

De nieuwe bestuurlijke kaart van Vlaanderen

De netwerken waarbinnen mensen leven, vallen niet noodzakelijk nog samen met de gemeentegrenzen. Voor sommige dingen zijn gemeenten te klein, voor andere te groot. Bestuurskundigen bepleiten daarom schaaldifferentiatie. Sommige bestuurlijke taken kunnen het beste op het bovenlokale niveau worden ingevuld, voor andere lijkt schaalverkleining de aangewezen oplossing. De Vlaamse overheid probeert hierop in te spelen via nieuwe en gedifferentieerde bestuurlijke structuren. Dat is op zich mogelijk een verheugende ontwikkeling. De bestuurlijke kaart zal er evenwel niet eenvoudiger op worden.

PATRICK STOUTHUYSEN

Steden en gemeenten zijn, ook in België, voor sommige dingen te groot en voor andere te klein. Dat inzicht lag ten grondslag aan de grootscheepse fusieoperatie die in 1977 werd doorgevoerd. De 2359 bestaande gemeenten werden samengevoegd tot 589 grotere gemeenten. Daarmee zijn evenwel niet alle problemen van de baan. Uit een evaluatie blijkt dat de samengevoegde gemeenten financieel gezond zijn en ook een beter voorzieningenpakket kunnen aanbieden. Daartegenover staat dat er, ook na de fusies, nog zeer veel kleine gemeenten overblijven. Zo telt een derde van de gemeenten minder dan tienduizend inwoners, terwijl wordt aangenomen dat gemeenten kleiner dan vijftienduizend inwoners niet zijn opgewassen tegen de eisen die vandaag de dag aan lokale besturen worden gesteld. Ook is de financiële en andere druk op steden en gemeenten die een centrumfunctie vervullen niet verminderd.

Er zijn vandaag dan ook opnieuw problemen van schaal. Om sommige problemen, zoals milieu, mobiliteit en de opvang van asielzoekers, effectief en efficiënt aan te pakken zijn gemeenten vaak te klein. Om voor de aanpak van die problemen een democratisch draagvlak te vinden, om optimaal te kunnen communiceren met de burgers en om inspraak en participatie te organiseren, zijn gemeenten vaak weer te groot. Ook valt op dat de schaal waarop mensen leven en de schaal waarop het bestuur is georganiseerd niet langer samenvallen. De gemeente waar mensen wonen en hun stem uitbrengen is slechts zelden ook de plek waar ze werken, winkelen, naar school gaan, sporten of deel uitmaken van het verenigingsleven. En eigenlijk is het nog complexer dan dat. Steeds vaker verandert de territoriale gebondenheid tijdens de levensloop. Terwijl bejaarden en mensen met kinderen sterk op de eigen woonbuurt zijn gericht, geldt dat veel minder voor jonge carrièremakers of alleenstaanden. Bovendien is ook de territoriale verankering van de netwerken van meer en minder bedeelde, van allochtonen en autochtonen, van gevestigde en nieuwkomers, verschillend.

Het gevolg is een haast niet te ontwarren bestuurskundige knoop: kun je de lokale bestuurlijke organisatie zo flexibel maken dat ze tegemoetkomt aan deze nieuwe uitdagingen zonder afbreuk te doen aan de principes van effectiviteit, efficiëntie en democratische legitimiteit. Deze uitdaging is in de meeste landen aan de orde en in de bestuurskundige literatuur worden oplossingen meestal ook in dezelfde richting gezocht. Vaak wordt gepleit voor schaaldifferentiatie of maatwerk: er mag variatie bestaan tussen gemeenten inzake bestuursvormen en instellingen en betreffende de bestuurlijke schaal waarop problemen worden aangepakt. In België stond, hoe kan het ook anders, dit debat evenwel lange tijd in de schaduw van de discussie over de verhouding tussen de verschillende taalgemeenschappen.

Regionalisering

De Gemeentewet vormt de juridische basis waarop de Belgische lokale bestuursniveaus steunen. Deze wet schept een institutioneel kader dat uniform voor alle



'De facto' stadsgewestvorming vraagt om 'de jure' bevestiging (Bron: Maarten Loopmans)

gemeenten geldt: er wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen steden en gemeenten of tussen grote en kleine bestuurlijke entiteiten. Er bestaat een consensus over het feit dat de bestaande Gemeentewet niet aangepast is aan de nieuwe institutionele context die het gevolg is van de staatshervorming. Zo is de Gemeentewet, net zoals de Provinciewet, voorlopig nog een federale zaak, terwijl de beleidszaken waar de lokale besturen belang bij hebben grotendeels op regionaal niveau worden geregeld. De voortdurende interferenties tussen de federale en de regionale overheden en de daaruit voortvloeiende institutionele complexiteit vormen een rem op de lokale bestuurskracht.

Het probleem was evenwel dat, tot voor kort, de twee grootste taalgemeenschappen het niet eens geraakten over hoe deze institutionele complexiteit kon worden gereduceerd. Langs Vlaamse kant wou men van de Gemeente- en de Provinciewet een regionale bevoegdheid te maken. Langs Franstalige kant bestond aarzeling, omdat men vreesde dat een dergelijke regionalisering ten koste zou gaan van de positie van de Franstaligen in de Vlaamse rand rond Brussel. Hoewel de twee taalgemeenschappen recent tot een akkoord kwamen betreffende de regionalisering van



de Gemeente- en de Provinciewet, blijft tot nader order de bestaande institutionele regeling van kracht. Langs Vlaamse zijde is inmiddels al heel wat denkwerk verricht over hoe deze nieuwe bevoegdheidsregeling kan worden aangewend om de bestuurskracht en de democratische legitimiteit van de gemeenten te vergroten. Zo werd, door de vorige Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden Leo Peeters, een Commissie Bestuurlijke Organisatie (CBO) ingesteld die, anticiperend op de overheveling van de bevoegdheden, reeds een verkenning maakte van hoe de bestuurlijke kaart er in Vlaanderen zou kunnen uitzien. Interessant is dat ook daar vooral aan de optie van maatwerk wordt gedacht om de schaal waarop burgers leven en de schaal waarop beleid wordt gemaakt beter op elkaar af te stemmen. De CBO bepleitte onder meer een verdere uitbouw van de intergemeentelijke samenwerking, de creatie van bovengemeentelijke bestuursniveaus en een binnengemeentelijke decentralisatie. Die adviezen van CBO klinken ook door in de beleidsnota's van de opeenvolgende Vlaamse ministers van Binnenlandse Aangelegenheden.

Samenwerking

Gemeenten krijgen meer taken toebedeeld van de centrale overheid, terwijl ook burgers vaker een beroep doen op lokale besturen. Het spreekt vanzelf dat

als gemeenten er niet in slagen zelfstandig aan die verwachtingen te voldoen, ze hun bestuurskracht kunnen vergroten door samen te werken. Bijvoorbeeld door sportinfrastructuur, een bibliotheek of een cultureel centrum te delen, of door samen de loonkosten van deskundig personeel te dragen. Als je bovendien in rekening brengt dat nogal wat problemen niet bij de gemeentegrenzen stoppen of dat vaak het beleid van de ene gemeente grote gevolgen heeft voor de situatie van de andere, lijkt samenwerking de aangewezen weg. In de praktijk bestaan er ook al heel wat samenwerkingsvormen. In de eerste plaats zijn er de zogenaamde 'intercommunales': samenwerkingsverbanden van gemeenten, soms ook met private partners erbij, die instellingen beheren, producten leveren, of diensten vervullen. Deze intercommunales beschikken over een publiekrechtelijke structuur en over aparte bestuursorganen, waarin naast professionelen ook vertegenwoordigers zitten die door de gemeenteraden worden aangewezen. Er bestaan ook nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking, zoals interpolitiezone's of gemeenschappelijke brandweer- en milieudiensten. Hier gaat het dan meestal om structuren die onder een privaatrechtelijke formule vallen en waarvan de controle vanuit de gemeenteraden niet is geregeld. Meestal is dat ook een bewuste keuze: het gaat om initiatieven die de gemeentelijke slagkracht moeten verhogen en die dus vooral efficiënt moeten kunnen werken. Democratisch toezicht wordt in die context als vertragend ervaren.

Die democratische controle vormt het grote knelpunt van de bestaande intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De kenniskloof tussen de professionelen en de democratische vertegenwoordigers is vaak te groot om van daadwerkelijke controle te kunnen spreken. Omdat de huidige Vlaamse regering nogal wat heil verwacht van nieuwe vormen van publiek-private samenwerking zal deze problematiek in de toekomst vermoedelijk alleen maar nijpender worden. Daartoe worden in een Voorontwerp van Decreet op de Gemeentelijke Samenwerking een vier-tal samenwerkingsvormen onderscheiden, variërend naar de mate waarin ze meer of minder soepel kunnen werken. Voor elk van die vormen wordt de terugkoppeling van het intercommunale

beleid naar de gemeenten met behulp van decreten vastgelegd. Hoe zulks in de praktijk zal werken, moet uiteraard worden afgewacht.

Stadsgewest

Een groot deel van de Vlaamse bevolking leeft 'de facto' in een stadsgewest; een gebied dat, ondanks het feit dat het uit verschillende gemeenten bestaat, een eigen functioneel geheel vormt en sterk gericht is op een bepaalde stad die als kern fungeert. Het probleem is dat er binnen de huidige institutionele structuur geen plaats is voor dergelijke stadsgewesten. Dat maakt dat er ook geen niveau bestaat waarop de onevenwichtigheden tussen de centrumstad en de perifere gemeenten kunnen worden aangepakt. Bijna alle Vlaamse steden worden met stadsvlucht geconfronteerd, waarbij het vooral de draagkrachtige bewoners zijn die wegtrekken. Bovendien torsen nogal wat Vlaamse steden een schuldenlast vanuit het verleden. Vanuit de steden klinkt dan ook voortdurend de vraag om vergoed te worden voor de stedelijke dienstverlening die ze aanbieden aan niet-stedelijke bewoners.

De vroegere Antwerpse burgemeester Bob Cools bepleitte meermaals de creatie van een 'de jure' stadsgewest, waarbij het niet zozeer de bedoeling was om een aantal gemeentelijke taken naar een hoger, gewestelijk niveau op te stuwen maar om taken van gemeenschappelijk belang gezamenlijk aan te pakken. Binnen zo'n stadsgewest zou dan uiteraard ook een mechanisme van financiële herverdeling worden gehanteerd. Rationeel lijkt er weinig in te brengen tegen dat idee. Politiek is zo'n voorstel evenwel onhaalbaar. Het Vlaamse Parlement bestaat in meerderheid uit burgemeesters of raadsleden van kleine steden en gemeenten. Zij hebben noch belang bij, noch interesse voor stadsgewestvorming.

Gek genoeg bestaat er een bestuursniveau dat in deze context een belangrijke rol zou kunnen spelen. Sinds de Grondwetsherziening van 1993 zijn de provincies op zoek naar een nieuw profiel. De provincies zijn bevoegd voor wat heet 'provinciale aangelegenheden', zonder dat precies wordt omschreven wat daarmee wordt bedoeld. Als intermediair niveau heeft de provincie theoretisch de bevoegdheid om politieke keuzes te maken die vandaag noch op

gemeentelijk, noch op Vlaams niveau worden genomen. Het is dan ook best denkbaar dat de provincies het voortouw nemen om die taken van gemeenschappelijk belang aan te pakken die de gemeentegrenzen overschrijden. Net zozeer als het denkbaar is dat op het niveau van de provincie compenserende maatregelen worden uitgewerkt om steden te vergoeden voor hun centrumfuncties. In de realiteit is de kans evenwel niet groot dat het zover komt. Het subsidiariteitsbeginsel maakt dat de provincie in de praktijk enkel kan optreden op basis van toegewezen bevoegdheden en taken. Weinig gemeenten staan vandaag te springen om bevoegdheden af te staan aan een provinciaal orgaan.

Recent besloot de Vlaamse regering een aanzienlijk deel van de middelen van de provincies door te schuiven naar de gemeenten. Dat geeft niet de indruk dat dit intermediaire bestuursniveau een grote toekomst heeft. De Vlaamse regering is van plan de bevoegdheden grondig te herzien, waarbij de provincies enkel nog kerntaken zullen overhouden. De provincies zullen bevoegd worden voor bovengemeentelijke kwesties als afvalverwerking en ook voor taken die nu door intercommunales worden uitgevoerd, maar waarop geen democratische controle bestaat. Van stadsgevestigde vorming of van een actieve coördinerende en herverdelende rol voor de provincies is, zoals te verwachten, evenwel geen sprake.

Decentralisatie

Het inzicht dat voor sommige dingen de steden te groot zijn, lag ten grondslag aan de herziening in 1997 van artikel 41 van de Grondwet. Sindsdien kunnen in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, op initiatief van de gemeenteraad, 'binnengemeentelijke territoriale organen' worden opgericht die 'aangelegenheden van gemeentelijk belang' kunnen regelen. Voorlopig heeft alleen Antwerpen hiervan gebruikgemaakt. Dat is niet toevallig. In Antwerpen bestond sinds de fusie in ruime kring het gevoel dat de afstand tussen de burger en het bestuur te groot was geworden. Door de samenvoeging van acht voorheen zelfstandige gemeenten met de stad verdwenen zeven burgemeesters, vijftig schepenen (wethouders) en 345 raadsleden. De stad Antwerpen bestuur telde 55 raadsleden voor 445.000 inwoners: minder dan één raadslid per 8000 inwoners. Bij de recente lokale verkiezingen van 8 oktober 2000 verkozen de Antwerpenaars voor het eerst ook negen districtsraden. Merkw aardig genoeg bestaat er nog niet veel duidelijkheid over wat van deze nieuwe bestuursorganen kan worden verwacht. De districten krijgen beperkte eigen bevoegdheden en middelen, bijvoorbeeld voor wat betreft de groenvoorziening en de aanleg en het onderhoud van straten. Pas na twee jaar en na een evaluatie kan over een verdere invulling worden gepraat. Als het vandaag over de districtsraden gaat, wordt dan ook vaak

het beeld gebruikt van de 'lege doos'. Precies de vrees dat de districtsraden zich als 'dozen van Pandora' zullen poppen, verklaart die aarzelende houding van het stadsbestuur. De kans immers reëel dat in de gepolariseerde Antwerpse politieke verhoudingen districtsraden, waarbinnen het Vlaams Blok nagenoeg overal de grootste partij is, de bestuurlijke efficiëntie van de stad niet ten goede zullen komen.

De districtsraden werden destijds bedacht om de schaal waarop burgers leven en die waarop het beleid wordt gevoerd, beter op elkaar te laten aansluiten. Althans in dat opzicht lijkt het experiment van de districtsraden veel te zijn geslaagd. De Antwerpse partijen hebben weinig of geen problemen gehad om kandidaten te vinden voor de districtslijsten. Nadrukkelijker dan het verleden kwamen de plaatselijke problemen tijdens de verkiezingscampagne in beeld. Stadsbewoners blijfden zich dus nog altijd ook voor specifieke lokale thema's te interesseren.

Wanneer meer beslissingsniveaus worden gecreëerd, boven en onder de bestaande lokale bestuurslagen, wordt de kans groter dat de besluitvorming trager verloopt en dat patsituaties ontstaan. Wanneer, omwille van de bestuurlijke effectiviteit en efficiëntie, vormen van intergemeentelijke samenwerking of overleg in het leven worden geroepen, kan dat ten koste gaan van bestuurlijke transparantie en de democratische controle. De Antwerpse districtsraden vormen in deze optiek uiterst interessant experiment. De omstandigheden waaronder de verkozen districtsraden tot stand kwamen maken evenwel duidelijk dat het slecht lenen aan de bestuurlijke schaal nooit een vacuüm gebeurt. De invoering van de rechtstreeks verkozen districtsraden had een duidelijke politieke bedoeling: de vaak geponeerde 'kloof met de burger' moest worden gedicht, vooral in een stad als Antwerpen waar een alternatieve partij kon uitgroeien tot de sterkste politieke formatie. Precies de vrees voor het Vlaams Blok maakte ook eens de districtsraden een feit werden bij nogal wat gevestigde partijen kon watervrees ontstond. Daardoor werd de bevoegdheden van de nieuwe raden bewust vaag gehouden. Het gevolg is een bestuurlijke paradox: de nieuwe instellingen zullen in de praktijk hu

Huisvuil: een intergemeentelijke opdracht (Bron: Maarten Loopmans)



slagkracht en hun legitimiteit moeten bewijzen, maar krijgen voorlopig nauwelijks de middelen en de bevoegdheden om een eigen koers te varen. Het Antwerpse voorbeeld maakt duidelijk dat sleutelen aan de schaal van bestuur in essentie altijd een politieke kwestie vormt. Het gaat, alle retoriek over bestuurskracht en democratische legitimiteit ten spijt, uiteindelijk ook altijd om machtsverhoudingen.

Patrick Stouthuysen is verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel.

Literatuurselectie

- Ackaert, J. en Dekien, C. (1989) *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*. Leuven.
- Blokland-Potters, T. (1998) *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen: Kok Agora.
- Cools, B. (1993) *In naam van de stad*. Antwerpen: Hadewijch.
- Commissie Bestuurlijke Organisatie (1997) *De organisatie van het binnenlands bestuur in Vlaanderen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Delatter, C. (2000) Ontwerp decreet intergemeentelijke samenwerking: goede vernieuwing maar slechte hervorming. *De Gemeente*, 75, nr. 526, p. 10-14.
- Suykens, M. (1999) *Sterke gemeenten. Een toekomstvisie voor democratische en interactieve besturen*. Brussel: Politeia.
- Vande Lanotte, J., Bracke, S. en Goedertier, G. (1998) *België voor Beginners. Wegwijs in het Belgisch Labyrint*. Brugge: Die Keure.



De London Docklands Development Corporation regisseerde de ontwikkeling van Canary Wharf

Stedelijke 'governance' en ruimtelijke herschalingen

'Governance' handelt over de groeiende rol van private actoren in publieke beleidsprocessen en over het bestaan van hybride netwerken voor lokaal en regionaal beleid. Dit geldt zowel voor de doelstellingen als voor de implementatie van beleid. Stedelijke autoriteiten werken samen en concurreren met veel verschillende actoren, netwerken en organisaties, die alle macht en invloed nastreven. Governance en de hiermee verbonden ruimtelijke herschalingsprocessen zijn politiek dan ook niet neutraal. Er kan worden gesproken van een antidemocratisch centralisme met een sterk gepolitiseerde vorm van private belangenarticulatie.

WILLEM DENAYER & PIET SAEY

Governance is volgens sommigen een belangrijk onderdeel van een nieuwe politieke regulering. Het past in die optiek in de conservatieve politieke strategie van erosie van welvaartsregimes door processen van ruimtelijke versnippering, herschaling en stratificatie van steden en regio's. Tevens wordt gewezen op een regressie op sociaal-economisch en op politiek gebied. Naast governance maakt ook de nieuwe 'morele regulatie' dat de welvaartsstaat niet alleen van bovenaf, door extranationale krachten, maar ook van onderop, door de op nieuwe leest geschoeide stedelijke en regionale regimes kan worden aangevallen. Bovendien wordt op nationale schaal actief meegewerkt aan de uitholling van de politieke spankracht van de welvaartsstaat, al zijn er uiteraard tegenkrachten.

Alles bij elkaar leiden deze ontwikkelingen tot het ontstaan van de 'entrepreneurial city' met een nadruk op nieuwe technologie, innovatie, arbeidsmarktflexibiliteit en een herziening van sociaal beleid. Steden worden in de huidige omstandigheden geconfronteerd met een hogere belasting bij dalende inkomsten, onder meer doordat centrale overheden financiële lasten naar hen verschuiven en doordat de private sector lucratieve delen van het stedelijk aanbod overneemt. De crisis die zich op stedelijk vlak manifesteert noopt tot een minder bureaucratisch, maar meer gefragmenteerd en selectief beleid dat nieuwe spelregels hanteert, andere institutionele kenmerken vertoont en nieuwe allianties aangaat.

Governance heeft ook te maken met veranderde doelstellingen in de politiek, met andere stijlen waarmee politiek bedreven wordt en met het doorlopen van andere trajecten bij het formuleren en het tot stand komen van beleid. Governance wordt dan ook vaak gezien als een nieuw politiek ijkpunt, als de institutionele uitkristallering van een 'post-bureaucratische' staat. In tegenstelling tot vroeger is deze niet