

Aan de heer Geert Bourgeois
Vlaams minister van Bestuurszaken,
Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme
en Vlaamse Rand
Arenbergstraat 7
1000 BRUSSEL

vragen naar / e-mail

Bram Opsomer

bram.opsomer@bz.vlaanderen.be

telefoonnummer

02 553 40 15

datum

4 oktober '10

bijlagen

Betreft: advies over het Groenboek interne staatshervorming

Mijnheer de minister,

Op 23 juli 2010 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan het Groenboek interne staatshervorming. Met dit Groenboek zal de Vlaamse Regering in overleg treden met de andere bestuursniveaus in het Bestuursforum. Het Bestuursforum, dat bestaat uit een beperkte politieke delegatie van de Vlaamse Regering en van de lokale en provinciale besturen, krijgt de opdracht om voor het einde van dit jaar een Witboek klaar te krijgen dat dan verder kan worden geïmplementeerd.

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (verder VLABEST) werd niet formeel om advies gevraagd, maar ziet het toch als zijn kerntaak om in dit stadium op korte termijn een aantal strategische bedenkingen op hoofdlijnen te formuleren. De Raad besliste op 26 augustus om zijn werkgroep 'interne staatshervorming' de opdracht te geven om een ontwerpadvies voor te bereiden. Het ontwerpadvies werd besproken en goedgekeurd op de plenaire zitting van 28 september 2010.¹

1. VLABEST waardeert dat in het Groenboek enkele grote politieke beleidslijnen worden bloot gelegd, althans in delen één en twee van de nota (zie punt 2). Grosso modo ziet VLABEST **drie grote oplossingsrichtingen** waarbij de Vlaamse Regering duidelijke standpunten inneemt:
 - De schaal van onze lokale besturen is te klein, een schaalvergroting dringt zich dus op. Daarvoor worden enkele alternatieven geschetst (samenwerking gemeente-OCMW, fusies, intergemeentelijke samenwerking). Volgens het Groenboek kan dit zonder de lokale democratie te ondergraven.

¹ Meer info over de werkgroep 'interne staatshervorming' en de eerdere adviezen over dit thema zijn te vinden op de webstek van VLABEST: <http://www2.vlaanderen.be/vlabest/dossiers/binnenland/internestaatshervorming/index.html>

- De Vlaamse Regering gaat voor minder en betere intermediaire structuren. Ten eerste moeten de provincies een gesloten taakstelling krijgen. En ten tweede moet zoveel mogelijk naar een maatschappelijk relevante schaal worden gestreefd (sterke nadruk op regiovorming).
- Ten slotte neemt het Groenboek positie in over beleidscultuur en processen. Het vertrouwen tussen bestuurslagen moet terugkomen. Het verminderen van de planlast, een nieuwe beleids- en beheerscyclus voor en door de besturen, ketenbenaderingen, begeleiding, coaching en ondersteuning, ... gaan ook, en wellicht vooral, over een moderne manier om met elkaar samen te werken. Dit zijn doorlopende lijnen waar nu minder controverse over is.

Het zal nu van belang zijn dat over deze oplossingspistes het debat kan starten (en dus niet meteen over de concrete doorbraken). In de eerste plaats uiteraard met de bestuursniveaus in het Bestuursforum. Maar volgens VLABEST verdienen deze keuzes in de huidige fase ook een **ruimer maatschappelijk debat**, dat uiteraard moet gevoerd worden in het Vlaams Parlement, zoals ook in de planning van de minister is opgenomen, maar eveneens met relevante stakeholders uit alle sectoren.

Het is op het niveau van de **beleidsdomeinen** dat daarna de concrete vertaling van de principes moet gebeuren. Daarbij mogen de ‘zachtere’ aspecten van de interne staathervorming (cultuur en processen) niet vergeten worden. VLABEST onderschrijft het belang daarvan en waardeert de grote aandacht die het Groenboek daaraan besteedt. Recent onderzoek en o.m. ook de aanbevelingscommissies Sauwens en Berx tonen aan dat een verandering van cultuur en ingesteldheid cruciale factoren zijn voor snellere, betere, meer transparante en efficiënte processen. Precies omdat ze zo belangrijk zijn voor het welslagen van de hele hervorming, is verdere sensibilisering in alle domeinen en op alle niveaus nodig. Niet enkel de architecten van de hervorming, maar alle betrokkenen bij de uitvoering ervan moeten doordeesemd raken van het belang ervan. Bovendien moet men opletten dat sectorale analyses - zoals in deel 4 bij het Groenboek - de verkokering niet juist versterken in plaats van tegengaan (zie punt 2).

2. VLABEST moet vaststellen dat de belangrijkste en meest fundamentele keuzes vervat zitten in de eerste delen van het Groenboek (zie punt 1), en niet zozeer in de geschetste instrumenten (deel 3 van het Groenboek) of in de concrete doorbraken (de fiches van deel 4). De soms ambitieuze en vernieuwende **principes** die in de knelpuntanalyse en in de visievorming zijn opgenomen, **vinden niet steeds hun vertaling in de operationele voorstellen** uit het Groenboek. Zeker de link tussen de geformuleerde doorbraken en de naar voor geschoven beleidsopties uit de eerste twee delen is soms troebel. De onderlinge samenhang ontbreekt en het ambitieniveau wordt niet steeds doorgetrokken. Cruciale acties ontbreken, andere elementen horen eerder thuis in de visievorming.

Volgens VLABEST wordt opnieuw een veel voorkomende fout gemaakt door in deze fase van het proces al op een veel te operationeel niveau te gaan denken. Daardoor wordt de focus verengd tot de particuliere belangen van organisaties in het veld. Het is dus volgens VLABEST **te vroeg om nu al concrete doorbraken te willen in kaart brengen**. Eerst moet er klaarheid en overeenstemming komen over de grote lijnen, eventueel met een grove schets van mogelijke gevolgen van de verschillende scenario's voor de sectorale invulling, maar zonder al echt details te gaan vastleggen.

Veel hangt ook af van de **verhouding tussen het voorliggende Groenboek en het aangekondigde Witboek** Interne Staats hervorming. Binnen de context van de Europese Unie wordt een groenboek gezien als een discussiestuk, dat de bedoeling heeft debat te stimuleren en meningen te inventariseren over een bepaald onderwerp. Het witboek dat volgt op het groenboek bevat dan meer uitgewerkte voorstellen. Het is voor VLABEST echter onduidelijk wat de inhoud en bedoeling zal worden van het komende Witboek Interne Staats hervorming. Zo lijkt het logisch dat de Vlaamse Regering voorafgaand ook een duidelijk beeld schetst van welke winst men met de voorgestelde acties wenst te realiseren. In ieder geval is VLABEST van mening dat zorgvuldiger moet worden omgesprongen met termen als 'Groenboek' en 'Witboek'. De huidige tekst is teveel een mengeling van beide (zie ook punt 3). Meer duiding hierover is wenselijk.

3. De tekst bevat dus zoals gesteld in de eerste delen enkele uitgesproken principiële keuzes (zie punt 1). Ondanks de ruime kadering, is de **achterliggende motivatie ervoor niet steeds doorzichtig**. Het is duidelijk dat de grote principiële richtingen die worden genomen hun oorsprong vinden in het regeerakkoord en dus politiek vastliggen. VLABEST respecteert dit. Dit is bij uitstek een dossier waar reeds voldoende onderzoeks- en denkwerk op tafel ligt en waar dus de fase is aangebroken om politieke knopen door te hakken. Maar door het ontbreken van de afwegingen die vooraf gingen aan de politieke keuzes, kunnen deze niet geplaatst worden.

Deze vaststelling wordt nog versterkt door het feit dat de **citaten** uit en **verwijzingen** naar de beschikbare onderzoeksrapporten, adviezen en buitenlandse voorbeelden **eerder selectief** lijken te zijn. Daardoor ontstaat een indruk van vooringenomenheid, iets wat de Vlaamse Regering had kunnen vermijden door alle pro's en contra's van de mogelijke scenario's op tafel te leggen. Uiteraard blijven politieke keuzes altijd noodzakelijk, want geen enkel scenario zal alle voordelen bundelen. Maar de essentie van een groenboek is juist dat er op zijn minst een klaar beeld wordt geschetst van alle scenario's en de motieven die een keuze daarin verantwoorden. Op basis van dergelijk palet van pistes kan de discussie starten. Op deze manier vergroot ook de **transparantie** naar de burger en het middenveld, waardoor weerstanden kunnen worden weggewerkt.

Bij de duiding van de mogelijke scenario's is het ook noodzakelijk dat er sterker gewezen wordt op de **interferentie** tussen de mogelijke instrumenten/scenario's die kunnen worden ingezet. Bijvoorbeeld: indien men lokaal in de komende tijd heel sterk inzet op meer samenwerking tussen een gemeente en haar OCMW, zullen fusies dan minder noodzakelijk worden (of juist wel)? Of nog: is een verdere optimalisering van de relatie gemeente/OCMW een noodzakelijke voorwaarde voordat men naar fusies tussen gemeenten gaat, of gaat het omgekeerd ook? Nu worden in het Groenboek onder 3.2 alle instrumenten afzonderlijk belicht maar juist door te reflecteren over hun mogelijke interferentie zullen/kunnen meerdere toekomstscenario's duidelijk worden.

4. VLABEST steunt de grote aandacht die wordt gegeven aan de regiovorming. De door VLABEST in een vorig advies naar voor geschoven methodiek om tot oplossingen te komen voor de bestuurlijke drukte, namelijk de **regioscreening**, wordt overgenomen in het Groenboek. VLABEST is daar uiterst tevreden over. VLABEST wenst hier nog te wijzen op een aantal nuances²:

² Voor het volledig uitgewerkte voorstel van VLABEST voor de regioscreening kan worden verwezen naar de webstek: <http://www2.vlaanderen.be/vlabest/dossiers/binnenland/internestaats hervorming/index.html>.

- Het deel 3 van het Groenboek formuleert een aantal 'instrumenten en methoden'. De vlag dekt hier echter niet voor alle 12 onderdelen de lading. Het lijkt ons dat er voorwaarden, methodes en scenario's door elkaar vermengd worden, wat o.a. voor de regioscreening tot misverstanden zou kunnen leiden (dit is voor VLABEST geen nieuwe blauwdruk, maar een methode). Om te verhelpen aan de vastgestelde knelpunten volgens de geformuleerde uitgangspunten, zou de volgende opdeling van de opsomming coherenter zijn: enerzijds een absolute en algemene randvoorwaarde voor het slagen van enige operatie, m.n. planlastvermindering (met inbegrepen de rapporteringsharmonisatie), anderzijds de methodes (waaronder dus de regioscreening, maar ook bijvoorbeeld: aanpassing decreet IGS om mogelijkheid te creëren, een decretale regeling interbestuurlijke samenwerking, aanpassing sectorale decreten), om ten slotte een zestal scenario's te weerhouden (vrijwillige fusie, samenwerking gemeente OCMW, afstemming regionale afbakeningen, provinciale taakstelling, overheveling financiële en personele middelen, afschaffen specifiek toezicht en koppelsubsidies).
- Basisdoelstelling van een regioscreening is en blijft het saneren van de bestuurlijke verrommeling op streekniveau. Het belangrijkste is dus dat gekeken wordt hoe de taken die momenteel op dat niveau worden uitgeoefend kunnen ingevuld worden aan de hand van de uitgangspunten van deel 2 van het Groenboek. Tegelijkertijd moet er een antwoord komen over de taakvervulling voor datgene wat niet kan worden doorgeschoven naar de basisbesturen. Indien dit niet lukt, zijn er resem aan andere instrumenten voorhanden.
- Een van de mogelijke instrumenten is de intergemeentelijke samenwerking (IGS). Aan de ene kant wordt dit als mogelijke oplossing naar voren geschoven voor de schaalproblematiek van de gemeenten, maar aan de andere kant wijst men op een bepaald moment ook op het democratisch deficit van die samenwerkingsverbanden en de bestuurlijke verrommeling die ze zouden teweeg brengen. Het Groenboek brengt terecht deze paradox onder de aandacht. VLABEST ziet IGS als verlengd lokaal bestuur en dus als een volwaardig alternatief voor gemeenten om hun taken uit te voeren. VLABEST erkent ook dat er in sommige gevallen problemen zijn met terugkoppeling en verantwoording naar de verkozen basisorganen. De schaal van bepaalde IGS-verbanden is allicht te groot. Dit zijn elementen die in een regioscreening mee op tafel moeten komen.
- Een aantal mogelijke instrumenten voor de regioscreening worden onderbelicht. Zo is VLABEST van mening dat fusies en de vorming van echte regiobesturen (zoals bijvoorbeeld stadsregio's) als expliciete optie moet worden onderzocht binnen de regioscreening. Deze mogelijke acties worden wel op zich vermeld in het Groenboek, maar indien ze niet gekaderd worden in een ruimere operatie zoals de regioscreening, hebben ze volgens VLABEST minder kans om echt effect te genereren.
- VLABEST is er geen voorstander van om de rol van begeleider en coördinator van het proces exclusief toe te wijzen aan de gouverneur. Wie dit proces moet gaan leiden, is volgens VLABEST afhankelijk van de plaatselijke politieke situatie. Daarom worden wat het voorzitterschap van de 'regiotafels' betreft op dit moment best geen exclusieven gezet. Daarnaast is ook onafhankelijke externe begeleiding een belangrijke succesfactor, een element dat ook het rapport Sauwens en Berx als cruciaal bestempelen. VLABEST vindt het ten slotte evident dat het middenveld betrokken wordt bij de regioscreening.

VLABEST wil hier wijzen op zijn advies van 27 mei '10 over de regioscreening:

“Tot op heden zijn er al diverse regioscreenings uitgevoerd op initiatief van die regio's zelf (Meetjesland, regio Roeselare-Tielt, regio Zuid-West-Vlaanderen). Uit de ervaring met die screenings (o.a. toegelicht door Prof. Heene) leidt VLABEST af dat de aanwezigheid van een externe onafhankelijke deskundige, die optreedt als procesbegeleider en onderzoeker, een belangrijke kritische succesfactor is. Dit moet iemand zijn die boven de belangenconflicten kan staan en objectief enkele vaststellingen kan doen. Volgens VLABEST is het de taak van de Vlaamse overheid om, in samenspraak met vertegenwoordigers van de lokale en provinciale besturen, deze externe begeleiders aan te stellen.

Het is dan de eerste taak van deze externen om de regionale overlegfora op te starten. Het spreekt voor zich dat alle burgemeesters van de betrokken gemeenten en het provinciebestuur zelf in deze initiële fase worden uitgenodigd. Maar ook andere partners uit de regio zullen van belang zijn. Dit moet kunnen worden overgelaten aan het oordeel van deze deskundigen. Na de opstartfase kan dan steeds in onderling overleg uitgemaakt worden dat er nog belangrijke actoren uit het veld ontbreken en dat er dus nog bijkomende partners moeten uitgenodigd worden. De samenstelling van elke forum is geen vast gegeven.

(...)

Naast de externe begeleiding moet er ook aandacht zijn voor het politieke leiderschap. Een duidelijk leiderschap is een meerwaarde voor de dynamiek van een regio. Daarom is VLABEST van oordeel dat elke regiotafel zelf een voorzitter moet aanduiden, en dus impliciet dit leiderschap moet erkennen. Wie dit leiderschap moet opnemen, kan verschillen per streek. Dit kan in de schoot liggen van de grootste stad in de regio (bijvoorbeeld bij stadsregio's), maar dit hoeft niet (dit kan zelfs eventueel een duo-voorzitterschap zijn). Belangrijk is dat dit leiderschap gelegitimeerd is binnen de regio. Deze vormt dan de trekkende kracht en motor van de regioscreening en zal veelal ook de politieke belangen van de regio behartigen in Brussel.”

- In het Groenboek wordt het kaartje van de regioafbakening uit het VLABEST-advies overgenomen. De Raad wil erop wijzen dat dit gaat om een eerste denkoefening, gebaseerd op een aantal bestaande gebiedsindelingen. Het is een vertrekpunt, maar kan en moet dus zeker nog worden aangepast en verfijnd. Ook de interferentie met andere bestuursniveaus mag hier niet worden vergeten. Op federaal niveau worden eveneens regio's afgebakend (politiezones, brandweertzones). En in diverse landen speelt het EU regionaal beleid een belangrijke rol in de regiovorming. De regio-afbakening moet dus ook in het licht van het federale/Europese/internationale beleid worden bekeken (zie ook punt 6).
 - Ten slotte moet nogmaals worden benadrukt dat de regioscreening geen vrijblijvende oefening mag worden. Alle betrokken bestuursniveaus zullen lessen moeten trekken uit de conclusies, en vooral de Vlaamse overheid zal de nodige decretale drempels moeten wegwerken.
5. In het Groenboek wordt door de Vlaamse Regering zelf aangegeven dat **de Vlaamse overheid ook voor een groot deel verantwoordelijk is voor de grote bestuurlijke drukte in Vlaanderen**.³ Deze probleemstelling wordt verder echter niet uitgewerkt. Daardoor ligt de focus bij de oplossingspistes nogal eenzijdig bij maatregelen die de lokale besturen en vooral de provincies treffen. Zo vindt VLABEST geen afwegingen omtrent de rol en opdracht van de Vlaamse gedeconcentreerde diensten, of omtrent een mogelijke verschuiving van Vlaamse bevoegdheden naar het lokaal of provinciaal bestuursniveau. Er is ook en misschien zelfs eerst en vooral nood aan een kritische doorlichting van de eigen bestuurlijke huishouding en het democratisch gehalte ervan. Deze oefening ontbreekt volledig binnen het Groenboek.
6. Het verdere verloop van het traject zal nu moeten uitmaken of de huidige Vlaamse Regering slaagt daar waar de vorige oefeningen om het Vlaamse bestuursmodel te hertekenen hebben gefaald. De Vlaamse Regering zet zwaar in om van Vlaanderen opnieuw een topregio te maken.

³ Zie o.a. punt 1.2.1 van het Groenboek (Wie richt de intermediaire besturen op?) en punt 1.2.4 over de verkokering van de Vlaamse overheid.

Ook de Vlaamse interne staathervorming maakt daar deel van uit (“Een meer efficiënte en lenige overheid is een noodzakelijke voorwaarde voor een economische heropleving. De interne staats Hervorming moet hiertoe bijdragen.”) en het Groenboek moet in die zin **samen gelezen worden met de andere strategiën, plannen en pacts** die vanuit deze bekommernis zijn opgemaakt (ViA, Pact 2020, Slagkrachtige Overheid, Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling, Versnelling Investeringsprojecten, ...). Het zal een immense uitdaging worden van de huidige Vlaamse Regering om die keuzes en principes nu om te zetten in **harde beleidsbeslissingen** die consequent uitgevoerd worden met blijvende aandacht voor alle aspecten ervan (bv. ook werken aan omslag in mentaliteit bij alle actoren). Want juist daar heeft Vlaanderen nu nood aan, niet zozeer aan nieuwe plannen, opvolgingsrapporten en grootschalige denkoefeningen.

Tenslotte staat Vlaanderen niet op zich. Zo dreigt een discussie over de twee lagenlogica te stuiten op de interferentie van **federale** beleidslijnen en in steeds groeiende mate met **Europese regelgeving**. Dit komt niet aan bod in het Groenboek. Ook de mogelijke aanpak bij een eventuele volgende substantiële verschuiving van middelen en bevoegdheden van het federale niveau naar Vlaanderen wordt niet belicht. Zal Vlaanderen dit pakket onderwerpen aan een subsidiariteitstoets, of zal Vlaanderen de rol van de Belgische staat overnemen en dus vasthouden aan een eigen Vlaams beleid?

Uiteraard, mijnheer de minister, zijn we steeds bereid om dit advies mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,

(getekend)

Prof. dr. Herman MATTHIJS
Voorzitter