De impact van financieringsstromen op de lokale beleidsregie

Jolijn De Roover en Wouter Van Dooren

D/2020/10106/013

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:

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

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@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

Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

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

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

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 36 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@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.

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Onderzoeksrapport

DE IMPACT VAN FINANCIERINGSSTROMEN OP DE LOKALE BELEIDSREGIE

Onderzoeksrapport

Jolijn De Roover en Wouter Van Dooren

INHOUDSTAFEL

1. Managementsamenvatting 7

2. Inleiding 12

3. Opzet en uitvoering onderzoek 13

4. Hoe omschrijft Vlaanderen de lokale regierol? 16

5. Hoe omschrijven lokale besturen hun regierol? 23

6. Is er een regieprobleem? 27

6.1 Welke regie-instrumenten hebben lokale besturen in handen? 30

6.2 Wat voor beleidsvrijheid hebben lokale besturen? 40

6.3 Overige regie-uitdagingen 44

6.3.1 Onvoldoende bovenlokale afstemming 45

6.3.2 Sectoraal denken 49

7. Hoe kunnen we de lokale regierol versterken? 52

7.1 Lokale inspraak in subsidiereglementen en toewijzing Vlaamse middelen 53

7.2 Cofinanciering 56

7.3 Overheveling sectorale middelen met verplicht spenderen binnen sectoren 59

7.4 Inkanteling sectorale middelen in het gemeentefonds 61

7.5 Andere maatregelen 64

7.5.1 Ondersteuning 65

7.5.2 Afstemming bovenlokale werkingsgebieden 66

7.5.3 Transversaal denken 67

8. Conclusie 67

9. Beleidsaanbevelingen 71

10. Bibliografie 75

11. Bijlagen 77

11.1 Vragenlijst schepenen en ambtenaren 77

11.2 Vragenlijst Vlaamse actoren 82

LIJST TABELLEN

Tabel 1: geselecteerde lokale besturen naar bevolkingsomvang 14

Tabel 2: aantal gecodeerde woorden en het percentage van het aantal woorden in vergelijking met de andere regiecomponenten 26

Tabel 3: aantal gecodeerde woorden en percentage regie instrumenten 31

LIJST FIGUREN

Figuur 1: instrumentarium sturingsmacht (Van Orshoven & Bouckaert, 2015) 29

Figuur 2: vier typen regie. Schema naar Van Orshoven en Bouckaert (2015) 42

1. MANAGEMENTSAMENVATTING

In heel wat beleidsdomeinen voeren de Vlaamse steden en gemeenten de regie. Als regisseur voeren de lokale besturen de lokale beleidsnetwerken aan en bepalen ze de beleidsdoelstellingen. Echter zijn niet alle actoren, die lokaal actief zijn, gemeentelijk of stedelijk. Heel wat actoren hebben een bovenlokaal werkingsgebied en krijgen financiële middelen van Vlaanderen. Denk hierbij aan welzijnsorganisaties, scholen en huisvestingsmaatschappijen. Deze lokale, niet gemeentelijke actoren, worden geconfronteerd met diverse doelstellingen, financieringsvoorwaarden en reglementeringen welke conflicterend kunnen zijn. Dit rapport onderzoekt in welke mate doelincongruentie in financieringsstromen een impact heeft op de lokale regie en hoe lokale regie kan worden versterkt.

Om een volwaardige regierol op te nemen moeten steden en gemeenten beschikken over sturingsmacht. Een belangrijk instrument dat veel sturingsmacht biedt is financiële sturing. Via subsidies en premies kunnen lokale besturen de inspanningen van lokale actoren aansturen. In dit rapport staat het versterken van de lokale financiële sturingsmacht daarom centraal. Dit onderzoek is echter geen pleidooi voor of tegen lokale regie. Lokale regie brengt zowel potentiële voordelen als uitdagingen met zich mee. Het al dan niet toewijzen van de regierol aan de lokale besturen is daarom een politieke keuze. Wel pleit dit rapport dat als de regierol wordt toegewezen aan de lokale besturen, steden en gemeenten ook moeten beschikken over voldoende beleidsvrijheid en sturingsinstrumenten om de regierol volwaardig in te vullen.

In het eerste deel van dit rapport (hoofdstuk 4) gaan we aan de hand van decreten en uitvoeringsbesluiten na hoe Vlaanderen de lokale regierol omschrijft. In hoofdstuk 5 gaan we na hoe lokale besturen zélf hun regierol omschrijven. We concluderen in deze twee hoofdstukken dat zowel Vlaanderen, als de lokale besturen, regie omschrijven als het verkrijgen van overzicht over de situatie, het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen en het organiseren van samenwerking tussen actoren. Wat echter ontbreekt in deze Vlaamse en lokale invulling van regie is het afleggen van verantwoording over de resultaten van de aangestuurde beleidsnetwerken. Toch is ook dat een belangrijke regie-taak.

In hoofdstuk 6 gaan we na of er een regieprobleem is: hebben lokale besturen voldoende financiële sturingsmacht om de lokale beleidsnetwerken aan te sturen? Speelt doelincongruentie in financieringsstromen? Zijn er naast financiële sturingsmacht nog andere regie-uitdagingen waar lokale besturen tegenaan lopen? We stellen vast dat er niet altijd voldoende afstemming is tussen Vlaamse financiering en lokale regie waardoor coördinatievraagstukken kunnen ontstaan. De regie-instrumenten waar lokale besturen over beschikken zijn sterk sector-afhankelijk. Soms hebben de lokale besturen voldoende regie-instrumenten om een volwaardige rol als regisseur op te nemen (bijv. in het sportbeleid), soms zijn lokale besturen eerder coördinator en afhankelijk van de 'goodwill' van lokale actoren. Naast een beperkte sturingsmacht zorgen een gebrek aan bovenlokale afstemming en sterke sectorale scheidingslijnen ook voor lokale regie-uitdagingen.

In hoofdstuk 7 stellen we vier scenario's voor om de financiële sturingsmacht van lokale besturen te versterken. Het eerste scenario betreft het organiseren van lokale inspraak in de toewijzing van Vlaamse subsidiemiddelen. Het tweede scenario gaat over cofinanciering tussen Vlaanderen en de lokale besturen. Het derde en vierde scenario gaat over het overhevelen van Vlaamse sectorale financiering naar de lokale besturen, respectievelijk met en zonder de verplichting om sectoraal te spenderen. Elk van de vier scenario's versterkt de lokale sturingsmacht waardoor steden en gemeenten meer mogelijkheden hebben om de lokale beleidsnetwerken aan te sturen en beleid af te stemmen op de lokale noden en behoeften. Toch houdt elk scenario ook potentiële risico's in. Meer sturingsmacht gaat immers hand in hand met verantwoordelijkheid. Wanneer lokale besturen meer financiële instrumenten in handen krijgen moeten zij hier ook op een verantwoordelijke manier mee omgaan. Daarnaast moeten lokale besturen beschikken over bestuurlijke capaciteit om de grotere sturingsmacht te gebruiken. Financiële sturingsmacht gaat immers niet enkel over het hebben van financiële middelen, maar ook over het aanwenden van die middelen. Het is dus belangrijk om steeds de afweging te maken tussen de mogelijke voor- en nadelen van meer lokaal maatwerk en meer financiële sturingsmacht. Maar als men kiest voor lokale regie en lokaal maatwerk moeten de lokale besturen ook kunnen beschikken over de nodige financiële instrumenten.

Op basis van de bevindingen in dit rapport zijn we tot de volgende beleidsaanbevelingen gekomen:

- Omschrijf duidelijk wat van de steden en gemeenten wordt verwacht wanneer zij als regisseur worden aangeduid. Geef een heldere definiëring van de regierol en hou in het achterhoofd dat regie meer is dan het uitzetten van beleidslijnen, het aansturen van de lokale actoren en het

krijgen van overzicht over de situatie. Regie gaat ook over het afleggen van verantwoording over de resultaten van de lokale beleidsnetwerken.

- Wordt er verwacht dat lokale besturen de lokale actoren aansturen en de beleidslijnen uitzetten? Duid de steden en gemeenten dan aan als regisseur. Wordt er verwacht dat de lokale besturen de inspanningen van de lokale actoren louter afstemmen op de Vlaamse kaders? Duid de lokale besturen dan aan als coördinator, niet als regisseur.

- Als de lokale besturen worden aangewezen als regisseur, zorg er dan voor dat ze over voldoende regie-instrumenten en autonomie beschikken. Ga hiervoor in dialoog met de steden en gemeenten: beleidsinstrumenten en autonomie waar lokale besturen in theorie over beschikken kunnen in de praktijk immers een zeer andere uitwerking hebben.

- Besteed als Vlaamse overheid ook aandacht aan ondersteuning, bovenlokale afstemming en het doorbreken van sectorale grenzen. Soms zijn extra financiële instrumenten niet het hoogstnoodzakelijke en hebben lokale besturen meer nood aan informatie, voorbeelden en een extra duwtje in de rug.

- Er is nood aan meer afstemming tussen bovenlokale werkingsgebieden. Afhankelijk van de sector en het decreet worden bovenlokale werkingsgebieden anders ingevuld. Dit zorgt in de praktijk voor complexiteit. Tracht daarom de bovenlokale werkingsgebieden te stroomlijnen.

- Lokaal beleid heeft steeds vaker een transversaal karakter (bijv. dienst ‘vrij tijd’ i.p.v. afzonderlijke sport-, jeugd- en cultuurdienst). Op Vlaams niveau houdt de verkokering echter stand. Deze verkokering toont zich in de decreten, uitvoeringsbesluiten en subsidiëring van de lokale besturen en lokale actoren. Dit maakt het moeilijker voor de steden en gemeenten om de sectorale grenzen te overstijgen. Besteed als Vlaamse overheid daarom aandacht aan de verkokering en tracht ook op Vlaams niveau de sectorale grenzen te doorbreken.

- Lokale besturen moeten ook bereid zijn om de regierol op te nemen. Regie voeren vraagt immers durf. Durf om een beleid uit te stippelen, durf om de verantwoordelijkheid te dragen en durf om de lokale actoren aan te sturen. Nog te vaak ligt de focus op de potentiële belemmeringen en uitdagingen, nog te zelden op mogelijke kansen. Durf het aan als lokaal bestuur om dingen anders te doen en nieuwe uitdagingen te omarmen, maar hou wel steeds in het achterhoofd dat de regisseur ook de verantwoordelijkheid draagt voor de resultaten van de beleidsnetwerken die hij aanstuurt.

2. INLEIDING

In heel wat beleidsdomeinen heeft de Vlaamse overheid de steden en gemeenten aangeduid als regisseur. Regie betekent dat het lokaal bestuur de beleidsdoelstellingen bepaalt en de lokale beleidsnetwerken aanstuurt. Het lokaal beleid wordt echter niet alleen gemaakt door actoren van de lokale besturen. Ook centraal gesubsidieerde instellingen spelen lokaal een belangrijke rol. Denk hierbij aan scholen, huisvestingsmaatschappijen, en welzijnsorganisaties. Deze lokale, niet gemeentelijke actoren worden geconfronteerd met diverse doelstellingen, financieringsvoorwaarden en regelingen van zowel het lokale als van het Vlaamse en federale niveau. Deze diverse doelstellingen, financieringsvoorwaarden en regelingen kunnen conflicterend zijn. Dit project onderzoekt de vraag **in welke mate doelincongruentie in financieringsstromen een impact heeft op lokale regie en hoe lokale regie kan worden versterkt.**

In Vlaanderen is er reeds heel wat onderzoek gevoerd naar de regie van lokale beleidsnetwerken. Enkele recente voorbeelden zijn het onderzoek naar de lokale regierol in het integratiebeleid door Deprez, Hondeghem, en Steen (2019), het onderzoek naar regie-instrumenten inzake armoedebestrijding gevoerd door Opstaele, Van der Sypt, en Vanassche (2018) en het onderzoek naar de lokale ambtelijke capaciteit in buitenschoolse kinderopvang gevoerd door Van Haelter et al. (2019). Wat onze studie onderscheidt is de focus op financieringsstructuren. De sectorale financieringsvoorwaarden voor centrale actoren die lokaal actief zijn hebben mogelijk een andere beleidslogica dan wat het lokaal bestuur voorstaat. Dit onderzoek bestudeert het coördinatievraagstuk dat ontstaat wanneer centrale

financieringsstromen en lokale beleidsregie met elkaar moeten worden afgestemd. We bestuderen de impact van sectorale financieringsstromen op de regierol van de lokale besturen.

3. OPZET EN UITVOERING ONDERZOEK

Om de impact van sectorale financieringsstromen op lokale regie te onderzoeken hebben we gebruik gemaakt van een verzameling aan bronnen. Dit onderzoeksrapport is gebaseerd op een combinatie van semigestructureerde interviews, wetenschappelijke literatuur en een analyse van decreten, uitvoeringsbesluiten, adviezen en rapporten. De semigestructureerde interviews zijn afgenomen met lokale besturen, de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) en Vlaamse administraties.

We zijn dit onderzoek van start gegaan met het doornemen van decreten, uitvoeringsbesluiten, eerder onderzoek, adviezen en rapporten. Aan de hand van deze documenten zijn we opzoek gegaan naar relevante beleidssectoren voor onze vraagstelling. In de eerste fase van dit onderzoek hebben we ingezoomd op het sport-, jeugd- en sociale huisvestingsbeleid. In elk van deze beleidsvelden heeft de Vlaamse overheid de lokale besturen een duidelijke regierol gegeven. Om te onderzoeken hoe lokale besturen een invulling geven aan die regierol hebben we semigestructureerde interviews afgenomen in veertien Vlaamse steden en gemeenten.

Om te bepalen in welke steden en gemeenten we de interviews zouden laten doorgaan hebben we ons laten leiden door de Belfius-cluster. De Belfius-cluster deelt de Vlaamse lokale besturen op in 16 clusters op basis van socio-economische factoren. Uit elke cluster hebben

we een lokaal bestuur geselecteerd, met uitzondering van cluster 'V12: landelijke gemeenten of verstedelijkte plattelandsgemeenten met sterke demografische groei' en cluster 'V8: steden en agglomeratiegemeenten met industriële activiteit'. De gemeente uit cluster V12 hebben we als pilootstudie gebruikt en de gemeente uit cluster V8 wenste niet in te gaan op onze uitnodiging. Naast variantie naar socio-economische factoren hebben we de lokale besturen ook laten variëren naar bevolkingsaantal. Vijf lokale besturen hebben een bevolkingsaantal van minder dan 15.000 inwoners, vijf lokale besturen tellen tussen de 15.000 en 25.000 inwoners, drie lokale besturen tellen tussen de 25.000 en 100.000 inwoners en één lokaal bestuur telt meer dan 100.000 inwoners. Tot slot, hebben we minstens één lokaal bestuur per provincie geselecteerd.

Tabel 1: geselecteerde lokale besturen naar bevolkingsomvang

Aantal inwoners	**Aantal gemeenten**
-15.000	5
+15.000	5
+25.000	3
+100.000	1

In het totaal hebben we 58 ambtenaren en schepen geïnterviewd binnen de beleidsvelden sport, jeugd en sociale huisvesting. 14 van deze respondenten waren bevoegd voor sociale huisvesting, 23 voor jeugd en 21 voor sport.

Na de interviews met de lokale besturen hebben we vier scenario's gedefinieerd om met financiële sturingsinstrumenten de lokale regierol te versterken. De vier scenario's hebben we

tijdens een Vlaamse en bovenlokale interviewronde voorgelegd aan Vlaamse administraties en de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG). Welk van de vier scenario's lijkt de Vlaamse actoren het meest aangewezen in de praktijk? Is er nood aan meer financiële sturingsmogelijkheden voor lokale besturen? Wegen de mogelijke baten van meer lokale financiële sturingsmacht op tegen de mogelijke risico's? Hoe kan lokaal maatwerk afgestemd worden met bovenlokale coördinatie?

In totaal hebben we op het Vlaamse niveau met 11 mensen gesproken, gespreid over de beleidsvelden cultuur, wegen en verkeer, wonen, lokaal veiligheidsbeleid en milieu en duurzaamheid. Aangezien de aansturing van actoren binnen elke beleidssector anders verloopt hebben we getracht een breed scala aan beleidsvelden aan bod te laten komen. Het doel van dit onderzoek is dan ook exploratief: we willen verkennend onderzoeken of de financiering van lokale actoren een impact heeft op de regierol die lokale besturen op kunnen/willen nemen en zo ja, wat enkele mogelijke oplossingsrichtingen kunnen zijn.

In de volgende sectie van dit rapport gaan we in op hoe Vlaanderen de lokale regierol omschrijft. Vervolgens onderzoeken we hoe de lokale besturen hun regierol percipiëren. Daarna gaan we op zoek naar regieproblemen. Beschikken lokale besturen over voldoende instrumenten en beleidsvrijheid? We formuleren daarna vier scenario's om via financiële instrumenten de lokale regierol te versterken. Deze vier scenario's toetsen we af aan de informatie die we hebben gekregen tijdens de interviews met Vlaamse actoren en lokale besturen. Dit rapport eindigt met de conclusie en beleidsaanbevelingen.

4. HOE OMSCHRIJFT VLAANDEREN DE LOKALE REGIEROL?

In heel wat beleidsdomeinen heeft Vlaanderen de regierol toegewezen aan de lokale besturen. Regie is een vorm van sturing en bestaat uit het afstemmen van handelingen en doelstellingen van actoren tot een samenhangend geheel, met het oog op een specifiek resultaat (Pröpper, Litjens, & Weststeijn, 2004). Volgens Pröpper et al. (2004) bestaat de regierol uit vier componenten. Ten eerste moet een regisseur overzicht hebben over de situatie. Dit betekent dat de regisseur inzicht heeft in de beleidsproblemen, noden, doelstellingen, onderlinge relaties en belangen van de relevante actoren. Hiervoor moet de regisseur de betrokken actoren op regelmatige tijdstippen bevragen. Ten tweede moet de regisseur bereid zijn om verantwoording af te leggen en uitleg te verschaffen over de resultaten van de beleidsnetwerken die hij aanstuurt. Verantwoording afleggen houdt geen schuldvraag in: de regisseur is niet noodzakelijk de oorzaak of 'schuldige' voor een bepaalde situatie. Wel is de regisseur de woordvoerder van het beleidsnetwerk en moet hij in staat zijn om verantwoording, rekenschap, uitleg en toelichting te bieden voor het handelen en de resultaten van de actoren die onder zijn regie vallen. Ten derde heeft de regisseur de taak om gemeenschappelijke beleidslijnen uit te zetten, de randvoorwaarden te scheppen en uit te stippelen welke middelen ingezet zullen worden in wat voor tijdshorizon. Hij moet een duidelijk beeld vormen van de richting die hij uit wil met het beleid, toezicht houden op de realisatie van deze beleidsrichting en indien nodig het beleidsproces bijsturen. De regisseur kan de beleidskoers zelf bepalen, maar hij kan er ook voor zorgen dat andere actoren de beleidslijnen uitzetten. Tot slot moet de regisseur de betrokken actoren mobiliseren en enthousiasmeren om bij te dragen aan het geheel en om samen te werken met elkaar. Hij

moet actoren aan elkaar koppelen en toezicht houden op hun inzet en inbreng, en op de resultaten die voortvloeien uit hun samenwerking, om dit vervolgens ook weer terug te koppelen naar de betrokken actoren (Deprez et al., 2019; Pröpper et al., 2004).

Als regisseur staan lokale besturen dan ook in voor het aansturen van de lokale beleidsnetwerken en voor het realiseren van lokaal beleid. Maar hoe omschrijft Vlaanderen de regierol die ze toewijzen aan de lokale besturen? In onderstaande tabel hebben we voor de beleidsthema's sociale economie, wijk-werken, lokaal woonbeleid, lokaal sociaal beleid, buitenschoolse kinderopvang en lokaal integratiebeleid opgelijst hoe Vlaanderen de lokale regierol omschrijft. Dit zijn beleidsvelden waarvoor de lokale regierol in de decreten en uitvoeringsbesluiten expliciet is vernoemd en omschreven. Er zijn nog heel wat andere beleidsvelden waar lokale besturen ook de regierol opnemen, maar waar die rol minder expliciet is genoemd. Het doel van onderstaande tabel is om een indicatie te geven van hoe Vlaanderen de regierol van de lokale besturen omschrijft.

Beleidsveld	Hoe omschrijft de Vlaamse overheid de lokale regierol?
Lokale sociale economie	Via het ondersteuningsdecreet[1] geeft Vlaanderen de regierol op vlak van de sociale economie aan de lokale besturen. De Vlaamse overheid omschrijft de lokale regierol als volgt[2]: 1) Het ontwikkelen van een gedragen beleidsvisie op de sociale economie. Deze beleidsvisie maakt onderdeel uit van de reguliere meerjarenplanning; 2) het stimuleren van de samenwerking met en tussen de sociale economie. Als regisseur ontwikkelen lokale besturen dus een visie op hoe sociale economie lokaal vorm moet krijgen. Daarbij ondersteunen en stimuleren ze ook de samenwerking binnen de sociale economie en tussen de sociale en reguliere economie. In het uitvoeringsbesluit betreffende de regierol van 26 oktober 2012[3] haalt de Vlaamse overheid drie thema's aan waarrond de lokale besturen als regisseur jaarlijks een actie moeten voeren[4]: (1) een actie die de netwerking op het grondgebied bevordert[5]; (2) een actie die bijdraagt aan de ontwikkeling van de lokale sociale economie[6] en (3) een actie ter bevordering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen[7].

[1] Decreet betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, *BS* 26 maart 2012.
[2] Art. 15, decreet betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, BS 26 maart 2012.
[3] Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de regierol van gemeenten op het vlak van de lokale sociale economie, vermeld in artikel 15 van het decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, *BS* 27 november 2012.
[4] Art. 3 §1, Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de regierol van gemeenten op het vlak van de lokale sociale economie, vermeld in artikel 15 van het decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, BS 27 november 2012.
[5] Bijv. een kennismakingsmoment organiseren voor de reguliere en sociale economie, een brainstormsessie met lokale actoren, een bijeenkomst voor de lokale actoren die actief zijn binnen de lokale sociale economie, …
[6] Bijv. de lokale sociale economie in kaart brengen door een analyse te maken van de betrokken actoren, een lokale behoefteanalyse maken, sociale criteria meenemen in overheidsopdrachten, …
[7] Duurzame overheidsopdrachten uitschrijven, het opnemen van sociale criteria in het aanbestedingsbeleid, bedrijven stimuleren om de MVO scan uit te voeren, …

	Lokale besturen zijn vrij om hun regierol inhoudelijk uit te werken binnen deze drie brede acties. Indien lokale besturen jaarlijks minstens één actie formuleren rond deze drie thema's, en deel uitmaken van een intergemeentelijk samenwerkingsverband of een centrumstad zijn[8], kunnen ze in aanmerking komen voor een Vlaamse subsidie.
Wijk-werken	Via het decreet van 7 juli 2017 betreffende wijk-werken[9] geeft de Vlaamse overheid de lokale besturen een duidelijke regierol om een beleid omtrent wijk-werken uit te bouwen. Wijk-werken is een maatregel om werkzoekenden werkervaring te laten opdoen door het uitvoeren van activiteiten bij gebruikers[10]. De regietaak van de lokale besturen bestaat uit[11]: 1) De lokale noden detecteren met betrekking tot activiteiten die niet worden uitgevoerd in het reguliere arbeidscircuit; 2) de lijst van activiteiten die verricht mogen worden in het kader van wijk-werken opgesteld door de VDAB verder uitbreiden of beperken; 3) bewaken dat het wijk-werken de reguliere arbeid niet verdringt; 4) het uitbouwen van samenwerking met de VDAB en de organisator van het wijk-werken; 5) informeren en sensibiliseren van de gebruikers; 6) mogelijke werkplekken voor wijkwerkers verzamelen en aanleveren aan de organisator.
Lokaal woonbeleid	In de Vlaamse Wooncode[12] duidt de Vlaamse overheid de lokale besturen aan als regisseur van het lokaal woonbeleid. De lokale besturen zijn verantwoordelijk voor het (1) stimuleren van sociale woonprojecten, (2) het ondersteunen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden en (3) voor het bewaken van de kwaliteit van het woonpatrimonium en de woonomgeving[13]. De lokale besturen moeten de realisatie van sociale woonprojecten stimuleren, en dragen er zorg voor dat de verrichtingen van de sociale woonorganisaties, het OCMW en zichzelf op elkaar worden afgestemd. Het is dan ook belangrijk dat de lokale besturen voldoende overleg tussen de woonorganisaties organiseren. De lokale besturen kunnen de sociale woonorganisaties, het OCMW en de lokale welzijnsorganisaties samenroepen voor overleg, en de sociale woonorganisaties zijn verplicht om in te gaan op deze vraag[14]. Inzake het bewaken van de woonkwaliteit geeft titel III van de Vlaamse Wooncode de burgemeester een grote rol bij het gebruik van beleidsinstrumenten zoals de ongeschikt-, onbewoonbaar- en overbewoondverklaring van woningen[15]. Dit zijn sterke sturingsinstrumenten om de kwaliteit van woningen binnen de gemeente- of stadsgrenzen te bewaren.

[8] Art. 2, Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de regierol van gemeenten op het vlak van de lokale sociale economie, vermeld in artikel 15 van het decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, *BS* 27 november 2012.
[9] Decreet betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming, *BS* 9 augustus 2017.
[10] Art. 3, Decreet betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming, *BS* 9 augustus 2017.
[11] Art. 13, Decreet betreffende wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming, *BS* 9 augustus 2017.
[12] Decreet houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 augustus 1997.
[13] Art. 28 §1, Decreet houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 augustus 1997.
[14] Art. 28 §2, Decreet houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 augustus 1997.
[15] Titel III, Decreet houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 augustus 1997.

Lokaal sociaal beleid	Het decreet lokaal sociaal beleid[16] wil lokale besturen stimuleren om een regierol op te nemen. De lokale regierol bestaat uit het ontwikkelen van een gedragen, integraal en inclusief sociaal beleid. Dit sociaal beleid moet worden ontwikkeld in samenwerking met de lokale actoren en de bevolking[17], en moet deel uitmaken van het meerjarenplan[18]. Het lokaal bestuur heeft de opdracht om het aanbod aan lokale sociale dienstverlening af te stemmen op de lokale behoeften. Om een complementair aanbod te realiseren is het belangrijk dat het lokaal bestuur het overleg tussen de lokale actoren bevordert[19]. Lokale besturen moeten streven naar een maximale toegankelijkheid van de sociale hulp- en dienstverlening en daarbij extra aandacht besteden aan onderbescherming. Daartoe hebben lokale besturen de taak om een Sociaal Huis uit te bouwen. Het Sociaal Huis is het aanspreekpunt voor de burgers met betrekking tot sociale hulp- en dienstverlening. Vanuit dit Sociaal Huis wordt, onder regie van het lokaal bestuur, een samenwerkingsverband geïntegreerd breed onthaal gerealiseerd dat minstens het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, het erkende centrum voor algemeen welzijnswerk en de erkende diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen omvat. Het lokaal bestuur kan er ook voor kiezen om het geïntegreerd breed onthaal te realiseren in samenwerking met andere lokale besturen[20]. Het geïntegreerd breed onthaal heeft de volgende functies[21]: (1) neutrale informatie over het aanbod van sociale hulp- en dienstverlening verstrekken; (2) rechten verkennen; (3) rechten realiseren; (4) hulpvragen verhelderen; (5) neutraal doorverwijzen naar gepaste lokale sociale hulp- en dienstverlening. Daarnaast heeft het lokaal bestuur de taak om de vermaatschappelijking van sociale hulp- en dienstverlening te stimuleren[22]. Het lokaal bestuur organiseert zelf initiatieven van vrijwillige en informele zorg, of ondersteunt en stimuleert dergelijke initiatieven[23]. Ook sensibiliseert het lokaal bestuur de bevolking om deel te nemen aan de initiatieven van vrijwillige en informele zorg, of om zo'n initiatieven op te richten en te organiseren [24].
Buitenschoolse kinderopvang	Via het decreet van 3 mei 2019 houdende de organisatie van buitenschoolse opvang[25] geeft de Vlaamse overheid de lokale besturen de regierol inzake buitenschoolse activiteiten. De regierol bestaat uit[26]: 1) Het ontwikkelen van een lokaal beleid dat kinderen ontplooiingskansen en speelmogelijkheden aanbiedt buiten de schooluren en middagopvang, dat ouders de kans geeft om te participeren aan de arbeidsmarkt of om een opleiding te volgen en dat de sociale cohesie en gelijke kansen bevordert[27];

[16] Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018.
[17] Art. 5, Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018.
[18] Art. 4, Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018.
[19] Art. 7, Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018.
[20] Art. 9, Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018.
[21] Art. 10, Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018.
[22] Art. 13, Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018.

[23] Art. 14, Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018.
[24] Art. 15, Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018.
[25] Decreet houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten, *BS* 27 juni 2019.
[26] Art. 4, Decreet houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten, *BS* 27 juni 2019.
[27] Art. 3, Decreet houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten, *BS* 27 juni 2019.

	2) het beslissen over de besteding en de verdeling van de beschikbare financiële, personele, logistieke en infrastructurele middelen. Het lokaal bestuur realiseert bovenstaande opdrachten in samenspraak met de relevante actoren en geeft bijzondere aandacht aan kleuteropvang, aan kwetsbare gezinnen en kinderen met een specifieke zorgbehoefte en aan het stimuleren van het multifunctioneel en efficiënt gebruik van infrastructuur[28]. Een lokaal bestuur kan ervoor kiezen om dit te doen in samenwerking met andere lokale besturen[29].
Lokaal integratiebeleid	Via het decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid[30] heeft de Vlaamse overheid de lokale besturen de regierol toewezen inzake het integratiebeleid. Het integratiebeleid heeft het doel (1) om zelfstandige en evenredige participatie te stimuleren, (2) om voorzieningen toegankelijk te maken voor iedereen, (3) om actief en gedeeld burgerschap te realiseren en (4) om sociale samenhang te versterken[31]. Lokale besturen staan in voor de uitwerking, sturing, afstemming en uitvoering van het lokale integratiebeleid. Ze coördineren de relevante actoren in de eigen stad of gemeente en betrekken personen van buitenlandse herkomst, personen die legaal in België verblijven en die wonen in een woonwagen en hun organisaties bij dat beleid [32].

[28] Art. 4, Decreet houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten, *BS* 27 juni 2019.
[29] Art. 4, Decreet houdende de organisatie van buitenschoolse opvang en de afstemming tussen buitenschoolse activiteiten, *BS* 27 juni 2019.
[30] Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, *BS* 26 juli 2013.
[31] Art. 4, Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, *BS* 26 juli 2013.
[32] Art. 12, Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, *BS* 26 juli 2013.

Wat opvalt in de tabel is dat de Vlaamse overheid voornamelijk aandacht heeft voor drie van de vier regiecomponenten: het verkrijgen van overzicht over de situatie, het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen en het organiseren van samenwerking tussen actoren. Het afleggen van verantwoording haalt men minder concreet (of niet) aan in de Vlaamse decreten en uitvoeringsbesluiten. Toch is ook het afleggen van verantwoording over de resultaten van de beleidsnetwerken een belangrijke taak van een regisseur.

5. HOE OMSCHRIJVEN LOKALE BESTUREN HUN REGIEROL?

Tijdens de interviews met de lokale besturen hebben we ambtenaren en schepenen gevraagd om hun regierol te omschrijven. Tabel 2 toont het aantal woorden uit de interviews die gecodeerd zijn onder de vier regiecomponenten van Pröpper et al. (2004): overzicht over de situatie, verantwoording afleggen, gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten en samenwerking organiseren. Uit tabel 2 blijkt dat de schepenen en ambtenaren het vaakst spreken over het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen, het organiseren van samenwerking en het krijgen van overzicht over de situatie. Geen enkele respondent haalde het afleggen van verantwoording voor de resultaten van de beleidsnetwerken aan. Bovendien was het voor de meeste respondenten geen eenvoudige taak om hun regierol te omschrijven. Regie blijkt een zeer abstract en breed begrip. De definities die de respondenten gaven waren dan ook eerder vaag, divers en onvolledig.

Tijdens de interviews over het jeugdbeleid spraken de schepenen en ambtenaren het vaakst over het organiseren van samenwerking tussen lokale actoren en tussen lokale actoren en het lokaal bestuur. Het betreft het samenbrengen van actoren, het afstemmen van activiteiten, het opstarten van samenwerkingsverbanden en het toezicht houden op de inzet van de lokale actoren. Het tweede vaakst spraken de respondenten over het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen en over het verkrijgen van overzicht over de situatie. Wanneer de respondenten spraken over het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen haalden de meeste van hen aan dat zij dit doen via het schrijven van

duidelijke en transparante regelementen (bijv. subsidiereglement), zodat de lokale actoren weten wat men van hen verwacht. Enkele respondenten haalden aan dat zij de beleidslijnen opstellen in samenspraak met relevante lokale actoren. Betreffende het verkrijgen van overzicht over de situatie, spraken de meeste jeugdambtenaren en schepenen over het belang van aanwezig te zijn in het veld. Ook het realiseren van een zo klein mogelijke afstand tussen burgers, lokale actoren en het lokaal bestuur blijkt essentieel. Dit zorgt er immers voor dat burgers de mogelijkheid ervaren om opmerkingen te geven en vragen te stellen aan de jeugddienst en/of jeugdschepen. Via een wederzijdse uitwisseling van informatie wordt duidelijk welke noden en vragen in het veld aanwezig zijn, in welke delen van de stad of gemeente jeugdvoorzieningen ontbreken, welke noden van de jeugd nog niet worden ingevuld, welke nieuwe trends er zijn, waar mogelijke beleidskansen liggen, enz. Tot slot, de vierde component, het afleggen van verantwoording, is door geen enkele jeugdambtenaar of schepen aangehaald.

Voor het sportbeleid kan een gelijkaardig verhaal worden geschetst. Ook hier spraken de respondenten het vaakst over het organiseren van samenwerking tussen sportclubs onderling en tussen de sportclubs en het lokaal bestuur. Vervolgens sprak men het vaakst over het belang van overzicht over de lokale noden en behoeften. Dit overzicht krijgt men door lokale actoren en burgers te bevragen en door aanwezig te zijn op sportevenementen en activiteiten. De respondenten haalden ook het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen aan. Het uitdenken van een langetermijnvisie is belangrijk, alsook het opstellen en het bewaken van beleidskaders en reglementeringen voor activiteiten van lokale

actoren. De vierde component, het afleggen van verantwoording, is door geen enkele respondent aangehaald.

De respondenten bevoegd voor het sociaal huisvestingsbeleid spraken het vaakst over het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen. Het gaat hier vaak over het prioriteren van doelgroepen (bijv. de inwoners van de gemeente of stad), en over het realiseren van het Bindend Sociaal Objectief, een norm opgelegd door de Vlaamse overheid. Het verkrijgen van overzicht over de situatie werd het tweede vaakst aangehaald. Het gaat veelal over het analyseren van de lokale woonnood (bijv. éénkamer- vs. tweekamerwoonsten, huur- vs. koopwoningen, doelgroepen afbakenen) en het organiseren van het lokaal woonoverleg. Ten derde haalden enkele respondenten ook aan dat zij het belangrijk vinden om samenwerking te organiseren tussen de lokale woonactoren (bijv. sociaal verhuurkantoor, sociale huisvestingsmaatschappij) en tussen de lokale woonactoren en het lokaal bestuur. Geen enkele respondent heeft over het afleggen van verantwoording gesproken.

Tabel 2: aantal gecodeerde woorden en het percentage van het aantal woorden in vergelijking met de andere regiecomponenten

	Jeugd	Sociale huisvesting	Sport
1: Gemeenschappelijke beleidslijnen	959 30,56%	1080 61,26%	966 15,79%
2: Organiseren samenwerking	1295 41,27%	192 10,89%	3309 54,08%
3: Overzicht situatie	884 28,17%	491 27,85%	1844 30,14%
4: Verantwoording	0 0%	0 0%	0 0%
Totaal	**3138** **100%**	**1763** **100%**	**6119** **100%**

Kortom, op basis van de interviews blijkt het concept 'regie' een vaag begrip voor de meeste respondenten. Op de vraag om de lokale regierol te omschrijven gaven de meeste respondenten een onvolledig of onduidelijk antwoord. Deze bevinding is ook in eerder onderzoek naar boven gekomen, bijv. in het onderzoek naar de lokale regierol binnen het integratiebeleid van Deprez et al. (2019) en het onderzoek van Pröpper et al. (2004).

Ook hebben de respondenten de regiecomponent 'afleggen van verantwoording' niet aangehaald. Dit is in overeenstemming met hoe de Vlaamse overheid de lokale regierol omschrijft. Om over een volwaardige regisseur te spreken is het echter wel belangrijk dat lokale besturen verantwoording

afleggen voor de resultaten van de beleidsnetwerken die ze aansturen. Daarom is het essentieel dat zowel de Vlaamse overheid als de lokale besturen expliciet aandacht geven aan deze regie-component.

6. IS ER EEN REGIEPROBLEEM?

Om de regie te voeren moeten lokale besturen beschikken over autonomie en sturingsinstrumenten. Indien de lokale besturen niet kunnen beschikken over noodzakelijke instrumenten, of niet voldoende vrijheid hebben om de lokale beleidsnetwerken aan te sturen, kunnen zij geen volwaardige invulling geven aan de rol als regisseur. Pröpper et al. (2004) onderscheidden vier soorten regisseurs aan de hand van beleidsvrijheid en sturingsmacht. Beleidsvrijheid verwijst naar de ruimte die de regisseur heeft om het beleid zelf vorm te geven en de beleidskoers uit te stippelen (Klijn, 2008; Koulen, Scheidel, & Wolthuis, 2006; Pröpper et al., 2004). Sturingsmacht betreft de mate waarin de regisseur zijn eigen wil kan doordrijven en medewerking van andere actoren kan afdwingen (Koulen et al., 2006; Pröpper et al., 2004). Vier typen instrumenten kunnen hiervoor worden aangeboord: financiële instrumenten, juridische instrumenten, marktsturing en communicatief-rationele instrumenten (Van Orshoven & Bouckaert, 2015).

Juridische instrumenten, zoals het opmaken van regelementen of het formuleren van sancties, genereren de meeste sturingsmacht. Financiële instrumenten staan op de tweede plaats. Financiële sturing betreft het verdelen van eigen financiële middelen, maar ook het hebben van een adviesrol in het verdelen van subsidiestromen van andere overheidsniveaus. Ten derde kan de regisseur ook

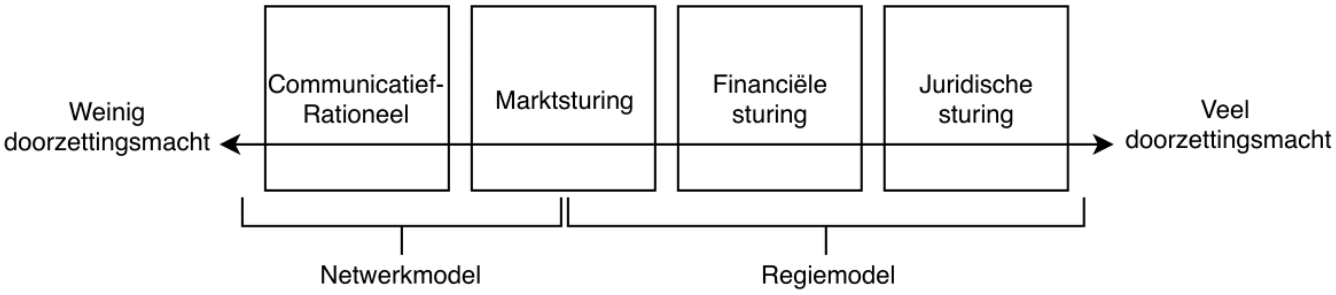
sturingsmacht krijgen via het sturen van de markt. De regisseur kan dit zowel doen via de aanbodzijde (een bepaalde prijs/kwaliteit-lat leggen), via de vraagzijde (voorwaarden opleggen aan goederen en diensten alvorens deze aan te kopen), als via het marktmechanisme (bijv. informatieasymmetrie tussen kopers en verkopers verminderen) (Van Orshoven & Bouckaert, 2015). Tot slot is het ook mogelijk dat de regisseur enkel beschikt over communicatief-relationele instrumenten. In dat geval is samenwerking gebaseerd op vrijwilligheid, overleg en partnerschap. Het lokaal bestuur zal in dit geval op basis van vertrouwen en communicatief-rationeel gezag de andere partners trachten te overtuigen om samen te werken (Van Orshoven & Bouckaert, 2015).

Om over een echte regisseur te spreken zijn een minimum aan juridische en/of financiële instrumenten onontbeerlijk. Financiële en juridische instrumenten geven immers formele sturingsmacht en zijn daarom essentieel voor een regisseur (Van Orshoven & Bouckaert, 2015). Dit bleek ook uit het onderzoek van Opstaele et al. (2018) naar de invulling van de lokale regierol inzake armoedebestrijding. Tijdens hun interviews met lokale ambtenaren en schepenen werd de spanning tussen het uitdenken van een lokale beleidsrichting en het gebrek aan financiële sturingsmogelijkheden herhaaldelijk aangehaald. Zo zei één van hun respondenten: *'Hoe krijg ik partners rond de tafel, ook als er geen geld is (Opstaele et al., 2018)?'*

Regie vindt altijd plaats binnen een netwerk, maar wanneer de regisseur slechts beschikt over communicatief-rationaal gezag spreken we over een netwerk-coördinator en niet over een regisseur. Regie is immers onvermijdelijk verbonden met het aansturen van actoren, iets wat voor een

coördinator minder evident is wegens het ontbreken van de nodige instrumenten. Een coördinator tracht actoren samen te laten werken, maar kan hen slechts in beperkte mate aansturen. Een coördinator is dan ook overgeleverd aan de welwillendheid van de actoren waarmee hij samenwerkt. Daarom is in onderstaande figuur het onderscheid gemaakt tussen het netwerkmodel en het regiemodel. Marktsturing bevindt zich op het overgangspunt tussen regie en coördinatie (Van Orshoven & Bouckaert, 2015).

Figuur 1: instrumentarium sturingsmacht (Van Orshoven & Bouckaert, 2015)



In dit onderzoeksrapport focussen we op de financiële sturingsinstrumenten die lokale besturen in handen hebben. Via het subsidiëren van lokale actoren, of via het adviseren van andere overheidsniveaus, kunnen lokale besturen de lokale actoren in een richting sturen die lokaal wenselijk is. Een minimum aan financiële sturingsmogelijkheden is dan ook essentieel om een volwaardige invulling te geven aan de rol als regisseur.

6.1 WELKE REGIE-INSTRUMENTEN HEBBEN LOKALE BESTUREN IN HANDEN?

De regie-instrumenten waar lokale besturen over beschikken verschillen sterk overheen de beleidssectoren. Soms hebben de lokale besturen voldoende regie-instrumenten om een volwaardige rol als regisseur op te nemen (bijv. in het sportbeleid), soms zijn lokale besturen eerder coördinator en afhankelijk van vrijwilligheid en communicatief rationele instrumenten. De lokale regierol steunt dan op overleg en het overtuigen van andere partijen om de lokale beleidsvisie te realiseren. Wanneer deze actoren niet willen meewerken kan het lokaal bestuur niet ingrijpen (VVSG-Verkiezingsmemorandum, 2019). Er is niet altijd voldoende afstemming tussen Vlaamse financiering en lokale regie, waardoor er coördinatievraagstukken kunnen ontstaan.

Lokale besturen hebben een duidelijke regierol binnen het sport- en jeugdbeleid en dat toont zich ook in de beleidsinstrumenten waarover ze beschikken. Tabel 3 toont het aantal woorden en het percentage van het gecodeerde aantal woorden gebruikt door de geïnterviewde schepenen en ambtenaren om over elk van de regie-instrumenten te spreken. Financiële sturing blijkt een belangrijk

instrument. Binnen het jeugd- en sportbeleid kunnen steden en gemeenten de subsidiereglementen opstellen. De lokale besturen kunnen zo de lokale actoren autonoom financieel aansturen. Dit geeft de steden en gemeenten veel sturingsmacht om de lokale actoren te stimuleren om mee te werken aan de lokale beleidsvisie. Naast financiële sturing is communicatief-rationeel gezag een belangrijk instrument binnen het sport- en jeugdbeleid. Lokale besturen hechten veel waarde aan een goede relatie met de lokale actoren. Wederzijds vertrouwen is zeer belangrijk. Lokale actoren moeten met hun opmerkingen en vragen terecht kunnen bij de lokale besturen. Veel lokale besturen investeren dan ook in de werking van de sport- en jeugdraden en gaan regelmatig langst op sport- en jeugdactiviteiten.

Tabel 3: aantal gecodeerde woorden en percentage regie instrumenten

	Jeugd	Sociale huisvesting	Sport
1 : Communicatief rationeel	1150 73,81%	1561 60,64%	1588 37,93%
2 : Financiële sturing	408 26,19%	0 0%	2599 62,07%
3 : Juridische sturing	0 0%	1013 39,36%	0 0%
4 : Marktsturing	0 0%	0 0%	0 0%
Totaal	**1558** **100%**	**2574** **100%**	**4187** **100%**

Ook binnen het lokaal woonbeleid hebben de lokale besturen een duidelijke regierol. Inzake de bewaking van de woningkwaliteit en het informeren, adviseren en begeleiden van burgers, hebben lokale besturen zowel theoretisch als in de praktijk de touwtjes in handen. De meeste lokale besturen nemen hier een duidelijke regierol op, en hebben ook juridische sturingsmacht via o.a. de ongeschikt-, onbewoonbaar- en overbewoondverklaringen van woningen[33]. De meeste uitdagingen liggen echter vervat in het realiseren van (voldoende) betaalbare woningen. Lokale besturen kunnen zelf instaan voor het realiseren van sociale woonprojecten. In de praktijk gebeurt dit echter zelden en werken lokale besturen samen met sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en sociale verhuurkantoren (SVK's) om betaalbare woningen te realiseren. Vlaanderen bepaalt de kaders waarbinnen SHM's en SVK's werken. SHM's en SVK's worden via Vlaamse decreten gestuurd en zijn doorgaans verplicht om voor leningen beroep te doen op de Vlaamse -1%-lening. De belangrijkste partners van lokale besturen inzake sociale huisvesting worden dus Vlaams gestuurd, een scenario voor mogelijke doelincongruentie.

Toch speelt volgens de Vlaamse respondenten doelincongruentie binnen het sociale huisvestingsbeleid niet echt in de praktijk. Dit is verrassend aangezien uit de interviews met lokale besturen blijkt dat lokale financiële sturingsinstrumenten wel degelijk ontbreken, en dat dit de lokale sturingsmacht beperkt. Uit tabel 3 blijkt dat de lokale besturen het meeste zijn aangewezen op communicatief-rationeel gezag binnen het sociaal huisvestingsbeleid. In overleg met de lokale woonactoren trachten

[33] Titel III, Decreet houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 augustus 1997.

lokale besturen de locatie en het type sociale huisvesting te sturen, en situaties die overlast veroorzaken te remediëren. Echter haalden enkele geïnterviewde schepenen en ambtenaren aan dat zij machteloos zijn indien de sociale huisvestingsactoren niet openstaan voor samenwerking en feedback. Sociale huisvestingsactoren, die lokaal sociale huisvesting realiseren, worden immers in grote mate gefinancierd, en bijgevolg ook gereguleerd, vanuit Vlaanderen. De Vlaamse overheid subsidieert de projecten en de werking van de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's). Daarnaast verstrekt ze ook gesubsidieerde leningen aan sociale huisvestingsactoren en vangt ze met de Gewestelijke Sociale Correctie (GSC) tekorten op bij de SHM's. Bovendien is de Vlaamse Maatschappij Sociaal Wonen (VMSW) het financiële coördinatiecentrum van de SHM's (Luppens, 2019). Sommige lokale besturen kiezen ervoor om de lokale woonactoren te subsidiëren, maar ook dan staan de Vlaamse kaders centraal.

Binnen sociale huisvesting beschikken de steden en gemeenten over twee juridisch sturingsinstrumenten: het lokaal toewijzingsreglement en het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen. Lokale besturen hebben de mogelijkheid om via een lokaal toewijzingsreglement af te wijken van de standaardtoewijzingsregels. Dit creëert de mogelijkheid om in te spelen op de lokale noden en context (Wonen-Vlaanderen, 2018). Het Kaderbesluit Sociale Huur definieert drie gevallen waarin lokale besturen kunnen afwijken van de standaardtoewijzingsregels via een lokaal toewijzingsreglement. Een stad of gemeente kan een lokaal toewijzingsreglement opstellen als men rekening wil houden met de lokale binding van de kandidaat huurders, als men extra aandacht wil besteden aan de woonbehoeftigheid van specifieke doelgroepen en/of als men de leefbaarheid in

bepaalde wijken wil herstellen[34]. Dit lokaal toewijzingsreglement moet goedgekeurd worden door de minister[35]. Het lokaal bestuur is dus niet vrij in het definiëren van het lokaal toewijzingsreglement, er zijn duidelijke Vlaamse regels over welke doelgroepen geprioriteerd kunnen worden. Daarnaast is ook verantwoording vereist waarom deze doelgroepen geprioriteerd moeten worden.

Lokale besturen hebben reeds in de eerste stadia van sociale woonprojecten een belangrijke stem via de stedenbouwkundige vergunningen. Indien lokale besturen van oordeel zijn dat het sociaal woonproject niet in de omgeving past kunnen zij ervoor kiezen om de nodige vergunning niet te verlenen. Indien een lokaal bestuur bewust gebruik maakt van deze sterke juridische stem, kunnen ze het gebrek aan financiële sturingsinstrumenten (gedeeltelijk) compenseren.

Ondanks de juridische sturingsinstrumenten blijkt uit de interviews met schepenen en ambtenaren dat zij eerder weinig sturingsmacht ervaren t.o.v. de lokale woonactoren. De Vlaamse actoren die we geïnterviewd hebben blijken echter een andere mening toebedeeld. Volgens hen hebben lokale besturen wel degelijk heel wat sturingsinstrumenten in handen. In de praktijk komen beide situaties voor. In sommige steden en gemeenten is er een goede verstandhouding tussen lokale besturen en sociale woonorganisaties en in andere niet. Diverse redenen kunnen oorzaak zijn van die slechte verstandhouding: historisch gegroeid, botsende karakters, uiteenlopende visies, negatieve ervaringen,

---

[34] Art. 26 § 1, Besluit van de Vlaamse Regering tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 7 december 2007.
[35] Art. 26 § 2, Besluit van de Vlaamse Regering tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 7 december 2007.

enz. Indien de vertrouwensband tussen het lokaal bestuur en de sociale huisvestingsorganisatie is beschadigd, en er hierdoor geen bereidheid is om samen te werken en te overleggen, heeft een lokaal bestuur niet veel instrumenten in handen om de woonactor te sturen. Een sociale woonactor kan immers zelf kiezen of hij een sociaal woonproject wil realiseren binnen de gemeente of stad.

Toch zijn sociale woonorganisaties en lokale besturen wederzijds afhankelijk van elkaar. Om het bindend sociaal objectief (BSO) te halen moeten lokale besturen samenwerken met SHM's en SVK's. Indien het BSO is behaald zijn sociale woonactoren afhankelijk van de moedwilligheid van lokale besturen om een sociaal woonbeleidsconvenant af te sluiten. Voor zowel lokale besturen, als voor sociale woonactoren, is een goede verstandhouding daarom belangrijk. Zonder sociale woonactor kan een lokaal bestuur niet voldoen aan de wettelijke verplichtingen, en zonder lokaal bestuur kan een sociale woonactor geen nieuwe woonprojecten realiseren.

Binnen het cultuurbeleid hebben lokale besturen een duidelijk rol als regisseur. Steden en gemeenten werken een subsidiereglement uit en sturen de lokale actoren aan. Toch speelt ook binnen het cultuurbeleid doelincongruentie in de financieringsstromen richting actoren die lokaal actief zijn. Binnen het cultuurbeleid speelt deze problematiek in de financiering van grote cultuurinstellingen en in de samenstelling van beoordelingscommissies. Enerzijds zijn er in Vlaanderen een aantal grote kunstinstellingen die met Vlaamse middelen worden gesubsidieerd (bijv. de Vlaamse opera, de Singel, Z33, Toneelhuis, NT Gent). Doordat Vlaanderen hoofdsponsor is, hebben de grote kunstinstellingen eerder een Vlaamse focus. Via de subsidiëring heeft Vlaanderen een impact op wat de grote

kunstinstellingen doen. Ondanks die Vlaamse focus, zijn grote kunstinstellingen onvermijdelijk ingebed in de lokale context: elke instelling heeft een thuisbasis, moet beschikken over infrastructuur en bezoekers moeten de mogelijkheid hebben deze kunstinstelling te bereiken. Zonder lokale inbedding kan de kunstinstelling niet functioneren, en dus is de stad steeds betrokken partij. Toch hebben grote kunstinstellingen niet altijd de reflex om bij het indienen van een subsidiedossier rekening te houden met de lokale context. Dit wordt via het kunstendecreet wel van hen verwacht, maar worden ze blijkbaar te weinig op gewezen. Anderzijds is er ook in de samenstelling van beoordelingscommissies te weinig afstemming tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid. De structuur van beoordelingscommissies zit vervat in zowel het kunstendecreet, het erfgoeddecreet als in het decreet bovenlokale cultuurwerking. Expertise en vakkennis bepalen wie in deze beoordelingscommissies zal zetelen. Mensen met kennis over, en ervaring met, de werking van lokale besturen maken minder deel uit van deze commissies. De lokaal maatschappelijke inbedding wordt daardoor niet altijd meegenomen in de beoordeling van subsidieaanvragen.

De Vlaamse overheid tracht de centrumsteden wel op een andere manier te betrekken bij de projectsubsidies richting de grote kunstinstellingen. Wanneer de minister de lijst van subsidievoorstellen heeft gekregen van de beoordelingscommissie volgen er bilaterale gesprekken met de centrumsteden[36]. Zo kunnen de centrumsteden trachten een impact te hebben op de Vlaamse financiering richting de grote kunstinstellingen. Deze gesprekken zijn een goede oefening voor de

[36] Dat enkel de centrumsteden worden betrokken is te verantwoorden aangezien de grote kunstinstellingen zich doorgaans bevinden in de centrumsteden.

lokale regierol, en hebben reeds heel wat nieuwe inzichten opgeleverd. Om de regierol écht te versterken zouden de gesprekken echter vroeger in de beoordelingsprocedure moeten plaatsvinden. Wanneer de minister reeds de lijst heeft gekregen met de kunstinstellingen die in aanmerking komen voor de projectsubsidie rest er immers weinig ruimte om projecten die niet op de lijst staan aan te halen.

Binnen het beleidsveld wegen en verkeer werken lokale besturen samen met heel wat bovenlokale actoren. Lokale besturen zijn verantwoordelijk voor de lokale wegen, het Agentschap Wegen en Verkeer is verantwoordelijk voor de gewestwegen, De Lijn staat in voor de bussen en trams, de NMBS staat in voor de treinen, infrabel voor het spoorwegnet en de Vlaamse Waterweg staat in voor het waterbeheer. Lokale besturen, Vlaanderen, De Lijn, de NMBS, infrabel en de Vlaamse Waterweg, maar ook de provincies en de mobiliteitscentrale, werken dan ook vaak samen wanneer wegen worden heraangelegd of veranderd en het mobiliteitsbeleid wordt uitgekiend. Lokale besturen werken binnen het beleidsveld wegen en verkeer samen met partners waar ze financieel geen vat op hebben. Dit maakt het voor lokale besturen soms lastig om een impact te hebben op wat bovenlokale partners doen in en om de gemeente of stad.

Met de vervoersregio's, die in 2019 in het level zijn geroepen, tracht men de stem van de lokale besturen kracht bij te zetten. Via de vervoersregio's worden de belangrijke mobiliteitspartners samengebracht om mobiliteitsplannen te bespreken en de vervoersvraag regionaal af te stemmen. Zo tracht men om de lokale besturen een volwaardige stem te geven. Men wil de samenwerking tussen

Vlaamse actoren en lokale besturen stimuleren. Hoewel het een zeer recente verandering is, en er nog veel onduidelijkheden zijn, zijn de vervoersregio's potentieel een goede oefening om de regie van lokale besturen te versterken. Dit zal zeker het geval zijn indien de vervoerregioraad mee zal kunnen beslissen hoe de Vlaamse investeringsenveloppe zal worden besteed. Wel moet er aandacht zijn voor het verloop van de stemmingen binnen de vervoersregioraad, en voor het 'gewicht' dat de stem van de lokale besturen heeft. De waarde van de vervoersregioraad voor de lokale regierol valt of staat immers met de manier waarop lokale besturen hun stem kunnen laten horen, en met wat er vervolgens met die stem gebeurt.

Inzake het radicaliseringsbeleid hebben lokale besturen niet altijd middelen in handen om de betrokken actoren aan te sturen. Heel diverse actoren zijn betrokken bij het radicaliseringsbeleid: scholen, VDAB, CAW, justitiehuizen, moskeeën, sportclubs, jeugdverenigingen, OCAD, politie, enz. Lokale besturen hebben sturingsmacht om de gemeentelijke en stedelijke actoren aan te sturen. Het ontbreekt steden en gemeenten echter vaak aan sturingsmacht om ook de actoren met een bovenlokaal werkingsgebied te sturen. Op de bovenlokale actoren hebben lokale besturen financieel weinig vat aangezien deze actoren doorgaans middelen krijgen van andere bestuurlijke niveaus. Daarnaast is het voor bovenlokale actoren soms moeilijk om in te gaan op de vragen van de lokale besturen en deel uit te maken van alle lokale integrale veiligheidscellen (LIVC-R) binnen hun werkingsgebied. Lokale besturen berusten dan ook vaak op het communicatief-rationeel gezag en op welwillendheid van de actoren. Steden en gemeenten kunnen actoren immers niet verplichten om deel uit te maken van de LIVC-R. Het ontbreekt de lokale besturen dan ook aan regie-instrumenten om de

beleidsnetwerken echt aan te sturen. Het is echter niet duidelijk of meer financiële sturingsinstrumenten in handen van lokale besturen een werkbare oplossing zou zijn. Radicalisering is bij uitstek een beleidsprobleem dat een transversale aanpak vereist, waardoor zeer diverse actoren betrokken worden bij het beleid. Deze actoren worden vanuit verschillende sectoren gefinancierd, en moeten zich dan ook aan andere reglementen houden. Het stroomlijnen van de diverse financieringsstromen lijkt minder haalbaar, hoewel steden en gemeenten ook de uitgelezen partner kunnen zijn om een transversale werking te stimuleren. Ongeacht het bestuurlijke niveau dat de financiële instrumenten in handen heeft, moet er gezocht worden naar manieren om de bovenlokale actoren te stimuleren om tijd en ruimte vrij te maken voor overleg met de lokale besturen.

Binnen duurzame overheidsopdrachten hebben lokale besturen zelf de touwtjes in handen om al dan niet een duurzame overheidsopdracht uit te schrijven. Via die duurzame overheidsopdracht spelen lokale besturen in op de markt: duurzame overheidsopdrachten kunnen producenten aanzetten om meer aandacht te hebben voor duurzame productie. Wel zijn steden en gemeenten afhankelijk van de markt: ze kunnen producenten niet verplichten om in te gaan op de duurzame overheidsopdracht en duurzame producten te leveren. Het markmechanisme is dan ook een minder sterk regie-instrument dan financiële of juridische sturingsmacht. Volgens de respondenten is de grootste uitdaging bij duurzame overheidsopdrachten echter niet de financiering of andere sturingsinstrumenten, maar wel het krijgen van voldoende ondersteuning, voorbeelden en informatie. De markt is immers in constante verandering. Het vraagt dan ook veel tijd en energie om de markt voortdurend op te volgen en erop in te spelen. Daarnaast is het niet eenvoudig om een duurzame overheidsopdracht uit te schrijven die

voldoet aan alle wettelijke bepalingen. Lokale besturen hebben dan ook eerder voldoende ondersteuning nodig, i.p.v. meer sturingsmacht.

Het is dus zeer afhankelijk van de sector over wat voor regie-instrumenten lokale besturen beschikken. Voornamelijk binnen het lokaal woonbeleid, wegen en verkeer en het radicaliseringsbeleid ontbreekt het lokale besturen aan financiële sturingsmacht om actoren aan te sturen. Binnen het cultuurbeleid hebben de lokale besturen doorgaans meer sturingsmogelijkheden, enkel t.o.v. grote kunstinstellingen zijn ze beperkt in hun regie-instrumenten. Binnen het sport- en jeugdbeleid hebben lokale besturen veel sturingsmacht via de lokale subsidiereglementen en ook binnen duurzame overheidsopdrachten is het aan de steden en gemeenten om al dan niet een duurzame overheidsopdracht uit te schrijven. Wel spelen steden en gemeenten met de duurzame overheidsopdrachten op de markt, en hebben ze dus eerder een beperkte sturingsmacht om bedrijven aan te zetten om duurzaam te produceren.

6.2 WAT VOOR BELEIDSVRIJHEID HEBBEN LOKALE BESTUREN?

Regie-instrumenten zijn noodzakelijk, maar niet voldoende om een volwaardige rol als regisseur op te nemen. Naast regie-instrumenten moeten lokale besturen ook kunnen beschikken over beleidsvrijheid. Beleidsvrijheid verwijst naar de ruimte die lokale besturen hebben om het beleid zelf vorm te geven en de beleidskoers uit te stippelen (Klijn, 2008; Koulen et al., 2006; Pröpper et al., 2004).

Op basis van de combinatie van sturingsmacht en beleidsvrijheid kunnen we vier typen regisseurs onderscheiden. Figuur 2 geeft deze vier typen schematisch weer. Het eerste type is de visionaire

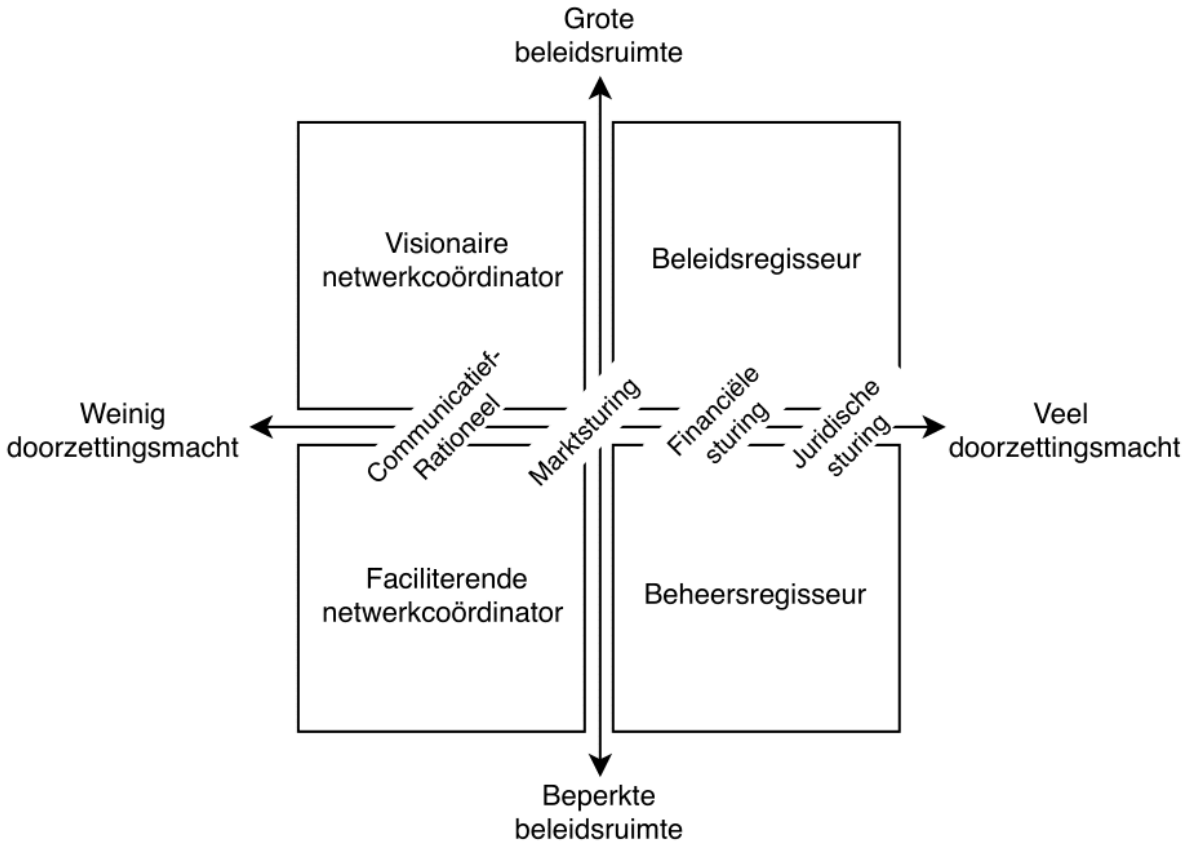
netwerkcoördinator. Deze regisseur heeft een grote beleidsvrijheid, en kan dus een eigen beleidsrichting uitstippelen, maar het ontbreekt hem aan de nodige instrumenten om andere betrokken actoren en partners in deze beleidsrichting te sturen (Pröpper et al., 2004). Als een stad of gemeente dit type van regisseur is zal zij beschikken over voldoende vrijheid om de beleidsrichting uit te stippelen, maar zal de samenwerking met betrokken actoren moeten berusten op vrijwilligheid (Van Orshoven & Bouckaert, 2015).

Het tweede type is de faciliterende netwerkcoördinator**.** Het ontbreek deze regisseur zowel aan beleidsruimte als aan sturingsmacht. Hierdoor kan deze regisseur niet anders dan zich dienstbaar opstellen aan het samenspel van de relevante actoren. Hij heeft een ondersteunende rol in de ontwikkeling en uitvoering van het beleidsscript en voert regie uit naam van de andere partijen (Pröpper et al., 2004). Indien een stad of gemeente zich in deze situatie bevindt ontbreekt het haar aan noodzakelijke sturingsinstrumenten en beleidsvrijheid om echt de rol als regisseur op te nemen. In deze situatie is de stad of gemeente eerder een makelaar, dan een regisseur (Van Orshoven & Bouckaert, 2015).

Het derde type regisseur is de beleidsregisseur. Deze regisseur beschikt over voldoende sturingsmacht én over voldoende beleidsvrijheid. Hij kan dus zowel de beleidsinhoud, als het proces, sturen en de betrokken actoren dwingen om het beleid dat hij heeft uitgestippeld na te streven (Pröpper et al., 2004). Indien een stad of gemeente zich in deze situatie bevindt kan zij haar eigen beleid ontwikkelen en andere actoren verplichten om dit mee te realiseren (Van Orshoven & Bouckaert, 2015).

Tot slot, de beheersregisseur. Deze regisseur heeft veel sturingsmacht, maar heeft slechts een beperkte vrijheid om eigen beleid uit te tekenen. De regisseur voert daarom het uitgestippelde beleid van een andere actor uit (bijv. van een ander overheidsniveau) (Pröpper et al., 2004). Indien een stad of gemeente zich in deze situatie bevindt is zij sterk gebonden aan wat andere overheidsniveaus hebben bepaald, maar heeft zij wel de instrumenten in handen om de betrokken actoren te sturen in de richting van het uit te voeren script (Van Orshoven & Bouckaert, 2015).

Figuur 2: vier typen regie. Schema naar Van Orshoven en Bouckaert (2015)



Tijdens de interviews met de ambtenaren en schepenen bevoegd voor het jeugd- en sportbeleid spraken de respondenten het meeste over communicatief-rationele instrumenten en over financiële instrumenten. Voornamelijk de financiële sturingsmogelijkheden geeft hen sturingsmacht binnen het sport- en jeugdbeleid. Via deze financiële instrumenten hebben zij de mogelijkheid om de lokale actoren aan te sturen. Ook lijken steden en gemeenten over een relatief grote beleidsruimte te beschikken inzake het jeugd- en sportbeleid. Zeker sinds de inkanteling van de geoormerkte doelsubsidies in 2016 in het gemeentefonds is de beleidsruimte groot. Steden en gemeenten lijken dan ook richting de beleidsregisseursrol te gaan wanneer het aankomt op het jeugd- en sportbeleid.

De ambtenaren en schepenen bevoegd voor het sociale huisvestingsbeleid haalden voornamelijk de communicatief-rationele sturing en de juridische sturing via het toewijzingsreglement aan. Het ontwerpen van een lokaal toewijzingsreglement is een vorm van juridische sturing, en dus een heel sterk regie instrument. Echter bestaan er belangrijke restricties op de doelgroepen die in dit toewijzingsreglement geprioriteerd mogen worden. Daarnaast moet het lokaal toewijzingsreglement goedgekeurd worden door de Vlaamse overheid en moeten lokale besturen verantwoorden waarom ze bepaalde doelgroepen voorrang willen geven. De echte juridische slagkracht lijkt daarom enigszins beperkt. Daarnaast hebben lokale besturen niet echt financiële sturingsmacht aangezien de financiering van de lokale woonactoren via de VMSW verloopt. Bovendien is de beleidsruimte relatief gering aangezien de regelgeving omtrent sociale huisvesting voornamelijk door Vlaanderen is gedefinieerd. De lokale regierol inzake sociale huisvesting lijkt zich dan ook eerder te beperken tot die

van faciliterende netwerkcoördinator: de steden en gemeenten organiseren het overleg en ondersteunen de samenwerking en de projecten van de lokale sociale huisvestingsactoren.

Regie is dus een zeer breed begrip, en de ene regisseur is de andere niet. Steden en gemeenten hebben hele andere regierollen in verschillende beleidsdomeinen afhankelijk van de beleidsvrijheid en sturingsinstrumenten waarover zij beschikken. Een lokaal bestuur moet dan ook voortdurend schakelen tussen de verschillende posities die zij inneemt tegenover de relevante partners (Koulen et al., 2006).

Een cruciale vraag is wat Vlaanderen van de lokale besturen verwacht. Verwacht Vlaanderen dat lokale besturen de lokale beleidsnetwerken aansturen en beleid afstemmen op de lokale context? Dan hebben lokale besturen ook financiële sturingsinstrumenten en beleidsvrijheid nodig. Verwacht Vlaanderen dat lokale besturen eerder coördinator zijn van wat in de lokale beleidspraktijk gebeurt? Dan moet Vlaanderen de lokale besturen aanduiden als coördinator, niet als regisseur. Het is belangrijk dat Vlaanderen en de lokale besturen op één lijn zitten en duidelijk weten wat voor regierol zij van elkaar verwachten.

6.3 OVERIGE REGIE-UITDAGINGEN

Naast onvoldoende (financiële) sturingsmacht en beleidsvrijheid bestaan er nog heel wat andere uitdagingen voor de lokale regierol. Elke beleidssector brengt zijn eigen, unieke regie-uitdagingen mee. Zo hangt veel af van de actoren die betrokken zijn bij het lokaal beleid, van de doelgroepen die men

wenst te bereiken en van de werkingsgebieden die men binnen de sector hanteert. In dit rapport zijn we echter niet opzoek gegaan naar deze sectorale uitdagingen. We zijn exploratief opzoek gegaan naar uitdagingen die overheen sectoren aan bod komen. Uit de interviews met de lokale besturen, de VVSG en de Vlaamse administraties hebben we, naast het gebrek aan financiële sturingsmogelijkheden, twee andere vaak voorkomende regie-uitdagingen afgeleid: onvoldoende bovenlokale afstemming en té sectoraal denken.

6.3.1 Onvoldoende bovenlokale afstemming

Vaak is afstemming eenvoudig: Vlaanderen staat in voor de Vlaamse actoren en lokale besturen staan in voor de lokale actoren. Echter zijn er ook heel wat actoren die actief zijn op bovenlokaal niveau, en dus een werkingsgebied hebben dat de stads- en gemeentegrenzen overschrijdt. Daarnaast vragen sommige projecten en problematieken een bovenlokale aanpak. Lokaal beleid kan zich daarom niet altijd beperken tot de stads- en gemeentegrenzen. Toch liggen er belangrijke uitdagingen vervat op het bovenlokaal niveau. Zo is het niet altijd duidelijk wie van de bestuurlijke niveaus verantwoordelijk is voor de bovenlokale actoren, zijn er grote verschillen in de bovenlokale werkingsgebieden en is het niet altijd eenvoudig om op bovenlokaal niveau akkoorden te sluiten.

Binnen het cultuurbeleid is intergemeentelijke samenwerking verankerd in de cultuurdecreten. Echter verschillen de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in deze decreten sterk naar ambities, juridische vorm en werkingsgebied. Soms vertrekt de Vlaamse overheid vanuit een minimum aantal omliggende steden en gemeenten die moeten samenwerken, soms wordt een minimum aantal inwoners genomen als maatstaf. Door de verschillende werkingsgebieden is er telkens een ander

orgaan verantwoordelijk voor de opvolging van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daarnaast waren de provincies in het verleden hoofdsponsor van bovenlokale cultuurwerking. Met het wegnemen van de persoonsgebonden bevoegdheden van de provincies, is ook de provinciale financiering van bovenlokale cultuurwerking weggevallen. Nu wijzen de Vlaamse overheid en de lokale besturen naar elkaar voor de financiering van bovenlokale cultuurprojecten. De Vlaamse overheid ervaart de bovenlokale cultuurwerking niet altijd als Vlaamse verantwoordelijkheid, en de lokale besturen erkennen niet altijd de meerwaarde van de bovenlokale cultuurwerking voor het lokaal cultuurlandschap of beschikken niet over voldoende middelen. Daarnaast zijn lokale besturen niet altijd bereid om lokale middelen te investeren in een cultuurinstelling die gevestigd is op het grondgebied van een andere stad of gemeente. Een goede bovenlokale werking kan enkel ontstaan wanneer de lokale besturen onderling tot akkoord komen over de draagwijdte en de financiering van de bovenlokale werking. De afwegingen die lokale besturen maken zijn echter voornamelijk gebaseerd op de lokale context. Ieder lokaal bestuur moet immers verantwoorden aan de eigen inwoners waarom hun gemeenschapsgeld geïnvesteerd wordt in een project met, en soms zelfs in, een andere gemeente of stad. Het sluiten van bovenlokale akkoorden is daarom niet altijd een eenvoudige oefening. Tijdens de interviews gaf één van de respondenten het voorbeeld van een erfgoeddepot. Om een subsidie te krijgen voor het opstarten van een erfgoeddepot moet het depot een intergemeentelijk karakter hebben. Bij de opstart van het project worden afspraken gemaakt over de voorwerpen die elk van de betrokken lokale besturen willen opslagen in het depot. In dit specifieke voorbeeld betrof het een intergemeentelijke samenwerking tussen een centrumstad en kleinere buurgemeenten. De stad en de gemeenten kwamen echter niet tot akkoord over wat voldoende erfgoedwaarde heeft om opgeslagen

te worden in het depot, waardoor het intergemeentelijke project niet werd gerealiseerd. Dit toont hoe intergemeentelijke samenwerking vaak gedreven wordt vanuit een lokale bril.

In het lokaal woonbeleid is intergemeentelijke samenwerking decretaal ingebed. In het besluit lokaal woonbeleid heeft de Vlaamse overheid de subsidieregeling voor intergemeentelijke samenwerkingsprojecten (IGS-projecten) voor de periode 2020-2025 bepaald[37]. Via subsidiëring wil Vlaanderen lokale besturen ondersteunen in hun regierol en hen stimuleren om (1) een betaalbaar woonaanbod te realiseren, (2) de woningkwaliteit te bewaken en (3) de inwoners te informeren, adviseren en begeleiden. Die aanpak lijkt in de praktijk zijn vruchten af te werpen. Veel lokale besturen maken reeds deel uit van een IGS-project lokaal wonen. Daarnaast stimuleert ook de bovenlokale werking van de sociale woonactoren lokale besturen om intergemeentelijk met elkaar samen te werken. Toch zijn er nog steeds enkele lokale besturen die niet betrokken zijn in een IGS-project lokaal wonen. De uitdaging bestaat eruit om ook die enkelingen te overtuigen om samen te werken met andere lokale besturen. Bovenlokale afstemming in het woonbeleid is immers belangrijk. Dat zegt ook de Vlaamse Woonraad in hun '*advies voor een raamwerk voor het woonbeleid* (2017)'. Het beleid binnen de ene gemeente kan een impact hebben op de omliggende gemeenten. Bepaalde problematieken vragen daarom een bovenlokale aanpak. Gemeenten die sociale huisvesting realiseren voor specifieke doelgroepen, trekken deze doelgroepen ook aan. In gemeenten waar men geen inspanningen doet voor specifieke doelgroepen vallen deze mensen uit de boot. De Vlaamse Woonraad

[37] https://www.wonenvlaanderen.be/lokale-besturen/subsidies-voor-intergemeentelijke-samenwerkingsprojecten-2020-2025

stelt daarom dat het belangrijk is om een lokaal georiënteerde aanpak op sommige punten te overstijgen met een bovenlokaal kader (Vlaamse-Woonraad, 2017).

Ook binnen het beleidsveld wegen en verkeer is intergemeentelijke samenwerking sinds 2019 decretaal verankerd via de vervoersregio's. Mobiliteit vereist vaak een bovenlokale aanpak: soms worden mobiliteitsproblemen in de ene gemeente veroorzaakt door een verkeersknoop in de andere gemeente, daarnaast moet mobiliteit aan gemeentegrenzen op elkaar worden afgestemd. Wegen stoppen niet aan de gemeentegrenzen en daarom is bovenlokale coördinatie noodzakelijk. De implementatie van de vervoersregio's is dan ook een belangrijke stap richting structureel bovenlokaal overleg tussen de burgemeesters/schepenen van de betrokken lokale besturen, en de relevante Vlaamse actoren.

Ook binnen het radicaliseringsbeleid is bovenlokale afstemming vaak cruciaal. Een persoon die radicaliseert verplaatst zich overheen de gemeente/stadsgrenzen: de persoon gaat naar school in stad A, naar de moskee in gemeente B, sport in gemeente C en woont in gemeente D. Het is dan ook belangrijk dat de betrokken lokale besturen tot een gezamenlijke aanpak komen. Binnen een aantal lokale besturen verloopt de bovenlokale afstemming goed, binnen andere steden en gemeenten is het een werkpunt. De voornaamste moeilijkheid is aftoetsen in hoeverre men informatie kan en wil delen met elkaar. Het betreft immers vaak gevoelige informatie, waar beroepsgeheim op rust. Deze informatie delen met andere actoren/ andere lokale besturen heeft het risico dat de informatie op een manier gebruikt zal worden die niet in lijn ligt met de eigen visie. Zo haalden respondenten het

voorbeeld aan van strafrechtelijke feiten: als een actor een vermoedelijke case van radicalisering bespreekt binnen de lokale integrale veiligheidscel en daarbij een strafrechtelijk feit aanhaalt kan de politie zich genoodzaakt voelen om de besproken persoon te vervolgen, hoewel dit niet altijd een wenselijke aanpak is volgens de actor die deze case aanhaalde. Het is dus heel belangrijk om af te stemmen met de betrokken actoren en lokale besturen hoe, met welke informatie zal worden omgesprongen, in hoeverre informatie gedeeld kan worden en in welke mate het beroepsgeheim moet worden gerespecteerd. Voor bovenlokale afstemming is het dus belangrijk dat actoren en lokale besturen elkaar leren vertrouwen, iets wat onvermijdelijk tijd kost.

Ook bij het uitschrijven van duurzame overheidsopdrachten werken lokale besturen soms samen. Een bovenlokale overheidsopdracht kan een grotere stimulans zijn voor de producenten dan een lokale overheidsopdracht aangezien de afzetmarkt groter is. Ook de Vlaamse overheid heeft enkele duurzame raamcontracten waar lokale besturen zich bij kunnen aansluiten. Bovenlokale duurzame overheidsopdrachten kunnen een goede oefening zijn, maar er moet wel steeds aandacht zijn voor het gevaar van marktverstoring. Indien een groot aantal lokale besturen een product afnemen bij dezelfde producent zal dit die ene producent versterken in het nadeel van andere producenten. Omwille van mogelijke marktverstoringen kan het daarom aangeraden zijn om een duurzame overheidsopdracht niet op bovenlokaal, maar op lokale schaal uit te schrijven.

6.3.2 Sectoraal denken

Naast een gebrek aan sturingsinstrumenten, beleidsvrijheid en bovenlokale afstemming, kan ook sectoraal denken een uitdaging zijn voor de lokale regierol. Beleidsproblemen vragen vaak een

transversale aanpak. Denk aan de milieuproblematiek, armoede, problematische opvoedsituaties, maar ook gezondheid en veiligheid. Veel problematieken vragen samenwerking overheen de grenzen van sectoren. Echter blijkt dat het beleid op Vlaams, en in mindere mate op lokaal, niveau nog te sterk de grenzen van de sectoren volgt. Financieringsstromen en regelgeving zijn vaak te afgebakend per sector en ook ondersteuning heeft zelden een transversale insteek. Hierdoor is het in de lokale beleidspraktijk niet altijd eenvoudig om beleidsproblematieken transversaal uit te werken. Bij nood aan ondersteuning en informatie stuurt men de lokale besturen met hun vragen door van Vlaamse administratie naar administratie, en ook de rapportering van projecten met een transversaal karakter is vaak niet eenvoudig. Er lijkt een discrepantie tussen Vlaams en lokaal niveau: lokaal ervaart men herhaaldelijk de nood om transversaal te werken, maar Vlaams blijft de beleidspraktijk verkokerd.

Binnen het lokaal cultuurbeleid werken lokale besturen steeds vaker, en nauwer, samen met het sport- en jeugdbeleid. Heel wat lokale besturen hebben de sport-, jeugd- en cultuurdienst samengevoegd tot een dienst 'vrije tijd'. Cultuur-, jeugd- en sportprojecten zijn immers vaak verweven met elkaar waardoor het opportuun is om de krachten te bundelen. Door samen te werken in een dienst 'vrij tijd' vergroot ook de verzameling aan relevante partners om mee samen te werken. Zeker in kleine lokale besturen kan transversale samenwerking heel wat vruchten afwerpen. Toch houdt de verkokering op Vlaams niveau stand. Bij de erkenning en toewijzing van projectsubsidies speelt het sectorale denken nog steeds een belangrijke rol, en ook bij de rapportering moet een lokaal bestuur bewijzen dat de subsidie sectoraal is besteed. Projecten die verweven zijn met andere sectoren moeten hierdoor weer uit elkaar worden gerafeld, vaak een moeilijke opdracht. Lokale besturen en betrokken actoren laten

zich hierdoor niet vaak tegenhouden, maar het correct rapporteren vraagt wel extra inspanningen en creativiteit (en dus tijd, personeel en middelen). Tijd, personeel en middelen die tevens op een andere manier hadden besteed kunnen worden.

Ook binnen het lokaal woonbeleid is het sectoraal denken op Vlaams niveau nog sterk ingebed. De planning en uitwerking van een lokaal woonproject raakt aan heel wat sectoren. Zo heeft ruimtelijke ordening een belangrijke rol in het vergunnen van de projecten, kan de sociale dienst betrokken worden bij het verzekeren van de leefbaarheid in en om sociale woonprojecten, moet ook de mobiliteit verzekerd worden zodat bewoners en bezoekers toegang hebben tot het woonproject en kan ook duurzaamheid een belangrijke rol spelen. Heel wat sectoren worden dus betrokken bij het uitwerken van een woonproject. Toch zijn de Vlaamse administraties nog te sterk sectoraal georganiseerd. Hierdoor is het voor lokale besturen niet altijd duidelijk waar ze met sector-overschrijdende vragen terecht kunnen, en is ook de Vlaamse ondersteuning niet altijd afgestemd op de lokale beleidspraktijk.

Binnen duurzame overheidsopdrachten is sectorale oriëntatie ook vaak een uitdaging. Het uitschrijven van een duurzame overheidsopdracht vereist tijd en kennis van de markt en wetgeving. Daarnaast leidt een duurzaam bestek niet altijd tot een duurzame aankoop. De nodige inspanningen kunnen daarom te zwaar doorwegen, zeker wanneer elke dienst binnen het lokaal bestuur verantwoordelijk is voor de eigen aankopen. Indien één dienst verantwoordelijk is voor alle aankopen binnen een lokaal bestuur zal deze dienst steeds meer kennis verzamelen over het uitschrijven van duurzame bestekken, waardoor het duurzaam aankopen steeds vlotter zal verlopen. Daarnaast maakt het duurzaam

aankopen binnen de sectorale diensten het moeilijker om een overkoepelend duurzaamheidsbeleid te voeren. Indien duurzame overheidsopdrachten worden uitgeschreven door elk van de afzonderlijke diensten is het moeilijker om een overzicht te bewaren en wordt het ook complexer om het duurzaam aankopen te stimuleren.

Kortom, lokale besturen lopen tegen heel wat uitdagingen aan bij het invullen van de lokale regierol. De nodige beleidsinstrumenten en beleidsvrijheid ontbreken met regelmaat, er is soms een gebrek aan bovenlokale afstemming en ook de wetgevende kaders, financiering en werking van de Vlaamse administraties zijn nog te vaak sectoraal verkokerd.

7. HOE KUNNEN WE DE LOKALE REGIEROL VERSTERKEN?

Om regisseur te zijn moet een lokaal bestuur beschikken over sturingsmacht, iets wat in de praktijk soms ontbreekt. Daarom beschrijven we vier scenario's waarmee de lokale sturingsmacht met financiële instrumenten kan versterkt worden. Meer lokale sturingsmacht biedt de mogelijkheid aan lokale besturen om de lokale beleidsnetwerken sterker aan te sturen en beleid meer af te stemmen op de lokale noden en behoeften. Toch houdt elk scenario ook potentiële risico's in. Meer sturingsmacht gaat immers hand in hand met verantwoordelijkheid. Wanneer lokale besturen meer financiële instrumenten in handen krijgen moeten zij hier ook op een verantwoordelijke manier mee om gaan. Daarnaast moeten lokale besturen ook beschikken over voldoende bestuurlijke capaciteit om met de

grotere financiële sturingsmacht het lokaal beleid te versterken. Bestuurlijke capaciteit is immers een voorwaarde om de regierol op te nemen. Er moet voldoende capaciteit aanwezig zijn om noden in kaart te brengen, om partners te bevragen, om een beleidsvisie uit te denken, om samenwerking te organiseren, enz. Financiële sturingsmacht gaat immers niet enkel over het hebben van de nodige middelen, maar ook over het correct aanwenden en inzetten van die middelen (Deprez et al., 2019).

Het is dus belangrijk om steeds de afweging te maken tussen de mogelijke voor- en nadelen van meer lokaal maatwerk en meer financiële sturingsmogelijkheden. Maar als men kiest voor lokale regie en lokaal maatwerk moet men de lokale besturen ook ondersteunen in die rol. Dit betekent dat de lokale besturen moeten kunnen beschikken over de nodige instrumenten en sturingsmacht. Daarom hebben we vier scenario's opgesteld via welke de lokale regierol versterkt kan worden a.d.h.v. financiële sturingsmacht.

7.1 LOKALE INSPRAAK IN SUBSIDIEREGLEMENTEN EN TOEWIJZING VLAAMSE MIDDELEN

Het eerste scenario betreft meer lokale inspraak bij de toewijzing van Vlaamse financiële middelen aan actoren die lokaal actief zijn. De lokale sturingsmacht zou versterkt kunnen worden door de lokale besturen een al dan niet bindend adviesrecht te geven in de toewijzing van Vlaamse middelen. Lokale besturen kunnen meebeslissen hoe Vlaamse subsidies worden verdeeld overheen de lokale actoren. De financiële middelen blijven dus in Vlaamse handen, maar lokale besturen hebben wel een stem in de verdeling ervan.

Dit scenario wordt gevat onder de noemer 'slot op de middelen'. De VVSG pleit voor dit scenario in hun verkiezingsmemorandum (2019). Het scenario van 'slot op de middelen' betekent dat de Vlaamse overheid een deel van haar subsidie-middelen richting lokale actoren blokkeert. Deze middelen worden pas vrijgegeven indien de lokale actoren en het lokaal bestuur een akkoord hebben over de manier waarop lokale doelstellingen gerealiseerd zullen worden. Het lokaal bestuur krijgt zo de financiële middelen niet zelf in handen, maar heeft wel een beslissende rol in de toewijzing van de financiële middelen (Raeymaeckers et al., 2017; VVSG-Verkiezingsmemorandum, 2019).

De methode van 'slot op de middelen' is reeds geïmplementeerd in het decreet Lokaal Sociaal Beleid[38]. De Vlaamse overheid heeft de lokale besturen expliciet aangeduid als regisseur van het lokaal sociaal beleid[39]. Om de regierol kracht bij te zetten is ervoor gekozen om lokale besturen een sterke stem te geven in de toewijzing van Vlaamse middelen aan lokale actoren. Als een lokale actor het lokaal bestuur niet heeft betrokken bij de totstandkoming van een subsidieaanvraag, wint de minister eerst advies in bij het lokaal bestuur[40]. Hierdoor krijgen de lokale besturen meer vat op de Vlaamse middelenstromen naar actoren die lokaal actief zijn. Vlaanderen zet zo een slot op een deel van de middelen van de lokale actoren. Dit slot wordt pas gedeblokkeerd nadat de actor met het lokaal bestuur een akkoord sluit over

[38] Decreet betreffende het sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018.
[39] Art. 2, Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de Vlaamse beleidsprioriteiten in het kader van het lokaal sociaal beleid en de subsidiëring van samenwerkingsverbanden geïntegreerd breed onthaal, *BS* 1 februari 2019.
[40] Art. 7, Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het lokaal sociaal beleid, vermeld in artikels 2, 9 tot en met 11, 17, 19 en 26 van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 28 januari 2019.

de realisatie van de lokale doelstellingen. Het lokaal bestuur krijgt de middelen niet zelf in handen, maar kan zo wel mee beslissen over de besteding van Vlaamse middelen (VVSG-Verkiezingsmemorandum, 2019).

Ook in het cultuurbeleid hebben centrumsteden een stem in Vlaamse projectsubsidies richting grote kunstinstellingen. Centrumsteden worden betrokken in de beoordelingsprocedure van de subsidieaanvragen. Als de beoordelingscommissie het overzicht van subsidievoorstellen heeft bezorgd aan de minister, volgen er bilaterale gespreken met de centrumsteden[41]. Deze bilaterale gesprekken hebben reeds heel wat nieuwe inzichten opgeleverd en worden doorgaans door zowel de centrumsteden als door de minister als constructief ervaren. Om de regierol van de steden echt te versterken zouden de gesprekken echter in een vroeger stadium van de beoordelingsprocedure moeten plaats vinden. Als de minister de lijst met subsidievoorstellen reeds heeft gekregen is er niet heel veel ruimte meer om projecten, die niet op deze lijst staan, aan te halen. Tijdigere communicatie tussen de Vlaamse overheid en steden zou de lokale regierol nog meer versterken. Daarnaast is er in het kunstendecreet per legislatuur slechts eenmalig ruimte voorzien voor de bilaterale gesprekken. Om de steden een volwaardige stem te geven is het aangeraden om deze gespreken frequenter te laten plaatsvinden. Daarnaast moeten er concrete afspraken worden gemaakt én formeel bekrachtigd, zodat Vlaanderen en de steden hiernaar kunnen teruggrijpen en beide geëngageerd zijn om de afspraken te realiseren.

[41] Dat enkel de centrumsteden worden betrokken is te verantwoorden aangezien de grote kunstinstellingen zich doorgaans bevinden in de centrumsteden.

Ook binnen het lokaal wegen en verkeersbeleid zou het scenario van 'slot op de middelen' de lokale regierol kunnen versterken. Lokale besturen hebben niet altijd vat op de investeringen die Vlaanderen doet binnen wegen en verkeer. Toch hebben deze investeringen wel vaak een invloed op de verkeerssituatie binnen een stad of gemeente. Elke gewestweg, trein- of tramspoor en bus traject ligt op het grondgebied van een stad of gemeente. Wat de Vlaamse en federale overheid al dan niet doen heeft een rechtstreekse impact op de lokale mobiliteit. Lokale besturen zouden dan ook een stem moeten hebben in hoe investeringsmiddelen worden ingezet. Dit zou kunnen bereikt worden via de vervoersregio's. Een beleidsidee is om de Vlaamse investeringsenveloppe te bespreken tijdens de vervoersregio's, zodat lokale besturen prioriteiten kunnen aangeven. Dit zou de lokale regierol kunnen versterken. Wel moet er aandacht zijn voor het verloop van de besluitvorming. Hoe verlopen stemmingen binnen de vervoersregioraad? Wat is het 'gewicht' dat de stem van lokale besturen heeft. Hebben lokale besturen een vetorecht? Is dat wenselijk? Wat als niet alle lokale besturen dezelfde mening zijn toebedeeld? Hoe zwaar weegt de stem van de betrokken lokale besturen door in de eindbeslissing? De waarde van de vervoersregioraad voor de lokale regierol valt of staat dan ook met goede besluitvormingsprocedures?

7.2 COFINANCIERING

In het scenario van cofinanciering investeren de Vlaamse overheid en de lokale besturen samen in lokale projecten en activiteiten. Indien lokale besturen en de Vlaamse overheid samen een project financieren dragen zij ook samen de verantwoordelijkheid en verplichtingen. De Vlaamse overheid

behoudt haar stem in het uitdenken en uitvoeren van de projecten, maar ook de lokale besturen krijgen hierin een evenwaardige rol. In dit scenario stellen de Vlaamse overheid en de lokale besturen samen, in een volwaardig partnerschap, de wettelijke en praktische kaders op voor projecten.

Om de lokale regierol te versterken is het belangrijk dat lokale besturen de vrijheid hebben om een project al dan niet te cofinancieren. Door cofinanciering ontstaat een gedeelde verantwoordelijkheid. Zowel de Vlaamse overheid, als de lokale besturen, hebben er belang bij dat de projecten zo efficiënt en goed mogelijk worden afgerond. Het aandeel van de financiering dat gedragen moet worden door de lokale besturen is een politieke keuze. Wel moet er aandacht worden besteed aan de financiële draagkracht van de steden en gemeenten: niet alle lokale besturen hebben immers evenveel financiële mogelijkheden. Het zou geen goede ontwikkeling zijn dat lokale besturen die beschikken over veel financiële middelen meer inspraak hebben op het Vlaamse niveau, dan lokale besturen die beschikken over minder financiële middelen. Bovendien moet men ook aandacht hebben voor een stijging van de overheadkosten. Samen de financiering van een project dragen betekent ook voortdurend afstemmen en overleggen. Dit kan de duurtijd en de kost van een project laten oplopen, wat nadelig kan zijn voor de efficiëntie en een goed resultaat.

Binnen het cultuurbeleid zijn er voorbeelden van cofinanciering. Grote kunstinstellingen kunnen in aanmerking komen voor Vlaamse projectsubsidies. De Vlaamse overheid subsidieert grote kunstinstellingen voornamelijk omwille van de artistieke meerwaarde voor het Vlaamse en internationale kunstenlandschap. Ook steden maken soms de keuze om de kunstinstelling te

subsidiëren. Steden doen dit voornamelijk omwille van de maatschappelijke waarde die de kunstinstelling heeft in de stad. Het samenspel tussen Vlaamse en lokale subsidiëring is een vorm van cofinanciering. Beide bestuurlijke niveaus hebben de vrijheid om de kunstinstelling financieel te ondersteunen, en doen dit op basis van hun eigen waardeoordeel. De Vlaamse en lokale financiering zijn daardoor een waardevolle aanvulling voor elkaar. Elk bestuurlijk niveau legt zijn eigen accenten. Een moeilijkheid in cofinanciering is echter bepalen wie voor welke kosten instaat. Een mogelijke oplossing is om alle kosten (bijv. werking en infrastructuur) samen te tellen en vervolgens te delen op basis van het belang dat ieder van de bestuurlijke niveaus hecht aan de kunstinstelling. In dit geval kan het dus zijn dat de lokale besturen een groter aandeel dragen dan de Vlaamse overheid. Dit hoeft geen probleem te zijn, zolang de kunstinstelling zich dan ook in de eerste plaats focust op het lokaal niveau. Indien de kunstinstelling voornamelijk een Vlaamse of internationale focus heeft, lijkt het logisch dat Vlaanderen, en niet de lokale besturen, het grootste aandeel van de financiering voor haar rekening neemt. Het is belangrijk dat Vlaanderen de vrijheid van de lokale besturen om al dan niet deel te nemen aan cofinanciering respecteert.

Ook binnen wegen en verkeer komt cofinanciering voor. Bij de heraanleg van gewestwegen staat de Vlaamse overheid in voor de heraanleg van de weg en de lokale besturen voor de aanplanting en de voet- en fietspaden naast de weg. De Vlaamse overheid en de lokale besturen staan dus samen in voor de heraanleg. Dit lijkt een goed voorbeeld van cofinanciering. Echter is een lokaal bestuur *de facto* niet echt vrij om al dan niet mee te investeren in de heraanleg. Als het lokaal bestuur niet instaat voor de aanplanting en de voet- en fietspaden naast de weg, doet niemand het. Wanneer een lokaal bestuur

niet beschikt over de vrijheid om al dan niet deel te nemen aan cofinanciering, kan dit de lokale regierol beperken i.p.v. versterken.

7.3 OVERHEVELING SECTORALE MIDDELEN MET VERPLICHT SPENDEREN BINNEN SECTOREN

In het scenario van overheveling van de sectorale middelen met verplicht spenderen binnen de sectoren komen de Vlaamse sectorale middelen in handen van de lokale besturen. Lokale besturen krijgen hierdoor de vrijheid om de beleidsnetwerken financieel aan te sturen. De lokale besturen kiezen welke lokale actoren in aanmerking komen voor subsidiëring, de hoogte van de subsidiëring en welke inspanningen worden geprioriteerd. Wel moeten de middelen in dit derde scenario besteed worden binnen de sectoren waar de middelen van afkomstig zijn. De lokale besturen zijn dus vrij om de middelen te besteden, maar hebben wel de verplichting om dit binnen de sectoren te doen.

Een mogelijk gevaar van dit derde scenario is dat lokale besturen ervoor kiezen om het aandeel eigen middelen te verlagen. Ze krijgen immers de Vlaamse middelen in handen, waardoor ook veel van de Vlaamse kaders die horen bij deze middelen wegvallen. Dit kan ervoor zorgen dat lokale besturen ervoor kiezen om niet langer in te zetten op de Vlaamse doelstellingen, en nog louter het strikt noodzakelijke uitvoeren. Ook kan dit scenario ten koste gaan van de efficiëntie van het beleid. De financiële middelen worden immers onderverdeeld in sectorale enveloppes. Lokale besturen zullen deze enveloppes binnen de sectoren moeten besteden, ook als er tijdelijk minder nood is aan die

bepaalde hoeveelheid middelen. Tot slot is er ook het risico dat men terug richting meer sectorale planlast gaat: de Vlaamse overheid moet immers kunnen controleren of de overgehevelde financiële middelen ook degelijk besteed worden binnen de desbetreffende sectoren. Dit kan de administratieve last doen toenemen, hoewel de rapportering via de BBC vrij eenvoudig mogelijk moet zijn.

De overheveling van Vlaamse middelen naar de lokale besturen is niet binnen elke sector een voor de hand liggende keuze. Zo maakt de overheveling van Vlaamse middelen het samenspel tussen Vlaamse en lokale financiering onmogelijk. In 2016 zijn de geoormerkte doelsubsidies voor het cultuurbeleid ingekanteld in het gemeentefonds. Lokale besturen zijn nu dus vrij om de eerder geoormerkte subsidies naar eigen goeddunken te gebruiken. Wel zijn er nog steeds projectsubsidies voor o.a. grote kunstinstellingen. Dit is in de praktijk een waardevolle toevoeging is voor het beleid. De vrijheid van lokale besturen om een kunstinstelling al dan niet financieel te ondersteunen, samen met Vlaamse subsidiëring, levert een waardevol samenspel. Vlaanderen subsidieert de instelling omdat deze van artistieke waarde is, lokale besturen subsidiëren de instelling omdat deze waardevol is voor het lokaal cultuurbeleid. Het overhevelen van Vlaamse middelen naar lokale besturen zou dit Vlaams-lokaal samenspel onderuithalen. De verdere overheveling van Vlaamse cultuurmiddelen naar het lokale niveau lijkt dan ook niet opportuun.

Ook brengt de overheveling van Vlaamse middelen onvermijdelijk diversificatie van het lokaal beleid teweeg. Lokale besturen zijn immers vrij om de middelen te gebruiken. Afhankelijk van de doelgroep die men wenst te bereiken kan dit al dan niet een probleem zijn. Binnen het lokaal woonbeleid is het

voornamelijk de Vlaamse overheid die instaat voor de financiering (via leningen) en subsidiëring van lokale woonactoren, niettegenstaande dat ook lokale besturen soms subsidies verlenen aan SHM's en SVK's. Het lokaal sociaal woonbeleid heeft een kwetsbare doelgroep. Daarom kiest de Vlaamse overheid ervoor om de algemene kaders te scheppen, waarbinnen de lokale besturen en actoren vrijheid hebben om een eigen lokaal sociaal woonbeleid uit te tekenen. Met de overheveling van Vlaamse middelen naar lokale actoren zouden ook de Vlaamse kaders wegvallen, wat risico's inhoudt voor de bescherming van de kwetsbare doelgroep. Het is daarom belangrijk om steeds de afweging te maken tussen lokale diversificatie en Vlaamse coördinatie alvorens Vlaamse middelen over te hevelen naar de lokale besturen.

7.4 INKANTELING SECTORALE MIDDELEN IN HET GEMEENTEFONDS

In het vierde scenario draagt de Vlaamse overheid de sectorale Vlaamse financieringsinstrumenten volledig over naar de lokale besturen, zonder de verplichting om de middelen te besteden binnen de sectoren. Een voorbeeld van dit vierde scenario is de inkanteling in 2016 van zeven sectorale doelsubsidiestromen in het gemeentefonds[42]. In 2016 heeft de Vlaamse overheid de sectorale subsidiestromen naar cultuur, jeugd, sport, flankerend onderwijs, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en integratie overgeheveld naar het gemeentefonds. De lokale besturen krijgen de eerder geoormerkte doelsubsidies nog steeds, maar nu in de vorm van een

[42] Deze inkanteling kwam er ten gevolge van de goedkeuring op 30 juni 2015 van het decreet tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring van de lokale besturen.

aanvullende basisdotatie in het gemeentefonds. Hierdoor hebben lokale besturen sinds 2016 de vrijheid om te kiezen hoe, en aan wat, ze de middelen besteden. Door deze overheveling is de lokale planlast sterk verminderd en is ook lokaal maatwerk meer mogelijk dan ooit. In de periode van oormerking kregen lokale besturen subsidies indien ze konden aantonen dat ze met het lokaal beleid Vlaamse beleidsprioriteiten nastreefden. Zo werden lokale besturen gestimuleerd om kwaliteitsvolle beleidsinspanningen te leveren en om te innoveren. Echter zorgde de Vlaamse beleidsprioriteiten er ook voor dat lokale besturen soms beleid moesten voeren dat niet afgestemd was op de lokale beleidsrealiteit. Zo werd binnen het sportbeleid G-sportwerking gesubsidieerd. Echter was er niet in elke gemeente nood aan G-sport. Zeker in de kleinere lokale besturen was de vraag eerder gering. Sinds 2016 hebben lokale besturen zelf de keuze om G-sport initiatieven te organiseren. Met de inkanteling van de geoormerkte subsidies in het gemeentefonds zijn ook de Vlaamse beleidsprioriteiten van tafel geveegd. Deze hervorming heeft de regierol van de lokale besturen in de zeven betrokken beleidssectoren versterkt.

In dit vierde scenario hebben de lokale besturen maximale financiële sturingsmacht als regisseur. Ze hebben de vrijheid om eigen keuzes te maken over hoe ze de lokale beleidsnetwerken financieel aansturen. Dit vierde scenario houdt echt ook enkele risico's in. Ten eerste bestaat de kans dat lokale besturen ervoor kiezen om de financiële middelen te besteden aan andere beleidssectoren. Dit was één van de grote angsten van de sectoren toen in 2016 werd besloten om de sectorale doelsubsidies in te kantelen in het gemeentefonds. Echter lijkt deze angst (voorlopig) geen realiteit te worden. Uit onze analyse van de lokale exploitatie uitgaven overheen de jaren 2014 t.e.m. 2018 blijkt dat lokale

besturen nog steeds evenveel besteden aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid (De Roover en Van Dooren, 2019). De verfonding lijkt dus voorlopig niet te resulteren in een afname van de middelen die lokale besturen aan het jeugd-, sport- en cultuurbeleid besteden. Dit toont dat meer formele bestedingsvrijheid niet altijd veranderingen in de praktijk teweegbrengt. De beleidskeuzes die lokale besturen maken worden immers door meer bepaald dan de formele vrijheid waarover ze beschikken. Ook andere aspecten zoals de druk vanuit beleidsnetwerken, druk vanuit lokale actoren, verwachtingen van inwoners, lokale capaciteit en bestuurskracht, beschikbare informatie en kennis, de lokale infrastructuur bepalen mee hoe lokale besturen hun financiële middelen gebruiken.

Een tweede risico van de overheveling van sectorale middelen is dat er een differentiatie ontstaat tussen de lokale dienstverlening in de verschillende lokale besturen. Elk lokaal bestuur heeft immers de vrijheid om eigen beleidskeuzes te maken. Hierdoor zullen de subsidies die lokale actoren ontvangen afhankelijk zijn van het lokaal bestuur waarin deze actoren actief zijn. Voor actoren die actief zijn in meerdere lokale besturen kan dit een complexe oefening worden. Deze actoren zullen immers rekening moeten houden met een veelvoud aan subsidiereglementen. Daarnaast kan een volledige overheveling van financiering naar het lokaal niveau ook een ongelijke behandeling van burgers in de hand werken. Dit is iets wat waar ook de Vlaamse Woonraad (2017) in hun advies ‘voor een raamwerk voor het woonbeleid’ voor waarschuwt. Zij wijzen op het risico van een lokaal woonbeleid met meerdere snelheden waarbij burgers en actoren ongelijk behandeld worden ten gevolge van de keuzes en mogelijkheden van hun gemeente- of stadsbestuur. Meer lokale autonomie zal altijd een graad van ongelijkheid met zich meebrengen, maar de ongelijkheid mag geen extreme

vormen aannemen en geen ongelijke behandeling creëren (Vlaamse Woonraad, 2012). Bij de overheveling van sectorale middelen moet dus steeds het risico op ongelijkheid worden afgewogen met de mogelijke voordelen van lokale regie en maatwerk.

De lokale regierol kan dus op heel wat uiteenlopende manieren worden versterkt a.d.h.v. financiële instrumenten. Welk scenario het meest is aangewezen is afhankelijk van de beleidssector en context. Soms is een volledige overheveling van sectorale middelen een te verantwoorde keuze, soms is meer lokale inspraak in de toewijzing van Vlaamse middelen reeds voldoende om de lokale regierol te versterken. Het is dan ook belangrijk dat afhankelijk van de situatie, en van de regierol die men verwacht van de lokale besturen, de mogelijke risico's worden afgewogen met de potentiële voordelen.

7.5 ANDERE MAATREGELEN

Naast de scenario's om de financiële sturingsmacht van lokale besturen te verhogen hebben de lokale en Vlaamse respondenten ook andere aandachtspunten aangehaald om de lokale regierol te versterken. De meeste respondenten haalden aan dat er nood is aan ondersteuning, dat er meer harmonie nodig is in de samenstelling van bovenlokale werkingsgebieden en dat er meer ruimte moet zijn voor transversale samenwerking.

7.5.1 Ondersteuning

Het is belangrijk dat lokale besturen vanuit Vlaanderen ondersteund worden in hun rol als regisseur. Een goede relatie tussen de lokale besturen en Vlaanderen is daarom essentieel. Lokale besturen weten zelf niet altijd hoe een problematiek aan te pakken, hebben te weinig tijd om zich voortdurend in te lezen in nieuwe wetgeving, weten niet goed welke instrumenten ze kunnen hanteren, of zijn zich niet bewust van mogelijke beleidsalternatieven. De Vlaamse ondersteuning naar lokale besturen moet dus niet altijd financieel zijn. Integendeel, soms is er meer nood aan inhoudelijke begeleiding, dan aan financiële middelen.

Vlaanderen levert inspanningen om de ondersteuning van de lokale besturen op punt te krijgen. Toch voelen lokale besturen zich niet altijd gesteund. Sommige lokale besturen weten niet goed hoe ze extra Vlaamse ondersteuning zouden kunnen krijgen, of staan er wat wantrouwig tegenover. De ondersteuning mag daarom niet louter reactief zijn, als antwoord op een vraag, maar moet ook proactief zijn: de Vlaamse administraties moeten lokale besturen informeren en bijstaan reeds voor lokale besturen de vraag stellen. Wel moet dit steeds gebeuren met respect voor de lokale autonomie: als Vlaanderen de lokale besturen de regierol toebedelen, moeten lokale besturen ook voldoende ruimte hebben om deze regierol naar eigen goeddunken in te vullen. Respect voor lokale autonomie is daarom belangrijk, maar het mag geen dooddoener zijn van het contact tussen het Vlaamse en lokale niveau. Zo haalden enkele lokale en Vlaamse respondenten aan dat sinds de inkanteling van de geoormerkte doelsubsidies in het gemeentefonds (2016) het contact tussen Vlaanderen en de lokale besturen is verminderd. Dit is een jammere zaak aangezien lokale besturen met vele vragen zitten en

soms nood hebben aan een extra duwtje in de rug. Het is dan ook belangrijk dat Vlaanderen en de lokale besturen verbonden blijven en samenwerken, maar dit altijd met respect voor lokale autonomie.

7.5.2 Afstemming bovenlokale werkingsgebieden

Bovenlokale samenwerking met andere lokale besturen kan een zeer waardevolle toevoeging zijn aan de lokale beleidspraktijk. Informatie en kennis worden uitgewisseld, ervaringen gedeeld, alsook middelen (bijv. tijd/personeel en budget) samengevoegd. Dit kan de beleidscapaciteit uitbreiden, waardoor ook de lokale regierol wordt versterkt. Ook Vlaanderen hecht waarde aan bovenlokale samenwerking, en verankert intergemeentelijke samenwerkingsverbanden steeds vaker in decreten.

De decretale verankering van intergemeentelijke samenwerking is een sterke stimulans voor het realiseren van een bovenlokale werking. Een uitdaging is echter om de bovenlokale werkingsgebieden meer op elkaar af te stemmen. Afhankelijk van de sector en het decreet wordt het bovenlokaal werkingsgebied anders ingevuld. Soms wordt er gerekend met een minimumaantal buurgemeenten, soms is het aantal inwoners de maatstaf. Dit maakt de beleidspraktijk complex: afhankelijk van het project en de sector werkt het lokaal bestuur samen met andere steden en gemeenten. Voor het ene project werkt het lokaal bestuur samen met gemeente A en stad B, voor het andere project werkt ze samen met stad B en gemeente C. Er is nood aan meer overeenstemming tussen de bovenlokale werkingsgebieden. Dit is echter een complexe oefening: goed functionerende samenwerkingsverbanden moeten potentieel weer uit elkaar worden gehaald, en het geschikte werkingsgebied verschilt sterk van sector tot sector. Een mogelijke piste zou zijn om een onderscheid te maken tussen een werkingsgebied voor de zachte en harde sectoren. Harde sectoren zoals mobiliteit

en werkgelegenheid zouden een groot werkingsgebied kunnen bestrijken, zachte sectoren zoals sport en jeugd zouden een kleiner werkingsgebieden bestrijken.

7.5.3 Transversaal denken

Niet enkel bovenlokale samenwerking, maar ook samenwerking tussen de sectoren kan de lokale regierol versterken. Middelen en waardevolle contacten worden uitgewisseld, informatie en kennis gedeeld, en inspanningen en verantwoordelijkheid verdeeld. Zeker voor de kleinere lokale besturen, die eerder een beperkt aantal personeelsleden per sector in dienst hebben, kan transversale samenwerking een belangrijke strategie zijn. Op lokaal niveau krijgt het transversaal denken dan ook steeds meer ingang, bijvoorbeeld in een dienst 'vrije tijd'. Echter halen heel wat lokale en Vlaamse respondenten aan dat op Vlaams niveau het sectorale denken nog primeert. Om lokale besturen beter te kunnen ondersteunen zou ook op Vlaams niveau het transversaal denken meer ingang moeten vinden. Reglementeringen en subsidies zouden minder gebonden moeten zijn aan de sector, en meer aan het doel dat men ermee wil bereiken. Het is immers jammer dat lokale besturen extra tijd en personeel moeten inzetten om projecten die van nature transversaal zijn, uiteen te rafelen voor sectorale verantwoording.

8. CONCLUSIE

De Vlaamse overheid heeft de lokale besturen in heel wat beleidsdomeinen aangeduid als de regisseur. Regie betekent dat de lokale besturen de lokale beleidsnetwerken aansturen en de beleidskoers uitstippelen. Echter zijn er heel wat actoren lokaal actief die gesubsidieerd worden door Vlaanderen.

Denk hierbij aan scholen, huisvestingsmaatschappijen, welzijnsorganisaties, enz. Deze lokale, niet gemeentelijke actoren, komen in aanraking met diverse doelstellingen, financieringsvoorwaarden en regelingen van zowel het lokale, als van het Vlaamse niveau. Dit kan in de praktijk tot conflicten leiden en de lokale regierol ondermijnen. Daarom zijn we in dit onderzoek opzoek gegaan naar de mate **waarin doelincongruentie in financieringsstromen een impact heeft op lokale regie en hoe lokale regie kan worden versterkt.**

Om de impact van sectorale financieringsstromen op lokale regie te onderzoeken hebben we gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews, wetenschappelijke literatuur en een analyse van decreten, uitvoeringsbesluiten, adviezen en beleidsrapporten. De semigestructureerde interviews zijn afgenomen met lokale besturen, de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) en Vlaamse administraties.

Regie is een zeer breed begrip. Wanneer we aan schepenen en ambtenaren vroegen om hun regierol te omschrijven gaven ze vaak een vaag of onvolledig antwoord. Dit komt overeen met de resultaten van Pröpper et al. (2004) en van Opstaele et al. (2018). Ook uit hun onderzoeken bleek dat lokale besturen wel een beeld hebben van regie, maar dat de omschrijvingen die zij geven zeer divers zijn. Uit de kwalitatieve bevraging die Opstaele et al. (2018) hebben afgenomen bij ambtenaren en politici bleek dat er nood is aan verheldering en concretisering van het regie-concept, iets wat ook in dit beleidsrapport naar voor komt. De lokale besturen en Vlaanderen omschrijven de regierol als het uitzetten van de beleidslijnen, het samenbrengen en mobiliseren van actoren en het krijgen van

overzicht over de situatie. Wat echter ontbreekt is dat regie ook het verantwoorden van de resultaten van de beleidsnetwerken inhoudt. Het afleggen van verantwoording is een regie-component die vaak uit het oog wordt verloren. Dat blijkt ook uit het onderzoek van Pröpper et al. (2004). Ook in hun onderzoek werd het afleggen van verantwoording door niemand van de respondenten aangehaald. Toch zijn alle vier de componenten essentieel om te spreken over een volwaardige regisseur. Regisseren gaat immers verder dan het samenbrengen van actoren en het uitdenken van een gemeenschappelijk beleid op basis van de lokale noden en behoeften. Het gaat ook over het geven van extra verduidelijking en uitleg over de verwezenlijkingen van de netwerken die je als regisseur aanstuurt.

Om de regie te voeren moeten lokale besturen kunnen beschikken over voldoende beleidsvrijheid en sturingsmacht. Beleidsvrijheid betreft de ruimte die steden en gemeenten hebben om een eigen beleid uit te denken en de beleidsnetwerken aan te sturen. Sturingsmacht betreft de regie-instrumenten waar lokale besturen over kunnen beschikken. Er zijn vier type regie-instrumenten: juridische instrumenten, financiële instrumenten, marktsturing en communicatief-rationeel gezag. Voornamelijk juridische en financiële instrumenten bieden veel sturingsmacht. Uit dit beleidsrapport blijkt dat de nodige financiële sturingsmacht soms ontbreekt in de praktijk. Van de beleidssectoren die we in dit rapport we hebben onderzocht ontbreekt het lokale besturen voornamelijk aan financiële sturingsmacht binnen het lokaal woonbeleid, wegen en verkeer en het radicaliseringsbeleid. Binnen het cultuurbeleid hebben de lokale besturen doorgaans veel sturingsmogelijkheden, enkel t.o.v. grote kunstinstellingen zijn ze beperkt in hun regie-instrumenten. Ook de beleidsvrijheid waarover lokale besturen kunnen

beschikken is zeer verschillend overheen sectoren. Zo beschikken steden en gemeenten veel beleidsvrijheid binnen het sport- en jeugdbeleid, maar minder binnen het sociale huisvestingsbeleid. De regierol die lokale besturen kunnen opnemen verschilt dan ook sterk overheen de beleidsvelden. Een lokaal bestuur moet daarom voortdurend schakelen tussen de verschillende posities die zij inneemt tegenover de relevante partners (Koulen et al., 2006).

Een beperkte lokale sturingsmacht en beleidsvrijheid hoeft niet problematisch te zijn. Het is afhankelijk van wat Vlaanderen van de lokale besturen verwacht. Verwacht Vlaanderen dat lokale besturen de lokale beleidsnetwerken aansturen en beleid afstemmen op de lokale context? Dan hebben lokale besturen ook financiële sturingsinstrumenten en beleidsvrijheid nodig. Verwacht Vlaanderen dat lokale besturen louter coördineren wat in de lokale beleidspraktijk gebeurt? Dan moet Vlaanderen de lokale besturen aanduiden als coördinator, niet als regisseur. Het belangrijkste is dus dat Vlaanderen en de lokale besturen op één lijn zitten en duidelijk weten wat voor regierol zij van elkaar verwachten. Vervolgens moeten de regie-instrumenten en lokale autonomie worden afgestemd op die regierol.

Om de lokale regierol te versterken hebben we vier scenario's uitgewerkt. Deze vier scenario's schetsen elk een andere manier om via financiële sturingsmacht de lokale regierol te faciliteren. De scenario's gaan van meer lokale inspraak in de toewijzing van Vlaamse middelen, naar cofinanciering, naar de overheveling van de Vlaamse middelen met al dan niet de verplichting om sectoraal te spenderen. Welk scenario het meest is aangewezen is afhankelijk van de beleidssector en context. Soms is een overheveling van Vlaamse middelen naar lokale besturen het meest aangewezen (bijv.

inkanteling sectorale doelsubsidies in 2016), soms is meer lokale inspraak in de toewijzing van Vlaamse middelen reeds voldoende om de lokale regierol te versterken (bijv. 'slot op de middelen' in het lokaal sociaal beleid). Het is daarom essentieel dat afhankelijk van de situatie, beleidsveld, en de regierol die men verwacht van de lokale besturen, de mogelijke risico's van elk scenario worden afgewogen met de potentiële voordelen. Er is dan ook geen eenduidig antwoord op de vraag wat het beste scenario is om de lokale regierol te versterken. Maar als men kiest voor lokale regie en lokaal maatwerk moeten de lokale besturen kunnen beschikken over de nodige instrumenten en voldoende sturingsmacht.

9. BELEIDSAANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen in dit beleidsrapport hebben we beleidsaanbevelingen geformuleerd. Deze beleidsaanbevelingen gaan over (1) het scheppen van meer duidelijkheid in de lokale regierol, (2) over het afstemmen van de beleidsinstrumenten en beleidsvrijheid op de regierol die men van de steden en gemeenten verwacht, (3) over het faciliteren van ondersteuning, bovenlokale samenwerking en transversaal denken en tot slot, (4) over de verantwoordelijkheid die lokale besturen dragen.

- Omschrijf duidelijk wat van de steden en gemeenten wordt verwacht wanneer zij de regierol toegewezen krijgen. Geef een heldere definiëring van de lokale regierol. Hou bovendien in het achterhoofd dat regie meer is dan het uitzetten van beleidslijnen, het aansturen van de lokale actoren en het krijgen van overzicht over de situatie. Regie gaat ook over het afleggen van verantwoording over de resultaten van de lokale beleidsnetwerken. Verantwoording is vaak

niet, of impliciet, opgenomen in de decreten en uitvoeringsbesluiten. Expliciteer deze regie-component zodat het voor zowel de lokale besturen, als voor de Vlaamse overheid, helder is wat men van elkaar kan verwachten.

- Denk goed na over de regierol die wordt toegewezen aan de steden en gemeenten. Wordt er verwacht dat lokale besturen de lokale actoren aansturen en de beleidslijnen uitzetten? Duid de steden en gemeenten dan aan als regisseur. Wordt er verwacht dat de lokale besturen de inspanningen van de lokale actoren louter afstemmen op de Vlaamse kaders? Duid de lokale besturen dan aan als coördinator, niet als regisseur. Zo wordt het veel duidelijker wat van de lokale besturen wordt verwacht en welke instrumenten en beleidsvrijheid steden en gemeenten nodig hebben om aan die verwachtingen te voldoen.

- Zorg ervoor dat de beleidsinstrumenten en beleidsvrijheid van de lokale besturen zijn afgestemd op de lokale regierol. Als de lokale besturen worden aangewezen als regisseur, zorg er dan ook voor dat ze over voldoende instrumenten en autonomie kunnen beschikken. Breng de regie-instrumenten en vrijheid waarover de lokale besturen reeds beschikken in kaart. Ga hiervoor in dialoog met de steden en gemeenten: beleidsinstrumenten en autonomie waar lokale besturen in theorie over beschikken kunnen in de praktijk immers zeer anders zijn. Zoek naar de uitdagingen waar steden en gemeenten tegenaan lopen bij het opnemen van de regierol en stem vervolgens de lokale beleidsinstrumenten en vrijheid hierop af.

- Besteed als Vlaamse overheid ook aandacht aan ondersteuning, bovenlokale afstemming en het denken overheen de beleidssectoren. Soms zijn extra financiële regie-instrumenten niet het hoogstnoodzakelijke, en hebben lokale besturen meer nood aan informatie, voorbeelden en een extra duwtje in de rug. Daarnaast vragen heel wat beleidsproblemen een bovenlokale aanpak. Toch blijkt het niet altijd eenvoudig om intergemeentelijk tot akkoorden te komen en om aan de inwoners te verantwoorden waarom gemeentelijke middelen geïnvesteerd worden in een project met of in een andere gemeente of stad. Het is daarom een belangrijk dat lokale besturen via de decreten en uitvoeringsbesluiten worden gestimuleerd om intergemeentelijk samen te werken. De uitdaging ligt echter vervat in het afstemmen van de bovenlokale werkingsgebieden. Afhankelijk van de sector en het decreet worden bovenlokale werkingsgebieden anders ingevuld. Dit zorgt voor complexiteit in de praktijk. Er is dan ook nood aan meer afstemming tussen de werkingsgebieden. Tot slot, beleidsproblemen overschrijden niet enkel gemeentegrenzen, maar ook sectorale grenzen. Lokaal beleid heeft dan ook steeds vaker een transversaal karakter (bijv. dienst 'vrij tijd' i.p.v. afzonderlijke sport-, jeugd- en cultuurdienst). Op Vlaams niveau houdt de verkokering echter stand. Deze verkokering toont zich in de decreten, uitvoeringsbesluiten en subsidiëring van de lokale besturen. Dit maakt het lastiger voor de lokale besturen om overheen de sectorale grenzen samen te werken. Besteed als Vlaamse overheid dus aandacht aan de verkokering en tracht ook op Vlaams niveau de sectorale grenzen te overschrijden.

- Ook de lokale besturen dragen een verantwoordelijkheid. Het voeren van regie is meer dan overzicht krijgen van de situatie, van de betrokken actoren en van hun onderlinge relaties en doelstellingen. Het is meer dan het organiseren van samenwerking tussen deze actoren en tussen de actoren en het lokaal bestuur. Het is meer dan het uitstippelen van beleid en actoren aansturen. Het gaat ook over het afleggen van verantwoording voor de resultaten die voortkomen uit de beleidsnetwerken. Een invulling van deze vier componenten is vereist voor een volwaardige regierol. Daarnaast is het belangrijk dat lokale besturen ook bereid zijn om de lokale regierol op te nemen. Regie voeren vraagt immers durf. Durf om een beleid uit te stippelen, durf om de verantwoordelijkheid te dragen, durf om de lokale actoren aan te sturen. Lokale regie vereist het nemen van keuzes en het percipiëren van kansen. Nog te vaak ligt de focus op de mogelijke belemmeringen en moeilijkheden, nog te zelden op mogelijke kansen. Durf het aan als lokaal bestuur om dingen anders te doen en nieuwe uitdagingen te omarmen, maar steeds met in het achterhoofd dat de regisseur ook de verantwoordelijkheid draagt voor resultaten van de beleidsnetwerken die hij aanstuurt.

10. BIBLIOGRAFIE

Deprez, I., Hondeghem, A., & Steen, T. (2019). *Ambtelijke capaciteit en de regierol van lokale besturen: een casestudy van het lokale integratiebeleid*.

De Roover, J., Van Dooren, W. (2019). *De impact van de verfondsing van sectorale financiering op de lokale beleidsdynamiek: Tussentijds onderzoeksrapport.*

Klijn, E.-H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public management review, 10*(4), 505-525. Retrieved from http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.470.7662&rep=rep1&type=pdf

Koulen, I., Scheidel, C., & Wolthuis, J. A. (2006). *De gemeente als regisseur: Lokale daadkracht mobiliseren.* . Retrieved from Den Haag:

Luppens, E. (2019). Introductie voor nieuwe bestuurders *WoonWoord, 47*, 15-18.

Opstaele, D. V., Van der Sypt, M., & Vanassche, S. (2018). Wetenschappelijk onderzoek naar instrumenten voor de uitvoering van de regierol van lokale besturen op het vlak van (kinder) armoedebestrijding. Retrieved from https://www.arteveldehogeschool.be/sites/default/files/projectfiche/onderzoeksrapport_regierol_van_lokale_besturen_armoedebestrijding.pdf

Pröpper, I., Litjens, B., & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Retrieved from Vught:

Raeymaeckers, P., Noel, C., Boost, D., Vermeiren, C., Coene, J., & Vandam, S. (2017). *Tijd voor sociaal beleid. Armoedebestrijding op lokaal niveau: armoede en sociale uitsluiting jaarboek 2017*.

Retrieved from https://demos.be/sites/default/files/tijd_voor_sociaal_beleid_6344-223-7_15-11-2017.pdf

Van Haelter, B., Vos, B., 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 / 1.01.2019*. Retrieved from

Van Orshoven, P.-J., & Bouckaert, G. (2015). *Op zoek naar de meent in de gemeente: Werken aan een geconsolideerd beleid binnen de gemeentegrenzen*. Retrieved from

Vlaamse-Woonraad. (2017). *Advies voor een raamwerk voor het woonbeleid: naar een kader lokaal woonbeleid. Advies 2017-15 / 30.11.2017*. Retrieved from https://www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/wysiwyg/advies_raamwerk_woonbeleid_0.pdf

VVSG-Verkiezingsmemorandum. (2019). Technische Fiche: De regiemogelijkheden van de lokale besturen vergroten [Press release]. Retrieved from https://www.vvsg.be/Memorandum%202019/VVSG%20memorandum/01_TECHNISCHE%20FICHE%20VVSG%20SD1%20Regie.pdf

Wonen-Vlaanderen. (2018). Leidraad voor de opmaak van een lokaal toewijzingsreglement In.

11. BIJLAGEN

11.1 VRAGENLIJST SCHEPENEN EN AMBTENAREN

a. Goed bezig zijn binnen het lokaal jeugd/sport/sociale huisvestingsbeleid, wat betekent dat voor jullie?

b. Hoe zou je de rol van het lokaal bestuur/ het kabinet/ de jeugd/sportdienst omschrijven binnen het lokaal beleid?

c. Wat houdt het 'regisseren' van het lokaal jeugd/sport/sociale huisvestingsbeleid in? / Welke kerntaken heeft een regisseur?

d. Nemen jullie de taak op als regisseur? Waarom wel/niet? Zien jullie jezelf als regisseur?

e. Wat zijn de voornaamste uitdagingen waarmee jullie als regisseur van het lokaal jeugd/sport/sociale huisvestingsbeleid worden geconfronteerd?

f. Is de keuzevrijheid/ autonomie die jullie genieten ruim genoeg?

g. Financieel plaatje, is het evident om dat elk jaar opnieuw rond te krijgen? Vorige legislatuur was er ook de verplichting om een meerjarenplanning en bijhorende begroting in evenwicht in te dienen, heeft dit geresulteerd in besparingen?

h. Projectsubsidies, zetten jullie daarop in? Waarom wel/niet? Wat zijn de voor- en nadelen aan zo'n projectsubsidies?

i. Is er frequent contact of samenwerking tussen diensten/kabinetten? Wat is het belang hiervan?

j. Indien bekend politiek figuur in lokaal bestuur: Is het een voordeel om zo'n politiek figuur in het stads/gemeentebestuur te hebben? (Qua connecties, informatie, kennis, links naar andere politieke niveaus…)

k. Bovenlokale/intergemeentelijke samenwerkingsverbanden: zijn jullie hierin betrokken? Waarom wel/niet?

l. Ervaren jullie als beleidsveld voldoende politiek gewicht t.o.v. andere beleidsvelden (bijv. ruimtelijke ordening, infrastructuur, preventie en veiligheid…) om middelen te verkrijgen en vast te houden?

m. Heeft het aantal inwoners/armoedegraad/vergrijzing/steun of mening van bevolking voor een initiatief… een invloed op de beleidskeuzen die jullie maken?

n. Wat is autonomie? / Wat houdt het in om autonoom te kunnen handelen? Enerzijds autonoom ten opzichte van eigen lokaal bestuur, anderzijds autonoom ten opzichte van Vlaanderen (Sport Vlaanderen, Wonen Vlaanderen, Departement Jeugd…) (denk aan beleidsautonomie (doelgroepen afbakenen, beleidsinstrumenten kiezen, activiteiten prioriteren) en financieel management autonomie (budgetten verschuiven overheen jaren, middelen verschuiven overheen budgetten, personeels- en werkingskosten en investeringen).

o. Is het noodzakelijk om autonoom te kunnen handelen?

p. In 2014: planlastendecreet en BBC: hoe hebben jullie deze veranderingen ervaren? Wat heeft dit concreet in de praktijk veranderd voor jullie?

q. Het verplicht jeugd/sportbeleidsplan is hierdoor weggevallen. Wat voor impact heeft dat gehad?

r. De volgende verandering vond in 2016 plaats, toen zijn heeft de Vlaamse overheid ervoor geopteerd om de geoormerkte sectorale doelsubsidies over te hevelen naar het gemeentefonds. Wat voor impact heeft dit gehad op het lokaal jeugd/sport/sociale

huisvestingsbeleid? (Hebben jullie als bestuur budgetten verschoven overheen beleidsvelden of beleidsdoelstellingen?)

s. Houden jullie nog vast aan de Vlaamse beleidsprioriteiten? (**Sport:** subsidiëring sportclubs, professionalisering sportclubs met nadruk op kwaliteitsvolle lesgevers, stimulering levenslange en toegankelijke sportparticipatie, sportkansen voor kansarme personen) (**jeugd:** ondersteuning en stimulering jeugdwerk, stimuleren van participatie in jeugdwerk van kinderen en jeugd met minder kansen, beleidsaandacht voor jeugdcultuur verhogen)

t. Is er bij deze verandering bewust stil gestaan, of wat het eerder een kwestie van de natuurlijke voortgang van het meerjarenplan en het beleid?

u. Deze verandering vond plaats midden in de legislatuur. Wat voor impact verwachten jullie dat deze overheveling zal hebben op het beleid in de volgende legislatuur? (Verwachten jullie dat budgetten gaan verschoven worden overheen beleidsvelden en/of doelstellingen?)

v. Formeel is er door de overheveling van de geoormerkte subsidies naar de basisfinanciering heel wat sturing vanuit Vlaanderen weggevallen. Ervaren jullie dit ook zo in de praktijk? Ervaren jullie meer autonomie?

w. Is dit een wenselijke verandering, was er de nood aan meer autonomie? Wat zijn de voordelen van meer autonomie, zijn er ook nadelen?

x. Om sport/jeugd activiteiten of initiatieven/ sociale huisvesting aan te kunnen bieden aan de burger moeten jullie als lokaal bestuur best vaak samenwerken met andere (boven-) lokale actoren. Hoe verloopt deze samenwerking? **Kunnen/willen/mogen.** Zijn lokale actoren altijd even bereid om samen te werken?

y. Lokale actoren zijn niet enkel onderhevig aan sturing en regulering vanuit het lokaal bestuur, maar ook vanuit Vlaanderen (via Sport Vlaanderen, Wonen Vlaanderen, Jeugd?). Wat voor impact heeft dit op jullie samenwerking met deze lokale actoren?

z. Als lokaal bestuur hebben jullie een lokaal subsidie-regelement waarin het lokaal subsidiekader voor sport of jeugdwerk wordt uiteengezet. Sinds wanneer hebben jullie dit regelement? Hoe hebben jullie dit opgesteld? (Naar een voorbeelddocument van Vlaanderen of de provincie? Waarom wel/waarom niet?) Komt dit reglement altijd overeen met de reguleringen vanuit Vlaanderen? Op welke punten zijn er verschilpunten/gelijkenissen? Hoe belangrijk is het subsidiereglement voor jullie als beleidsinstrument?

11.2 VRAGENLIJST VLAAMSE ACTOREN

A. Rol van lokale besturen: lokale verantwoordelijkheid. WAT?

   I. Wat is de rol van de lokale besturen inzake het xxx-beleid?

   II. In welke mate sturen ze de lokale actoren aan?

   III. In welke mate geven ze vorm aan het lokale xxx-beleid?

   IV. Wat voor uitdagingen ervaren lokale besturen bij het regisseren/vormgeven van het lokaal beleid?

B. Doelconflict lokale besturen en Vlaamse lokale diensten. IS ER EEN PROBLEEM?

- Er worden heel wat actoren die (boven)lokaal actief zijn gefinancierd/gesubsidieerd door de Vlaamse overheid. … Merk je soms dat deze Vlaamse gefinancierde actoren/diensten andere dingen willen dan de lokale besturen?

C. Is het doelconflict te wijten aan de financiering? WAAROM IS ER al dan niet EEN PROBLEEM?

   I. **Indien nee op de vorige vraag**: Hoe komt het dat deze actoren op één lijn zitten? (Bijv. vaak overleg, duidelijk wat de doelstellingen zijn, lokale besturen passen zich aan de Vlaamse kaders aan => In welke mate kan je dan spreken over een beleid 'van' de lokale besturen? Wat voor regie/'trekkersrol' nemen de lokale besturen dan op?)

   II. **Indien ja op de vorige vraag**: Hoe komt het dat die actoren/diensten soms andere dingen nastreven?

III. In hoeverre hebben de lokale besturen de instrumenten om de andere betrokken actoren te sturen in hun lokale beleidsrichting? (Denk hierbij aan communicatief-rationeel, markt, financieel, juridisch.)

IV. Wat voor financiële sturingsinstrumenten hebben lokale besturen in handen? -Hebben lokale besturen voldoende financiële sturingsmacht? Zo ja, wat maakt dat deze sturingsmacht voldoende is. Zo nee, waar ontbreekt het aan financiële sturingsmogelijkheden?

V. De Vlaamse overheid financiert heel wat van die actoren die lokaal actief zijn (wegen en verkeer: de lijn, cultuur: cultuurprojecten, erfgoed…). Hoe betrekt de Vlaamse overheid de lokale besturen bij de financiering van deze actoren? Hebben de lokale besturen hier een invloed op? => indien ja: is het belangrijk dat lokale besturen inspraak hebben in de financiering van die lokale actoren? Waarom? => indien nee: zou het wenselijk zijn om meer lokale inspraak te hebben in de financiering van de lokale actoren? Waarom wel/niet?

VI. Cultuur: projectsubsidies richting cultuurprojecten zullen grotendeels wegvallen vanaf volgend jaar. Wat voor impact gaat dit hebben op de rol van de lokale besturen binnen

het lokaal cultuurbeleid? (Bijv. Gaan de lokale besturen zich verplicht voelen om die financiering (gedeeltelijk) over te nemen?)

D. Hoe lossen we dat probleem op? Scenario's

I. Is er meer afstemming nodig tussen financiering van actoren die lokaal actief zijn en de beleidsrichting die de lokale besturen uit willen? (Waarom wel, waarom niet?)

II. Moeten de middelen waarmee lokale actoren worden gefinancierd in de handen liggen van de lokale besturen of van de Vlaamse overheid? Waarom?

III. Indien in handen van de Vlaamse overheid. Hoe zou die financiering van die Vlaamse lokale actoren er in een ideaal scenario uit zien?

-Twee scenario's: al dan niet bindend adviesrecht toewijzing Vlaamse middelen aan lokale actoren of cofinanciering.

-Welk scenario is wenselijk? Waarom?

-Wat zijn de mogelijke gevaren/uitdagingen?

-In welke mate zou het bijdragen aan de lokale regierol?

-Zijn er andere (betere) scenario's?

IV. Indien in de handen van de lokale besturen. Hoe zou die financiering van de Vlaamse lokale actoren er concreet uit moeten zien?

-Twee scenario's: overheveling Vlaamse middelen met verplichting sectoraal spenderen of overheveling Vlaamse middelen zonder verplichting sectoraal spenderen (bijv. financiering bibliotheken sinds 2016).

-Welk scenario verdient de voorkeur? Waarom?

-Wat zijn de mogelijke gevaren/uitdagingen?

-In welke mate zou het bijdragen aan de lokale regierol?

-Zijn er andere (betere) scenario's?