

Centraal-lokale relaties in Vlaanderen: verdeel of heers?

Koenraad DE CEUNINCKⁱⁱⁱ

Carl DEVOSⁱ

Herwig REYNAERTⁱ

Sofie STAELRAEVEⁱⁱⁱ

Kristof STEYVERSⁱⁱ

Tony VALCKEⁱⁱⁱ

Dries VERLETⁱⁱ

Docentenⁱ en doctor-assistentenⁱⁱ en assistentenⁱⁱⁱ van de
Vakgroep Politieke wetenschappen, Universiteit Gent

I. Inleiding

Het 'wegdeemsteren' van de staat, een vaag en dus rekbaar begrip dat niet in een woordenboek terug te vinden is, komt vaak tot uiting in Europese integratie- of globaliseringsprocessen en/of regionaliserings- of federaliseringsprocessen. Beide verticale desintegratieprocessen zouden verantwoordelijk zijn, aldus de populaire these, voor het geleidelijk afslijten van de staat. Bovenstatelijke integratieprocessen, of ze nu supranationaal of intergouvernementeel georganiseerd zijn, komen in andere bijdragen aan bod. Maar wat met de neerwaartse, verticale desintegratie van de nationale staat?

De verticale wegdeemstering van de Belgische staat, in de gedaante van federalisme en dus toenemende autonomie voor deelstaten, is alvast onmiskenbaar. Hoewel de opeenvolgende staatshervormingen in België geenszins een logisch en rationeel proces vormen, is het eindproduct een *sui generis* federale staatsorganisatie. Overwegend daarin zijn centrifugale krachten, waardoor steeds meer bevoegdheden en financiële middelen van het centrum naar de deelstaten verschoven worden. Doorheen de staatshervormingen van 1970, 1980, 1988, 1993 en 2001 vormt de roep om homogene bevoegdheidspakketten een zwart gat dat steeds krachtiger de federale bevoegdheden opsloort en zodoende de Belgische staat doet wegdeemsteren. Het symbolische hoogtepunt van de toekenning van bevoegdheden aan de deelstaten vinden we in de staatshervorming van 1993, wanneer in de Belgische Grondwet het principe wordt ingeschreven dat de residuaire

bevoegdheden aan de deelstaten worden toegekend, een principe dat door de afwezigheid van uitvoeringswetten nog niet in werking is getreden.

Deze bevoegdheidsverschuiving gaat gepaard met een toename van de financiële en fiscale beleidsruimte van de deelstaten. Van alle financiële middelen die de federale overheid aan andere overheden, fondsen of organisaties doorstort, werd in 2004 73,9% aan de gemeenschappen en gewesten doorgestort. In 1991 bedroeg dit nog 81%.¹ Dit betekent dat de deelstaten enerzijds meer bevoegdheden ontvangen maar anderzijds minder federale middelen doorgestort krijgen. Dit impliceert dat ze voor de financiering van hun bevoegdheden steeds meer afhankelijk zijn van eigen belastingen en met andere woorden meer fiscale autonomie uitoefenen. Een andere illustratie van de financiële wegdeemstering van de federale overheid vinden we bijv. in de daling van de uitgaven van de federale overheid, sinds 1971, voor de bevoegdheden middenstand en landbouw. In 1971 ging het nog om zo'n 1.200 miljoen euro, in 2001 om 27 miljoen euro. In 2002 hoefde de federale overheid voor deze bevoegdheden geen middelen meer te voorzien omdat, door de staatshervorming van 2001, deze bevoegdheid volledig geregionaliseerd werd.² Kortom, de wegdeemstering van het Belgisch beleidsniveau behoeft nog weinig betoog.

In deze bijdrage stellen wij ons de vraag in welke mate er ook sprake is van de wegdeemstering van de 'Vlaamse staat'? Het antwoord daarop is duidelijk minder evident. Is de stijging van de uitgaven van de Vlaamse overheid, tijdens de periode 1999-2004, voor de lokale overheden met 15% een bewijs dat de Vlaamse staat, zoals de federale, verticaal desintegreert³? Of misleiden deze cijfers ons over de wegdeemstering van de 'Vlaamse staat'?

Wat met het eventueel verschuiven van Vlaamse bevoegdheden naar sub-Vlaamse politieke overheden, zoals de steden en gemeenten? Het concept 'glocalisation' wordt vaak ingeroepen om de dubbele uitholling van de staat aan te geven, nl. opwaarts richting bovenstatelijke organisaties en neerwaarts richting substatelijke overheden. In dit verband wordt vaak gesteld dat de druk van de globalisering (en dus het wegvloeien van de staatsmacht 'naar boven') de democratische legitimiteit van het overheidsoptreden onder spanning zet. Om dit te ondervangen komt een dynamiek van 'new localism' op gang: een deel van de oplossing voor dat vraagstuk van legitimiteit zoekt men immers in het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger brengen en dus in het herwaarderen én hervormen van het

1. Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS), Federale begroting (1999-2004). Zie: www.stat-bel.fgov.be/figures/d45_nl.asp.
2. Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS), Federale begroting (1999-2004). Zie: www.stat-bel.fgov.be/figures/d45_nl.asp.
3. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling budgettering, Uitgaven ministerie Vlaamse Gemeenschap aan lokale overheden (1999-2004). In: *Vlaamse Regionale Indicatoren*, februari 2004. Zie: www.vlaanderen.be.

lokaal bestuur.⁴ Een logica van subsidiariteit die dit discours vaak onderbouwt, impliceert dan tevens een versterking van dat lokaal bestuur. Omdat de bevoegdheid met betrekking tot de lokale en provinciale overheid bij Vlaanderen berust dringt de vraag zich op of de algemene tendens van verschuiving van politieke bevoegdheden terug te vinden is in verhouding tussen de centrale en lokale overheid in Vlaanderen.

Het is niet onlogisch om een vergelijking te maken tussen de ontmanteling van de federale staat enerzijds en de evolutie van de Vlaamse staat anderzijds. We kunnen ons daarbij ook afvragen of de door de Vlaamse partijen op federaal niveau gebruikte argumenten voor meer Vlaamse autonomie nadien ook toegepast worden in de organisatie van de intern-Vlaamse beleidsruimte, met andere woorden in de relaties tussen de Vlaamse overheid en de lokale en intermediaire besturen. Met andere woorden, geven Vlaamse politici in hun eigen beleidsruimte consequent uitvoering aan de argumenten waarmee ze elders, in België, hun eigen beleidsruimte proberen te maximaliseren?

Dat betekent geenszins dat alle bevoegdheden op het laagst mogelijke niveau moeten ingeschaald worden en dus uiteindelijk bij de steden en gemeenten terecht moeten komen. De vraag naar een consequente toepassing van principes en argumenten impliceert immers geen normatieve benadering. Het gaat enkel om de vraag of de door Vlaamse politici op federaal niveau beleden principes van subsidiariteit, respect voor de autonomie van 'onderliggende' besturen, ... ook in het eigen huishouden gerespecteerd worden, in casu in de omgang met steden en gemeenten. Dat geldt in het bijzonder voor de schijnbare evolutie in de centraal-lokale relaties die wij hieronder onderscheiden van een zuidelijk naar een noordelijk bestuursmodel. Beide modellen verwijzen veeleer naar verschillende tradities in de verhouding tussen centrale en lokale besturen dan naar een politiek preferentiële vorm ervan. Wel ontstond er in de nasleep van de regionalisering van de bevoegdheid over die lokale besturen een politiek (en dus normatief) discours dat de schijn deed ontstaan van een evolutie naar een noordelijk georiënteerde bestuursverhouding.

In de volgende paragraaf richten we ons specifiek op de verhouding tussen de lokale en de centrale Vlaamse overheid. In het bijzonder gaan we dus na hoe we die relaties kunnen plaatsen in of tussen een zuidelijk en noordelijk bestuursmodel. Het onderscheid tussen beiden hangt af van het belang van het lokaal bestuur als publieke dienstverlener en dus van de formele bevoegdheden waarover gemeenten beschikken, van de legistische of financiële controle door de centrale overheid en van de toegang van lokale spelers tot de centrale overheid. Indien van een wegdeemsterende staat sprake zou zijn, dan zou de positie van Vlaanderen in die verhouding moeten verzwakken. Is dat het geval?

4. HAMBLETON, R., SAVITCH, H., & STEWART, M., *Globalism and Local Democracy* (pp. 2-16). In: Hambleton, R., Savitch, H., Stewart, M. (eds.), *Globalism and Local Democracy. Challenge and Change in Europe and North America*. Palgrave MacMillan, Houndmills, 2002.

II. Centraal-lokale relaties in Vlaanderen: het noorden kwijt?

Een aanzienlijk deel van de beeldvorming rond de 'wegdeemsterende staat' houdt verband met de institutionele meervoudigheid die de verticale dimensie van het hedendaagse *multi-level governance* kenmerkt. Vroeger monopoliseerde de Belgische nationale staat het publieke domein, vandaag strijden verschillende bestuursniveaus om een stukje van de statelijke koek. De interactie tussen nationale en (ontluikende) deelstatelijke bestuurslagen vormde lange tijd de enige inzet van deze strijd.

De nieuwe eeuw bracht echter ook een intraregionale tegenhanger met zich mee: binnen de deelstaten kwam het debat op gang over de verhouding met de onderliggende bestuurslagen. Hoewel de wortels van die kwestie wellicht verder strekken, kwam dat debat in volle wasdom ten gevolge van een uitloper van de bovenbeschreven regionalisering. Sinds 2002 zijn de gewesten immers grotendeels bevoegd voor de lokale besturen.⁵ Het daarvoor in Vlaanderen al op gang gekomen kerntakendebat richtte zich dan ook in de eerste plaats op de vraag naar een 'optimale' distributie van de overheidstaken tussen de verschillende bestuurslagen binnen die deelstaten. In deze paragraaf gaan we dieper in op de wijzigende relaties tussen de 'centrale' en de 'lokale' overheid die in het zog hiervan ontluiken. Daarbij maken wij gebruik van het comparatief analysekader van Page en Goldsmith.⁶

Bijkomend gaan wij ook een eigenheid voor de Belgische context na. We toetsen daarbij in welke mate de analogie tussen de intraregionale staatsvorming en haar historische pendant, de federalisering van België, opgaat. We stellen ons met andere woorden de vraag of Vlaamse politici, die op federaal niveau meer regionale bevoegdheden vragen opdat het beleid dichter bij de burger gevoerd zou kunnen worden, ook consequent zijn in hun eigen Vlaamse deelstaat. Trekken ze de redenering en argumenten die ze op federaal niveau hanteren en aandragen binnen hun eigen Vlaamse beleidsruimte door en waaieren de overheidsbevoegdheden ook in Vlaanderen verder uit? Wordt de bestuursmacht in Vlaanderen a.h.w. naar onderen toe verdeeld of houdt de heersende deelstaat die macht liever strak in eigen handen in plaats van ze op lokaal niveau in te schalen?? Met andere woorden, als verticale machtsspreiding als een vorm van wegdeemstering mag beschouwd worden, deemstert Vlaanderen dan weg?

5. Al maken we hier wat abstractie van een erg complexe materie: INGELAERE, F. & CLEMER, G., Een verkenning van de vijfde staatsvorming (pp. 207-221). In: Ingelaere, F., Clemer, G., Seutin, B. & Van Haegendoren, G. (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*. Brugge: Die Keure, 2001.
6. PAGE, E. & GOLDSMITH, M., Centre and locality: functions, access and discretion (pp. 1-11). In: Page, E. & Goldsmith, M., (eds.), *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage, 1987.
7. Die consequentie heeft niet alleen een logische maar ook een personele component: het zijn immers dezelfde politici en hun partijen die eerder het federaliseringsverhaal op federaal vlak brachten die dit ook in haar regionale tegenhanger beargumenteren.

In het beantwoorden van de bovenstaande vragen stellen we in de eerste plaats scherp op de verhouding tussen Vlaanderen en haar gemeentebesturen. We betogen daarbij dat de interne staatsvorming als hefboom fungeert voor een schijnbare evolutie in de richting van een meer noordelijk bestuursmodel. In het (voorlopige) resultaat ervan werken haar zuidelijke fundamenten echter door.

A. Tradities in lokaal bestuur: een kwestie van verhoudingen?

Page en Goldsmith bieden een analysekader aan waartegen de transformaties in de bovenbeschreven relaties kunnen worden geplaatst. In hun comparatief onderzoek naar de verhouding tussen centrale en lokale besturen onderscheiden de auteurs drie dimensies die de wisselwerking tussen beide niveaus schragen en tegelijkertijd het bestuurlijk uitzicht van de gemeente bepalen.⁸

In de eerste plaats is er de variatie in het belang van het lokaal bestuur als publieke dienstverlener (*functions*). Dat hangt samen met de formele bevoegdheden waarover gemeenten beschikken. Die wettelijke verantwoordelijkheid zegt uiteraard niet alles over de praktische handelingsvrijheid van het lokaal bestuur in het gegeven domein (*discretion*). De legistische of financiële controle van haar centrale tegenhanger kan de slagkracht van de gemeenten aanzienlijk beperken. Tot slot tekent ook de toegang van lokale spelers tot de centrale arena de verhouding tussen beide niveaus (*access*). Waar de centrale besluitvorming mee door lokale actoren wordt bepaald, verloopt die toegang direct. Dat kan onder de vorm van informele contacten, maar vindt haar meest pregnante uitdrukking in de cumulatie van politieke mandaten op beide niveaus.

De bovenstaande dimensies blijken bovendien interdependent. Op grond van hun onderlinge samenhang kunnen dan ook twee bestuurstradities in het lokaal bestuur en haar verhouding met de centrale overheid worden onderscheiden.

Waar de precieze begrenzing van de functionele capaciteit van lokale besturen zich niet zo eenvoudig laat vatten, onderscheiden de auteurs twee polen op een continuüm van publieke dienstverlening. In het noordelijk model nemen lokale besturen een relatief groot deel van de publieke dienstverlening voor hun rekening. Daartoe beschikken zij over een ruime handelingsvrijheid: de centrale overheid stuurt enkel op de hoofdlijnen (*statutory regulation*).⁹ Rechtstreekse toegang

8. PAGE, E. & GOLDSMITH, M., o.c. Hun 'unitair' uitgangspunt is in deze context toch bruikbaar omwille van de grote dominantie van de deelstaat als centrale speler ten aanzien van de lokale besturen (politie uitgezonderd).
9. De auteurs benaderen met die tweedeling het vraagstuk van de handelsvrijheid op indirecte wijze. Zij wijzen erop dat deze sterk afhankelijk is van het onderzochte bevoegdheidsdomein en al naar gelang de context van het politiek systeem verschilt. Wel onderscheiden zij een patroon in de mate en de vorm waarin die handelsvrijheid door de centrale spelers wordt beperkt. Op die manier onderscheiden zij een *statutory* en *administrative* vorm van toezicht op de handelsautonomie van lokale besturen.

tot het centrale niveau is dan weer zeldzaam. Daartegenover staat het zuidelijk model: gemeenten hebben er beperktere takenpakketten, zijn aan een stringent voorgedijstelsel onderworpen (*administrative regulation*) maar compenseren die ondergeschikte positie door patronen van rechtstreekse toegang tot de centrale besluitvorming. Cumulatie van politieke mandaten is hier legio. Lokaal en centraal niveau zijn er dus veel sterker vervlecht. De grondslagen voor die tradities zijn divers. Zo kan het Zuiden bogen op een centralistisch georiënteerde napoleontische staat die een breuk vormde met het lange tijd vigerende feodalisme. Relatief kleine gemeenten behielden er wel de functie van politieke gemeenschap, waar centrale actoren het gros van de dienstverlening verzekerden. Dat de welvaartsstaat in het Zuiden later tot ontwikkeling kwam, versterkte die tendens.¹⁰

Waar het model van Page en Goldsmith door sommige auteurs ter discussie wordt gesteld omwille van de relatief beperkte landselectie (geënt op unitaire staten bovendien) en het dichotome karakter van hun typologie (andere auteurs onderscheiden meer dan twee bestuurstypes in de Europese ruimte) biedt hun model toch een goed aanknopingspunt om de centraal-lokale relaties te onderzoeken langsheen enkele onderling samenhangende kerndimensies.¹¹ België werd overigens traditioneel tot die zuidelijke systemen gerekend: relatief kleine gemeenten verlenen een beperkt deel van de publieke diensten, besteden een bescheiden deel van de nationale rijkdom, staan onder een uitgebreid toezicht maar verzekeren zich via partijpolitieke of personele kanalen van de toegang tot hun centrale tegenhanger.¹² In die context is het wel opvallend dat met het sleutelen aan de demografische perimeteer van de lokaliteiten met de gemeentelijke fusies van 1976 geen fundamentele verschuivingen in bevoegdheden, toezichtsregimes of toegangsmogelijkheden voor lokale besluitvormers tot de centrale overheid gepaard gingen.

De interne Vlaamse staatshervorming bracht een discussie met zich mee over elk van de drie dimensies die de relatie met de centrale overheid bepalen. Daarbij lijkt er op het eerste zicht sprake van een grondige breuk met de traditie: in het discours dat met de regionalisering, het kerntakendebat en de discussie rond het gemeentedecreet ontstond, wilde Vlaanderen de gemeenten omvormen tot basiscellen van de democratie, de autonome beslissingsruimte van de gemeente versterken en de personele toegang tot de centrale macht aan banden leggen. Een evolutie in de richting van een noordelijk bestuursmodel dus. Wat is daarvan in huis gekomen? Laten we het debat rond die dimensies eens van naderbij belichten.¹³

10. PAGE, E. & GOLDSMITH, M., Centre and locality: explaining cross-national variation (pp. 156-168). In: Page, E., Goldsmith, M. (eds.), *o.c.*
11. JOHN, P., *Local Governance in Western Europe*, London: Sage, 2001, pp. 31-32.
12. MAES, R. & PLEES, Y., De plaats van de gemeenten in de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie. In: Maes, R. & Boes, M. (red.), *Proeve van Vlaams Gemeentedecreet*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001, pp. 59-70.
13. Sommige maatregelen hebben echter hun volle werkingskracht nog niet verkregen.

B. Hoogmis van de subsidiariteitsgedachte: voor het zingen de kerk uit?

In het kerntakendebat en de discussie rond het gemeentedecreet vormde subsidiariteit één van de centrale richtprincipes. Dat concept, dat zijn oorsprong vindt in een christelijk-organistische leer waarbij aan elk 'corpus' een voorbestemde functie wordt toegekend, kreeg een hedendaagse vertaling in een functionele bevoegdheidsverdeling die het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger moest brengen. Slechts die taken die het meest burgers nabije niveau niet kan uitoefenen, worden aan haar onttrokken.¹⁴ Waar bovenstaand principe best omgekeerd kan worden geïnterpreteerd, nam het in de praktijk van de Vlaamse staatshuishouding – overigens in lijn met de federalistische gedachte die ook haar Belgische tegenhanger kenmerkte – veelal de ideologische onderbouw op zich van een tendens tot decentralisatie. Dat toont dan weer aan hoe heersende machtsverhoudingen, de politieke cultuur, tradities en de normatief-ideologische ingesteldheid uitmaken hoe dat complex begrip kan worden geïnterpreteerd.¹⁵ Vanuit diezelfde logica werd immers aan gemeenten een rol als basiscel van de democratie en eerstelijnsbestuur toegekend. Van de piramidale architectuur die de Vlaamse bestuurlijke organisatie voor ogen had, dienden de gemeenten de basis te vormen. Wie er de regeerakkoorden of beleidsnota's uit die periode op naslaat, kan niet om de vaststelling heen dat het einddoel van een 'beter bestuurlijk beleid' in de eerste plaats op een verhoogde bestuurskracht voor de gemeente berust: die hebben een "... open taakstelling met uitgebreide algemene lokale bevoegdheden, [...] fungeren als basisniveau van de democratie [...] en zijn het eerste aanspreekpunt van de Vlaming in het contact met zijn overheid".¹⁶

Hoewel die gedachtegang het concept oproept van de gemeente als primaire publieke dienstverlener naar noordelijk model, toont de praktijk een ander beeld. Uit de subsidiariteitslogica zou men immers kunnen deduceren dat gemeenten een systematisch groter aandeel van de formele bevoegdheden in gegeven beleidsdomeinen verwerven om hun rol als eerstelijnsbestuur te vervullen. De hedendaagse praxis in Vlaanderen bevestigt dit echter niet. Noch in de alledaagse beleidsvoering van de Vlaamse centrale overheid noch in de discussie rond het

14. DEVOS, C. & REYNAERT, H., Het kerntakendebat: Vlaamse 'federale' staats hervorming in het licht van subsidiariteit? (pp. 1-42) In: Reynaert, H. & Devos, C. (red.), *Het kerntakendebat in Vlaanderen*. Brugge, Vanden Broele, 2002.
15. Baldersheim toonde eerder al aan dat die differentiële interpretatie niet alleen voor de vergelijking tussen de bovenwaarts gerichte subsidiariteitsgedachte en haar neerwaartse tegenhanger opging. Ook binnen de verticaal gerichte subsidiariteit vertonen de Europese landen grote verschillen die samenhangen met de vigerende krachtenvelden tussen de voornaamste bestuursactoren. BALDERSHEIM, H., *Subsidiarity at Work: Modes of Multi-Level Governance in European Countries* (pp. 200-210). In: Caulfield, J. & Larsen, H. (eds.), *Local Government at the Millenium*, Opladen, Leske + Budrich, 2002.
16. STEYVERS, K. & REYNAERT, H., Het gemeentedecreet: gerealiseerde ambities? (pp. 6-12) In: Reynaert, H. & Steyvers, K. (red.), *Het gemeente- en provinciedecreet: gerealiseerde ambities?* Brugge: Vanden Broele, 2003. De citaten komen uit het Vlaams Regeerakkoord (Dewael I) van 1999 en de beleidsnota van toenmalig minister Sauwens.

voorontwerp van gemeentedecreet was er op enig moment sprake van een substantiële bevoegdheidsoverdracht naar het lokale niveau. De onderlinge verhoudingen in de krijtlijnen van de publieke dienstverlening bleven dan ook zo goed als ongewijzigd. Dat blijkt overigens ook uit het aandeel van de nationale rijkdom die de gemeenten opsouperen: net als onder Belgische voogdij schommelt dat rond de 7%, de helft van het Europese gemiddelde.¹⁷

Waar het takenpakket van de lokale besturen toch werd verruimd, gebeurde dat via de zuidelijke logica van territoriale decentralisatie: een verbreding van de lokale publieke dienstverlening staat onder sterke curatele van de centrale toezichthouder. Dat gemeenten nochtans vragende partij zijn voor een uitbreiding van hun bevoegdheden, blijkt uit eigen onderzoek bij burgemeesters. Meer dan 90% van hen wil meer bevoegdheden in ten minste één van de voorgelegde domeinen. Sociale huisvesting (67%), lokale economische ontwikkeling (65%) en politie en misdaadbestrijding (50%) spannen daarbij de kroon onder de Vlaamse respondenten.¹⁸

De logica van subsidiariteit met de gemeente als functioneel eerstelijnsbestuur werd dus geenszins doorgetrokken in een concrete bevoegdheidsverruiming voor het lokale bestuursniveau. In dit verband kan nog gewezen worden naar een complicerend element op het niveau van de gemeenten zelf. Vaak zorgen veronderstelde schaalproblemen er immers voor dat (de invulling van) bepaalde bevoegdheden aan het gemeentelijke niveau worden onttrokken. Tegelijkertijd lijkt er weinig draagvlak te bestaan om via een nieuwe fusieronde tot een vergrote bestuurschaal (met het veronderstelde correlatief van een verhoogde bestuurskracht) te komen.¹⁹

Dat wijst op een impliciet spanningsveld dat inherent lijkt aan de bestuursvorm die Hesse en Sharpe in hun alternatieve typologie van lokale bestuursmodellen onder het 'Franco-label'²⁰ vatten en die overeenkomt met de zuidelijke variant in het model van Page en Goldsmith.²¹ In de Franco-groep opereren lokaliteiten

17. DEXIA, *Local Finance in the European Union. Trends 1996-2001*. Paris: Dexia, 2002, pp. 5-6.
18. Gegevens verzameld voor het Euroloc-onderzoek 'Political Leaders in European Cities'. Voor dit vergelijkend onderzoek in 17 Europese landen werden 249 burgemeesters in België bevraagd in 2003. De data zijn representatief naar gemeentegrootte en regio. Voor Vlaanderen N=138. De oorspronkelijke vraag luidde: "In welke van de onderstaande domeinen zouden gemeenten meer dan hun huidige bevoegdheden moeten krijgen?" Er werden 11 bevoegdheidsdomeinen onderzocht waarvan de Vlaamse burgemeester er gemiddeld 3,1 selecteerde.
19. Ook de door ons bestudeerde burgemeesters zijn het in meerderheid oneens tot sterk oneens met het idee dat kleine gemeenten moeten fuseren om de efficiëntie van de lokale administratie te verhogen.
20. HESSE, J.J. & SHARPE, L.J., *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations* (pp. 603-621). In: Hesse, J.J. (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.
21. Het verschil met Page en Goldsmith zit in de tweedeling die Hesse en Sharpe binnen het noordelijk bestuursmodel maken tussen een Anglo-bestuurstype en Centraal- en Midden-Europese variant (op grond van de constitutionele status van het lokaal bestuur die in het An-

veeleer in een politieke dan in een functionele betekenis: het lokaal bestuur stelt er scherp op de gemeenschappelijke politieke identiteit van een geografisch-sociaal omlijnende entiteit. Het centrale bestuur (meestal onder de vorm van gedeconcentreerde agentschappen) is de primaire dienstverlener en oefent een toezichthoudende functie uit. Dat centrale machtoverwicht wordt echter gemilderd door de 'kolonisatie' van haar instituties (partijen, verkozen mandaten, ...) door lokale elites. Waar een spanningsveld optreedt tussen de rol van de gemeente als *political community* enerzijds en functionele dienstverlener anderzijds wordt dit in dit bestuurstype meestal in het voordeel van de eerste functie opgeheven. Dat blijkt bijvoorbeeld duidelijk wanneer het verruimen van de gemeentelijke schaal als voorwaarde voor een vergrootte functionaliteit wordt gepostuleerd.²² In de Franco-types van bestuur – waartoe dus ook Vlaanderen mag worden gerekend – weegt lokale identiteit dan vaker door op functionele capaciteit. Opvallend is wel het opduiken van de 'milderende' formule van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in deze bestuurstypes. Gemeenten slaan dan de handen in elkaar om aan een taak het hoofd te bieden die hun lokale spankracht te boven gaat. Tegelijkertijd behouden ze echter de politiek-geografische omlijning van de gemeentelijke identiteit.²³

De in het Vlaamse debat vigerende subsidiariteitslogica dient o.i. dan ook een ander doel, dat aansluit bij de burgerdemocratische onderstroom die het debat rond politieke vernieuwing in de jaren '90 kenmerkte. Die vernieuwing was het antwoord op een gepercipieerde legitimiteitscrisis die gemeenzaam onder 'de kloof tussen burger en politiek' bekend staat. Om die te dichten moest de politiek 'weer dichterbij de burger' worden gebracht. Een burgerdemocratisch discours maakte daarbij opgeld waarbij institutionele vernieuwingen moesten toelaten de burger in zijn individuele hoedanigheid aan te spreken en hem meer 'rechtstreeks' bij de politiek te betrekken.²⁴ Dat de burger zich traditioneel het sterkst met dat lokale niveau identificeert en er bovendien het meeste vertrouwen in heeft, maken van de gemeente een geschikt proflaboratorium voor het helen van die vermeende crisis.

glo-type minder uitgesproken is – cf. het ultra vires principe: lokaal bestuur ageert slechts binnen de grenzen van een welomschreven taakstelling door de centrale overheid en heeft dus geen residuair karakter).

22. Al gaat het ook hier om een moderniseringsdiscours dat niet noodzakelijk door de empirische realiteit moet worden bevestigd. DAHL, R. & TUFTE, E., *Size and Democracy. Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
23. De Franse situatie van de *communautés* is in dat verband kenschetsend: BORRAZ, O. & LE GALES, P., Lokaal bestuur in Frankrijk. De intergemeentelijke revolutie en nieuwe gemeentelijke bestuursvormen. In: *Bestuurswetenschappen*, 2003, nr. 2, pp. 131-135.
24. DEVOS, C., BOUCKE, T., STAELRAEVE, S., VERSTRAETE, T., De schizofrene jaren negentig. Over (schijn)bewegingen in de Belgische politiek (pp. 102-115). In: Devos, C. & Gaus, H. (red.), *Schijn of scharnier? Politieke trendbreuken in de jaren '90*. Gent: Academia Press, 2004.

C. Verschuivingen in controle: Fremdzwang wird zum Selbstzwang²⁵?

In lijn met de zuidelijke bestuurstraditie werd de relatie tussen de centrale en de lokale overheid in België lang gekenmerkt door een sterke en gedetailleerde controle vanwege het bovenlokale niveau. De handelingsvrijheid van de gemeenten werd in aanzienlijke mate beperkt door het stringente voogdijstelsel enerzijds en een specifiek fiscaal en financieel dotatiebeleid anderzijds. Met de regionalisering van de bevoegdheid over de lokale besturen en het voorontwerp van gemeentedecreet dat in het kielzog daarvan tot stand kwam, ondergingen deze twee regulatieve elementen echter veranderingen.

Hoewel Vlaanderen al vóór de eigenlijke regionalisering van de bevoegdheid op de lokale besturen het gros van de voogdij erover uitoefende, nam zij het strikte stelsel van haar federale voorganger lange tijd over: ook voor functioneel en territoriaal gedecentraliseerde taken bestond er een wettigheids- én een opportuniteitstoezicht. Terwijl die eerste toezichtsvorm zich beperkt tot de naleving van de wettelijke voorschriften (bevoegdheid, vorm, inhoud wetgeving) strekt de tweede verder: daarbij wordt nagegaan in welke mate een lokale beslissing geen schending van een hoger openbaar belang met zich meebrengt. In de gevallen die aan een goedkeuringstoezicht zijn onderworpen, wordt ook de mogelijke schending van het eigenlijke gemeentelijke belang getoetst, wat de discretionaire ruimte van de gemeente minimaliseert.²⁶

Achter die juridische constructie schuilt dus een sterk centralistische realiteit: de centrale overheid toetst de beslissingen van haar lokale tegenhangers niet alleen aan hun éenvormigheid met de (hogere) rechtsorde. Zij gaat ook na of de beslissingen van haar gemeenten niet in tegenspraak zijn met de belangen die op bovenlokaal vlak worden geïdentificeerd. Daarmee verkeren de Vlaamse gemeenten overigens in een unieke positie in Europa. Vooral onder plaatselijke druk won het idee veld dat de toetsing van de bestuurlijke opportuniteit (inzonderheid het goedkeuringstoezicht) het idee van lokale autonomie tegensprak. De Vlaamse beleidsmakers namen zich dan ook voor de verregaande externe controle door een interne tegenhanger te vervangen. Lokale *Selbstverwaltung* veronderstelt immers de nodige handelingsruimte. Daar zou men ook de parallel kunnen trekken met het federalistische principe van de *self rule*. Het opwaarderen van de 'deelstatelijke' actoren behelst dan eveneens het verruimen van hun handelingsvrijheid om de taken die ze krijgen opgedragen naar eigen inzicht in te vullen. Het kerntaken-debat maakte echter al duidelijk dat Vlaanderen een flinke vinger in de pap wil blijven brokken. Het opstellen van centrale kadernormen zou tot de prerogatie-

25. Zie hiervoor: ELIAS, N., *Über den Prozess der Zivilisation: soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, Basel: Haus zum Falken, 1939.

26. In de gevallen die aan een goedkeuringstoezicht zijn onderworpen, wordt ook de mogelijke schending van het eigenlijke gemeentelijke belang getoetst wat de discretionaire ruimte van de gemeente nog verder minimaliseert. COENEN, A., *Les communes à la croisée des chemins. Entre la tradition démocratique et les défis de la modernité*. Brugge: La Chartre, 2004, pp. 58-63.

ven van de bovenlokale bestuurder blijven behoren.²⁷ Toch vormde dat debat de aanzet voor enkele veranderingen aan het vigerende toezichtstelsel.

Met het decreet van 15 juli 2002 kwam immers al enige verandering in de discretionaire beperkingen van de gemeentelijke beleidsvoering. Zo werd het goedkeuringstoezicht in enkele belangrijke lokale bevoegdheidsdomeinen (personeelsformaties, schuldherschikkingen) vervangen door het veeleer facultatieve algemeen toezicht.²⁸ Dat laatste werd trouwens de norm in het licht van een beoogde vereenvoudiging van het voogdijstelsel. Het voorontwerp van gemeentedecreet gaat echter nog een aantal stappen verder. Van een echte verdwijning van het opportuniteitstoezicht is echter geen sprake.²⁹

Wel wordt het begrip 'algemeen belang' beperkt ingevuld: enkel belangen die groter zijn dan het louter gemeentelijke vallen eronder. Dat is niet onbelangrijk gezien de toezichtspraktijk die in het kader van die opportuniteitscontrole was ontstaan: de centrale overheid stelde zich daarbij in de plaats van haar lokale tegehangers wanneer zij meende dat het gemeentelijk belang zelf werd geschaad. In het verlengde daarvan werd ook het goedkeuringstoezicht tot een minimum herleid (autonome gemeentebedrijven, rekeningen en slechts facultatief voor begrotingen).³⁰

Ondanks die wijzigingen behoudt de centrale overheid toch haar grip op de gemeenten: waar het opportuniteitstoezicht in beperkte zin wordt ingevuld, blijft het principe ervan overeind. Bovendien scheppen specifieke toezichtsstelsels bijkomende problemen die een vereenvoudiging van hun algemene variant te boven gaan: telkens de (Vlaamse) centrale overheid nieuwe taken creëert voor gemeentelijke organen, gaat dat gepaard met het opzetten van nieuwe voogdijregels. Enkel de meest centralistische toezichtsmechanismen werden dus aan banden gelegd. Van een evolutie van een *administrative* naar een *statutory regulation* lijkt hier dan ook geen sprake.³¹

27. VENY, L., DE MAERTELAERE, J., BOULLART, S., De plaats van het bestuurlijk toezicht in het kerntakendebat (pp. 140-148). In: Reynaert, H. & Devos, C. (red.), *o.c.*, 2002.

28. Facultatief omdat het in de praktijk pas in werking treedt ingeval van een formele klacht bij de toezichthouder (met schorsing of vernietiging tot mogelijk gevolg). B.S. 15.10.2002.

29. Daarvoor is bovendien een wijziging van art. 162 G.W. nodig.

30. Voorontwerp van gemeentedecreet en Ontwerp van memorie van toelichting bij het voorontwerp van gemeentedecreet. Art. 270-286. Zie: <http://www.binneland.vlaanderen.be/regelgeving/wetgeving.htm>.

31. Suykens bepleit dan ook een versterkte interne controle samen met het reduceren van haar externe variant tot de hoofdlijnen en temporele audits. SUYKENS, M., De regionalisering van de gemeentewet: naar een grotere bestuurskracht voor de Vlaamse gemeenten? In: Reynaert, H. & Devos, C. (red.), *Lokale en provinciale politiek. Uitdagingen voor de 21ste eeuw*. Brugge: Vanden Broele, 2001, pp. 19-20.

D. Fiscale en financiële controle: wiens brood men eet, ...?

Naast het uitoefenen van bestuurlijke voogdij kan de centrale overheid de handelingsvrijheid van haar lokale tegenhanger ook langsheen financiële weg beperken. De mate waarin de gemeente voor haar taakstelling afhankelijk is van middelen van die centrale overheid is in dat verband saillant, evenals de manier waarop centrale gelden aan de lokale besturen worden toebedeeld. Hier kan opnieuw de parallel met de federale staats hervorming worden getrokken. Als reactie op een vermeend consumptiefederalisme werden daar immers de principes van financiële en fiscale autonomie naar voren geschoven. Waar het eerste verwijst naar een vrije besteding van de aan de deelstaten toegewezen middelen slaat het tweede op de inkomstzijde van de geldelijke autonomie. Wie in een logica van subsidiariteit een rol als eerstelijnsbestuur krijgt toebedeeld mag ook geacht worden het eerste woord te hebben over de eigen portefeuille. Of om een oud principe om te keren: "... no representation without taxation". Blijkt dat nu ook uit de praktijk van de hedendaagse interne Vlaamse staatshuishouding?

De cijfers lijken dat in ieder geval niet echt te suggereren. In lijn met hun zuidelijke bestuurstraditie zijn gemeenten immers voor een groot deel afhankelijk van dotaties vanwege de centrale overheid. Eigen belastingen maken ook vandaag een minderheid van om en bij de 35% van de gemeentelijke inkomsten uit.³² Uit onderzoek blijkt dat een niet onbelangrijk deel van de Vlaamse burgemeesters dat aandeel in ieder geval wenst te verhogen. Iets minder dan 39% van onze respondenten wil meer bevoegdheden voor de gemeenten op het vlak van fiscaliteit. Naast die beperkte eigen inkomsten – die de gemeentelijke handelingsvrijheid in aanzienlijke mate onderwerpt aan bovenlokale controle – bepalen uiteraard ook de specificiteit en de verdeelcriteria van de centrale dotaties de regulatieve kracht van de centrale overheid op de gemeentelijke financiering.

Recent werd wel het gemeentefonds (dat de algemene dotaties aan de gemeenten omvat) hervormd in een richting die parallel lijkt te lopen met de normering van het algemeen toezicht. Verdeelcriteria werden herbekeken en de specificiteit van de bestaande regeling teruggevoerd.³³ Voor de specifieke dotaties die met concrete beleidsdomeinen samenhangen waar centrale en lokale overheden samenwerken, bleef het oude stelsel echter grotendeels van kracht. Net als bij het bestuurlijk toezicht het geval is, werd dus enkel de *algemene* financiële controle vanwege de centrale overheid in de richting van een *statutory administration* teruggebracht.

32. DEXIA, De financiën van de lokale overheden in 2003. Dexia, Brussel, 2003, pp. 8-9. Het gaat hier vooral over de aanvullende personenbelasting en de heffingen op onroerend goed. HEYNDELS, B. & VUCHELEN, J., Ideologie en belastingsbeleid. In: Buelens, J. & Deschouwer, K. (red.), *De dorpsstraat is de wetstraat niet*. Brussel: VUBPRESS, 1996, pp. 76-77.

33. Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams gemeentefonds. B.S. 31.08.2002.

E. Cumulatie van politieke mandaten: *liaisons dangereuses*?

De beperkte rol van gemeenten als publieke dienstverleners en de administratieve regulering waaraan zij doorgaans zijn onderworpen, wordt in de zuidelijke bestuursmodellen gecompenseerd door mechanismen van toegang voor lokale bestuurders tot de centrale besluitvorming. In die systemen neemt die toegang vaak rechtstreekse en personele vormen aan.³⁴ De cumulatie van politieke mandaten zorgt dan voor kolonisatie van de centrale besluitvorming door lokale actoren. Bovendien is ook de carrièremobiliteit tussen verschillende machtsechelons relatief uitgesproken.

Hoewel de partijpolitieke verschillen terzake empirisch nog niet werden vastgesteld, blijkt België de verwachting i.v.m. mobiliteit tussen en het gelijktijdig uitoefenen van politieke mandaten op verschillende niveaus te bevestigen. Zo toonde onderzoek van Ackaert voor de periode 1961-1991 aan dat steeds meer dan 60% van alle parlementsleden er tevens een lokaal mandaat op nahielden. Voor 30% van hen gebeurde dat op uitvoerend vlak. Voor de Waalse parlementsleden lag dit cijfer nog beduidend hoger.³⁵ De institutionele vermenigvuldiging van *multi-level governance* in de jaren 1990 heeft die tendens in ieder geval niet omgebogen. Fiers toonde aan dat de cumulatie van parlementaire mandaten met lokale tegenhangers zowel in de Kamer als het Vlaams Parlement in de betrokken periode op hetzelfde niveau bleef. Ervaring op lokaal vlak bleek bovendien een goed opstapje in de 'cursus honorum' naar een bovenlokale carrière: meer dan 70% van de parlementsleden in de door de auteur onderzochte periode heeft die lokale ervaring.³⁶

Afgezien van de financiële motieven, wordt die cumulatie van mandaten vaak aangevoerd als een levensverzekering voor het communalisme: lokale mandatarissen kunnen centrale beleidsinitiatieven dan toetsen op hun weerslag voor de gemeenten en voor de belangen van de lokale besturen lobbyen.³⁷ Daarnaast ver-

34. Daarbij kennen noordelijke bestuursvormen ook wel toegangsmechanismen. Lokale spelers zoeken veeleer onrechtstreeks (belangenverenigingen) toegang tot of onderhouden een veel minder nauwe band (deels wegens minder vitaal) met de centrale overheid. In zekere zin verwijst die personele interdependentie ook naar een bredere mate van nationalisatie van de lokale politiek: nationale politieke partijen kunnen het lokale erf langsheen bovenlokale breuklijnen kleuren, lokale verkiezingsuitslagen kunnen nationale machtsverhoudingen beïnvloeden, ...
35. ACKAERT, J., De nationalisatie van de gemeentepolitiek. Een onderzoek naar de verwevenheid tussen nationale politiek en gemeentepolitiek op het niveau van de politieke mandatarissen. In: (Anon.), *De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek (1890-1970)*. 16de Internationaal Colloquium, Spa, 2-4 sept. 1994, Brussel, Gemeentekrediet, 1994, pp. 589-590.
36. FIERS, S., Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-1999). In: *Res Publica*, vol. 43, 2001, pp. 178-186.
37. Al is het omgekeerde patroon ook allerminst ondenkbaar. De verwevenheid tussen lokale en nationale mandaten kan dan leiden tot conflictverzachting in het nadeel van de gemeenten. Door de afhankelijkheid van hun nationaal mandaat kunnen lokale mandatarissen gedwongen worden zich in centralistische initiatieven in te schrijven. Bij de politiehervorming werkte de communalistische lobby alleszins: PONSAERS, P., DE KIMPE, S., *Consensusmania. Over de achtergronden van de politiehervorming*. Leuven: Acco, 2001, pp. 141-212.

toont de cumulatie ook een particularistisch trekje: om de beperkte functionaliteit en autonomie van de eigen gemeente te compenseren, is de (ongelijke) toegang tot centrale middelen en collectief gefinancierde voorzieningen allerminst oninteressant. Uiteraard kan men die cumulatie ook anders interpreteren: zij zorgt voor ongelijkheid tussen verschillende gemeenten al naargelang bestuurders ervan de praktijk van cumulatie beoefenen. Omgekeerd kunnen bovenlokale belangen of machtsverhoudingen lokale besluitvormers met een mandaat in één van de andere politieke fora er juist toe bewegen zich aan standaarden te conformeren die niet noodzakelijk het belang van hun gemeente dienen.

Het regionaliseren van de bevoegdheid op de lokale besturen en de interne staats Hervorming die hiermee gepaard ging, fungeerde in Vlaanderen als hefboom voor een vernieuwd debat.³⁸ Vooral onder groene druk werd een deel uit het Vlaamse regeerakkoord in het voorontwerp van gemeentedecreet geschreven. Die regelde een meer verregaand verbod op cumulatie. Volkomen bleek de personele ontvlechtigingsgedachte echter niet: enkel lokale uitvoerende mandatarissen (schepenen en burgemeesters) zouden voortaan geen deel meer mogen uitmaken van de verschillende parlementen (Vlaams, federaal, Europees). De ingestelde onverenigbaarheid moet bovendien in een verhinderende en niet in een onverkiesbare betekenis worden begrepen: wie verkozen wordt als parlementslid is voor de duur van dat mandaat verhinderd in de uitoefening van zijn lokaal mandaat. De electorale wisselwerking tussen beide machtsniveaus blijft dan ook behouden.³⁹ Ook hier is dus geen sprake van een vergaande ontvlechting in de verhouding tussen centrale en lokale politici. De vraag is nog in welke mate dit al beperkte voornemen, gezien de andere samenstelling van de Vlaamse meerderheid, ook in het toekomstige gemeentedecreet ingang zal vinden.

Waar de toegang tot de centrale besluitvorming door Page en Goldsmith nog in personeel perspectief wordt geplaatst, biedt de federaliseringslogica nog een ander toetsingsmechanisme voor de slagkracht van het 'deelstatelijke bestuur' (i.c. het lokale niveau) ten aanzien van haar 'federale broertje' (i.c. Vlaanderen). De mate waarin formele en geïnstitutionaliseerde participatiemechanismen worden voorzien (bijv. overlegorganen waarbij lokale besturen als groep advies verlenen aan de centrale overheid of de weerslag van beleidsinitiatieven van die laatste op het lokale niveau toetsen) om de 'delen' inspraak te verlenen in het overkoepelende 'geheel' bepaalt dan de perimeter van 'shared rule' als richtprincipe van de federale staatsopbouw. Die lijkt vooralsnog vrij beperkt in de nieuwe Vlaamse staatshuishouding. Formele inspraakorganen voor lokale besturen – belangenorganisaties met een zekere impact op de centrale beleidsvorming niet te na gesproken – blijven uit op het Vlaamse bestuurstoneel. Allicht is juist het bestaan van die 'rechtstreekse' participatiekanalen – onder de vorm van personele en partijpo-

38. In Wallonië bestond hiervoor veel minder animo.

39. STEYVERS, K. & REYNAERT, H., *o.c.*, 2004, pp. 24-28. Art. 48 en 67 van het voorontwerp van gemeentedecreet. In het licht van dit communalisme werd het behoud van de cumulatie tussen het mandaat van parlementslid en gemeenteraadslid vurig bepleit.

litieke vervlechting van de twee bestuursniveaus – niet vreemd aan die afwezigheid. In die zin zou men ook het gebrek aan analogie kunnen opmerken met de rol die de Senaat in de Belgische federatie ten dele heeft. Zij beoogt namelijk juist te fungeren als ontmoetingsplaats van de deelstaten in de federatie al voert men ook hier personele interdependentie (gemeenschapssenatoren) als voorwaarde daartoe aan.

Kortom, ondanks de schijnbare evoluties bracht de interne Vlaamse staatshervorming dus geen fundamentele wijziging in de relatie tussen centrale en lokale actoren in de richting van een noordelijk bestuursmodel met zich mee. De logica van subsidiariteit leek vooral een burgerdemocratisch discours te dienen dat niet gepaard ging met een functionele uitbouw van de gemeente als primaire dienstverlener. De controle op die gemeenten bleef bovendien grotendeels gehandhaafd, al ruimden de sterkste vormen van centralistisch bestuurlijk toezicht veld voor meer algemene varianten en werd de algemene gemeentelijke financiering hervormd. Daartegenover blijft het communalisme in termen van toegang tot de centrale overheid bestaan. Lokale uitvoerende mandatarissen annex parlementsleden zijn dan wel plaatselijk verhinderd, hun dubbele hoedanigheid verliezen ze echter niet. Ondanks enkele verschuivingen blijft het zuidelijk bestuursmodel dus ook in Vlaanderen overeind. De institutionele weerbaarheid van haar federale variant indachtig, toont ook de interne Vlaamse staatshervorming het bestaan van een kloof tussen de 'federalistische' logica en haar praktische gevolgtrekkingen.

Toch blijkt uit onderzoek bij burgemeesters dat bijna 46% van de Vlaamse respondenten de evolutie in de invloedsbalans tussen lokale en regionale actoren bij plaatselijke aangelegenheden in het voordeel van die eersten ziet doorslaan. Iets meer dan 38% is echter de omgekeerde mening toegedaan. Voor de resterende 16% bleef de situatie identiek.⁴⁰ Maar van een wegdeemsterende Vlaamse staat – in de verticale dimensie van dat veronderstelde proces af te lezen in het feit dat andere overheden binnen de Vlaamse beleidsruimte het overwicht zouden halen – blijkt in geen geval sprake te zijn.

40. Bron: Euroloc – PLEC. Oorspronkelijke vraag: "Zou u de veranderingen kunnen kenmerken in invloed tussen de onderstaande actoren in lokale aangelegenheden gedurende het laatste decennium?" De respondenten konden op een schaal tussen 1 en 7 hun score aanduiden per paar actoren die tegenover elkaar werden gesteld. Per paar kon de respondent kiezen uit de categorieën beetje meer, meer of veel meer voor de respectievelijke actor. Die laatste werden gehercodeerd tot één categorie. Ook een neutrale antwoordmogelijkheid was echter voorzien. De Waalse burgemeesters zijn overigens wat pessimistischer: daar zijn de categorieën 'regionaal' (41%) en 'identiek' (21%) beter vertegenwoordigd ten koste van de gemeenten (38%).

III. Conclusie

Het discours over het 'wegdeemsteren' van de staat sluit aan bij de traditionele focus op de klassieke (natie-)staat. In deze bijdrage wilden we deze tunnelvisie doorbreken en gingen we na of er sprake is van een wegdeemstering van de 'Vlaamse staat'.

Uit deze theoretische beschouwing en analyse kunnen we concluderen dat de 'Vlaamse' argumenten die met vuur ingezet worden om op federaal niveau meer regionale bevoegdheden te claimen, niet overeind blijven in het kader van de reorganisatie van het Vlaamse institutionele huishouden. Ondanks de schijnbare evoluties bracht de interne Vlaamse staatshervorming geen fundamentele wijziging in de verhouding tussen de Vlaamse centrale en lokale actoren met zich mee. Zo bleef een functionele uitbouw van de gemeente als primaire dienstverlener uit, blijft een sterk centralistisch bestuurlijk toezicht behouden en is het eveneens wachten op een grondige hervorming van de algemene gemeentelijke financiering. Het herschikken van het Vlaamse huishouden werd met andere woorden beperkt tot kleine veranderingen.

De verklaring voor die tot schijn beperkte wegdeemstering zou voor een deel kunnen gevonden worden in wat Sharpe 'the rise of the meso-government' heeft genoemd: "... the emergence of an intermediate level of government between the centre and the basic municipal or communal level". Die is in het bijzonder op de Vlaamse deelstaat van toepassing.⁴¹ De devolutive verticale desintegratie van de Belgische natiestaat heeft daarbij in de eerste plaats de aanzet gegeven tot de vorming van relatief sterke deelstaten die in de eerste plaats op de eigen machtsontplooiing (en -maximalisatie) gericht bleken. Waar het regionaliseren van de bevoegdheid op de 'ondergeschikte' besturen wel het discours van een machtsverspreiding en bottom-up interne Vlaamse staatshervorming met zich meebracht, bleek de verticale 'wegdeemstering' van de traditionele staatsmacht op het meso-niveau haar ondergrens te hebben bereikt. Dat niveau lijkt dan ook grotendeels de evaporerende natiemacht te hebben opgezogen. 'New regionalism' duwt een de facto 'New Localism' dan naar de achtergrond.

Het verschuiven van bevoegdheden binnen de multi-level structuur van politieke overheden is niet de enige en wellicht niet eens de voornaamste component van het 'wegdeemsteren' of verdampen van de staat. Daar waar interne verticale herschikking van bevoegdheden deze bevoegdheden niet oplost – er is enkel sprake van verschuiving tussen overheidsniveaus – draagt de horizontale dimensie van wegdeemstering daarentegen wel de mogelijkheid in zich van het verlies van overheidsbevoegdheden en -controle. We denken terzake bijv. aan PPS als een

41. In zoverre zelfs dat de deelstaten voor de lokale besturen het nieuwe centrum zijn geworden. SHARPE, L.J., *The European Meso: An Appraisal* (pp. 1-39). In: Sharpe, L.J. (ed.) *The Rise of Meso Government in Europe*. London: Sage, 1993.

vorm van *governance*. Met andere woorden, concentratie op de verticale dimensie – in casu de verhouding tussen de ‘Vlaamse staat’ en diens lokale ‘deelstaten’ – laat slechts een deel van de eventuele ‘wegdeemstering’ zien. Maar de verwachting dat het Vlaams pleidooi, op federaal niveau, voor subsidiariteit en bevoegdheidsverdeling naar de lagere overheden ook aanleiding geeft tot een Vlaams beleid van bevoegdheidsverdeling met de lokale overheden lijkt niet bevestigd te worden. De nieuwe ‘Vlaamse staat’ hanteert voorlopig het principe ‘hebben is houden’.

SUMMARY

Central-local relations in Flanders: divide and rule?

An important element in the debate on the hollowed State is the extent to which the subsidiary idea caused a decrease in dominance of the central State and lead to a multifaceted process of decentralisation. A case in point is the recent regionalisation of the competency to organise local government in Belgium. Based on Page and Goldsmith's three dimensions in intergovernmental relations between central and local government (functions, discretion and access), we test the discourse of the reform of the local government in Flanders to its practice. It is argued that the principles of a subsidiary founded municipal autonomy, a growing fiscal and functional discretion and a personal disentanglement of local and central decision-makers was inspired by northern European models of government relations. These, however, are only partially being confirmed by the praxis of the reforms, as the main principles of the existing southern European models persist.