

Beter Bestuurlijk Beleid: participatie zoek

Michel Debruyne

De dioxinecrisis bepaalde de verkiezingen van 1999. Ze zou ook het gezicht van Vlaanderen en België veranderen, beloofde de nieuwe regering. Deze bewindsploeg zou het anders en beter doen. Beter Bestuurlijk Beleid was dan ook één van de pijlers van het Vlaamse (en federale) regeerakkoord.

Het was bijzonder ambitieus. Vereenvoudiging van de wetgeving; één geïntegreerd loket voor gemeentelijke, provinciale en Vlaamse dienstverlening; openbaarheid van bestuur; beperking van het aantal kabinetsleden; depolitisering; actief communicatiebeleid; decumul tussen verschillende mandaten; meer inspraak door referenda en door andere kieskringen; betere werking van de Vlaamse administratie; primaat van de politiek; subsidiariteit en meer gemeentelijke autonomie en versterking van de lokale financiën. Een hele lijst. Maar wat is er van geworden?

PARTICIPATIE IS ZOEK

Inspraak wordt vertaald naar de individuele burger. Ondanks alle lof voor deze laatste is het luik inspraak een mager beestje. We vinden een hoofdstukje over openbaarheid, dat enkel handelt over uniforme beroepsprocedures. Een over meer inspraak, dat de kieshervormingen en een referendum op deelstatelijk niveau aankondigt. Communicatie krijgt verhoudingsgewijs veel meer aandacht: Vlaamse infolijn en actieve communicatie naar de burger. En, hebben de Vlamingen nu meer inspraak?

Het middenveld wordt bezig gehouden. Het meest in het oog springend zijn de tientallen congressen, rondetafels en staten-generaals. Hiervoor werd bij het middenveld zwaar gesolliciteerd. Zowel de Vlaamse regering

(denk maar aan de Toekomstconferenties die uitmonden in het Pact van Vilvoorde) als ministers (het Zorgcongres) organiseerden een eigen hoogmis. Vooral voor het oog van de camera's waren deze evenementen bijzonder interessant. Maar hun opbrengst is vrij karig of onduidelijk. Is het Pact nog een leidend principe of meer een alibi voor een ander beleid? Wat is de conclusie van het Zorgcongres? Wat leverde de Ondernemingsconferentie op?

Geen show, maar reëel overleg is de eis.

De website 'Kleurrijk Vlaanderen' is de *spin-off* van de Toekomstconferenties. Deze site, die de surfende burger lokt om over alle mogelijke onderwerpen van het Pact van Vilvoorde een mening te geven, is een verzameling van meningen. Kleurrijk zijn die wel. Maar wat gebeurt er verder mee? Ontstaat er een maatschappelijk draagvlak voor een bepaald onderwerp? Zijn de conclusies wel gedragen door de Vlaamse bevolking?



Michel Debruyne werkt op de ACW-studiedienst.

De website mag dan een leuk speeltje zijn, met inspraak heeft het natuurlijk weinig te maken. Ze wil vooral de Vlaamse regering en haar initiatieven in de verf zetten.

De aandacht voor de burger mondt uit in een decreet op het klachtrecht, openbaarheid van de OCMW-raad en mogelijks een deelstatelijk referendum (sinds 2003 op de wachtlijst van de commissie). Maar nieuwe participatievormen zijn zoek. Het ontwerp gemeentedecreet was erg ontluisterend. Inspraak en participatie werden opgehemeld, maar de voorstellen van Van Grembergen waren schaars en niet vernieuwend: een vragenuurtje voor de burger, een regeling voor de adviesraden, het gemeentelijke referendum en volksraadpleging, een meldpunt. Na zoveel jaar Wakkere Burger blijft inspraak zoek.

In het kader van de burgerparticipatie vonden ook de kiesher-
vormingen plaats. De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester sprong het meest in het oog. Dit voorstel past perfect in het liberale burgermodel. Het is de individuele burger die beslist. Alsof democratie ontstaat uit geïsoleerde individuen, alsof elke burger op gelijke voet vertrekt. Dat de burgemeester-president het evenwicht in gemeentelijke democratie doet kantelen, had geen belang. Dit voorstel werd terecht massaal gecontesteerd. Het werd bovendien onbedoeld de hefboom om het ontwerp gemeentedecreet te begraven. De farce rond de kiesher-
vormingen is de voorbije maanden in de pers breed uitgesmeerd. Ze bleken niet meer om de burger te gaan, maar draaiden alleen nog om de instandhouding van de politieke partijen. Welke hervorming maakt partij x groot, groter, grootst? Welke hervorming maakt een nieuwe politieke constellatie mogelijk?

En ja, de Vlaamse Infolijn werkt goed. Maar dat is dan ook het enige dat na vijf jaar burgerbetrokkenheid overeind blijft.

STERKERE LOKALE BESTUREN? SLUITSTUK IS ZOEK

Lokale besturen zijn de sokkel van het binnenlandse bestuur, aldus de regering. Het Vlaamse regeerakkoord heeft het dan ook over subsidiariteit, gemeentelijke autonomie en openbaarheid. Lokale besturen moeten hun volle bevoegdheid kunnen waarmaken. Dit ambitieuze project bestond uit verschillende onderdelen: een gemeentedecreet, een nieuwe financiering van de gemeenten, een betere samenwerking tussen gemeenten, een nieuwe verhouding gemeente en OCMW en - ten slotte - een nieuwe verhouding tussen Vlaamse overheid en lokale besturen: enkel nog algemeen toezicht.

Michel Debruyne

**Openbaarheid
houdt nog geen
openheid in.**

”

Eén van de meer belangrijke en betere decreten is dat op intergemeentelijke samenwerking. Opzet: het onoverzichtelijke kluwen van intercommunales ordenen en democratiseren en tegelijkertijd de gemeenten meer mogelijkheden tot samenwerking geven. Vooral de gemengde intercommunales, waarin dus privé en overheid samen zitten, werden geïsoleerd. Er kan nog samengewerkt worden met de privé, maar het is de overheid die beleidslijnen uittekent. De democratisering gebeurt door een sterke terugkoppeling naar de gemeenteraden. De oppositie krijgt ook een stem in de intergemeentelijke samenwerking. Verschillende formules maken samenwerking in alle gradaties mogelijk.

Het decreet biedt heel wat mogelijkheden. In de praktijk verloopt het echter niet zo vlot. Maatschappelijke weerstanden bemoeilijken de invoering, bijvoorbeeld de oppositie een

stem geven. Het opsplitsen van een intercommunale levert onverwachte effecten op. Meer postjes en dan nog voor dezelfde mensen. Maar dit zijn overgangsproblemen. Belangrijker is dat het decreet één echte blinde vlek vertoont: het middenveld en de brede participatie worden vergeten. Er is gewoonweg geen plaats meer voor voorzien: een lacune die we voortdurend zullen tegenkomen.

De financiering van de gemeenten werd op een nieuwe leest geschoeid. Geen aparte financieringen meer, één volstaat en de gemeente is volledig autonoom over de besteding ervan. Geen Investeringsfonds en Sociaal Impulsfonds (SIF) meer, alleen het Gemeentefonds blijft over. Dat laatste is daarenboven herijkt en verrijkt. De nieuwe criteria zijn de Vlaamse prioriteiten. Staan centraal: steden, open ruimte, bestuurskracht van alle gemeenten en sociale parameters. Dat de verrijking voor een deel komt van een overdracht van het Provinciefonds is maar een pikant detail. En dat het groeipad in 2004 al verlaten werd, is een probleem voor de volgende regering. Het nieuwe Gemeentefonds is een degelijk product. Maar niet alle problemen zijn opgelost. Kleinere gemeenten staan nog steeds aan de klaagmuur. Hun bestuurskracht is nog steeds wankel of zoek. En hiermee komt een gelijke dienstverlening voor alle Vlamingen in het gedrang. Een Platte-landsfonds naast het Stedenfonds en correcte uitvoering zijn taken voor de volgende bewindsploeg.

Met het verdwijnen van het SIF verdween ook het sociale van de gemeenteraadsagenda. De nieuwe fondsen ter vervanging van het SIF hebben vooral stedelijke vernieuwing op het oog. Het decreet lokaal sociaal beleid is het antwoord. Dat wil het sociale opnieuw op de agenda plaatsen en

tegelijk de discussie doen stoppen over de verhouding gemeente-OCMW (door de Vlaamse regering op gang gebracht tezamen met het kerntakendebat). Ook binnen de gemeente was immers een kerntakendebat nodig. Deze onvoorbereide discussie heeft wonden geslagen. De OCMW's verweten hun minister dat zij hun belangen niet verdedigde. Het wantrouwen tussen sommige OCMW's en gemeenten groeide. Het decreet geeft een antwoord: gemeenten én OCMW's zijn *samen* verantwoordelijk voor het sociaal beleid.

Dit decreet legt prioriteiten (sociaal beleid), maar geeft de lokale besturen een grote autonomie. Het Witboek *De eeuw van de stad* ziet dit decreet dan ook als een goed voorbeeld voor andere decreten.

Echter, participatie en middenveld worden opnieuw vergeten of overgelaten aan de *goodwill* van het plaatselijke bestuur. Besturen moeten enkel beschrijven hoe ze participatie hebben ingevuld. Meer niet.

Het verhaal van het gemeentedecreet is een artikel op zich waard. Dit decreet was ingeschreven in het Vlaamse regeerakkoord, maar kon pas effectief worden na de Lambertmontakkoorden die Vlaanderen de bevoegdheid gaven over het binnenlandse bestuur. Professor Maes (KU Leuven) kreeg de opdracht om een proeve van gemeentedecreet te schrijven. Die werd voorgesteld op 23 mei 2001 en was vooral een internationale vergelijking. Dit werkstuk motiveerde een keuze voor een bepaald lokaal bestuur. De proeve is binnenskamers opgesteld, een breed maatschappelijk debat ging er niet aan vooraf. Tijdens de opmaak kregen zelfs de parlementairen geen inzage. Elke kans om Vlaanderen te betrekken bij de organisatie van het meest nabije bestuur werd niet te baat genomen.

Michel Debruyne

De burger werd herleid tot kiesvee en informatiesliker.



De proeve werd niet goed ontvangen. De verantwoordelijke minister besliste om zelf een ontwerp te maken. De collega-ministers kregen de kans om hun verlanglijstje te deponeren en het kabinet ging aan de slag. Begin 2002 kreeg de Vlaamse regering het voorontwerp. Bedoeling was om tegen midden 2003 het traject af te ronden.

Het gemeentedecreet werd gekoppeld aan een provinciedecreet, de keshervorming voor de lokale verkiezingen. Belangrijkste elementen: de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, het systeem-d'Hondt en grotere omschrijvingen voor de provincieraadsverkiezingen.

Al vlug bleek dat het voorontwerp de kritische toets door lokale besturen, de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, het middenveld... niet kon weerstaan. De commentaar betrof vooral de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, de financiële organisatie, de zwakke positie van de gemeenteraad en het onafgewerkte participatieluik. Maar ook het denken in oude stramien werd aangeklaagd. Gemeenten verschillen en deze verscheidenheid moet een weerspiegeling krijgen. Gemeenten gaan nieuwe verbanden aan, maar krijgen niet de middelen.

Desondanks werd aan de tekst geen jota gewijzigd. Maar de strijd rond de keshervormingen betekende alles. Midden 2003 was duidelijk dat er tussen de meerderheidspartijen geen akkoord was over de kiesomschrijvingen voor de provincieraadsverkiezingen. Ludo Sannen (toen nog Agalev/Groen!) geraakte over Limburg niet akkoord met Steve Stevaert. Zolang dit niet werd opgelost, was een akkoord niet mogelijk. En van uitstel kwam afstel. En naarmate de Vlaamse verkiezingen naderden, was een akkoord over de meeste onderdelen niet meer mogelijk: het systeem-d'Hondt, de decumulregeling, elke hervorming van de kiesomschrijvingen. Zowel VLD als SP.a vonden een reden om het gemeentedecreet in de lade te stoppen.

Wat een feest voor het binnenlandse bestuur moest zijn, is een complete afgang geworden. De oude zeden en gewoonten haalden de bovenhand. Goed binnenlands bestuur was niet meer belangrijk. De hervorming van de lokale besturen heeft geen sluitstuk. De gemeenten blijven de komende jaren werken met een zwaar verouderde wetgeving.

Maar, even belangrijk, het hele proces zit vol blinde vlekken. Waar was er een draagvlak voor het decreet? Is er ooit een debat gevoerd over welk lokaal bestuur we willen? Is het middenveld gehoord? Hebben de zo belangrijke burgers kunnen meepraten?

De hervorming is niet rond. Maar de gemeenteraadsverkiezingen zijn niet ver af meer. Door *la politique politicienne* zijn er jaren verloren en zullen de gemeenten moeten wachten tot na 2007.

WIE DOET WAT? DUIDELIJKHEID IS ZOEK

De Lambermont-akkoorden gaven Beter Bestuurlijk Beleid een sterke impuls: Vlaanderen werd bevoegd voor zijn interne bestuurlijke organisatie en kreeg een aantal bevoegdheden bij (zoals landbouw). En het kerntakendebat moest een antwoord geven op drie soorten vragen: waarvoor moeten de overheden in Vlaanderen de eindverantwoordelijkheid dragen; welke taken moet de Vlaamse overheid zelf uitvoeren, welke kan ze toevertrouwen aan een ander bestuur of aan private partners; welk bestuursniveau is voor welke taken best eindverantwoordelijk?

Dit bijzonder belangrijke debat startte slecht. Het werd in de eerste maanden doorkruist door de vraag naar de zinvolheid van het provinciaal bestuur. Deze uitgangsvraag leverde enkel wantrouwen en een sterke profilering van de provincies op. Doorheen het hele proces

is dit wantrouwen blijven bestaan. De vele discussies tussen de Vereniging Vlaamse Steden en Gemeenten (VWSG) en de Vereniging Vlaamse Provincies (VVP) waren er een gevolg van. Enige gelijkenis met de discussie tussen gemeenten en OCMW's is niet toevallig.

Het kerntakendebat kende een ander procesmatig verloop dan het gemeentedecreet. Ditmaal kon je het goed volgen. De diverse documenten werden telkens op een of andere website gebracht. Maar ook de VWSG en vooral de VVP voerden een intern debat. Provincieraadsleden werden plots geraadpleegd en konden mee de keuze voor de provincie verdedigen. Dit was natuurlijk noodzakelijk om het voortbestaan van dit bestuursniveau te verzekeren. Ook de gemeenteraadsleden werden gehoord, maar dit was voor hen niet nieuw. Openbaarheid houdt nog geen openheid in. Het proces was een gesprek tussen een minister en afgevaardigden van VVP en VWSG. Het Vlaams parlement kon volgen, maar niet tussenkomen. De antwoorden op de drie belangrijke vragen werden bedisseld tussen de bestuurslagen. Ook hier is het maatschappelijk draagvlak volledig zoek.

Wat heeft het kerntakendebat opgeleverd? Het proces is zo omvattend dat het antwoord steeds onduidelijk is. Duidelijk is enkel dat het debat pas gestart is. Er is nagedacht over de taken en de verantwoordelijkheden van de drie bestuurslagen. Er zijn duidelijke engagementen om correct met elkaar om te gaan. De autonomie van de lagere besturen is versterkt, maar ook de beleidsverantwoordelijkheid van de Vlaamse regering. Er zijn geen (of bijna geen) taken weggegeven. Ook niet aan private partners. Het kerntakendebat heeft veeleer de

besturen bevestigd. Een belangrijke conclusie was dat het debat permanent dient gevoerd en dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden voortdurend wisselen. Zeker is dat dit debat de provincie heeft versterkt én meer dynamiek op het provinciale niveau heeft gebracht.

De verhouding met de private partners is uitgewerkt noch bediscussieerd. Er is wel een PPS-decreet dat een vorm van privatisering van overheidstaken inhoudt. Maar dat is niet hetzelfde als een duidelijke visie op de verhouding met de private partners. Binnen de welzijnssector is dit één van de belangrijkste discussies. Hoe werken overheid en *non profit* organisaties samen? Hoe concurrentie tussen beide vermijden? Hoe de organisaties bij het beleid betrekken? Het kerntakendebat kon duidelijkheid verschaffen. Maar dan had men het anders moeten aanpakken. Met het middenveld. De gevolgen van deze blinde vlek voelen we elke dag. De huidige discussies over het gebruik van dienstencheques in de kinderopvang en de zorg gaan grotendeels over deze vragen. SP.a en VLD zitten op de lijn van een privatisering van de zorg en vegen zo deze vragen opzij.

Michel Debruyne

De website 'Kleurrijk Vlaanderen' mag dan een leuk speeltje zijn, met inspraak heeft het natuurlijk weinig te maken.



**BETER BESTUURLIJK BELEID:
DRAAGVLAK IS VOLLEDIG ZOEK**

De Vlaamse regering is bijna rond met haar reorganisatie van de Vlaamse overheid. Uitgangspunten zijn: 'primaat van de politiek'; toegankelijke, doorzichtige, interactieve en klantgerichte overheid en *good governance*: openheid, integriteit en verantwoordingsplicht. De Vlaamse overheid wordt opgesplitst in dertien homogene beleidsdomeinen. Er komt een één-op-één-relatie tussen de bevoegde minis-

ter en het administratieve apparaat. Elk departement heeft één of meer intern of extern verzelfstandigde agentschappen die uitvoeringsgericht zijn. De advies- en overlegorganen worden hervormd.

Deze reorganisatie heeft heel wat commentaar gekregen. Eén van de hardste is die uit het Witboek *De eeuw van de stad*. Dit beleidsdocument pleit voor een andere overheid. Geen dertien kokers, maar wel horizontaal en integraal. En deze manier van werken is nu verbannen. De reorganisatie beantwoordt aan een traditionele manier van besturen. Ook hier vinden we de blinde vlek terug. Waar is een maatschappelijk debat gevoerd over het soort overheid dat we willen en nodig hebben? De reorganisatie is opgelegd, niet bediscussieerd.

De hervorming van de agentschappen en de advies- en overlegorganen kadert in de uitvoering van het 'primaat van de politiek'. Het ontwerpdecreet inzake de strategische adviesraden was een slag in het gezicht van het middenveld. Zijn rol werd volledig genegeerd. Na sterke druk is dit decreet aangepast. De rol van het middenveld werd erkend. Maar het heeft bloed, zweet en tranen gekost. Eén voordeel: de samenwerking tussen middenveldorganisaties is thans beter dan ooit. Probleem is nu dat de uitvoering van het decreet afhankelijk is van de *goodwill* van de verantwoordelijke minister.

Ook de hervorming van de intern verzelfstandigde agentschappen negeert de rol van het middenveld. Waar voorheen de overheidsinstellingen maatschappelijk verweven zijn of waren, worden nu de interne agentschappen losgekoppeld van sociale partners, sociale organisaties... Het middenveld krijgt enkel nog een plaatsje in een vrijblijvend raadgevend comité. Alle adviezen (SERV, overheidsinstellingen zelf) zijn negatief. Maar de regering

doet verder. Opvallend is dat vooral de welzijnsagentschappen, zoals ondermeer Kind en Gezin, getroffen zijn.

Kortom, het overheidsapparaat voldoet niet. Gebrek aan openheid en discussie en koppig geloof in eigen kunnen, leveren gegarandeerd slecht beleid op.

WERK AAN DE WINKEL

De Vlaamse regering was bijzonder ambitieus. Er lag werk op de plank. En ze is er in gevlogen. Blindweg. Doorheen het hele verhaal is één lijn duidelijk. Nooit heeft de Vlaamse regering werk gemaakt van een breed draagvlak, van een maatschappelijke discussie, van participatiebereidheid. Integendeel, de burger werd herleid tot kiesvee en informatieslikker. En het middenveld mocht zich bezig houden op allerlei congressen en rondetafels. Verder dan dat wilde de regering niet gaan. Beter Bestuurlijk Beleid was hierin het sluitstuk. Het middenveld werd herleid tot een vrijblijvende bezighheidsclub. Intussen zijn heel wat projecten stuk gelopen op het negeren van het draagvlak. De afgang van het ontwerp gemeentedecreet is, jammer genoeg, het mooiste voorbeeld. Dit is dan ook de boodschap voor de volgende regering: herstel het draagvlak evenals de banden met het middenveld.

Hebben we nu een beter bestuur? Nee, wat participatie betreft. Ja, de lokale besturen zijn sterker geworden, maar er was meer mogelijk. Ja, het kerntakendebat heeft de eerste stappen gezet. Nee, de verhouding met de (semi-)private sector zit strop. Nee, we hebben geen modern bestuur. Slotsom: deze Vlaamse regering heeft het meest betekend voor de lokale besturen. Maar ook hier is ze op het eind gestruikeld. Werk aan de winkel voor de volgende equipe.