

Het groenboek interne staatshervorming

In een eerste deel synthetiseren we het groenboek. Hier kijken we vooral naar het hoofdstuk visie en het hoofdstuk concrete aanpak.

In een tweede deel geven we een antwoord op de onderliggende visie en formuleren we een reeks suggesties en bedenkingen.

1 Samenvatting

Het groenboek werkt het regeerakkoord verder uit. Belangrijke punten waren: realiseren van efficiëntiewinsten, versterkte lokale besturen, het verminderen van de intermediaire structuren en een duidelijke taakstelling voor de provincies, transparantie verhogen en vereenvoudigen, planlast verminderen, ...

Deze belangrijke punten worden nu in het groenboek op een vrij coherente manier onderbouwd en geconcretiseerd.

1.1 Analyse van de knelpunten

Het groenboek start met een analyse van de knelpunten inzake de Vlaamse bestuurlijke organisatie. Het groenboek stelt vast dat er een veranderende omgeving is waarbinnen de Vlaamse bestuurlijke organisatie zich beweegt: zowel een regionalisering als een globalisering (europeanisering) en een decentralisering naar de lokale besturen wordt vastgesteld. Het groenboek stelt vast dat de bestuurlijke organisatie niet adequaat is om al de nieuwe uitdagingen op verschillende niveaus te beantwoorden. De verrommeling, het gebrek aan subsidiariteit, de inefficiëntie van de beleids- en bestuursprocessen zijn menigvuldig.

Belangrijk zijn de volgende knelpunten:

- verrommeling op het intermediaire vlak
- gebrek aan juiste schaal of schalen
- teveel detailsturing
- een beknellende controle en toezicht waardoor lokale besturen gekneld worden tussen hogere overheid en eigen agendasetting
- verkokering bij de hogere overheden
- onduidelijke bevoegdheidsverdeling
- gebrek aan bestuurskracht bij gemeenten.

Algemeen secretariaat

Haachtsesteenweg 579 – 1030 Brussel – Postadres: Postbus 20, 1031 Brussel

Tel. 02 246 31 11 – fax 02 246 37 00 – acw@acw.be – www.acw.be

DEXIA BE94 7995 5001 0614 – BIC GKCCBEBB – VDK BE64 8900 1200 1052 – BIC VDSPBE91

1.2 Visie op nieuwe bestuurlijke organisatie

In een tweede hoofdstuk gaat het groenboek dieper in op de visie voor een nieuwe bestuurlijke organisatie. De nieuwe organisatie is een kruispunt van zowel structuur, processen als cultuur. Dit zijn dan ook de drie onderdelen van dit tweede hoofdstuk.

1.2.1 Een nieuwe structuur

De Vlaamse bestuurlijke organisatie moet gebaseerd zijn op verkozen bestuursniveaus die beslissingen nemen en op een transparante en democratische manier verantwoording afleggen. Om dit te realiseren zijn een aantal structurele ingrepen nodig:

- de bestuurskracht van lokale besturen moet versterkt worden door vrijwillige fusies of door samenwerking rond ondersteunende diensten. Een specifieke versterking is de samenwerking tussen OCMW en gemeente. Dit hoofdstuk maakt ook duidelijk dat schaalvergroting leidt tot grotere professionaliteit maar niet tot minder democratie;
- meer transparantie is nodig op het intermediair niveau door een grotere sturing van de gemeenten op de intergemeentelijke samenwerkingen. Hiertoe is een clustering van de samenwerkingen noodzakelijk;
- een bijzondere vorm van samenwerking is de regionale samenwerking. Vlaanderen wil onderzoeken of regiovorming een interessante schaal is om heel wat intermediaire structuren van hogere als lokale overheden te integreren. Een evaluatie van de Vlaamse intermediaire structuren is noodzakelijk. Een bijzondere vorm hiervan is de stadsregio die voor de grootsteden een antwoord zou kunnen zijn op de problemen tussen stad en rand;
- een duidelijke toedeling van bevoegdheden en taken is nodig om de inefficiëntie en de onduidelijkheid en de concurrentie tussen overheden weg te werken. Gemeenten worden beschouwd als het basisniveau en de Vlaamse overheid als het beleidsbepalende overheid. De provincies als intermediair niveau krijgen als gevolg van deze keuze een gesloten taakstelling. Het groenboek voorziet een sluitende lijst van taken met een grondgebonden karakter waarbij zij als regisseur optreden. Daarnaast krijgen ze een beperkte gesloten lijst van andere taken die gebaseerd zijn op een historisch gegroeide situatie.

1.2.2 Een nieuwe cultuur

Vlaanderen wil een bestuurscultuur die gebaseerd is op vertrouwen en verantwoordelijkheid. Dit vraagt een omslag in de bestuurscultuur naar een situatie met een groot interbestuurlijk vertrouwen en lokale autonomie. Dit is een invulling van subsidiariteit. Dit zal echter verschillen per beleidsdomein en doorheen de tijd en naargelang de draagkracht van de lokale besturen. Dit betekent dat sommige lokale besturen meer of minder sturing en controle nodig hebben. Het groenboek stelt dan ook de vraag of “autonome” lokale besturen een ander beleid kunnen voeren en een nadere publieke dienstverlening kunnen geven. Het groenboek besluit dat dit enkel kan als lokale besturen een goed uitgebouwd intern controlesysteem hebben en meer dan voldoende aandacht schenken aan participatie.

Een bijzondere vorm van eigen verantwoordelijkheid gaat over de fiscale verantwoordelijkheid van lokale besturen. De fiscale autonomie van lokale besturen biedt hen de mogelijkheid om effectief een grote bestedingsvrijheid te hebben.

1.2.3 Andere bestuursprocessen

Betere bestuursprocessen zijn nodig. Hier onderzoekt het groenboek de ketens of stappen van interbestuurlijke processen. Ze wil in de eerste plaats komen tot minder interveniërende bestuursniveaus, met name maximaal twee. Dit houdt in dat niet elk bestuursniveau nog actief zal zijn in alle processen (of domeinen). Het groenboek wil dat alle interbestuurlijke ketens of stappen geanalyseerd en verbeterd worden. ICT is hiervoor een zinvol instrument en methode.

1.3 Concrete aanpak

In een derde hoofdstuk gaat het groenboek dieper in op de concrete aanpak. In een eerste onderdeel wordt het traject voor deze regeerperiode bekeken. Belangrijk is dat de regering vanaf 2011 het groenboek wil implementeren. Vooraf is er een gans proces van overleg en participatie noodzakelijk.

In een tweede onderdeel bekijkt het groenboek de instrumenten en methoden. Deze zijn:

- een kader voor vrijwillige fusie met een financiële en inhoudelijke ondersteuning;
- het stimuleren van een samenwerking tussen gemeente en OCMW;
- een regioscreening om te komen tot uniforme geografische gebieden. De gouverneurs krijgen de opdracht om de oefening per provincie op te starten en een afstemming van de Vlaamse regionale afbakeningen;
- het decreet intergemeentelijke samenwerking (IGS) wordt aangepast om IGS met meervoudige doelstellingen mogelijk te maken, om de democratische controle te versterken, het schaalniveau te beperken en de taakstelling gesloten te houden;
- het aanpassen van verschillende sectorale decreten;
- een duidelijke omschrijving van de provinciale taakstelling;
- een overheveling van financiële middelen met de nodige correcties voor eventuele onevenwichten als gevolg van de bevoegdheidsverschuivingen;
- een decretale regeling voor de overdracht van personeel;
- planlastvermindering door het integreren van verschillende plannen in de meerjarenplanning. Hierbij worden de lokale besturen verplicht om burgers en doelgroepen te betrekken bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie;
- het afschaffen van het specifiek toezicht: hiertoe zal een bevraging georganiseerd worden;
- het afschaffen van koppelsubsidies: ook hier zal een bevraging georganiseerd worden.

1.4 Doorbraken

In een volgend hoofdstuk worden er per beleidsdomein doorbraken op lange en korte termijn in fiches omschreven. Een 80-tal concrete en minder concrete doorbraken worden opgelijst. Een overzicht van deze doorbraken vind je in de bijlage. Telkens geven we aan of er een effect is voor een bepaald bestuursniveau.

2 Bespreking van het groenboek interne staatshervorming: een eerste evaluatie

In deze bespreking gaan we enkel in op de principes. Waar nodig betrekken we de concrete voorstellen. De principes bespreken we aan de hand van onze visies op o.a. het kerntakendebat, de gemeentelijke fiscaliteit, de relatie gemeente-OCMW, de rol van de provincies.

2.1 Is het een groen- of een witboek?

Het groenboek is een mix van principes en van concrete voorstellen. De concrete voorstellen worden beschouwd als reële doorbraken. De voorstellen zijn met andere woorden de realisaties van de principes van het groenboek.

Dit maakt een zuivere lezing van het groenboek onmogelijk. De aandacht wordt immers direct getrokken naar de concrete voorstellen. Het groenboek wordt zo herleid tot een witboek.

Wil dit groenboek effectief een groenboek zijn, dan is het noodzakelijk dat het tweede deel, de doorbraken, er uit gelicht worden. Pas op deze manier kan een serieuze discussie gevoerd worden over de principes.

2.2 Een breed verhaal, maar het kan nog breder

Het groenboek wil een antwoord geven op zowel de structuur van de bestuurlijke organisatie, de cultuur als de processen binnen de bestuurlijke organisatie. Hiermee verruimt ze het debat over de interne staatshervorming.

Het groenboek vertrekt evenwel van een bestuurlijke focus en gaat niet of heel wat minder in op de maatschappelijke plaats van een bestuur: welke plaats heeft een overheid vandaag in een dynamische samenleving die gekenmerkt wordt als een netwerksamenleving (o.a. het middenveld), welke rol of rollen moet ze of kan ze opnemen (sturend, stuwend, stimulerend), ...?

Hierdoor bevat het groenboek een eenzijdige visie op het bestuur. Het bestuur wordt met andere woorden losgetrokken van de samenleving. De hervormingen worden dan ook gepresenteerd als de enige rationele mogelijkheid, terwijl hierover een maatschappelijk debat gevoerd kan worden. Welke zijn bijvoorbeeld de criteria om de efficiëntie en effectiviteit van een overheid of van de hervormingen te beoordelen? Decentralisatie heeft een bijzondere waarde in het groenboek, maar welk effect heeft decentralisatie bijvoorbeeld voor participatie? Is er een noodzakelijk verband tussen beide? Of staat participatie los van decentralisatie?

Een interne staatshervorming vraagt een meer uitgewerkte visie op het bestuur en houdt rekening met de evoluerende plaats van de overheid binnen een dynamische samenleving.

2.3 Een democratische structuur is meer dan schaalaanpassing en orde op zaken stellen

Het groenboek focust sterk op de structuur van de Vlaamse staat wanneer ze het heeft over een meer democratische en meer transparante structuur. Uiteraard zijn dit belangrijke elementen. Maar een democratische samenleving vraagt veel meer dan een democratische structuur. Hier spelen processen en cultuur een belangrijke rol, en de plaats van de overheid binnen de netwerksamenleving.

Voor ons moet een democratische bestuurlijke organisatie ondermeer vijf randvoorwaarden vervullen.

- a. Hiërarchische en complexe bestuurlijke organisaties staan inderdaad in de weg van een democratische betrokkenheid van middenveld en burgers. Een eenvoudige organisatie van het bestuur is dus een belangrijke randvoorwaarde. Op deze wijze zijn de beslissingspunten duidelijk zichtbaar en aanspreekbaar. Dit betekent ook dat de organisatie de stappen om tot een beslissing te komen duidelijk maakt. De huidige wildgroei van bestuurlijke organisaties en diensten is ons inziens inderdaad nefast voor een grotere betrokkenheid.
- b. Maar de bestuurlijke organisatie moet ook het democratisch proces bevorderen. De overheid werkt daarom open, transparant en betrokken. Ze moet zichzelf voortdurend laten ondervragen door de samenleving en hierop gepast antwoorden door haar eigen structuur aan te passen. Een cultuur van openheid en zelfreflectie is een belangrijke randvoorwaarde.
- c. Een verantwoordelijke bestuurlijke organisatie is een derde randvoorwaarde. Dit houdt in dat de bestuurlijke organisatie haar beslissingen verantwoordt, motiveert, uitlegt, ...
- d. Een luisterende bestuurlijke organisatie is een vierde randvoorwaarde. Luisteren is meer dan horen, het is in dialoog gaan en de dialoog organiseren en stimuleren.
- e. Het democratisch karakter versterken houdt het versterken van het politiek personeel in. Zij moeten bekwaam zijn om dit vorm te geven en dit te bewaken. Dit is voor ons meer dan het werken aan de verloning van politici. Het gaat om tijd en ruimte en ondersteuning geven aan politici.

Deze 5 randvoorwaarden kunnen we toepassen op bv. de gemeente. We zijn geen voorstander van het organiseren van bv. stadsontwikkelingsbedrijven die een beleid gaan voeren los van de gemeente. Deze creëren niet enkel dubbele structuren, maar zijn omwille van hun organisatie en doelstelling niet gefocust op democratische processen. Deze bedrijven zijn immers bv. gericht op het ontwikkelen van terreinen en het creëren van meerwaarden voor de gemeente. Deze bedrijven laten dan ook niet veel democratische processen toe.

Lichtere structuren onder de hoede van de gemeenteraad (zoals zgn. regies) zijn wel mogelijk en kunnen vanuit hun dienstverlening een dienst bewijzen. Omwille van de directe koppeling met de gemeenteraad zijn dit ook meer open structuren.

De randvoorwaarden maken van een bestuur een open bestuur die vertrekt van de mogelijkheden van de samenleving om het welzijn van de samenleving na te streven. Ze maken participatie van middenveld, organisaties en burgers mogelijk.

Deze elementen vinden we te weinig terug in de nota. Er zijn aanduidingen van het belang van participatie, maar welke gevolgen een transparante en open en participatieve cultuur heeft voor de structuur is te weinig duidelijk.

2.4 Schaal aanpassing moet een echt antwoord worden

Schaal aanpassing door fusie is een zinvolle weg naar grotere bestuurskracht.

Het groenboek maakt op verschillende momenten duidelijk dat fusie vooral voordelen heeft en dat er geen democratisch deficit optreedt bij grotere gemeenten.

De Vlaamse regering heeft hierbij gekozen voor een bottom-up aanpak op basis van vrijwilligheid. In de doorbraken lezen we dat er een subsidiebonus komt en een ondersteuningspakket. Fusiegemeenten zullen ook hun vroeger aandeel uit het gemeentefonds behouden.

Gezien de ervaringen met de vorige fusieoperatie lijkt dit een terechte keuze. De vraag is echter of er niet meer moet gebeuren. De doorbraak biedt gemeenten niet meer dan een financiële wortel om de transitiekosten op te vangen. De vraag is of deze wortel voldoende is om gemeenten over de brug te helpen.

Het groenboek bepleit op verschillende momenten de nood aan meer bestuurskracht. Schaal aanpassing is het grote antwoord op de vraag naar bestuurskracht. Dan kan de Vlaamse regering niet bij een voorzichtige aanpak blijven, maar moet ze een meer stuwend beleid rond schaal aanpassing voeren. Een stuwend beleid moet bestaan uit een democratisch debat enerzijds en anderzijds een procesmatige aanpak van een mogelijke schaal aanpassing.

Vlaanderen heeft nood aan een duidelijk debat over de noodzakelijke schaal grootte van gemeenten. Dit debat moet voor ons ondermeer vertrekken van de minimale dienstverlening van gemeenten naar de burgers toe, van duidelijke kwaliteitseisen naar het bestuur en beleid toe, van de mogelijkheden van een bestuur om samen te werken met stakeholders en de mogelijkheden om een participatief beleid te voeren.

Vanuit deze visie op de schaal grootte is een procesmatige aanpak van een mogelijke schaal aanpassing nodig. Een procesmatige aanpak is nodig om voorbij het vrijblijvende te kunnen gaan.

2.5 Schaalvergroting door samenwerking is zinvol maar geen alternatief voor schaal aanpassing

Samenwerking op vlak van ondersteunende diensten is ons inziens bijzonder zinvol. Verschillende gemeenten werken reeds samen rond ondersteunende diensten, zoals rond ICT. Ook het voorstel rond samenwerking tussen gemeente en OCMW ligt in dezelfde lijn.

Samenwerking is echter maar een gedeeltelijk antwoord op de vraag naar meer bestuurskracht. Het biedt echter geen antwoord op de vraag naar een grotere professionalisering van ambtenaren en politici, naar meer dienstverlening en grotere bevoegdheden.

Samenwerking is noodzakelijk, maar is voor ons geen alternatief voor schaal aanpassing.

2.6 Meer democratische sturing van en controle op samenwerkingsverbanden nodig

Het groenboek focust terecht op de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de bestuurlijke verrommeling op het tussenniveau en voor het gebrek aan controle en sturing. Het gebrek aan bestuurskracht is inderdaad één van de redenen voor de aangroei van intergemeentelijke samenwerkingen en voor het gebrek aan controle en sturing. Dit houdt bijgevolg in dat schaal aanpassing een duidelijke noodzaak is en dat de voorzichtige aanpak rond fusie in de feiten onmogelijk is.

Het wegwerken van de verrommeling door het toestaan van een clustering van intergemeentelijke samenwerkingen is in deze zin een vreemde optie. Het clusteren zal inderdaad minder intermediaire organisaties opleveren, maar tegelijkertijd complexere en minder te sturen en te controleren bestuurlijke organisaties veroorzaken. Minder sterke gemeenten zullen binnen deze grotere samenwerkingsverbanden nog minder kunnen sturen en controleren. Clustering zonder fusie is dus contraproductief.

Het groenboek stelt terecht dat sterkere gemeenten niet enkel minder nood hebben aan samenwerkingsverbanden, maar tegelijkertijd samenwerkingsverbanden beter kunnen sturen en controleren.

Maar naast de terechte vraag naar meer bestuurskracht is het bovendien noodzakelijk dat de sturing en de controle op een meer democratische wijze gebeurt. Het groenboek werkt dit echter niet uit. Intergemeentelijke samenwerking biedt zelden een antwoord op vragen naar meer open structuren en open besturen. Integendeel, meestal leven deze structuren een eigen leven. Ze worden weinig gecontroleerd door de gemeenteraden, maar nog veel minder door de lokale samenleving. Een grotere betrokkenheid van de stakeholders of van het middenveld zou één antwoord kunnen zijn op deze vraag naar meer sturing, controle en democratisch toezicht.

De doorbraakfiche beperkt zich bijgevolg tot de doelstellingen van het clusteren en geeft enkel minimaal aan hoe een mogelijke democratisering zou kunnen. Dit beperkt zich tot de relatie gemeentebestuur en IGS.

Het groenboek gaat eigenlijk voorbij aan de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid en provincies voor de verrommeling. Een deel van de verrommeling wordt immers veroorzaakt door allerlei structuren die beide hogere besturen ontwikkelen. In het groenboek vinden we te weinig aanzetten om deze structuren te evalueren en te clusteren met andere organisaties.

2.7 Regiovorming als antwoord

a. Regiovorming: algemeen

Regiovorming wordt in het groenboek vooral beschouwd als een te onderzoeken en te ontwikkelen niveau. Ook de doorbraakfiche geeft aan dat de gouverneur een coördinerende rol moet spelen bij het onderzoek naar regiovorming.

Regiovorming bestaat vandaag reeds. Er zijn al heel wat formele en informele vormen van regiovorming. Dit kan gaan van zorgregio tot het informeel overleg van burgemeesters. In een aantal gevallen wordt het middenveld betrokken bij de regiostructuur.

Op verschillende domeinen is (strategisch) beleidsvorming op regio noodzakelijk. Hierbij denken we aan ruimtelijke dossiers (afbakening industrieterreinen), maar evengoed aan het plaatsen van windmolens of van woonzorgcentra. Regiovorming kan inderdaad een antwoord zijn.

De consequenties voor de interne staatshervorming zijn echter niet duidelijk. Een verwijzing naar het advies van Vlabest is niet voldoende. Regiovorming kan een antwoord zijn maar roept een hele reeks vragen op.

Hoe kan een regio strategische beslissingen nemen? Op welke manier kan een regiobestuur democratisch gelegitimeerd zijn? Wat is de relatie met de bestaande intergemeentelijke samenwerking? Wat is de relatie met de verschillende bovenlokale structuren opgezet vanuit de provincie of vanuit Vlaanderen? Wordt op deze manier een vierde bestuursniveau ontwikkeld?

Het groenboek en de doorbraakfiches stellen voor om regiovorming verder te onderzoeken. De onmiddellijke band met de interne staatshervorming wordt hierdoor losgelaten. Een positief of negatief antwoord op de vraag naar de regiovorming heeft echter heel wat consequenties. Deze moeten vooraf mee opgenomen worden in voorstellen rond de interne staatshervorming.

We verbazen ons ook dat de gouverneur een uitdrukkelijke taak heeft in het ontwikkelen van regio's. De gouverneur lijkt ons niet de best geplaatste persoon om dit proces te begeleiden en te sturen. Hij kan enkel binnen de provinciale grenzen en logica denken en kan te weinig vertrekken van wat leeft op het veld.

Het groenboek gaat ook te weinig in op de regiovorming die ontstaat vanuit de Europese dynamiek (interstatelijke regio's) en de Europese besluitvorming (structuurfondsen bv.). Deze vormen van regio moeten mee in rekening gebracht worden.

b. Sociaal-economisch streekoverleg

De doorbraakfiche inzake het economisch beleid biedt geen duidelijkheid waar de Vlaamse regering naar toe wil met het regionaal economisch overleg. In deze zin kunnen we niet spreken van een doorbraakfiche.

Belangrijk is evenwel dat de voorbije jaren het sociaal-economisch streekoverleg grondig geëvalueerd is geworden binnen de SERV. De belangrijkste conclusies zijn enerzijds dat de RESOC's en de SERR's belangrijke instrumenten zijn om een economisch streekbeleid te ontwikkelen en dat anderzijds het engagement van de overheden te beperkt is of afwezig is waardoor het sociaal overleg niet ten volle kan spelen.

De conclusie van de SERV is, behoud van de RESOC's en de SERR's, maar versterk die inhoudelijk en naar betrokkenheid van de verschillende partners.

2.8 Een duidelijke toedeling van bevoegdheden en taken die vertrekt van de eigenheid van de besturen

Een duidelijker profilering van de verschillende bestuursniveaus is een goede zaak. Wij kiezen ook voor sterke gemeenten, die de basis vormen van het bestuurlijk bestel. Hiertoe zijn er verschillende argumenten. Gemeenten zijn het meest burgers nabij en kunnen vanuit hun nabije positie op de meest geschikte wijze samen met burgers en middenveld antwoorden op hun problemen formuleren. Lokale besturen kunnen dan ook het gemakkelijkst partner zijn van middenveld en organisaties en deelnemen aan de huidige netwerksamenleving.

Dit houdt voor ons ook in dat de Vlaamse overheid de beleidsbepalende (op haar niveau) organisatie is, die tegelijkertijd schoorvoetend optreedt. De Vlaamse overheid moet de grote lijnen uittekenen, maar de uitvoering en de invulling ervan overlaten aan de lokale besturen.

De provincies als intermediaire besturen hebben een specifieke taakstelling. Het groenboek kiest voor een gesloten taakstelling omdat dit het meest de subsidiariteit zou respecteren.

Hiermee geeft het groenboek geen positieve invulling van de bevoegdheden van de provincies, maar vertrekt van een defensieve en negatieve visie op de provincie. De keuze die het groenboek vervolgens maakt voor grondgebonden taken is bovendien nergens gemotiveerd. Hierbij verwijst het groenboek naar Nederland, waar de provincies zelf hebben gekozen voor deze gesloten taakstelling. Maar dit is uiteraard een bijzonder magere motivatie die zelfs geen recht doet aan de provinciale dynamiek.

Voor ons heeft de provincie als democratisch intermediair bestuur een specifieke taak die recht doet aan haar bijzondere positie. Haar positie kunnen we omschrijven vanuit een vijftal kenmerken:

- het verdelend karakter. Op verschillende beleidsdomeinen moet een verdeling van taakstellingen gebeuren. Dit kan enkel goed gebeuren indien er een voldoende band en kennis is van de regio. Tegelijkertijd moet er ook voldoende afstand kunnen genomen worden van de lokale belangen. Geen enkel beleidsdomein kan uitgesloten worden. Vanuit een dynamisch model kan de ene keer meer aandacht besteedt worden

aan persoonsgebonden materies (bv. de verdeling van asielzoekers over de provincie) en de andere keer aan grondgebonden materies;

- samenwerking en netwerking. Samenwerking op bovenlokaal niveau is belangrijk. Dit is steeds ruimer dan het stadsregioniveau of het intergemeentelijk niveau. Deze samenwerking overstijgt steeds het lokale belang. Het gaat echt om streekbelangen. De omschrijving van de streek leggen we niet vast. Ook dit kan elke keer weer anders zijn. We willen hierbij benadrukken dat het hier ook kan gaan over grensoverschrijdende samenwerking (interprovinciaal of interstatelijk). Middenveld en burgers zijn immers niet gebonden aan historische opdelingen;
- steun en vernieuwend. De taakstelling zal steeds gericht zijn op het steunen van wat er regionaal gebeurt. Hierbij kan de provincie sterk vernieuwend werken. Vanuit de streekdynamiek kunnen nieuwe vragen en verwachtingen groeien die door de provincie opgenomen kan worden. Hiermee neemt de provincie een proactieve houding aan en steunt experimenten. Provincies werken dan ook met projectsubsiëring i.p.v. permanente subsidiëring. Zodra iets permanent wordt, moet de vraag gesteld worden of een ander bestuur dit kan overnemen;
- stimulerend. De provincie kan eigen initiatieven nemen binnen verschillende beleidsdomeinen om lokale besturen te stimuleren een bepaald beleid te voeren. Ze hoeft daarbij niet te wachten tot een lokaal bestuur of Vlaanderen enig initiatief heeft genomen, maar kan zelf optreden. Dit “aanporrend” beleid vult het Vlaams beleid aan. Het kan eveneens vernieuwend beleid inhouden;
- bovenlokale taken. Voor een aantal taken zal de provincie steeds een eigen beleid kunnen voeren. Dit zijn taken die door geen ander bestuur kunnen opgenomen worden. Deze taken zitten echt op een bovenlokaal niveau. Hier zal steeds moeten gekeken worden of deze taakstelling een bovenlokaal belang heeft en niet kan ingevuld worden door een ander bestuur. Versterkte gemeenten kunnen bv. gemakkelijker een museum oprichten. Dit zal telkens geëvalueerd moeten worden.

Deze kenmerken leggen voor ons de nadruk op het dynamisch karakter van de eigen positie van de provincie. Dit betekent negatief dat het provinciebestuur geen bestuur is als een gemeentebestuur of als Vlaanderen. Ze kan met name geen “doublure” zijn van een lokaal of Vlaams bestuur. Ze kan m.a.w. nooit in concurrentie gaan met andere bestuursniveaus. Dit betekent positief dat het provinciebestuur als tussenbestuur een flexibele taakstelling heeft die niet gesloten is i.f.v. het aantal beleidsdomeinen, maar wel i.f.v. het bereik van de taakstelling.

Belangrijk is dat de provincie in deze verschillende taakstellingen steeds uitgaat van de aanwezige dynamiek. Telkens moet vertrokken worden van een gelijkwaardig partnerschap van alle actoren: gemeenten, provincie, sociaaleconomische actoren en alle andere betrokkenen. Deze samenwerking kan gestalte krijgen in beheersovereenkomsten waarin, enerzijds, de concrete afspraken inzake uitvoering worden bepaald en, anderzijds, de terugkoppeling en verantwoordingsplicht naar de betrokken verkozen beleidsbesturen en middenveld wordt vastgelegd. Deze vorm van samenwerking is een voorbeeld van interbestuurlijke samenwerking (co-governance).

Het groenboek moet ten aanzien van dit hoofdstuk grondig herdacht worden.

2.9 Een vertrouwenscultuur van onderuit

- a. Hoeveel verschil kan er zijn?

Het groenboek gaat vrij vernieuwend in op de discussie rond vertrouwen tussen besturen. Hierbij durft ze de eigenheid van de lokale besturen en de eigenheid van de gemeenten en regio's centraal stellen. Deze eigenheid centraal stellen is een logisch gevolg van een door-gedreven denken rond subsidiariteit.

Doorgedreven subsidiariteit houdt dan ook in dat verschil tussen gemeenten als een positief begrip wordt omschreven. Gemeenten hoeven niet allemaal hetzelfde te doen, op dezelfde manier, op hetzelfde moment.

We kunnen dit grotendeels volgen. Inderdaad is verschil een positief begrip, het sluit sterk aan op maatwerk, wat verschil in aanpak en resultaat kan betekenen.

Maar verschil gaat voor ons steeds over datgene wat boven een bepaalde gemeenschappelijk sokkel mogelijk is. Het verschil gaat voor ons over het beleg, niet over de gemeenschappelijke boterham.

Het groenboek stelt de vraag naar de gemeenschappelijke sokkel maar zijdelings. Voor ons is de vraag naar het verschil de ommezijde van de vraag naar de gemeenschappelijke sokkel. Beiden horen voor ons samen.

b. Wie controleert?

Een vertrouwenscultuur van onderuit veronderstelt ook dat lokale besturen op een andere manier gecontroleerd worden. Het groenboek legt sterk de nadruk op het afschaffen van het specifiek toezicht en het verminderen van de planlast. Ze vermeldt ook dat besturen interne controle-instrumenten moeten ontwikkelen en een verantwoordingsplicht hebben.

Minder controle veronderstelt inderdaad verantwoordingsplicht en interne controle-instrumenten. Dit houdt ook planmatig werken en een professionele cultuur in. En last but not least, participatie. Dit luik vinden we echter veel te weinig in het groenboek.

Meer vertrouwen vanuit de hogere overheid moet voor ons gekoppeld worden aan een grotere betrokkenheid van het middenveld en burgers. Lokale besturen hebben ook een verantwoordingsplicht naar hun "stakeholders".

Daarnaast is het belangrijk dat bij de verantwoordingsplicht naar de hogere overheid het middenveld betrokken wordt. De ervaringen met de visitaties van de centrumsteden tonen aan dat het middenveld een belangrijke partner in de visitatie is.

c. Planlasten?

Planlasten zijn voor besturen een oude kwaal. Het groenboek maakt duidelijk dat planmatig werken belangrijk is, maar dat dit niet mag leiden tot een overtollige planlast. Hierbij verwijst het groenboek telkens naar de meerjarenplanning die gemeentebesturen bij het begin van de legislatuur moeten goedkeuren. De vraag wordt echter niet gesteld of de meerjarenplanning niet hetzelfde is als de optelsom van verschillende plannen. M.a.w. is de meerjarenplanning inderdaad een instrument van planmatig werken en het betrekken van burgers en middenveld of is het gewoon een zoveelste document?

Het beleidsplan moet een instrument kunnen worden voor interne en democratische controle. Het beleidsplan moet m.a.w. zo ontwikkeld worden dat participatie bij beleidsplan en bij de uitvoering van het beleidsplan een essentieel onderdeel wordt.

Daarnaast mag Vlaanderen niet vergeten dat sectorale plannen effectief een meerwaarde zijn en waren voor de uitbouw van de sectoren. Sectorale plannen waren een garantie voor de betrokkenheid van het middenveld. Deze positieve ervaringen met de sectorplannen voor het middenveld en de sector mogen niet verloren gaan en moeten in de nieuwe planvormen geïncorporeerd worden.

Het groenboek en de doorbraakfiches zijn m.b.t. de planlast nog teveel in een slogantaal geschreven en bieden nog geen zicht op wat de meerwaarde zal zijn voor de sectoren en het middenveld.

2.10 Eigen fiscale verantwoordelijkheid vraagt een schoorvoetende Vlaamse overheid

Sterke lokale besturen zijn deels verantwoordelijk voor hun eigen inkomsten. Dit houdt ook in dat elke gemeente en elke provincie een eigen beleid kan voeren. Het groenboek erkent deze verantwoordelijkheid en verwijst ondermeer naar het argument van de responsabilisering van lokale besturen.

Deze lijnen staan natuurlijk haaks op allerlei plannen in het groenboek om de gemeentelijke fiscaliteit te harmoniseren of om te morrelen aan de provinciale bevoegdheden.

Het groenboek eet hierbij van beide walletjes. Hier moet groenboek duidelijkheid verschaffen en consequent blijven in haar verhaal rond subsidiariteit.

2.11 Minder interveniërende besturen

Het is belangrijk voor middenveld, burgers en ondernemingen (en besturen) dat bestuurlijke processen eenvoudig en transparant zijn. Dit betekent niet enkel meer tijdswinst, maar vooral meer mogelijkheden voor democratische controle en voor een groter draagvlak.

Vandaag zijn de 3 bestuursniveaus actief op alle mogelijk domeinen. Elk bestuur voegt iets toe aan het bestuurlijk proces. De premies zijn hiervan een goed voorbeeld. Door het clusteren (en dus verminderen van het aantal bestuursniveaus) kan men veel meer doen met dezelfde middelen.

Tegelijkertijd moet men ervoor waken dat het principe van 2 besturen niet contraproductief werkt. Heel wat initiatieven zijn er omdat er een derde bestuur is die een bepaalde vraag wel beantwoordt. Een antwoord die nadien gemeengoed is geworden. Daarom is het belangrijk dat het principe van 2 besturen in de toepassing telkens afgewogen wordt ten opzichte van de 5 belangrijke kenmerken van een intermediair bestuur (zie hierboven).

Het groenboek maakt helemaal niet duidelijk wat de gevolgen zijn van het afschaffen van een tussenkomende bestuur. Dit is democratisch gezien onaanvaardbaar. Want hierdoor creëert het groenboek (en de doorbraakfiches) heel wat onrust en bijkomende onbeantwoorde vragen.

Wat gebeurt er met de middelen die vrijkomen door het afschaffen van een interveniërend bestuur?

Waar kunnen nieuwe initiatieven die bovenlokaal zijn nog een luisterend oor vinden?

Krijgen organisaties, verenigingen en diensten dezelfde middelen maar dan van een ander bestuur?

Worden organisaties, verenigingen en diensten onder dezelfde voorwaarden erkend, gesteund, gesubsidieerd, gehoord, ...?

Moeten organisaties, verenigingen en diensten zich herorganiseren omdat er een bestuur wegvalt?

Deze vragen zijn voor het middenveld essentieel en moeten een duidelijk antwoord krijgen.

2.12 Wat zijn de effecten van de doorbraken?

De 80 doorbraken zijn een amalgaam van verschillende voorstellen die de departementen hebben ontwikkeld voor hun eigen beleidsdomein. Het zijn in veel gevallen eerste oefeningen.

Wat opvalt is dat in de principes het groenboek sterk ingaat tegen verkokering en een pleidooi houdt voor het organiseren van bestuurlijke ketens en processen. In de doorbraken zien we hiervan niet veel terug. Het zijn telkens zeer sectorale voorstellen die weinig of geen horizontale banden leggen tussen de doorbraken.

De fiches maken bovendien nooit duidelijk wat de effecten op het terrein zullen zijn. Wat zijn de gevolgen voor het middenveld, verenigingen en de organisaties die in veel gevallen mee het beleid vorm geven en uitvoeren?

Een beperkt aantal fiches zijn dan weer heel concreet. Wanneer het gaat over de provincies zijn de fiches duidelijk wat betreft het afschaffen van de scholen, de cultuurinstellingen en welzijn. Een duidelijke motivatie wordt echter niet gegeven. De meerwaarde van het provinciaal niveau voor bv. deze domeinen wordt niet onderzocht.

De fiches onderzoeken ook niet wat dit betekent voor het personeel. Heel wat vragen worden niet benoemd: kan een lokaal bestuur zomaar een museum er bij nemen? Wat doe je met de middelen? Wat doe je met verlieslatende instellingen?

Een doorbraakfiche hoeft niet altijd alle antwoorden te bevatten, maar ze moet minstens de juiste vragen stellen. Dit kan enkel het draagvlak en het debat over de doorbraken versterken. Dit is meer dan een gemiste kans.

2.13 Participatie is de missing link

Het groenboek spreekt over nieuwe bestuurscultuur, over nieuwe processen en structuren, maar spreekt zelden over voor wie men dit allemaal doet. De interne staats Hervorming wordt gemotiveerd vanuit de financiële en economische crisis en soms vanuit de burger. Maar zelden (nooit) spreekt het groenboek over verenigingen, organisaties en burgers. Woorden als participatie en betrokkenheid zijn bijna nooit te lezen.

Wie een hervorming van de staat wil doen, moet meer doen dan kijken naar zichzelf, maar moet verenigingen, organisaties, middenveld en burgers mee opnemen in die nieuwe structuur. We kunnen dit samenvatten onder de noemer "participatie".

Participatie is – moeten we het herhalen- belangrijk. Participatie zorgt dat het algemeen belang naar voor kan treden door de dialoogmethoden; zorgt dat belangen van groepen naar boven kunnen komen; zorgt dat nieuwe initiatieven gehoord worden en dat er vernieuwing ontstaat; en participatie versterkt de samenleving.

Participatie ontbreekt teveel in het groenboek en dit vormt net de link met een beter bestuur.

2.14 Het groenboek is geen voorbeeld van participatie

Het groenboek is echter ook geen voorbeeld van een participatief proces. Het groenboek kent immers geen duidelijk traject van participatie van de brede samenleving. Het proces is vandaag beperkt tot een bestuurlijk overleg met beperkte mogelijkheden voor de samenleving.

De interne staatshervorming belangt iedereen aan, en niet alleen de besturen. Want besturen zijn er voor de samenleving.

Bijlage

Omschrijving	Gevolg voor ...
Meldpunten discriminatie	Centrumsteden
Integratiesector	Provincies
Erkennen kerk- en geloofsgemeenschappen	Provincies
Intergemeentelijke samenwerking	IGS
Een kader voor regioscreening	IGS en Vlaanderen
Focus van de provinciebesturen op grondgebonden materies	Provincies
Coördinerende rol van de gouverneur	
Afschaffen koppelsubsidies	Provincies en Vlaanderen
Afschaffen specifiek toezicht	Gemeenten en provincies
Een kader voor vrijwillige fusie	Gemeenten
Planlastvermindering	Gemeenten en provincies
Oplijsten van geldstromen	Gemeenten en provincies
Uitbouw dienst vastgoedakten	Gemeenten
Rationalisering gemeentelijke belastingen	Gemeenten
Herverdeling verkeersbelasting	Gemeenten
Stedelijk fiscaal instrumentarium	Centrumgemeenten
Strategisch plan toerisme	Gemeenten en provincies
Herstructurering agentschap toerisme	
Convenanten gemeentelijke ontwikkelings-samenwerking	Gemeenten
Rol provincies in ontwikkelingssamenwerking	Provincies
Efro	Provincies en centrumsteden
Streekoverleg serv-serr-resoc	Vlaanderen en provincies
Kleinhandelsbeleid	Gemeenten
Internationaal acquisitiebeleid	Vlaanderen
Subsidie voor ondernemers	Vlaanderen, provincies en gemeenten
Overdracht provinciaal onderwijs	Gemeenten, vrij onderwijs en GO
Hervorming secundair onderwijs	Provincies
Gemeentelijk regi in flankerend onderwijsbeleid	Gemeenten
Afstemming LOP's en onderwijsraden	Gemeenten
Beperkte gesloten lijst welzijnstaken provincies	Provincies
Lokaal sociaal beleid	OCMW
Overdracht van coördinatie buitenschoolse kinderopvang	Gemeenten
Vergunning woonzorg- initiatieven	Gemeenten
Afstemmen zorgregio's	Gemeenten
Eenmaking uitleendiensten	Provincies
Beperkte gesloten lijst cultuurtaken provincies	Provincies
Cultureel-erfgoedconvenanten	Gemeenten en IGS
Jeugdwerkbeleid	Provincies
Sportbeleid	Provincies
Versterken lokaal werkgelegenheidsbeleid	Gemeenten en provincies
Versterken sociaal economisch streekontwikkeling	Regio