

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2005-2006

7 november 2005

ONTWERP VAN PROVINCIEDECREET

REFLECTIENOTA

ingediend door de heer Joris Van Hauthem

Zie:

473 (2005-2006)

- Nr. 1: Ontwerp van decreet
- Nr. 2: Amendementen
- Nr. 3: Verslag over hoorzitting
- Nrs. 4 en 5: Amendementen
- Nr. 6: Verslag

DAMES EN HEREN,

Op 26 oktober 2005 werd het ontwerp van Provinciedecreet in de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie goedgekeurd.

Tijdens de debatten is gebleken dat de meerderheid, die overigens bijzonder zwijgzaam was, en de regering van de mogelijkheid om het intermediaire bestuursniveau op een nieuwe leest te schoeien, geen gebruik hebben willen maken. Op fundamentele vragen over de rol en de organisatie van het intermediaire bestuursniveau kwam steeds het antwoord : “Dit is de keuze die we gemaakt hebben”, of “Deze bepalingen zijn analoog met het Gemeentedecreet”, dan wel “Hier hebben we gekozen voor een status-quo”. Men laat kortom alles bij het oude, zonder grondige motivatie.

Deze reflectienota wil wat dat betreft nog even één en ander op een rijtje zetten.

PROVINCIEDECREET: EEN HISTORISCHE KANS GEMIST

1. INLEIDING

De memorie van toelichting bij dit ontwerp van decreet legt de volgende algemene beleidsdoelstellingen vast:

- Via een in de preambule opgenomen missie op een duidelijke wijze de plaats aangeven die de provincies innemen in het democratische overheidsbestuur.
- De rol van de politieke organen versterken, en meer bepaald de beleidsbepalende rol van de provincieraad: dat betekent ook meer ruimte voor het politieke debat in de raad.
- De instrumenten verbeteren voor de democratische controle van de raadsleden op de werking van de deputatie en van het provinciale bestuur.
- De specifieke positie van de gouverneur vrijwaren in zijn rol als voorzitter van de deputatie en commissaris van de Vlaamse Regering (en de federale regering), met inbegrip van zijn verhouding tot de arrondissementscommissarissen.
- Meer mogelijkheden aan de provincies geven voor zelfregulering: het ontwerp van Provinciedecreet stuurt enkel op de hoofdlijnen; een gediversifieerde toepassing is mogelijk via een uitbreiding van de reglementerende bevoegdheid, delegatie en bevoegdheidsverdeling naar de deputatie en de administratie.
- Het benadrukken van de opdracht van de administratie inzake het bestuurlijk management door haar een essentiële rol toe te bedelen in de beheerscyclus: de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid. Voor het beleid kan de administratie belangrijk voorbereidend werk leveren.
- Een samenwerkingsmodel organiseren tussen de politiek en de administratie via een afsprakennota tussen de deputatie en de ambtelijke top, om zo de beleidsdoelstellingen van het bestuur te verwezenlijken.
- Een planmatig beleid en strategisch management bevorderen via een modernisering van het financiële beleid.
- Voldoende mogelijkheden aanreiken voor een eigentijds personeelsmanagement en financieel management.
- Meer ruimte bieden voor interne en externe zelfstandiging, maar zonder dat de aansturing en de controle van de verkozen raden in het gedrang komen, en vastleggen van een modern kader voor publiek-private samenwerking.
- De mogelijkheden vergroten om de burger bij het beleid te betrekken, onder meer via inspraak, het verplicht introduceren van een klachtenmanagement en een verzoekschrift.
- Het intern toezicht versterken, het extern toezicht grondig moderniseren.
- De invoering van de georganiseerde vernieuwingen doelmatig in de tijd spreiden, met voldoende ondersteuning voor het lokale werkveld.

2. GEEN DEBAT OVER ROL INTERMEDIAIR BESTUUR

Het valt bij het lezen van deze beleidsdoelstellingen al meteen op hoe weinig vernieuwend dit ontwerp van decreet is. Tenzij men met vernieuwing bedoelt dat de scheiding tussen Kerk en Staat versoepeld wordt, aangezien nu ook bedienaren van de eredienst als provincieraadslid zullen mogen zetelen. Iedereen die dacht dat, na de overheveling van de bevoegdheid tot organisatie van het binnenlands bestuur naar de gewesten, Vlaanderen deze kans zou aangrijpen om op een innovatieve manier te breken met het meer dan 165 jaar oude geïnstitutionaliseerde provinciale bestuursconcept, heeft het bij het verkeerde eind. Er verandert nauwelijks iets aan de regelgeving wanneer wij dit ontwerp vergelijken met de bestaande Provinciewet.

Zo heeft men niet de vraag gesteld naar de omvang en de taken van het intermediaire bestuur. Komen de grenzen van de huidige provincies – die behouden blijven als intermediair bestuur – nog wel overeen met de sociaal-economische realiteit? Maar vooral inzake de taakstelling van de provincies heeft men alles bij het oude gelaten. Men had op zijn minst de vraag kunnen stellen of – naast de door de decreetgever en wetgever toebedeelde taken – het nog nodig is andere zichzelf opgelegde taken te behouden. Is het vandaag nog de taak van het intermediaire bestuursniveau om onderwijs te organiseren, wegen en waterwegen te beheren, aan ontwikkelingssamenwerking te doen enz.? Wij menen alvast van niet, en zijn van oordeel dat de taken van het intermediaire bestuursniveau gereduceerd moeten worden tot een aantal kerntaken, bepaald door de decreetgever. Het zou de doorzichtigheid van het gehele bestuursapparaat alleszins ten goede komen.

3. CONGRUENTIE MET HET VLAAMSE BESTUURSAKKOORD

Bij de bespreking van het ontwerp van Vlaams Provinciedecreet dient eerst even de aandacht gevestigd te worden op een belangrijk nevenaspect van het provinciale dossier dat niet of nauwelijks aan bod komt in dit ontwerp, nl. het Vlaamse bestuursakkoord. Het is opvallend hoe er in dit ontwerp van Provinciedecreet geen aandacht wordt besteed aan de interbestuurlijke verhoudingen. De Vlaamse Regering schermf wel met de belofte dat er een apart kaderdecreet zou moeten komen om de interbestuurlijke

relaties in goede banen te leiden, maar in de praktijk is hier nog niets van terecht gekomen.

Het bestuursakkoord dat op 25 april 2003 tussen de drie bestuursniveaus in Vlaanderen werd afgesloten, vormt een adequaat uitgangspunt voor goede bestuurlijke verhoudingen. We kunnen echter niet anders dan vaststellen dat er sinds de ondertekening niets meer met dat akkoord is gebeurd. Het werd nooit in de vorm van een decreet gegoten of zelfs maar voorgelegd aan het Vlaams Parlement. Hieruit kan men niet anders dan concluderen dat dit akkoord momenteel over een erg onduidelijk statuut beschikt. Daardoor is het ook onduidelijk geworden in welke mate de nieuwe Vlaamse Regering en het nieuw samengestelde Vlaams Parlement zich gebonden voelen door het bestuursakkoord.

In haar analyse van de Vlaamse beleidsnota's (februari 2005) is de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur niet mals voor deze malaise, temeer daar het niet de eerste keer was dat hoogdravende bestuurlijke intenties uiteindelijk op niets uitdraaien: "De Hoge Raad wil wijzen op het feit dat er voor het bestuursakkoord reeds een 'pact' tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's en een 'afsprakennota' met de provincies werd afgesloten in 1999. In beide akkoorden hadden de lokale en provinciale besturen, en vooral hun representatieve verenigingen, destijds veel tijd en energie gestoken. Beide akkoorden zijn vervolgens een stille dood gestorven, waarna de vorige Vlaamse Regering (1999-2004) een volledig nieuw en eigen akkoord wilde opstellen dat nog grootser was opgevat. Opnieuw hebben de lokale en provinciale besturen met hun verenigingen zich ten volle geëngageerd, met als resultaat het bestuursakkoord. De Hoge Raad kan alleen maar hopen dat dat akkoord niet hetzelfde lot is beschoren als het pact en de afsprakennota."

We kunnen niet anders dan vaststellen dat de Vlaamse decreetgever, zowel in het Gemeentedecreet als in het ontwerp van Provinciedecreet, m.b.t. de congruentie met het bestuursakkoord in gebreke is gebleven. Een paar voorbeelden:

- In het voorontwerp van beide decreten wordt nauwelijks een aanzet gegeven om blijvend werk te maken van een optimalisering van de verdeling van taken, middelen en verantwoordelijkheden. Nochtans was steeds aangekondigd dat het bestuursakkoord slechts een momentopname was

en dat het kerntakendebat ook daarna moest worden verder gezet.

- De invulling van het subsidiariteitsprincipe, één van de belangrijkste principes van het bestuursakkoord, blijft heel vaag. Nog te veel wordt subsidiariteit in Vlaanderen – zowel door de Vlaamse Regering als door de Vlaamse administratie – geïnterpreteerd als het verschuiven van taken en middelen waarvoor in ruil aan een aantal andere verplichtingen moet worden voldaan.
- Zoals reeds gesteld werd, is de omschrijving van de provincies als ‘intermediair’ bestuursniveau in dit ontwerp ook voor kritiek vatbaar. Deze term is té vaag en weinig expliciet. In principe leidt het gebruik van dergelijke onduidelijke terminologie tot meerdere interpretaties, gaande van een tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten bemiddelend bestuur tot een tussen het algemeen gewestelijk belang en het lokale (lees: gemeentelijke) belang zelfstandig optredend bestuursniveau. Die laatste visie vormde het uitgangspunt van de grondwet in 1831, maar zij hield ook in dat gemeenten zonder meer gebonden kunnen zijn door provinciale reglementeringen. Een dergelijk concept beantwoordt absoluut niet langer aan de hedendaagse bestuurspraktijk en bestuursvisie.

Anderzijds oefenen zij de bevoegdheden uit die hun door of krachtens de wet of het decreet zijn toevertrouwd. Alleen in dat laatste geval kunnen de gemeenten, indien en voor zover dat ook als zodanig wettelijk werd vastgelegd, gebonden zijn door provinciale reglementen of kunnen de provincieraden de medewerking van de gemeenten regelen.

- In de beleidsnota Binnenlands Bestuur wordt verwezen naar een aantal algemene afspraken zoals die werden vastgelegd in het bestuursakkoord, en wordt gesteld dat die moeten worden doorgetrokken naar de verschillende beleidsdomeinen. Er wordt echter bewust gezweven over het belang dat de minister, bevoegd voor binnenlands bestuur, en zijn administratie zelf de afspraken naleven zoals die werden vastgelegd in het bestuursakkoord.

Zo is het onbegrijpelijk dat de Vlaamse Regering tot nu toe geen stappen heeft ondernomen m.b.t. een mogelijk coördinerende rol voor de minister bevoegd voor binnenlands bestuur of zijn administratie. Dit is immers het bestuursniveau waar

de beleidsafstemming moet gebeuren en waar over de correcte naleving van de afspraken uit het bestuursakkoord moet worden gewaakt.

Dit ontwerp biedt m.a.w. geen opstap naar betere interbestuurlijke verhoudingen, en dat is een eerste gemiste kans.

4. HET ONTWERP VAN PROVINCIEDECREET MIST EEN MAATSCHAPPELIJK DEBAT EN WETENSCHAPPELIJKE ONDERBOUW

Men kan zich niet van de indruk ontdoen dat ook dit decreet het gevolg is van overhaasting. De decreetgever is daarbij gemakkelijkschalve – net zoals bij het uitschrijven van het voorontwerp van Gemeentedecreet trouwens – ‘vergeten’ dat het Provinciedecreet niet zomaar een zoveelste decreet is, maar een basisdecreet voor het behoorlijk functioneren van het bovenlokale bestuursniveau. Het ontwerp is niets meer dan een louter administratief-technisch werkstuk. Net als bij het Gemeentedecreet rijst de vraag naar het maatschappelijke én politieke draagvlak van het ontwerp van Provinciedecreet. Voorafgaand aan de uitwerking van dit decreet was er immers geen plaats voor een maatschappelijk debat, noch voor intensief overleg met het werkerterrein. Hierbij wordt niet alleen de erg summiere consultatie van de VVP bedoeld, maar ook eventuele contacten met provincieraadsleden, gedeputeerden, gouverneurs en provinciale ambtenaren.

Bovendien ontbreekt het bij dit ontwerp aan een wetenschappelijke basis. Dat is op zijn zachtst gezegd merkwaardig te noemen want uitgerekend op het vlak van de provinciale organisatie zijn er beduidend minder studies gemaakt omtrent de werking en de organisatie van de provinciale organen dan op het vlak van het gemeentelijke niveau.

Men had op zijn minst kunnen verwachten dat voorafgaand aan het uitschrijven van dit ontwerp de Vlaamse Regering onderzoek had laten uitvoeren m.b.t. de knelpunten en mogelijkheden van de intermediaire bestuurskracht. De provinciale organisatie zoals wij die tegenwoordig kennen, is bijzonder lang gebukt gegaan onder en getekend door historisch gegroeide personeelsformaties en restricties. Die hadden vooral te maken met de vrees voor een eventuele uitholling van de unitaire staatsorganisatie. Veel organisatorische regelgeving, bv. m.b.t. de rol en functie van de gouverneur, steunden daarop. Die historische

context is sowieso voorbijgestreefd wat het federale niveau betreft, maar is nog wel merkbaar in de vaak stroeve houding van de centrale Vlaamse overheid t.a.v. de provincies als intermediair bestuursniveau.

5. DE ORGANISATIE

a. Verhouding tussen bestendige deputatie en provincieraad blijft ongewijzigd

De leden van de bestendige deputatie blijven zetelen in de provincieraad, wat in de praktijk betekent dat zij dus meestemmen over hun eigen beleid en zichzelf controleren. Dat is onaanvaardbaar. Voor een échte, volwaardige versterking van de provincieraad moet het dualisme verder worden doorgetrokken en geconcretiseerd. Een weinig doordachte mix van monistische en dualistische elementen is geen goede basis voor een vernieuwend bestuurlijk concept.

b. De functie van de gouverneur blijft ongewijzigd

Inzake de positionering van de gouverneur wenst de Vlaamse Regering de huidige situatie te handhaven. Dit betekent concreet dat de gouverneur commissaris is van de Vlaamse Regering en de federale regering in de provincie. Bovendien behoudt hij een bevoorrechte positie omdat hij voorzitter blijft van de bestendige deputatie. Het is onbegrijpelijk dat de Vlaamse Regering – die nochtans te pas en te onpas de mond volheeft over het ‘primaat van de politiek’ – niet van dit laatste verouderde bestuurlijk-politieke concept is afgestapt. Integendeel, een niet-verkozen ambtenaar – aan wie geen rekenschap kan worden gevraagd – bekleedt de functie van voorzitter van het hoogste verkozen orgaan binnen het intermediaire bestuursniveau. Vreemd genoeg – of misschien nét niet, gelet op de geringe slagkracht van deze organisatie – berust zelfs de VVP in deze oekaze. In de persmededeling die de VVP op 3 juni verspreid heeft n.a.v. het goedkeuren van het voorontwerp van Provinciedecreet door de Vlaamse Regering, staat letterlijk het volgende te lezen: “Hoewel de VVP sinds lang principieel van mening blijft dat de dominante rol, binnen het provinciale besluitvormingscircuit, van een niet verkozen provinciegouverneur een herijking vergt, heeft de VVP begrip voor de mening van de Vlaamse overheid dat deze ingrijpende oefening in een erg kort tijdsbestek niet haalbaar was. De VVP onderschrijft de meervoudige rol van de gouverneur als commissaris van de federale regering en van ver-

tegenwoordiger van de Vlaamse Regering in de provincie.”.

Wij zijn alvast van oordeel dat het uitoefenen van beide functies in een modern bestuurlijk kader niet langer combineerbaar is. Daarom pleiten wij voor het afschaffen van de functie van gouverneur. Aangezien dat niet zomaar kan, aangezien de functie van gouverneur ook door de federale wetgeving wordt geregeld, pleiten wij voor het ‘uitkleden’ van de functie van gouverneur op Vlaams vlak: de bestendige deputatie kiest onder haar leden een voorzitter, die tevens de rol vervult van commissaris van de Vlaamse Regering.

Het is – in bijkomende orde – trouwens jammer dat het ontwerp van decreet uitermate vaag blijft m.b.t. het controlerecht van de raadsleden over de manier waarop de gouverneur zijn ambt waarneemt. Naar onze mening moet de gouverneur aanspreekbaar zijn in de totaliteit van zijn taken als die invloed hebben op de werking van de provincie. Dat houdt in dat de raadsleden het recht hebben mondelinge en schriftelijke vragen te stellen over de rol van de gouverneur als voorzitter van de bestendige deputatie én als commissaris van de Vlaamse Regering betreffende de coördinerende opdrachten inzake de gedecentraliseerde diensten op provinciaal niveau én betreffende de opdrachten die hem zijn toegewezen voor zover ze invloed hebben op het provinciale beleid. Het controlerecht van de raadsleden houdt echter niet op bij het bevragingsrecht, maar moet volgens ons onvoorwaardelijk uitgebreid worden tot een inzage-recht van alle dossiers, stukken en akten waarbij de gouverneur optreedt zoals hiervoor beschreven werd.

c. Rol van arrondissementscommissarissen blijft ongewijzigd

Meer nog dan de rol van de gouverneur, die ongewijzigd blijft, valt het op dat de Vlaamse Regering ook de rol van de arrondissementscommissarissen ongewijzigd laat. Daar is geen enkele logische verklaring voor gegeven. Arrondissementscommissarissen hebben, vanuit historisch perspectief, ongetwijfeld hun nut gehad. Vandaag zijn arrondissementscommissarissen volslagen overbodig geworden.

6. HET PERSONEEL

Net als bij het Gemeentedecreet wordt ook hier volledig voorbijgegaan aan het feit dat op lange termijn onvermijdelijk de lokale en provinciale instellingen

zullen evolueren naar één rechtspositieregeling voor alle ambtenaren.

Het voorontwerp van Provinciedecreet voorziet in meer mogelijkheden om contractueel personeel aan te werven. Op zich is daar weinig mis mee, ware het niet dat de timing misschien wat ongelukkig is. De Vlaamse Regering is van plan om snel, snel het decreet te laten aannemen, maar vergeet daarbij dat haast en spoed, zeker met betrekking tot een hervorming van het personeelsbeleid, zelden goed zijn. De Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur bv. heeft in eerdere adviezen al duidelijk gesteld dat het misschien beter is om de rechtspositieregeling voor het personeel van provincies, gemeenten en OCMW's voorlopig ongewijzigd te laten en de vroegere rechtspositieregeling te behouden, want een niet door-dachte hervorming kan wel eens tot extra spanningen tussen contractuelen en vastbenoemden leiden.

Alle provinciale ambtenaren kunnen voortaan in een mandaatstelsel worden aangeworven. Dat geldt ook voor de zgn. 'wettelijke graden' (provinciegriffier en financieel beheerder). Die laatste bepaling is zeker een verbetering in vergelijking met het vorige ontwerp van Provinciedecreet waar voor de topambtenaren een statutaire betrekking was vastgelegd. Wel zijn er geen overgangsmaatregelen opgenomen.

Het valt op dat de griffier in dit voorontwerp van Provinciedecreet een aantal belangrijke functies in zijn persoon zal verenigen. Vreemd genoeg ontbreekt – net zoals bij de omschrijving van de gemeentesecretaris in het Gemeentedecreet – elke toelichting over het profiel van die topambtenaar. Nochtans lijkt ons dat onontbeerlijk, al was het alleen maar om het organisatorische relatiepatroon rond de provinciegriffier te verhelderen en in kaart te brengen.

7. CONCLUSIE: EEN GEMISTE KANS

We kunnen niet genoeg blijven herhalen dat heel de operatie 'Provinciedecreet' in feite een gemiste kans is. Vlaanderen had de kans om met het ontwerp van Gemeentedecreet en het ontwerp van Provinciedecreet radicaal te kiezen voor een moderne bestuurscultuur, maar heeft dat duidelijk niet gedaan. Wanneer wij de elementen die door de Vlaamse Regering als 'vernieuwend' naar voren worden geschoven, analyseren, dan kunnen we niet anders dan vaststellen dat het uitschrijven van dit nieuwe Provinciedecreet vooral een esthetische operatie was. Het is blijkbaar

voldoende voor de Vlaamse Regering om kwistig met de cosmeticadoos te zwaaien om de ergste barsten in de provinciale façade te verdoezelen... Al bij al is dit een érg mager beestje geworden.

Joris VAN HAUTHEM
