

Procesevaluatie projecten ‘Interne Staatshervorming’ en project ‘Afslanking’ of van ‘decentralisatie’ naar ‘deconcentratie’.

Nota: versie 1 augustus 2017

In het Vlaams regeerakkoord 2009-2014¹ (CD&V-NVA-SP.a) wordt het project ‘Interne Staatshervorming’ (IS) aangekondigd met als doelstelling *‘de efficiëntie van de interne bestuurlijke organisatie van Vlaanderen te optimaliseren’* (p.81). Als oorzaken van inefficiëntie worden o.m. de ‘bestuurlijke verrommeling’ op het intermediaire niveau en de taakstelling van het provinciebestuur aangehaald² (zie bijlage 1).

In het Vlaams regeerakkoord 2014-2019³ (NVA-CD&V-VLD) wordt het project ‘afslanking van de provincies’ aangekondigd *‘We slanken de provincies verder af’* (p.7) . Er wordt geen duiding gegeven over ‘het waarom?’. Wel wordt er een antwoord gegeven op de ‘hoe-vraag’ (zie bijlage 2).

Vanuit de VVP werden, in samenwerking met de provinciebesturen, beide projecten opgevolgd.

De inhoudelijke uitwerking van de dossiers treft u aan op basis van onderstaande linken:

Project ‘interne staatshervorming’ (nota dateert van 10 juni 2014)



Geactualiseerde_stand_van_zaken_interr

Project ‘afslanking van de provincies’ (nota stand van zaken 1 september 2017)



afslanking.pdf

Onderstaande tekst heeft als doelstelling de procesevaluatie weer te geven van beide projecten om finaal enkele conclusies te trekken.

Raymond Van Loock

¹<http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/de-vlaamse-regering-2009-2014-een-daadkrachtig-vlaanderen-in-beslissende-tijden-voor-een-vernieuwende-duurzame-en-warme>

² Naast de problematiek van de taakstelling van het provinciaal bestuursniveau werd ook in het project IS werk gemaakt van de ‘planlastenvermindering’(D8). In het kader van de toepassing van het project BBC doemt echter het probleem ‘planlast’ opnieuw op.

³ <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019>

De doelstelling van het project IS dient zonder meer als positief geëvalueerd te worden. Het streven naar een efficiënte werkende overheid dient immers een permanente bestuurlijke uitdaging te zijn! Het beogen van homogene bevoegdheden per beleidsniveau is daarbij een lovenswaardige benadering.

Vraag dient echter gesteld te worden of het uitgangspunt van het project IS, nl. er zijn 2 basisniveaus 'gemeenten en Vlaamse overheid', er niet meteen voor gezorgd heeft dat de initiële doelstelling van de IS (nl. streven naar efficiënt werkende overheid) onbereikbaar werd?

Al vlug deed er zich immers een ongewilde polarisatie voor tussen de 2 basisniveaus en het provinciale niveau waarbij het streven naar 'meer efficiëntie' voornamelijk gefocust werd op het provinciaal bestuursniveau en in veel mindere mate op het gemeentelijk, laat staan, op het Vlaamse niveau⁶. Deze polarisatie zal verder haar hoogtepunt krijgen in het volgende bestuurlijk project van de Vlaamse overheid nl. 'de afslanking van de provincies.'

De toepassing van het uitgangspunt dat in het kader van het Kerntakendebat 2001-2003 tussen de drie verkozen bestuursniveaus, zijnde de toepassing van het 'subsidiariteitsprincipe'⁷, had, op basis van het 'multi level governance' principe (de samenwerkende overheid), de effectiviteit van het project IS kunnen verhogen.

Vaststelling 2

Polarisatie had ook gevolgen m.b.t. het saneren van de 'bestuurlijke verrommeling' of 'drukte' op het intermediaire niveau

In het Vlaams regeerakkoord (2009) wordt daarbij verwezen o.m. naar gedeconcentreerde diensten, intercommunales, provincies en andere intermediaire bestuursvormen. Door er echter van uit te gaan dat er twee basisniveaus zijn, werd de 'bestuurlijke verrommeling' gerelateerd met het provinciaal bestuursniveau en werden dus onvoldoende de intermediaire structuren van de gemeenten en van Vlaanderen in vraag gesteld⁸.

Om de 'verrommeling' werkelijk aan te pakken pleit de VVP in haar memorandum 2014⁹ voor de totstandkoming van een decreet interbestuurlijke samenwerking¹⁰ met als doelstelling een

⁶ Vlabeest-memorandum 'Vertrouwen en bruggen bouwen', p. 21, punt 6 'Durf ook de eigen bestuurlijke huishouding in vraag stellen. Nu leeft de indruk dat de Vlaamse overheid zichzelf nauwelijks in vraag stelt. (...)'

⁷ De juiste taak op het juiste bestuursniveau.

⁸ SUYKENS, M., Regioscreening schiet doel voorbij, in Lokaal, juni 2014, p. 3 nuanceert de auteur de 'bestuurlijke verrommeling' vanuit de gemeenten door te stellen dat 'In feite zijn er een 750 relevante samenwerkingsverbanden opgericht door lokale besturen die een effectieve beheers- en/of beleidsfunctie vervullen.' Verder stelt de auteur dat Vlaanderen de grootste opstarter is van bestuurlijke samenwerkingsverbanden nl. 679, de provincies met 220 en de federale overheid met 157.

⁹ VVP-memorandum '14 'Samen voor een efficiënter bestuur: wie doet wat het best?'

In dezelfde lijn dient gesteld te worden dat de vooropgestelde Code van Interbestuurlijke Samenwerking (D59) ook niet werd gerealiseerd.

In het kader van het project IS werden heel wat samenwerkingsvormen tussen Vlaanderen en de provincies gesaneerd (o.m. in de sectoren welzijn, sport,...). Deze samenwerkingsvormen kwamen doorheen de tijd vaak tot stand op vraag van de Vlaamse overheid en hadden meestal tot doel het vergaren van de nodige financiële middelen, mankracht en knowhow om projecten mogelijk te maken (cf. multi level governance!).

Het is dan ook een minpunt dat, in de uitvoering van de IS, om de financiële input van de provincies, steunend op bestuurlijk partnerschap, zomaar te 'verevenen'. Een decreet 'interbestuurlijke samenwerking' dient er voor te zorgen dat deze mistoestanden in de toekomst vermeden worden zodat de samenwerking tussen de bestuursniveaus terug geloofwaardig te maken.

Vaststelling 5

Goede afspraken maken goede vrienden. Kwestie van 'bestuursstijl'

Niettegenstaande dat bij de opstart van het project IS de relatie tussen Vlaanderen en de provincies op basis van de inhoud van het Groenboek IS vrij rauw was, is het project gunstig geëvolueerd en kan men stellen dat de Vlaamse overheid en de provincies tot goede afspraken gekomen zijn. Men heeft als het ware elkaar gevonden (of toch niet?...).¹³

Voorbeelden van constructief politiek overleg waren zeker te vinden m.b.t. de sectoren: cultuur, welzijn, mobiliteit, toerisme, onroerend erfgoed, waterbeleid¹⁴,...

Dit wil echter niet zeggen dat er geen onduidelijkheden resten. Enkele voorbeelden ter illustratie:

- depotwerking bij cultureel erfgoed is goed geregeld, bij onroerend erfgoed blijven er vraagtekens hangen. De doelstelling van het bestuursakkoord om tot een 'integraal' depotnetwerk te komen, wordt hierdoor bemoeilijkt.

¹² VLABEST werd echter ontbonden door de Vlaamse regering in juni 2015.

¹³ In het kader van de recente inhoudelijke input van de Vlaamse administratie naar de nieuwe Vlaamse regering dient deze vaststelling wel in vraag gesteld te worden. In het deel 'voorstellen en denkpijsten voor toekomstig beleid' staat op p. 360 (of op p. 355 van de elektronische tekst) het volgende: **'We vragen meer bestuurskracht voor de gemeenten.** Aansluitend op de principes van het witboek Interne Staatshervorming moet het Vlaamse overheidslandschap, zonder politieke tussenniveaus zoals de provincies, opgebouwd worden rond twee bestuursniveaus: Vlaanderen en sterke, bestuurskrachtige gemeenten.'

¹⁴ Na volledige implementatie beheren de provincies ongeveer extra 5000 km waterlopen. Dit betekent een totale extra kost voor de provincies van ongeveer 14 miljoen euro.

Zo werd het provinciefonds 2014 niet geïndexeerd terwijl het cijfermateriaal van de verevening wel geïndexeerd werd.

Over vereveningsdossiers, waar er onenigheid was tussen Vlaanderen en de provincies, legde Vlaanderen haar 'wil' op soms zonder een duidelijke motivatie of soms op basis van foutieve cijfers (vb. sport en specifiek de verevening van de provinciale afdelingen en van de sportfederaties; de beheersubsidie 'bosgroepen' en het saldo 'regionale landschapszorg' 2013 zal niet uitbetaald worden, stand van zaken dossier inburgering en integratie).

Daarnaast dient vastgesteld te worden dat omwille van de verevening de provincies in sommige sectoren financieel niet meer in staat zijn om al hun decretaal toegewezen taken naar behoren te kunnen vervullen omdat de verevening gekoppeld werd aan de oude taakstelling en geen rekening gehouden werd met de kosten verbonden aan de vernieuwde taakstelling.

In het bijzonder dient ook aandacht besteed te worden aan de bestemming van de verevende bedragen. Voor sommige sectoren is dit duidelijk (cultuur) voor andere sectoren zijn er vragen over de structurele bestemming van de middelen (vb. sportfederaties).

Bijzonder vervelend is het ontstaan van het 'watervalmechanisme' waarbij organisaties opnieuw komen aankloppen bij de provincies omdat ze toch uit de boot vallen op Vlaams niveau omwille van het feit dat ze niet passen in de opties van het Vlaams beleidsmanagement (vb. jeugdverenigingen die verevend werden, maar vervolgens geen plek kregen in de nieuwe Vlaamse subsidiedecreten,...). Daarnaast dient opgemerkt te worden dat het P-fonds, naast de 'verevening IS'¹⁸ nog eens extra met 20 miljoen euro verminderd¹⁹ werd en dit zonder enige vorm van overleg. Deze eenzijdige vermindering vanwege de Vlaamse regering heeft uiteraard als gevolg dat de financiële verevening in de toekomst nog zwaarder zal doorwegen op het resterend gedeelte van het provinciefonds en dus op de totaliteit van de financiële middelen van de provincies.

VVP drong aan om voor alle duidelijkheid in de bestuursovereenkomsten een paragraaf op te nemen over de lastenafstand. De Vlaamse overheid weigerde...²⁰.

In het kader van de opvolging van de IS-afspraken wordt vastgesteld dat vanuit Vlaanderen nieuwe dossiers op tafel worden gelegd die, zagezegd, in het verlengde liggen van de afspraken van de IS en waardoor Vlaanderen er vanuit gaat dat er geen financiële overdracht moet gerealiseerd worden (cf. sector welzijn: kinderarmoede, integrale jeugdhulp,...).

¹⁸ Verevening: 92.410.000 euro – 35.111.625 = 57.298.375 euro

¹⁹ Het provinciefonds 2014 na aftrek IS en 20 miljoen euro bedraagt: 37.298.375 euro

²⁰ Clausule: 'Verder dringt de VVP er op aan dat in het bestuursakkoord een clausule wordt opgenomen waarbij de provincies ontlast worden van alle mogelijke juridische gevolgen die eventueel verbonden zijn aan de bevoegdheden die overgeheveld worden na datum van deze overheveling.'

2 Project 'afslanking van de provincies'

2.1 Samenvatting project

Uitgangspunten van de Vlaamse regering mbt het project 'afslanking' treft men aan op p. 7 van het Vlaams regeerakkoord 2014-2019²⁴:

- We slanken de provincies verder af.
- De provincies oefenen niet langer persoonsgebonden bevoegdheden uit. De persoonsgebonden bevoegdheden die hen door sectorale decreten zijn toegewezen (zie project interne staatshervorming) worden geschrapt.
- De provincies oefenen niet langer bovenlokale taken uit en nemen geen gebiedsgerichte initiatieven meer in de steden met meer dan 200.000 inwoners. De provincies zullen de opbrengsten die hun eigen belastingen genereren in steden met meer dan 200.000 inwoners, doorstorten aan die steden. We halveren, rekening houdend met inwonersaantal van elke provincie, het totale aantal provincieraadsleden en beperken het aantal gedeputeerden tot vier.
- We integreren de provinciale opcentiemen op de onroerende voorheffing in de basisheffing en realiseren hierop een besparing. Met de opbrengst van deze bijkomende basisheffing financieren we, na aftrek van besparing en van het bedrag dat nodig is ter financiering van de voorheen door de provincies uitgeoefende persoonsgebonden bevoegdheden, die overgenomen worden door de Vlaamse overheid en door de gemeenten, de dotaties van de Vlaamse overheid aan de provincies.'

Verder staat in het Vlaams regeerakkoord nog het volgende:

Pg. 3:

²⁴ Het is hierbij aangewezen om ook te verwijzen naar de inhoudelijke insteek van het College van Secretarissen Generaal naar de nieuwe Vlaamse regering en in het bijzonder mbt de verwijzingen naar de provinciebesturen (o.a. p. 348 maar vooral p. 360 'Aansluitend op de principes van het witboek Interne Staatshervorming moet het Vlaams overheidslandschap, zonder politieke tussenniveaus zoals de provincies, opgebouwd worden rond twee bestuursniveaus: Vlaanderen en sterke, bestuurskrachtige gemeenten.' Zie: <http://www.flandern.be/de/nbwa/nbwa-news-message/104609>

voorstellen als 'het provincievrij maken van steden boven de 200.000 inwoners' en 'afschaffing van de provinciale fiscaliteit' niet hard konden worden gemaakt.

Vaststelling 3: geen overleg

De rol die de provincies dienden op te nemen in het project 'afslanking' reduceerde zich tot het leveren van data in de breedste zin van het woord.

De twee fora die opgericht werden nl. respectievelijk het 'politiek' en het 'ambtelijk' overleg hadden niet het statuut om te onderhandelen maar waren eerder platformen om de stand van zaken van het project toe te lichten, gegevens uit te wisselen en om vragen te stellen en antwoorden te krijgen.

Een gelijkaardige 'wijze van werken' werd vastgesteld mbt de samenkomsten met individuele ministers.

VVP werd uitgenodigd op één hoorzitting in het Vlaams parlement maar deze werd verdaagd naar een later tijdstip... om uiteindelijk afgelast te worden.

In de kantlijn van het project 'afslanking' werd, evenzeer zonder enige vorm van overleg, het provinciefonds afgeschaft (2015)²⁶. Daardoor verviel eveneens de financiële compensatie inzake de positieve verevening van het project 'interne staatshervorming' (zie supra voetnoot: 14).

In 2015 werd ook de korting op de onroerende voorheffing op 'materieel en outillage', zonder enige vorm van overleg, afgeschaft. Dat betekent een extra verlies aan inkomsten voor de provincies ter waarde van 13,96 miljoen euro per jaar²⁷.

Vaststelling 4: gebrek aan kennis

Weliswaar is het niet aan de VVP om de kennis van de Vlaamse overheid over het provinciaal bestuursniveau in vraag te stellen, wel is het zo dat geregeld vastgesteld werd dat op Vlaams niveau de fundamentele dossierkennis ontbrak om het dossier in goede banen te leiden. Het financiële luik van het dossier getuigde daarvan. Zo berekende de Vlaamse administratie dat

²⁶ Uit septemberverklaring 2014: 'De afschaffing van het provinciefonds levert een besparing op van 37,4 miljoen euro recurrent vanaf 2015.'

[file:///C:/Users/Raymond/Downloads/Septemberverklaring_2014%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Raymond/Downloads/Septemberverklaring_2014%20(1).pdf), p. 14

²⁷ Uit septemberverklaring 2015:

[file:///C:/Users/Raymond/Downloads/Septemberverklaring_2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Raymond/Downloads/Septemberverklaring_2015%20(1).pdf)

De overdracht van bevoegdheden heeft uiteraard ook de nodige consequenties naar het betrokken personeel. Voor de VVP en de provincies was en is de personeelsproblematiek zorgpunt nr. 1

De overdracht werd ordentelijk voorbereid en het personeel kreeg de belofte dat hun statuut zou behouden blijven²⁸.

Maar eind augustus 2017 was het betrokken personeel nog steeds niet geïnformeerd over hun nieuw statuut dat in voege treedt op 1 januari 2018.

Vaststelling 8: en wat uiteindelijk inzake de strijd tegen de ‘bestuurlijke verrommeling’?

Samengevat: noch het project ‘interne staats hervorming’, noch het project ‘afslanking provincies’ heeft de bestuurlijke verrommeling verminderd.

De problematiek werd noch op het niveau van de gedeconcentreerde diensten, noch op het niveau van de semibestuurlijke circuits aangepakt.

Integendeel!

Ingeschat kan worden dat het tegenovergestelde zich zal voordoen:

Enerzijds omwille van het deconcentreren van de over te hevelen provinciale bevoegdheden via de Vlaamse overheid (cultuur, sport, welzijn) en anderzijds omwille van de verplichte uittreding van de provincies uit de intergemeentelijke samenwerking en dit vanaf 1 januari 2019. Ter ‘compensatie’ zullen er immers allerhande samenwerkingsvormen het daglicht zien omdat Vlaanderen een decreet ‘interbestuurlijke samenwerking’ niet ziet zitten...

Vaststelling 9: geïntegreerd beleid dient te wijken voor een verkokerd beleid

In de toekomst zullen de provincies zich uitsluitend kunnen focussen op grondgebonden bevoegdheden. Dit zal alleen maar ‘ten goede komen’ van het voeren van een ‘verkokerd’

²⁸ Uit: <https://www.vlaamsparlement.be/plenaire-vergaderingen/1091346/verslag/1092876>: minister L. Homans, plenaire zitting 9 nov. 2016 : ‘...Tegelijkertijd heb ik ook gezegd dat in het kader van het draaiboek dat we momenteel aan het uitwerken zijn en dat al gedeeltelijk beschikbaar is, de mensen die overgaan van de provincie naar een lokaal bestuur of naar de Vlaamse overheid, binnen heel korte termijn duidelijkheid zullen krijgen over hun salaris. Aan hun rechten wordt niet geraakt; zij zullen alle rechten die ze hebben, kunnen behouden. Ze krijgen ook duidelijkheid over de plaats van tewerkstelling en over de omstandigheden...’

Vaststelling 2: Europese Unie pleit voor een multi levelgovernment³² maar Vlaanderen ziet het anders nl. ‘deconcentratie’ boven ‘decentralisatie’

Daar waar in het project ‘interne staatshervorming’ heel wat ruimte voorzien werd voor overleg³³, afstemming en gezamenlijke besluitvorming, zowel vanuit de Vlaamse regering als vanuit het Vlaams Parlement³⁴, was daar geen sprake van in het project ‘afslanking’.

Beslissingen werden door de Vlaamse regering genomen en bevestigd in het Vlaams parlement. Bijsturingen van het project gebeurde er alleen als ‘zwart op wit’ werd bewezen dat men ‘er juridisch of financieel naast zat’ (zie desbetreffende adviezen van de Raad van State en de financiële rapporten van de provincies³⁵).

Voor Europa dient beleidsvoering te steunen op een samengaan van twee uitgangspunten: enerzijds ‘decentralisatie’ en anderzijds ‘democratisch draagvlak’.

Vaststelling 3: niets geleerd uit het project ‘interne staatshervorming’...

Het project ‘interne staatshervorming’ werd door alle partners geëvalueerd als een schoolvoorbeeld van hoe men tot bestuurlijke verandering kan komen....

Maar toch...

- Het probleem van de bestuurlijke verrommeling werd weliswaar in kaart gebracht³⁶ maar in essentie niet aangepakt niettegenstaande het een uitgesproken doelstelling was en nog steeds is.
- Niettegenstaande dat de huidige Vlaamse regering een ‘paritair samengestelde commissie’ opstartte om bevoegdheden van Vlaanderen te decentraliseren naar de

³²

<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/NL.pdf>

³³ O.m. door de inhoudelijke evolutie van een ‘Groenboek’ naar een ‘Witboek’ interne staatshervorming

³⁴ De VVP is éénmaal uitgenodigd door de commissie ‘binnenland’ om toelichting te geven over het project maar de hoorzitting werd verdaag en geen plaats gehad.

³⁵ Tijdens het verloop van het project kwam tot uiting dat niet 164 miljoen euro maar wel 95 miljoen euro diende overgeheveld te worden.

³⁶

[file:///C:/Users/Raymond/Downloads/Regioscreening bestuurlijke regionale samenwerking 2012%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Raymond/Downloads/Regioscreening%20bestuurlijke%20regionale%20samenwerking%202012%20(1).pdf)

En wat met de bestuurscultuur?

- Interbestuurlijk overleg: het kan! Zie Nederland, Frankrijk en Denemarken.
- Interbestuurlijke planning en samenwerking of samen oversteken: het kan! Zie Nederland, Frankrijk en Denemarken.
- Interbestuurlijke beleidsvoering of samen verantwoordelijkheid dragen: het kan! Zie Nederland, Frankrijk en Denemarken.

Bijlagen

Bijlage 1:

Vlaams regeerakkoord 2009-2014, p.81:

‘Minder bestuurlijke drukte door een interne staatshervorming In het bestuurlijk landschap worden we geconfronteerd met een veelheid aan bestuurslagen en instanties die over eenzelfde beleidsmaterie beslissingsbevoegdheid hebben. Deze historisch gegroeide inefficiëntie is een belangrijke factor in de administratieve lastenverhoging naar burgers en bedrijven. Een hergroepering van bevoegdheden dringt zich op, vanuit een breed gedragen partnerschap met de lokale en provinciale besturen. Per beleidssector kijken we na hoe we de huidige versnippering van bevoegdheden over verschillende bestuurslagen kunnen aanpassen tot meer homogene pakketten en sleuteltaken per bestuurslaag. Deze ‘interne staatshervorming’ moet per beleidssector opgestart worden met een brede betrokkenheid van alle bestuurslagen. In het bijzonder zullen we het provinciale bestuursniveau, de intercommunales, de gedeconcentreerde en andere intermediaire bestuursvormen doorlichten op doorheen de tijd ontstane mengvormen van beleid of nichebeleid. Zo komen we tot een sluitende lijst van provinciale bevoegdheden die een grondgebonden karakter hebben. De provincies fungeren daarbij ook als regisserend en afstemmend intermediair niveau.’

Bijlage 2:

Uit het Vlaams regeerakkoord 2014-2019

Geïndexeerde totalen per sector	Vlaams Brabant	Oost-Vlaanderen	West-Vlaanderen	Antwerpen	Limburg	TOTAAL
Sport	-€ 806.963,49	-€ 778.676,71	-€ 533.254,04	-€ 611.302,12	-€ 931.956,41	-€ 3.662.152,77
Jeugd	-€ 16.877,91	-€ 108.659,03	-€ 216.848,03	-€ 111.087,30	-€ 53.554,03	-€ 507.026,30
Welzijn	-€ 1.260.668,48	-€ 3.405.857,38	-€ 3.715.300,53	-€ 3.161.971,13	-€ 1.260.024,74	-€ 12.803.822,26
Cultuur	-€ 1.532.025,13	-€ 2.541.474,43	-€ 1.649.772,92	-€ 3.158.629,15	-€ 820.339,38	-€ 9.702.241,02
Onroerend Erfgoed: koppelsubsidies	-€ 2.501.219,56	-€ 3.543.494,49	-€ 2.762.120,26	-€ 3.112.481,85	-€ 3.080.683,84	-€ 15.000.000,00
Onroerend Erfgoed: monumentenwacht	€ 178.000,00	€ 178.000,00	€ 178.000,00	€ 178.000,00	€ 178.000,00	€ 890.000,00
Onroerend Erfgoed & Natuur: regionale landschappen en bosgroepen	€ 1.189.289,43	€ 817.742,73	€ 766.069,04	€ 1.042.520,83	€ 1.169.993,37	€ 4.985.615,40
Toerisme	€ 114.896,00	€ 114.896,00	€ 180.944,00	€ 116.960,00	€ 160.304,00	€ 688.000,00
Totaal	-€ 4.635.569,15	-€ 9.267.523,31	-€ 7.752.282,74	-€ 8.817.990,72	-€ 4.638.261,04	-€ 35.111.626,95

Figuur 1: De verevening in plus en min