



Visie van Groen! op de Interne Staatshervorming

Van provincies naar moderne stads- en streekgewesten

Waarom er meer dan 'iets' moet gebeuren ...

De echte vraag is: wat heeft de burger aan dat gesleutel aan het bestuur in Vlaanderen. De gemeentebesturen kent de burger meestal goed maar al die intercommunales en zelfs de provinciebesturen, zijn vaak een ver-van-mijn-bedshow. En dat Vlaamse niveau lijkt wel een veredeld gemeentebestuur dat de hoofdzaak niet van het detail kan scheiden.

De burger en zijn of haar overheden, het lijkt wel een onontwarbaar kluwen. Weet de burger nog waar hij terecht kan voor een bouwvergunning? Waarom komt er nu een industriegebied naast mijn woning zonder dat mijn gemeentebestuur mij inlichtte? Waarom moet ik nu een algemene provinciebelasting betalen? En de huisvuilzakken, waarom komen die van een onbekende intercommunale? Wie kan er zorgen voor meer plaatsen in de kinderopvang, mijn gemeente?

Jan modaal ziet het bos niet meer door de bomen en haakt af. Hij verliest zijn geloof in de democratie en de politiek. Groen! wil in eerste instantie de (lokale) democratie versterken door het bestuur in Vlaanderen, helder en begrijpelijk te maken. Dus niet meer 1000 loketten, 1000 aanspreekpunten en 1000 politieke verantwoordelijken.

Vlaanderen is de laatste jaren fel veranderd. Door de verschillende staatshervormingen is de Vlaamse overheid sterk gegroeid in bevoegdheden en in omvang. Vlaanderen heeft daarop gereageerd als een hongerige wolf, maar ook als een keizer koster die alles van a tot z wilde regelen. De vlaamse overheid werd een zeer ambitieuze overheid, maar ook een dominante en bemoeizuchtige overheid.

De Gemeentebesturen klagen die betutteling en de sterke sturing van het Vlaamse niveau aan. Ze hebben gelijk. Ze krijgen niet alleen steeds meer problemen te verwerken, maar daar bovenop ook steeds meer opdrachten. Die moeten ze uitvoeren zoals Vlaanderen dat wil. Ze krijgen bitter weinig beleidsruimte. Het zgn. Pact van Vlaanderen met de gemeenten veranderde hier weinig aan.

We zien bovendien een groeiend aantal bovenlokale (intermediaire) structuren ontstaan waarin die gemeenten samenwerken: in streekontwikkeling, in de afvalophaling en -verwerking, in de uitbating van een luchthaven of een haven, in een intergemeentelijk cultuuroverleg enz. Vele van deze structuren worden door de Vlaamse deelstaat of de federatie opgelegd: RESOC's, SERR's, de POM's, Regionale Landschappen, polders en wateringen, stroombekkenbesturen, de LOP's of lokale overlegplatforms in het onderwijs, de zorgregio's en de LOGO's in de gezondheidszorg; structuren voor regionaal welzijnsoverleg, politie- en brandweerzones, enz. Ze dekken daarenboven allemaal uiteenlopende gebiedsomschrijvingen.

Hoe dan ook, er zijn heel veel nieuwe structuren ontstaan op schaalniveau van streken en gebieden die kleiner zijn dan een provincie maar een stuk groter dan een stad of gemeente. Ze geven antwoorden op bestuursproblemen en leveren schaalvoordelen op. Maar ze schuiven

steeds verder weg van de democratie. Er zijn geen verkozen raden, alleen getrapte vertegenwoordiging van gemeenten en andere overheden. Gemeente- en provincieraadsleden hebben er steeds minder invloed op. De provincies daarentegen hebben een sterker democratisch systeem, maar verliezen aan belang. Hun schaal biedt steeds minder adequate antwoorden op de reële maatschappelijke problemen en uitdagingen.

Vlaanderen is de voorbije jaren grondig veranderd, maar haar bestuursorganen hebben ze nog niet voldoende aangepast aan de noden van een modern Vlaanderen. Deze wildgroei aan intermediaire structuren heeft gezorgd voor 'verrommeling' en een 'democratisch deficit'.

De visie van Groen!: van provincies naar moderne stads- en streekgewesten

Groen! wil komaf maken met de verrommeling en het democratische deficit en bereidt daarom een decreet voor om provincies te vervangen door stads- en streekgewesten. Deze gewesten met democratisch verkozenen zijn beter afgestemd op de hedendaagse noden en kunnen zo een veel grotere betrokkenheid van de burgers bij het bestuursniveau tussen gemeenten en gewest realiseren.

Het regionale niveau is voor Groen! het meest natuurlijke en het meest geëigende bestuursniveau om een vernieuwend en daadkrachtig beleid te voeren en bovenlokale diensten aan te bieden. De schaal van de provincie is dikwijls te groot en de provincie ligt voor veel mensen te ver weg.

Het niveau van een stad- of streekgewest is bovendien de ideale schaal om de transitie naar een duurzame economie en samenleving te realiseren. Vandaar het groot belang van maximale transparantie en democratische procedures en instellingen op dit niveau.

Een kaderdecreet tot de instelling van stads- en streekgewesten bevat de volgende grote lijnen :

- 1. Herverkaveling van bevoegdheden :** Naar een **transparant en controleerbaar bestuur**: Het moet duidelijk zijn voor de mensen wie bevoegd is voor wat zodat echte inspraak en participatie mogelijk wordt. De bedilzucht van de Vlaamse overheid moet teruggedrongen worden. In ruil komt er meer subsidiariteit: beslissingen kunnen best zo dicht mogelijk bij de burger genomen worden. **De gemeenten verdienen een sterkere rol.** Dat kan maar als de gemeenten ook fors ondersteund worden. Daarnaast worden er meer bevoegdheden gebundeld op het niveau van **nieuwe stads- en streekgewesten**, zowel de huidige provinciale bevoegdheden als veel taken die nu versnipperd zijn over intercommunales en tussenstructuren die direct of indirect aangestuurd en gecontroleerd worden door het Vlaams Gewest. Er zijn dus max. drie bestuursniveaus: lokaal (gemeenten), bovenlokaal (= stads- en streekgewesten) en Vlaams. Hierdoor wordt het aantal Vlaamse besturen bewust **ontvet**.
- 2. De stads- en streekgewesten krijgen een gesloten pakket van bevoegdheden** toegewezen : o.a. economische ontwikkeling, woonbeleid, ruimtelijke ordening, grote voorzieningen in de welzijns- en gezondheidszorg, gemeentegrensoverschrijdende mobiliteit, grotere culturele en sportinfrastructuur en werkingen van bovenlokale aard, bestrijding van armoede, beroepsopleidingen die specifiek zijn voor de streek, enz. Daarnaast kunnen gemeenten in consensus ook bevoegdheden overdragen aan de stads- en streekgewesten.
- 3. Het instituut Gouverneur zoals het nu bestaat (ambtenaar Vlaamse en overheid) wordt afgeschaft** en in plaats daarvan komt er een verkozen gouverneur / stads- of streekgewestvoorzitter. Op dit moment heeft de gouverneur geen democratische legitimiteit. Zijn takenpakket mag daarom ook zeker niet verder uitdeinen. Idem voor de arrondissementscommissarissen. Voorzitters van stads- en streekgewesten zullen wel een aantal medebewindstaken uitvoeren in opdracht van de Vlaamse of de federale overheid zoals nu het geval is bij burgemeesters. Alle bestuurders van stads- en streekgewesten worden verkozen, de voorzitters van de stads- en streekgewesten worden zoals burgemeesters ook benoemd/bekrachtigd door de Vlaamse overheid.

4. Een **efficiënt bestuur** dat minder kost dan de waaier van elkaar overlappende bestuursorganen, met beperkte apparaatskosten, beperkte bureaucratie, maar meer participatie van burgers en verenigingen is mogelijk. Dat bestuur staat dicht genoeg bij de mensen maar heeft toch voldoende afstand heeft om in alle objectiviteit te beslissen over kwesties die het lokale belang overstijgen.
5. Intergemeentelijke structuren (**intercommunales**) worden **geïntegreerd in de stads- en streekgewesten**. Het decreet intergemeentelijke samenwerking wordt in die zin aangepast. Andere structuren die op regionaal niveau bestaan worden qua werkingsgebied afgestemd op de stads- en streekgewesten en vallen onder de bevoegdheid van de stads- en streekgewestbesturen. Provinciale taken, diensten en plannen verhuizen naar stads- en streekgewesten, net als bepaalde gedeconcentreerde Vlaamse taken en diensten.
6. De overgang naar stads- en streekgewesten is **niet vrijblijvend**. Een traject dat max. twee legislaturen duurt moet mogelijk zijn. We steunen het idee van een regioscreening waaraan alle betrokken partners actief deelnemen. Maar voor ons moet dit ook echt leiden tot een grondige hertekening van het bestuurslandschap. Op basis van de regioscreening kunnen gemeenten beslissen om zich met elkaar te verbinden in een stads- of streekgewest. Zo een beslissing moet ruim gedragen zijn in de gemeenteraden en bij het middenveld. Het Vlaams gewest moedigt gemeenten financieel aan om zich vroeger te verbinden tot stads- en streekgewesten. Deze gemeenten worden dan 'provincievrij': dit betekent dat de nieuw gevormde stads- en streekgewesten dan de bevoegdheden overnemen van de provincies. In 2018 kunnen dan de eerste verkiezingen voor stads- en streekgewestraden plaatsvinden voor gemeenten die de stap al gezet hebben. In 2024 volgt al de rest.

Groen! heeft het Groenboek gelezen met deze visie voor ogen. Het doel is: vermijden dat de echte oplossing van stads- en streekgewesten door halfslachtige of incoherente hervormingen nog verderaf komt te liggen. Het kan dus niet dat het gewest nog meer bevoegdheden 'usurpeert' (ten onrechte naar zich toetrekt) en dat de gemeentelijke bevoegdheden verder ondergaven worden of met planlast bezwaard worden. Of dat de Vlaamse regering vervalt in een simplistisch rondje 'provincie pesten'.

Het Groenboek van minister Bourgeois: noch mossel, noch vis

Het meest positieve punt van dit Groenboek is het feit dat het bestaat en dat er kan over gediscussieerd worden. Maar inhoudelijk is het absoluut geen coherent werkstuk.

De pijnpunten zijn:

- Het document gaat uit van een hoge eigendunk van het Vlaamse bestuursniveau. De analyse van de verrommeling is beperkt tot de gemeentebesturen en provincies. Het handelt o.a. over transparantie, democratisch gehalte van het bestuur, oprichting van tussenstructuren (intercommunales) terwijl de Vlaamse overheid zelf ook veel tussenstructuren heeft ingesteld en opgelegd (bijv. RESOC's, Logo's enz.), vaak met verschillende schalen, en andere samenstellingen. Die worden, een enkele uitzondering niet te nagelaten, niet in vraag in gesteld.
- De Vlaamse overheid heeft heel wat taken toebedeeld aan gemeenten en daar tegelijk een onwaarschijnlijke massa regels voor opgelegd. Regelneverij inclusief planlast zijn het gevolg. De 'planning' wordt in dit Groenboek afgebouwd, maar de regelmassa blijft onaangeroerd. De controle op de beleidsuitvoering blijft massaal.
- De Vlaamse overheid beschikt in alle provincies over gedeconcentreerde diensten (bijv. milieu, stedenbouw, onroerend erfgoed) maar laat daar in haar Groenboek zelf geen enkel kritisch geluid over luiden. Zijn die diensten noodzakelijk? Kunnen ze niet beter worden overgedragen aan een ander niveau? Die vragen worden niet gesteld, en dus ook niet beantwoord.

- De Vlaamse overheid evalueert haar eigen bevoegdheden niet in het Groenboek. Ze gaat ervan uit dat die legitiem en correct zijn. Vlaanderen denkt amper na over (de mogelijke overdracht van) haar eigen bevoegdheden. Subsidiariteit is ver weg. Wat Vlaanderen nastreeft in de Belgische staatsvorming, nl. meer bevoegdheden voor een lager niveau (deelstaten), zet ze op haar beurt niet om in een interne staatsvorming waarbij de lokale besturen meer bevoegdheden en middelen krijgen. Eens te meer toont Vlaanderen aan dat de keizer koster niet verdreven is, alleen heet die nu Geert Bourgeois i.p.v. Jozef II.
- Het Groenboek wil de bevoegdheden van de provincies drastisch inperken, zogezegd om een transparanter bestuur mogelijk te maken. Het wil de provinciale bevoegdheden echter beperken tot grondgebonden bevoegdheden. De motieven waarop die keuze is gestoeld, worden in het Groenboek of in het regeerakkoord nergens uitgelegd. Het 'waarom' is onbekend. Het lijkt eerder op het uithollen van de macht en de invloed van de provincies (lees vooral van de deputaties). Het lijkt eerder een rondje 'provincies pesten'.
- Bij het inperken van de provinciale bevoegdheden tot grondgebonden materies is de Vlaamse regering dan weer helemaal niet consequent. Onderweg in het Groenboek laat ze de eigen logica los en begint de eigen uitgangspunten zelfs te ondergraven. Er sluipen her en der toch persoonsgebonden materies binnen. Voor cultuur bijv. Waarom dat gebeurt is niet duidelijk. De lobby van de provinciebesturen heeft hier blijkbaar goed werk geleverd of het ontbreekt nog aan moed bij de Vlaamse regering om 'verworven rechten' te wijzigen. Voor sommige grondgebonden materies worden bevoegdheden overgedragen van de provincies naar Vlaanderen.
- Op geen enkel moment wordt de vraag gesteld naar de meest wenselijke schaal voor de uitoefening van bevoegdheden. Dit zou alvast een veel effectiever criterium zijn om bevoegdheden toe te kennen.
- De af te nemen bevoegdheden worden systematisch aan Vlaanderen toegewezen, quasi nooit aan gemeenten: de keizer koster zegeviert opnieuw.
- Groen! is het eens met de conclusie dat er bij de lokale besturen sprake is van verregaande 'verrommeling'. De antwoorden van de Vlaamse regering hierop zijn helaas bijzonder warrig: een ingekrompen provinciaal bestuur, geen overdracht van bevoegdheden naar het gemeentelijke niveau, wel een afbouw (minstens een screening) van intermediaire structuren zonder dat duidelijk wordt aangegeven hoe die kunnen herstructureerd of gegroepeerd worden. In het Groenboek is sprake van een stadsregionale samenwerking of structuur, maar dat concept wordt nergens verder uitgewerkt.
- Gemeenten worden niet versterkt.
- Het in het Groenboek opgenomen principe dat er maximaal twee niveaus bevoegd mogen zijn over een bepaald domein wordt niet echt onderbouwd.

De 'doorbraken' uit het Groenboek

Die doorbraken kunnen best omschreven worden als een samenraapsel van allerlei voorstellen die onderling weinig of geen samenhang vertonen. Wij willen er enkele markante commentariëren en er alternatieven voor formuleren.

1. Intergemeentelijke samenwerking

In het Groenboek wordt gepleit voor regioscreening, een screening van alle intermediaire structuren en organisaties. Zo'n screening is nuttig, maar de gouverneur is niet geschikt om dit aan te sturen. Dit moet op Vlaams niveau aangestuurd worden en onafhankelijk gebeuren, weliswaar met betrokkenheid van de drie bestuursniveaus. Daarnaast moet het decreet intergemeentelijke samenwerking worden aangepast om de betrokkenheid van gemeenteraden

drastisch te versterken. Een vele betere rapportering in de gemeenteraden en de formele goedkeuring van strategische keuzes van intercommunales in diezelfde gemeenteraden is absoluut nodig.

2. Fusies van gemeenten

De opmaak van een Kader voor vrijwillige fusies is belangrijk. Principieel willen we streven naar gemeenten van minstens 15.000 inwoners met uitzondering van zeer uitgestrekte gemeenten. Wel pleiten we voor veel meer stimuli om te kleine gemeenten aan te zetten om meer samen te werken en uiteindelijk samen te gaan.

3. Planlastvermindering

Het kind met het badwater weggoaien is altijd onverstandig. De huidige plan- en rapporteringsverplichtingen vormen een te zware belasting maar daarom pleiten voor de afschaffing van alle sectorale plannen gaat ver. Het tegengestelde van planning is immers willekeur. Planning, een minimale toetsing en zelfevaluatie blijven belangrijk maar moeten in de eerste plaats gericht zijn op de gemeenteraad en de lokale burgers. Plaatselijk moeten bestuurders uitkomen voor hun plannen en daarop kunnen afgerekend worden. Nu worden plannen te vaak gemaakt om in orde te zijn voor de hogere overheid. De **rapporteringsplicht** kan wel drastisch beperkt worden. De toezichthoudende overheid kan controleren via gerichte steekproeven voor zover dat nog nodig is, bijvoorbeeld als het gaat om de besteding van gewestelijke toelagen.

4. Economie is dé kerntaak voor stads- en streekgewesten

Stads- en streekgewesten vormen de spil voor de overgang naar een sterke duurzame en lokaal verankerde economie. Dit is een bevoegdheid bij uitstek voor stads- en streekgewesten. Het overleg met de lokale sociale partners en de milieubeweging staat hierbij centraal. Het nu bestaand streekoverleg van ERSV-SERR-RESOC is een sterk voorbeeld van verrommeling en gebrek aan democratische controle. Hetzelfde geldt voor streekontwikkelingsintercommunales, provinciale ontwikkelingsmaatschappijen, bedrijven- en innovatiecentra, e.d. Deze organen kunnen op termijn rechtstreeks onder de bevoegdheid van verkozen stads- en streekgewestraden gebracht worden zodat de democratische controlelijnen helder worden. In afwachting zijn een screening, een 1° sanering van overtollige structuren en meer democratische controle via de gemeenteraden van groot belang.

Een lokaal economisch beleid bekommert zich ook om een sturing van de vestiging van grotere handelsvestigingen en een kleinhandelsbeleid. Dit op een te laag (gemeentelijk) niveau beslissen, zorgt voor een opbod tussen gemeenten, net zoals dat het geval is voor de ontwikkeling van bedrijfsterreinen.

5. Welzijn: een sterke rol voor gemeentebesturen

Er zijn teveel bemoeizuchtige overheidsactoren in het welzijnsbeleid. Decentralisatie is wenselijk. Groen! pleit voor een toekomstig model waarbij enkel de grote lijnen worden uitgezet op Vlaams niveau. De concrete uitvoering en keuzes kunnen decentraal te gebeuren met een verdelings- en afwegingskader op stads/streekgewestelijk niveau en de concrete uitwerking op het gemeentelijk niveau. Denk bijv. aan de kinderopvang, ouderenzorg, thuiszorg, CAW's enz. Daarin blijft het vrij initiatief een belangrijke rol spelen. De lokale besturen moeten die organisaties subsidiëren, de afstemming met het OCMW verzekeren enz... Regionaal welzijnsoverleg en zorgregio's worden best qua schaal afgestemd op de stads- en streekgewesten.

Het Vlaamse niveau kan zich dan concentreren op haar kerntaken: kwaliteitsnormen vastleggen, een financiële verdeling maken op basis van objectieve criteria (bijv. bevolkingssamenstelling, inkomens, risico's ...), controle en inspectie.

6. Ruimtelijke ordening en woonbeleid

Ruimtelijke structuurplannen op het niveau van stads- en streekgewesten krijgen in de toekomst een meer bindend karakter waarbinnen gewerkt kan worden maar minder van kan afgeweken worden. Ze vertalen de gewenste duurzame ontwikkeling voor de regio. In ruimtelijke ordening moet veel meer rechtszekerheid kunnen geboden worden. Het gaat vaak over veel geld en investeringen en over belangrijke beslissingen op vlak van overlast (milieu, mobiliteit).

In het verlengde van de bevindingen van de commissies Berckx en Sauwens stappen we mee in een versnelling, vereenvoudiging en integratie van procedures (bv. van stedenbouwkundige, bouw- en socio-economische vergunningen) mits dit leidt tot een betere betrokkenheid van alle betrokkenen, al van bij de eerste fase van een dossier. Voor de zgn. ontvoogde gemeenten die o.m. investeren in een goed structuurplan een uitgebouwde stedenbouwkundige dienst, is meer autonomie mogelijk. Dat betekent dat gemeenten ook extra moeten ondersteund worden.

Wonen is een logische bevoegdheid voor stads- en streekgewesten aangevuld met een sterkere rol voor de gemeentebesturen. Er is op dit moment een gebrek aan integraal en coherent woonbeleid. Dat komt o.a. omdat de sociale huisvestingsmaatschappijen versnipperd zijn en vaak bestuurd worden als baronieën die ontsnappen aan democratische controle. Om te komen tot een evenwichtig beleid ter vrijwaring van de resterende open ruimte en een rechtvaardige verdeling van de inspanningen inzake sociale woningbouw, is een goede samenwerking tussen stedelijke kernen en buitengebied op stads- en streekgewestniveau noodzakelijk.

Vlaams volksvertegenwoordiger Bart Caron
Brussel
4 oktober 2010