

Kroniek van een aangekondigd huwelijksbedrog

Over het Vlaamse en federale regeerakkoord

verkiezingen

Patrick Stouthuysen
Vakgroep Politieke Wetenschappen, VUB

Met een regeerakkoord is het als met een huwelijkscontract. Zolang het goed gaat, kan het geen van de betrokken partijen veel schelen wat er precies op papier staat. Pas wanneer het fout loopt, wordt elke paragraaf gewikt en gewogen. Dan blijkt ongeveer elke zinswending voor meer dan één interpretatie vatbaar te zijn. Dus kan je best van bij de aanvang de dingen zo ondubbelzinnig mogelijk op papier proberen te zetten. Alleen: als je daarmee begint, lijkt het alsof je de partner voor geen haar vertrouwt. Bovendien dreig je, door de zaken zo expliciet te stellen, slapende honden wakker te maken. Gemakkelijk is anders.

Regeerakkoorden worden door de buitenwereld vooral vanuit het oogpunt van politieke winst en verlies bekeken: wie heeft wat uit de brand gesleept, wie kan de meeste veren op zijn hoed steken? Wat dat betreft werd in de pers vaak geopperd dat de SP - uiteinde-

Overigens, regeerakkoorden vormen niet de harde valuta van de politiek. Een favoriet beleidsthema in het akkoord krijgen is één ding, dat thema vervolgens daadwerkelijk tot beleid maken is een ander. Of de punten uit het Kiescontract daadwerkelijk realiteit zullen worden, hangt af van de mate waarin de SP-ministers over de uitvoering ervan zullen waken. Papier is verduldig. Het feit dat je - op het eerste gezicht althans - minder blauwe, dan rode en groene accenten in de akkoorden terugvindt, wil dan ook niet zoveel zeggen. Daarvoor is het wachten op de beleidsbrieven en de eerste initiatieven van de nieuwe excellenties.

Een voorbeeld. Op 24 augustus ondertekende Vlaams Minister van Ruimtelijke Ordening Van Mechelen (VLD) de bouwvergunning voor de westelijke kade van het Deurganckdok, ten zuiden van Doel. Niets aan de hand, zegt de woordvoerder van de minister, die beslissing werd op 1 juni genomen door de vorige Vlaamse regering en hernomen in het nieuwe Vlaamse regeerakkoord. Dat klopt, maar in dat akkoord staat ook dat er een studie moet worden uitgevoerd over de leefbaarheid

Regeerakkoorden vormen niet de harde valuta van de politiek. Een favoriet beleidsthema in het akkoord krijgen is één ding; dat thema daadwerkelijk in beleid omzetten een ander.

lijk toch één van de verliezers van 13 juni - opmerkelijk haar stempel op de akkoorden had gedrukt. Ook de SP-onderhandelaars lieten niet na te beklemtonen dat nogal wat punten uit het Kiescontract hun weg naar de Vlaamse en federale regeerakkoorden hadden gevonden. Dat is zo. Alleen: heeft de SP meer of minder in de wacht gesleept dan de andere onderhandelaars? Dat valt moeilijk hard te maken zonder systematisch de andere verkiezingsprogramma's met de akkoorden te vergelijken.

van Doel. In dat onderzoek moeten alle aspecten van de leefbaarheid worden onderzocht, ook "de problematiek van de vrijgekomen specie bij de aanleg van het Deurganckdok".

Het gemeentebestuur van Beveren vroeg de Vlaamse overheid geen bouwvergunning af te leveren vooraleer de resultaten van de leefbaarheidstudie bekend zijn. Dat klinkt logisch. Door die vergunning nu toch af te leveren, hypothekeer je immers de uitkomst van dat onderzoek, zegt de Bond Beter Leefmilieu.

Op het kabinet van Van Mechelen menen ze dat zij niets te maken hebben met die leefbaarheidsstudie, die valt onder de bevoegdheid van de Minister van Openbare Werken, Steve Stevaert. En daar verklaart de woordvoerder dat de administratie de bestelling van de leefbaarheidsstudie nog aan het voorbereiden is. "Sluipende besluitvorming" oordeelt het actiecomité Doel 2020¹. Moraal van het verhaal: ook al maak je goede afspraken, het zal dagelijks vechten worden om die afspraken hard te kunnen maken.

Zwart op wit?

Zowel in het Vlaamse als in het federale regeerakkoord worden de ambities niet onder stoelen of banken gestoken. In het federale akkoord luidt het dat de nieuwe meerderheid "de signalen van de kiezers goed begrepen heeft", dat men het "vertrouwen in de overheid wil herstellen, de creatieve krachten in de samenleving ruimte geven, iedereen volwaardige kansen geven op geluk, zelfontplooiing en welvaart, de sociale bescherming van alle burgers waarborgen, een duurzame relatie tussen mens en leefomgeving uitbouwen en onze natie opnieuw aanzien geven in het buitenland". Wat verder heet het dat België opnieuw een "modelstaat" moet worden en nog later engageert men zich zelfs om de communautaire spanningen "definitief" op te lossen.

Langs Vlaamse kant is het niet minder. Daar kondigt de regering aan dat zij "de rol van de overheid in het maatschappelijk gebeuren anders zal invullen", dat het "primaat van de politiek" zal worden hersteld. Voortaan moet de overheid "niet alles doen, maar wat zij doet moet zij goed doen". De overheid zal aan beleidsvoering doen "wanneer privé-initiatief niet aangewezen is of bij gebrek aan privé-initiatief". De overheid is vanaf nu vooral verantwoordelijk voor "normering, controle en sanctionering".

In de pers, maar uiteraard ook op de oppositiebanken, werden deze ambitieuze beginselverklaringen op de nodige scepsis onthaald. De regeerakkoorden zouden volstaan met vage, nietszeggende formuleringen, die vooral moesten verhullen dat er binnen de nieuwe

meerderheid over alles overeenstemming bestaat, zolang het maar niet concreet moet worden.

Wat is de realiteit? Wat staat er nu echt in de regeerakkoorden? Ik heb de oefening gemaakt en de beleidsintenties uit de beide akkoorden geturfd en op een rijtje gezet. Onder een beleidsintentie versta ik een uitspraak die een engagement inhoudt, bijvoorbeeld: "Er zal aan het Parlement een algemene antidiscriminatiewet worden voorgesteld die tot doel heeft elke discriminatie, meer in het bijzonder op grond van de seksuele geaardheid tegen te gaan", of nog, "Er komt een decreet buitenschoolse kinderopvang waarin de netoverschrijdende samenwerking op buurtniveau in samenwerking met alle lokale actoren wordt vastgelegd".

In het federale regeerakkoord staan 297 van dergelijke beleidsintenties, in het Vlaamse 464. Dat lijkt behoorlijk wat, hoewel de cijfers uiteraard meer betekenis zouden krijgen wanneer we ze zouden kunnen vergelijken met eerdere regeerakkoorden. Daar moet iemand maar eens werk van maken. Wat alleszins opvalt is dat slechts een fractie van die beleidsintenties ook, zij het alleen nog maar minimaal, wordt geoperationaliseerd. Een minimale operationalisering is bijvoorbeeld: "Er wordt binnen de negen maanden een totaalbeleidsplan kinderopvang opgesteld met een volledige voorstelling van de noden en de verantwoordelijkheden", of als het over de herziening van het Wetboek van de Belgische Nationaliteit gaat, "De regering zal de desbetreffende onderwerpen onmiddellijk na het zomerreces bij het parlement indienen".

Geoperationaliseerde beleidsintenties - tegen die datum zoveel procent minder uitstoot van dat product, tegen het einde van dat jaar moet er een voorstel zijn over die dingen, tegen dat jaar moet het aantal verkeersslachtoffers met zoveel verminderen - zijn een stuk gedurfter, omdat het beleid dan zelf duidelijke criteria aangeeft op basis waarvan het kan worden beoordeeld. Zo'n geoperationaliseerde beleidsintentie biedt, zo lijkt mij, de verschillende regeringspartners ook meer houvast: hoe preciezer de afspraak, hoe moeilijker

de anderen er onderuit kunnen. In het federale regeerakkoord worden amper 10 intenties geoperationaliseerd, in het Vlaamse hooguit 33.

Per beleidsdomein - de indeling is die welke in de respectievelijke regeerakkoorden wordt gehanteerd - geeft dat de resultaten die terug te vinden zijn in tabel 1 en 2 op de volgende bladzijde. Hoe moet je die cijfers evenwel interpreteren? Als er langs Vlaamse kant opmerkelijk veel beleidsintenties op het vlak van onderwijs en milieu in de tekst staan, wil dat dan zeggen dat dit ook de zwaartepunten van het toekomstige regeerwerk worden? Betekent het gegeven dat op federaal vlak duurzame ontwikkeling en mobiliteit zo sterk scoren dat er daarover binnen de coalitie een opmerkelijke eensgezindheid bestaat? Het kan net zo goed het omgekeerde betekenen. Misschien hebben de onderhandelaars geconstateerd dat de standpunten ver uit elkaar liggen en hebben ze precies die dingen waarover ze het desondanks eens waren zo nauwkeurig mogelijk proberen vast te leggen. Misschien ligt het nog helemaal anders: mogelijk scoren sommige beleidsdomeinen hoog, gewoonweg omdat de administratie van het desbetreffende departement meer concrete aanbevelingen op de onderhandelingstafels heeft gelegd. Wie bovenstaande cijfers wil interpreteren zal

zijn licht moeten opsteken bij de onderhandelaars. Wat we wel uit de cijfers kunnen afleiden, is dat de Vlaamse en federale regeringen veel hooi op de vork hebben genomen. Soms zijn de beleidsintenties behoorlijk concreet, maar zelden worden ze geoperationaliseerd. Dat betekent dat er alleszins nog heel veel ruimte voor onderhandeling en strijd overblijft.

Betuttelend

Tussendoor even iets anders. Zowel in het Vlaamse als in het federale regeerakkoord wordt een lans gebroken voor minder betutteling, minder regels, vereenvoudigde procedures, minder administratieve druk, minder wetten. In het federale akkoord staat zelfs expliciet dat de federale regering "tijdens de volgende twee jaar de administratieve last voor burgers en ondernemingen met tien procent zal doen dalen, om het geheel aan formaliteiten en verplichtingen tegen het einde van de regeerperiode met een kwart te verminderen". In Vlaanderen doen ze het minstens even goed: "Bedoeling is om op het einde van de bestuursperiode tot een vermindering van 25% van de Vlaamse regelgeving te komen".

In het federale akkoord wordt op liefst veertien verschillende plaatsen melding ge-

Tabel 1
Beleidsintenties in het federale regeerakkoord

| beleidsdomein | aantal beleidsintenties | geoperationaliseerde beleidsintenties |
|--|-------------------------|---------------------------------------|
| overheidsinstellingen | 29 | 1 |
| burgerdemocratie | 15 | |
| veiligheid | 37 | 2 |
| integratie | 10 | 2 |
| steden | 4 | |
| welvaartsstaat | 39 | 2 |
| sociale zekerheid | 35 | |
| <i>duurzame ontwikkeling en mobiliteit</i> | 40 | |
| België in de EU | 24 | 1 |
| België in de wereld | 36 | |
| ethische vraagstukken | 3 | 1 |
| voeding | 25 | 1 |
| totaal | 297 | 10 |

maakt van het feit dat er minder regels en eenvoudiger procedures moeten komen. In het Vlaamse akkoord wordt in vijf van de zeven delen een lans gebroken voor minder regelgeving. Het deel over cultuur gaat bijna voor de helft over de bevrijding "uit de beklemming van de bestaande reglementen". Wat is hier aan de hand?

Ik vrees dat de Vlaamse en federale overheden in de val van het betuttelingsvertoog zijn getrapt. Elke burger van dit land vindt wel dat er te veel regels zijn, tot het moment dat er - met het vlees, met de voorlopige invrijheidsstelling van gedetineerden, met de rioeringen - iets verkeerd loopt. Dan kan er niet genoeg regelgeving en controle zijn. Er is vermoedelijk geen bevolkingsgroep die meer klaagt over overheidsbemoeienis dan de middenstand. Tot hun belangenvereniging bijvoorbeeld constateert dat particulieren ook wel eens wat oude spullen op een rommelmarkt verkopen. Dan kan de overheid niet snel genoeg regels bedenken - en in dit geval zelfs een heuse vergunning die je moet laten afstempelen - om de concurrentie af te houden.

Het betuttelingsvertoog leeft ook zeer sterk bij lokale mandatarissen. Al dat gedoe met fondsen en beleidsplannen en resultaatsverbintenissen hoeft voor hen niet. Geef de ge-

meenten gewoon meer middelen en laat ze die vrij besteden. Uiteraard weet elke schepen of burgemeester beter dan "die daar in Brussel" wat de plaatselijke noden zijn. Maar even vanzelfsprekend zal die schepen of burgemeester de middelen nog het liefst aanwenden daar waar er politieke winst te rapen valt. En dus vallen zwakke en niet georganiseerde burgers naast de prijzen. En net daarom moet de centrale overheid niet zomaar een smak geld aan de gemeentes geven, maar duidelijke regels maken over hoe en wanneer die middelen mogen worden besteed. Het paradoxale is dat zowel de federale als de Vlaamse overheid dat ook wel lijken te beseffen. Zowel in het federale als het Vlaamse regeerakkoord worden voortdurend nieuwe regels, procedures, fondsen, evaluaties en commissies bedacht.

Langs federale kant gaat het dan ondermeer om een algemene externe audit van de openbare besturen, een meldpunt voor disfuncties van overheidsdiensten, een meetinstrument dat de administratieve last moet bepalen, een algemene wetsevaluatie, een parlementaire commissie Politieke Vernieuwing, een deontologische commissie omtrent de onverenigbaarheden voor de publieke en de private sector, een intergouvernementele en interparlementaire commissie voor institutionele ver-

Tabel 2

Beleidsintenties in het Vlaamse regeerakkoord

| beleidsdomein | aantal beleidsintenties | geoperationaliseerde beleidsintenties |
|---------------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| bestuurlijk beleid | 47 | 5 |
| werkgelegenheid | 58 | 10 |
| zorgbeleid | 34 | 1 |
| onderwijsbeleid | 75 | |
| cultuur en media | 41 | 1 |
| milieubeleid | 72 | 7 |
| mobiliteit | 32 | 6 |
| ruimtelijke ordening | 11 | |
| stedelijk beleid | 29 | 2 |
| Brussel | 30 | |
| Vlaanderen internationaal | 29 | |
| begroting | 6 | 1 |
| totaal | 464 | 33 |

nieuwing, een Hoge Raad voor de Justitie, de vernieuwde comités P en I en de Bijzondere Commissie belast met de parlementaire begeleiding van de Vaste Comités van Toezicht op de politie en inlichtingendiensten.

Er komen federale en lokale veiligheidsplannen, een onafhankelijke instantie die zich moet uitspreken over de regularisering van asielzoekers, een permanente evaluatie van de medische nomenclatuur, een handvest voor

Ook leraars worden geëvalueerd en er wordt werk gemaakt van functiebeschrijving, maar "dat mag echter geen aanleiding vormen tot steeds meer regelgeving". Het decreet lerarenopleiding wordt geëvalueerd, er komt zelfs een meta-evaluatie van de kwaliteit van het hoger onderwijs. De bestaande cultuurdecreten worden doorgelicht om te zien of ze wel voldoende ruimte geven aan jonge kunstenaars. Er komt een Vlaams podiumkunsten-

Het Vlaamse en het federale regeerakkoord zijn breed opgezet. Er zitten flink wat beleidsintenties in, maar die worden zelden geoperationaliseerd.

plan, een specifiek jongerencultuurfonds ter subsidiëring van onafhankelijke lokale of regionale initiatieven

patiëntenrechten, er wordt een kredietcentrale opgericht in de strijd tegen de overkreditering, er komt een orgaan voor de regulering van de energiesector, de instrumenten van de buitenlandse economische betrekkingen worden geëvalueerd, net zoals de middelen van het departement Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking. Er wordt een evaluatierapport gemaakt voor het drugsbeleid, er komt een uniform stelsel van ecolabeling, een betere regulering voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en een Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

In Vlaanderen wordt een interne audit ingesteld bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, worden de Vlaamse herverdelingsmaatregelen geëvalueerd, komt er een certificaat voor verantwoord ondernemerschap dat aanspraak op expansiesteun en steun voor innovatie mogelijk maakt. Er komen versterkte mechanismen van kwaliteitsbewaking voor het technologisch en academisch onderzoek. Er wordt een kwaliteitsbeleid uitgestippeld voor de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen. Op alle niveaus zal kindereffectrapportering worden doorgevoerd, er komt een totaalbeleidsplan kinderopvang, scholen maken in de toekomst een openbaar jaarverslag, de zorgverbredings- en onderwijsvoorrangsbeleidprojecten worden geëvalueerd, in de scholen wordt de interne en externe kwaliteitsbewaking verder uitgebouwd. De invulling van de leerplicht wordt geëvalueerd.

ter ontwikkeling van een eigen jongerencultuur, een evaluatie van de taken van Bloso in functie van het Strategisch Plan Sport, een antidopingcommissie, een Vlaams Steunpunt afval- en emissiepreventie, een geïntegreerd mobiliteitsplan Vlaanderen, een Vlaams Totaalplan Fiets, een strategisch en ruimtelijk uitvoeringsplan voor elk Vlaams havengebied, een gemeentelijk effectenrapport en een stadsvernieuwingsfonds.

Laat daar geen twijfel over bestaan: elk van deze federale en Vlaamse initiatieven zal door de betrokkenen als betuttelend en bevoogdend worden ervaren. In elk van de betrokken sectoren zullen "de mensen in het veld" opperen dat ze zelf het best weten hoe ze hun zaken moeten beheren, zodat evaluaties, plannen en commissies alleen maar tijdverlies betekenen. En toch is het nodig dat de overheid, zoals het in het Vlaams regeerakkoord heet, haar verantwoordelijk opneemt voor "normering, controle en sanctionering". Als die overheid zich daarbij laat leiden door betuttelingsvrees, kan ze die taken niet naar behoren vervullen.

De rekening

Afsluitend nog dit. Zowel de federale als de Vlaamse regeerprogramma's zijn, zoals gezegd, behoorlijk ambitieus. Of die ambities ook kunnen worden waargemaakt is maar de vraag. In het federale regeerakkoord wordt de sociale zekerheid, zoals dat heet, "gebetonneerd". Tegelijkertijd worden de sociale bij-

dragen en de belastingen verlaagd en dat allemaal met inachtnaam van het Europese stabiliteitspact. Dat moet mogelijk worden dankzij de terugverdieneffecten van de verlaging van de sociale lasten en de opbrengst van de privatiseringen. We zullen zien. Langs Vlaamse kant stelt de ploeg van Dewael dat er voor 200 miljard beleidsruimte is om "de kwaliteit van het Vlaamse leven te verhogen". Eric Van Rompuy, die tot voor kort mee over de centen waakte, meent dat het hooguit over 75 tot 90 miljard gaat. Wie heeft gelijk?

Het Vlaamse en het federale regeerakkoord zijn breed opgezet. Er worden flink wat beleidsintenties geformuleerd. Soms is men redelijk concreet, vrij zelden worden de intenties ook geoperationaliseerd. In het najaar worden de begrotingen opgesteld, dan zullen de echte keuzes worden gemaakt. Dan zal blijken of er daadwerkelijk sprake is van een trendbreuk. Dan zullen ook de eerste bedreven partners teruggrijpen naar hun huwelijkscontract en spijt hebben dat ze destijds geen hardere garanties hebben bedongen.

1/ Luk Van Eylen, Doel betreurt salamipolitiek, *De Standaard*, 26 augustus 1999.
