

Interne staatshervorming Insteek 'de Verenigde Verenigingen'

September 2010

INLEIDING

De Vlaamse regering wil deze legislatuur een interne staatshervorming doorvoeren. De contouren ervan werden opgenomen in het regeerakkoord en verder uitgewerkt in de beleidsnota binnenlands bestuur van minister Bourgeois. De krijtlijnen van de beoogde hervorming zijn in lijn met prioriteiten van deze regering: 'efficiëntiewinsten boeken' binnen de overheid en de gesubsidieerde organisaties; de planlast terugschroeven; de transparantie verhogen en vereenvoudigen; een partnerschap tussen een slagkrachtiger Vlaamse overheid en versterkte lokale besturen; het kluwen van intermediaire structuren 'aanpakken'; de verkokering aanpakken ...

Op 23 juli 2010 keurde de Vlaamse regering een groenboek goed dat de visie en pistes uitzet voor deze bestuursomwenteling. Het Bestuursforum, een beperkte politieke delegatie van de Vlaamse Regering en van de lokale en provinciale besturen, bespreekt dit groenboek momenteel verder met als doel in oktober een witboek op te leveren. Dit witboek zal de definitief gemaakte keuzes en een plan van aanpak en implementatie bevatten. Het witboek zal besproken worden in het Vlaams parlement. De Vlaamse Regering beoogt de meeste voorstellen te implementeren voor de lokale verkiezingen eind 2012.

Deze nota is een insteek n.a.v. het groenboek maar wil tegelijk verder kijken. Vertrekkend vanuit de principes in het groenboek, bevat een eerste deel sectoroverschrijdende en gedeelde visies, bedenkingen en suggesties van het middenveld rond bovenstaande regeringsprioriteiten. Deze haken namelijk vaak op elkaar in en hebben soms onbedoeld en/of onbewust en/of onzichtbaar een effect op werk en werking van verenigingen. Een tweede deel omvat een aantal sectorspecifieke bijdragen, die gelezen kunnen worden als een concretisering van het eerste deel. Tegelijk zijn ze een aanzet voor verder overleg.

'de Verenigde Verenigingen' beschouwt deze insteek als een eerste ijkpunt voor verder diepgaand overleg met de Vlaamse Regering, zowel in de aanloop naar het witboek als bij de uitwerking ervan daarna.

DEEL I – GEMEENSCHAPPELIJKE VISIES, BEDENKINGEN EN SUGGESTIES

1. Ceci n'est pas une Groenboek

Het groenboek 'Interne staatshervorming' bevat een knelpuntenanalyse, een visie op bestuurlijke organisatie, een overzicht van de timing, instrumenten en methoden en tot slot de doorbraken per beleidsdomein. Het kader en de visie waarop dit groenboek gebouwd is, is goed uitgewerkt en wetenschappelijk onderbouwd. Het laatste hoofdstuk daarentegen, met de doorbraakfiches, is een allegaartje van zeer uiteenlopende aard, waarin de principes van het groenboek niet of nauwelijks te herkennen zijn. Daar zit een fundamentele dubbelzinnigheid. Waar het groenboek principieel sterk ingaat tegen de verkokering, zijn de doorbraken zeer sectorale voorstellen waartussen elke samenhang ontbreekt. Deze incoherentie heeft alles te maken met het feit dat concrete doorbraakfiches fundamenteel niet thuishoren in een groenboek. Een groenboek moet een kader bieden, een visie aanreiken en verschillende scenario's schetsen met beargumenteerde voor- en nadelen. Concrete, sectorale doorbraken horen daar niet bij. Ze verengen de discussie en trekken alle aandacht. De principes verworden tot een soort voorwoord, want iedereen bladert naar de concrete fiches. Deze zorgen, zonder kader, terecht voor emotionele, soms voorbarige, reacties. Het is een gemiste kans om met dit dossier een echt participatief parcours af te leggen.

2. Een hervorming van dit kaliber verdient een breder maatschappelijk debat, nu en straks

We pleiten voor een breed maatschappelijk debat over de pistes en de scenario's in het groenboek. Het debat moet uiteraard gevoerd worden in het Vlaams Parlement en met het middenveld. Dat kost tijd. Een te snelle concretisering zal leiden tot een gebrekkige interne staatshervorming en daar is niemand in Vlaanderen mee gebaat.

De implementatie van de doorbraken die in het witboek geformuleerd zullen zijn, is voorzien vanaf 2011. Daarvoor zal elke vakminister implementatietrajecten uittekenen en de financiële consequenties becijferen. Gezien de grote impact van de beoogde hervorming en de moeilijke discussies die zullen volgen, vragen we ook hier voldoende tijd voor overleg met alle betrokken actoren. Overgangsmaatregelen lijken ons aangewezen.

We houden ons hart vast voor een te snelle invoering van een hervorming die vooral door bestuursarchitecten op de tekentafel is gelegd. Want achter principiële keuzes schuilen complexe hervormingen. Het middenveld vreest een speelbal te worden van te weinig doordachte maatregelen

3. Horizontale plannen en principes vragen een coherente, gecoördineerde aanpak

Het groenboek stelt duidelijk dat de interne staatshervorming een noodzakelijk onderdeel is in de plannen van de Vlaamse Regering om van Vlaanderen een (economische) topregio te maken. In die zin sluiten de principes van het groenboek best aan bij de andere plannen en pacts, zoals Vlaanderen in Actie, het Pact 2020, de versnelling van investeringsprojecten, een efficiënte en effectieve overheid, warme en sociale samenleving... We steunen deze Vlaamse Regering die op lange termijn plant, indicatoren en doelstellingen opstelt. Tenminste als alles compatibel en uitvoerbaar is en er maatschappelijk draagvlak is. Anders blijven het theoretische oefeningen zonder impact. Het is tijd voor coherente beleidsbeslissingen in lijn met de vaak horizontale principes in de regeringsplannen. Dat lijkt ons dé uitdaging voor het komende regeringsjaar. De onzekerheid en ongerustheid bij verenigingen over een mogelijke 'verrommeling' van de implementatie is groot. Temeer omdat nu al blijkt, uit het laatste hoofdstuk van het groenboek, dat coördinatie en coherentie nog veraf is.

4. Een andere beleidscultuur vergt een gecoördineerde en volgehouden inspanning

We waarderen de aandacht die het groenboek heeft voor cultuur en processen, voor democratische legitimiteit, vertrouwen en samenspel met maatschappelijke actoren, gedragenheid en kwaliteit van het beleid. Bij de concrete vertaling van de principes naar (sectorale) doorbraken mag de aandacht voor deze aspecten niet verslappen. Recent onderzoek en o.m. ook de rapporten van commissie 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. Vorige pogingen tot hervorming liepen steevast hierop vast. Een cultuurverandering is bij uitstek een horizontaal gegeven, dat dreigt verloren te gaan bij een al te sectorale benadering.

5. De staat hervormen is ook de rol van overheden en andere actoren herdenken

Deze hervorming is een uitgelezen kans om de rol van de overheid in een veranderende, dynamische samenleving te herbekijken. Dit aspect komt niet aan bod in het groenboek, terwijl de 'staat' toch hervormd wordt, om zich aan te passen aan maatschappelijk gegroeide veranderingen. Waar positioneren overheden zich in onze huidige netwerksamenleving met een goed uitgebouwd middenveld en actiever wordende burgers? De overheden moeten op alle niveaus samen met het middenveld het debat aangaan over de eigen rol en positie. Want een staat hervormen is meer dan structuren wijzigen.

6. Een sterker, efficiënter bestuur is een democratischer en participatiever bestuur

Als middenveld pleiten we voor sterke besturen, of ze nu Vlaams, provinciaal of lokaal zijn. Het regeerakkoord en het groenboek interne staatshervorming pleiten ook voor een sterke, slagkrachtige Vlaamse overheid en versterkte lokale besturen. Maar wat verstaan we onder sterke besturen? Voor ons moet een betere democratische structuur gepaard gaan met een andere ingesteldheid en organisatie. Opener, transparanter, betrokkener en eenvoudiger. Het zijn stuk voor stuk voorwaarden voor een echt democratisch bestuursproces. Een bestuur dat open is voor impulsen uit de samenleving durft zichzelf in vraag stellen, luistert naar het middenveld, gaat ermee in debat en verantwoordt zijn beslissingen. Nu concurreren sommige lokale overheden het middenveld – letterlijk – dood. Als er een cultuur van vertrouwen en verantwoordelijkheid groeit, zal een sterker lokaal bestuur ook leiden tot een sterker lokaal middenveld. Een stevige coaching en impulsen vanuit de Vlaamse overheid zijn daar aangewezen. Zo moeten de bestuurders, die dit allemaal waar moeten maken, de juiste competenties en vaardigheden aangereikt krijgen.

We zijn voor veel meer efficiëntie, tenminste als dat niet betekent dat alles sneller en goedkoper moet, met minder planning en regels en vooral met niet teveel participatie. We zijn er namelijk van overtuigd dat participatie en efficiëntie twee handen op één buik zijn. Goede participatie leidt automatisch tot meer efficiëntie en omgekeerd. Hoe efficiënter een (lokaal) bestuur, hoe makkelijker participatie verloopt, hoe groter de betrokkenheid van burgers en middenveld, hoe beter de besluitvorming. En hoe beter de besluitvorming, hoe meer waardering politici krijgen van burgers en middenveld. Maar goede participatie vergt een inspanning en een goed gebruik van bestaande structuren. Vlaanderen heeft zijn strategische adviesraden, maar doet er veel te weinig mee. Sommige lokale besturen schakelen hun lokale adviesraden liever uit dan erin te investeren. In die zin hebben lokale besturen de adviesraden

die ze verdienen. Als adviesraden maximaal ingezet, beter ondersteund en gebruikt worden waarvoor ze opgericht zijn, gaan ze ook renderen zoals het hoort. Participatiemodellen of –structuren zijn uiteraard dynamisch. De Vlaamse overheid moet lokale besturen en middenveld stimuleren – bijvoorbeeld d.m.v. proeftuinen – om te zoeken naar nieuwe, aangepaste modellen en methodes voor lokale participatie.

7. Minder planlast mag niet leiden tot minder participatie

Het is goed dat er door de nieuwe strategische meerjarenplanning van gemeentebesturen beleidsruimte en –tijd vrijkomt. Die doorgedreven rationalisering van beleidsplannen kan wel verreikende gevolgen hebben voor sommige verenigingssectoren. Verdwijnen hun garanties op aandacht, uitbouw en betrokkenheid samen met de sectorale beleidsplannen en de Vlaamse kwaliteitseisen? Als de gemeenten dit zelf kunnen bepalen, opent dit zowel de deur voor vernieuwing en maatwerk als voor willekeur. De nieuwe beleidscyclus verplicht de lokale besturen weliswaar om burgers en doelgroepen te betrekken maar de aard, timing en scope van de participatie is vrij in te vullen. In het groenboek raadt de Vlaamse overheid – omwille van het ‘interbestuurlijk vertrouwen’ – de gemeenten aan om voldoende inspraak te voorzien. Dit klinkt te vrijblijvend en lijkt een ferme stap achteruit. Samen met het feit dat de doorbraken over planlast in het groenboek veeleer slogans zijn waarbij de (meer)waarde voor het verenigingsleven onduidelijk is, zorgt dit voor heel wat onrust bij het verenigingsleven. We pleiten daarom voor het opnemen van aparte strategische doelstellingen in het strategisch meerjarenplan, waarin de visie en inspanningen tegenover verenigingen verduidelijkt worden. Daarbij moet de Vlaamse overheid een actief impulsbeleid voeren tegenover het verenigingsleven. Daarnaast zijn we er niet van overtuigd dat een dergelijke meerjarenplanning een geschikt instrument is om minder verkokerd en planmatig te werken.

8. Subsidiariteit en besparingen zijn niet recht evenredig

Subsidiariteit staat centraal in het groenboek. Dit principe moet goed en consequent uitgewerkt worden. Als een bevoegdheid overgenomen wordt door een ander beleidsniveau, moeten de ondersteuning en de middelen volgen. In verschillende sectoren is daarover veel ongerustheid, want enkel op die manier kunnen vele regionale verenigingen en gewestelijke werkingen van landelijke verenigingen in deze moeilijke budgettaire tijden overleven. Een extra besparingsgolf vermomd als interne staatshervorming of meer subsidiariteit is nefast voor de (kwaliteitsvolle) werking van deze en andere verenigingen. Daarom pleiten we dat er een directe lijn blijft tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen, zowel inzake garanties voor een blijvende lokale beleids- en financiële ruimte voor het verenigingsleven als inzake de gerichte inzet van de Vlaamse overheid voor de ondersteuning van de verenigingen. In die zin moeten middelen die via een herverdeling in het gemeentefonds terechtkomen ook geormerkt blijven zodat de bestemming duidelijk blijft.

9. De toekomstige rol van provincies is afhankelijk van de lokale en/of streekdynamiek

Burgers en middenveld zijn niet gebonden of gehinderd door historische opdelingen zoals gemeentelijke, provinciale, taal- of zelfs staatsgrenzen. Het principe om per bevoegdheidsdomein 2 interveniërende besturen te hebben, is goed zolang het geen fetisj wordt. Vooral het proces en het resultaat, namelijk een kwaliteitsvol beleid en dienstverlening, zijn belangrijk. In de discussie over de provincies als ‘tussenliggend’ niveau is het belangrijk om voor ogen te houden dat de ene provincie de andere niet is. Zo varieert de aandacht en aanpak van zowel grondgebonden als persoonsgebonden materies sterk per provincie. De keuze in het groenboek om de taken van de provincies principieel te beperken tot die grondgebonden materies lijkt ons daarom arbitrair. Omwille van die verschillende

contexten, zien we liever een open lijst van taken voor de provincies. Werken 'op maat' met een beperkte gesloten lijst van niet-grondgebonden taken, gesuggereerd in het groenboek, is een mogelijkheid, maar dit moet dan regelmatig herzien worden. Voor het middenveld blijven de provincies een belangrijke actor in de ondersteuning van lokale en regionale ontwikkelingen. Ze kunnen daarbij stimulerend en vernieuwend werken. Ze zijn tevens ideaal geplaatst om samenwerking en netwerking op streekniveau te ondersteunen. Grootschalige intergemeentelijke samenwerkingen kunnen ook, maar botsen op de grenzen van democratische besluitvorming. Het belangrijkste is dat de lokale – en/of streekdynamiek de maatstaf is en dat alle actoren, waaronder het middenveld, op gelijkwaardige basis betrokken worden. Ook bij de regioscreening en regiovorming moet dit een bepalend criterium zijn.

10. De burger moet beter worden van de hervormingen

Goed functionerende, efficiënte en effectieve overheden, diensten en verenigingen zijn belangrijk voor de burger, maar het is maar één aspect. In een warme, sociale samenleving moet effectiviteit méér betekenen dan het halen van vooropgestelde doelstellingen over administratieve vereenvoudiging of zoveel procent minder regels. Het behelst ook effectiviteit op vlak van milieu- en natuurdoelstellingen, diversiteitsdoelstellingen, armoededoelstellingen enz. In diezelfde context geloven we dat een efficiëntiestreven nooit het enige criterium mag worden bij de beoordeling van subsidies aan verenigingen. Daarvoor is de maatschappelijke rol van het verenigingsleven te groot. En de burger wordt er beter van.

DEEL II – SECTORSPECIFIEKE BIJDRAGEN