

# TERNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:** - Voorontwerp van decreet over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur  
- Principiële goedkeuring met het oog op onderhandelingen en adviezen

Dit voorontwerp van decreet behandelt de regiovorming via referentieregio's: gebiedsafbakeningen die het afstemmingsniveau en de referentie worden voor alle vormen van intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking. Het decreet bevat de afbakening van referentieregio's en definieert daarnaast het concept, het toepassingsgebied, de principes en de gevolgen van regiovorming.

## 1. SITUERING

### A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

**Beleidsdomein:** Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

**Beleidsveld:** Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid

**Inhoudelijk structurelement:** Binnenlands Bestuur

**Beleidsdoelstelling:**

“We zetten in op regiovorming. Deze regiovorming moet van onderuit worden opgebouwd en gedragen door de lokale besturen. De burgemeesters van de betrokken lokale besturen vormen de spil van deze regiovorming. Om tot een grotere coherentie te komen en deze regiovorming te stimuleren, zal de Vlaamse regering, verder bouwend op de reeds uitgevoerde regioscreening, vaste regio's afbakenen waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking, zowel de bestaande als nieuwe, moeten plaatsvinden (behoudens zij die op een hogere schaal georganiseerd zijn). Dit moet de huidige verrommeling tegengaan en leiden tot minder mandaten. We werken bestaande drempels weg die verhinderen dat samenwerkingsverbanden fuseren. De Vlaamse overheid zal de eigen regionale afbakeningen afstemmen op deze regio's. Er wordt een kader uitgewerkt dat bijkomende instrumenten bevat om de regiovorming te ondersteunen (bv. rond

herverdelingsproblematieken tussen de betrokken lokale besturen).” (Regeringsverklaring 2019-2024, Parl. St. VI. Parl. 2019-2020, nr. 31/1, 290-191)

De regiovorming heeft geen betrekking op de huidige rol van het provinciale bestuur en doet terzake ook geen voorafname.

De voorgestelde aanpassingen vloeien voort uit onderstaande beleidsdoelstellingen uit het regeerakkoord en de beleidsnota binnenlands bestuur en stedenbeleid:

*1. SD: Het overheidslandschap dat tussen de Vlaamse overheid en gemeenten in ligt, is transparant,*

*1.1. OD We zetten in op regiovorming van onderuit (p. 10)*

*2. SD Onze Vlaamse gemeenten zijn bestuurskrachtig en beschikken over grotere beleidsautonomie,*

*2.3. OD We verbeteren de organieke regelgeving en versterken daarbij de gemeenteraad, (p. 12)*

*2.5 OD We verfijnen verder het ondersteuningsaanbod ten aanzien van de lokale besturen (p. 14)*

## B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2022/81 van 4 maart 2022.

Het advies van Inspectie van Financiën werd bekomen op 7 maart 2022.

## 2. INHOUD

### A. ALGEMENE TOELICHTING

#### **Probleemstelling**

Een efficiënte, slagkrachtige, transparante, burgergerichte en toegankelijke overheid. Dat is de basis voor het creëren van welvaart, welzijn en vertrouwen bij de Vlaamse burger. We zetten meer dan ooit in op een bestuursmodel dat uitgaat van twee sterke polen: sterke lokale besturen enerzijds en een kaderstellende Vlaamse overheid anderzijds.

De afgelopen jaren stellen we vast dat heel wat ontwikkelingen zich niet laten vangen binnen de bestuurlijke grenzen van één lokaal bestuur en zich evenmin laten vatten binnen een uniforme aanpak vanuit de Vlaamse overheid. Daarom zijn lokale bestuurders meer en meer uitdagingen gaan benaderen vanuit een bovenlokale bril. Denk bijvoorbeeld aan de aanpak van mobiliteitsproblemen zoals het dichtslibben van toegangswegen of het beheersen van ruimtelijke ontwikkelingen. In hun zoektocht naar oplossingen zijn ook steeds meer structuren opgericht op deze bovenlokale schaal. Vaak ingegeven vanuit lokale pragmatiek of een Vlaamse sectorale logica. Het logische gevolg daarvan is dat onze lokale en Vlaamse politici hun weg niet terugvinden in dit overheidslandschap, laat staan onze burgers, bedrijven en verenigingen.

## **Beleidsmaatregelen en doelstelling**

### Doelstellingen

De Vlaamse Regering wil inzetten op een proces waarbij er meer coherentie wordt gebracht in al deze intermediaire structuren. Zij wil daarbij niet een nieuwe bestuurlijke logica van bovenaf opleggen, maar van onderuit vertrekken. Daarbij moeten de burgemeesters van de betrokken lokale besturen de spil vormen van deze regiovorming, waarbij uiteraard gestreefd moet worden naar een zo breed mogelijk draagvlak met alle betrokken actoren. In samenspraak met de lokale besturen wil de Vlaamse Regering toewerken naar referentieregio's waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking kunnen plaatsvinden.

Een van de doelstellingen die de Vlaamse Regering met de regiovorming beoogt, is dus het afstemmen van de samenwerkingsverbanden qua werkingsgebied op vaste regio's, de referentieregio's. Daarnaast blijft het ook de doelstelling om binnen de referentieregio's de huidige verrommeling te saneren en te eindigen met minder tussenstructuren, minder mandaten, meer transparantie en meer daadkracht. Tot slot wil de Vlaamse Regering samenwerking tussen lokale besturen van eenzelfde referentieregio stimuleren.

### Indeling in referentieregio's

Het Vlaamse Gewest wordt ingedeeld in 15 referentieregio's. Elke gemeente behoort tot 1 referentieregio. De bijlage bij het voorliggende ontwerpdecreet bevat de indeling in referentieregio's en de toewijzing van gemeenten aan de referentieregio's.

### Toepassingsgebied

Het ontwerpdecreet maakt de regiovorming van toepassing op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid in de zin van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. Concreet gaat het om de volgende types van samenwerkingsverbanden:

- projectverenigingen;
- dienstverlenende verenigingen;
- opdrachthoudende verenigingen, al dan niet met private deelname.

De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid, namelijk de interlokale verenigingen en de interbestuurlijke verenigingen, vallen buiten het toepassingsgebied van de regiovorming.

Ook de verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn vallen buiten het toepassingsgebied van de regiovorming.

Omwille van het specifieke karakter en de nood aan voldoende flexibiliteit vallen volgende samenwerkingsvormen buiten het toepassingsgebied:

- Gewest- en staatsgrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden;
- Samenwerkingsverbanden waarbij de landschappelijke gegevenheid dominant is of die gebonden zijn aan fysieke en natuurlijke structuren;
- Toeristische samenwerkingsverbanden;

- Samenwerkingsverbanden waarbij het schaalvoordeel de enige drijfveer is en de link met het lokale of regionale strategische beleid beperkt is.

Evident valt het organiseren van overleg en feitelijke samenwerking tussen lokale besturen (bv. in het kader van subsidieaanvragen), zonder dat dit leidt tot blijvende nieuwe structuren, eveneens buiten het toepassingsgebied.

#### Principes van regioconform samenwerken

De regioafbakening vormt het startpunt voor regioconforme samenwerking. Dat begrip houdt in dat de verschillende gemeenten hun samenwerkingsverbanden organiseren binnen de grenzen van hun referentieregio. Concreet betekent dit dat samenwerkingsverbanden moeten passen binnen de grenzen van een referentieregio of ermee moeten samenvallen. Om gemeenten de mogelijkheid te geven op een hogere schaal dan die van de referentieregio's samen te werken, wordt ook supraregionale samenwerking mogelijk gemaakt.

Regioconforme samenwerking is geen absoluut gegeven. Een bestaand intergemeentelijk samenwerkingsverband of, bij de oprichting van een nieuw intergemeentelijk samenwerkingsverband, de gemeenten die willen deelnemen aan dat samenwerkingsverbanden kunnen bij de Vlaamse Regering een gemotiveerde aanvraag tot afwijking indienen. Binnen een termijn van 90 dagen bepaalt de Vlaamse Regering of zij de afwijkingsaanvraag toekent. De Vlaamse Regering kan een tijdelijke of definitieve afwijking toekennen.

#### Afstemming van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op de referentieregio's

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die vanaf de datum van inwerkingtreding van het ontwerpdecreet opgericht worden, moeten van bij aanvang in overeenstemming zijn met de principes van regioconform samenwerken.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die vóór de datum van inwerkingtreding van het ontwerpdecreet opgericht zijn, moeten uiterlijk op 31 december 2030 in overeenstemming zijn met de principes van regioconform samenwerken. Er wordt in een cascade voorzien:

- Gemeenten hebben de rechtsplicht om tegen 31 december 2028 de nodige maatregelen te nemen om hun samenwerkingsverbanden te organiseren volgens de principes van regioconform samenwerken. Als zij om die reden willen uittreden uit een intergemeentelijk samenwerkingsverband, kan dat met een gewone meerderheid. De gemeente die uittreedt, leeft de door haar aangegane contractuele verbintenissen na, maar is voor het overige geen schadevergoeding verschuldigd. De betrokken partijen zoeken overeenstemming over de waarde van het scheidingsaandeel van de uittredende gemeente(n).
- Vanaf 1 januari 2029 kan het samenwerkingsverband deelnemende gemeenten uitsluiten, opnieuw om in overeenstemming te zijn met de principes van regioconform samenwerken, op de wijze zoals bepaald in de statuten. De gemeente die uitgesloten wordt, leeft de door haar aangegane contractuele verbintenissen na. De betrokken partijen zoeken overeenstemming over de waarde van het scheidingsaandeel van de uittredende gemeente(n).

## Afschaffing goedkeuringstoezicht voor regioconforme samenwerking. Invoering van voorafgaand niet-bindend advies.

Momenteel voorziet het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur in een goedkeuringstoezicht voor de oprichting en de statuten(-wijzigingen) van zowel intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn, maar het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 bepaalt dat het goedkeuringstoezicht verder wordt afgebouwd. De Vlaamse Regering maakt hierbij geen onderscheid tussen verschillende soorten samenwerkingsvormen en ent de afschaffing van dat goedkeuringstoezicht ook niet enkel op die samenwerkingsverbanden die zich volgens het toepassingsgebied van de regiovorming op de referentieregio's moeten afstemmen. Kortom: de afbouw van het goedkeuringstoezicht geldt voor de verschillende samenwerkingsvormen van gemeenten en OCMW's waarop momenteel nog goedkeuringstoezicht wordt uitgeoefend.

De afschaffing van het goedkeuringstoezicht gaat voor de samenwerkingsvormen in kwestie gepaard met de invoering van een voorafgaand niet-bindend advies van de Vlaamse Regering voor de oprichtingen en statuten(-wijzigingen). Deze adviesverplichting betreft een substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvoorwaarde. De Vlaamse Regering onderzoekt de overeenstemming met de principes van de regiovorming en doet een wettigheidscontrole. Niet-naleving van deze adviesverplichting kan aanleiding geven tot de nietigverklaring door de toezichthoudende overheid in het kader van het gewoon algemeen bestuurlijk toezicht, ambtshalve of na een klacht, of rechtstreeks door de Raad van State.

### Behoud goedkeuringstoezicht in overgang

Zolang een intergemeentelijk samenwerkingsverband niet voldoet aan de principes van regioconform samenwerken, blijft het goedkeuringstoezicht op de statuten(-wijzigingen) behouden. Concreet gaat het over de statutenwijzigingen van dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen, al dan niet met private deelname.

### Regiomobiliteit

Het ontwerpdecreet voorziet ook in een stimulans voor samenwerking tussen lokale besturen binnen eenzelfde referentieregio, en wel op het vlak van personeelsmobiliteit. Zij kunnen elk in hun rechtspositieregeling regiomobiliteit mogelijk maken voor een afgebakend gebied. Regiomobiliteit maakt het volgende mogelijk:

- deelname van personeelsleden aan de procedure voor interne personeelsmobiliteit bij een ander bestuur in het afgebakende gebied;
- deelname van personeelsleden aan de bevorderingsprocedure bij een ander bestuur in het afgebakende gebied;
- aanwending van bestaande wervings- of bevorderingsreserves van een ander bestuur in het afgebakende gebied.

### Democratische verantwoording van de regiowerking

Een vaak geuite bezorgdheid van de lokale besturen is de verhouding tussen het burgemeestersoverleg en het lokale bestuur dat de burgemeester vertegenwoordigt.

Bestuursakkoorden zijn vaak het resultaat van een goed evenwicht tussen de verschillende partijen. Het risico bestaat dat de burgemeester te weinig terugkoppelt naar zijn bestuur, waardoor dat evenwicht onder druk komt te staan.

Essentie is dat er een goede wisselwerking bestaat tussen de burgemeester en zijn lokaal bestuur over de afspraken die op het burgemeestersoverleg worden gemaakt. Een burgemeester moet kunnen aanvoelen wanneer hij/zij zich kan engageren voor een afspraak, en moet deze dan ook kunnen waarmaken binnen zijn/haar bestuur (want daar blijft de beslissingsbevoegdheid liggen).

Het instrumentarium voor de democratische verantwoording van de regiowerking is grotendeels aanwezig in het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. Het ontwerpdecreet voorziet in 2 bijkomende instrumenten:

- de regiowerking wordt een vast maandelijks punt op de agenda van het college van burgemeester en schepenen;
- de regiowerking wordt minstens tweemaal per jaar op de agenda van de gemeenteraad geplaatst.

#### Aanbouwdecreet

De ambitie van de Vlaamse Regering op het vlak regiovorming blijft niet beperkt tot het stroomlijnen van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de zin van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur. Zij besliste ook om de bovenlokale samenwerkingen die vanuit Vlaanderen worden opgelegd of gestimuleerd af te stemmen op de referentieregio's. Dit ontwerp van decreet zal daarom in de toekomst dienst doen als aanbouwdecreet. Zo kan het toepassingsgebied uitgebreid worden naar andere samenwerkingsvormen waarop de principes van regiovorming van toepassing worden verklaard. Het is aan de verschillende Vlaamse entiteiten om de keuze te maken hun eigen regelgeving aan te passen en in overeenstemming te brengen met het voorliggende ontwerpdecreet, dan wel gebruik te maken van het verzameldecreet dat later deze legislatuur zal volgen.

## **B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN**

Voor een artikelsgewijze toelichting bij de voornoemde wijzigingen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet (zie bijlage).

## **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

Het voorontwerp van decreet heeft geen impact op de ontvangsten en uitgaven van de Vlaamse overheid.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën is verleend op 7 maart 2022. Het vermeldt dat het begrotingsakkoord niet vereist is.

## **B. ESR-TOETS**

Het voorontwerp van decreet heeft geen meeruitgaven tot gevolg.

## **C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Het voorontwerp van decreet laat het personeelsbestand van de Vlaamse overheid en de navenante personeelsbudgetten ongemoeid.

## **D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN**

De voorgestelde wijzigingen leiden niet tot bijkomende inzet van het personeel dat in dienst is en noopt evenmin tot werving van extra personeel of meerkosten voor de lokale en provinciale besturen. Ze geven geen aanleiding tot een toename van de werkingsuitgaven of lopende uitgaven van de lokale besturen, noch geven ze aanleiding tot bijkomende investeringen of schulden. Aan de ontvangstenzijde, leiden ze niet direct tot bijkomende financiële middelen die aan de lokale en provinciale besturen ter beschikking gesteld moeten worden om het voorontwerp van decreet na te leven.

Conclusie: het voorontwerp van decreet heeft geen negatieve weerslag.

## **4. VERDER TRAJECT**

Over de principieel goedgekeurde bepalingen van het voorontwerp van decreet die betrekking hebben op het personeel van de lokale besturen wordt, overeenkomstig het syndicaal statuut, onderhandeld in het Comité C1.

Over de principieel goedgekeurde bepalingen van het voorontwerp van decreet wordt advies gevraagd aan de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten, Exello.net en Vlofin.

## 5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen, te gelasten voornoemd voorontwerp van decreet op de agenda te plaatsen van een vergadering van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheden, onderafdeling Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap;
- 3° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten, Exello.net en Vlofin, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
- 4° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te machtigen om te beoordelen of voornoemde onderhandelingen en adviezen aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst;
- 5° de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies van de Raad van State in te winnen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemde onderhandelingen en adviezen geen aanleiding geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,

Bart SOMERS