

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

3 maart 2014

bijlagen

1

Betreft: Evaluatie interne staatshervorming

Mijnheer de minister,

De Vlaamse Regering heeft bij zijn aantreden op het vlak van de binnenlandse bestuurlijke organisatie een ambitieuze hervorming aangekondigd onder de noemer 'interne staatshervorming'. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST) nam het initiatief om nu, 5 jaar verder, een eerste evaluatie te maken van dit belangrijke regeringsinitiatief. De Raad werd daarvoor bijgestaan door dr. Koenraad De Ceuninck (Centrum voor Lokale Politiek, UGent), die in nauwe samenspraak met de VLABEST-werkgroep 'interne staatshervorming' (onder voorzitterschap van de heer Mark Suykens, lid VLABEST) een voorbereidend rapport heeft opgesteld. U vindt dat rapport als bijlage.

Algemene beoordeling

Op basis van het rapport en op basis van de vele gesprekken die de Raad had met verschillende actoren, kan worden geconcludeerd dat de interne staatshervorming **ontegensprekelijk een aantal hervormingen op gang heeft gezet**. Belangrijk is om deze te **kaderen binnen een evolutie** in het denken over het binnenlands bestuur in Vlaanderen (dit wordt uitgebreid geschetst in bijgaand rapport). De Raad doet volgende vaststellingen:

- Lange tijd beperkte de visie van de Vlaamse overheid ten aanzien van de lokale en provinciale besturen zich tot de strikte juridische invalshoek (toezicht, organieke regelgeving – cf. pact met de gemeenten en de provincies). Traag maar zeker **verschoof de aandacht naar het horizontale verhaal** waarbij erkend werd dat ook in de Vlaamse beleidssectoren nood was aan een coherente visie over de wijze waarop de lokale en provinciale besturen hun bijdrage leveren aan het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken (cf. kerntakendebat). Dit is ontegensprekelijk een positieve evolutie.
- De interne staatshervorming gaat nog een stap verder. Ten eerste werd het debat nog ruimer opengetrokken. Het **loutere overheidsintern perspectief werd verlaten** en het Vlaams Parlement, belangenorganisaties en middenveld mochten hun zeg doen. Dit is een belangrijke

erkenning van het feit dat lokale en provinciale besturen duidelijk hun impact hebben op het brede maatschappelijke veld. Bovendien zorgde dit ervoor dat iedereen mee in bad werd genomen, een voorwaarde voor het welslagen van dergelijke grootschalige operaties. Ten tweede heeft de interne staatshervorming enkele **taboes bespreekbaar gemaakt**. Eindelijk zijn alle Vlaamse bestuursniveaus zich in grote mate bewust van het feit dat het tijd is om werk te maken van de bestuurlijke complexiteit op het bovenlokale niveau (regioscreening), de rol en plaats van het intermediaire niveau (taakstelling provincies), de schaal van de lokale besturen (schaaloptimalisatie en vrijwillige fusies) en de wijze waarop de Vlaamse overheid de lokale en provinciale besturen inschakelt voor het bijdragen aan de Vlaamse doelstellingen (planlastvermindering).

- Er ontstaat dus stilaan een verschuiving in het consensusdenken over het binnenlands bestuur. Toch leeft het aanvoelen dat deze nieuwe retoriek nog **niet heeft geleid tot veel concrete en zichtbare resultaten** in het veld. De Raad stelt onder andere vast dat de oorspronkelijke doelstellingen in het regeerakkoord, namelijk decentralisatie naar het lokale bestuursniveau, opschaling van de gemeenten en het aanpakken van de complexiteit op het bovenlokale niveau slechts gedeeltelijk zijn gehaald. Enkel de provinciale besturen hebben een toch niet onbelangrijke bijsturing moeten ondergaan ten gevolge van hun gewijzigde missie en taakstelling (artikel 2 van het provinciedecreet). Ook de conclusies en aanbevelingen uit het advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO) van 1997, algemeen gezien als het startpunt van het bestuurlijk denken over het lokale en provinciale bestuur in Vlaanderen, blijven nog steeds gelden: nood aan een terughoudende Vlaamse overheid, schaaloptimalisatie, bestuurskrachtversterking, Dus na 15 jaar en verschillende energie- en geldopslopende trajecten ter verbetering van de interbestuurlijke relaties, blijkt er op het terrein weinig echte vooruitgang te zijn geboekt.

Aanbevelingen voor een interne staatshervorming 2.0

De Raad erkent het heel delicate karakter van binnenlandse bestuurlijke hervormingen in de Vlaamse context, met een grote politieke verwevenheid tussen het lokale en centrale niveau ('political localism'). De Raad wil dus finaal zijn appreciatie uitdrukken voor de geleverde inspanningen die u, samen met uw kabinet en uw administratie, heeft geleverd om de tanker in beweging te krijgen. Om echt rendement te zien, zal het echter noodzakelijk zijn om tijdens de volgende legislatuur het proces verder te zetten en de Vlaamse overheid nog meer te sturen richting concrete resultaten. Dit vergt volgehouden inspanningen waarbij verder wordt gewerkt op de fundamenteën die werden gelegd tijdens deze legislatuur. Niemand heeft baat bij een volledig nieuwe aanpak, onder een nieuwe noemer en met een totaal andere invalshoek (een fout die in het verleden teveel werd gemaakt). **De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken pleit dus voor een interne staatshervorming 2.0.**

De Raad koppelt daar echter een aantal **voorwaarden** aan. Er moeten namelijk lessen worden getrokken uit de verschillende trajecten die de afgelopen 15 jaar door de Vlaamse overheid heeft opgestart, zodat er nu ook concrete stappen vooruit worden gezet. De voorwaarden slaan deels op de inhoud van de interne staatshervorming, maar hoofdzakelijk op de procesaanpak ervan¹.

¹ In zijn advies over de bestuurlijke renovatie van de Vlaamse administratie heeft VLABEST aanbevelingen geformuleerd voor het verbeteren van de transversale programmawerking. Deze zijn ook van toepassing op de interne staatshervorming en worden daarom hier deels herhaald. Meer info: <http://www.vlabest.be/advies/de-bestuurlijke-organisatie-van-de-vlaamse-administratie>.

1. Neem de belangrijkste doelstellingen ondubbelzinnig op in het regeerakkoord. De keuze voor deze doelstellingen is bij uitstek politiek. De ervaring leert dat het zeer moeilijk is om bij te sturen op het regeerakkoord. De interne staatshervorming moet bovendien het voorwerp uitmaken van een aparte horizontale beleidsnota en van aparte jaarlijkse beleidsbrieven waarin deze strategische doelstellingen verder worden uitgewerkt en waarin de procesaanpak wordt geschetst. Maak van deze beleidsstukken open documenten met een rollend karakter (aanpasbaar), die voorafgaand worden getoetst op hun haalbaarheid, draagvlak en onderbouwing door intens overleg met het veld en met deskundigen. Vervolgens moeten deze stukken in de plannings-, rapporterings- en evaluatiecyclus van alle Vlaamse entiteiten worden meegenomen en moet er een duidelijke opvolging gebeuren door het Vlaams Parlement.
2. Formuleer ook doelstellingen die legislatuurgebonden zijn. Uiteraard is het niet mogelijk om alles binnen één legislatuur te veranderen. Maar om voldoende wervend te zijn, moet er ook binnen een legislatuur resultaat geboekt kunnen worden waarop uiteindelijk politici aangesproken kunnen worden door het Vlaams Parlement en de kiezer. Ze moeten dan uiteraard ingepast worden in een ruimere langetermijnvisie die verschillende legislaturen kan overspannen. Belangrijk is echter dat er binnen deze langetermijnvisie duidelijke doelstellingen worden geformuleerd die tijdens een regeerperiode moeten worden verwezenlijkt.
3. Koppel aan het formuleren van de doelstellingen ook meteen een evaluatieprogramma. De huidige monitoring van de interne staatshervorming geeft een onvoldoende duidelijk zicht op de concrete resultaten. De evaluatie is te kwantitatief en op basis van output (Is er een kader voor vrijwillige fusies? Is het gemeentedecreet aangepast?) en te weinig kwalitatief op basis van outcome/impact (Zijn er fusies gerealiseerd? Is de gemeenteraad versterkt?). Betrek ook het Vlaams Parlement, de lokale en provinciale besturen en VLABEST bij de evaluatieplanning en de evaluatie zelf.
4. Koppel aan de interne staatshervorming een eigen budget en een eigen vast programmabureau. Het eigen budget moet duidelijk zichtbaar zijn in de begroting, en kan de incentives bevatten om alle nodige deeldomeinen van de Vlaamse overheid te bewegen om aan de programmadoelen mee te werken. Het programmabureau moet niet groot zijn, maar moet wel de garantie hebben op (tijdelijke) medewerking van relevante beleidsmedewerkers uit andere beleidssectoren (kennispooling – ‘plicht van wederzijdse bijstand’).
5. Wijs de verantwoordelijkheid toe aan één minister, maar versterk vooral het collectief politiek leiderschap. Omdat de interne staatshervorming per definitie op het bevoegdheidsterrein komt van andere ministers, zal een collegiale werking van de regering van groot belang zijn en blijven. In het beste geval werken ministers loyaal mee aan de doelstellingen van andere ministers. In het worst-case scenario blokkeert iedereen de doelstellingen van andere ministers, en dus alle doelstellingen. We moeten dus rekenen op politieke goodwill en een sterke sturing door de minister-president die waakt over de voortgang van de programma's uit het regeerakkoord. Dit is een zaak van vertrouwen. Tegen politieke badwill is immers geen bestuurlijk kruis opgewassen.
6. Durf ook de eigen bestuurlijke huishouding in vraag stellen. Er worden terecht veel inspanningen gevraagd van de lokale en provinciale besturen (schaaloptimalisatie, samenwerking gemeente-OCMW, besparingen, eigen taakstelling, nieuwe beleids- en beheerscyclus, ...). Om hiervoor goodwill te creëren zal het echter ook noodzakelijk zijn dat de Vlaamse overheid over de brug komt. Nu leeft de indruk dat de Vlaamse overheid zichzelf nauwelijks in vraag stelt. De niet consequente doorvertaling van het planlastendecreet, de onwil om echte bevoegdheden te verschuiven naar de lokale besturen (de herziening van de taakstelling van de provincies was eerder een centralisatie in plaats van een decentralisatie), het onvermogen om de Vlaamse

bovenlokale gebiedsindelingen te herbekijken, de weigering om het debat te openen over de Vlaamse gedeconcentreerde diensten, het amper toelaten van proeftuinen om met nieuwe werkvormen te experimenteren, bewijzen dit. Zolang Vlaanderen vasthoudt aan een verticale en verkokerde logica zullen dergelijke initiatieven maar moeilijk slagen.

7. Vermijd overregulering. Nog te vaak wordt de oplossing voor bestuurlijke problemen gezocht in het creëren van nieuwe regeltjes (juridisering). Bovendien focust deze regelgeving hoofdzakelijk op het introduceren van New Public Management-instrumenten die de interne efficiëntie van de besturen moet verhogen. Dit heeft ongetwijfeld voor winsten gezorgd, maar deze invalshoek heeft nu zijn grens bereikt. De snel wijzigende context is niet te vatten in regelgeving. Bovendien komt veel regelgeving overhaast tot stand, wat leidt tot slordig legistiek werk. De vele wijzigingen van de organieke decreten voor lokale en provinciale besturen bewijzen dat.² Maar ook in de verschillende Vlaamse beleidssectoren is het regelgevend werk soms problematisch³. Dit veroorzaakt rechtsonzekerheid, discontinuïteit en een groeiend wantrouwen ten aanzien van de Vlaamse overheid. Het meest typerende voorbeeld situeert zich op het vlak van de interbestuurlijke samenwerking. Door de veelheid aan regelgevende kaders, zowel organiek als sectoraal, is er een enorm divers en complex veld ontstaan op bovenlokaal niveau. Bovenal is er nu nood aan:
 - deregulering en sanering, zowel op organiek niveau (gemeentedecreet, provinciedecreet, OCMW-decreet, decreet intergemeentelijke samenwerking) als op sectoraal niveau (bv. RESOC's, LOGO's, zorgregio's, toeristische samenwerkingsverbanden, regionale landschappen, bekkencomité's, SEL's, ...);
 - een eenvormig, eenvoudig, werkbaar en flexibel regulerend basiskader, onder andere voor interbestuurlijke samenwerking (dus niet nog eens bijkomend, maar in de plaats van het huidige juridische kluwen);
 - tijd, om de nieuwe interne NPM-instrumenten te gaan uitbouwen (regelgevende rust);
 - ondersteuning, ook bij de aanpak van externe uitdagingen (omgang met andere besturen, bestuursniveaus, het maatschappelijke middenveld, burgers en bedrijven) (zie volgend punt).
8. Verschuif de focus naar procesondersteuning. Help de besturen bij het behalen van de doelstellingen vanuit een organisch proces van onderuit, eerder dan veranderingen te proberen opleggen door regelgeving.⁴ Zorg voor coaching, onderbouw met onafhankelijke expertise (cf. het VLABEST-pleidooi voor bestuurskrachtmonitoring⁵), kijk waar mogelijk voor een gezamenlijke agendasetting over concrete thema's (bv. mobiliteit) op basis van open mandaten zodat constructieve coalities mogelijk worden over bestuursgrenzen (cf. de methodiek van de stadsprogramma's⁶), faciliteer het veranderingsproces door in één aanspreekpunt te voorzien, versterk het projectmanagement op Vlaams niveau, verander het profiel van de dossierbeheerders en zet in op de juiste competenties (netwerken en oplossingsgericht meedenken). Zet daarvoor de expertise en competenties in die aanwezig zijn in de eigen

² Zie o.a. de recente vernietiging door het Grondwettelijk Hof van een deel van de wijzigingen van 29 juni 2012 aan artikel 194 van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005 en aan artikel 187 van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005 (Arrest nr. 9/2014 van 23 januari 2014).

³ Zie o.a. de recente vernietiging door het Grondwettelijk Hof van een deel van het grond- en pandendecreet ('verbeterarrest' van 18 december 2013 ter verbetering van het arrest nr. 145/2013 van 7 november 2013).

⁴ Uit gesprekken kan de Raad bijvoorbeeld afleiden dat veel beleidsactoren de vrijwillige fusie als niet haalbaar catalogeren, mede op basis van de onbestaande respons op de oproep van de Vlaamse Regering. Volgens VLABEST is het bewijs daarvoor niet geleverd. Het ene experiment Beveren/Kruibeke kan moeilijk als relevant worden beschouwd. De formele vraag aan de gemeenten tot kandidatuurstelling om in te stappen in een fusietraject gebeurde nadat de eerste helft van de vorige gemeentelijke legislatuur reeds voorbij was. Dit was duidelijk niet het meest geschikte moment. De Raad is van oordeel dat met een grote bonus en een sterke begeleiding vrijwillige fusies zeker mogelijk zijn. De recente verklaringen van verschillende burgemeesters in de pers bewijzen dat het taboe daarover stilaan wordt doorbroken (zie o.a. "Fusies zullen gemeenten veel efficiënter maken" in Het Belang van Limburg van 1 februari 2013).

⁵ Meer info: <http://www.vlabest.be/advies/schaaloptimalisatie-lokale-besturen>.

⁶ Meer info: <http://www.vlabest.be/advies/conceptnota-stadsprogrammas>.

administratie, in de lokale en provinciale besturen (en hun overkoepelende organisaties) en in de academische wereld. Dit garandeert voldoende voeling met het werkveld, continuïteit en in-house expertiseopbouw. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar Nederland, waar er voor de uitvoering van veranderingsprocessen vaak samenwerkingen worden opgezet tussen VNG en de Rijksoverheid, die samen een concreet traject aansturen en financieren.⁷

9. Maak proeftuinen en experimenteerruimte mogelijk. Indien de besturen bij hun efficiëntie- en effectiviteitsoefeningen botsen op Vlaamse regelgeving, moet van de regelgeving (eventueel tijdelijk) kunnen worden afgeweken. Dit moet het bijvoorbeeld ook mogelijk maken dat alle voorstellen tot hervorming of oprichting van samenwerkingsverbanden die een erkenning behoeven van de Vlaamse overheid, ook indien ze afwijken van eerder ingenomen standpunten, automatisch zullen worden gevalideerd. Dit zal leereffecten genereren om vervolgens op grotere schaal meer structurele aanpassingen te doen aan de algemene Vlaamse kaders.
10. Maak werk van gestructureerd interbestuurlijke overleg over de politieke beleidsagenda. Het VESOC kan hier als model dienen (het periodiek overleg tussen de sociale partners en de Vlaamse Regering over socio-economische thema's). Koppel daar bovendien ook een realistische timing aan (met voldoende tijd voor terugkoppeling) en leg de link met de interne staatshervorming en de implementatie van de zesde staatshervorming. De Raad wil in dit verband benadrukken dat het welslagen van dit overleg een gedeelde verantwoordelijkheid is van alle bestuursniveaus. Er heerst momenteel een te defensieve overlegcultuur. Om tot de noodzakelijke open en consensusgerichte houding te komen zal er nood zijn aan het investeren in constructieve intermenselijke relaties en onderhandelings- en vergadertechnieken.
11. Versterk het onafhankelijk interbestuurlijk strategisch advies. Het advies moet de actuele beleidsagenda deels overstijgen en aanbevelingen formuleren over de grote trends op langere termijn. Dit forum moet dienen als schakel tussen de expertise uit het werkveld en de onafhankelijke expertise uit onder andere de academische wereld. Kernopdrachten zijn het waken over een coherente interbestuurlijke visie over de beleidsdomeinen heen en het opnemen van thema's als bestuurlijke organisatie, interbestuurlijke relaties, Europeanisering, decentralisatie, schaal en financiering van lokale en provinciale besturen. VLABEST neemt nu die taak op en wil dit in de toekomst blijven doen, bij voorkeur als meta-raad voor de hele Vlaamse overheid.

Slotbedenking

De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken is absoluut voorstander van **internationale benchmarks**. Er valt echter enkel te leren van andere landen en regio's indien **voldoende nuances** worden gelegd en de volledige context wordt bekeken. Het volstaat niet om selectief een aantal beleidsinitiatieven uit het buitenland te kopiëren, zonder een diepgaand onderzoek naar de belangrijkste flankerende succesfactoren. Voor het Vlaamse beleid staat bijvoorbeeld het nieuwe **'gidsland' Denemarken** vaak model. Zo ook voor het binnenlands bestuurlijk beleid, waar stevast wordt verwezen naar de recente geslaagde fusieoperatie op lokaal niveau. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken erkent Denemarken zeker als 'good practice', maar vraagt om verder te kijken dan de vaststelling dat er in Denemarken grotere gemeenten zijn.⁸ Er vallen **veel meer lessen te leren** van onze Deense collega's: een radicale keuze voor andere instrumenten dan regulering (dat

⁷ Bv. het aanstellen van de Ambassadeurs gemeentelijke samenwerking: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/08/27/ambassadeurs-gemeentelijke-samenwerking-gestart.html>.

⁸ Denemarken is trouwens niet op alle vlakken een 'best-practice'. Zo is er sprake van rigide centrale sturing via planning en rapportering en blijven er ook sterke gedeconcentreerde diensten in de regio's bestaan.

komt slechts op de laatste plaats als het niet anders kan); het verbod voor lokale mandatarissen om in het Deense parlement te zetelen, maar daartegenover wel een zeer goed functionerend permanent overlegorgaan op hoog niveau tussen de ministers, de vijf regio's en de vertegenwoordiging van de gemeenten; veel meer afstand tussen de politiek en de technici die meer ruimte krijgen (in Vlaanderen is altijd alles meteen politiek); en vooral veel meer onderling vertrouwen tussen bestuursniveaus. Het streven naar meer lokale bestuurskracht en een slagkrachtiger Vlaamse overheidsbestel zal niet lukken als men steeds maar enkel de focus legt op schaalvergroting. Het is zeker een belangrijk deelaspect, maar het moet passen in een ruimer verhaal van **volwassen interbestuurlijke verhoudingen**.

We hopen, mijnheer de minister, hiermee input te leveren voor de opmaak van een krachtig vervolg op de interne staatshervorming tijdens de volgende legislatuur. Uiteraard zijn wij steeds bereid om hierover van gedachten te wisselen.

Hoogachtend,

(getekend)

Prof. dr. Herman MATTHIJS
Voorzitter

(getekend)

Bram OPSOMER
Secretaris