

Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur in Vlaanderen

De studie die de Vlaamse regering in samenwerking met de academische wereld tijdens de Staten-Generaal op 14 oktober presenteerde in het Vlaams Parlement, legt een stevige wetenschappelijke basis voor een langetermijnvisie op ons bestuurlijk landschap en de groeiende rol van de lokale besturen daarin.

De visietekst van Filip De Rynck en Lieven Janssens blijft niet louter bestuurskundige theorie, maar vertrekt van concrete maatschappelijke uitdagingen en stelt van daaruit de vraag welk soort overheid (lokaal en Vlaams) we nodig hebben om die uitdagingen aan te kunnen.

De visienota over de toekomst van het binnenlands bestuur stelt een aantal zaken op scherp en zwengelt het debat aan over het binnenlands bestuur en de Vlaams-lokale verhoudingen. Dat is ook nodig want veel pijnpunten - rond bestuurlijke verrommeling, lokale bestuurskracht, provincies en intergemeentelijke samenwerkingen of regionale structuren - slepen al lang aan. Hun voorstellen zijn omvattend en verregaand en het transitieproces dat nodig is om ze in praktijk te brengen erg omvangrijk en complex.

[Lees hier de samenvatting](#)

[Bekijk hier de presentatie van de Staten-Generaal op 14 oktober 2023](#)

De toekomstvisie: vanwaar dit initiatief?

In het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2021-2025 lopen nu 4 langdurige bestuurskundige onderzoeksprogramma's die cruciale problematieken bestuderen die verbonden zijn met de toekomst van de lokale besturen in Vlaanderen: decentralisatie; (1) bestuurskracht (decentralisatie, fusie), (2) regiovorming, (3) gemeentefonds en (4) lokale democratie.

Minister Somers, bevoegd voor binnenlands bestuur, heeft via een bijzondere bijkomende opdracht aan het Steunpunt gevraagd om de onderzoeksthema's vanuit een horizontaal perspectief te bekijken: wat is de toekomstvisie op lokaal en binnenlands bestuur dat het kader biedt voor die thema's?

Lieven Janssens (UAntwerpen) en Filip De Rynck (UGent) zijn de penhouders en de regisseurs van het interactieve traject dat tot dit rapport (samenvatting) leidde.

Deze toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur is het resultaat van een intensief interactief traject gedurende 1,5 jaar.

Een intensief en interactief proces ...

Het interactieve proces ontwikkelde zich gedurende meer dan 240 gesprekken:

- interne seminars met de universiteiten binnen het Steunpunt (integratie van deelthema's)
- gesprekken met academische vakexperts (over de 11 maatschappelijke opgaven)

- gesprekken met stakeholders/klankbordgroep (VVSG, ABB/kabinet, experts)
- gesprekken met en over de Vlaamse overheid (voorzitterscollege, leidend ambtenaren)
- gesprekken met alle politieke partijen / partijvoorzitters
- gesprekken met middenveldorganisaties (dagelijks bestuur SERV, Verenigde Verenigingen, en heel wat organisaties in functie van de verschillende maatschappelijke opgaven).

De visie gevoed door en doorgedacht op 11 maatschappelijke opgaven met analyses van maatschappelijke opgaven. Waarom deze thema's?

- Alle 11 thema's komen aan bod in het huidige **Vlaamse regeerakkoord** (bv. activering, bouwshift).
- De thema's gaan in op verschillende van de 17 **ontwikkelingsdoelstellingen** (SDG's), de 7 officiële Vlaamse transitie-uitdagingen van de Vlaamse Raad voor Wetenschap en Innovatie, en de nota 'Visie 2050'.
- Het gaat over een divers pallet aan **grondgebonden en persoonsgebonden thema's**: ruimtelijke materies (ruimtelijke ordening, mobiliteit, waterhuishouding), vrijetijdsmateries, economie en arbeidsmarkt, integrale veiligheid, en welzijnsthema's.
- Het zijn zowel **domeinen waarin al veel gedecentraliseerd** is (bv. vrije tijd) als **beleidsthema's waarin nog veel centraal geregeld is** (bv. arbeidsmarkt).
- Het gaat zowel om **Vlaamse/provinciale/lokale materies** (bv. ruimtelijke ordening, wonen en waterhuishouding) als **domeinen met een duidelijk federale link** (activering, veiligheidszorg, mobiliteit, eerstelijnszorg en welzijn).
- Het gaat zowel om klassiek **publieke thema's** (bv. ruimtelijke ordening, water) als om thema's waarbij de overheid eerder een flankerende of **regisseursrol** opneemt in interactie met private en non-profit actoren (bv. welzijn, zorg).

Binnen elk van die thema's werd gepraat met zowel academische experts als met Vlaamse en lokale topambtenaren, zo nodig ook federale of provinciale verantwoordelijken. Veel beleidsdocumenten en beleidsverklaringen zijn in die hoofdstukken verwerkt.

[Lees hier de teksten over 11 maatschappelijke opgaven](#)

Een maatschappelijke bestuurskunde

Het binnenlands bestuur van Vlaanderen is een middel, geen doel op zich. Het is een middel om bij te dragen tot een effectievere, efficiëntere en meer democratische aanpak van de 11 types van maatschappelijke opgaven die je hierboven vindt. Zo wordt bijgedragen tot een maatschappelijke bestuurskunde: bestuurskunde die als wetenschap dienstig is om een visie te ontwerpen op een beter functionerende organisatie van de overheid, gericht op maatschappelijke vraagstukken (Overmars, Honingh en Noordegraaf, 2023).

De onderzoekers nemen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid op, ze voeden het publieke debat en engageren zich. Ze verbinden de bestuurskunde met 11 maatschappelijke opgaven op de relevantste beleidsdomeinen. Ze komen in dit project voor het binnenlands bestuur op al die domeinen, zonder in deze domeinen vakspecialisten te zijn.

De kunst van de bestuurskunde is om de analyse van de organisatie en de werking van onze overheid niet te laten verdrinken in de techniciteit van al die domeinen maar te kijken naar

wat zich daarbij in elk domein aan maatschappelijke dynamiek en praktijken ontwikkelt en het belang daarvan voor de organisatie van de overheid in Vlaanderen in te schatten.

De synthese van 11 opgaven staat centraal in dit rapport. De onderzoekers maken met deze toekomstvisie verbindingen tussen maatschappelijke opgaven vanuit een breedbeeld dwars door al de domeinen en academische disciplines. Lokale besturen en de Vlaamse (en federale) overheid hebben een reikwijdte die nagenoeg alle beleidsdomeinen overspant, van ruimte over zorg tot arbeid, jeugd, cultuur; van veiligheid over milieu tot mobiliteit en armoede, ... Dat integrerende perspectief is kenmerkend voor deze oefening. Het vraagt een inschatting van maatschappelijke evoluties en bestuurlijke vraagstukken en evoluties op heel uiteenlopende domeinen, elk met hun eigen cultuur en jargon, specialisaties en juridische kaders. Maatschappelijke bestuurskunde is boeiend en spannend omdat de onderzoekers zich niet neutraal en louter observerend opstellen. Ze nemen zowel posities in over maatschappelijke keuzes als over de cruciale rol van de overheid. Maatschappelijke keuzes gaan dan bijvoorbeeld over de bescherming van open ruimte, de noodzaak van een energietransitie, de nood aan betere afstemming op de eerste lijn van de zorg, het belang van sociale huisvesting en van regulering op de woonmarkt, ... Wie bijvoorbeeld vindt dat de overheid op de woonmarkt helemaal geen rol te spelen heeft, zal het met onze keuze om de lokale besturen als actor en regisseur op de woonmarkt te versterken niet eens zijn.

Het rapport stelt een geïntegreerde visie voor

Deze toekomstvisie is een geïntegreerde langetermijnvisie voor lokale besturen en voor het binnenlands bestuur van Vlaanderen. De visie moet inspirerend zijn voor het maatschappelijke en politieke debat, voor de partijprogramma's, voor regeerakkoorden, voor lokale besturen en voor de Vlaamse overheid.

Het sleutelwoord in de visie is 'geïntegreerd' en dat heeft verschillende betekenissen

- Bestuurskundige onderzoekslijnen van de 4 universiteiten worden geïntegreerd en gekoppeld aan recent wetenschappelijk onderzoek van collega-academici die expert zijn in de beschreven maatschappelijke opgaven.
- De onderzoekers ontwerpen die visie doorheen 11 maatschappelijke opgaven. Het binnenlands bestuur raakt alle beleidsdomeinen en de opgaven vereisen betere integratie tussen domeinen.
- Ze benaderen de lokale en de Vlaamse overheid als 1 geïntegreerde overheidsorganisatie. De visie op het lokaal bestuur wordt geïntegreerd met een visie op de werking van de Vlaamse overheid: beide zijn onlosmakelijk verbonden en vormen samen één binnenlands bestuur.
- Bestuurskunde wordt geïntegreerd met inzichten uit de politicologie, het recht en de economie.
- Verschillende standpunten worden vanuit een participatief proces geïntegreerd, een proces waarin ze visies van wetenschappers, ambtenaren, politici en maatschappelijke organisaties integreren.
- Analyse wordt gekoppeld aan toekomstdesign

Dat wenselijke beeld combineren de onderzoekers met een kritische kijk naar de kwaliteit van de overheid nu.

Het profiel van lokaal bestuur in de toekomst

De onderzoekers beschrijven telkens de maatschappelijke opdrachten en op basis van die probleemstelling bouwen ze het profiel op van het lokaal bestuur in de toekomst (zie hoofdstuk 3 - 'profiel van het lokale bestuur 2030-2040' in de publicatie zelf). Ze beschrijven wat dat betekent voor het lokale bestuur, voor de Vlaamse overheid en voor de interbestuurlijke verhoudingen. De focus ligt vooral op de complexere interbestuurlijke relaties en het probleem van bestuurskracht.

Op het lokale niveau spelen de democratisch gelegitimeerde lokale besturen een sleutelrol, in samenwerking met burgers en lokale organisaties. Welk lokaal bestuur hebben we voor ogen dat in staat is om op dat lokale niveau politieke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke opgaven op te nemen? Uit de 11 hoofdstukken met maatschappelijke opgaven leiden de onderzoekers een profielschets af: welke opdrachten zou een lokaal bestuur moeten vervullen en welke kwaliteiten zou de interne organisatie van het lokaal bestuur moeten hebben om die opdrachten aan te kunnen? Dat profiel is ook de noodzakelijke maatstaf om de bestuurskracht van de lokale besturen te beoordelen. Zowel de analyse van bestuurskracht als voorstellen om die te versterken zijn afhankelijk van het beeld dat we van een sterk lokaal bestuur gebruiken.

De koppeling tussen het Vlaamse het lokale regime

De betere koppeling tussen het Vlaamse en het lokale regime vormt de rode draad doorheen dit rapport, in een combinatie van de sterke kanten van de beide niveaus: hoe kunnen we de werking van de Vlaamse overheid bijsturen of herdenken vanuit en voor de versterking van het lokale regime? De Vlaamse overheid schakelt sedert een aantal jaren steeds meer het lokale niveau en de lokale besturen in om haar ambities te realiseren. Zonder een sterk lokaal niveau haalt de Vlaamse overheid haar doelstellingen niet. Dat besef is op het Vlaamse niveau steeds meer aanwezig. Veel taken zijn in de laatste jaren naar lokale besturen gedecentraliseerd: niet alleen als een middel voor meer effectief en meer efficiënt beleid, maar ook omwille van de noodzaak van een betere democratische verankering. Her en der, in een aantal prototypes en tijdelijke projecten zien we hoe de Vlaamse overheid ook steeds meer samenwerking zoekt met het lokale niveau vanuit de aangevoelde noodzaak om het potentieel van het lokale niveau beter te gebruiken en te versterken. Al die interessante praktijken denken de onderzoekers in dit rapport door: waar staan we, wat ontwikkelt zich en hoe kunnen we wat nu soms tijdelijk is, experimenteel is of zich in de buik van ons bestuur afspeelt, tot reguliere praktijk maken.

Maatschappelijke opgaven rond klimaat, energie, zorg, wonen, armoede, mobiliteit, open ruimte, water... vereisen een hervormd binnenlands bestuur voor een beter geïntegreerde, effectievere en een beter democratisch gelegitimeerde aanpak. Dat bestuurlijke model steunt op enerzijds grotere en sterkere lokale besturen en anderzijds een Vlaamse overheid die voor die opgaven samenwerkt met lokale besturen en zich samen met die lokale besturen en maatschappelijke organisaties reorganiseert voor beter geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Dat zou vorm moeten krijgen in een politiek systeem met een sterkere volksvertegenwoordiging, zowel op lokaal als Vlaams niveau en met constructievere politiek-ambtelijke verhoudingen op beide niveaus.

Opbouw van het eindrapport

Na een **inleidend deel** (colofon, inhoudsopgave, samenvatting en de situering van de opdracht en de totstandkoming van de toekomstvisie, geven de onderzoekers aan waarom sterke lokale besturen cruciaal zijn voor de aanpak van de 11 maatschappelijke opgaven. De organisatie en de werking van de Vlaamse overheid zou daarop beter gericht moeten zijn.

- In **hoofdstuk 3** schetsen ze het profiel van sterke lokale besturen, afgeleid uit die 11 inhoudelijke hoofdstukken. Dat is de eerste rode draad doorheen deze toekomstvisie.
- In **hoofdstuk 4** analyseren ze kritisch de bestuurskracht van lokale besturen:
 - schaalvergroting is een belangrijke voorwaarde om tot sterkere lokale besturen te komen (4.1),
 - de onderzoekers lichten toe hoe die schaalvergroting zich verhoudt tot de kwaliteit van democratie (4.2),
 - hoe we die schaalvergroting in Vlaanderen kunnen realiseren (4.3),
 - welke gevolgen dat heeft voor de financiering van lokale besturen (4.4).
- In **hoofdstuk 5** bekijken ze de verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en sterkere lokale besturen.
- Vanaf **hoofdstuk 6** staat de organisatie van het binnenlands bestuur tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid centraal. Daarin zijn een aantal bestuursvormen actief: de verkozen provinciebesturen en een variatie van bestuursvormen zoals bekkencomités voor het waterbeheer, politiezones voor de veiligheidszorg, eerstelijnszones voor de organisatie van de zorg, ...
De centrale stelling in dit hoofdstuk vormt de tweede drager van deze toekomstvisie: de nood aan een beter georganiseerde Vlaamse overheid die gebiedsgericht werkt.
 - De onderzoekers schetsen waarom dat zo belangrijk is en wat een toekomstvisie kan zijn (6.1),
 - wat het betekent voor de organisatie en werking van de Vlaamse overheid (6.2)
 - en voor de provinciebesturen (6.3).

In een aantal hoofdstukken over maatschappelijke opgaven komt de federale overheid in beeld omdat zij op een aantal domeinen een belangrijke impact heeft op het binnenlands bestuur, bijvoorbeeld voor de organisatie van de veiligheidszorg. De onderzoekers bekijken de verhoudingen tussen het Vlaamse en het federale niveau vanuit het belang van de goede organisatie van het binnenlands bestuur van Vlaanderen en formuleren daarvoor een aantal beleidsvoorstellen, soms al een voorzet voor verder debat. Dat komt vooral aan bod in de hoofdstukken over maatschappelijke opgaven.

[Lees hier de volledige tekst van de toekomstvisie](#)

Deze tekst is samengesteld op basis van de informatie op [Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing TOEKOMSTVISIE OP HET LOKAAL & BINNENLANDS BESTUUR IN VLAANDEREN](#)