parkeerplaatsen per wooneenheid. Aangezien nieuwe woonvormen vaak uitgaan van aspecten van de deeleconomie (bv. autodelen), belemmeren deze regels de gewenste inrichting van de woningen en de gronden. Bovendien beperkt de regelgeving inzake het onroerend erfgoed duurzame woonvormen door bv. zonnepanelen of groendaken te verbieden of te beperken. Stedenbouwkundige voorschriften leggen tevens vaak beperkingen op die nadelig zijn voor nieuwe woonvormen. Het gaat dan bijvoorbeeld om voorschriften die enkel eengezinswoningen toelaten, of voorschriften die een verbod opleggen om bepaalde gebieden of zones te bewonen of die verbieden om wooneenheden op te splitsen.

### **Maximale decentralisatie**

Aangezien specifieke regelgeving met betrekking tot nieuwe woonvormen vandaag nog grotendeels ontbreekt, kunnen we niet spreken over ‘bevoegdheidsverschuivingen’ van het Vlaams niveau richting de gemeentebesturen. Decentralisatie gaat evenwel ook over het laten toenemen van de gemeentelijke autonomie. We bekijken derhalve op welke aspecten de gemeentebesturen in de toekomst een (maximale) rol zouden kunnen spelen inzake nieuwe woonvormen.

### **Decretaal kader**

Een decretaal kader op Vlaams niveau en de afstemming met de Vlaamse en federale wetgeving moet zekerheden bieden voor initiatiefnemers en bewoners van nieuwe woonvormen. Het gaat hierbij over



aanpassingen aan de wetgeving inzake de inschrijving in het bevolkingsregister, het sociaalrechtelijk statuut van bewoners en de woonfiscaliteit. Deze juridische aspecten van nieuwe woonvormen liggen buiten de scope van deze nota, en worden niet meegenomen in het decentralisatiescenario. Het is evenwel relevant om te benadrukken dat een heldere definitie van co-housing of gemeenschappelijk wonen noodzakelijk is om regelgeving beter af te stemmen op de noden van nieuwe woonvormen. De eerste decretale verankering van de definitie van gemeenschappelijk wonen gebeurde in het decreet van 24 februari 2017 houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving. Deze definitie is intussen ook overgenomen door de Vlaamse Codex Wonen van 17 juli 2020, maar ontbreekt momenteel nog in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (De Vroe et al. 2021).

### **Woningkwaliteitsbewaking nieuwe woonvormen**

Door het ontbreken van aangepaste regelgeving inzake de kwaliteitsnormen waaraan nieuwe woonvormen moeten voldoen, passen lokale besturen vandaag vaak kamerreglementen toe op deze nieuwe woonvormen. Deze kamerreglementen kunnen bijkomende eisen stellen aan (studenten)kamers omtrent de brandveiligheid, de aanwezige faciliteiten, en de woonoppervlakte die niet altijd stroken met het idee achter gemeenschappelijk wonen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld studentenkoten, kiezen bewoners in co-housing initiatieven er bewust voor om ruimtes, kamers, toestellen, etc. met elkaar te delen. Door het toepassen van kamerreglementen riskeert een gemeente om bijkomende verplichtingen en belemmeringen op te leggen aan woonvormen die zich niet verlenen tot de definitie van (studenten)kamers.

Indien nieuwe woonvormen maximaal gedecentraliseerd worden, wordt ook de kwaliteitsbewaking maximaal gedecentraliseerd. Dit gaat dan concreet over de introductie van definities die de diverse nieuwe woonvormen kaderen, het introduceren van nieuwe kwaliteitsnormen, en het uitwerken van een administratieve handvingsprocedure bij het verhuren van co-housing woningen. Deze ruime bevoegdheden moeten gemeenten in staat stellen om, op maat van de lokale problematiek, nieuwe woonvormen meer rechtszekerheid te geven en hen te beschermen tegen misbruiken die het vage regelgevend kader nu mogelijk maken. Zo kunnen gemeenten strenger optreden tegen huisjesmelkers die appartementverhuur vanuit co-housing initiatieven opzetten om bezettingsnormen en oppervlakenormen te kunnen omzeilen. Eigen gemeentelijke kwaliteitsnormen kunnen de kenmerken en noden van specifieke vormen van co-housing tevens beter aflijnen, zoals nu reeds gebeurt met de sectorale kwaliteitsnormen. Een nadeel van een dergelijke decentralisatie is uiteraard wel het versnipperd beleid inzake nieuwe woonvormen en het feit dat de kwaliteitsbewaking voor

nieuwe woonvormen parallel loopt met de kwaliteitsbewaking voor alle andere woningen. Dit kan de transparantie van het regelgeving kan belemmeren.

### **Sociale huisvesting via nieuwe woonvormen**

Sociale huisvesting via gemeenschappelijk wonen is een interessante piste, aangezien het aantal sociale wooneenheden stijgt doordat ruimtes gedeeld worden en sociale interactie en cohesie gestimuleerd wordt (i.e. mensen zorgen voor elkaar). Bovendien kan erfpacht of een opstalconstructie zoals in Community Land Trusts (CLT) een mogelijkheid zijn voor bewoners van sociale woningen om op termijn hun huurwoning te kunnen aankopen, aangezien grond van pand gescheiden wordt en daardoor voordeligere tarieven kunnen aangeboden worden.

Een maximale decentralisatie houdt in dat de gemeentebesturen autonomie krijgen om zowel de huurprijsberekening als de toewijzingsvoorwaarden voor sociale woningen via nieuwe woonvormen zelf te bepalen. Zo wordt de sociale huisvesting via nieuwe wooninitiatieven een aparte vorm van sociale huisvesting die een exclusieve bevoegdheid van de gemeente is. Derhalve kunnen gemeenten afwijken van de normale procedures voor het berekenen van de huurprijs, en desgevallend rekening houden met de specifieke woonsituatie van bewoners. Voorts worden in een dergelijk scenario de toewijzingscriteria voor zo'n sociale huisvesting exclusief bepaald worden op het niveau van de gemeentebesturen. Voor reguliere sociale woningen wordt vandaag gewerkt met een regionaal toewijzingskader waarin lokale besturen (gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) eigen lokale toewijzingsreglementen kunnen uitvaardigen. Het gaat dan voornamelijk om voorrangregels die de woonzoekende in staat stelt om sneller een sociale woning te bekomen indien hij kan aantonen dat hij bijvoorbeeld behoort tot een bepaalde doelgroep (e.g. ouderen), of dat hij lokale binding heeft (Van Pottelberge 2017). In dezelfde lijn krijgt de gemeente ook de bevoegdheid om woonzoekenden versneld een sociale woning toe te wijzen indien aangetoond is dat er 'bijzondere omstandigheden van sociale aard' aanwezig zijn. De versnelde toewijzing houdt geen rekening met de inschrijvingsvolgorde op de wachtlijst, waardoor bijvoorbeeld daklozen veel sneller een sociale woning toegewezen kunnen krijgen.

Bij een maximale decentralisatie van de toewijzingsregels voor sociale huisvesting bij nieuwe woonvormen zouden enkel lokale toewijzingsreglementen gelden, en zou er geen regionaal kader aanwezig zijn. Dit zou de lokale besturen in staat stellen om veel sterker eigen accenten te leggen en op die manier bijvoorbeeld rekening te kunnen houden met woongroepen in plaats van individuele woonbehoeften. Bij het opstellen van de lokale toewijzingsreglementen zou er nog steeds, zoals vandaag het geval is bij reguliere sociale woningen, een overleg plaatsvinden tussen de gemeente en de relevante lokale huisvestings- en welzijnsactoren, maar de goedkeuring zou gebeuren via een

verordening van de gemeenteraad. Dit zou ertoe leiden dat de gemeenten veel specifiekere toewijzingsregels kunnen uitvaardigen, die beter afgestemd zijn op de lokale noden en op de noden van de nieuwe woonvormen. Gemeenten zouden ook vrij zijn in het bepalen van voorrangregels voor deze nieuwe woonvormen. De versnelde toewijzing bijvoorbeeld, zou onderdeel zijn van het lokaal toewijzingsreglement, en zou voor de nieuwe woonvormen geen gewestelijke bepaling zijn. Dit betekent dat de gemeenten naar eigen goeddunken deze bepaling kunnen invullen, en niet vasthangen aan de voorwaarden die het Kaderbesluit Sociale Huur van 2013 stipuleert. Doelgroepen voor versnelde toewijzing of andere voorrangregels kunnen immers anders zijn afhankelijk van lokale problematieken in de gemeenten.

Een nadeel van een dergelijke verregaande vorm van decentralisatie is dat er een apart circuit van sociale huisvesting ontstaat, die mogelijks onverenigbaar is met de regionale regelgeving of het Vlaams beleid. Op die manier kan concurrentie en frictie ontstaan tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid, wat kan leiden tot het centraliseren van het sociaal beleid inzake nieuwe woonvormen. De legaliteit van een dergelijk systeem is bovendien voor discussie vatbaar, aangezien burgers die een sociale woning krijgen via de normale weg niet gelijk behandeld worden als burgers die een sociale woning krijgen via de gemeentelijke procedure voor nieuwe woonvormen. Een uitweg hiervoor is dat de gemeenten de bevoegdheid krijgen om eigen toewijzingsvoorwaarden in te voeren inzake nieuwe woonvormen voor burgers die al voldoen aan de regionale criteria. Met andere woorden, gemeenten zouden eigen lokale toewijzingsreglementen kunnen invoeren die specifiek gericht zijn op woongroepen, maar wel beperkt blijven tot de woonbehoeftigen die sowieso al aanspraak maken op een sociale woning. Dit zou dan een nieuwe soort voorrangregel zijn.

### **Gebruik van onroerend erfgoed voor nieuwe woonvormen**

Onroerend erfgoed is een Gewestelijke materie en wordt bepaald in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013. Het decreet bepaalt vier beschermingsstatuten: 1) beschermd monument, 2) beschermd cultuurhistorisch landschap, 3) beschermd stads- of dorpsgezicht en 3) een beschermde archeologische site (Brusselmans et al. 2019a). Indien een woning onder een van deze statuten valt, moeten werken aan de woning goedgekeurd worden door het Agentschap Onroerend Erfgoed, en mogen ze de erfgoedwaarde van het gebouw niet aantasten. Handelingen die toegelaten worden, zijn opgesomd in het onroerenderfgoedbesluit of in een beschermingsbesluit (Brusselmans et al. 2019). Gemeenten die aan bepaalde voorwaarden voldoen (e.g. eigen onroerende erfgoedbeleid) kunnen evenwel erkend worden als onroerend erfgoedgemeente. Dit impliceert dat de gemeente bepaalde van de bevoegdheden overneemt van het Agentschap Onroerende Erfgoed, zoals de toelating van aanvragen die betrekking hebben op het onroerend erfgoed (Brusselmans et al. 2019).

Op vandaag zijn slechts 22 gemeenten erkende onroerend erfgoedgemeenten (Agentschap Onroerend Erfgoed 2021). Een maximale decentralisatie legt dit beleidsdomein volledig bij de gemeentebesturen, eventueel verenigd in intergemeentelijke onroerend erfgoeddiensten, iets wat het huidige decreet nu ook al voorziet. Onroerend erfgoed is bijzonder interessant voor co-housing en andere nieuwe woonvormen vanwege de vaak grote en deelbare ruimtes, de leegstandsproblematiek (bv. kerken, kloosters, boerderijen), de centrale en historische ligging, en de sterke verwevenheid met het maatschappelijk weefsel van de stad of gemeente. Complexe procedures en strikte voorwaarden belemmeren dit potentieel echter. Indien het beschermen van het onroerend erfgoed volledig in handen komt van de gemeentebesturen, kan een betere afstemming met lokale nieuwe wooninitiatieven bereikt worden. Een decentralisatie van het onroerend erfgoed voor de invulling van beleid inzake nieuwe woonvormen zou tevens een tussenstap kunnen zijn om het onroerend erfgoed als beleidsdomein volledig te decentraliseren.

### **Aanbieden en/of toewijzen van nieuwe woonvormen**

In het stimuleren van nieuwe woonvormen, is het gemeentebestuur idealiter zelf ook een aanbieder of toewijzer van nieuwe woonvormen. Aangezien nieuwe woonvormen als beleidsdomein nog niet is opgeëist door de Vlaamse overheid, staat het ieder lokaal bestuur vrij om hier zelf beleid rond te formuleren, en in sommige besturen (bv. Kortrijk) wordt dit reeds gedaan. Het gaat er hier dus meer over dat Vlaanderen de (maximale) gemeentelijke autonomie inzake het aanbieden en toewijzen van nieuwe woonvormen respecteert, dan dat er effectief een bevoegdheid gedecentraliseerd wordt. Door zelf nieuwe woonvormen aan te bieden en toe te wijzen, experimenteert het bestuur zelf met nieuwe wooninitiatieven en kan ze haar eigen regelgeving aanpassen aan de noden van dergelijke woonvormen, zodat de huidige juridische drempels sneller weggewerkt worden. Het is tevens een mogelijkheid voor de gemeente om het tekort aan sociale en betaalbare woningen aan te pakken en de sociale cohesie in bepaalde wijken te vergroten. In studentensteden kan het bovendien een alternatief voor studentenkoten zijn. Bepaalde nieuwe woonvormen zoals CLT richten zich ook specifiek op lagere inkomenscategorieën en kunnen derhalve een vangnet zijn voor huishoudens die een te groot inkomen hebben om recht te hebben op een sociale woning, maar die toch geen woning vinden op de private woonmarkt. Door de stijgende woningprijzen wordt een dergelijk scenario voor veel huishoudens immers steeds reëler.

Naar analogie met de sociale huisvesting kan de gemeente ook hier eigen toewijzingsregels opleggen, die specifiek bedoeld zijn om de groep burgers die uit de boot valt, te helpen. Onderzoek van Brusselmans et al. (2019) geeft aan dat er op de private markt tal van toewijzingscriteria en -methoden

gebruikt worden bij nieuwe woonvormen, gaande van solvabiliteitscriteria tot de begeleidings- en zorgnood van toekomstige bewoners. De gemeente zou deze criteria en methoden kunnen afstemmen door betrokken te zijn als actor of regisseur van nieuwe woonvormen. Als actor kan de gemeente bv. zelf nieuwe wooninitiatieven op poten zetten, of deel uitmaken van samenwerkingsverbanden met publieke en private actoren. Echter, de gemeente hoeft niet altijd actief betrokken te zijn om haar stempel te drukken op nieuwe woonvormen. Als regisseur kan de gemeente lokale toewijzingsreglementen en subsidiemogelijkheden opzetten die nieuwe woonvormen in de (maatschappelijk) gewenste richting sturen zonder directe interventie van de gemeente.

### **Annex: Soorten nieuwe woonvormen**

Op een algemeen niveau kan er een onderscheid gemaakt worden tussen twee doelstellingen van nieuwe woonvormen. Een eerste doelstelling bestaat erin om op een innovatieve manier een woning te bekomen. Erfpacht en opstalconstructies zijn voorbeelden hiervan. Bij deze woonvormen wordt de eigendom van grond gescheiden van de eigendom van de woning (Vermeir 2017). Community Land Trust (CLT) is een voorbeeld van een dergelijke woonvorm waarbij de grond in eigendom is van een vereniging of stichting, maar de woningen op die grond wel verkocht worden aan bewoners. Dit heeft als voornaamste doel om betaalbare woningen te kunnen aanbieden. Een tweede doelstelling bestaat erin om op een innovatieve manier te gaan samenwonen. Het delen van gemeenschappelijke ruimtes en kamers via co-housing, zorgwonen, of intergenerationeel wonen, is een voorbeeld hiervan.

Op basis van recent onderzoek van het Steunpunt Wonen (Brusselmans et al. 2019), geven we hieronder een niet-exhaustieve lijst van nieuwe woonvormen.

#### **Community Land Trust**

Een Community Land Trust (CLT) is een nieuwe woonvorm waarbij een organisatie, vaak een vereniging of stichting, woningen verkoopt, maar de grond waarop de woningen staan, in haar eigendom blijft. De grond staat dan onder 'democratisch beheer' van de CLT, en de woningen worden aangeboden aan voordelige tarieven. Een CLT mikt dan ook op bewoners uit lagere inkomenscategorieën die moeite hebben om op de reguliere markt een gepaste woning te vinden.

#### **Co-housing**

In een co-housing woonvorm gaan verschillende bewoners bewust samenwonen in gescheiden wooneenheden, en delen ze gemeenschappelijke ruimtes of kamers. Vaak gaat het om ruimtes zoals een inkomhal, een garage, een tuin, of een logeerkamer. In tegenstelling tot de CLT staan de inwoners zelf in voor het beheer van de co-housing (Brusselmans et al. 2019).

## **Gemeenschappelijk wonen**

Gemeenschappelijk wonen (ook wel 'woningdelen' genoemd, De Vroe et al. 2021) lijkt sterk op co-housing, maar onderscheidt zich ervan doordat er geen sprake is van verschillende wooneenheden maar alle bewoners in dezelfde wooneenheid wonen. Ieder huishouden heeft dan wel zijn eigen private leefruimtes, maar overige ruimtes worden gedeeld. De Vlaamse Codex Wonen, definieert gemeenschappelijk wonen als volgt: 'een woonvorm in een gebouw of gebouwencomplex dat wonen als hoofdfunctie heeft en uit verschillende wooneenheden bestaat, waarbij minimaal twee huishoudens op vrijwillige basis minimaal één leefruimte delen en daarnaast elk over minimaal één private leefruimte beschikken en waarbij de bewoners samen instaan voor het beheer'.

## **Zorgwonen**

Zorgwonen is een algemene term voor samenwonen met als doel om als bewoners te zorgen voor elkaar. We bespreken hieronder drie types van zorgwonen, namelijk intergenerationeel wonen, Abbeyfield wonen, en proefwonen.

### *Intergenerationeel wonen*

Intergenerationeel wonen betekent dat bewoners van verschillende leeftijdscategorieën samenwonen om voor elkaar te zorgen. Dit kan zowel in aparte wooneenheden (co-housing) als in dezelfde wooneenheid (gemeenschappelijk wonen). Het doel is steeds om bewoners te ondersteunen in bepaalde taken (bv. gepensioneerden die zorgen voor kinderen van jonge gezinnen, en jonge gezinnen die boodschappen doen voor gepensioneerden). Een voorbeeld van dergelijke initiatieven zijn de hospita-woningen, waarbij een oudere persoon een of meerdere kamers ter beschikking stelt aan jongeren (bv. studenten). Ook kangoeroewonen is een voorbeeld van intergenerationeel wonen, waarbij een jong gezin inwoont bij de ouders en op die manier voor hun ouders kunnen zorgen terwijl de ouders voor de kinderen van het gezin kunnen zorgen.

### *Abbeyfield wonen*

Abbeyfield wonen is een vorm van zelfstandig samenwonen voor ouderen (55+), waarbij de bewoners elkaar ondersteunen waar nodig, eigen privévertrekken hebben, maar ook ruimtes met elkaar delen. Het gaat zowel om co-housing vormen, maar ook om gemeenschappelijk wonen.

### *Proefwonen*

Proefwonen richt zich op het bijbrengen van woonvaardigheden aan kwetsbare doelgroepen. In plaats van individuen op te nemen in welzijnsvoorzieningen krijgen ze een sociale huurwoning toegewezen waarbij ze intensief begeleid worden om woonvaardigheden bij te leren die ze later nodig hebben op

de private woonmarkt. Bij proefwonen is er een grote interactie tussen woonactoren en welzijnsactoren (Brusselmans et al. 2019).

### **Compact wonen**

Compact wonen is een woonvorm waarbij alternatieve woonvoorzieningen die afwijken van de geldende kwaliteitsnormen als wooneenheid dienst doen. Het gaat dan onder andere over 'tiny houses', containers, en woonwagens, die afwijken van de kwaliteitsnormen inzake woonoppervlakte, plafondhoogte, voorzieningen, etc.

### **Bronnen**

- Brusselmans, L., Van den Houte, K. & Vermeir, D. 2019. Woningdelen en ruimtelijke ordening. Gemeenschappelijk wonen. Hoe ga je er als lokaal bestuur mee aan de slag?, Leuven, Provincie, Vlaams-Brabant, 120 p.
- De Vroe, Gwenny, Steven Coenegrachts, Willem-Frederik Schiltz, Mercedes Van Volcem, Freya Saeys en Maurits Vande Reyde. 2021. Conceptnota voor nieuwe regelgeving – over het aanpassen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met het oog op het faciliteren van woningdelen, Vlaams Parlement.
- Van Pottelberge, J. 2017. Lokaal woonbeleid. In B. Hubeau, T. Vandromme, P. De Decker, A. Hanselaer, E. Janssens, T. Nulens, G. Straetmans, G. Van Bortel, P. Van Damme, J. Van Pottelberge, K. Vanderbiesen, K. Vanneste, D. Vermeir, J. Verstraete, S. Winters (eds.) 'Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?', die Keure/la Charte.
- Vermeir, D. (2017). Nieuwe woonvormen, niet juridisch instrumentarium!? In B. Hubeau, T. Vandromme (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?* (pp. 339-356). Brugge: Die Keure/la Charte.

## BIJLAGE 2 – SAMENSTELLING FOCUSGROEPEN

### Theorie

	Beleidsgroep	Technische groepen		
		Voorschoolse kinderopvang	Onthaal van kwetsbaren	Wonen
Vooropgestelde samenstelling	Burgemeester en/of schepenen Gemeenteraadslid meerderheid Gemeenteraadslid oppositie Algemeen Directeur	Schepen voor Welzijn/Kinderopvang Aanbieder publieke kinderopvang Aanbieder private kinderopvang Medewerker gemeente kinderopvang Coördinator BOA	Schepen voor Welzijn OCMW-medewerkers Coördinator LSB Stafmedewerkers diversiteit CAW-medewerkers GBO-medewerkers	Schepen voor Wonen/RO Medewerker gemeente Wonen/RO Initiatiefnemers nieuwe woonvormen Beleidsmedewerker Wonen Medewerker intercommunales Medewerker SHM Medewerker SVK (Ver)huurdersbond

### Praktijk

	Beleidsgroep	Technische groepen		
		Voorschoolse kinderopvang	Onthaal van kwetsbaren	Wonen
Lokaal bestuur A				
Lokaal bestuur B	Algemeen Directeur Schepen voor Kinderopvang Schepen voor Omgeving Voorzitter Gemeenteraad Beleidsadviseur	Coördinator kinderopvang Coördinator buitenschoolse opvang Coördinerend directeur scholen Jeugdconsulent Aanbieder private kinderopvang Beleidsadviseur	Waarnemend diensthoofd Welzijn Organisator CAW Coördinator LSB Beleidsadviseur	Omgevingsambtenaar Stafmedewerker huisvesting Stafmedewerker handhaving Sociale verhuurkantoren Organisator van lokale initiatieven nieuwe woonvormen Beleidsadviseur
Lokaal bestuur C	Algemeen Directeur Schepen voor Welzijn Schepen voor Wonen	Vertegenwoordiger LLK Vertegenwoordiger LLK Stafmedewerker Algemeen Directeur	Steunpunt Mens en Samenleving Organisator OCMW Vertegenwoordiger GBO Vertegenwoordiger Sociaal Huis Andere relevante ambtenaar	Gemeentelijke wooncontroleur Medewerker Wonen Medewerker Ruimtelijke Ordening Vertegenwoordiger IGS Sociale huisvestingsmaatschappij
Lokaal bestuur D	Burgemeester	Aanbieder publieke kinderopvang	Organisator OCMW	Diensthoofd Wonen



	Algemeen Directeur Schepen voor Welzijn Schepen voor Wonen Gemeenteraadslid meerderheid Gemeenteraadslid oppositie	Aanbieder private kinderopvang Dienst kinderopvang Coördinator buitenschoolse opvang	Organisator CAW Vertegenwoordiger Sociaal Huis Andere relevante ambtenaar	Medewerker Wonen Wooncoördinator Huudersbond Sociale huisvestingsmaatschappij
Lokaal bestuur E				
Lokaal bestuur F				
Lokaal bestuur G				
Lokaal bestuur H	Algemeen Directeur Schepen voor Welzijn Voorzitter Gemeenteraad Gemeenteraadslid oppositie	Gezinsbond Aanbieder publieke kinderopvang Aanbieder private kinderopvang Vertegenwoordiger LLK Coördinator buitenschoolse opvang	Steunpunt Mens en Samenleving Organisator OCMW Organisator CAW Vertegenwoordiger GBO Vertegenwoordiger Sociaal Huis	Gemeentelijke wooncontroleur Medewerker Wonen Vertegenwoordiger IGS Sociale verhuurkantoren Organisator lokale initiatieven nieuwe woonvormen Afdelingshoofd Mens en Samenleving
Lokaal bestuur I	Burgemeester Algemeen Directeur Schepen voor Welzijn Schepen voor Wonen Voorzitter OCMW Voorzitter Gemeenteraad Gemeenteraadslid meerderheid	Aanbieder publieke kinderopvang Coördinator buitenschoolse opvang Schepen Kinderopvang Andere relevante ambtenaar	Organisator OCMW Organisator CAW Vertegenwoordiger GBO Andere relevante ambtenaar	Gemeentelijke wooncontroleur Medewerker Wonen Medewerker Ruimtelijke Ordening Projectcoördinator IGS Schepen voor Wonen Schepen voor Ruimtelijke Ordening

## BIJLAGE 3 – WENSELIJKHEID VAN VERDERE DECENTRALISATIE

	Aantal inwoners			Belfius-cluster			
	Klein	Middelgroot	Groot	Landelijke	Rand	Kust	Centrum
<b>Capturing en Cliëntelisme</b>	Beleid wordt afhankelijk van de politieke visie en dus ook coalitiewissels. Het zal dus meer vanuit een kort termijnperspectief vormgegeven worden.	Beleid wordt afhankelijk van de politieke visie en meer gedreven door pragmatische, economische en politieke overwegingen.  Een kanteling in de visie heeft ook een directe weerslag op het beleid.	Beleid wordt afhankelijk van pragmatisme en buikgevoel en de beslissingen zullen niet altijd genomen worden omwille van de inhoud, maar ook omwille van de procedures.  Vaak is er geen collegiale besluitvorming en beslist de schep en autonoom.	Beleid wordt afhankelijk van de coalitiewissels waardoor niet alle beslissingen correct genomen zullen worden.  Investerings worden afhankelijk van de politieke visie en prioriteiten van het lokaal bestuur.	Beleid wordt afhankelijk van politieke visie, persoonlijke voorkeuren en dus ook verkiezingen. Het zal ook meer gedreven worden door pragmatische, economische en politieke overwegingen.		Beleid wordt afhankelijk van persoonlijke accenten en de beslissingen zullen niet altijd genomen worden omwille van de inhoud, maar ook omwille van de procedures.  Een lokale politicus moet het algemeen belang van de gemeente dienen en het persoonlijk verhaal is ondergeschikt, maar dat is niet gemakkelijk.
	Decentralisatie brengt de neutraliteit en objectiviteit in gevaar.  Op lokaal niveau is er meer vriendjespolitiek en opportunisme.	Decentralisatie creëert meer nabijheid waardoor politieke willekeur kan ontstaan.	Dienstverlening mag geen willekeur worden. Het is aan de centrale overheden om garanties in te bouwen.	Decentralisatie creëert meer nabijheid waardoor politieke willekeur en opportunisme kunnen ontstaan.	Decentralisatie brengt de neutraliteit in gevaar.  Op lokaal niveau is er meer vriendjespolitiek.		Decentralisatie brengt de neutraliteit en objectiviteit in gevaar.
	Er is vertrouwen in het feit dat de huidige lokale politici verdere decentralisatie niet zouden misbruiken.	Er is vertrouwen in het feit dat de huidige lokale politici verdere decentralisatie niet zouden misbruiken.		Er is vertrouwen in het feit dat de huidige lokale politici verdere decentralisatie niet zouden misbruiken.	Er is vertrouwen in het feit dat de huidige lokale politici verdere decentralisatie niet zouden misbruiken.	Er is vertrouwen in het feit dat de huidige lokale politici verdere decentralisatie niet zouden misbruiken.	
	Objectiviteit van de controles komt in gevaar. Op andere bestuursniveaus zijn er meer checks + balances.  Lokale besturen hebben minder autoriteit.		De nabijheid creëert nu al moeilijkheden (bv. verlenen van advies). Decentralisatie zou dit alleen maar versterken. Controles voeren op basis van zo'n nabijheid kan gevaarlijk zijn.		Er zijn te weinig checks en balances op lokaal niveau. Het is niet gezond dat het lokaal bestuur zelf zou controleren.		

	Onenigheid over het politieke spel. Volgens sommige lokale besturen speelt het meer op lokaal niveau, terwijl het volgens anderen even sterk speelt op Vlaams of federaal niveau.		Het lokaal niveau is meer onderhevig aan het politieke spel en het onderscheid tussen oppositie-meerderheid.	Het lokaal niveau is meer onderhevig aan het politieke spel omdat het minder ideologisch geladen is.	Het centrale niveau heeft een meer objectieve, neutrale en autoritaire positie.		Het lokaal niveau is meer onderhevig aan het onderscheid tussen oppositie-meerderheid.
<b>Fragmentatie</b>	Decentralisatie zou niet mogen leiden tot verschillen in normen, waarden en regels tussen lokale besturen. De uniformiteit zou bewaard moeten blijven.	Decentralisatie leidt tot diversiteit en verschillen tussen de lokale besturen.	Decentralisatie zou niet mogen leiden tot verschillen tussen lokale besturen. De uniformiteit zou bewaard moeten blijven.	Decentralisatie leidt tot diversiteit en verschillen tussen de lokale besturen. Het brengt de uniformiteit in gedrang, terwijl dezelfde normen zouden moeten gelden.	Decentralisatie leidt tot verschillen in normen tussen de lokale besturen, terwijl die overal gelijk zouden moeten zijn.	Decentralisatie leidt tot verschillen in normen tussen de lokale besturen, terwijl de kwaliteit overal gelijk zou moeten zijn.	
	Decentralisatie kan leiden tot versnippering van beleid en dienstverlening.	Decentralisatie kan leiden tot versnippering van regels.	Decentralisatie kan leiden tot versnippering van middelen.	Decentralisatie kan leiden tot versnippering van dienstverlening.			
	Vershillen die vandaag al bestaan, zullen alleen maar groter worden.			Vershillen die vandaag al bestaan, zullen alleen maar groter worden.	Vershillen die vandaag al bestaan, zullen alleen maar groter worden.		
		Fragmentatie kan concurrentie tussen lokale besturen doen toenemen.	Fragmentatie kan concurrentie tussen lokale besturen doen toenemen.		Fragmentatie kan concurrentie tussen lokale besturen doen toenemen.		
	Fragmentatie kan onduidelijkheid bij de burger veroorzaken.	Fragmentatie kan onduidelijkheid bij de burger veroorzaken.		Fragmentatie kan onduidelijkheid bij de burger veroorzaken.		Fragmentatie kan onduidelijkheid bij de burger veroorzaken.	
	Bij sommige lokale besturen heerst de perceptie dat ieder lokaal bestuur wel min of meer hetzelfde zal doen.		Grotere lokale besturen zetten een toon die door de kleinere wordt gevolgd.		Bij sommige lokale besturen heerst de perceptie dat ieder lokaal bestuur wel min of meer hetzelfde zal doen..		Centrumsteden zetten een toon die door de kleinere besturen wordt gevolgd.
		Gelijkheid tussen de lokale besturen moet gegarandeerd blijven via een centraal kader.	Minimale kwaliteit van beleid en dienstverlening moet gegarandeerd blijven.			Gelijkheid tussen de lokale besturen moet gegarandeerd blijven via een centraal kader.	

		Controle zou in ieder lokaal bestuur op een gelijk manier moeten verlopen. Idealiter blijft dat centraal.		Controle zou in ieder lokaal bestuur op een gelijk manier moeten verlopen. Idealiter blijft dat centraal.			
		Door decentralisatie is er geen continuïteit van het beleid.				Door decentralisatie is er geen continuïteit van het beleid. De samenstelling en visie van de lokale besturen wisselt iedere zes jaar.	
<b>Inertie</b>	In eerste instantie zouden de lokale besturen het centraal beleid overnemen. Lokale besturen zouden de tijd nemen om te bekijken wat de eigen visie is en hoe ze accenten kunnen leggen.		Lokale besturen zouden gewoon overnemen wat het Vlaams niveau al doet. Na decentralisatie verandert er niet veel.	In eerste instantie zouden de lokale besturen het centraal beleid overnemen. Lokale besturen zouden de tijd nemen om te bekijken wat de eigen visie is en hoe ze accenten kunnen leggen.			
<b>Integraal en transversaal beleid</b>	Het lokaal bestuur kan gemakkelijker integraal en transversaal werken dan de centrale overheid doordat er geen concurrentie of afstand tussen de diensten is.  Op kleinschalig niveau is het al niet gemakkelijk, laat staan op een hoger bestuursniveau.	Lokale besturen kunnen op vlak van integraal en transversaal beleid bijna het tegenovergestelde doen van wat de Vlaamse verkokerde administratie kan.	Het lokaal bestuur kan gemakkelijker integraal en transversaal werken dan de centrale overheid.	Het lokaal bestuur kan gemakkelijker integraal en transversaal werken dan de centrale overheid doordat er geen concurrentie of afstand tussen de diensten is.  Integraal en transversaal werken is één van de grootste sterktes van een lokaal bestuur.		Het lokaal bestuur kan gemakkelijker integraal en transversaal werken dan de centrale overheid., wat meteen ook diens slagvaardigheid en flexibiliteit aantoont.	Het lokaal bestuur kan gemakkelijker integraal en transversaal werken dan de centrale overheid. Al is de samenwerking niet altijd evident omdat het over veel verschillende thema's gaat.
	College neemt collegiaal beslissingen.	De essentie van het managementteam is om afdeling-overschrijdend te werk te kunnen gaan.	Het college neemt collegiaal beslissingen, wat institutioneel al een groot verschil maakt. Al stellen sommige lokale besturen dat schepenen ook autonoom beslissen.  De Algemeen Directeur moet ook verbinden.	College neemt collegiaal beslissingen.		De essentie van het managementteam is om afdeling-overschrijdend te werk te kunnen gaan.	
			Een goede beleidscoördinatie is				

			cruciaal bij transversaal en integraal werken. Zie daarvoor 'macro-coördinatie van beleid'.				cruciaal bij transversaal en integraal werken. Zie daarvoor 'macro-coördinatie van beleid'.
<b>Kwaliteit</b>	Na decentralisatie kunnen kwaliteitseisen zowel verstrengen als versoepelen. Bij de lokale besturen heerst de bezorgdheid dat decentralisatie zal leiden tot een versoepeling en dus vermindering van de kwaliteit van dienstverlening.	Na decentralisatie kunnen kwaliteitseisen zowel verstrengen als versoepelen. Bij de lokale besturen heerst de bezorgdheid dat decentralisatie zal leiden tot een versoepeling en dus vermindering van de kwaliteit van dienstverlening.	Bij de lokale besturen is er een grote bezorgdheid dat decentralisatie zal leiden tot vermindering van de kwaliteit van dienstverlening.	Na decentralisatie zou de kwaliteit van dienstverlening verminderen.	Na decentralisatie kunnen kwaliteitseisen zowel verstrengen als versoepelen. Bij de lokale besturen heerst de bezorgdheid dat decentralisatie zal leiden tot een versoepeling en dus vermindering van de kwaliteit van dienstverlening.	Na decentralisatie zou de kwaliteit van dienstverlening verminderen.	Na decentralisatie is er een kans dat de kwaliteit van dienstverlening vermindert omdat die afhankelijk wordt van het vermogen van het lokaal bestuur.
	Verlies kwaliteit door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperkte personeels-capaciteit.</li> <li>• Beperkte middelen.</li> <li>• Niet ieder lokaal bestuur het even serieus neemt.</li> <li>• Gebrek aan proactief beleid</li> </ul>	Verlies kwaliteit door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onvoldoende expertise bij het personeel.</li> <li>• Onvoldoende overgedragen middelen.</li> <li>• Controles die meer op basis van willekeur gevoerd worden.</li> <li>• Afwezigheid continuïteit van beleid.</li> <li>• Vermarkting</li> </ul>	Verlies kwaliteit door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onvoldoende capaciteit en expertise.</li> <li>• De stimulatie van kortetermijndenken</li> <li>• De kwantiteit die overheerst.</li> </ul> <p>Verbetering kwaliteit: Fouten die vanuit de nabijheid tot de burger sneller opgevolgd kunnen worden.</p>	Verlies kwaliteit door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperkte personeelscapaciteit van het lokaal bestuur.</li> <li>• Beperkte middelen.</li> <li>• Controles die meer op basis van willekeur gevoerd worden.</li> <li>• Niet ieder lokaal bestuur het even serieus neemt.</li> <li>• Gebrek aan proactief beleid</li> </ul>	Kwaliteit wordt afhankelijk van de capaciteit van een lokaal bestuur. Verlies kwaliteit door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermarkting</li> </ul>	Verlies kwaliteit door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onvoldoende expertise bij het personeel.</li> <li>• Afwezigheid continuïteit van beleid.</li> </ul>	Verlies kwaliteit door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onvoldoende capaciteit en expertise.</li> <li>• De stimulatie van kortetermijndenken</li> <li>• Vermarkting</li> </ul> <p>Verbetering kwaliteit: Fouten die vanuit de nabijheid tot de burger sneller opgevolgd kunnen worden.</p>
	Bemiddelende rol die lokale besturen opnemen zal wegvallen.		Verlies in kwaliteit zal voornamelijk kwetsbare groepen raken.	Verlies in kwaliteit zal voornamelijk kwetsbare groepen raken.	Bemiddelende rol die lokale besturen opnemen zal wegvallen.		Verlies in kwaliteit zal voornamelijk kwetsbare groepen raken.
		Race to the bottom.	Er zal concurrentie tussen lokale besturen ontstaan.			Race to the bottom.	De concurrentie tussen lokale besturen zal toenemen.
<b>(Re-)regulatie</b>	Het verleden leert dat een lokaal bestuur na decentralisatie nog te beperkt wordt in haar vrijheden waardoor beleidsvoering er niet efficiënter en effectiever op wordt.	Het verleden leert dat een lokaal bestuur na decentralisatie nog altijd beperkt wordt. In specifieke beleidsdomeinen is het merkbaar dat er eerder	Het heeft geen nut om te decentraliseren als er daarna via andere soorten regels weer een streng vastgelegd kader komt.	Het verleden leert dat een lokaal bestuur na decentralisatie nog altijd beperkt wordt.	Het verleden leert dat een lokaal bestuur na decentralisatie nog te beperkt wordt in haar vrijheden waardoor beleidsvoering er niet efficiënter en effectiever op wordt.	Het decreet lokaal bestuur (2017) heeft de gemeentelijke autonomie versterkt, maar na decentralisatie reguleert de Vlaamse overheid in veel	Het heeft geen nut om te decentraliseren als er daarna via andere soorten regels weer een streng vastgelegd kader komt.

		medebewind dan autonomie is.				beleidsdomeinen nog steeds.	
	Decentralisatie maakt regelgeving vaak nog complexer.		Decentralisatie mag niet leiden tot complexe regelgeving.	Decentralisatie mag niet leiden tot keizer-koster mentaliteit.	Decentralisatie maakt de regelgeving ingewikkelder.	Reregulatie leidt tot meer personeel voor opvolging/rapportering.	Decentralisatie mag niet leiden tot complexe regelgeving.
	Reregulatie gebeurt vooral door subsidies.	Uitgebreid voorbeeld in Middelkerke	Reregulatie gebeurt vooral door subsidies. Een ander voorbeeld zijn referentieregio's.		Reregulatie gebeurt vooral door subsidies. Uitgebreid voorbeeld in Oud-Heverlee.		Reregulatie gebeurt vooral door subsidies. Een ander voorbeeld zijn referentieregio's.
<b>Blame-shifting</b>	Onenigheid over de noodzaak dat Vlaanderen een 'stok achter de deur' is om op terug te vallen bij verantwoording naar de burger toe. Het ene lokaal bestuur denkt het niet nodig te hebben, terwijl het andere wel blij is om op terug te kunnen vallen.	Het is aangenaam om Vlaanderen als 'stok achter de deur' te hebben om op terug te vallen bij verantwoording naar de burger toe.	Het is niet gemakkelijk je als lokaal bestuur naar de burger toe te verdedigen, maar op zich kan het wel. Lokale ambtenaren zullen dan de regelgeving en filosofie daarachter moeten kennen. Ze zullen moeten leren omgaan met een ander soort druk.		Onenigheid over de noodzaak dat Vlaanderen een 'stok achter de deur' is om op terug te vallen bij verantwoording naar de burger toe. Het ene lokaal bestuur denkt het niet nodig te hebben, terwijl het andere wel blij is om op terug te kunnen vallen.		De Vlaamse overheid gebruikt het afstemmen van beleid op de noden van de burgers als een gouden formule om bevoegdheden af te schuiven op de lokale besturen.
	Vanuit het verleden heerst de perceptie dat decentralisatie een besparingsoefening is. Het grootste risico is dat het niet gepaard gaat met voldoende middelen.	Vanuit het verleden heerst de perceptie dat decentralisatie een besparingsoefening is. De overgedragen middelen zijn vaak onvoldoende om de diensten op een goede manier uit te voeren.	Vanuit het verleden heerst de perceptie dat decentralisatie een strategische besparingsoperatie is. Daardoor is het voor lokale besturen een vergiftigd geschenk.	Vanuit het verleden is er geen vertrouwen dat decentralisatie gepaard gaat met voldoende middelen. Decentralisatie wordt gezien als strategische besparings-operatie en dat zou beleid/ dienstverlening niet ten goede komen.		Vanuit het verleden is er de rees dat decentralisatie niet gepaard zal gaan met voldoende middelen.	Vanuit het verleden heerst de perceptie dat decentralisatie een strategische besparingsoperatie is waarbij er niet voldoende middelen worden voorzien.
			Doorschrijven van verantwoordelijkheden mag nooit afschrijven van verantwoordelijkheden worden.				
<b>Corruptie</b>							
<b>Macro-coördinatie</b>	Bij decentralisatie is het belangrijk dat er voldoende interactie tussen het centrale en	Bij decentralisatie is het belangrijk dat er voldoende interactie tussen het centrale en	Bij decentralisatie moet een goede afstemming tussen het centraal en lager overheidsniveau centraal staan.	Bij decentralisatie is het belangrijk dat er voldoende interactie en goede afstemming tussen het centrale en			Het lager niveau is beter in staat om samenwerkingen of netwerken tussen actoren op te zetten.

	lagere overheidsniveau aanwezig blijft.	lagere overheidsniveau aanwezig blijft.		lagere overheidsniveau is.			Perceptie: decentralisatie grootste impact op kleinere besturen.
... van beleid	Er moet een algemeen kader bestaan dat ervoor zorgt dat er geen versnippering of verschillen tussen lokale besturen ontstaan.	De centrale overheid moet ervoor zorgen dat er geen verschillen tussen de lokale besturen ontstaan.	Er moet een algemeen kader bestaan.	Idealiter is er een kader dat ervoor zorgt dat er geen versnippering tussen de lokale besturen ontstaat of uniformiteit verloren gaat.	Er moet een algemeen kader bestaan dat ervoor zorgt dat er een zekere uniformiteit is.		Kader dat ervoor zorgt dat er geen versnippering ontstaat. Lokale besturen moeten structureel dezelfde basis hebben. Het is voor lokale besturen niet interessant om zelf normen te ontwikkelen.
		De schaal van lokale besturen laat niet toe om de complexiteit in een kader te kunnen vatten zonder achterpoortjes.		Binnen dat kader moeten de lokale besturen wel de kans krijgen om hun eigen visie en aanpak uit te bouwen.	Binnen dat kader moeten de lokale besturen wel de kans krijgen om te kiezen hoe ze dingen uitvoeren.		Binnen het kader moeten lokale besturen de mogelijkheid krijgen om eigen accenten te leggen. Ze moeten ook betrokken zijn bij de opmaak van het kader.
				Dat kader hoeft niet noodzakelijk op Vlaams niveau, maar kan voor sommige beleidsthema's even goed op Europees niveau.			Dat kader hoeft niet noodzakelijk op Vlaams niveau, maar kan voor sommige beleidsthema's even goed op Europees niveau.
		Niet ieder lokaal bestuur moet het warm water opnieuw uitvinden.		Niet ieder lokaal bestuur moet het warm water opnieuw uitvinden.	Niet ieder lokaal bestuur moet het warm water opnieuw uitvinden.		Niet ieder lokaal bestuur moet het warm water gaan uitvinden.
	Beleidsthema's en - domeinen zijn vaak sterk aan elkaar gelinkt, waardoor decentralisatie van één onderdeel het proces verwarrend en complex maakt.	Beleidsthema's en - domeinen zijn vaak sterk aan elkaar gelinkt, waardoor decentralisatie van één onderdeel het proces verwarrend en complex maakt.	Beleidsthema's en - domeinen zijn vaak sterk aan elkaar gelinkt, waardoor decentralisatie van één onderdeel het proces verwarrend en complex maakt.		Beleidsthema's en - domeinen zijn vaak sterk aan elkaar gelinkt, waardoor decentralisatie van één onderdeel het proces verwarrend en complex maakt.	Beleidsthema's en - domeinen zijn vaak sterk aan elkaar gelinkt, waardoor decentralisatie van één onderdeel het proces verwarrend en complex maakt.	Beleidsthema's zijn vaak sterk aan elkaar gelinkt. Gaat de decentralisatie om thema's die al lokaal zitten, dan kunnen grote beleidsvertakkingen wegvallen. Gaat het om thema's die nog centraal blijven, dan zal het alleen maar complexer worden.
						Voorbeeld: Onthaal decentraliseren heeft impact op 2 <sup>de</sup> lijn.	

	Controle moet centraal georganiseerd worden, want problematieken gaan over gemeentegrenzen heen.	Controle moet centraal georganiseerd worden, want anders ontstaat er een wirwar aan regels.	Controle moet centraal georganiseerd worden, want problematieken gaan over gemeentegrenzen heen.	Controle moet centraal georganiseerd worden, want problematieken gaan over gemeentegrenzen heen.	Controle moet centraal georganiseerd worden, want problematieken gaan over gemeentegrenzen heen.		
... van financiën	Niet wenselijk dat een centrale overheid de financiën coördineert. Als de centrale overheid wil controleren, kan dat op andere manieren. Bijvoorbeeld door een link met de BBC.		Coördinatie zou op centraal niveau moeten, al moeten de lokale besturen voldoende ruimte krijgen om eigen keuzes te maken want een lokaal bestuur kan de versnippering van middelen actiever tegengaan.		Niet wenselijk dat een centrale overheid de financiën coördineert. Als de centrale overheid wil controleren, kan dat op andere manieren. Bijvoorbeeld door een link met de BBC.		Coördinatie zou op centraal niveau moeten, al moeten de lokale besturen voldoende ruimte krijgen om eigen keuzes te maken want een lokaal bestuur kan de versnippering van middelen actiever tegengaan.

	Kleine landelijke gemeenten (< 15.000)	Kleine gemeenten in de stadsrand (< 15.000)	Middelgrote landelijke gemeenten (15.000 – 75.000)	Middelgrote gemeenten in de stadsrand (15.000 – 75.000)	Middelgrote kustgemeenten (15.000 – 75.000)	Centrumsteden (> 75.000)
(On)Duidelijkheid	<p>Extra overheidsstructuren maken alles ingewikkelder</p> <p>Decentralisatie kan zorgen voor meer duidelijkheid voor de burger omdat alles dan op één plaats zit</p>	<p>Bij maximale decentralisatie mag ieder bestuur haar eigen regels bepalen, wat verwarrend kan zijn voor burgers</p> <p>Decentralisatie houdt een veranderingen in middelenverdeling is, wat voor onduidelijkheid kan zorgen</p>	<p>Decentralisatie zou duidelijkheid naar burger verbeteren. Dan is het duidelijk dat alles bij de gemeente zit.</p> <p>Amalgam aan verschillende regels kan duidelijkheid naar burger verminderen.</p>	<p>Grotere onduidelijkheid voor burger indien gemeente zelf regels mag bepalen. Grote verschillen tussen gemeenten</p>	<p>Eén centraal contactpunt voor de burger door decentralisatie</p>	<p>Grotere onduidelijkheid voor organisatie die in verschillende gemeenten actief zijn.</p> <p>Dienstverlening wordt complexer door decentralisatie doordat alles samen zit bij gemeente Decentralisatie kan de complexiteit van de dienstverlening helpen verminderen.</p> <p>Burgers moeten minder zoeken naar de dienstverlening; alles zit samen in de gemeente door decentralisatie</p> <p>Versnippering van beleid door decentralisatie creëert grotere onduidelijkheid voor de burger</p>



						<p>Constance veranderingen in dienstverlening vergroten de onduidelijkheid voor de burger</p>
<b>Autoriteitsfunctie</b>	<p>Schrik is groter voor Vlaanderen (bv. Kind en Gezin, wooninspectie) dan voor lokaal bestuur</p> <p>Lokale besturen zijn beter in het bemiddelen, maar als er verder gegaan moet worden, is dat moeilijker</p>	<p>Vlaanderen moet de gemeenten in het oog kunnen houden</p> <p>Vlaanderen als stok achter de deur bij handhaving</p>	<p>Vlaanderen is vaak een achterpoort voor handhaving.</p>	<p>“Ja, maar de normen worden opgelegd door Vlaanderen daar kunnen wij als lokaal bestuur ook niet aan doen”</p> <p>Bij decentralisatie kan er niet meer teruggevallen worden op de Vlaamse overheid</p> <p>Perceptie bij burgers is helemaal anders als Vlaanderen (bv. wooninspectie) langskomt, dan als de gemeente langskomt.</p>	<p>Handhaving moet in elke gemeente hetzelfde zijn, anders neemt geloofwaardigheid af.</p>	<p>Bij decentralisatie is de gemeente genoodzaakt om sterker dingen af te dwingen.</p> <p>Vlaamse overheid heeft waterdichte systemen, lokale besturen niet waardoor ingrijpen moeilijker wordt.</p> <p>De paraplu van Vlaanderen zou wegvallen bij decentralisatie.</p> <p>Meerwaarde dat Vlaanderen bv. handhaving opneemt, want is slagkrachtiger bestuur om die zaken te doen.</p>
<b>Integrale dienstverlening</b>	<p>In kleine lokale besturen is er geen concurrentie of grote afstand tussen diensten en kan er beter worden afgestemd.</p> <p>Indien alle dienstverlening samen zou zitten, zou alles meteen aan de burger verstrekt kunnen worden en is doorverwijzing niet meer nodig.</p> <p>Meer geïntegreerde dienstverlening door decentralisatie</p>	<p>Momenteel onvoldoende geïntegreerde dienstverlening via samenwerkingsvormen zoals het GBO.</p>	<p>Decentralisatie zorgt ervoor dat de gemeente regie krijgt over diensten die nu enerzijds bij Vlaanderen en anderzijds bij gemeenten zitten (bv. voorschoolse en buitenschoolse kinderopvang)</p> <p>Gemeenten werken veel meer geïntegreerd dan Vlaanderen (bv. Sociaal Huis integreert veel onthaalfuncties)</p>	<p>Dienstverlening kan ook beter worden afgestemd via samenwerkingen (bv. GBO)</p>	<p>Geïntegreerde dienstverlening door bv. één aanspreekpunt te voorzien is positief, maar dan moeten alle actoren mee in bad worden getrokken</p>	<p>Vershil in doelgroepen wordt uit het oog verloren bij decentralisatie.</p> <p>Grote versnippering van dienstverlening bij decentralisatie</p> <p>Momenteel vaak drempels om gegevens te delen (bv. GDPR wetgeving), waardoor het niet altijd mogelijk is om geïntegreerde dienstverlening te voorzien.</p> <p>Vangnetten voor burgers kunnen wegvallen omdat alle dienstverlening geïntegreerd wordt in één organisatie. Afhankelijkheid van de burger van die organisatie vergroot dus.</p>

						Decentralisatie kan ervoor zorgen dat dossiers in hun totaliteit behandeld kunnen worden.
<b>Kost overheidssysteem</b>	Grotere kost doordat schaalvoordelen verdwijnen, competitie tussen gemeenten stijgt, etc.	Elke bestuur moet dezelfde kennis zelf in huis halen bij decentralisatie, waardoor kost overheid stijgt.	Te veel overheidsniveaus waardoor transparantie verloren gaat en kosten stijgen.		Veel onduidelijkheid over het gepaste tussenniveau (provincies of regio's). Extra niveaus kosten veel geld.	Er zijn veel mensen bezig met specifieke thema's (bv. kinderopvang) op Vlaams niveau. Dat allemaal decentraliseren zal enorm veel kosten.
<b>Ongelijke behandeling</b>	Decentralisatie kan ervoor zorgen dat bv. subsidievoorwaarden beter afgestemd worden.  Grotere besturen hebben meer middelen waardoor ze extra's kunnen geven aan de burgers. Kleine besturen kunnen dit dan niet en dat roept vragen op.  Burger zal niet in elk bestuur op dezelfde manier behandeld worden	Verschillen in kwaliteitsstandaarden tussen besturen kunnen leiden tot ongelijke behandeling van burgers	Er mag geen verschil zijn tussen of een burger van gemeente X of gemeente Y afkomstig is.  Kwaliteitsnormen zullen aangepast worden naargelang de markt (bv. woningmarkt), waardoor burgers in gemeente X aan andere standaarden moeten voldoen dan in gemeente Y.	Prijzen voor diensten (bv. kinderopvang) zullen sterk afhangen van bestuur tot bestuur.	Aanbod zal bij de ene gemeente heel basis zijn, terwijl bij een andere gemeente het aanbod heel uitgebreid zal zijn.  Rechten zullen afhangen van waar je woont.	Decentralisatie kan grote ongelijkheid creëren tussen burgers. In dat geval mag niet gedecentraliseerd worden. De ene gemeente kan meer steun aanbieden dan de andere, wat voor ongelijkheid zorgt.  Organisaties die in verschillende gemeenten actief zijn, moeten voldoen aan verschillende regels.  Kwetsbare mensen moeten vaak verhuizen. Indien iedere gemeente haar eigen regels heeft, dan kunnen rechten niet altijd gegarandeerd worden en wordt het voor de burger heel ingewikkeld. Er is dan ook geen centraal aanspreekpunt meer over gemeenten heen.  Rechten moeten beschermd worden op een centraal niveau. Lokale besturen mogen hier niet over beslissen. Anders hangen rechten af van de goesting van een lokaal bestuur om daarin te investeren.

						Uw verblijfplaats mag niet bepalend zijn voor de manier waarop je geholpen worden.  Lappendeken van regels die leidt tot rechtsonzekerheid.
<b>Toegankelijkheid</b>	<p>Kleine lokale besturen maken het mogelijk om burger te laten participeren.</p> <p>De drempel om naar een OCMW te stappen is vaak hoog. Indien gedecentraliseerd wordt naar het OCMW verhoogt de drempel dus.</p> <p>Centrale dienstverlening verlaagt de drempel voor de burger</p> <p>Drempel om naar een lokaal bestuur te stappen ligt lager.</p>		<p>Om laagdrempelige en open dienstverlening te voorzien mag een lokaal bestuur niet kunnen controleren. Dit moet door een hogere autoriteit gebeuren.</p> <p>Geïntegreerde dienstverlening maakt de dienstverlening ook laagdrempeliger.</p> <p>Het OCMW heeft niet altijd een goed imago, waardoor de stap naar het OCMW voor velen moeilijk blijft.</p> <p>Een bestuur met strenge kwaliteitsnormen zal ook de prijs doen verhogen, wat de toegankelijkheid van diensten verlaagt.</p>	Veel mensen zullen hun weg niet vinden naar de gemeente indien gedecentraliseerd wordt.	<p>Toegankelijkheid kan verlagen door afschaffen van bestaande diensten (bv onthaal CAW)</p> <p>Hoge drempel om naar OCMW te stappen.</p> <p>Toegankelijkheid van dienstverlening verhoogt door bestaande diensten (bv. onthaal CAW) te integreren in de gemeente, omdat die diensten nu niet altijd gemakkelijk toegankelijk zijn burgers van iedere gemeente.</p>	<p>Kwetsbare mensen moeten vaak verhuizen, wat de toegankelijkheid van de dienstverlening verlaagt indien het gedecentraliseerd wordt.</p> <p>Drempel om naar het OCMW te stappen.</p> <p>Verdwijnen van andere eerstelijnsmogelijkheden, waardoor aanbod beperkter wordt.</p> <p>Onafhankelijkheid verlaagt bij decentralisatie om dienstverlening dan inkantelt in het OCMW die ook sociale rechten moet controleren.</p> <p>Organisaties moeten hun eigenheid kunnen behouden</p>
<b>Actor-regie</b>	Lokale besturen moeten kunnen optreden als regisseur, en niet als actor	Vlaanderen moet de gemeenten wat in het oog kunnen blijven houden	Gemeenten moeten een regierol kunnen uitbouwen, dat is haalbaar. Actorrol is niet haalbaar.	Decentralisatie kan zorgen voor spanningen tussen actor- en regierol		Vlaanderen moet de regierol opnemen voor zaken die de gemeentegrenzen overschrijden. Indien er een vermenging is tussen regierol en actorrol, moet Vlaanderen ingrijpen
<b>Facilitator-controleur</b>	Gevaar voor belangenconflicten. Bepalen van kwaliteitsvoorwaarden en erop controleren mag niet bij lokaal bestuur zitten. Nood aan een centrale controlerende partner.	Niet gezond dat controle volledig bij lokaal bestuur zit, want dan controleer je jezelf.	De Vlaamse overheid moet kunnen controleren. Lokaal bestuur heeft veel vertrouwen nodig van burgers in haar rol als facilitator. Dat kan niet als ze ook moet controleren. Partner en controleur	Het lokaal bestuur moet in staat zijn om samenwerkingen op te zetten met partners. Dat kan niet als het ook moet controleren. De neutraliteit van het lokaal bestuur zou verloren gaan.	Normering moet bepaalde worden door Vlaanderen. Controle op die normering kan door het lokaal bestuur.	De neutrale regierol wordt uitgehold indien het lokaal bestuur ook een controlebevoegdheid heeft.

			mogen niet vermengd worden.			
<b>Concurrentie</b>	/	Risico op concurrentie tussen gemeenten die kwaliteit van de dienstverlening niet ten goede komt. Strenger of minder streng maken van regels onder invloed van andere besturen en niet met het oog op een beter dienstverlening of beleid	Versnipperende impact op de markt bij decentralisatie. Verhogen kwaliteitsnormen betekent verhoging van de huurprijzen, wat de concurrentie met buurgemeenten verhoogd			Opbod tussen gemeenten: burgers verhuizen naar andere gemeenten omdat regels/diensten anders zijn.  Mogelijkheid dat concurrentie tussen besturen groeit doordat ze zelf regels kunnen bepalen.  Meer kans op uitbesteding die concurrentie via de marktwerking aanmoedigt.  Verlaging kwaliteit door hogere druk op prijzen door concurrentie.
<b>Democratisch karakter</b>	In kleine besturen is het gemakkelijker om de burger inspraak te geven.  Decentralisatie leidt in kleine gemeenten tot meer IGS, wat kan leiden tot een democratisch deficit omdat de burgemeesters aan de leiding van die IGS enkel verkozen zijn in hun eigen gemeente	Lokale besturen staan dichterbij de burger, en het is dan ook gemakkelijker om hen te betrekken in de besluitvorming. Is vaak ook een pijler van goed bestuur voor kleinere gemeenten om burgers inspraak te geven.	Complexer om burgers te laten participeren op een centraal niveau. Decentralisatie kan zorgen voor een groter draagvlak voor beleid omdat ze meer betrokken worden in de beleidsvorming op lokaal niveau			Beleed dichterbij de burger brengen is positief, omdat de burger dan ook beter kan controleren of het beleid in het teken staat van het algemeen belang en niet van een aantal individuen. Betere democratische controle op lokaal niveau.
<b>Devolutie</b>		Decentralisatie gaat vaak gepaard met een hele reeks regels die opgelegd worden en die de vrijheid van het lokaal bestuur beperkt. Komt vaak eerder neer op het uitvoeren van Vlaams beleid dan het autonoom kunnen vormgeven van eigen beleid.		Trend van Vlaanderen om taken door te schuiven naar de gemeenten zonder adequate middelen in de plaats te zetten, en daarbij nog vaak verplichtingen oplegt aan het lokaal bestuur. Er is bovendien vaak geen enkele inspraak van de gemeenten in dergelijke decentralisaties	Lokale besturen zijn door decentralisatie de uitvoerende hand geworden van de Vlaamse overheid.	Perceptie bestaat dat decentralisatie leidt tot meer eindverantwoordelijkheid voor de gemeenten zonder dat ze middelen en zeggenschap krijgen. Vaak eerder deconcentratie dan decentralisatie.  Er zou gebruik moeten gemaakt worden van een beheersovereenkomst tussen Vlaanderen en de gemeenten, waarbij de

						<p>eindresultaten bepaald worden, en Vlaanderen zich niet moeit met de uitvoering.</p> <p>Lokale besturen voelen zich vaak bedot door Vlaanderen bij decentralisatie (veel verantwoordelijkheid, weinig middelen, weinig autonomie).</p>
<p><b>Efficiëntie en effectiviteit</b></p>	<p>Kleine lokale besturen zijn erg flexibel en kunnen gericht inspelen op veranderingen. Er zijn kortere communicatielijnen.</p> <p>Kleine besturen zijn heel wendbaar en flexibel, maar botsen op materiële en capaciteitslimieten</p> <p>Efficiëntiewinsten door schaalvoordelen dreigen te verdwijnen bij decentralisatie</p> <p>Meer geïntegreerde dienstverlening, want alles zit bij elkaar in een lokaal bestuur</p> <p>Nieuwe efficiëntieproblemen kunnen ontstaan door het verbreden van het portfolio door decentralisatie</p> <p>Procedures zouden meer op maat gemaakt kunnen worden, wat efficiëntiewinsten met zich meebrengt</p>	<p>Efficiëntieverliezen door verdwijnen van schaalvoordelen</p>	<p>Decentralisatie kan efficiëntiewinsten met zich meebrengen doordat ze sneller op de bal kunnen spelen (bv. kortere procedures, inspelen op veranderingen lokale context), maar kan ook efficiëntieverliezen veroorzaken omdat iedereen zelf het warm water moet uitvinden.</p> <p>Decentralisatie kan ook leiden tot een grotere nood aan doorverwijzen naar de backoffice van andere instanties (bv. onthaal), wat tot inefficiënties kan leiden.</p>	<p>Interne procedures en procedures waarin de burger betrokken is kunnen efficiënter georganiseerd worden op gemeentelijk niveau.</p> <p>Er is nu vaak een omweg nodig langs Vlaanderen die heel wat tijd kost en eigenlijk niet nodig is.</p> <p>Dienstverlening op Vlaams niveau is altijd trager dan op lokaal niveau. Gemeenten moeten vaak wachten op Vlaanderen.</p>	<p>Vaak te trage en logge processen op Vlaams niveau omdat het ver van de praktijk staat.</p> <p>Primaat van de politiek staat dicht bij administratie en kan een zeker urgentie creëren, wat op Vlaams niveau moeilijker is.</p>	<p>Grote steden hebben voldoende slagkracht om taken uit te voeren, en staan, in tegenstelling tot Vlaanderen, met twee voeten in de praktijk. Grote efficiëntiewinsten bij decentralisatie mogelijk.</p> <p>Door de betrokkenheid van extra bestuursniveaus, kan decentralisatie ook leiden tot efficiëntieverliezen.</p> <p>Een voorwaarde voor die efficiëntiewinsten is dat het bestuur voldoende slagkracht heeft, wat bij kleine gemeenten niet altijd zo is.</p> <p>Ieder bestuur moet het warm water opnieuw uitvinden, wat voor efficiëntieverliezen kan leiden.</p> <p>Dienstverlening inbedden in verschillende autonome organisaties (bv. CAWs), maakt de diensten beter beheersbaar en efficiënter. Decentralisatie kan een averechts effect hebben.</p>

						<p>Bepaalde middelen worden inefficiënter ingezet bij decentralisatie.</p> <p>Lokale besturen kunnen veel korter op de bal spelen.</p>
Lokaal maatwerk	<p>Lokaal maatwerk is enkel belangrijk indien het thema verschilt van bestuur tot bestuur. Bv. sport en onderwijs is overal hetzelfde en zou door Vlaanderen moeten gebeuren.</p> <p>Kleine gemeenten staan dicht bij de burger. Meer vertrouwen in lokale politiek.</p> <p>Lokale problemen kunnen door decentralisatie veel sneller opgelost worden</p> <p>Regels en normen kunnen aangepast worden aan lokale noden</p> <p>Lokale besturen kunnen keuzes maken die Vlaanderen niet kan (bv. uitbreiding kinderopvang)</p> <p>Lokale besturen worden rechtstreeks geconfronteerd met de problematieken, dus moeten ook zelf beslissingen kunnen nemen.</p> <p>Op Vlaams niveau worden de zaken te theoretisch bekeken; hebben geen voeling met de praktijk.</p>	<p>Lokale besturen staan dicht bij de burger en zijn het meest geschikt om taken die de burger aanbelangt op te nemen.</p> <p>Problematieken verschillen van bestuur tot bestuur.</p> <p>Is niet altijd goed dat alle regels en normen bepaald worden op het Vlaamse niveau; er is daardoor weinig nuance mogelijk.</p> <p>Dienstverlening en beleid van de gemeente staat dicht bij de burger</p>	<p>Vlaanderen gaat te veel uit van eigen principes, die vaak haaks staan op de lokale praktijk.</p> <p>Via decentralisatie kan beleid organisch en dicht bij de burger groeien.</p> <p>Via decentralisatie kunnen gemeenten strenger optreden en kan de gemeente zich hierop profileren.</p> <p>Problematieken zijn vaak verschillend van gemeente tot gemeente</p> <p>Lokale besturen kunnen specifieke noden van burgers beter capteren.</p>	<p>Decentralisatie kan helpen om de regiefunctie van de gemeente te verbeteren, en lokaal meer accenten te kunnen leggen.</p> <p>Gemeenten weten het best hoe ze de kwaliteit van de diensten kunnen verhogen, en moeten in staat zijn om strengere regels uit te vaardigen.</p> <p>Ieder bestuur is anders, en decentralisatie maakt het mogelijk om lokale accenten te leggen.</p> <p>Vlaanderen maakt het de lokale besturen vaak moeilijk door regels op te leggen die de autonomie van de gemeenten om bv. normen te verstrengen in de weg staan, terwijl die nodig zijn om de kwaliteit van de diensten te verbeteren.</p>	<p>Decentralisatie laat toe dat gemeenten gericht beleid kunnen voeren.</p> <p>Vlaamse kaders zijn niet altijd afgestemd op lokale noden.</p> <p>Gemeenten moeten kunnen afwijken van de algemene regels en normen van Vlaanderen.</p> <p>Ieder bestuur heeft andere noden, die via decentralisatie beter ingevuld kunnen worden.</p>	<p>Beleid zonder de mogelijkheid om te differentiëren per gemeente is niet haalbaar.</p> <p>Vlaanderen staat ver van de realiteit van de lokale besturen.</p> <p>Decentralisatie kan ervoor zorgen dat het lokaal bestuur belangrijker wordt, en kan een opportuniteit zijn om meer middelen te verwerven en een grotere impact te hebben op beleid en dienstverlening.</p> <p>De regiefunctie kan sterker uitgebouwd worden indien verder gedecentraliseerd wordt.</p> <p>Sommige instanties (bv. CAW's) kunnen hun dienstverlening niet op maat van een lokaal bestuur uitbouwen. Via decentralisatie wordt dit wel mogelijk.</p> <p>Vlaanderen kijkt naar de algemene cijfers, niet naar de lokale noden. Haar beleid is niet gedifferentieerd op maat van de lokale noden.</p>

						<p>Lokale besturen hebben meer voeling met de praktijk.</p> <p>Op Vlaams niveau komen oplossingen vaak uit theorie, bij lokale besturen uit de praktijk.</p> <p>Leuven is Gent niet. Via decentralisatie kan een lokaal bestuur meer op maat van lokale noden werken.</p>
<p><b>Politieke stabiliteit</b></p>	<p>Lokale politiek is minder ideologisch, dus minder verschillen in beleidsvisie over legislaturen heen</p> <p>Indien lokale besturen zelf alles mogen beslissen, dan kan dit voor heel wat onzekerheid zorgen indien er elke zes jaar een andere coalitie komt.</p> <p>Wijzigingen in beleid gaan trager op Vlaams niveau dan op lokaal niveau.</p> <p>Veel pragmatiek en weinig langetermijnvisie op lokaal niveau.</p> <p>Grote afhankelijkheid van de lokale politiek om bv. middelen te verkrijgen voor specifiek beleid.</p> <p>Politiek spel speelt meer op het lokale niveau dan op het Vlaams niveau, wat kan zorgen voor sterk fluctueren beleid.</p>	<p>Lokaal bestuur is kwetsbaarder voor relationele kwesties.</p> <p>Instanties (bv. kinderopvang) worden afhankelijk van de colleges, die kunnen veranderen van legislatuur tot legislatuur.</p> <p>Onzekerheid over wat een volgende legislatuur zal geven.</p>	<p>Politieke kleur bepaalt soms hoe geïnteresseerd men is om een onderwerp serieus te nemen. Dat is iets rationeler op Vlaams niveau.</p> <p>Inzet van expertise en middelen hangt bij decentralisatie af van de lokale politici, wat risicovoller is dan als het afhangt van de Vlaamse overheid.</p>	<p>Het beleid hangt af van wie in de coalitie zit, maar dat is op Vlaams niveau ook zo.</p> <p>Door capaciteitstekort is er in het lokaal bestuur altijd sprake van een kerntakendebat. Indien, door decentralisatie, beslissingen over financiering van beleid afhangen van lokale coalitie, dan verhoogt het risico dat de middelen sneller verdwijnen.</p>	<p>Verlies aan beleidscontinuïteit omdat coalities om de zes jaar veranderen. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van het beleid.</p> <p>Een kanteling in visie kan op het lokaal niveau meteen ook een kanteling in uitvoering van het beleid veroorzaken, iets wat op Vlaams niveau meestal niet mogelijk is.</p> <p>Op het Vlaams niveau gebruikt met objectievere en stabielere standaarden, terwijl pragmatiek overheerst op lokaal niveau.</p> <p>Beleid van lokale coalities kan enorm verschillen van legislatuur tot legislatuur.</p> <p>Verantwoording voor het besteden van budgetten zal veel intensiever moeten zijn bij decentralisatie omdat lokale politiek dichter bij administratie staat, dus</p>	<p>Een algemeen basiskader op Vlaams niveau moet voorkomen dat drastische beslissingen afhangen van de coalitie die aan zet is.</p> <p>Een sterke administratie heeft vaak een grote impact op de stabiliteit van beleid over coalities heen. In grotere gemeenten is dit sterker aanwezig dan in kleine gemeenten, waar beleid van coalitie tot coalitie kan veranderen. Die stabiliteit is, door de grootte van de Vlaamse administratie, nog sterker aanwezig op het Vlaams niveau.</p> <p>Beleid is niet neutraal en kan wijzigen over coalities heen.</p> <p>Politiek momentum kan sterk veranderen van moment tot moment, wat beleid instabieler maakt.</p>

					groter risico dat middelen verdwijnen.	
<b>Schaal</b>	<p>Schaalvoordelen verdwijnen bij decentralisatie omdat ieder lokaal bestuur een eigen medewerker moet aannemen om het beleid voor te bereiden en uit te voeren.</p> <p>Gemeenten hebben vaak geen voldoende grote schaal om bepaalde problematieken aan te pakken.</p>	Er moet een evenwicht gevonden worden tussen nabijheid tot de burger en de schaal waarop beleid en diensten worden verleend.	<p>Decentralisatie moet taak per taak bekeken worden. De schaal moet per taak gedefinieerd worden.</p> <p>Schaal van het lokaal bestuur is vaak nog te laag om specifieke thema's op te vangen.</p> <p>Voor sommige thema's die nu gedecentraliseerd dreigen te worden, is er eerder een verdere centralisatie vereist.</p>	<p>Beleid inrichten op het niveau van de kleine/middelgrote gemeenten is vaak te klein. De vraag is wat de ideale schaal is.</p> <p>Schaalvoordelen dreigen weg te vallen doordat gedecentraliseerd wordt naar een schaal dat daar niet voor geschikt is.</p>	De schaal van de lokale besturen is vaak te klein voor specifieke problematieken (bv. woonbeleid).	<p>Schaal in grote gemeenten is voldoende groot om decentralisatie mogelijk te maken.</p> <p>De geografische dimensie aan beleid is bijzonder belangrijk. Bij decentralisatie moet nagedacht worden over de schaal.</p> <p>Een groot bestuur kan heel wat zelf, maar kleine besturen zijn daar niet toe in staat.</p> <p>Veel verlies van schaalvoordelen door decentralisatie.</p> <p>Een groot bestuur kan veel decentralisatie aan, maar kleine besturen niet.</p> <p>Kleine gemeenten grijpen naar IGS's om schaalvoordelen te halen bij decentralisatie. Dit is bij grote besturen niet nodig.</p>
<b>Afstand tot burger</b>	<p>Veel nauwer contact van een kleine gemeente met de burger dan van grotere besturen.</p> <p>Nabijheid tot de burger maakt het moeilijk om neutraal te zijn en te controleren op basis van objectieve criteria.</p> <p>Lokaal bestuur staat dichtbij bij realiteit van de burger.</p>	Lokale besturen staan dichtbij de burger en kunnen inspelen op hun noden.	<p>Lokale besturen hebben een goed zicht op het type doelgroepen die voorkomen op hun grondgebied.</p> <p>Ambtenaren en politici staan heel dicht bij de burger en vangen snel signalen op van de burgers.</p> <p>Aanbod is heel laagdrempelig.</p>	Lokaal bestuur staat niet alleen dichtbij de burger, maar ook dichtbij lokale marktspelers, waardoor een gericht beroep gedaan kan worden op de markt.	<p>Nabijheid hangt af van soort dienstverlening dat de burger gewoon is (bv. naar een CAW gaan i.p.v. naar de sociale dienst van het OCMW).</p> <p>Controle komt dichtbij de burger.</p>	<p>Lokale besturen vangen sneller signalen op van burger omtrent de kwaliteit van dienstverlening en beleid, en kunnen sneller schakelen om die kwaliteit op te trekken.</p> <p>Regiefunctie kan beter georganiseerd worden door het lokaal bestuur omdat ze zo dichtbij de burger staat.</p>



	<p>Burgers voelen zich geen nummer in een lokaal bestuur; op Vlaams niveau wel.</p> <p>Dienstverlening is heel laagdrempelig (geen grote afstanden om diensten te verkrijgen).</p> <p>Mandatarissen in kleine gemeenten kennen vaak hun burgers persoonlijk.</p>					<p>Lokale noden worden sneller opgevangen door lokale besturen omdat ze dichtbij de burger staan.</p> <p>Een lokaal bestuur is beter wendbaar om de noden van burgers op te vangen.</p> <p>Politieke beslissingen worden meer op maat van de burger gemaakt. Vlaanderen kan dit minder doen.</p>
<b>Decentralisatieparadox</b>	<p>Een extra structuur bovenop het lokaal niveau zou niet efficiënt zijn. Decentralisatie werkt dit in de hand omdat het lokaal bestuur zelf te weinig capaciteit heeft.</p> <p>De schaal hangt af van de soort taak die uitgevoerd moet worden. Indien Vlaanderen beslist om een taak te decentraliseren, dan kan het zijn dat het lokaal bestuur te klein is om dat te doen en dat het dus naar IGS moet grijpen.</p>	<p>Decentralisatie leidt tot nieuwe structuren die beleid en dienstverlening complexer maken, extra kosten voor de burgers, niet efficiënt zijn, en de bestuurkracht van de gemeente niet versterken.</p>	<p>Tegenovergestelde beweging na decentralisatie. Gemeenten zoeken elkaar om uit te vogelen hoe ze die extra taken precies moeten uitvoeren. Vaak ontstaat hieruit dan IGS.</p> <p>Decentralisatie draait vaak uit op IGS, maar zelf die schaal is vaak te klein om problematieken aan te pakken.</p>	<p>De COVID-19 crisis kon opgevangen worden door een IGS. Op dat niveau was dat net mogelijk.</p> <p>Eerstelijnszones blijken vaak de geschikte schaalgrootte te zijn voor welzijnsthema's, niet het lokaal bestuur.</p>	<p>Discussie over decentralisatie hangt nauw samen met de discussie over de toekomst van het lokaal bestuur, bv. fusies, regiovorming, IGS, etc.</p> <p>Probleem met IGS, die vaak als middel gebruikt worden om decentralisatie te absorberen, is dat je twee evenwaardige partners moet vinden, wat in het bestuurlijke landschap van de gemeenten niet evident is.</p>	<p>Zelfs voor grote steden betekent decentralisatie vaak dat er IGS moeten aangegaan worden.</p> <p>Er moeten extra overheidsniveaus gecreëerd worden om de decentralisatie op te vangen, wat niet efficiënt is.</p> <p>Bepaalde beleidsthema's (bv. kinderopvang) kunnen niet georganiseerd worden op het lokaal niveau. Daarvoor is de schaal te klein.</p> <p>Indien gedecentraliseerd wordt, moet een bovenlokale structuur opgezet worden zodat versnippering van beleid en personeel wordt tegengegaan.</p> <p>De nadelige gevolgen van decentralisatie worden vaak overwonnen door IGS aan te gaan.</p> <p>Indien decentralisatie leidt tot extra overheidsstructuren zoals IGS en regio's, dan is</p>

						<p>het de vraag welk nut decentralisatie dan nog heeft.</p> <p>Sterke samenwerking tussen lokale besturen, lokale partners en Vlaanderen kan een alternatief zijn voor decentralisatie.</p>
<b>Veranderingsmoeheid</b>	<p>Net investeringen gedaan om OCMW in te kantelen. Indien er nu nog gedecentraliseerd wordt, moet er opnieuw geïnvesteerd worden in een verandering.</p>		<p>Al veel veranderingen te veerduren gekregen. Is niet opportuun om nu ook nog eens grootschalig te decentraliseren.</p>			<p>De laatste tijd zijn er al veel probeersels gelanceerd door Vlaanderen. Sector is moe van al die suboptimale veranderingen.</p> <p>Decentralisatie zou opnieuw een drastische veranderingen inhouden. Bestuur en sector is nog niet klaar met het absorberen van de vorige veranderingen</p>

## BIJLAGE 4 – HAALBAARHEID VAN VERDERE DECENTRALISATIE

### Perceptie op de haalbaarheid van decentralisatie

	Aantal inwoners			Belfius-cluster			
	Klein	Middelgroot	Groot	Landelijke	Rand	Kust	Centrum
<b>Beleidscapaciteit</b>	<p>Door politieke verschillen is het niet gemakkelijk om een gemeenschappelijke visie uit te werken.</p> <p>Vanuit het centraal niveau moet er een duidelijke strategie met verwachtingen, timing en middelen komen.</p>	<p>Het is niet voor elk beleidsthema even gemakkelijk om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen.</p>	<p>Het ontbreekt vaak aan capaciteit om een goede visie uit te werken.</p>	<p>Het is niet voor elk beleidsthema even gemakkelijk om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen.</p> <p>Vanuit het centraal niveau moet er een duidelijke strategie met verwachtingen, timing en middelen komen.</p>	<p>Door politieke verschillen is het niet altijd gemakkelijk om een gemeenschappelijk visie uit te werken.</p>		
	<p>Er is nood aan meer data over de doelgroepen zodat het beleid daar beter op afgestemd kan worden.</p>	<p>Er is nood aan meer data zodat beleidskeuzes daarop afgestemd kunnen worden.</p>		<p>Er is nood aan meer data over de doelgroepen zodat het beleid daar beter op afgestemd kan worden</p>	<p>Er is nood aan meer data over de doelgroepen zodat het beleid daar beter op afgestemd kan worden.</p>		
<b>Financiële capaciteit</b>	<p>Verdere decentralisatie kan alleen als er voor de extra bevoegdheden ook voldoende middelen tegenover staan. De lokale besturen hebben (door vorige beslissingen) schrik dat de bedragen te laag zullen liggen.</p> <p>Het is nu al moeilijk om voldoende middelen vrij te krijgen, decentralisatie zal dat</p>	<p>Verdere decentralisatie kan alleen als er voor de extra bevoegdheden ook voldoende middelen tegenover staan. De lokale besturen hebben (door vorige beslissingen) schrik dat de bedragen te laag zullen liggen.</p>	<p>Verdere decentralisatie kan alleen als er voor de extra bevoegdheden ook voldoende middelen tegenover staan. De lokale besturen hebben schrik dat de bedragen te laag zullen liggen en ze zelf op zoek moeten naar extra middelen.</p> <p>Fiscale decentralisatie kan leiden tot meer fiscale concurrentie. Fiscale decentralisatie kan lokale besturen in</p>	<p>Verdere decentralisatie kan alleen als er voor de extra bevoegdheden ook voldoende middelen tegenover staan. De lokale besturen hebben (door vorige beslissingen) schrik dat de bedragen te laag zullen liggen.</p> <p>Vandaag komen middelen toe waar ze toe moeten komen, zonder tussenkomst van de lokale politici. Bij</p>	<p>Verdere decentralisatie kan alleen als er voor de extra bevoegdheden ook voldoende middelen tegenover staan. De lokale besturen hebben (door vorige beslissingen) schrik dat de bedragen te laag zullen liggen.</p>	<p>In de kustgemeente is er voldoende financiële marge om schokken om te vangen doordat de inkomsten hoog zijn in verhouding met het aantal mensen dat er woont.</p>	<p>Verdere decentralisatie kan alleen als er voor de extra bevoegdheden ook voldoende middelen tegenover staan. De lokale besturen hebben schrik dat de bedragen te laag zullen liggen en ze zelf op zoek moeten naar extra middelen.</p> <p>Fiscale decentralisatie kan leiden tot meer fiscale concurrentie. Fiscale decentralisatie kan lokale besturen in</p>

	<p>alleen maar bemoeilijken.</p> <p>Vandaag komen middelen toe waar ze toe moeten komen, zonder tussenkomst van de lokale politici. Bij verdere decentralisatie zal zo'n permanente financiële ondersteuning noodzakelijk blijven.</p>		<p>staat stellen om dienstverlening verder uit te breiden.</p>	<p>verdere decentralisatie zal zo'n permanente financiële ondersteuning noodzakelijk blijven.</p> <p>Decentralisatie valt en staat met de middelen die ertegenover staan.</p>			<p>staat stellen om dienstverlening verder uit te breiden.</p>
	<p>Bij verdere decentralisatie zullen ook middelen geïnvesteerd moeten worden in de implementatie van die decentralisatie.</p>			<p>Bij verdere decentralisatie zullen ook middelen geïnvesteerd moeten worden in de implementatie van die decentralisatie.</p>			
<b>Ambtelijke capaciteit</b>	<p>Lokale besturen zitten nu al op hun limieten. Bij verdere decentralisatie moet er extra capaciteit beschikbaar gesteld worden.</p> <p>Beperkte capaciteit heeft impact op het aanbod, de kwaliteit en het welzijn van ambtenaren.</p>	<p>De administratie van lokale besturen zit nu al op haar limiet. Bij verdere decentralisatie moet er extra capaciteit beschikbaar gesteld worden.</p> <p>De centrale overheid moet de lokale besturen daarin ondersteunen want ze zijn niet in staat om zelf voldoende capaciteit in huis te halen.</p> <p>Beperkte capaciteit heeft impact op de kwaliteit van dienstverlening.</p>	<p>Lokale besturen botsen nu al op hun grenzen. Bij verdere decentralisatie moet er extra capaciteit beschikbaar gesteld worden. Er moet ingezet worden op extra bestuurskracht en regelgeving.</p>	<p>Lokale besturen zitten nu al op hun limieten. Bij verdere decentralisatie moet er extra capaciteit beschikbaar gesteld worden.</p> <p>De centrale overheid moet de lokale besturen daarin ondersteunen want ze zijn niet in staat om zelf voldoende capaciteit in huis te halen.</p> <p>Beperkte capaciteit heeft impact op het aanbod, de kwaliteit en het welzijn van ambtenaren</p>	<p>De administratie van lokale besturen zit nu al op haar limiet. Er kan eigenlijk niets meer bij en verdere decentralisatie lijkt dan ook niet haalbaar.</p>	<p>Een lokaal bestuur met een beperkt aantal inwoners is niet in staat om voldoende capaciteit in huis te halen om zelf nog meer beleid uit te werken of dienstverlening te voorzien.</p>	<p>Lokale besturen botsen nu al op hun grenzen. Bij verdere decentralisatie moet er extra capaciteit beschikbaar gesteld worden. Er moet ingezet worden op extra bestuurskracht en regelgeving.</p>
<b>Personeel</b>	<p>De kleine lokale besturen zijn verdeeld over de huidige capaciteit. Sommigen</p>	<p>De middelgrote lokale besturen zijn verdeeld over de huidige capaciteit. Sommigen</p>	<p>De grotere lokale besturen lopen tegen hun grenzen, laat staan wat dat voor kleinere</p>	<p>De lokale besturen zijn enorm geëvolueerd, maar toch lopen ze vandaag nog altijd vast</p>	<p>De middelgrote lokale besturen zijn verdeeld over de huidige capaciteit. Sommigen</p>	<p>Er is momenteel voldoende capaciteit, maar bij verdere</p>	<p>De grotere lokale besturen lopen tegen hun grenzen, laat staan wat dat voor kleinere</p>

	<p>vinden dat ondanks de enorm evoluties er toch nog altijd een te beperkt personeelsbestand is, terwijl anderen gemakkelijk verder kunnen dankzij de flexibiliteit van de personeelsleden.</p> <p>Het is moeilijk om de continuïteit van het personeelbestand te garanderen.</p>	<p>vinden dat er vandaag niet voldoende personeel is, terwijl anderen daar geen probleem mee hebben. De middelgrote lokale besturen zijn het er wel over eens dat decentralisatie problemen op vlak van personeel zou creëren/versterken.</p>	<p>lokale besturen moet zijn. Verdere decentralisatie zou dat probleem alleen maar versterken.</p>	<p>op een te beperkt aantal mensen. Verdere decentralisatie zou dat probleem alleen maar versterken.</p> <p>Het is moeilijk om de continuïteit van het personeelbestand te garanderen.</p>	<p>vinden dat er vandaag niet voldoende personeel is, terwijl anderen daar geen probleem mee hebben door de flexibiliteit van de ambtenaren.</p>	<p>decentralisatie zou er een probleem ontstaan.</p>	<p>lokale besturen moet zijn. Verdere decentralisatie zou dat probleem alleen maar versterken.</p>
	<p>Rechtspositieregeling legt de lokale besturen een te gedetailleerd kader op om bij verdere decentralisatie gemakkelijk voldoende personeel te vinden.</p>	<p>Rechtspositieregeling legt de lokale besturen een te gedetailleerd kader op om bij verdere decentralisatie gemakkelijk voldoende personeel te vinden. Het lokaal bestuur moet zich als werkgever anders kunnen organiseren op de arbeidsmarkt.</p>	<p>Het herbekijken van de rechtspositieregeling zou lokale besturen al sterk kunnen helpen.</p>	<p>Rechtspositieregeling legt de lokale besturen een te gedetailleerd kader op om bij verdere decentralisatie gemakkelijk voldoende personeel te vinden.</p>		<p>Het lokaal bestuur moet zich als werkgever anders kunnen organiseren op de arbeidsmarkt. De rechtspositieregeling dateert van 2006 is niet geënt op het decreet lokaal bestuur.</p>	<p>Het herbekijken van de rechtspositieregeling zou lokale besturen al sterk kunnen helpen.</p>
	<p>Verdere decentralisatie heeft tot gevolg dat lokale mandatarissen meer moeten weten waardoor de collegialiteit kan vervagen.</p> <p>Een beperkt aantal personeelsleden heeft tot gevolg dat de kwaliteit van beleid en dienstverlening zal verlagen.</p>			<p>Een beperkt aantal personeelsleden heeft tot gevolg dat de kwaliteit van beleid en dienstverlening zal verlagen.</p>	<p>Verdere decentralisatie heeft tot gevolg dat lokale mandatarissen meer moeten weten waardoor de collegialiteit kan vervagen.</p>		

	Intergemeentelijke samenwerking kan een oplossing zijn.	Intergemeentelijke samenwerking kan een oplossing zijn.	Intergemeentelijke samenwerking kan een oplossing zijn.	Intergemeentelijke samenwerking kan een oplossing zijn.	Intergemeentelijke samenwerking kan een oplossing zijn.		Intergemeentelijke samenwerking kan een oplossing zijn.
	Lokale besturen worden nu al geconfronteerd met (te) beperkte kennis om taken uit te voeren en dat zou na verdere decentralisatie alleen maar erger worden.	Momenteel is er voldoende expertise, maar verdere decentralisatie lijkt moeilijk omdat besturen dan wel specifieke kennis zullen ontbreken om kwalitatieve dienstverlening te voorzien.  Verdere decentralisatie mag in geen geval leiden tot een verlies van expertise.	Voor de huidige taken hebben lokale besturen voldoende expertise, maar na verdere decentralisatie zal dan niet meer het geval zijn.	Lokale besturen worden nu al geconfronteerd met (te) beperkte kennis om taken uit te voeren en dat zou na verdere decentralisatie alleen maar erger worden.  Verdere decentralisatie mag in geen geval leiden tot een verlies van expertise.	Lokale besturen hebben niet voldoende expertise om na verdere decentralisatie de taken over te nemen.	Momenteel is er voldoende expertise, maar wel onzekerheid. Functies zijn niet ontdebeld waardoor het lokaal bestuur snel in de problemen komt van zodra iemand uitvalt.  In kleine lokale besturen kan de sterkte van de administratie veranderen door de uitval van 1 persoon.	Voor de huidige taken hebben lokale besturen voldoende expertise, maar na verdere decentralisatie zal dan niet meer het geval zijn.
Kennis en expertise	Zelfs met voldoende middelen, zou het nog altijd niet gemakkelijk zijn om extra personeel te vinden. De verwachtingen en vereiste competenties liggen (te) hoog en de materies die worden overgedragen zijn te complex.	Het is nu al moeilijk om gespecialiseerde profielen te vinden, laat staan dat er na verdere decentralisatie nog meer nodig zijn.  Er is een war on talent die veel verloop creëert.	Er is een constante zoektocht naar personeel met de juiste capaciteiten, waardoor het moeilijk is om continuïteit te garanderen.  Bepaalde profielen worden in de privésector veel beter vergoed. Het moeten al idealisten zijn om voor het lokaal bestuur te werken.	Zelfs met voldoende middelen, zou het nog altijd niet gemakkelijk zijn om extra personeel te vinden. De verwachtingen en vereiste competenties liggen (te) hoog en de materies die worden overgedragen zijn te complex.  Er is een war on talent die veel verloop creëert.			Er is een constante zoektocht naar personeel met de juiste capaciteiten, waardoor het moeilijk is om continuïteit te garanderen.  Bepaalde profielen worden in de privésector veel beter vergoed. Het moeten al idealisten zijn om voor het lokaal bestuur te werken.
	Beperkte kennis of expertise heeft tot gevolg dat het beleid minder wetenschappelijk onderbouwd zal zijn.	Beperkte kennis en expertise kunnen ertoe leiden dat bepaalde zaken over het hoofd worden gezien bij het formuleren van een beleidsvisie.		Beperkte kennis of expertise heeft tot gevolg dat het beleid minder wetenschappelijk onderbouwd zal zijn en dat bepaalde zaken over het hoofd worden gezien.			
	Kennis en expertise zouden gebundeld moeten worden.	Kennis en expertise zouden beter op centraal niveau blijven.	De expertise die van een gemeente gevraagd wordt is ongezien. Er is	Kennis en expertise zouden gebundeld moeten worden.	Kennis en expertise zouden gebundeld moeten worden bij de	Het is noodzakelijk om op centraal niveau de expertise te bundelen.	De expertise die van een gemeente gevraagd wordt is ongezien. Er is

	Bijvoorbeeld via een soort van helpdesk op centraal niveau. Opleidingen zijn voor kleine besturen niet altijd een oplossing.		te veel kennisopbouw nodig en de materie is te gevoelig voor procedurefouten. Extra Vlaamse ondersteuning is noodzakelijk.	Bijvoorbeeld via een soort van helpdesk op centraal niveau. Opleidingen zijn voor kleine besturen niet altijd een oplossing.	centrale instantie. Bijvoorbeeld via een soort van helpdesk op centraal niveau.		te veel kennisopbouw nodig en de materie is te gevoelig voor procedurefouten. De extra ondersteuning van op Vlaams niveau is noodzakelijk.
		Er is een voldoende grote schaal nodig om expertise aan te trekken, bij te houden en op te bouwen.	Expertise moet gebundeld blijven.				
	Niet ieder lokaal bestuur heeft voldoende juridische capaciteit.	Lokale besturen zijn juridisch niet sterk genoeg.	Lokale besturen hebben niet voldoende juridische capaciteiten.	Lokale besturen zijn juridisch niet sterk genoeg.			Lokale besturen hebben niet voldoende juridische capaciteiten.

## Initiatieven die de haalbaarheid kunnen vergroten

	Aantal inwoners			Belfius-cluster			
	Klein	Middelgroot	Groot	Landelijke	Rand	Kust	Centrum
<b>Samenwerkingsmogelijkheden</b>	Samenwerkingen stellen een lokaal bestuur in staat terug te vallen op een netwerk.		Samenwerkingen stellen lokale besturen in staat een voldoende grote schaal te creëren.  Samenwerkingen creëren veel vragen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie bepaalt agenda?</li> <li>• Wie trekt het proces?</li> <li>• Verantwoordelijke?</li> </ul>				
Outsourcing	Bij verdere decentralisatie is outsourcing wellicht noodzakelijk, al zouden de lokale besturen liever de dingen zelf in handen houden.	Bij verdere decentralisatie is outsourcing wellicht noodzakelijk. Dat hoeft niet negatief te zijn, al kan het wel tot gevolg hebben dat kwaliteit van dienstverlening afneemt.	Bij verdere decentralisatie is outsourcing wellicht noodzakelijk, al kan dat tot gevolg hebben dat sommige taken niet opgevolgd worden.	Bij verdere decentralisatie is outsourcing wellicht noodzakelijk, al zouden de lokale besturen liever de dingen zelf in handen houden.	Bij verdere decentralisatie is outsourcing wellicht noodzakelijk. Dat hoeft niet negatief te zijn, al kan het wel tot gevolg hebben dat kwaliteit van dienstverlening afneemt.	Er zijn niet altijd voldoende spelers aanwezig om beroep op te kunnen doen.	Bij verdere decentralisatie is outsourcing wellicht noodzakelijk, al kan dat tot gevolg hebben dat sommige taken niet opgevolgd worden.
Fusie	Fusies zouden een oplossing kunnen zijn	Fusies zouden een oplossing kunnen zijn			Fusies zouden een oplossing kunnen zijn		

	om de bestuurskracht te verhogen, al moet het wel op een niveau dat de burgers nabijheid niet verloren gaat.	om de bestuurskracht te verhogen.			om de bestuurskracht te verhogen, al moet het wel op een niveau dat de burgers nabijheid niet verloren gaat.		
Partnerschappen	Sommige lokale besturen zien partnerschappen als alternatief, terwijl anderen het zien als praatarakken waar tijd en energie in kruipt.	Versterkte partnerschappen en integratie van dienstverlening als alternatief voor decentralisatie.	Versterkte partnerschappen en verregaande samenwerkingen als alternatief voor decentralisatie.	Samenwerking met partners zou eerst versterkt moeten worden voordat er gedacht wordt aan decentralisatie.	Sommige lokale besturen vinden de samenwerkingen belangrijk, terwijl anderen partnerschappen als onnuttig beschouwen.	Versterkte partnerschappen en verregaande samenwerkingen als alternatief voor decentralisatie.	Versterkte partnerschappen als alternatief voor decentralisatie.
	Partnerschappen kunnen gebrek aan inhoudelijke expertise opvangen.	Bij verdere decentralisatie zou er gekeken worden naar private partners om taken uit te besteden.		Partnerschappen kunnen gebrek aan inhoudelijke expertise opvangen.		Bij verdere decentralisatie zou er gekeken worden naar private partners om taken uit te besteden.	Ruime betrokkenheid van partners is een meerwaarde voor het lokaal bestuur.
	Decentralisatie mag niet leiden tot verminderde samenwerking met partners.		Decentralisatie mag niet leiden tot verminderde samenwerking met partners. Er is de vrees dat autonome organisaties zullen inschuiven in de lokale besturen en zo hun eigenheid verliezen.				Decentralisatie mag niet leiden tot verminderde samenwerking met partners.
IGS	Een IGS kan decentralisatie meer haalbaar maken, al zit niet ieder lokaal bestuur daarop te wachten. Het mag er ook zeker niet op gericht zijn om het beleid terug verder van de burger te trekken.	Een IGS kan decentralisatie stimuleren omdat het een lokaal bestuur in staat stelt om dienstverlening aan te bieden die het anders misschien niet kon voorzien.  Als vanuit het subsidiariteitsbeginsel blijkt dat IGS een goed niveau is, kan het. Al zou er idealiter toch een centraal kader blijven.	Een IGS is vaak noodzakelijk om de nadelige gevolgen van decentralisatie te overwinnen.	Een IGS is vaak noodzakelijk om de nadelige gevolgen van decentralisatie te overwinnen, al zit niet ieder lokaal bestuur daarop te wachten.	Een IGS zou decentralisatie meer haalbaar kunnen maken, maar idealiter blijft er toch een centraal kader.	Een IGS kan een optie zijn, als dat vanuit het subsidiariteitsbeginsel zo blijkt.	Een IGS is vaak noodzakelijk om de nadelige gevolgen van decentralisatie te overwinnen. Anders is de combinatie van verschillende taken niet haalbaar.
	Voordelen	Voordelen	Voordelen	Voordelen	Voordelen	Voordelen	Voordelen



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis uitwisselen</li> <li>• Informatie delen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compensatie verloren expertise</li> <li>• Geschiktere schaal</li> <li>• Delen van middelen, vaardigheden en kennis</li> <li>• Partner om beroep op te doen bij vragen of twijfel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer bestuurskracht</li> <li>• Objectiever beleid</li> <li>• Delen van kennis en expertise.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minder competitie tussen lokale besturen.</li> <li>• Compensatie verloren expertise.</li> <li>• Informatie delen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis uitwisselen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschiktere schaal</li> <li>• Meer expertise</li> <li>• Meer tijd en ruimte om taken op te nemen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer bestuurskracht</li> <li>• Meer personeel</li> </ul>
	<p>Nadelen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlies transparantie</li> <li>• Verlies in efficiëntie</li> <li>• Minder democratisch</li> <li>• Te veel controle</li> <li>• Vergadercultuur</li> <li>• Zelfde capaciteitsproblemen als een lokaal bestuur</li> <li>• Perkt autonomie lokaal bestuur in.</li> </ul>	<p>Nadelen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intense politieke discussies</li> <li>• Controle in iemand 'achtertuin'</li> <li>• Praktische moeilijkheden voor 'gedeelde' medewerkers</li> </ul>		<p>Nadelen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlies transparantie</li> <li>• Verlies in efficiëntie</li> <li>• Zelfde capaciteitsproblemen als een lokaal bestuur</li> <li>• Praktische moeilijkheden voor 'gedeelde' medewerkers</li> <li>• Perkt autonomie lokaal bestuur in.</li> </ul>	<p>Nadelen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlies in efficiëntie</li> <li>• Lokaal bestuur verliest autonomie</li> </ul>	<p>Nadelen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intense politieke discussies</li> <li>• Controle in iemand 'achtertuin'</li> </ul>	
	<p>Decentralisatie mag niet leiden tot nieuwe structuren bovenop de bestaande.</p> <p>Het verhaal van decentralisatie hangt samen met dat van regiovorming.</p>	<p>Decentralisatie creëert de vrijheid om te kiezen in welke structuren er samengewerkt wordt.</p>	<p>Decentralisatie mag niet leiden tot een kakafonie aan structuren.</p> <p>Structuren buiten de naburige gemeentes. Bv. samenwerking tussen lokale besturen rond studentenhuizing.</p>	<p>Idealiter leidt decentralisatie tot een versterking bestaande IGS en niet tot nieuwe.</p> <p>Het verhaal van decentralisatie hangt samen met dat van regiovorming.</p>	<p>Decentralisatie creëert de vrijheid om te kiezen in welke structuren er samengewerkt wordt.</p> <p>Het verhaal van decentralisatie hangt samen met dat van regiovorming.</p>		<p>Decentralisatie mag niet leiden tot een kakafonie aan structuren.</p>
	<p>In een IGS moeten visies op elkaar afgestemd worden en dat is niet altijd gemakkelijk.</p> <p>Iedereen kijkt naar elkaar waardoor er soms niets gebeurt.</p>	<p>In een IGS moeten visie op elkaar afgestemd worden. Wat werkt best in het spanningsveld van uniformiteit-nabijheid?</p> <p>Alle doelgroepen uit de verschillende lokale besturen moeten meegenomen worden.</p>	<p>In een IGS moeten visies en meningen op elkaar afgestemd worden, wat soms spanningen met zich meebrengt.</p>		<p>In een IGS moeten verschillende visies op elkaar afgestemd worden en dat is niet altijd gemakkelijk.</p>	<p>Alle doelgroepen uit de verschillende lokale besturen moeten meegenomen worden.</p>	

		Coalitiewissels hebben impact op de partners aan tafel.		Iedereen kijkt naar elkaar waardoor er soms niets gebeurt.			
		In een IGS is er vaak een onevenredigheid tussen de partners. Evenwaardigheid zou ideaal zijn, maar dat is niet altijd het geval.				In een IGS is er vaak een onevenredigheid tussen de partners. Evenwaardigheid zou ideaal zijn, maar dat is niet altijd het geval.	Centrumsteden voelen zich verantwoordelijk om in te zetten op de IGS. Hierdoor zitten ze niet vaak aan het ontvangende einde.
<b>Digitalisering en automatisering</b>	De complexiteit van dienstverlening zou vereenvoudigd kunnen worden door digitalisering.  Automatisering is geen optie want iedere casus wordt individueel bekeken, maar beperkte algemene standaarden zorgen nu ook wel voor tijdsverlies.	Digitale initiatieven kunnen decentralisatie wel vergemakkelijken, maar persoonlijk contact met de burger blijft cruciaal. In sommige domeinen is menselijk contact belangrijk en is het onmogelijk om het volledige proces digitaal aan te bieden.	Digitalisering draagt er niet toe bij decentralisatie meer haalbaar te maken.	De complexiteit van dienstverlening zou vereenvoudigd kunnen worden door digitalisering.  Automatisering is geen optie want iedere casus wordt individueel bekeken, maar beperkte algemene standaarden zorgen nu ook wel voor tijdsverlies.	Automatiseren van bepaalde rechten en daarop afgestemd advies zou wel interessant kunnen zijn.	Digitale initiatieven kunnen decentralisatie vergemakkelijken, maar persoonlijk contact met de burger blijft cruciaal.	
	Digitale oplossingen moeten gelijk zijn voor alle lokale besturen in Vlaanderen.	Een centraal systeem is nooit volledig afgestemd op de noden van het lokaal bestuur, al mag dat een centrale aanpak van niet in de weg staan.	Niet ieder lokaal bestuur is in staat om zelf digitale oplossingen uit te werken. Daarom moet het initiatief bij de centrale overheden liggen.	Digitale oplossingen moeten gelijk zijn voor alle lokale besturen in Vlaanderen.		Digitale oplossingen moeten gelijk zijn voor alle lokale besturen in Vlaanderen. Daarom moeten de initiatieven centraal genomen worden.	Niet ieder lokaal bestuur is in staat om zelf digitale oplossingen uit te werken. Daarom moet het initiatief bij de centrale overheden liggen.
		Initiatieven mogen de digitale kloof niet vergroten.	Niet iedere burger kan overweg met digitale platformen.		Niet iedere burger kan overweg met digitale platformen.	Initiatieven mogen de digitale kloof niet vergroten.	Niet iedere burger kan overweg met digitale platformen.
<b>Voorbereiding</b>		Lokale besturen moeten geconsulteerd worden bij de beslissingen die het Vlaamse niveau neemt.	Lokale besturen moeten geconsulteerd worden bij de beslissingen die het Vlaamse niveau neemt.		Lokale besturen moeten geconsulteerd worden bij de beslissingen die het Vlaamse niveau neemt.		Lokale besturen moeten geconsulteerd worden bij de beslissingen die het Vlaamse niveau neemt.
	Bij verdere decentralisatie is een overgangperiode noodzakelijk.	Bij verdere decentralisatie moeten lokale besturen een veranderingstraject kunnen uitstippelen dat	Op korte termijn is verdere decentralisatie onhaalbaar.	Bij verdere decentralisatie is een overgangperiode waarin lokale besturen hun veranderingstraject		Het lokaal bestuur moet de tijd krijgen om personeel aan te werven en/of voldoende op te leiden.	Op korte termijn is verdere decentralisatie onhaalbaar.

	Het lokaal bestuur moet de tijd krijgen om zich te specialiseren in nieuwe thema's, een beleidsvisie uit te werken, personeel aan te werven en/of op te leiden en voldoende middelen vrij te maken.	ze dan ook stelselmatig uitrollen.  Het lokaal bestuur moet tijd krijgen om dat traject uit te stippelen en om personeel aan te werven en/of op te leiden. Dit kan niet over één legislatuur gerealiseerd worden.		uitstippelen noodzakelijk.  Het lokaal bestuur moet de tijd krijgen om zich te specialiseren in nieuwe thema's, een beleidsvisie uit te werken, personeel aan te werven en/of op te leiden en voldoende middelen vrij te maken. Dit kan niet over één legislatuur gerealiseerd worden.			
<b>Infrastructuur</b>	Bij verdere decentralisatie is er nood aan extra capaciteit voor personeelsleden en dienstverlening.	Bij verdere decentralisatie zal er meer personeel en dus ook meer ruimte nodig zijn, terwijl er nu al een tekort is.		Bij verdere decentralisatie is er nood aan extra capaciteit voor personeelsleden en dienstverlening.		Bij verdere decentralisatie zal er meer personeel en dus ook meer ruimte nodig zijn, terwijl er nu al een tekort is.	
<b>Beschikbaarheid van financiële middelen</b>	Bij verdere decentralisatie moeten financiële middelen volgen.	Bij verdere decentralisatie moeten financiële middelen volgen.	Bij verdere decentralisatie moeten financiële middelen volgen.	Bij verdere decentralisatie moeten financiële middelen volgen.	Bij verdere decentralisatie moeten financiële middelen volgen.	Bij verdere decentralisatie moeten financiële middelen volgen.	Bij verdere decentralisatie moeten financiële middelen volgen.
	De lokale besturen geven de voorkeur aan extra financiële middelen voor het Gemeentefonds zodat ze zelf kunnen kiezen hoe ze de middelen besteden	De lokale besturen geven de voorkeur aan extra financiële middelen voor het Gemeentefonds.	Een goede verdeling tussen geoormerkte subsidies, projectsubsidies en het gemeentefonds is belangrijk.  De verdeling van de financiële middelen zal sterk afhangen van de politieke samenstelling	De lokale besturen geven de voorkeur aan extra financiële middelen voor het Gemeentefonds zodat ze zelf kunnen kiezen hoe ze de middelen besteden	De lokale besturen kunnen zich vinden in extra middelen voor het Gemeentefonds en geoormerkte subsidies.	De lokale besturen geven de voorkeur aan extra financiële middelen voor het Gemeentefonds zodat er een garantie is op lange termijn.	Een goede verdeling tussen geoormerkte subsidies, projectsubsidies en het gemeentefonds is belangrijk.  De verdeling van de financiële middelen zal sterk afhangen van de politieke samenstelling
	Een toevoeging van de middelen aan het Gemeentefonds houdt het <i>risico</i> in dat ze opgaan in de grotere pot.	De perceptie op het toevoegen van middelen aan het Gemeentefonds is tegenstrijdig. Sommige lokale besturen vinden het geen goed idee, terwijl anderen er geen schrik hebben dat de middelen voor andere	Een toevoeging van de middelen aan het Gemeentefonds houdt het <i>risico</i> in dat ze opgaan in de grotere pot en zal het van het bestuur afhangen of die middelen correct worden besteed.	Een toevoeging van de middelen aan het Gemeentefonds houdt het <i>risico</i> in dat ze opgaan in de grotere pot.	De perceptie op het toevoegen van middelen aan het Gemeentefonds is tegenstrijdig. Sommige lokale besturen vinden het geen goed idee, terwijl anderen er geen schrik hebben dat de middelen voor andere	Bij een toevoeging aan het Gemeentefonds heerst de schrik dat na verloop van tijd zal verwateren waarvoor de budgetten initieel bedoeld waren en op termijn dus wel voor	Een toevoeging van de middelen aan het Gemeentefonds houdt het <i>risico</i> in dat ze opgaan in de grotere pot en zal het van het bestuur afhangen of die middelen correct worden besteed.

		doeleinden ingezet zullen worden.			doeleinden ingezet zullen worden.	andere doeleinden ingezet worden.	
	Tijdelijke projectsubsidies worden vandaag verkeerd ingezet waardoor ze te veel tijd kosten en een te beperkend kader creëren.	Tijdelijke projectsubsidies zijn geen goed idee. Ze zorgen voor instabiliteit, onzekerheid over de structurele werking en een administratieve last.	Tijdelijke projectsubsidies zijn een wortel om nieuwe dienstverlening vorm te geven, maar na een paar jaar valt die dan weer weg. Dat is heel frustrerend.	Tijdelijke projectsubsidies worden vandaag verkeerd ingezet waardoor ze te veel tijd kosten en een te beperkend kader creëren. Ze zorgen voor instabiliteit en onzekerheid.	Tijdelijke projectsubsidies zijn, ondanks hun gericht karakter, geen meerwaarde. Er kruipt enorm veel tijd en energie in de aanvraag en rapportage, terwijl ze daarna niet veel toevoegen.	Tijdelijke projectsubsidies creëren te veel onzekerheid over de structurele werking.	Tijdelijke projectsubsidies zijn een wortel om nieuwe dienstverlening vorm te geven, maar na een paar jaar valt die dan weer weg. Dat is heel frustrerend.

## Bijlage 5 – Juridische aandachtspunten en mogelijkheden bij decentralisatie

Decentralisatie is een thema dat al enkele aandacht mag genieten en dit niet enkel in Vlaanderen, maar tevens elders. Zo kan aanvullend op wat in het hoofdrapport reeds is bepaald worden gewezen op Nederland waar het thema de afgelopen jaren heel hoog op de agenda stond, doch de decentraliseringsoperaties tot nogal wat opmerkingen en aandachtspunten hebben geleid. Zo concludeerde de Staatscommissie parlementair stelsel er dat een Wet op de decentralisaties nodig is om meer duidelijkheid te scheppen in de verhoudingen tussen de bestuurslagen en toekomstige decentralisaties beter te doen verlopen.<sup>9</sup> In een later rapport werden dan weer concrete aanbevelingen gedaan waarbij wederom de relatie en speelveld bijzondere aandacht kreeg.<sup>10</sup> De aanbevelingen worden besproken in een annex van deze bijdrage.

Bovenstaande toont echter zonder enige discussie aan hoe belangrijk de verhoudingen zijn, maar ook het juridisch kader waarin alle betrokken bestuurslagen actief zijn. In deze juridische bijlage gebeurt daarom een verdere analyse van de specifieke juridische situatie van de Vlaamse lokale besturen en hun positie evenals de juridische context waarmee bij decentralisatie rekening moet worden gehouden.<sup>11</sup>

### **Grondwettelijk bestaansrecht van gemeenten voor uitvoering van taken van gemeentelijk belang**

De gemeenten hebben in het Belgische staatsbestel een grondwettelijk verankerde plaats. Dit grondwettelijk bestaansrecht van de gemeenten ligt besloten in de artikelen 41 en 162 van de Grondwet. Niet alleen hun bestaan, maar ook hun roeping tot het beheer van alle taken van gemeentelijk belang (of diegene die als zodanig door de gemeente worden geïdentificeerd) is grondwettelijk verankerd. Aldus heeft de grondwetgever de gemeenten ingericht en aan deze gemeenten een breed verwoorde bevoegdheidssfeer toevertrouwd.

De inrichting van de gemeenten voor het behartigen van de taken van gemeentelijk belang wordt territoriale decentralisatie genoemd. In het Belgisch grondwettelijk en administratief recht dekt het decentralisatiebegrip een dubbele lading: de territoriale decentralisatie enerzijds en de functionele of dienstgewijze decentralisatie (de oprichting van agentschappen) anderzijds. Het gemeenschappelijk voorkomen van een bestuurlijk toezicht (en het gemeenschappelijk ontbreken van een hiërarchisch

---

<sup>9</sup> K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, *Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020.

<sup>10</sup> K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, *Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020.

<sup>11</sup> Studie uitgevoerd door Matthias De Groot, Alexander Verschave en Steven Van Garsse (UHasselt).

gezag) lijkt te verantwoorden dat de territoriale decentralisatie en de functionele decentralisatie worden gegroepeerd onder dezelfde noemer van de decentralisatie. Nochtans zijn territoriale decentralisatie en functionele decentralisatie twee wezenlijk te onderscheiden fenomenen: bij de territoriale decentralisatie gaat het om een lager maar apart overheidsniveau met een open taakomschrijving (alle aangelegenheden van lokaal belang, zoals bijvoorbeeld ook de provincies); bij de functionele decentralisatie gaat het om een aparte overheidsdienst binnen hetzelfde overheidsniveau met een beperkte taakomschrijving.

De gemeenten hebben bijgevolg geen bijzondere, wettelijke of decretale machtiging nodig om zich over de taken van gemeentelijk belang te ontfemen.

Evident sluit dit niet uit dat de lokale overheden aan rechtsregels gebonden zijn voor hun optreden in het kader van het gemeentelijk belang. Deze gedachte wordt in het grondwettelijk kader zelf tot uiting gebracht. Artikel 162, eerste lid van de Grondwet bepaalt dat de gemeentelijke instellingen “bij de wet” worden geregeld en dat “de wet” de toepassing verzekert van een aantal beginselen.

Deze beginselen zijn nader omschreven in artikel 162, tweede lid van de Grondwet. Het gaat om volgende beginselen: 1° de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden, 2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald, 3° de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen, 4° de openbaarheid van de vergaderingen der provincieraden en gemeenteraden binnen de bij de wet gestelde grenzen, 5° de openbaarheid van de begrotingen en van de rekeningen en 6° het optreden van de toezichthoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang wordt geschaad.

### **Bevoegdheid van Gewesten tot het regelen van organieke regels van de gemeentelijke instellingen**

De algemene bevoegdheid tot het bepalen van de organieke regels ten aanzien van de ondergeschikte besturen (zoals de gemeenten) berust inmiddels bij de Gewesten. Met het gebruik van de woorden “bij de wet” heeft de Grondwet enkel het regelen van de betrokken aangelegenheid willen uitsluiten van de bevoegdheid van de uitvoerende macht. Bijgevolg sluit de Grondwet niet uit dat de bijzondere wetgever de gewesten de regeling van die aangelegenheid toekent, mits dit uitdrukkelijk gebeurt (GwH 25 maart 2003, 25/2003, B.12.6).

De gewesten zijn thans algemeen bevoegd voor de organieke wetgeving van de gemeenten en de voorwaarden waaronder en de wijze waarop binnengemeentelijke territoriale organen (districten) en bovengemeentelijke organen kunnen worden opgericht, met inbegrip van de wetgeving inzake de verkiezing van de gemeentelijke, binnengemeentelijke en bovengemeentelijke organen en de regeling van en de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan besteed zijn (art. 6, § 1, VIII, eerste lid BWHI).

Deze principiële bevoegdheid van de gewesten ten aanzien van het gemeentelijke niveau geldt echter met uitzondering van: de regelingen van de zgn. Pacificatiewet van 9 augustus 1988; de regeling voor het opmaken van de akten en het houden van de registers van de burgerlijke stand; de organisatie en het beleid inzake de politie, met inbegrip van de bevoegdheden vermeld in artikel 135, § 2 N.Gem.W., en de brandweer en de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen. Voor al deze aangelegenheden (en logischerwijze ook de andere die aan de federale overheid in de Grondwet of elders in de BWHI voorbehouden worden) blijft de federale overheid bevoegd.

Artikel 162 van de Grondwet bevat wel een legaliteitsbeginsel, dat inhoudt dat de regels inzake de gemeentelijke instellingen bij een wetskrachtige norm geregeld moeten worden. Dit houdt in dat de essentiële elementen van de te regelen aangelegenheid bij decreet worden aangenomen en niet kunnen worden overgelaten aan een besluit van de Vlaamse Regering of worden overgelaten aan de gemeenten zelf (bijvoorbeeld te regelen bij besluit van de gemeenteraad).

Dit legaliteitsbeginsel drukt ook een bescherming van de autonomie van de gemeenten uit. Bij decentralisatie is de autonomie de regel. De autonomie wordt gerealiseerd door de toekenning van rechtspersoonlijkheid krachtens een wettelijke of decretale basis en het toekennen van een eigen bevoegdheidssfeer. Deze autonomie is niet onbeperkt, maar ze blijft wel de regel. Wanneer er beperkingen worden opgelegd ten aanzien van de lokale autonomie moeten deze steeds berusten op een specifieke wettelijke of decretale grondslag en kunnen zij ook niet verder gaan dan binnen de grenzen vermeld in deze specifieke wettelijke of decretale grondslag.

In het Vlaamse Gewest werden deze regels neergelegd in het Gemeentedecreet en liggen zij thans neergelegd in het Decreet Lokaal Bestuur.

Deze bevoegdheid van de Gewesten omvat ook het regelen van de vormen van verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking.

- De Grondwet bepaalt uitdrukkelijk, voor de gevallen waarin meerdere gemeenten zich verenigen in een rechtspersoon, dat zij dit slechts kunnen op grond van een wetskrachtige norm. Krachtens art. 162, vierde lid Gw. kan enkel de wet – krachtens art. 6, § 1, VIII, 8° zijn de gewesten bevoegd inzake de verenigingen van provincies en gemeenten tot nut van het algemeen – de voorwaarden bepalen waaronder meerdere provincies en gemeenten zich kunnen verenigen.

De samenwerking tussen territoriaal gedecentraliseerde besturen wordt aldus beheerst door grondwettelijk verankerde spelregels die een bijzondere regeling bevatten die onverenigbaar is met de vrijheid van vereniging (GwH 27 februari 2014, nr. 36/2014, B.4.). Bijgevolg hebben de gemeenten geen grondwettelijk recht om zich naar hartenlust te verenigen. Ze moeten integendeel de door de decreetgever ter beschikking gestelde vormen gebruiken.

In het Decreet Lokaal Bestuur werd in vijf samenwerkingsvormen voorzien: de interlokale vereniging, de projectvereniging, de dienstverlenende vereniging, de opdrachthoudende vereniging en (weliswaar voor een beperkt aantal gevallen) de opdrachthoudende vereniging met private deelname.

- Eénzelfde regel geldt ook voor de verzelfstandiging van gemeentelijke taken. Buiten de verzelfstandigingsvormen in het Decreet Lokaal Bestuur of een sectorale of specifieke wet of decreet is geen verzelfstandiging met bevoegdheidsoverdracht mogelijk. Het is de gemeenten verboden om, rechtstreeks of onrechtstreeks, rechtspersonen met een welbepaalde taak van lokaal belang “*op te richten, erin deel te nemen of zich erin te laten vertegenwoordigen*”, tenzij wanneer de bepalingen van het Decreet Lokaal Bestuur worden nageleefd of daarvoor een andere, wettelijke of decretale rechtsgrond bestaat.

Centrale behartiging blijft niettemin het uitgangspunt, verzelfstandiging (en zeker de externe variant) is de uitzondering. De gemeente zal bijgevolg redenen moeten aanhalen, indien ze een taak van gemeentelijk belang wenst te verzelfstandigen. Ze zal moeten verantwoorden waarom deze taak niet beter door de gemeente zelf wordt vervuld.

Het Decreet lokaal bestuur hanteert als uitgangspunt dat, indien men tot verzelfstandiging wil overgaan, de minst verregaande uitzondering *a priori* het meest aangewezen is. Van dit uitgangspunt kan enkel worden afgeweken, indien kan worden aangetoond dat dergelijk intern beheer niet volstaat of niet minimum dezelfde voordelen kan bieden als een beheer buiten de rechtspersoon van de gemeente om. In dat geval kan worden gekozen voor de volgende stap, zijnde externe verzelfstandiging.



Met externe verzelfstandiging wordt in eerste instantie opnieuw de minst verregaande vorm bedoeld, namelijk de publiekrechtelijke, het autonoom gemeentebedrijf (AGB). Het AGB is een dienst in publiekrechtelijke vorm met rechtspersoonlijkheid die door de gemeente wordt opgericht. Indien de gemeente opteert voor privaatrechtelijke externe verzelfstandiging, dan moet worden aangetoond dat de publiekrechtelijke variant niet volstaat of niet minimum dezelfde voordelen biedt.

De lokale overheden beslissen of een taak (ook een nieuw te decentraliseren taak) wordt verzelfstandigd of hiervoor een intergemeentelijk samenwerkingsverband wordt opgericht, maar wanneer ze ervoor kiezen om te verzelfstandigen of samen te werken, moeten zij zich schikken naar de regels van de decreetgever.

Het bestaan van regelgeving en de vrijheid om daarmee gepaard gaande keuzes te kunnen maken is evenwel niet geheel vrij van risico', zo kan volledigheidshalve worden gemeld. In Nederland kwam men in dat kader bijvoorbeeld tot de vaststelling dat het voorhanden zijn van een duidelijke wettelijke basis op zichzelf beschouwd niet voldoende is omdat er onduidelijkheid kan bestaan over de daadwerkelijke draagwijdte van de gedecentraliseerde taken in de praktijk. Er bestaat namelijk het risico op onduidelijkheden en inconsistenties. Dit zit niet noodzakelijk vevat in de overdracht zelf, maar staat in relatie met niet-overgedragen taken en bevoegdheden, waardoor er in feit een inconsistentie ontstaat tussen decentralisatie en de integraliteit en samenhang met andere beleidsterreinen (Decentralisatiekader (Nederlandse Kamerstukken II 2008-2009 31 700 VII, 100); K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, *Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 64). Een systeem van impliciete bevoegdheden tussen de gemeente en het Gewest of de Gemeenschap bestaat er in wezen namelijk niet.

### **De draagwijdte van de lokale autonomie voor de uitvoering van de taken van gemeentelijk belang**

Kenmerkend aan de territoriale decentralisatie is het beschermd zijn van de taken van gemeentelijk belang die de gemeenten uitvoeren. Dit wordt onder de noemer van de lokale autonomie gevat.

Bij het toevertrouwen van de bevoegdheid ten aanzien van de ondergeschikte besturen aan de Gewesten in 2001 werd het beginsel van de lokale autonomie, dat reeds in de Grondwet stond, ook opgenomen in de BWHI. Artikel 6, § 1, VIII, lid 1, 1°, derde lid BWHI bepaalt inderdaad dat “[d]e gemeenteraden en, in de mate dat deze bestaan, de provincieraden of de raden van bovengemeentelijke besturen, (...) respectievelijk alles wat van gemeentelijk, provinciaal of

*bovengemeentelijk belang is [regelen]; zij beraadslagen en besluiten over elk onderwerp dat hen door de federale overheid of door de gemeenschappen is voorgelegd”.*

#### **a. Invulling van het begrip ‘gemeentelijk belang’**

Het begrip ‘gemeentelijk belang’ is decisief voor de afbakening van de gemeentelijke autonomie. Artikel 41, eerste lid GW definieert echter niet wat “uitsluitend gemeentelijke belangen” zijn en bepaalt niet welke bevoegdheden daarin begrepen zijn. Artikel 162, eerste lid, 2° GW doet dat evenmin. De omvang van de gemeentelijke autonomie is om die reden niet precies omschreven in de grondwet of in de bijzondere wet. Er bestaat in elk geval geen exhaustieve lijst met gemeentelijke bevoegdheden.

Uit het open karakter van de bevoegdheidssfeer worden twee concrete gevolgtrekkingen gemaakt:

- Er rust op de gemeenten een initiatiefrecht bij het definiëren van het gemeentelijk belang. De gemeenten beschikken aldus over de mogelijkheid om als eerste te bepalen wat onder hun gemeentelijk belang ressorteert. De gemeenten kunnen zich elke aangelegenheid toe-eigenen waarvan zij menen dat het tot hun belang behoort en deze regelen op de manier die zij opportuun achten.
- De hogere overheden hebben, elk in het kader van hun bevoegdheden, de mogelijkheid om in te grijpen op de omschrijving van de taken van gemeentelijk belang door het regelen van een taak naar hen toe te trekken. Aldus beschikken de gemeenten over een algemene bevoegdheid tot het regelen van alle aangelegenheden die verband houden met het gemeentelijk belang, voor zover *de wet- of decreetgever* niet heeft beslist de aangelegenheid zelf te regelen.

De bevoegdheid van de gemeentelijke overheden om te beslissen over aangelegenheden van gemeentelijk belang wordt dan ook omschreven als de bevoegdheid om de zaken te regelen die de wetgever aan hun beslissingsrecht heeft overgelaten.

Uit de wijze waarop de gemeentelijke autonomie in de feiten wordt ingevuld (gezamenlijk optreden van de gemeenten en van de hogere overheidsniveaus) volgt ook dat de rol van de gemeenten flexibel is en doorheen de tijd kan evolueren, dit in functie van de visie van de hogere overheidsniveaus over welk overheidsniveau het meest geschikt is om een welbepaalde taak uit te voeren.

De lokale autonomie geldt als een recht in hoofde van elke individuele gemeente, ook ten opzichte van de andere gemeenten. Indien het beheer van een welbepaalde taak wordt overgelaten aan de lokale autonomie heeft dit onvermijdelijk tot gevolg dat tussen de verschillende gemeenten ook andere

regels kunnen gelden of op een andere wijze worden toegepast. Een verschil in behandeling van burgers tussen verschillende gemeenten betekent ook niet automatisch een schending van het gelijkheidsbeginsel. In het kader van het gemeentelijk belang behoort dit tot de autonome sfeer van de gemeenten. Het verschil in behandeling is een legitiem gevolg van een onderscheid in beleid, uitgaande van elk op zich bevoegde overheden, en zal op zichzelf en alleenstaand geen schending van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel uitmaken. Dit verschil in behandeling valt zelfs te beschouwen als een evident gevolg van subsidiariteit (GwH 27 mei 2010, nr. 62/2010, B.16.2).

### ***b. De gemeentelijke autonomie als grondwettelijke toetsingsnorm***

Wel stelt de lokale autonomie grenzen aan het optreden van de hogere overheden ten aanzien van de gemeenten in het kader van de behartiging van hun taken van gemeentelijk belang. Het Grondwettelijk Hof acht zich bevoegd om wetgeving (en bijgevolg ook decreten) te toetsen aan het beginsel van de lokale autonomie. Ook de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak kan toetsen aan het beginsel van de lokale autonomie ten aanzien van reglementaire besluiten. Bijgevolg is de gemeentelijke autonomie ook een grondwettelijke toetsingsnorm voor het optreden van hogere overheden.

Het beginsel van de gemeentelijke autonomie is evenwel niet absoluut. Het Grondwettelijk Hof heeft inmiddels reeds in verschillende arresten de draagwijdte van dit beginsel als grondwettelijke toetsingsnorm kunnen verduidelijken (GwH 14 februari 2019, nr. 28/2019, B.10.1-B.10.2; GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, B.14.2-B.14.4; GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.18.2-B.18.4; GwH 15 januari 2009, nr. 7/2009, B.6.3).

Het Grondwettelijk Hof is ten eerste van mening dat het beginsel van de lokale autonomie geen afbreuk doet aan de verplichting van de gemeenten om, wanneer zij optreden op grond van het gemeentelijk belang, de hiërarchie der normen in acht te nemen.

Dit betekent dat de gemeenten bij het uitoefenen van hun taken van gemeentelijk belang onderworpen zijn aan de wet- en regelgevende normen van de federale staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies. Zo mag een gemeentereglement niet in strijd zijn met een provinciaal reglement, een KB, een ordonnantie, een decreet, een wet of de Grondwet.

Het beginsel van lokale autonomie doet ten tweede ook geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om te oordelen welk het meest geschikte niveau is om een aangelegenheid te regelen die hun toekomt. Aldus kunnen die overheden aan de lokale besturen de reglementering toevertrouwen van een aangelegenheid die beter op dat niveau kan

worden geregeld. Zij kunnen tevens oordelen dat een aangelegenheid beter zal worden geregeld op een meer algemeen bestuursniveau, met name op een eenvormige manier voor het gehele grondgebied waarvoor zij bevoegd zijn, en bijgevolg de lokale overheden verbieden zich die aangelegenheid toe te eigenen.

Het ene en het andere komt erop neer dat de hogere overheid een aangelegenheid geheel of gedeeltelijk naar zich toe kan trekken. De wijze waarop dit gebeurt, kan verschillen:

- De beperking van de gemeentelijke autonomie kan de vorm aannemen van een uitdrukkelijk voorbehoud ten voordele van de bevoegde hogere wetgever (door te bepalen dat enkel de hogere overheid kan optreden).
- De beperking op de rol van de gemeenten kan impliciet voortvloeien uit de vaststelling dat de wetgeving die op een hoger niveau uitgevaardigd is, de aangelegenheid zo volledig regelt dat er geen plaats meer zou zijn voor een gemeentelijk optreden.
- Bovendien staat het de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten, elk binnen hun respectieve bevoegdheden, vrij om voorwaarden te stellen aan de uitvoering van een welbepaalde taak van gemeentelijk door de gemeenten. Zij kunnen de gemeenten een bepaalde uitoefening van hun autonomie opleggen door de voorwaarden te bepalen waaronder de uitvoering van een gemeentelijke taak dient te gebeuren. Het toekennen van bijkomende autonomie aan de gemeenten kan er dus ook in bestaan om deze voorwaarden minder strikt te omlijnen en op die manier meer zaken over te laten aan de beleidsvrijheid van de gemeenten.
- Ten slotte kunnen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten, elk binnen hun respectieve bevoegdheden, de gemeenten belasten met zgn. taken van medebewind, waarvan de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten de nadere voorwaarden bepalen.

Het optreden van de hogere overheden (hoe het ook tot stand komt) mag echter geen al te verregaande inbreuk op de lokale autonomie van de gemeenten inhouden, zoals neergelegd in de artikelen 41 en 162 van de Grondwet. Van zodra een hogere overheid het optreden van de gemeenten omkadert, kan de lokale autonomie worden ingeroepen indien de inmenging van de hogere regelgever “kennelijk onevenredig” is.

Het Grondwettelijk Hof schuift een algemene evenredigheidstoets naar voren als grens aan de mogelijkheid om de gemeentelijke autonomie te beperken en geeft aan dat het slechts marginaal toetst aan dit beginsel. Enkel wanneer het evenredigheidsbeginsel “kennelijk” miskend is, wordt de gemeentelijke autonomie geschonden. Alhoewel het Hof in zijn rechtspraak grenzen stelt aan de

mogelijkheid om de gemeentelijke autonomie te beperken, is het duidelijk dat niet a priori kan worden vastgesteld waar die grenzen precies liggen. Veel hangt af van de concrete omstandigheden en van de beoordeling ervan. Het Grondwettelijk Hof en de Raad van State stellen zich veelal terughoudend op bij hun controle van het optreden van de hogere overheden.

De inmenging in het gemeentelijk belang is volgens het Grondwettelijk Hof minstens in twee gevallen kennelijk onevenredig (GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.18.4.; GwH 16 juni 2011, nr. 109/2011, B.8.3.):

- indien aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd. Aldus bestaat er een waarborg voor de gemeenten dat “het wezen” of de “harde kern” van hun bevoegdheden niet wordt aangetast.;
- indien ze geschiedt op een wijze die niet kan worden verantwoord door het feit dat die bevoegdheden beter op een ander bevoegdheidsniveau zouden worden uitgeoefend.

Hierin ligt een subsidiariteitsbeginsel verrat: de hogere overheid moet kunnen verantwoorden dat de uitoefening van de bevoegdheid beter op het hoger niveau gebeurt.

Het Grondwettelijk Hof baseert zich bij het uitvoeren van zijn marginale toetsing in de eerste plaats op de parlementaire voorbereiding van de wetgevende norm waaruit de vermeende schending van de lokale autonomie uitgaat. Aldus kan van de hogere overheid worden verwacht dat zij een rechtvaardiging geeft van de evenredigheid van haar optreden en de beperking van de lokale autonomie.

In het kader van de decentralisatie van taken naar de gemeenten zal het beginsel van de lokale autonomie alvast voor de beslissing zelf om de taken aan de gemeenten toe te vertrouwen, niet aan de orde zijn. Integendeel kan net worden aangenomen dat deze decentralisatie een toepassing is van het beginsel van de lokale autonomie en het daarin vervatte subsidiariteitsbeginsel.

De wijze waarop de decentralisatie van taken naar de gemeenten geschiedt, kan daarbij wel relevant zijn, net als de wijze waarop deze nieuwe taken financieel worden ondersteund. In die zin kan ook worden gedacht aan ondersteuning en coaching voor de gemeenten ten aanzien van hun nieuwe taken om de overgang van de taken te verzachten.

Ook de regulering van de gedecentraliseerde taak die een hogere overheid invoert ter begeleiding van de decentralisatie van taken naar de gemeenten, zal principieel kunnen worden getoetst aan het beginsel van de lokale autonomie, van zodra de hogere overheid de beslissing heeft genomen om de

uitvoering van een welbepaalde taak over te laten aan de gemeenten in het kader van hun grondwettelijke roeping tot het beheer van de taken van gemeentelijk belang. Daarbij geldt de kennelijke onevenredigheidstoets, die hierboven werd beschreven.

In Nederland is deze decentralisatie-afweging op algemene wijze op ambtelijk niveau geconcretiseerd in acht principes, die elk in nog deelvragen worden opgedeeld (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen, 24 p.):

1. Het beleid heeft een heldere probleem- en doelformulering.
2. De verhouding tussen functioneel bestuur en territoriaal bestuur is gebalanceerd vormgegeven.
3. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden zo laag mogelijk belegd : decentralisatie, tenzij...
4. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen helder afgebakend en eenduidig te zijn verdeeld.
5. Er is voldoende beleidsvrijheid voor de centrale overheden.
6. Het financiële arrangement is passend en eenvoudig.
7. Het informatiearrangement is passend en eenvoudig.
8. Geen beleid dat in de decentrale praktijk niet uitvoerbaar is.

Ook werden er in Nederland, in het licht van het decentralisatiebeginsel zoals dat aldaar wordt genoemd, enkele aandachtspunten geformuleerd. Zo wordt er onder meer gewezen op het feit dat decentralisaties allerlei schaalproblemen met zich meebrengen (K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 61). Daarnaast is er ook de geringe mate van beleidsvrijheid die in de praktijk vaak zo wordt ervaren, zie in dat kader ook *infra* hetgeen omtrent het toezicht. In Nederland wordt er bij de keuze om de beleidsvrijheid te beperken vaak gebruik gemaakt van het begrip “stelselverantwoordelijkheid”, ofwel de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om in te grijpen als er in het stelsel dreigt te ontsporen. Het functioneren van het stelsel staat of valt namelijk met onderling vertrouwen in elkaars rolvastheid en in het vermogen de gemaakte afspraken tijdig en in onderling overleg na te komen. Daarnaast moet er in het kader van die stelselverantwoordelijkheid ook rekening worden gehouden met de samenhang van de verschillende onderdelen van het stelsel en de invloed daarvan op het algehele functioneren van het stelsel. Het gevaar waar er in Nederland op wordt gewezen bestaat dat van stelselverantwoordelijkheid een centraliserende werking uitgaat doordat naar aanleiding van incidenten bij de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden de rijksoverheid te snel corrigeert

of bijstuurt. Het gevolg daarvan kan zijn dat bevoegdheden die de wetgever heeft gedecentraliseerd in voorkomende gevallen – en op gespannen voet met de bedoeling van de wetgever – feitelijk weer op centraal niveau worden uitgeoefend. In Nederland kon men vaststellen dat dit risico zich na de recente decentralisaties in het sociale domein reeds heeft voorgedaan (zie Raad van State (Nederland), *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag, 2016, 41).

### **Fiscale autonomie van de gemeenten**

Naast de financiering vanwege hogere overheden beschikken gemeenten ingevolge artikel 170, § 4 van de Grondwet ook over een grondwettelijk gewaarborgde fiscale autonomie, die hen toelaat om binnen de grenzen van de door de wetgever opgelegde beperkingen en onder controle van de toezichthoudende overheid, gelijk welke materie aan een belasting onderwerpen. Men spreekt van de fiscale autonomie van de gemeenten.

Als territoriaal gedecentraliseerde instellingen kunnen gemeenten hun fiscale bevoegdheid evenwel slechts uitoefenen binnen hun wettelijk afgebakend grondgebied. In het arrest van 27 februari 1911 heeft het Hof van Cassatie de gevolgen van de territoriale bevoegdheidsbeperking nader uiteengezet (Cass. 27 februari 1911, *Pas.* 1911, I, 144). Volgens het Hof van Cassatie is de bevoegdheid om de belastbare massa vast te stellen beperkt tot de personen of de voorwerpen die zich op het grondgebied van de gemeente bevinden en tot de activiteiten die binnen dit grondgebied worden uitgeoefend.

De gemeenten staan het dus vrij belastingen te heffen op alle personen die in de gemeente wonen en op alle personen die er belangen hebben op basis van alle toestanden die zich in de gemeente voordoen of verrichtingen die er plaatsvinden, zolang deze belastingen niet verboden zijn door een wet, toegelaten worden door de toezichthoudende overheid en niet strijdig zijn met de wetten en algemene rechtsbeginselen. Gelet op de fiscale autonomie van de gemeente is er in beginsel geen decretale machtiging vereist.

Er geldt een legaliteitsbeginsel (in de zin van een verplicht optreden van het democratisch verkozen orgaan) voor het opleggen van belastingen op gemeentelijk niveau. In het gemeenteraadsreglement moeten de essentiële elementen van de belasting worden opgenomen. Tot de essentiële elementen van een belasting behoren de identiteit van de belastingplichtige, de belastbare materie, de belastinggrondslag, het belastingtarief en de eventuele belastingvrijstellingen en –verminderingen.

Ingevolge het tweede lid van artikel 170, § 4 Gw wordt expliciet bepaald dat de belastingbevoegdheid van de gemeenten niet onbeperkt is. Door het gebruik van de woorden “de wet” in artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet heeft de grondwetgever de betrokken aangelegenheid aan de federale wetgever willen voorbehouden. De federale wetgever heeft dit bijvoorbeeld gedaan in artikel 464 WIB (verbod op opcentiemen op de personenbelasting, op de vennootschapsbelasting, op de rechtspersonenbelasting en op de belasting van niet-inwoners of van gelijkaardige belastingen op de grondslag of op het bedrag van die belastingen, uitgezonderd evenwel wat de onroerende voorheffing betreft) en in het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.

De Gewesten zijn dan ook in beginsel niet bevoegd om uitzonderingen op de fiscale autonomie van de gemeenten te bepalen. De Gewesten zouden bijgevolg de gemeentelijke fiscale bevoegdheid in beginsel niet kunnen beperken, tenzij door gebruik te maken van de impliciete bevoegdheden toegekend door de artikelen 10 en 19 van de BWHI. Daartoe is vereist dat die reglementering als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

### **Het algemeen bestuurlijk toezicht op de gemeenten**

De lokale autonomie wordt verder ingeperkt daar de lokale besturen onderworpen zijn aan het algemeen, bestuurlijk toezicht. Artikel 162, lid 2, 6° van de Grondwet verplicht de gewestelijke wetgever om te voorzien in *“een optreden van de toezichthoudende overheid [...] om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang wordt geschaad”*.

In de Belgische staatstructuur is het toezicht op de lokale overheden overgedragen naar de Gewesten. Artikel 7, § 1, eerste lid BWHI bepaalt dat, een aantal materies uitgezonderd, *“de gewesten bevoegd zijn voor de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de bovengemeentelijke besturen, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de gemeenten en de binnengemeentelijke territoriale organen, bedoeld in artikel 41 van de Grondwet”*. Dit houdt in dat de gewesten bevoegd zijn voor het “gewoon” bestuurlijk toezicht, wat kan worden omschreven als het toezicht van gemeen recht, namelijk het toezicht dat wordt uitgeoefend wanneer een aangelegenheid uitsluitend van gemeentelijk belang is of wanneer een aangelegenheid tegelijk onder het gemeentelijk belang én onder een hoger belang ressorteert (zie hierna, punt 2.1). Dit gewoon bestuurlijk toezicht betreft dus voornamelijk het toezicht op de handelingen die de gemeenten stellen in het kader van het beheer van taken van gemeentelijk belang.



Het bestuurlijk toezicht bestaat enkel in de gevallen die de toepasselijke regelgeving uitdrukkelijk voorschrijft en moet gebeuren op de wijze die de wet voorschrijft. Het bestuurlijk toezicht kan de gemeentelijke autonomie bijgevolg beperken, maar dit dient steeds binnen de wettelijk voorgeschreven grenzen te gebeuren. De gemeentelijke autonomie geldt als de regel, het bestuurlijk toezicht als de uitzondering. De bepalingen waarbij het toezicht wordt geregeld, worden daarom beperkend uitgelegd.

In de regel mag de toezichthoudende overheid haar beslissing niet in de plaats stellen van de gedecentraliseerde dienst, evenmin mag zij instructies geven aan het onder toezicht staand bestuur over het nemen van individuele beslissingen in de ene of de andere zin. Ook hiertegen verzet de lokale autonomie zich.

De Grondwet bepaalt niet de modaliteiten en de procedures van het bestuurlijk toezicht. Dit wordt overgelaten aan de gewestelijke wetgever. Wel dient de gewestelijke wetgever bepaalde minimale vereisten in acht te nemen:

- Zo vereist artikel 162, tweede lid, 6° van de Grondwet dat de regeling inzake het bestuurlijk toezicht voorziet in de reële mogelijkheid om op *alle* – en niet slechts enkele – handelingen een dergelijk toezicht uit te oefenen.
- Het wettigheidstoezicht heeft een zeer ruime draagwijdte. Het woord “wet” in artikel 162, tweede lid, 6° GW slaat op elke dwingende rechtsregel die de gemeenten moeten naleven: het internationaal en Europees recht (met directe werking), de grondwet, de wetten, decreten en ordonnanties, de besluiten van de gemeenschaps- en gewestregeringen en van hun leden, de verordeningen van de hogere overheden, maar ook de verordeningen uitgevaardigd door de gemeenten zelf, de beginselen van behoorlijk bestuur,....
- De controle op de naleving van het algemeen belang maakt een verplicht onderdeel uit van het bestuurlijk toezicht. Het nazicht op de overeenstemming met het algemeen belang is voor de gemeenten grondwettelijk vastgelegd en er is dus een grondwetswijziging vereist om het administratief toezicht te beperken tot het wettigheidstoezicht. Artikel 162, tweede lid, 6° GW eist dat het geheel van de handelingen van de provinciale en gemeentelijke overheden – en niet slechts een aantal ervan – onderworpen wordt aan wettigheidstoezicht én aan een toezicht inzake de overeenstemming ervan met het algemeen belang. De controle van de toezichthoudende overheid gaat dan ook verplicht verder dan een rechterlijke controle, die beperkt is tot een wettigheidstoezicht.

Het algemeen belang moet worden verstaan als elk belang dat ruimer is dan het gemeentelijk belang. Hiermee wordt bedoeld dat de toezichhoudende overheid de invulling van het gemeentelijk belang van de gemeente moet respecteren. De toezichhoudende overheid is bij de uitoefening van de opportuniteitscontrole enkel bevoegd om in te grijpen wanneer de gemeente een hoger openbaar belang schaadt. In het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024 is de doelstelling opgenomen om het bestuurlijk toezicht in de toekomst tot een wettigheidstoets te beperken en de opportuniteitstoets tot een minimum te beperken (Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering 2019-2024, Part SL VI, Pad. 2019, nr. 31/1, 191).

De toetsing aan het algemeen belang zet potentieel de deur open voor opportuniteitsbeoordelingen die de lokale autonomie drastisch kunnen beperken. De toezichhoudende overheid zal echter wel in elk concreet geval moeten aanduiden waarin het algemeen belang bestaat dat door de gemeente zou worden geschonden. Ze kan zich daarbij niet beperken tot algemene stijlclausules, maar moet dit concreet verantwoorden. De toezichhoudende overheid dient daarbij de wetgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur na te leven. Het besluit van de toezichhoudende overheid tot vernietiging van een besluit van een gemeente omwille van een schending van het algemeen belang is ook vatbaar voor een vernietigingsberoep bij de Raad van State. In het kader daarvan kan worden getoetst of de vernietiging steunt op juiste en draagkrachtige motieven.

- De toezichtsprocedés moeten van aard zijn om effectief “te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad”. Het woord “beletten” zou kunnen doen vermoeden dat het algemeen toezicht ex ante moet worden uitgevoerd, via bijvoorbeeld een voorafgaande machtiging of goedkeuring, maar dit wordt niet zo geïnterpreteerd.

Uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt bijvoorbeeld dat een vernietigingsrecht volstaat. Zo werd een regeling die alleen voorziet in toezicht op initiatief van de toezichhoudende overheid of na een gemotiveerde klacht, toelaatbaar geacht, weliswaar met de aanbeveling van de Raad om te bepalen dat een eensluidend afschrift van de belangrijk geachte beslissingen, alsook een beknopte beschrijving van alle beslissingen moeten worden gestuurd aan de toezichhoudende overheid (Adv.RvS nr. 34.480/3 van 7 juli 2003 over een voorontwerp van Gemeentedecreet, 81; Adv.RvS nr. 38.240/3 van 26 april 2005 over een voorontwerp van Gemeentedecreet, 56-57).

Met het Decreet Lokaal Bestuur werden voor de Vlaamse gemeenten de ex ante toezichtsprocedés sterk afgebouwd. Gevolg gevend aan de algemene beleidsdoelstelling van de Vlaamse Regering om lokale besturen meer autonomie, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te geven (Vlaams

Regeerakkoord 2019-2024, Parl.St. VI.Parl. 2019-20, nr. 31/1, 191; Beleidsnota 2019-2024 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid, Parl.St. VI.Parl. 2019-20, nr. 143/1, 5, 11, 12 en 14), kiest het Decreet Lokaal Bestuur, nog meer dan het Gemeentedecreet, voor principiële ex-post-controle, in de vorm van een vernietigingsrecht.

Het Decreet Lokaal Bestuur voorziet dan ook in de mogelijkheid voor de toezichthoudende overheid om uit eigen beweging over te gaan tot onderzoek van de zaak, of na een klacht. Voor de besluiten van de gemeenten geldt een ruime bekendmakingsplicht via een besluitenlijst met beknopte omschrijving of een integrale publicatieplicht, en dit via een webtoepassing waar ook de toezichthoudende overheid toegang toe heeft.

Dit algemeen toezicht is facultatief van aard, in die zin dat de toezichthoudende overheid de mogelijkheid heeft om op te treden, maar daartoe niet verplicht is. De onthouding van de toezichthoudende overheid om op te treden, is dan ook geen beslissing waartegen een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State kan worden ingesteld. In de praktijk blijkt het algemeen toezicht meer en meer enkel te worden opgestart na klachten.

Interessant is dat in Nederland een overleg tussen de toezichthouder en het betrokken bestuursorgaan verplicht is als een besluit wordt voorgenomen om vernietigd te worden. Een dergelijke verplichting bestaat in het Vlaamse Gewest niet bij decreet.

In Nederland kan de toezichthoudende overheid de ook een eigen beslissing nemen indien ze een besluit van de gemeente vernietigt, maar enkel indien er geen enkele beleidsvrijheid meer bestaat voor het gemeentelijk orgaan. Die mogelijkheid heeft de Vlaamse toezichthoudende overheid niet.

Het Decreet lokaal bestuur schafte ook de schorsing als toezichtsmiddel af. Voortaan wordt onmiddellijk een uitspraak gedaan over de vernietiging van de beslissing van de gemeenten. Dit vernietigingstoezicht wordt uitgeoefend door hetzij de Vlaamse regering (bij delegatie, door de Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur), hetzij de provinciegouverneur in opdracht van de Vlaamse regering. Wie in de praktijk het toezicht zal uitoefenen, wordt op interbestuurlijk niveau geregeld tussen de Vlaamse regering en de provinciegouverneur.

In het Decreet over het Lokaal Bestuur is nog slechts in een beperkt aantal gevallen in een goedkeuringstoezicht voorzien. De volgende besluiten zijn bijvoorbeeld onderworpen aan goedkeuring door de Vlaamse Regering: 1) de besluiten van de gemeenteraad houdende vaststelling

van de jaarrekening van de gemeente (art. 262); 2) de besluiten van de raad van bestuur van autonome gemeentebedrijven houdende vaststelling van de jaarrekening (art. 243) en 3) de oprichtingsakte en de statuten van een dienstverlenende of opdrachthoudende intercommunale vereniging (art. 418).

Daarnaast is er nog het dwangtoezicht dat tot uiting komt in het aanstellen door de toezichthoudende overheid van een bijzonder commissaris (art. 335). Op deze basis kan de toezichthoudende overheid bij wijze van dwangmaatregel een of meer commissarissen gelasten zich ter plaatse te begeven en de gevraagde inlichtingen of opmerkingen te verzamelen van de gemeenteoverheid. Zij kan de commissarissen ook de opdracht geven om de maatregelen uit te voeren die in rechte zijn voorgeschreven. De kosten van het optreden van de commissaris(sen) moeten worden vergoed door degenen die verzuimd hebben gevolg te geven aan de verplichte en voorafgaande ingebrekestelling.

### **Gelijke behandeling van de gemeenten**

Bij het optreden ten aanzien van de lokale overheden dient de hogere regelgeving zich ook te houden aan het beginsel van de gelijke behandeling van de gemeenten. Dit volgt uit het gelijkheidsbeginsel, maar is tevens neergelegd in artikel 7bis BWHI. Luidens artikel 7bis BWHI worden *“[o]nverminderd de bepalingen vermeld in artikel 7, § 1, eerste en derde lid, en de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet, (...) de samenstelling, organisatie, bevoegdheid, werking, aanstelling of verkiezing van de organen van en het administratief toezicht op de gemeenten die gelegen zijn op het grondgebied van eenzelfde gewest door dit gewest op identieke wijze geregeld”*.

Identiek betekent evenwel niet dat geen enkel onderscheid mag worden gemaakt in de behandeling van onderscheiden gemeenten. In arrest nr. 35/2003 van 25 maart 2003 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de bijzondere wetgever met deze bepaling heeft willen vermijden dat de gewesten hun bevoegdheid inzake ondergeschikte besturen zouden aanwenden om aan bepaalde gemeenten zonder verantwoording minder bevoegdheden of minder autonomie toe te kennen dan aan de andere gemeenten. Het is de gewesten evenwel niet verboden om rekening te houden met objectieve verschillen die een verschillende behandeling verantwoorden. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt immers dat een gewestelijke bepaling kan voorschrijven dat een gemeente of een groep van gemeenten in vergelijking met de andere gemeenten van het gewest over minder bevoegdheden of over een minder ruime autonomie zal beschikken, wanneer het onderscheid noodzakelijk is. Artikel 7bis BWHI staat volgens het Hof derhalve niet eraan in de weg dat categorieën van gemeenten die zich ten aanzien van een bepaalde maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op verschillende wijze worden behandeld, noch dat diezelfde gemeenten, wanneer zij zonder redelijke verantwoording

gelijk worden behandeld, zich op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet beroepen (GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.14.4 en B.14.5).

Aldus voegt artikel 7bis BWHI niets toe aan de klassieke betekenis van het gelijkheidsbeginsel. Hieruit volgt dat de regels die gelden voor de gemeenten in beginsel zonder onderscheid op de gemeenten moeten worden toegepast. Indien een onderscheid wordt gemaakt, moet daarvoor een redelijke verantwoording bestaan, verantwoording die verband houdt met de doelstellingen die worden beoogd met de voorgenomen maatregel.

In het kader van de decentralisatie van taken naar de gemeenten, heeft dit tot gevolg dat dit in beginsel niet op asymmetrische wijze kan geschieden. Evident kan wel in functie van objectieve factoren een onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten die klaar zijn om een ruimere rol te spelen en gemeenten die hiervoor niet klaar zijn. Dit kan bijvoorbeeld worden geconcretiseerd in een mechanisme van ontvoogding of een stapsgewijze implementatie.

Ook bij de vormgeving van de financieringsmechanismen ten aanzien van de gemeenten moet rekening worden gehouden met het gelijkheidsbeginsel. De parameters voor de verdeling van de financiering moeten in beginsel zonder onderscheid op de gemeenten worden toegepast. Indien een onderscheid wordt gemaakt, moet daarvoor een redelijke verantwoording bestaan, verantwoording die verband houdt met de doelstelling die wordt beoogd met de voorgenomen maatregel. Vanuit het gelijkheidsbeginsel zal het aldus van belang zijn op welke wijze het subsidiemechanisme wordt gestructureerd. Ofwel komt iedere gemeente in aanmerking voor de financiële steun (als ze aan de gestelde voorwaarden voldoen), ofwel wordt de financiële steun beperkt tot een aantal gemeenten, in welk geval overeenkomstig het gelijkheidsbeginsel vereist is dat via een soort van open oproep wordt bepaald welke gemeenten in aanmerking komen voor de financiële steun en wordt gemotiveerd waarom andere gemeenten dat niet kunnen.

### **Verdere decentralisatie via taken van gemeentelijk belang en taken van medebewind**

Het beginsel van de lokale autonomie belet niet dat de hogere overheden, de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten, elk binnen hun respectieve bevoegdheden, voorwaarden stellen aan de uitvoering van een welbepaalde taak van gemeentelijk belang door de gemeenten of, elk binnen hun respectieve bevoegdheden, de gemeenten belasten met zgn. taken van medebewind, waarvan de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten de nadere voorwaarden bepalen. De beperking “op de lokale autonomie” van de gemeenten kan dus ook de vorm aannemen van het toevertrouwen van opdrachten en taken aan de gemeentelijke instellingen.

### Een traditionele twee (en soms drie-) deling in het takenpakket van de gemeenten

Gemeenzaam wordt ten aanzien van de gemeentelijke overheden een tweedeling gemaakt tussen enerzijds de taken van gemeentelijk belang en de taken van medebewind die de gemeenten uitoefenen.

De staat, de gemeenschappen en de gewesten kunnen inderdaad, ieder binnen hun bevoegdheden, taken van medebewind opdragen aan de gemeenten. Krachtens artikel 162, tweede lid, 3° van de Grondwet beschikken de gemeenten over de bevoegdheden die hen door de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten in het kader van de decentralisatie zijn toegewezen. Artikel 6, § 1, VIII, tweede lid BWHI, artikel 4 en artikel 46 GWHI bevestigen dat de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten de lokale overheden kunnen belasten met de uitvoering van de wetten, decreten en ordonnanties.

Wanneer zij optreden in het kader van het medebewind, staan de gemeenten in voor de loutere tenuitvoerlegging van een hogere regeling die door de federale, gemeenschaps- of gewestoverheid werd uitgevaardigd. In die betekenis is het een loutere uitvoeringsregeling waardoor er zo goed als geen discretionaire bevoegdheid bestaat voor het die gemeente die belast is met de medebewindstaak, vermits deze het voorwerp uitmaakt van een dwingende regeling die door de federale, gemeenschaps-of gewestoverheid werd uitgevaardigd. Enkel op het vlak van de concrete organisatie kunnen de gemeenten desgevallend nog initiatieven nemen. De mate waarin de gemeenten zulks kunnen, zal afhangen van de dwingende wijze waarop de federale, gemeenschaps- of gewestoverheid de regels inzake de uitvoering van de taken van medebewind heeft vastgesteld.

In de feiten kan het onderscheid met een taak van lokaal belang waarvan de uitvoering onderworpen is aan een hoger regelgevend kader soms miniem zijn. Of het gaat om een taak van gemeentelijk belang die moet worden uitgevoerd onder de voorwaarden bepaald door de hogere overheid of integendeel om een taak van medebewind, zal voor het gemeentebestuur weinig uitmaken, bekeken vanuit de resterende beleidsvrijheid die zij heeft.

Soms wordt om die reden, naast de gemeentelijke taken waarvoor de lokale autonomie geldt en het medebewind, een derde categorie onderscheiden, namelijk de taken van gemengd belang, taken die deels van gemeentelijk belang zijn en deels van algemeen belang, gegeven de verregaande regeling door de federale, de gemeenschaps- of de gewestoverheid en de bijkomende voorwaarden, beperkingen of verplichtingen die aan de gemeenten worden opgelegd. De gemeenten dienen hun

bevoegdheden uit te oefenen binnen een vooraf bepaald kader. Dit is het geval voor het omgevingsrecht. In die gevallen is de discretionaire bevoegdheid van de gemeenten, in mindere of meerdere mate beperkt naargelang de materie en de mate waarin de hogere overheden ingrijpen.

Uit het voorgaande volgt dat de decentralisatie van taken naar lokale besturen uitgaande van de Vlaamse overheid op verschillende wijze kan worden gestructureerd. Dergelijke decentralisatie kan gelegen zijn in het loslaten van taken en deze te laten kwalificeren als taken van gemeentelijk belang of integendeel gemeenten uitdrukkelijk belasten met een taak van medebewind. In beide gevallen kan deze decentralisatie gepaard gaan met regelgeving optreden van de Vlaamse overheid, waarbij de voorwaarden waaronder de gemeenten optreden nader worden omkaderd.

#### Relevantie van het onderscheid

Op juridisch vlak is de sokkel waarop het optreden van de hogere overheid steunt wel relevant, en dit op verschillende punten.

#### ***a. Impact van het beginsel van de lokale autonomie***

Indien ervoor wordt gekozen om de decentralisatie vorm te geven als het opnieuw mogen benutten van de lokale autonomie, moeten de regels inzake taken van gemeentelijk belang worden gevolgd. Dit houdt onder andere in dat het regelgevend optreden van de hogere overheid kan worden getoetst aan het beginsel van de lokale autonomie (zie *supra*, 1.3, b)).

De lokale autonomie is minder aan de orde wanneer het gaat om de regulering van taken van medebewind. Het lijkt ons integendeel verdedigbaar dat de lokale autonomie als beginsel niet speelt ten aanzien van de regulering van de taken van medebewind.

Doorgaans zal deze regulering in het kader van de taken van medebewind wel strakker gebeuren. Vanuit juridisch perspectief is dit niet onlogisch: indien een hogere overheid de zorg voor de uitvoering van een bepaalde taak naar zich toetrekt om vervolgens de lokale overheid hiermee te belasten, volgt uit de regels inzake delegatie dat zijzelf de (minstens essentiële) voorwaarden inzake de uitvoering van deze taken moet vaststellen.

Wel belet de lokale autonomie dat de regulering van de taken van medebewind een zodanige impact hebben op de uitvoering van de taken van gemeentelijk belang (bijvoorbeeld omwille van de stringente eisen die worden gesteld) dat de uitvoering van de taken van gemeentelijk belang buitensporig wordt bemoeilijkt.

Ook het feit dat er geen bijkomende financiering staat tegenover de decentralisatie van taken naar de gemeenten, kan onder omstandigheden in strijd zijn met het beginsel van de lokale autonomie. Aan het decentraliseren van taken naar de gemeenten is vaak ook een prijskaartje verbonden. De financiële lasten die aan de uitvoering van deze gedecentraliseerde taken verbonden zijn, dienen in beginsel door de gemeenten te worden gedragen. Dit kan ertoe leiden dat zij zich verplicht zien de gemeentelijke inkomsten te verhogen, via het heffen of verhogen van gemeentelijke belastingen of via een andere weg financiering te bekomen. Dit probleem doet zich ook voor in Nederland, waarbij er zelfs gezocht wordt naar het verruimen van het eigen belastinggebied voor gemeenten. Zo liggen er diverse rapporten klaar van onder meer de Nederlandse Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur (Raad voor de financiële verhoudingen NL (2013c; 2017a; 2017b); Raad voor het openbaar bestuur NL (2019), zie in dat kader ook K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, *Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020).

De staat, de gemeenschappen en de gewesten zijn dus in beginsel niet verplicht voor elke taak van medebewind die zij aan de gemeenten opleggen in een aanvullende bijzondere financiering te voorzien. Het bepalen van voorwaarden waaraan de gemeenten of de door hen ingerichte instellingen dienen te voldoen om voor federale, gemeenschaps- of gewestelijke subsidies in aanmerking te komen, houdt aan sich geen beperking in van de gemeentelijke autonomie, voor zover de gemeenten daardoor niet belet worden hun eigen bevoegdheden ter zake uit te oefenen. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de Vlaamse decreetgever kan bepalen dat een gemeentelijke openbare bibliotheek 75% van haar budget aan Nederlandstalige publicaties dient te besteden indien zij voor subsidiëring door de Vlaamse Gemeenschap in aanmerking wenst te komen. Dit tast de gemeentelijke autonomie niet aan, aangezien het “de gemeentelijke overheden niet belet hun eigen bevoegdheden uit te oefenen (GwH 24 juni 2003, nr. 88/2003, B.10.)”.

Het niet voorzien in een dergelijke financiering kan echter onder bepaalde omstandigheden een aantasting inhouden van het evenredigheidsbeginsel. Het lijkt immers onevenredig om taken van medebewind op te dragen aan gemeenten, die zware financiële lasten met zich meebrengen, zonder in enige bijkomende financiering te voorzien, indien de gemeentelijke overheden daardoor niet meer in staat zijn hun eigen bevoegdheden uit te oefenen. De lokale autonomie zou zich daartegen verzetten.

Ook in het licht van het stand-stillbeginsel dat geldt voor sociale, economische en culturele rechten (bv. het recht op wonen) kan de vraag rijzen of de decentralisatie van de Vlaamse overheid aan de



lokale overheden, zonder dat er onvoldoende begeleidende maatregelen (bv. extra financiering of begeleiding) worden genomen, de toets aan dit beginsel doorstaat.

Bijgevolg kan er desgevallend voor de hogere overheid wel degelijk een verplichting bestaan om in om bijkomende financiering te voorzien.

#### ***b. Bevoegdheid om taken van medebewind toe te vertrouwen***

De mogelijkheid om taken van medebewind toe te wijzen aan de gemeenten volgt de materiële bevoegdheden van de hogere overheden. In het licht van de thans geldende bevoegdheidsverdeling kan de decentralisatie uitgaan zowel van de Federale Staat, in federale aangelegenheden, als van de gewesten, in gewestelijke aangelegenheden, en van de gemeenschappen, in gemeenschapsaangelegenheden.

De ruimte die de hogere overheid op basis van haar materiële bevoegdheden heeft om de uitoefening van de taken van medebewind te reguleren, is vrij uitgebreid. De samenwerking die aangelegenheden betreft waarvoor de Staat, de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn en waarbij zij de gemeenten in het kader van het medebewind willen betrekken, valt bijvoorbeeld niet onder de bevoegdheid van de gewesten om de samenwerking tussen gemeenten te regelen. Het regelen van deze vormen van samenwerking komt toe aan de overheid die bevoegd is voor de aangelegenheid waarop de samenwerking betrekking heeft. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de federale overheid op grond van zijn bevoegdheid inzake de werkloosheidsreglementering bevoegd is om de samenwerking tussen de gemeenten op het vlak van de oprichting van een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap te regelen (GwH nr. 58/95, 12 juli 1995, B.10.1).

#### ***c. Bevoegdheid tot het regelen van het toezicht op de gemeenten***

Het algemeen toezicht, dat aan de Gewesten werd toevertrouwd, werd hoger reeds besproken. Dit geldt voor de taken van gemeentelijk belang.

De Gewesten zijn niet bevoegd om regelgevend op te treden voor de organisatie van het toezicht dat door de federale overheid of de gemeenschappen georganiseerd is met betrekking tot deze taken van medebewind. Het regelen van het toezicht op de uitvoering van de taken van medebewind valt buiten de bevoegdheid van de Gewesten om het algemeen, bestuurlijk toezicht op de gemeenten te regelen (art. 162, tweede lid, 6° van de Grondwet).

Wat het toezicht op de uitvoering van de taken van medebewind betreft, komt het aan de hogere overheid toe dit toezicht te organiseren voor de taken van medebewind die zij aan de gemeenten hebben toevertrouwd binnen hun respectieve materiële bevoegdheden. Krachtens art. 7, § 1, tweede lid BWHI kunnen de federale overheid en de gemeenschappen, met betrekking tot aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, zelf een specifiek administratief toezicht organiseren en uitoefenen.

De bevoegdheid voor de organisatie en de uitoefening van het specifiek toezicht volgt de bevoegdheidsverdeling van de betrokken aangelegenheid. De gemeenschapsparlamenten kunnen de organisatie regelen van het specifiek toezicht op handelingen waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn, bijvoorbeeld inzake het toezicht op de uitvoering van de bibliotheekdecreetgeving. De federale wetgever blijft bevoegd voor de organisatie van het specifiek toezicht voor de aangelegenheden die tot de federale bevoegdheid behoren, bijvoorbeeld inzake lokale politie.

Ook indien de Gewesten een specifiek toezicht organiseren, is dit relevant op bevoegdheidsvlak. Het gewoon toezicht wordt uitgeoefend door de minister die bevoegd is voor binnenlandse aangelegenheden, het specifiek toezicht door de materieel bevoegde minister.

Het specifiek toezicht heeft als insteek een ruimere controle van de hogere overheid op de gemeenten toe te laten met betrekking tot een toegewezen taak van medebewind. Bij de organisatie van een specifiek toezicht is de bevoegde overheid dan ook niet gebonden door art. 162, tweede lid, 6° van de Grondwet. Anders dan het algemeen toezicht waarop artikel 162, tweede lid, 6° GW betrekking heeft, blijft het toezicht op de taken van medebewind niet beperkt tot een toetsing aan de wet en aan het algemeen belang, maar kan de toezichthoudende overheid ook de mogelijkheid hebben om haar goedkeuring aan een handeling van de gemeente te onthouden, wanneer hij van oordeel is dat deze ingaat tegen het gemeentelijk belang.

De Raad van State stelde in dat verband: *“Wanneer de wetgever een bijzonder toezicht in de vorm van toezicht bij goedkeuring instelt, moet door de toezienende overheid niet alleen worden nagegaan of de wet overtreden of het algemeen belang geschonden is, maar ook of wat de gemeenteoverheid heeft gedaan de toetsing kan doorstaan aan de algemene criteria van goed bestuur, zoals redelijkheid, zuinigheid, efficiëntie; in werkelijkheid komt dit er op neer dat de beoordelingsbevoegdheid van de toezienende overheid, belast met het toezicht bij goedkeuring, evenredig is met de discretionaire bevoegdheid van het aan toezicht onderworpen bestuur (RvS nr. 20.840, 6 januari 1981, Berghmans e.a.)”*. In een later arrest stelt de Raad van State: *“De ‘goedkeuring’ waarvan sprake in artikel 162, tweede lid, 2°, ondergaat niet dezelfde beperking van controle op strijdigheid met de wet en het*

*algemeen belang als het optreden van de toezichthoudende overheid in artikel 162, tweede lid, 6° GW (RvS nr. 74.031, 2 juni 1998, Gemeente Middelkerke)*”.

Als de hogere overheid binnen het kader van haar materiële bevoegdheden taken van medebewind geeft aan de gemeenten zonder daarbij een specifiek toezicht te organiseren, blijft de gewestregering, op basis van artikel 7, § 1, eerste lid BWHI, echter wel bevoegd om over de uitoefening van die opdrachten het administratief toezicht uit te oefenen (GwH nr. 85/93, 16 december 1993; nr. 58/95, 12 juli 1995). De afdeling wetgeving van de Raad van State aanvaardt ook dat het gewoon toezicht en het specifiek toezicht naast elkaar kunnen bestaan, waarbij het gewoon toezicht enkel betrekking heeft op die aspecten van wettigheid en algemeen belang die niet vallen onder het specifiek toezicht (Adv.RvS 18 september 2007, Parl.St. W.Parl. 2007-08, nr. 680/1).

#### ***d. Aansprakelijkheid wegens optreden van de gemeentelijke overheid***

Indien de organen van de gemeente een onrechtmatige daad begaan in het kader van de uitvoering van haar taken van gemeentelijk belang, is de gemeente hiervoor aansprakelijk.

Minder duidelijk is welk bestuursniveau burgerrechtelijk aansprakelijk is voor mogelijk onrechtmatig optreden van de lokale mandatarissen: de gemeente of het Vlaamse Gewest. De burgerlijkrechtelijke aansprakelijkheid van de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen voor fouten die lokale mandatarissen in het kader van het medebewind begaan, valt in elk geval niet a priori uit te sluiten. Het Hof van Beroep van Gent oordeelde bijvoorbeeld in het verleden reeds dat *“de omstandigheid dat aan dit orgaan [de bestendige deputatie] in het kader van een wet of decreet – in casu het toekennen van een beslissingsbevoegdheid inzake een vergunningsaanvraag – bepaalde bevoegdheden worden toegekend (...) niet mede[brengt] dat het bij de uitoefening van die bevoegdheid geacht moet worden te handelen als orgaan van een andere overheid en ophoudt orgaan te zijn van de Provincie.* (Gent 3 mei 2000, C.D.P.K. 2002, 433, noot F. Van Nuffel).

Bovendien bepaalt artikel 157 DLB dat de burgemeester en de schepen tegen wie een vordering tot schadevergoeding is ingesteld toe om, “naar gelang van de aard van de uitgeoefende bevoegdheid, de federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest of de gemeente in het geding [te] betrekken” (eigen onderstreping). De decreetgever heeft bijgevolg een onderscheid gemaakt naar gelang de lokale mandataris optreedt in het kader van het gemeentelijk belang dan wel taken van medebewind uitoefent. Dergelijk onderscheid is enkel nuttig wanneer wordt aangenomen dat de federale staat, de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest wel degelijk burgerlijk aansprakelijk

zouden kunnen worden gesteld voor fouten - ook voor medebewindsfouten - van lokale mandatarissen.

#### ***e. Financiering***

Bekeken vanuit het perspectief van de bevoegdheid om de financiering van de lokale overheden te regelen dient ook een *summa divisio* te worden gemaakt tussen de algemene financiering van de lokale overheden en de financiering van de bijzondere taken van medebewind van de lokale overheden. Bij het opzetten en het uitwerken van de financieringsmechanismen van de gemeenten dient deze tweedeling in het achterhoofd te worden gehouden en te worden nageleefd.

#### ***i. De algemene financiering***

De gewesten zijn bevoegd voor de algemene financiering van de gemeenten (art. 6, § 1, XII, eerste lid, 9° BWHI). Deze financiering omvat de algemene financieringswijzen door middel waarvan de gemeenten gefinancierd worden volgens criteria die niet rechtstreeks gebonden zijn aan een specifieke opdracht of taak, m.a.w. het betreft aangelegenheden die tot de gemeentelijke autonomie behoren. De verdeling van de middelen gebeurt hier in functie van objectieve criteria die door de decreetgever worden vastgesteld.

De algemene financiering mag niet worden gekoppeld aan het vervullen van specifieke opdrachten of taken van medebewind of om deze op individualiseerbare basis te financieren.

Het komt de decreetgever toe om, in de uitoefening van zijn bevoegdheid met betrekking tot de financiering van de gemeenten, de objectieve criteria voor de verdeling van de middelen van het Vlaams Gemeentefonds vast te stellen en de toe te passen wegingscoëfficiënt te bepalen. De decreetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge. Een verschil in behandeling zou slechts ongrondwettig zijn wanneer daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat (GwH 4 februari 2004, nr. 21/2004, B.6.1). In Vlaanderen wordt dit thans geregeld via het Vlaams Gemeentefonds met een jaarlijkse dotatie die gekoppeld werd aan verschillende criteria en verdeelsleutels.

Vermits het Gewest ook kan overgaan tot de financiering van de opdrachten van de gemeenten, in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende, materiële aangelegenheden, (art. 6, § 1. XII, eerste lid, 10° BWHI), onderzoekt de afdeling Wetgeving van de Raad van State of het Gewest consequent is bij het uitwerken van een bepaald financieringsmechanisme:

*“Het gewest kan de gemeenten bijgevolg subsidies verlenen voor het vervullen van opdrachten of taken van algemeen belang, doch niet op grond van zijn bevoegdheid inzake algemene financiering van de gemeenten, bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet, maar op basis van zijn bevoegdheid inzake financiering van opdrachten, bepaald in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, en alleen voor aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn. [...] Het is dan ook van tweeën één: **ofwel wil het gewest subsidies verlenen voor welbepaalde opdrachten, in welk geval het moet gaan om opdrachten die verder reiken dan het exclusief gemeentelijk belang en die binnen de sfeer van de gewestelijke bevoegdheden vallen; ofwel wenst het gewest ‘de gemeenten te helpen hun algemene bevoegdheden beter uit te oefenen’, welke bevoegdheden gedefinieerd worden als ‘alle bevoegdheden van gemeentelijk belang, zoals bepaald in artikelen 41 en 162 van de Grondwet’, in welk geval die hulp niet kan worden gekoppeld aan voorwaarden die de gemeentelijke autonomie in het gedrang zouden brengen, zelfs indien die voorwaarden in een overeenkomst zouden worden vastgelegd** (Adv.RvS 34.011/2 van 23 oktober 2002 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende de toekenning van bijzondere subsidies aan de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (Parl.St. BHR 2002-03, nr. A-385/1)”.*

De afdeling Wetgeving van de Raad van State brengt die verschillende insteek regelmatig in herinnering wanneer de decreetgever bepaalde middelen van de algemene financiering naar een specifiek financieringskanaal wil overhevelen (of omgekeerd). Er moet dan volgens de afdeling Wetgeving *in concreto* worden onderzocht of de parameters wel op identieke wijze kunnen worden overgenomen indien zij van het ene naar het andere financieringsmechanisme worden overgeheveld.

De algemene financiering strekt ertoe de gemeenten toe te laten in het kader van hun taken van gemeentelijk belang een eigen beleid te voeren. Het komt daarbij niet aan de gewesten toe om aan te geven op welke wijze de gemeenten deze middelen moeten gebruiken. Aldus staat de financiering via de dotatie van het Gemeentefonds niet toe te bepalen op welke wijze de via het Gemeentefonds ter beschikking gestelde middelen worden gebruikt. Een mechanisme van “oormerking” voor maatregelen gelieerd aan een bepaalde taak past aldus niet binnen deze bevoegdheid.

Er is in dat verband ook rekening mee te houden dat deze bevoegdheid tot het regelen van de algemene financiering van de gemeenten niet enkel tot opzet heeft de gemeenten in staat te stellen hun eigen taken uit te kunnen voeren (op de wijze die hen het best voorkomt); de afdeling Wetgeving toetst eveneens of de wijze waarop het mechanisme wordt ingericht de gemeenten effectief zou moeten toestaan om in die financiering te voorzien.

De Raad van State, afdeling Wetgeving ziet hiervoor een aanknopingspunt in het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Dit werd bij decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 19 maart 2004 'houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985', goedgekeurd.

Artikel 9 van het Handvest inzake lokale autonomie luidt:

*"1. De lokale autoriteiten hebben binnen het kader van het nationale economische beleid, recht op voldoende eigen financiële middelen, waarover zij vrijelijk kunnen beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden.*

*2. De financiële middelen van de lokale autoriteiten dienen evenredig te zijn aan de bevoegdheden zoals die zijn vastgelegd in de Grondwet of de wet.*

*(...)*

*4. De financieringsstelsels op basis waarvan lokale autoriteiten middelen ter beschikking krijgen, dienen voldoende gevarieerd van aard te zijn en groeicapaciteit te hebben om hen in staat te stellen gelijke tred te houden, **zoveel als in de praktijk mogelijk is, met de werkelijke groei van de kosten van het uitvoeren van hun taken.***

*5. De bescherming van de financieel zwakkere lokale autoriteiten vereist de instelling van procedures om financiële middelen evenredig te verdelen of van gelijkwaardige maatregelen, die bedoeld zijn de gevolgen te corrigeren van een ongelijke verdeling van potentiële financieringsbronnen en van de financiële lasten die deze moeten dragen. Dergelijke procedures of maatregelen mogen de vrijheid van keuze, die de lokale autoriteiten hebben binnen het kader van hun eigen verantwoordelijkheid, niet beperken".*

#### *ii. De bijzondere financiering*

Alleen de gewesten staan in voor de algemene financiering van de lokale overheden. De federale staat, de gemeenschappen en de gewesten staan in voor de bijzondere financiering van taken die de gemeenten worden opgedragen in taken van medebewind van federaal, gemeenschaps- of gewestelijk belang.

De bevoegdheid tot financiering van de taken van medebewind van de gemeenten kan worden gezien als een accessoire bevoegdheid bij de materiële bevoegdheden van de federale staat, gewesten en gemeenschappen. Het moet gaan om opdrachten of taken die een duidelijke band hebben met hun bevoegdheden. De bijzondere financiering mag in dit geval niet worden verleend zonder deze te koppelen aan dergelijke specifieke opdrachten of taken.

Het voorgaande is een bevestiging van het principe dat de materiële bevoegdheden die de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen respectievelijk hebben, ook het recht omvatten om in die aangelegenheden aan de ondergeschikte besturen taken op te dragen en daarvoor subsidies toe te kennen.

Het Vlaamse Gewest kan aldus aan de gemeenten subsidies verlenen voor het vervullen van de opdrachten en de taken die niet tot de gemeentelijke autonomie stricto sensu behoren, maar die wel van gewestelijk belang zijn. Indien de financiering betrekking heeft op opdrachten in een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn, is het Vlaamse Gewest bijvoorbeeld niet bevoegd.

### **Annex: Beleidsaanbevelingen vanuit Nederland**

In het kader van decentralisatie werden er in Nederland bepaalde aanbevelingen geformuleerd in het kader van een studie omtrent decentralisatie, die voor Vlaanderen enige relevantie hebben zodat het nuttig lijkt ze in deze studie nog mee te geven. Er wordt vertrokken vanuit de vraag of de juridisch verankering van decentralisatie en van de decentralisering van taken in het algemeen daadwerkelijk helpt. Men vertrekt daarbij vanuit een pakket waarbij de aanbevelingen elkaar ook aanvullen. De aanbevelingen zijn de volgende:

- Het erkennen van de ongelijkwaardigheid tussen bestuurslagen;
- Meer invloed van decentrale overheden op regeerakkoorden;
- Voldoende geld voor gedecentraliseerde taken;
- Meer oog voor de uitvoering;
- Meer rekening houden met verschillen;
- Een eigen rol voor decentrale volksvertegenwoordigingen;
- Deconcentratie als alternatief;
- Stelselverantwoordelijkheid verduidelijken en afbakenen;
- Geschillenbeslechting als correctiemechanisme.

#### Ongelijkwaardigheid tussen bestuurslagen

Als eerste aanbeveling voorziet men in het erkennen van de ongelijkwaardigheid tussen bestuurslagen. Ondanks het feit dat men in Nederland uitgaat van een gelijkwaardigheidsbeginsel tussen overheden, wat daar ook voortdurend wordt benadrukt in bestuursakkoorden en de code interbestuurlijke verhoudingen. In de praktijk is het namelijk zo dat de rijksoverheid, in Vlaanderen de Vlaamse overheid, uiteindelijk toch de baas is. In Vlaanderen met die nuance dat zij enkel bevoegd is voor de bevoegdheden die aan haar zijn toegewezen met de BWHI. Het is namelijk die overheid die de kaders

bepaalt, zowel de inhoudelijke kaders, de financiële kaders als de proceskaders. Parlement en regering bepalen de belangrijkste besluitvormingsmomenten voor de hele Nederlandse overheid, met eens in de vier jaar een kabinetsformatie resulterend in een regeerakkoord, en jaarlijks de rijksbegroting. Dat overziend moet worden geconstateerd dat de met de mond beleden gelijkwaardigheid tussen de bestuurslagen in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat in feite een fictie is. Voor alle betrokkenen schept het daarom duidelijkheid als de ongelijkwaardigheid tussen bestuurslagen wordt erkend (zie K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, *Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 68).

Er wordt dan ook aanbevolen om in plaats van gelijkwaardigheid dat men op zoek gaat naar een evenwicht in de bestuurlijke verhoudingen. Daarmee bedoelt men dat elke bestuurslaag de ruimte krijgt om zijn eigen rol te vervullen en dat de bestuurslagen elkaar hierin aanvullen en versterken. Evenwicht bij de voorbereiding van decentralisaties betekent dat de medeoverheden binnen de rijkskaders meer zeggenschap krijgen over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder gedecentraliseerd wordt (zie ook K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, *Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 68).

#### Meer invloed van decentrale overheden op regeerakkoorden

Verder bouwend op het vorige wordt er als tweede aanbeveling gegeven dat er meer invloed van de decentrale overheden op regeerakkoorden moet komen. Vaak is het zo dat de voorwaarden voor veel decentralisatie worden vastgelegd in een regeerakkoord. Een regeerakkoord dat de politieke afspraken omvat die tot stand zijn gekomen in een klein en besloten politiek gezelschap en dat ook onder grote tijdsdruk. Die tijdsdruk zorgt er ook voor dat er in de praktijk vaak geen substantiële inbreng of inspraak is van de decentrale overheden, ondanks de interbestuurlijke afspraken die hierover in Nederland zijn gemaakt. Na de opmaak van dat regeerakkoord, wordt er tijdens de legislatuur ook strikt vastgehouden aan die gemaakte afspraken, wat enigszins logisch is vanuit politiek perspectief op dat bestuursniveau, maar wel een belangrijke belemmering vormt voor het evenwicht tussen de bestuurslagen. Dit ook net vanuit die ongelijkheid tussen die bestuurslagen.

In het onderzoeksrapport (K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, *Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 69) worden dan ook twee oplossingen naar voren geschoven:



- Een eerste oplossing zou erin kunnen bestaan dat de gemaakte afspraken – binnen het kader van het regeerakkoord – die de decentrale overheden raken, vlak voor of direct na afronding van het regeerakkoord ter goedkeuring aan de decentrale overheden of hun koepelorganisaties worden voorgelegd. Dit lijkt een simpele verplichting, maar zou in de praktijk ook grote gevolgen hebben voor de regeringsformatie. Wat zijn namelijk de gevolgen als deze organisaties of overheden niet akkoord zouden gaan?
- Een tweede oplossing is dat de decentrale overheden voorafgaand aan de regeringsformatie in het openbaar duidelijk maken wat zij willen en wat zij nodig hebben ten aanzien van voorziene decentralisaties, zodat de nationale politiek daarmee rekening moet houden bij het vastleggen van het nieuw beleid en bijbehorende financiële aspecten. Deze werkwijze biedt ook goede mogelijkheden voor toekomstige decentralisaties, zoals dat ook kadert in het onderzoek dat hier gevoerd wordt naar de mogelijkheden wat decentralisatie betreft in de topics aangehaald in het empirische deel van deze studie.

#### Voldoende geld voor gedecentraliseerde taken

Een derde aanbeveling is dat er voldoende financiële middelen worden voorzien voor de decentrale overheden voor de taken die zij moeten uitvoeren. De grote oorzaak daar is namelijk dat decentralisatie vaak vertrekt vanuit bezuinigingsoverwegingen van de rijksoverheid, als kortingen of als (al dan niet kortetermijn)oplossingen wat betreft de begroting. Dat het initiatief voor een decentralisatie is gebaseerd op de wens om te bezuinigen, hoeft op zichzelf geen probleem te vormen. Het is alleen zaak om in de daaropvolgende voorbereidingen zorgvuldig en objectief in kaart te brengen of en in welke mate kostenbesparingen na decentralisatie realistisch zijn. Hier kan onafhankelijke en mogelijk zelfs bindende toetsing door een gezaghebbend onderzoeksinstituut een oplossing bieden.

Een andere oplossing die zich daar stelt is het verruimen van de mogelijkheden om belastingen te heffen voor de gedecentraliseerde besturen, zoals dit ook *supra* werd aangehaald.

#### Meer oog voor de uitvoering

De verplichting om voorafgaand aan een decentralisatie te toetsen of de nieuwe taken uitvoerbaar zijn door de betrokken overheden, zowel financieel als inhoudelijk, blijkt in de praktijk vooral een papieren verplichting. Tegelijkertijd leert de decentralisatiepraktijk dat er nogal eens onvoldoende tijd beschikbaar is en dat decentrale overheden vaak onvoldoende financiële middelen meekrijgen voor de nieuwe taken. Toetsing vooraf is dus hard nodig om dat te (kunnen) voorkomen. Toetsing vooraf zou mogelijk ook zichtbaar maken of de betreffende decentrale overheden zijn opgewassen tegen de nieuwe taken (zie ook K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, Beginselen versus

praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 70).

In het onderzoeksrapport wordt daarbij ook verder stilgestaan bij de verplichting dat de uitvoeringstoets moet worden herbevestigd en dat deze niet langer een papieren verplichting, maar ook een effectieve verplichting vormt. Dit bijvoorbeeld door in een wet te voorzien in evaluatiemomenten waarbij er wordt onderzocht of de financiële middelen die worden voorzien voor de gedecentraliseerde besturen voldoende zijn voor de taken die zij uitvoeren of het instellen van een klankbordgroep van medewerkers van decentrale besturen.

#### Meer rekening houden met verschillen

In het onderzoeksrapport wordt er ook stilgestaan bij het feit dat er tussen de gemeenten vaak grote verschillen bestaan. Deze problematiek manifesteert zich zowel in Nederland als in Vlaanderen, *cf.* de overwegingen *supra* omtrent de mogelijkheden om te werken met systemen van “ontvoogding” van gemeenten een dergelijke meer. Die verschillen tussen de gemeenten zijn van invloed op de wensen en mogelijkheden om taken van het Rijk of provincies over te nemen. Deze verschillen uiten zich onder meer in de gemeentegrootte en dergelijke meer, maar ook naar het hebben van ambitie om taken zelf uit te voeren. Grote(re) gemeenten hebben meer mogelijkheden en soms meer ambitie om taken zelf uit te voeren dan kleine(re) gemeenten, die vaker tevreden zijn met het feit dat de provincie, het Rijk of soms een centrumgemeente voor hun ‘de kastanjes uit het vuur’ haalt. Ook bestuurskracht is een belangrijke factor, evenals geografische ligging en de maatschappelijke uitdagingen in de gemeente. Deze aandachtspunten kwamen in het rapport vanuit Nederland expliciet naar boven (K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, *Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 71-72).

#### Een eigen rol voor decentrale volksvertegenwoordigingen

Waar er in de Nederlandse studie van uitgegaan wordt dat er op het hoogste niveau toch alles wordt beslist, heeft dit ook gevolgen voor het democratische karakter van de taken die (moeten) worden uitgevoerd op het lokale niveau. Zoals aangegeven in dit rapport wordt er namelijk aangenomen dat de lokale democratie sterker is dan deze op regionaal dan wel nationaal niveau. Het zijn op die laatste niveaus dat alles wordt beslist. Zo worden er taken overgedragen aan de gemeenten of wordt men gedwongen tot regionale samenwerking (zoals bijvoorbeeld de regiovorming in Vlaanderen). In Nederland komt men op dat punt tot de conclusie dat er een tweestrijd is, waar gedecentraliseerde

taken door tekortkomend budget andere taken verringen, rest de volksvertegenwoordigers louter de rol van kiezen tussen mogelijke bezuinigingen.

In dat opzicht wordt er in het rapport uit Nederland voorgesteld om de volksvertegenwoordigingen van decentrale overheden een eigen institutionele rol te geven in de besluitvorming over decentralisaties. Een andere weg is om gemeenteraden een formele positie (of bijvoorbeeld een vetorecht) te geven in de besluitvorming over decentralisaties. Zo is het idee geopperd om gemeenteraden, bijvoorbeeld per provincie, het recht te geven decentralisaties voor te stellen, of juist om voorgenomen decentralisaties te weigeren of terug te geven. Minder vergaand en staatsrechtelijk minder ingrijpend is om individuele raads- en statenleden op landelijk niveau te betrekken bij de voorbereiding en begeleiding van decentralisaties, bijvoorbeeld via hun belangenvereniging, of door middel van klankbordgroep-achtige constructies. (K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, *Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 72-73).

Ook werd er een pleidooi gevoerd voor de versterking van de publieke verantwoording in het lokaal bestuur. Om te zorgen voor het hoognodige evenwicht moet de rijksoverheid haar verantwoordelijkheid nemen. Een concrete manier om dit te doen is om bij decentralisaties de kennisfunctie (planbureaus, landelijke onderzoeksinstituten) mee te decentraliseren, naar bijvoorbeeld regionale instituten waar decentrale overheden (en hun volksvertegenwoordigingen) gebruik van kunnen maken, zo wordt er geopperd (K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, *Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 73).

#### Deconcentratie als alternatief

In Nederland wordt er opgemerkt dat bij recente decentralisaties, voornamelijk in het sociaal domein, de verzuchting klinkt dat de decentralisatie met de geringe beleidsvrijheid voor decentrale overheden in feite tot deconcentratie is verworven, of dat in deze omstandigheden beter voor deconcentratie gekozen had kunnen worden. Het verschil tussen decentralisatie en deconcentratie is dan ook simpel: bij deconcentratie is nog steeds sprake van een rijkstaak, en verloopt de democratische verantwoording via het parlement. Als het Rijk het beleid wil blijven bepalen op een terrein, waar bovendien het gelijkheidsbeginsel (voor het hele land) dominant is, ligt deconcentratie vaak meer voor de hand dan decentralisatie (K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, *Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 73).

Voor het verdere onderscheid tussen decentralisatie en deconcentratie wordt er verwezen naar hetgeen uiteen werd gezet in dit onderzoeksrapport waar deze bijdrage een bijlage bij vormt.

#### Stelselverantwoordelijkheid verduidelijken en afbakenen

In Nederland wordt er vaak gesproken over stelselverantwoordelijkheid. Dit werd ook reeds kort aangehaald in deze bijdrage, maar in wezen is het onduidelijk wat het begrip inhoudt en hoe het moet worden afgebakend. De Nederlandse onderzoekers merken namelijk op dat de verantwoordelijkheid sterk sectoraal benaderd en er binnen elk beleidsdomein een eigen omschrijving en invulling wordt gegeven aan het begrip stelselverantwoordelijkheid. De Nederlandse onderzoekers opperen dan ook dat er in de toekomst meer aandacht wordt gewijd aan het duidelijk omschrijven van de stelselverantwoordelijkheid bij elke nieuwe decentralisatie ofwel in de wet – of in het voorliggende geval het decreet – wordt bepaald in welke gevallen men gehouden is aan zijn stelselverantwoordelijkheid (K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN DAM, Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 74).

#### Geschillenbeslechting als correctiemechanisme

Tot slot gaven de Nederlandse onderzoekers ook nog een aanbeveling omtrent de geschillenbeslechting, die kan worden gebruikt als correctiemechanisme. Decentralisaties en andere veranderingen in de interbestuurlijke verhoudingen raken namelijk de belangen van overheden en kunnen daarom belangenconflicten met zich meebrengen. Vanwege de ongelijkwaardigheid tussen Rijk en decentrale overheden staan de belangen van de laatsten hierdoor gemakkelijk onder druk. Er is daarom behoefte aan een vorm van onafhankelijke interbestuurlijke geschillenbeslechting. Dat zou geen al te juridische vorm van geschillenbeslechting moeten zijn, maar een meer inhoudelijke toetsing of onderzoek door een onafhankelijk instituut. Die geschillenbeslechting zou in de aanloop naar decentralisaties voor duidelijkheid kunnen zorgen, en ook na de invoering ervan meerwaarde kunnen hebben.

De Nederlandse onderzoekers merken op dat een dergelijk pleidooi niet bepaald niet is. Zo stelt Rombouts in 1987 al: “Schrijver doet het voorstel om bij de Raad van State een aparte afdeling in het leven te roepen die een bindend oordeel moet kunnen uitspreken over decentrale lichamen rakende besluiten en maatregelen van het rijksbestuur. Als toetsingsgrond ware hierbij te denken aan 'strijd met de wet', 'détournement de pouvoir' en 'abus de pouvoir', terwijl als nieuw criterium ingevoerd zou kunnen worden, 'dat het Rijk bij het nemen van een beslissing of maatregel onvoldoende rekening heeft gehouden met het decentraal belang'.” (K. PETERS, P. CASTENMILLER, M. BOOGERS en M. VAN

DAM, Beginselen versus praktijk toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland, 2020, 75-76).

### Referentielijst

- DE BECKER, A., “Algemeen bestuurlijk toezicht als regel en wat met de uitzonderingen?”, in DE BECKER, A., GORIS, J., LEUS, K., ONGENA, F. en WIRTGEN, A. (eds.), *Actualia Publiekrecht 2. Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2010, 1-35.
- GORIS, J., “Het bestuurlijk toezicht in een nieuw jasje”, *T.Gem.* 2020, afl. 1, 3-16.
- KEUNEN, S., “Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk voor de democratische legitimiteit van lokale besturen”, *TBP* 2016, afl. 4-5, 248-260.
- KEUNEN, S., *De gemeentelijke autonomie in relatie met het bestuurlijk toezicht*, proefschrift UHasselt, 2022, 475 p.
- LEUS, K. en DEBIÈVRE, J., “De gemeente en de publiek-private samenwerking. Een juridische terreinverkenning vanuit het oogpunt van de democratische controle”, in VANSTEENKISTE, S. en VENY, L. (eds.), *Een toekomst voor de gemeente*, Brussel, Larcier, 2001, 61-157.
- MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2021, 1522 p.
- OPDEBEEK, I., DE SOMER, S. *Algemeen bestuursrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 823 p.
- REYBROUCK, K., “De grondwettelijke waarborg van de gemeentelijke autonomie, federalisme en Brussel”, in VAN GARSSE, S., WILLEMS, K. (eds.), *Actualia Gemeenterecht*, Reeks ‘Themis’ nr. 114, Brugge, Die Keure, 2020, 83-112.
- VAN DER SLUIS, E., *In wederzijdse afhankelijkheid. Nationaal bestuurlijk toezicht in perspectief*, Nijmegen, WKP, 2007, 491 p.
- VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G., HAECK, Y., GOOSSENS, J. en DE PELSMAEKER, T., *Belgisch Publiekrecht, Deel II*, Brugge, die Keure, 2015, 834 p.
- VANWINCKELEN, K., “Het gemeentelijk belang”, in DUJARDIN, J. en SOMERS, W. (eds.), *Gemeenteraad. Bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2011, 1-29.
- VELAERS, J., *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, Deel II*, Brugge, Die Keure, 2019, 824 p.